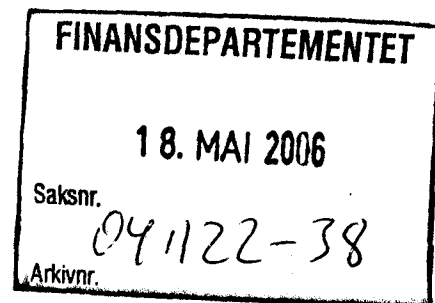




DET KONGELIGE
UTENRIKSDEPARTEMENT



Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO
Norge

Deres ref.:

Vår ref.:
06/00917-3

Dato:
11.5.2006

Høring - utkast til lov om toll og vareførsel.

Det vises til brev av 17.01.2006 fra Finansdepartementet vedrørende ovennevnte sak.

Utenriksdepartementet har følgende kommentarer til utkastet:

1. Utenriksdepartementet anser den samordning og utbygging av dagens regelverk som foreslås i utkastet som hensiktsmessig og nyttig. Resultatet vil bli en sammenstilling av sentrale deler av handelsregelverket som vil tydeliggjøre det internasjonale regelverk som følges, slik at loven på de fleste områder vil bli den sentrale lov på det handelsrettslige område. Utenriksdepartementet gjør også oppmerksom på at en ny norsk lov om toll og vareførsel vil være gjenstand for atskillig oppmerksomhet fra våre handelspartnere, blant annet ved landgjennomgangen i WTO, der lovteksten også vil måtte presenteres på et WTO-språk (engelsk). Det bør vurderes å lage et sammendrag av den kommende proposisjonen på engelsk.
2. Utenriksdepartementet slutter seg til de alminnelige synspunkter om at tollovgivningen bør betraktes som et hele, og i nødvendig utstrekning bør lovtekstene utstyres med henvisninger, slik som nevnt i høringsnotatets kapittel 6. Tolloven synes således å få innvirkning på behovet for importreguleringer etter lov om innførsle- og utførslerreguleringen av 6. juni 1997 nr 32. Behovet på importsiden for denne loven antas å bli redusert, særlig i den grad det ikke blir snakk om regulering gjennom kvoter- og lisensiering.
3. Utenriksdepartementet er enig i at det inkluderes i loven, jf. utkastet til § 10-7, bestemmelser som gir mulighet for opphevelse av innrømmelser eller andre forpliktelser for å kunne møte med mottiltak manglende eller utilstrekkelig implementering av avgjørelser i WTOs tvisteløsningsorgan. Slik kompetanse må tillegges Kongen, slik det er foreslått. Det er viktig å inkorporere i norsk lov en slik bestemmelse som retter opp en utelatelse fra implementeringen etter den forrige forhandlingsrunden om det multilaterale

handelsregelverket i GATT. Dette ikke minst i lys av den utvikling man nå har sett i WTO med tvistesaker og aktiv bruk av mottiltak for å sikre at tapende part implementerer resultatet av en tvistesak.

I praktiseringen av fullmakten vil det være spørsmål om hvilket departement som bør ha ansvaret for å fremme kongelig resolusjon i saken. Utenriksdepartementet har kommet til at det sentrale er at lovhjemmel nå blir etablert og at kompetansen til å fatte tiltak tillegges Kongen. Samtidig er det klart at Utenriksdepartementet vil stå i en særlig sentral stilling i det forberedende arbeidet i slike saker, i lys av de utenriks- og handelspolitiske hensyn knyttet til innføring av slike tiltak. Det fremstår derfor som naturlig at Utenriksdepartementet bør være ansvarlig departement for vedtak om slike tiltak. Den tekniske gjennomføringen i forskrifter kan ev. ligge hos andre departementer.

Det bør gis en hjemmel til å gjennomføre tiltak etter tvisteløsning i andre fora enn DSU, typisk i frihandelsavtalene, se nærmere omtale under § 10-7.

4. Det minnes om at de pågående forhandlingene i WTO omfatter blant annet regelverket for antidumping; subsidier og utjevningstiltak; og for regionale handelsavtaler. Tollovforslaget er basert på bestemmelsene slik dette følger av dagens WTO-regelverk og det samme er høringskommentarene herfra.

Det må imidlertid påregnes at forhandlingene, som etter planen skal avsluttes i 2006, vil føre til endringer i dagens WTO-bestemmelser. Dette kan føre til behov for endringer i de foreslåtte lovbestemmelsene. Dette kan tilsi at man bør vurdere å avvente fremleggelse av lovsaken til forhandlingene er avsluttet, for om mulig å justere den endelige lovtekst i samsvar med resultatet av WTO-forhandlingene.

I denne sammenheng vises spesielt til forslaget §10-1, tredje ledd, siste punktum, hvor det heter at "Tiltaket skal oppheves senest 5 år etter den dag det ble iverksatt, med mindre ...". Norge har under de pågående forhandlingene fremmet forslag om at denne fristen skal være absolutt. Det kan ikke utelukkes at fremleggelse av et lovforslag nå om antidumpingtiltaks maksimale varighet, vil kunne svekke Norges bestrebelser på å få til en kortere varighet enn det som er dagens praksis, jf. USAs antidumping og antisubsidietiltak mot norsk laks som har vart sammenhengende siden 1991. Dette kan tale for å avvente lovforslaget til forhandlingsresultatet er klart, se også kommentarer nedenfor.

I forhold til regelverket om antidumping, subsidier og utjevningstiltak som er under forhandling i WTO, kan det vurderes å innføre en forskriftshjemmel til å gjennomføre sannsynlige endringer av regelverket uten å måtte endre lovverket.

5. Når det gjelder utformingen av lovforslagets kapittel 9 om tollnedsettelse har Utenriksdepartementet enkelte innvendinger, spesielt vedrørende forslag til § 9.4(1) om at "Tildeling av tollkvoteandeler skal legges ut på auksjon, dersom departementet anser at markedsforholdene ligger til rette for det, og avtale med fremmed stat eller organisasjon ikke er til hinder". Utenriksdepartementet mener at det neppe er formålstjenlig å nedfelle i lovs form at auksjon skal benyttes som metode for tildeling av tollkvoter, da det kan være tilfeller hvor andre og mer overordnede hensyn taler mot bruk av auksjon. Det er også en pågående diskusjon i WTO om auksjon kan tillates som tildelingsmetode. Det foreslås derfor at

formuleringen i første punktum erstattes av en "kan"-fullmakt, for eksempel slik: "Tildeling av tollkvoteandeler kan legges ut på auksjon, dersom departementet anser at markedsforholdene ligger til rette for det, andre overordnede hensyn ikke taler mot det og avtale med fremmed stat eller organisasjon ikke er til hinder". Utenriksdepartementet vil også bemerke at auksjonsordninger prinsipielt bør utformes slik at de mest mulig effektivt kan hindre misbruk, for eksempel ved at innførselsrettigheter blir kjøpt opp av et fåtall aktører med sikte på å holde nykommere ute.

Videre heter det i lovutkastets § 9-1(1) annet punktum at: "Tollnedsettelsene skal ivareta hensynet til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon av landbruksvarer, og hindre uønskede markedsforstyrrelser." Begrepet "markedsforstyrrelser" og sammenstillingen "uønskede markedsforstyrrelser" kan synes lite egnet, sett på bakgrunn av den løpende debatten i WTO om adgangen til tiltak. Det bør derfor være stor grad av varsomhet med slik begrepsbruk i lovtekster. I en slik sammenheng vil det fra norsk side være ønskelig at slik adgang har klar folkerettslige forankring, og at begrepsbruken i vår internrett er konsistent med et slikt syn. Utenriksdepartementet antar derfor at formuleringen bør utgå.

6. Gjennomføringen av frihandelsavtalene bør klargjøres, se enkelte kommentarer nedenfor.

7. Mer detaljerte kommentarer i høringssaken fremgår av det nedenforstående:

Side 83, vedrørende liste over relevante forskifter gjøres oppmerksom på at "forskrift av 18. desember 2000" er blitt erstattet av "Forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer" datert 1. januar 2006. Den tidligere forskriften blir omtalt også på sidene 86, 185, 187 og 188.

Side 96: I femte linje foreslås å endre "USD" til "DSU" og i syvende linje foreslås å endre "AGP" til "GPA" i tråd med det som er de vanlig brukte forkortelsene av de angjeldende avtaler.

Side 100, punkt 14.7.1: Her vises det til muligheten for mottiltak etter Tvisteløsningsavtalen. For fullstendighetens skyld bør det også tas inn en tilføyelse om at Avtalen om beskyttelsestiltak også har bestemmelser som åpner for rebalanserende tiltak.

Side 102, punkt 14.7.3: Her heter det at "subsidieavtalen inndeler subsidier i tre hovedgrupper". De bestemmelsene som gjaldt subsidier det ikke kan treffes mottiltak mot, opphørte ved utløpet av 1999, da bestemmelsen ikke ble forlenget.

Side 102, punkt 14.7.4, punktets 1. avsnitt, 1. setning:

- Det er ikke et krav om at importøkningen som foranledninger tiltak kommer "fra et annet medlemsland". Derimot er det en forutsetning at det er en "uforutsett" importøkning. Således erstattes "fra et annet medlemsland" med "uforutsett". Første del av setningen vil etter dette lyde: "Generalavtalens artikkel XIX tillater medlemsstatene å sette i verk krisetiltak hvis importen av en vare uforutsett øker ..."

Side 102 punkt 14.7.4, punktets 3. avsnitt: Det foreslås at siste setning erstattes med: "Importstaten skal bestrebe seg på å opprettholde GATT-innrømmelser overfor land som blir berørt av tiltak i vesentlig samme grad. Dersom dette ikke skjer, tillater Generalavtalen

artikkel XIX og Avtalen om beskyttelsestiltak eksportstaten å gå til mottiltak ved å suspendere tilsvarende handelskonsesjoner.”

Side 103, punkt 14.7.6, punktets 2. avsnitt: I tredje linje strykes ”sine” foran tollkonsesjoner.

Side 104, punkt 14.8.1, punktets 1. avsnitt: Første del av første setning endres til: ”Frihandelsavtaler innebærer gunstig behandling vedrørende toll og andre restriktive handelsreguleringer av varer mellom partene ...”. Det vises til at det, i GATT artikkel XXIV:8, stilles krav til avskaffelse av både toll og andre restriktive handelsreguleringer for den vesentlige del av samhandelen.

Side 108, punkt 14.10.1, siste linje: Her står det at ”Beskyttelsestoll er så langt ikke benyttet”. Imidlertid ble beskyttelsestoll iverksatt for første gang den 5. april 2006 for potetflak.

Side 112, punkt 15.1, punktets 1. avsnitt: I sjette linje erstattes ”WTO-avtalens artikkel XXIV” med ”Generalavtalens artikkel XXIV”.

Side 182: Under motiveringen til § 8-10, første ledd, når det vises til bruk av beskyttelsestiltak etter Generalavtalens artikkel XIX, så burde også forholdet til frihandelsavtaler vært omtalt.

Side 186, ad § 9-1, punktets 2. avsnitt: jf. kommentar under punkt 5 foran.

Side 188, ad § 9-4, punktets 2. avsnitt: jf. kommentar under punkt 5 foran.

Side 191: I femte siste linje heter det: ”et og samme skadetilfelle ikke skal være gjenstand for både anti-dumping- og utjevningsavgifter”. Om omtalen av EU-retten som det vises til også tar sikte på å reflektere Generalavtalens artikkel VI:5, antas at det vil være mer presist å anføre ”et og samme skadeomfang ikke skal bøtes ved både anti-dumping- og utjevningsavgifter”. Det er mulig å ha begge typer tiltak samtidig, men det er vår forståelse at samme skadeomfang ikke kan bøtes på to ganger, jf. kommentar knyttet til side 207.

Side 191: I tredje siste linje vises til § 10-5. Riktig henvisning antas å være til § 12-22 (4).

Side 193: I syvende/åttende linje bør ”undersøkelse” erstattes med ”gjennomgang”.

Side 193: I 10. linje bør ”oppstår” erstattes med ”forårsakes”.

Side 193: Når det i teksten som refererer til *tredje punktum* heter at midlertidige tiltak skal begrenses til 120 dager, så vil dette være en strengere bestemmelse enn det som følger av Antidumpingavtalens artikkel 7.4 som på visse forutsetninger tillater tiltak i inntil 9 måneder. At man foreslår en sterkere tidsavgrensning enn det som følger av Antidumpingavtalens artikkel 7 bør fremgå av motiveringen.

Side 196: Vedrørende *tredje ledd, annet punktum* så heter det at ved kvantitative reguleringer ”skal” en kvote fordeles slik at berørte eksportland hver gis en forholdsmessig andel. Dette er ikke et absolutt krav etter Avtalen om beskyttelsestiltak, slik at ”skal” må erstattes med ”kan”. Det er videre vår forståelse at det normale vil være fastsettelse av en global kvote som det konkurreres om.

Side 204, siste avsnitt: Her synes kravet til konfidensiell behandling av en klage å gå lenger enn det som følger av Antidumpingavtalens bestemmelser. Det stilles derfor spørsmål ved om det ikke er et skille mellom offentliggjøring av selve innholdet i en klage og det forhold at en klage har kommet inn. Alternativt til foreliggende tekst i motiveringen om at "Før dette tidspunkt skal klagen behandles konfidensielt", kan være å si at det etter Antidumpingavtalens artikkel 5.5 vil være opp til vedkommende forvaltningsorgan å beslutte kunngjøring av klage i tråd med Antidumpingavtalen. Videre gjøres oppmerksom på at dette er et punkt som er under diskusjon under de pågående forhandlingene med sikte på at innholdet i klager kan tilflyte berørte parter på et tidlig tidspunkt i saksbehandlingen.

Side 205, annet avsnitt: Selv om man ser det hensiktsmessige i at FIN kan beslutte å gi undersøkelsesmyndighet til andre, er det tvil om hensiktsmessigheten av å nevne konkrete eksempler på mulige undersøkende myndigheter, slik som Konkurransetilsynet og Statens Landbruksforvaltning.

Side 205, tredje avsnitt: Siden dette gjelder antidumpingsaker, er det i avsnittets fjerde linje ikke relevant å vise til "enten dumping eller subsidier", men kun til "dumping".

Side 206, annet avsnitt viser til en lang rekke artikler angivelig i Avtalen om subsidier og utjevningstiltak. Imidlertid gjelder de konkrete artiklene som det vises til de bestemmelser på de ulike punkter som gjelder i Antidumpingavtalen, slik at riktig artikkelhenvisninger må foretas.

Side 207, fjerde avsnitt: Vedrørende bestemmelsene knyttet til *fjerde ledd* så brukes ordet "saksforhold" når det beskrives det forhold at etter Generalavtalen artikkel VI:5 så kan ingen vare pålegges både antidumpingtoll og utjevningstoll til motvirkning av en og samme situasjon fremkalt ved dumping eller eksportsubsidiering. Vår forståelse er at den angjeldende bestemmelse regulerer at tiltak for å motvirke *samme skade* ikke kan gjøres med to parallelle tiltak. Dersom det skal benyttes både antidumpingtiltak og antisubsidietiltak må således den skade som skyldes antidumping kunne isoleres fra den skaden som skyldes subsidier. Det antas derfor at det istedenfor "saksforhold" bør vurderes å benytte begrepet "skadeforhold".

Side 207, fjerde avsnitt: Den andre setningen lyder "Regelen innebærer at klageren på et tidlig stadium må treffe et valg, og at undersøkelsesmyndighetene ikke uten videre kan vurdere om en klage over subsidiert import heller bør behandles etter reglene om antidumpingtiltak". Dette reflekterer en streng fortolkning av Antidumpingavtalen og Avtalen om subsidier og utjevningstiltak, da det er mulig med to parallelle undersøkelser gitt at klagen er tilstrekkelig dokumentert. Derfor foreslås strøket "og at undersøkelsesmyndighetene ikke uten videre kan vurdere om en klage over subsidiert import heller bør behandles etter reglene om antidumpingtiltak". Alternativt bør det fremgå av motiveringen at dette kan leses som en begrensning i den muligheten norsk næringsliv har til å få vurdert både antidumping- og antisubsidietiltak som er snevrere enn det som følger av Generalavtalen.

Side 207, femte avsnitt: Vedrørende bestemmelsene knyttet til *femte ledd*, vises det til både "antidumping og subsidier", mens det korrekte antas kun å være en henvisning til det siste, "subsidier".

Side 246, ad § 9-1, første ledd, første punktum hvor det heter: "For å legge til rette for innførsel av landbruksvarer som supplement til norsk produksjon, og for å møte forbrukernes og næringsmiddelindustriens behov, kan departementet, sette ned ordinære tollsatser". Bestemmelsen om nedsettelse av tariffbestemt toll bør kunne gjøres ut i fra hensynet til forbrukere eller næringsmiddelindustri alene; og "som supplement til norsk produksjon" foreslås derfor strøket.

Side 246, ad § 9-1, første ledd, annet punktum: Det heter her at: "Tollnedsettelsene skal ivareta hensynet til avsetningsgrunnlaget for norsk produksjon av landbruksvarer, og hindre uønskede markedsforstyrrelser." En slik bestemmelse kan synes fremmed inntatt i lovteksten og målsetningen om å hindre markedsforstyrrelser foreslås tatt ut. Slike målsetninger kan tas inn i den enkelte forskrift etter behov, jf. kommentar under punkt 5 foran.

Side 247, ad § 9-4: "Skal" erstattes med "kan", jf. kommentar under punkt 5 foran.

Side 248: Hvorvidt bestemmelsene i § 10-1 (2) og (3) skal inntas i loven eller i forskrifter må vurderes nærmere. Det stilles spørsmål ved om ikke disse bestemmelser mer naturlig hører hjemme i forskrifter.

Side 248: Vedrørende § 10-2: Når det i definisjonen av hva som menes med dumping i tillegg til innførsel vises til "markedsføring", så vil dette bety en utvidende tolkning av begrepet dumping som avviker fra den vanlige forståelsen. I forslaget bes strøket "eller markedsføring" for å unngå en ukorrekt og utvidende definisjon av dumping.

Side 249: Hvorvidt bestemmelsene i § 10-3 (2) og (3) skal inntas i loven eller i forskrifter må vurderes nærmere. Det stilles spørsmål ved om ikke disse bestemmelser mer naturlig hører hjemme i forskrifter.

Side 249: I bestemmelse for utjevningstiltak savnes en hjemmel, tilsvarende den i § 10-1 (6) for antidumpingtiltak, som hjemler at departementet i forskrift kan gi bestemmelser om utjevningstiltak.

Side 250: § 10-5 (3) gir inntrykk av at det ved kvantitative reguleringer skal foretas en landfordeling av kvoter. Dette er en mulighet, men ikke et absolutt krav etter Avtalen om beskyttelsestiltak.

Side 255: § 12-22 (4) lyder: "Ett og samme faktiske forhold kan ikke behandles både som klage over subsidier og klage over dumping". Denne bestemmelsen bes gjennomgått i lys av kommentarene ovenfor vedrørende dette, jf. kommentarene til side 191 og 207.

8. Merknader til de enkelte bestemmelsene:

§ 1-1 bokstav c.

Det synes uhensiktsmessig å slå sammen definisjonen av fartøy og luftfartøy, jf at forskjellige folkerettslige skranker fins og at det reguleres ulikt i loven, se § 13-3 bokstav d).

§ 1-1 bokstav m

Det bør fremgå klart at loven bare gjelder norsk territorialfarvann ved Fastlands-Norge, og ikke norsk territorialfarvann ved Svalbard og Jan Mayen. Dette kan gjøres for eksempel ved å la lovteksten lyde ”det norske fastland med tilhørende territorialfarvann, men ikke ...”

§2-1 det bør fremgå at tollskyld også omfatter normaltillfeller av lovlig fortolling, jf definisjonen i §1-1 n. Det synes uklart hva som her er ment.

§8-2, 1. ledd

Det er uklart om det etter lovforslaget kreves ytterligere gjennomføringsvedtak for at frihandelsavtalene skal gi rett til tollpreferanser. Se også merknader til utkast til plenarvedtak i Stortinget og § 8-3 3. ledd. Det bør fremgå at frihandelsavtalene må være i kraft for Norge, jf av ikrafttredelsestidspunktet og inngåelsestidspunktet ofte kan være ulikt.

Begrensingen til fremmede stater eller gruppe av stater bør utgå, da også andre enheter og internasjonale organisasjoner kan tenkes som motpart. Tollunioner vil ikke være å anse som en gruppe av stater, men et eget internasjonalt folkerettssubjekt. Se også §8-10 og utkastet til plenarvedtak § 4, som benytter en annen og mer treffende ordlyd.

§ 8-2, 2. ledd, 1. setning og §8-3, 2. ledd

Men en avtales virkeområde menes normalt dens geografiske virkeområde – dvs. normalt avtalepartenes territorium. Kumulasjonsregler, f. eks i Europa eller EFTA, vil dermed ikke være omfattet. Frihandelsavtalene vil imidlertid ofte kunne innholde forpliktelse til å gi preferansetoll også for varer. Ordlyden bør derfor endres.

§ 8-3, 3. ledd

Uklart om det er et nødvendig vilkår for at preferansetoll skal gis at forskriften er gitt, eller om den kun er ment å være deskriptiv. Tollsatsene for de enkelte varegrupper bør fremgå av forskriften.

§8-10 e) og f)

Savner en redegjørelse for hvorfor reglene om opprinnelse for fiske er annerledes regulert, enn det som vanligvis følger av frihandelsavtalen til Norge. Dette gjelder blant annet tilleggsvilkåret om registrering utover flaggstat.

§10-5

Uklart hva som siktes til med henvisningen til folkeretten, som også er uheldig formulert. Det bør vurderes heller å gi en generell bestemmelse om dette.

§10-7

Også avgjørelser fra andre tvisteløsningsorganer bør med, ikke bare WTOs tvisteløsningsorgan. Spesielt EFTAs frihandelsavtaler inneholder tilsvarende regelverk, men også andre avtaler kan inneholde regler om tvisteløsning.

Det bør fremkomme av forarbeidene at tiltak etter § 10-3 kan omfatte mer enn opphevelse av tollpreferanser, f.eks adgang til etablering i tjenestesektoren eller immaterielle rettigheter.

Det bør gis en vidtgående derogasjonsbestemmelse, slik at de mest effektive tiltak innen de aktuelle folkerettslige rammer kan treffes.

Kravet om forhåndsgodkjennelse av tiltaket av Tvisteløsningsorganet bør utgå, fordi et slikt krav ikke vil gjelde for andre typer bindene tvisteløsningsmekanismer, jf at bestemmelsen bør utvides til også å omfatte dette.

Kap 14

Kapittelet bruker mange ulike begrep for å angi områder. Begrepsbruken bør gjennomgås og settes i sammenheng med definisjonen i Kap 1. Dette gjelder særlig i forhold til skillene mellom Fastlands-Norge og Svalbard/Jan Mayen.

§14-8

For ordens skyld påpekes at også andre folkerettslige avtaler kan sette grenser for taushetsplikten. Problemstillingen har vært aktuell ved traktatbestemmelser som pålegger en plikt til utveksling av taushetsbelagte opplysninger med de begrensninger som følger av nasjonal lovgivning. Det bør vurderes om ordlyden kan endres for å fange bedre opp denne type tilfeller.

Kap 15.

Det savnes en nærmere redegjørelse for Norges folkerettslige forpliktelser på området, spesielt TRIPS-avtalen og hvorledes regelverket er ment å gjennomføre dette. Spesielt savnes en klarere forklaring på ev. endringer i forhold til dagens situasjon.

Merknader til vedtak i Stortinget:

§ 2, 1. ledd

Uklart hvorfor det er benyttet "kan" og ikke "skal", jf. kommentarer om gjennomføringen ovenfor.

§2, 2. ledd

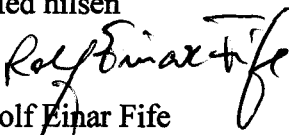
Også frihandelsavtaler Norge måtte fremforhandle utenom EFTA bør inngå i hjemmelen. For øvrig bør ordene "som fremforhandles" bør byttes med "som fremgår av"


Iverksettelsen krever egen forskrift av departementet. Det bør fremgå om denne fullmakten skal kunne delegeres Toll- og avgiftsdirektoratet, dersom dette er ønskelig.

§ 4, 2. ledd

Kravet om at Stortinget skal orienteres synes unødvendig å ta med. Dette vil uansett følge av vanlige prosedyrer og pga hasteaspektet som kan oppstå vil det ev. i første omgang kunne være bare Stortingskomiteen som orienteres. Det fremstår også som uklart om dette skal være et gyldighetsvilkår for vedtaket.

Med hilsen


Rolf Einar Fife
ekspedisjonssjef

På vegne av Maren Edvardsen


Maren Edvardsen
Førstekonsulent