

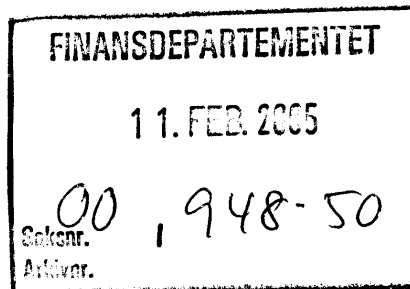


**KJØTTINDUSTRIENS
FELLESFORENING**

9. februar 2005
HEL
00/948 SA GHD / rla

Landbruks- og Matdepartementet
Landbrukspolitisk avdeling
Pb. 8007 Dep
0030 OSLO
postmottak@lmd.dep.no

Finansdepartementet
Skattelovavdelingen
Pb. 8008 Dep
0030 OSLO
postmottak@finansdep.no



HØRINGSUTTALELSE VEDRØRENDE UTKAST TIL FORSKRIFT OM TOLLNEDSETTELSE FOR LANDBRUKSVARER SOM GJENINNFØRES ETTER BEARBEIDING I UTLANDET.

Vi viser til Deres høringsbrev av 16. desember 2004 vedrørende ovennevnte. Våre merknader og kommentarer til de problemstillinger og synspunkter som er reist i selve høringsnotatet og i foreliggende utkast til forskrift, følger i dette brevet.

Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF) er en landsforening tilsluttet NHO, og organiserer primært bedrifter som arbeider med slaktning, skjæring og foredling av kjøtt og egg. I tillegg har vi noen medlemmer som arbeider med fôr/korn og innsatsvarer til landbruket. Våre medlemmer er fordelt på ca 220 virksomheter og sysselsetter i underkant av 12.000 personer.

KIFF har lenge vært svært bekymret over den praksis som har fått utvikle seg i forhold til bruken av ordningen med utenlands bearbeiding, og som har tiltatt betydelig i den senere tid. Både KIFF, bransjen for øvrig og enkeltbedrifter har derfor over flere år gjentatte ganger tatt opp problemstillingen med myndighetene, og understreket behovet for en snarlig opprydding. En konstaterer videre at ordningen som sådan har vært godt belyst og gjennomdrøftet i flere utredninger i offentlig regi, første gang i 2000. Selv om en systemendring burde ha kommet før, og KIFF ser klare forbedringsbehov i det forskriftsutkastet som foreligger, vurderer en det likevel som positivt og et viktig signal i seg selv at et utkast nå foreligger og med en klar erkjennelse fra myndighetenes side om at dagens praksis er utilsiktet, konkurransevridende og i strid med intensjonene for ordningen. Det bør videre ikke råde tvil om at det nå foreligger et solid faglig grunnlag og dokumentasjon for å endre ordningen, og det så snart som mulig.

1. Generelt. Nødvendigheten av en prinsipiell og helhetlig tilnærming

Importvernet for landbruksvarer har vært og er den sentrale bærebjelken i norsk landbrukspolitikk, og er i dag av avgjørende betydning for konkurransesituasjonen for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. For norsk næringsmiddelindustri må importvernet primært ses i sammenheng med at industrien kjøper råvarer til en norsk pris som ligger



er en landsforening tilsluttet NHO

f:\nærpol\høringer\høringssvar kiff utenlands bearbeiding.doc

betydelig over tilsvarende priser på verdensmarkedet. I tillegg kommer elementer som høyere kapital-/strukturkostnader som følge av landbrukspolitikken, et særnorsk avgiftsnivå og generelt norsk høyt kostnadsnivå, jfr. senere omtale. Sett i lys av dette er det for industrien helt grunnleggende at importvernet forvaltes mest mulig stabilt, forutsigbart og helhetlig innenfor rammer fastsatt i WTO, og at det ikke forekommer utilsiktede hull i dette vernet som skaper ulike konkurranseforhold verken mellom innenlandske aktører eller i forhold til utenlandske aktører som opererer på andre premisser.

Jfr. høringsnotatet har praksisen rundt ordningen med utenlands bearbeiding utviklet seg til et større hull i et ellers konsistent importvern. En praksis som åpenbart er i strid med de opprinnelige intensjonene for ordningen. Dersom det ikke skjer en endring av dagens ordning vil avsetningen av norske jordbruksvarer gå ned, og med en betydelig nedbygging av norsk næringsmiddelindustri. Enkelte av KIFFs medlemsbedrifter har allerede måttet permittere medarbeidere som en direkte konsekvens av den praksis som har fått utvikle seg, ved at det ikke er mulig å konkurrere på pris med tilsvarende produkter importert etter denne ordningen.

I mandatet til Industriutvalget går det klart frem at Regjeringen ønsker industri i Norge. I dag er situasjonen at næringsmiddelindustrien er den eneste gjenværende komplette verdikjeden i Norge, dvs. den eneste industrigrenen hvor hovedtyngden av verdiskapningen fra produksjon av råvare til videreforedling og slutt salg skjer innenlands. Det vitner om et totalt fravær av helhetstenkning når myndighetene har latt praksisen rundt denne ordningen kunne pågå så vidt lenge uten noen inngripen. Industrien må kunne forutsette en rimelig grad av stringens og forutsigbarhet i næringspolitikken fra myndighetenes side.

Hovedgrunnlaget for importvernet utgjøres av den generelle tolltariffen med tollsatser bundet i WTO, men supplert med en rekke særbestemmelser nedfelt i forskrifter og i form av ulike tollprosedyrer for å imøtekomme og håndtere spesielle behov og situasjoner i markedet eller hos industrien. I sum utgjør disse virkemidlene et hele, og som innbyrdes må avbalanseres hverandre skal de fylle sin funksjon. Ordningen med utenlands bearbeiding utgjør i denne sammenheng en såkalt tollprosedyre, og er å oppfatte som et supplement til hovedregelen.

KIFF tar avstand fra en utvikling der ulike supplementsordninger får utvikle seg til fortrenghet for hovedregelen. M.a.o. må en unngå å lage et regelverk for utenlands bearbeiding som avviker dramatisk fra det generelle tollvernet. KIFF vil derfor understreke behovet for en prinsipiell ryddighet fra myndighetenes side når hovedregel, administrative unntak og tollprosedyrer skal dimensjoneres og tilpasses hverandre.

KIFF ønsker samtidig å presisere at ordningen med utenlands bearbeiding har en berettiget plass i det samlede norske importvernet, og vil, utformet på riktig måte, være viktig for å ivareta konkurransekraften både norsk næringsmiddelindustri og norsk landbruk. Slik vi ser det er dens fremste positive funksjoner knyttet til:

- gjør det mulig for industrien å prøve ut produkter i det norske markedet før en går i gang med store investeringer
- gjør det mulig for industrien å unngå investeringer i kostbart utstyr/teknologi med en kapasitet/produkter som ikke er tilpasset det norske markedet
- gjør det mulig å bruke norske råvarer i produksjon for det norske markedet av produkter som ellers ville blitt importert på ordinær måte
- gir næringsmiddelindustrien en generell fleksibilitet som ikke uten videre kan ivaretas i det øvrige importregelverket

KIFF mener derfor at utfordringen er å lage et regelverk som ivaretar behov det ordinære regelverket vanskelig kan møte, uten samtidig å gi et hull i det generelle importvernet.

Importvernet har gitt store deler av den norske næringsmiddelindustrien en relativt høy grad av hjemmemarkedsorientering. Importvernet må imidlertid ses i sammenheng med at industrien kjøper norske råvarer til en norsk pris som gjennomgående ligger betydelig over det prisnivå som gjelder på verdensmarkedet. Orienteringen mot hjemmemarkedet har likevel ikke fristilt bransjen fra de generelle utviklingstrekk i samfunnet/markedet, og som selvsagt heller ikke er ønskelig. Situasjonen er at kjøtt- og fjørfebransjen møter en stadig økende konkurranse både på det innenlandske markedet og gjennom import/grensehandel. Det innenlandske markedet er i høy grad fungerende for disse produktene, og industrien gjennomgår en kontinuerlig prosess for å bedre sin konkurransekraft. Industrien som sådan er også klart innstilt på at konkurransekraften vil måtte bedres ytterligere fremover for å møte en økende importkonkurranse. En revidert landbruksavtale i WTO, langs de linjer som er skissert i rammeavtalen av juli 2004, vil utvilsomt bidra til å forsterke dette behovet. KIFF vil imidlertid understreke at et eventuelt politisk ønske om en ytterligere økning av importkonkurransen må skje som følge av en helhetlig vurdering og gjennomgang av det generelle tollvernet, noe eksempelvis en WTO-prosess vil invitere til, og ikke bakveien og på ulike konkurransevilkår noe dagens regelverk rundt ordningen med utenlands bearbeiding gir. Dersom målsetningen er å øke importkonkurransen er dagens ordning med utenlands bearbeiding lite velegnet som noe instrument alene, da den er for vilkårlig, uforutsigbar og vil kunne virke konkurransevidende i forhold til de ulike næringsmiddelbedriftene.

Store deler av næringsmiddelindustrien har sin basis primært i foredling av råvarer fra det norske primærjordbruket. Motsatt er næringsmiddelindustrien viktigste avtaker av norske jordbruksråvarer. Etter KIFFs vurdering vil en livskraftig næringsmiddelindustri i overskuelig fremtid være en grunnleggende forutsetning for å kunne utøve noen aktiv nasjonal landbrukspolitikk. For hovedtyngden av kjøtt- og fjørfeindustrien er det samtidig klart at denne vanskelig vil kunne møte en økt importkonkurranse med en foredlingsvirksomhet basert på hovedsakelig importerte råvarer. Slik KIFF ser det vil en livskraftig norsk kjøtt- og fjørfeindustri, primært måtte basere seg på norske råvarer. KIFF vil derfor understreke behovet for å se utviklingen i h.h.v. primærjordbruket og næringsmiddelindustrien i sammenheng, ikke minst i forhold til utforming og forvaltning av importvernet for jordbruksvarer. Mot dette bakteppet konstaterer KIFF at dagens regelverk rundt ordningen med utenlands bearbeiding ikke er avveid i forhold til gjeldende landbruks- og næringspolitiske målsettinger.

KIFF mener at følgende prinsipper må være styrende for regelverksutformingen i denne saken:

- Ordningen må ikke undergrave norsk foredlingsindustris konkurransekraft
- Ordningen må sikre størst mulig grad av konkurransenøytralitet innenlands
- Ordningen må stimulere til bruk av norske råvarer i foredlingsprosessen
- Ordningen må sikre industrien stabilitet og forutsigbarhet
- Ordningen må ta høyde for dynamikken også i næringsmiddelmarkedene
- Ordningen må være tilstrekkelig avveid mot gjeldende næringspolitiske hensyn

2. Endring av tolltariffens innledende bestemmelser § 17

KIFF tar til etterretning at tolltariffens innledende bestemmelser § 17 foreslås endret for å hjemle et separat regelverk for landbruksvarer. Forslag til ny ordlyd foreligger ikke. Det legges imidlertid til grunn at utformingen vil være konsistent med ny forskrift.

I den nye forskriften er den løpende forvaltningen foreslått lagt til både Statens landbruksforvaltning (SLF) og toll- og avgiftsmyndighetene. For å sikre en mest mulig konsistent forvaltning i forhold til det øvrige tollregelverket på landbruksområdet, mener KIFF det er viktig at også landbruksmyndighetene har en sentral rolle i forvaltningen av ordningen og er derfor enig i forslaget.

KIFF er inneforstått med at Tolltariffens innledende bestemmelser (TIB) som sådan tilligger Finansdepartementets ansvarsområde. Samtidig konstateres at for det øvrige forskriftsverket for tollbehandling av landbruksvarer (forskrift om administrative tollnedsettelse, RÅK-forskriftene, konserverforskriften m.v.) er forskriftshjemmelen i alle saker lagt til Landbruksdepartementet alene. Jfr. innledningsvis, legger KIFF stor vekt på å sikre en mest mulig enhetlig og helhetlig forvaltning av de ulike ordningene som i sum utgjør det norske tollvernet for landbruksvarer. KIFF mener derfor at forvaltningen av den nye forskriften for utenlands bearbeiding i likhet med de øvrige forskriftene på området, bør legges til Landbruks- og Matdepartementet.

3. Generelle kommentarer til utkast til forskrift

3.1 Generelt

KIFF vil uttrykke støtte til det foreslåtte grunnprinsippet for tollbehandlingen, om at den utførte andelen varer/råvarer fra Norge ikke tollbelegges mens tilførte varer/råvarer i utlandet i bearbeidingsprosessen blir tollbelagt på grunnlag av de ordinære tollsatsene.

Forslaget til forskrift har ingen egen formålsparagraf. Samtidig konstateres at det er relativt kortfattet og generelt i form og innhold. I utøvelsen av bestemmelsen vil en imidlertid måtte påregne å stå overfor et stort mangfold av situasjoner og tilfeller, og hvor forskriften vil måtte tolkes og/eller det vil måtte utøves et skjønn. For å sikre en mest mulig enhetlig praktisering av ordningen i tolknings-/skjønnsaker, mener KIFF det vil være en styrke om en egen formålsparagraf innarbeides og at forskriften definerer en del sentrale begreper.

Konkret vil en foreslå at følgende ordlyd hentet fra § 7 i Deres høringsnotat, danner utgangspunkt for en formålsparagraf: "Ordningen er ment å legges til rette for at næringsmiddelindustrien kan gjennomføre visse produksjonstilpasninger utenlands for å dekke det norske markedet".

3.2 Toll på bearbeidingskostnadene - nivå på tilleggstoll

KIFF er enig i at prinsippet for frihandel for RÅK-varer må gjelde fullt ut også innenfor ordningen med utenlands bearbeiding, og at det for slike varer derfor ikke blir ilagt toll på bearbeidingskostnadene.

Når det gjelder spørsmålet om nivå på tilleggstoll (industrielement) ved utenlands bearbeiding av andre landbruksvarer enn RÅK-varer, er dette en atskillig mer kompleks problemstilling og hvor svaret vil avhenge av en rekke ulike elementer som mer eller mindre henger sammen.

Internasjonalt er såkalt tolleskalering, dvs. at tollsatsen på ferdigvaren er relativt større enn hva summen av tollsatsene på råvaren skulle tilsi, relativt utbredt i utviklede land. M.a.o. så ligger det et skjult industribeskyttelseselement i tollen på mange ferdigvarer i mange land. Dette er situasjonen også for mange av ferdigvarene i Norge, selv om det ikke er fullt ut gjennomført for alle produkter. I samhandelen med Norge ønsket EU for noen år tilbake å fjerne denne tollen for RÅK-varene, og som ble resultatet etter omfattende forhandlinger med EU innenfor egne avtaler. Fjerning av tilleggselementet vil således bety at Norge uten videre innenfor denne ordningen generelt avviker prinsippet om industrielement også i forhold til andre varer. Selv om dette er en nasjonal ordning, er det et sterkt signal ikke minst i forhold til internasjonale forhandlinger.

Slik KIFF ser det vil spørsmålet om tollnivå på bearbeidingskostnadene være avgjørende for å finne et riktig balansepunkt mellom det å sikre at ordningen fortsatt er anvendbar som et supplement til det generelle tollvernet, og det å sikre at ordningen ikke undergraver konkurransekraften for foredling i Norge, vrir innenlandskonkurransen m.v.

KIFF konstaterer at i forhold til tilførsel av råvarer utenlands, vil den foreslåtte løsning med toll på tilførte råvarer generelt innebære en klar innstramming av ordningen sammenlignet med dagens situasjon. Dette har sammenheng med at toll på tilførte råvarer i mange tilfeller vil være høyere enn differansen mellom nasjonale priser og internasjonale priser for disse varene.

Samtidig ønsker KIFF å understreke at forannevnte er det generelle bildet, ut fra det pris-/tollbildet en har pr i dag. Dette modifiseres imidlertid av to forhold. For det første så varierer graden av faktisk tollbeskyttelsen for råvarer mellom ulike produkter og tollposisjoner betydelig bl.a. ut fra prisfluktuasjoner internasjonalt. For det andre er dette er en statisk betraktning, som reflekterer prisbildet og "luft" i tollvernet slik det er pr i dag. Etter KIFFs vurdering, må det også tas i betraktning at Norge på 2-3 års sikt står overfor en forhandlingsløsning i WTO, som etter alt å dømme vil lede til en større eller mindre reduksjon av samtlige tollsatser i dagens tolltariff. Av hensyn til stabilitet omkring ordningen, bør det derfor i spørsmålet om selve prinsippet og dernest i spørsmålet om nivå på tilleggstoll skjeles også til situasjonen fremover.

Mye tyder på at bearbeidingskostnadene i Norge, i hvert fall for kjøtt- og fjørfebransjen, gjennomgående ligger på et høyere nivå enn i land det er naturlig å sammenligne seg med. Dette har sammenheng med flere forhold. For det første har ambisjonene i landbrukspolitikken om en aktiv råvareproduksjon med sikker avsetning for råvarene over hele landet, helt klart virket inn på den struktur, kapasitet og lokalisering en har på foredlingsanlegg i Norge i dag. Denne innretningen av industrien er antakelig ikke optimal, med de kostnadseffekter det har sammenlignet med tilsvarende virksomhet i andre land. For det andre har Norge et generelt høyt kostnadsnivå som virker og forplanter seg gjennom hele verdikjeden. For det tredje påføres bransjen betydelige merkostnader som følge av en rekke norske særavgifter sammenlignet med konkurrenter i våre naboland. I tillegg kommer at næringsmiddelindustrien i flere av våre naboland har gjennomgått en rekke større offentlig initierte og finansierte omstillingsprogram med en relativt kostnadseffektiv industri til følge.

I høringsnotatet er det poengtert at toll på bearbeidingskostnadene vil kunne ha betydning for lokaliseringen av foredlingsvirksomheter i Norge. KIFF er enig i denne påstanden. I den grad det er tilleggstoll på bearbeiding i EUs tilsvarende ordning, vil eventuelt fravær av tilsvarende toll i den norske ordningen favorisere etablering av virksomhet i våre naboland framfor Norge

under ellers like vilkår. Denne problemstillingen bør ikke undervurderes i lys av den "nordifiseringen" en ser på innkjøpssiden i det norske dagligvaremarkedet.

Næringsmiddelindustrien har i dag generelt store transportkostnader p.g.a. distriktslokalisering, og antakelig fort vekk minst like høye transportkostnader til de store forbruksmarkedene i Norge som konkurrerende virksomheter i våre naboland. Analyser KIFF har gjennomført siste år tyder på at de samlede transportkostnadene for norsk kjøtt- og fjørfeindustri er betydelig høyere enn i Sverige, og en viktig variabel for å forklare kostnadsforskjeller mellom norsk og svensk industri i denne bransjen. Fravær av kompensasjonselementer, herunder toll på bearbeidingskostnadene, vil kunne innebære økt press på råvareprisene med de konsekvenser det vil kunne ha for produksjonsmønsteret.

Ordningen med utenlands bearbeiding innebærer i sin natur at en benytter industriell kapasitet ofte hos konkurrerende virksomheter i andre land. Som nevnt før, kan det være mye bra med det. Det er imidlertid også klart at en mer eller mindre marginal produksjon for det norske markedet, også vil kunne bli priset marginalt fra deres side ut fra mer langsiktige betraktninger. Toll på bearbeidingskostnadene bør også ses i sammenheng med en slik eventuell marginalprisingspolitikk.

Oppsummert er den faktiske situasjonen at behovet for tilleggstoll nok varierer betydelig mellom produkter og bransjer. Sentrale elementer er bearbeidingsnivå, strukturer i markedet, nærhet til tilsvarende industri i utlandet m.v. jfr. foran. RÅK-industrien opererer eksempelvis uten bearbeidingstoll, og fungerer bra med det.

Samlet vurdert, og hvor det legges særlig vekt på det generelt høye kostnadsnivået i bransjen og det faktum at en uansett står overfor reduksjoner i tollvernet som følge av WTO, er KIFFs standpunkt at det som hovedprinsipp legges toll på bearbeidingskostnadene ved utenlands bearbeiding av ikke-RÅK-varer. Dette behovet forsterkes etter vårt syn av den foreslåtte ordlyden i forskriftens § 7 (adgang til å avslå søknad i særskilte tilfeller), hvor det ikke er foreslått bygd inn noen sikkerhetsmekanisme verken i forhold til eventuelle skadevirkninger eller konkurranse situasjonen for innenlands næringsmiddelindustri. KIFF vil også påpeke at ordningen med utenlands bearbeiding er en nasjonal ordning ikke direkte regulert i WTO, og som derfor uansett vil kunne revurderes etter noe tid.

Jfr. over konstateres at behovet for bearbeidingstoll varierer sterkt. KIFF legger vekt på at dette også reflekteres i forskriftens bestemmelser i saken. Signalet fra aktive kjøtt- og fjørfe foredlingsbedrifter er at behovet varierer på alt fra 0 til 30 % dersom det skal være kun én felles tollsats for all bearbeiding.

KIFFs primære forslag at det etableres 3-4 nivåer for tilleggstoll, og hvor inndelingen av tolltariffen brukes som operativt skille mellom ulike nivåer. Vi viser i den sammenhengen til at myndighetene uansett må behandle søknader om konkrete produkter under ordningen på basis av opplysninger fra bedriftene og gi et forhåndstilsagn. KIFFs sekundære forslag er at dersom det skal være én felles tollsats, bør denne være på 20 % på bearbeidingskostnadene som reflekterer et rimelig snitt av et registrert behov i vår sektor. KIFF mener også at en hovedregel må vurderes kombinert med en mulighet for fullt tollfritak dersom det kan dokumenteres at dette gjelder en prøveproduksjon og/eller at produktet ikke finnes på det norske markedet. KIFF vil i denne sammenheng gjenta vårt hovedbudskap om at utfordringen vil være å finne et riktig balansepunkt mellom det å sikre at ordningen fortsatt er anvendbar

som et supplement til det generelle tollvernet, og det å sikre at ordningen ikke undergraver konkurransekraften for foredling i Norge.

Spørsmålet om bearbeidingstoll var oppe til styrebehandling i KIFF 8. februar, og hvor det fremkom ulike standpunkt i dette spørsmålet:

- *Et flertall i styret mente det bør være bearbeidingstoll, og at det primært etableres ulike nivåer, sekundært at det må ilegges en felles tollsats på 20 % dersom det etableres én felles tollsats. Deres hovedargument var at det generelle kostnadsnivået for industrien i Norge og hensynet til internasjonale forhold, gjør det nødvendig å legge bearbeidingstoll for å sikre konkurransekraften til innenlands industri.*
- *Et mindretall i styret mente at det ikke bør være bearbeidingstoll, og at denne følgelig må settes til 0. Deres hovedargument var at bearbeidingstoll vil redusere konkurransekraften til industrien, og at ordningen heller bør brukes som et virkemiddel for å utvikle konkurransekraften.*

3.3 Krav til egenproduksjon i Norge

KIFF stiller seg grunnleggende positiv til at norsk næringsmiddelindustri vokser ved å kjøpe seg opp eller etablere tilsvarende virksomhet i andre land. I et stadig mer internasjonalt matvaremarked vil dette kunne være et viktig bidrag til å øke deres egen konkurransekraft, både ved at det gir den flere ben å stå på, ved at det gir verdifull kunnskap om andre markeder og at en vil stå sterkere i tverrnasjonale innkjøpsordninger.

I spørsmålet om krav til egenproduksjon i Norge for å kunne bruke denne ordningen, mener KIFF at dette spørsmålet har et enkelt svar i hva som opprinnelig er tenkt å være siktemålet for ordningen nemlig ”å legge til rette for at næringsmiddelindustrien kan gjennomføre visse produksjonstilpasninger utenlands for å dekke det norske markedet” (jfr. også § 7 i høringsnotatet). Ordningen er laget som en suppleringsmekanisme for å styrke konkurransekraften til næringsmiddelindustrien i markedet, hvilket formålet fortsatt bør være. Noe annet vil være å vanne ut dette prinsippet. Problemstillingen burde slik sett egentlig ikke vært reist.

Om bedrifter uten produksjon i Norge i stort omfang skulle finne lønnsomhet i å etablere virksomhet utenlands basert på foredling av norske landbruksråvarer innenfor denne ordningen, vil en slik virksomhet normalt måtte basere seg på en forutsetning om at foredlingskostnadene i foredlingslandet er lavere og at transportkostnader og/eller bearbeidingstoll er for lave til å oppveie forskjellen, og slik sett i stor grad basere virksomheten på ulikheter i rammevilkår. KIFF finner ikke dette konkurransenøytralt i forhold til tilsvarende norske virksomheter.

For å sikre utviklingen av en konkurransedyktig norsk foredlingsindustri vil det også være viktig å sikre et rimelig volumgrunnlag for dette, noe en omfattende foredling av norske råvarer i utlandet ikke er forenlig med. KIFF kan heller ikke se at det vil være noen bærekraftig løsning for norsk primærjordbruk at råvarene foredles i utlandet i stort omfang. KIFF ønsker videre å poengtere at bedrifter uten produksjon i Norge i alle fall fritt vil kunne starte virksomhet utenlands eller i Norge, basert på at foredlingen i sin helhet skal foregå i utlandet, men at de da må foreholde seg til de ordinære tollreglene.

KIFF ser imidlertid at det vil kunne være vanskelig å håndheve et prinsipielt krav om nasjonal egenproduksjon. I praksis vil et eventuelt krav fort kunne omgås gjennom ulike forretningsmessige avtaler, eierkonstruksjoner m.v.

KIFF mener derfor, samlet vurdert, at i praksis vil en styrket sikkerhetsmekanisme, som også inkluderer eventuelle skadevirkninger og/eller konkurransesituasjonen for innenlands næringsmiddelindustri, være viktigere enn et krav om nasjonal egenproduksjon.

Ved krav til nasjonal egenproduksjon, tror KIFF det vil være en betydelig utfordring å fastsette spesifikke krav som tar høyde for alle situasjoner og behov innenfor rammen av ordningen. Eksempelvis vil et krav om å utøve virksomhet på "samme fremstillingstrinn", rigid fortolket, kunne være til hinder for å utnytte teknologi i utlandet det ikke er regningssvarende å investere i i Norge, jfr. Tines kremfløtespraybokser produsert i Belgia. Det bør derfor uansett gis rom for en viss skjønnsutøvelse i de enkelte tilfeller.

Ved krav til nasjonal egenproduksjon, mener KIFF at disse med fordel bør være relativt generelle. Det viktigste å nedfelle etter vårt skjønn vil være at:

1. Virksomheten har en aktiv egenproduksjon
2. Egenforedlingen i Norge må utgjøre den klare hovedvekt av totalproduksjonen (eks. 75%)
3. Egenforedlingen i Norge må ha en foredlingsgrad som står i et rimelig forhold til foredlingsgraden på gjeninnført vare.

Spørsmålet om krav til egenproduksjon i Norge var oppe til styrebehandling i KIFF 8. februar, og hvor det fremkom ulike standpunkt i dette spørsmålet:

- *Et flertall i styret mente det bør stilles krav til egenproduksjon i Norge for å kunne anvende ordningen med utenlands bearbeiding. Hovedargumentet var at ordningen er etablert som en ordning for å styrke konkurransekraften for industrien og at dette fortsatt må være siktemålet.*
- *Et mindretall i styret mente at det ikke bør stilles krav til nasjonal egenproduksjon. Hovedargumentene var at en vil få problemer med å operasjonalisere en slik bestemmelse, foreslåtte formuleringer er rigide, vil kunne hindre investeringer i ny teknologi og vil innebære ekstra byråkrati.*

4. Merknader til de enkelte paragrafer

4.1 Ad § 1- Virkeområde

KIFF er enig i forslagene til avgrensning av forskriftens virkeområde.

4.2 Ad § 2 – Vilkår for tollnedsettelse

Ingen merknader.

4.3 Ad § 3 - Søknad om tollnedsettelse

For å sikre mest mulig enhetlig forvaltning med øvrige importordninger på landbruksområdet, mener KIFF det er viktig og riktig at alle søknader både sendes og behandles av Statens landbruksforvaltning (SLF). KIFF er således enig i forslaget.

KIFF mener en med fordel kan ta inn en tilleggsbestemmelse i paragrafen, som gir SLF anledning til å fastsette nærmere krav til forskriften. Konkret foreslår KIFF følgende tillegg:

”Statens landbruksforvaltning kan fastsette nærmere krav til søknadens innhold og form”. Etter KIFFs vurdering vil det blant annet være aktuelt å fastsette utfyllende bestemmelser for hva som konkret menes med ”råvaredeklarasjon” og ”opplysninger om pris”.

4.4 Ad § 4 - Fastsettelse av tollsats for industrielt bearbeidede landbruksvarer

KIFF er enig i det foreslåtte grunnprinsippet for denne type varer, om at det ved gjeninnførsel ikke beregnes toll for andelen utførte varer, mens det for andelen varer tilført utenlands fastsettes en tollsats i samsvar med den aktuelle forskrift (RÅK-forskriften). KIFF mener det er ryddig at man så vidt mulig legger til grunn de samme prinsipper for tollberegning som for RÅK-varer.

KIFF konstaterer at en har valgt forskjellig prinsipp for gjengivelse av reglene i § 2 sammenlignet med §§ 4-5. KIFF har ingen sterke synspunkter på dette, men forutsetter at valg av metode ikke har noen betydning for det juridiske innhold.

4.5 Ad § 5 – Fastsettelse av tollsats for andre landbruksvarer

KIFF er enig i det foreslåtte grunnprinsippet om at det ved gjeninnførsel ikke beregnes toll for andelen utførte råvarer, mens det for andelen tilførte råvarer beregnes toll i samsvar med bestemmelsene i forskriften for administrative tollnedsettelse. En slik tilnærming bør etter KIFFs vurdering være tilstrekkelig for å ivareta de direkte interessene til norsk primærjordbruk.

Ut fra tidligere drøftinger omkring saken, synes det imidlertid ikke å være helt klart om ”andelen tilførte råvarer” skal ilegges toll med utgangspunkt i tollsatsen for ferdigvaren eller råvaren i tolltariffen. KIFF har oppfattet det slik at det er tollsatsen for råvaren en sikter til og som vil bli lagt til grunn. KIFF mener imidlertid at en med fordel kan være tydelige på dette i forskriften.

Vedrørende spørsmålet om bearbeidingstoll for andre landbruksvarer enn RÅK-varer, vises til kap. 3.2 foran.

M.h.t. definisjon av bearbeidingskostnader legger KIFF til grunn at disse omfatter kostnader ved produksjon i utlandet, inklusiv pakke- og emballeringskostnader, med tillegg av sendingskostnader frem og tilbake (altså eksklusiv kostnader for tilført råvare).

Jfr. forskriften vil andelen tilførte råvarer bli ilagt toll i samsvar med forskriften for administrative tollnedsettelse, og til det tollnivå som følger av § 6 for en nærmere angitt periode. I praksis kan imidlertid den situasjon oppstå at Statens landbruksforvaltning ut fra andre hensyn i ettertid setter ned aktuelle tollsats ytterligere, og derved endrer rammebetingelsene for den reimport som skjer etter ordningen med utenlands bearbeiding. Denne type tollnedsettelse vil normalt skje enten (1) ut fra mekanismer knyttet til jordbruksavtalens prisbestemmelser, eller (2) som følge av et generelt markedsunderskudd av en bestemt varetype. Sistnevnte har eksempelvis vært situasjonen for spekk i de senere år. KIFF mener at det spesielt i situasjoner med en varig særskilt nedsettelse av tollsatsen for en varetype (jfr. 2 foran), bør åpnes for en mulighet til å sette ned tollsatsen også innenfor denne ordningen til samme nivå med tilbakevirkende kraft etter en særskilt vurdering

4.6 Ad § 6 – Tillatelse til nedsatt toll

I utkastet er foreslått at tillatelse til nedsatt toll, kan gis for en periode på inntil ett år. KIFF er enig i at det er mange gode argumenter for at perioden bør avgrenses til opptil ett år; det

harmonerer med tilsvarende bestemmelser i andre tollforskrifter på landbruksområdet, Stortinget gjør årlige vedtak, det gjør det mulig å fange opp løpende endringer i produksjonsprosessen og vil derved lette det løpende kontrollbehovet.

På den annen side tilsier mange bedrifters behov for langsiktig planlegging en lenger planleggingsperiode, og hvor 3 år har vært antydnet som hensiktsmessig. EU opererer eksempelvis i sin tilsvarende ordning med en periode på inntil 3 år. Etter at bedriften har benyttet ordningen i eks. 2 år, bør det foretas en ny vurdering med tanke på en rullerende forlengelse ut over 3 års perioden.

Slik KIFF ser det, bør imidlertid spørsmålet om periodelengde også ses i nær sammenheng med eventuell utforming av § 7 i utkastet (adgangen til å avslå søknad i særskilte tilfeller). Slik § 7 nå er utformet innebærer den ingen form for sikkerhetsmekanisme knyttet opp til vurderinger omkring virkninger for næringsmiddelindustrien eller muligheter for å trekke tilbake en gitt tillatelse når den først er gitt. Det bemerkes at EUs tilsvarende ordning har en sikkerhetsmekanisme knyttet opp til forholdene også for næringsmiddelindustrien.

KIFF vil derfor understreke nødvendigheten av å se en bestemmelse om periodelengde i sammenheng med utformingen av en sikkerhetsmekanisme. Under forutsetning av at en sikkerhetsmekanisme gis en annen utforming en den som er foreslått i § 7, mener KIFF at en av hensyn til behovet for langsiktighet for industrien bør vurdere å innføre en lenger tillatelsesperiode enn "inntil 1 år", og hvor det legges opp til en rullering.

KIFF er enig i forslagetets hovedprinsipp om at "tillatelse må foreligge før gjeninnførsel finner sted". Samtidig ønsker vi å påpeke at ved bruk av ordningen med utenlands bearbeiding, ønsker bedrifter i mange sammenhenger å utnytte anlegg i utlandet som allerede foredler de produkter en ønsker utenlands bearbeiding for. En optimal utnyttelse av produksjonsanlegget krever i noen tilfeller en kontinuerlig produksjon uavhengig av råvaretilgang. En separat produksjon basert på norske råvarer vil unødig kunne vanskeliggjøre bruken av utenlands bearbeiding. Av disse hensyn vil KIFF understreke viktigheten av at "(hoved)vilkåret kan fravikes i særlige tilfeller".

KIFF ønsker ellers å gjøre oppmerksom på at bestemmelsen om at gjenimport skal skje innen ett år etter utførselen (jfr. § 2 tredje ledd), og at tillatelsen kan gis for "inntil ett år" (jfr. § 6 første ledd), kan forstås slik at en bedrift kan gjenimportere i opptil to år etter at tillatelsen er gitt (1+1). I møtet med LMD ble det imidlertid tydelig avklart at forskriften ikke var å forstå slik at det var noe "etterslep". KIFF vil likevel be departementene fortsatt være oppmerksom på problemstillingen, og som også må ses i sammenheng med utforming av sikkerhetsmekanismen m.v.

4.7 Ad § 7 Adgang til å avslå søknad i særskilte tilfeller

KIFF oppfatter § 7 til å utgjøre "sikkerhetsmekanismen" i ordningen, og hvor virkemidlet er foreslått til å være å avslå en søknad i særskilte tilfeller dersom avsetningsmulighetene for primærjordbruket svikter i forhold til forutsetningene i jordbruksavtalens prisbestemmelser.

KIFF er enig i at en sikkerhetsmekanisme kun bør brukes i "særskilte tilfeller", og på ingen måte være normalt å anvende. En slik praksis retter imidlertid mest krav til utformingen og forvaltningen av ordningen som sådan, og ikke selve sikkerhetsmekanismen. Uansett bør det imidlertid være en sikkerhetsmekanisme.

KIFF mener den foreslåtte sikkerhetsmekanismen er for svak. KIFF finner det naturlig at en ordning som "er ment til å legge til rette for at næringsmiddelindustrien kan gjennomføre visse produksjonstilpasninger utenlands" (jfr § 7 høringsnotatet), m.a.o. har næringsmiddelindustrien som fokus, rimeligvis bør ha en sikkerhetsmekanisme som også vurderer eventuelle alvorlige skader for den industrien den er rettet mot. Det vises til at EU har et slikt vurderingskriterium i sin tilsvarende ordning.

Videre mener en at vurderinger i forhold til målprissystemet alene vil være et svært grovt instrument til å måle alvorlige skadevirkninger også for jordbrukets avsetningsgrunnlag, og enda grovere i forhold til å fange opp eventuelle alvorlige skadevirkninger for industrien. En anser det tvilsomt om en sikkerhetsmekanisme på et slikt grunnlag vil ha noen funksjon, og dermed noen gang vil komme til anvendelse.

KIFF krever derfor at det i § 7 inkluderes en bestemmelse om adgang til å avslå en søknad "dersom slik utenlands bearbeiding i alvorlig grad vil kunne skade vesentlige interesser for næringsmiddelindustrien".

KIFF mener at det også bør vurderes å innføre en mulighet til å "trekke tilbake en tillatelse" i en gitt situasjon med alvorlige skadevirkninger enten for norsk landbruk eller næringsmiddelindustri. Viktigheten av en slik mulighet vil imidlertid henge sammen med lengden på tidsperioden det gis tillatelse for, m.a.o. utformingen av § 6 jfr. omtalen av den over.

4.8 Ad § 8 – Opplysningsplikt

Ingen merknader.

4.9 Ad § 9 – Kontroll

Ingen merknader.

4.10 Ad § 10 – Bortfall av tillatelse

Ingen merknader.

4.11 Ad § 11 – Ikrafttredelse

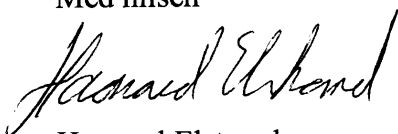
Næringsmiddelindustriens ulike bransjeorganisasjoner, herunder KIFF, har over flere år fremsatt krav om endring av regelverket for utenlands bearbeiding. Fra myndighetenes side har det likeledes lenge vært varslet at regelverket er til vurdering. Alle signaler til tross har det vært en svært urovekkende utvikling i bruken av ordningen, med alvorlige konsekvenser for bl.a. enkeltbedrifter på et svært konkurranseskjevnet grunnlag.

Alle signaler og alvorlige skadevirkninger tatt i betraktning, krever KIFF at regelverket endres så snart som formelt mulig, fortrinnsvis ved at Finansdepartementet fremmer en særskilt stortingsproposisjon på saken.

4.12 Overgangsordninger

KIFF vil peke på viktigheten av at nytt regelverk må gi klare føringer for når bruken av eksisterende bestemmelser for utenlands bearbeiding opphører. I forhold til adgangen til å benytte ordningen etter eksisterende bestemmelser, mener KIFF at hovedregelen må være at denne bortfaller straks den nye forskriften trer i kraft. Alternativt at utløpet av ordningen beregnes fra den dato forskriftsutkastet ble sendt på høring. Samtidig ser KIFF at det i enkelte tilfeller kan være vektige argumenter for å etablere overgangsordninger som bryter med hovedregelen, og som det bør tas rimelig hensyn til.

Med hilsen



Haavard Elstrand
fung. adm. direktør