


DET KONGELIGE
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET

FINANSDEPARTEMENTET

21. MAI 2006

Saksnr.

04, 122-41

Arkivnr.

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
04/122 SA TFL/rla

Vår ref
200600397-/NMO

Dato
19.05.2006

Høring - utkast til lov om toll og vareførsel

Det vises til høringsbrev fra Finansdepartementet datert 17. januar 2006 og høringsnotat med utkast til lov om toll og vareførsel. Videre vises det til telefonsamtale med Torbjørn Flørenes 2. mai hvor vi ble gitt en utsatt høringsfrist. Dette er en felles høringsuttalelse fra Statens landbruksforvaltning (SLF) og Landbruks- og matdepartementet (LMD).

Generelt

Landbruks- og matdepartementet ser det som positivt at Finansdepartementet med dette har lagt frem et forslag om en ny lov om toll og vareførsel. Forvaltningen er i stadig utvikling og det er viktig å sørge for at sentralt regelverk er moderne og svarer til nye krav fra alle typer brukere. Vi legger til grunn at dette er en lovteknisk revisjon som ikke skal medføre materielle endringer i regelverket. Tollvernet for landbruksvarer er en viktig og integrert del av landbrukspolitikken. Det er derfor av avgjørende betydning at forvaltningen av tollvernet utformes slik at det er et godt redskap og oppfattes som legitimt i forhold til overordnede politiske målsetninger for landbrukspolitikken.

Vi legger til grunn at de fullmakter som ble delegert til landbruksmyndighetene i forbindelse med omleggingen av tollvernet i 1995 videreføres når den nye loven trer i kraft. Konkret gjelder dette blant annet fullmaktene som er nedfelt i tolltariffens innledende bestemmelser (TIB) §§ 5 og 6, og som er delegert til Landbruks- og matdepartementet ved Kgl. res 30. juni 1995 nr. 600.

Tollvernet er en integrert og viktig del av landbrukspolitikken. Dermed får også tollregelverket en betydning både for importvernet for landbruksvarer og

landbrukspolitikken mer generelt. Importen av landbruksvarer reguleres gjennom en kombinasjon av ordinære tollsatsar som fremkommer i tolltariffen og en adgang for forvaltningen til å justere ned tollsatsene gjennom budsjettåret. Tollbeskyttelsen av landbruksvarer er således et sentralt virkemiddel for å sikre omsetning av norske landbruksvarer til priser fastsatt i jordbruksavtalen. En del av importen er omfattet av ulike tollkvoter, hvor importørene tildeles begrensede importrettigheter (kvoteandeler) innenfor forskjellige kvoteordninger. De ordinære tollsatsene for landbruksvarer varierer ganske sterkt, avhengig av beskyttelsesbehovet. Satsene er dels spesifikke, og dels verdibaserte. De fleste industrivarer er imidlertid tollfrie. Denne beskrivelsen bør reflekteres i den endelige proposisjonen som oversendes til Stortinget.

I utkastet blir det spesielt fremhevet at reguleringer av mer handelspolitisk karakter også vil bli omfattet av den nye tolloven. Dette anser vi som positivt ettersom det vil bidra til å gi brukerne av loven et helhetsbilde over hvilke rammer som ligger til grunn ved innførsel av varer til Norge.

Vi ønsker på denne bakgrunn å kommentere både Generell og Spesiell del i høringsnotatet. En målsetning med dette er blant annet å bidra til at beskrivelsen av dagens system på våre områder er mest mulig dekkende før denne legges inn i en Ot. prp. Av den grunn har vi gått relativt detaljert inn på en del punkter i Generell del i notatet, som vi antar vil bli prosadelen i en fremtidig Ot. prp. Høringsuttalelsen er todelt, med et mer prinsipielt brev (hovedbrev) og et vedlegg med endringsforslag primært knyttet til den fremtidige prosadelen av en Ot. prp.

Her vil spesielt peke på følgende områder, hvor vi mener det kan være nødvendig å gjøre justeringer i forhold til høringsnotatet før utkastet går til Stortinget:

1. Beskrivelsen av dagens tollvern for landbruksvarer i Generell del, herunder behovet for oppdatering som følge av ny forskrift om administrative tollnedsettelse (FAT)
2. Definisjon av landbruksvarer
3. Omtalen av ordningen med utenlands bearbeiding og bestemmelsene om dette i lovutkastet
4. Lovutkastets bestemmelser for spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer
5. Definisjonen av tollmyndighet
6. Bindende forhåndsuttalelser om klassifisering

Felles for disse er at det bør gjøres endringer både i den beskrivende delen og i lovteksten for at disse skal reflektere og videreføre gjeldende rett på området.

1. Beskrivelsen av dagens tollvern for landbruksvarer i Generell del, blant annet med utgangspunkt i revidert forskrift om administrative tollnedsettelse

LMD foreslår en del endringer i kapittel 13 i høringsnotatets Generelle del og til merknadene til lovutkastets kapittel 9. Det er to hovedårsaker til at vi foreslår så vidt mange endringer i kapittel 13 i Generell del. For det første mener vi at teksten ikke synes helt oppdatert og til dels synes basert på beskrivelser fra den første tiden etter

omleggingen av tollvernet i 1995. For det andre ble forskrift om administrative tollnedsettelse endret med virkning fra 1. januar i år. Dette er ikke reflektert i høringsnotatet og vi har derfor foreslått ny tekst som vil dekke dette. Her vil vi også bemerke at den nye FAT er tilpasset strukturen i lovutkastets kapittel 9.

Kapittel 13 er det mest sentrale kapittelet for LMD i utkastets generelle del fordi det beskriver landbruksforvaltningens fullmakter slik de antas å fungere i dagens system. Vi ser det derfor som viktig at teksten i kapittelet på en korrekt måte gjenspeiler den faktiske og rettslige situasjonen på landbruksområdet når det gjelder tollnedsettelse, særlig med tanke på utformingen av en fremtidig Ot. prp. Omfanget av endringer var så vidt stort på enkelte punkter at vi har valgt å skrive ut teksten slik vi mener den bør være med både våre nye forslag og eventuell original tekst hentet fra høringsnotatet. Dette vil fremgå i vedlegget under våre merknader til kapittel 13. I vedlegget har vi videre foreslått en del endringer i merknadene til lovteksten (Spesiell del ss. 168-190), som vi mener er helt nødvendige for å tydeliggjøre gjeldende rett på landbruksområdet. Dette er til en viss grad knyttet til ny FAT. Vi vil ellers bemerke at det i kapittel 15 i Generell del er gitt en god oversikt over preferansetollbehandling, og videre en god begrunnelse for hvorfor dette området bør reguleres i lovs form.

Vi ønsker etter dette å foreslå konkrete endringer i både lovteksten og merknadene til kapittel 9. Under finnes forslaget til endring i § 9-3 og merknadene til denne. Forslagene til endringer i merknadene til lovteksten ellers i kapittel 9 finnes i vedlegget.

Til § 9-3 i lovteksten (s .247) Individuell nedsettelse av tollsats på landbruksvarer og bearbejdede landbruksvarer etter søknad

Høringsforslagets § 9-3 (3) er etter departementets mening ikke i tråd med gjeldende rett og må derfor endres eller strykes. Vi mener det er mest hensiktsmessig å stryke § 9-3 (3). Etter ordlyden stiller bestemmelsen krav om at søknad om individuell tollnedsettelse skal være mottatt av rette myndighet før varen tolldeklarerer. Vi mener at det ikke er relevant å stille et slikt krav i loven. Spørsmålet må være hvorvidt importøren skal få redusert toll i henhold til innvilget tollnedsettelse. Dette avgjøres av om den individuelle tollnedsettelsen er gitt gyldighet for et tidsrom som omfatter innførselstidspunktet. I denne sammenheng er det derfor tilstrekkelig for vårt formål at loven gir departementet myndighet til å fastsette forskrift om gyldighetsperioden for den individuelle tollnedsettelsen, jf. høringsforslagets § 9-3 (5). Gjeldende forskrifter inneholder slike bestemmelser om gyldighetsperioden.

Vi foreslår videre at reglene om vedtak samles i ett ledd, og foreslår derfor at § 9-3 (2) og (4) slås sammen til nytt annet ledd. Følgende tekst foreslås for ny § 9-3 (2):
Vedtak om nedsettelse av tollsats skal treffes på grunnlag av søknad. Vedtaket skal angir den vare og det kvantum som omfattes, den periode nedsettelsen gjelder for, samt den berettigede fysiske eller juridiske person.

Som en følge av at vi foreslår å stryke § 9-3 (3), foreslår vi også endringer i forslaget § 9-3 (5). Som en konsekvens foreslår vi å stryke siste del av ny § 9-3 (4). Etter dette lyder departementets forslag til § 9-3 slik:

”§ 9-3. Individuell tollsats på landbruksvarer og bearbeidede landbruksvarer etter søknad

(1) Med individuell tollnedsettelse menes i denne paragraf enkeltvedtak om å sette ned tollsatsen på en angitt mengde av en bestemt landbruksvare eller bearbeidet landbruksvare, innenfor et angitt tidsrom, og der vedtaket er rettet mot én eller flere bestemte fysiske eller juridiske personer som har søkt om dette.

(2) Vedtak om nedsettelse av tollsats skal treffes på grunnlag av søknad. Vedtaket skal angi den vare og det kvantum som omfattes, den periode nedsettelsen gjelder for, samt den berettigede fysiske eller juridiske person.

(3) Departementet kan gi forskrift om nedsettelse av tollsats etter denne paragraf, herunder om saksbehandling, opplysningsplikt, kontroll, administrative sanksjoner og gyldighetsperiode.”

2. Definisjon av landbruksvarer

I lovforslagets § 9-1 (3) er departementet gitt hjemmel til å fastsette i forskrift hvilke varer som skal anses som landbruksvarer etter kapittel 9. Det er ikke gitt tilsvarende hjemler i henholdsvis § 6-4 (om innenlands bearbeiding) og § 7-4 (om utenlands bearbeiding). LMD har vurdert muligheten for å legge inn en definisjon av landbruksvarer i kapittel 1, men kom til at det ikke ville bli hensiktsmessig. Det ville i så fall blitt nødvendig å gi hjemler til å fastsette unntak fra hoveddefinisjonen fordi forskriftene for nedsettelse av toll på landbruksvarer har ulikt vareomfang som stort sett for alle avviker fra en slik hoveddefinisjon. Videre vil det ikke være hensiktsmessig å utforme en definisjon i loven som tar utgangspunkt i kapitler og posisjoner i tolltariffen. En eventuell endring av disse ville i så fall ført til at loven måtte endres.

Vi foreslår etter dette å stryke § 9-1 (3) fordi det er en hjemmel knyttet eksklusivt til kapittel 9 og således ikke får anvendelse for de andre relevante bestemmelsene i loven. Det følger av hjemmelen til å gi forskrift at det også må angis virkeområde for den enkelte forskrift. På den måten vil det fremgå hvilke varer som kan omfattes av den aktuelle forskriften. Vi legger til grunn at lovens bruk av begrepet ”landbruksvarer” gir mening som en dikotomi til industrivarer. Det vil derfor være riktigst å ikke definere dette nærmere i lovteksten. Begrepet bør imidlertid utdypes i spesialmotivene.

3. Omtalen av ordningen med utenlands bearbeiding og bestemmelsene om dette i lovutkastet

Ordningen med utenlands bearbeiding av landbruksvarer ble endret med virkning fra 1. juli 2005. Denne endringen er ikke reflektert i lovutkastet. Vi har derfor forslag til endringer både av lovteksten og merknadsteksten på dette området. Samtidig vil vi

også påpeke at det planlegges endringer i ordningen i løpet av inneværende år og legger til grunn at disse innarbeides i lovutkastet før oversendelse til Stortinget.

Til § 7 – 4 (i lovtteksten) Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon (utenlands prosessering)

Her er ”prosessering” innført som et nytt begrep i forhold til gjeldende regelverk. I tolltariffens innledende bestemmelser og LMDs forskrift om ordningen brukes begrepet utenlands bearbeiding. Vi foreslår at sistnevnte videreføres ettersom det er godt innarbeidet. LMD foreslår at bestemmelsen i den nye tolloven tar utgangspunkt i gjeldende § 17 – 2 i TIB (slik den fremstår etter endringen i juli 2005). Vi har i tillegg tillatt endringer av ordlyden i dagens TIB § 17-2 (1) for å tydeliggjøre skillet mellom landbruksvarer og andre varer. Ny § 7 – 4 (1) blir etter dette lydende som følger:

”§ 7 – 4 Beregningsgrunnlag for vare som gjeninnføres etter bearbeiding eller reparasjon (utenlands bearbeiding)

(1) For vare som tidligere er fortollet eller har norsk opprinnelse, og som gjeninnføres etter at den er reparert, bearbeidet eller brukt til fremstilling av annen vare utenfor tollområdet, skal beregningsgrunnlaget for toll for andre varer enn landbruksvarer fastsettes slik:

- a. For varer der det svares toll etter verdien, beregnes tariffmessig toll av varens fulle verdi, men fratrukket den toll den utførte vare - med samme opprinnelse som den bearbeidede - ville ha svart på gjeninnførelstidspunktet.
- b. For varer der det svares toll etter vekt eller antall, beregnes tollene med 8 pst. av bearbeidingskostnadene med tillegg av sendingskostnadene fram og tilbake.
- c. For varer som er bearbeidet eller fremstilt gratis, kreves det ikke opp toll. 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.

(2) For landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet, svares toll i samsvar med bestemmelser fastsatt i forskrift av departementet.”

Med dette flyttes skillet mellom landbruksvarer og andre varer opp som en ”fellesnevner”, mens LMDs fullmakt er flyttet ned i et eget ledd med en ordlyd som gjenspeiler tittelen til forskriften om utenlands bearbeiding. Deretter fortsetter § 7 – 4 (2) og (3) som i høringsnotatet men med ny nummerering.

Til Merknadene til § 7-4 i Spesiell del:

Merknadene på s. 171 viser til at § 7-4 (1) bokstav b skal tilsvare tolltariffens innledende bestemmelser § 17 nr 2 bokstav b som gjelder utenlands bearbeiding av landbruksvarer. Her bør henvisningen knyttes til TIB § 17 slik den fremstår etter endringen i juni 2005. Videre bør det i merknadsnotatet vises til at regelverket om utenlands bearbeiding nå foreslås endret, jfr høringsbrev datert 11. mai 2006.

4. Lovutkastets bestemmelser for spesielle beskyttelsestiltak for landbruksvarer

I § 10-6 vises det til § 12-23 når det gjelder prosedyren for undersøkelse i beskyttelsestiltakssaker. Det finnes generelle og spesielle beskyttelsestiltak. Bruk av generelle beskyttelsestiltak gjøres med grunnlag i GATT 1994 XIX og Avtalen om beskyttelsestiltak (Agreement on Safeguards). Spesielle beskyttelsestiltak er hjemlet i Landbruksavtalen (Agreement on Agriculture). Prosedyrene for iverksettelse av generelle beskyttelsestiltak er mer omfattende enn for iverksettelse av spesielle beskyttelsestiltak. Dette reflekteres ikke i tilstrekkelig grad i § 12-23, og vi foreslår derfor at det tilføyes et nytt fjerde ledd til § 12-23 for å klargjøre at bestemmelsene oppstilt i første til tredje ledd ikke gjelder for landbruksvarer. I § 10-6 foreslår vi at henvisningen til § 12-23 erstattes med en henvisning direkte til Landbruksavtalen i WTO.

5. Definisjonen av tollmyndighet

Definisjonen av tollmyndighet som foreslås i lovens § 1-1 bokstav l er så vid at den også omfatter Statens landbruksforvaltning (SLF) som forvaltningsorgan som utøver myndighet etter tolloven. Etter gjeldende rett omtales SLF som en landbruksmyndighet. Denne begrepsbruken har vært entydig og langvarig. Etter vårt syn kan det innebære en endring av gjeldende rett dersom SLF i tolloven skal regnes som en tollmyndighet. En slik endring kan derfor gjøre det mindre klart for utenforstående brukere av loven hvilke fullmakter som tilligger henholdsvis SLF og toll- og avgiftsmyndighetene.

Landbruksmyndighetenes fullmakter følger i dag av tolltariffens innledende bestemmelser, og videreføres i tolloven. Dette innebærer at fullmakten til blant annet nedsettelse og økning av toll på landbruksvarer også etter tolloven ligger hos SLF. Ved å definere tollmyndighet slik at SLF omfattes av begrepet, utvides tilsynelatende myndigheten SLF har etter tolloven. Dette skyldes at begrepet tollmyndigheter i utkastet brukes både på områder hvor det tradisjonelt er toll- og avgiftsmyndighetene som har fullmaktene og på områder der fullmaktene tilligger landbruksmyndighetene.

For eksempel har tollmyndighetene etter § 13-5 myndighet til å anvende makt for å få adgang til steder der de skal utføre kontroll. Dersom SLF defineres som en tollmyndighet, vil bestemmelsen tilsynelatende også omfatte SLF. Etter gjeldende rett har SLF ikke slike fullmakter.

Et annet eksempel er tollovens taushetspliktsbestemmelser. Dersom SLF defineres som en tollmyndighet, vil de måtte følge tollovens taushetspliktbestemmelse i § 12-1. Etter gjeldende rett opererer SLF etter forvaltningslovens taushetspliktsbestemmelser, ikke tollovens.

Taushetsplikten i utkast til ny tolllov utvides i forhold til bestemmelsene i gjeldende tolllov. Dette begrunnes i behovet for å beskytte tillitsforholdet mellom tollmyndighetene og brukere som gir opplysninger til tollmyndighetene. For at

saksbehandlere i SLF skulle få tilgang til toll- og avgiftsmyndighetenes fagsystem TVINN har disse underskrevet en taushetsplikterklæring. En slik erklæring sikrer at opplysninger SLF henter fra toll- og avgiftsmyndighetenes systemer omfattes av en utvidet taushetsplikt.

Ved å beholde begrepet landbruksmyndighet på SLF vil det gå klart frem av tolloven når fullmakter er tillagt SLF. Det vil være mest i samsvar med gjeldende rett, og bedre brukervennligheten at begrepsbruken videreføres, slik at definisjonen av tollmyndigheter innsnevres til ikke å gjelde landbruksmyndigheter som SLF.

6. Bindende forhåndsuttalelser om klassifisering


Toll- og avgiftsdirektoratet kan i henhold til gjeldende tollov fastsette forskrifter om adgangen til å gi bindende forhåndsuttalelser vedrørende klassifisering av varer i henhold til gjeldende tolltariff. Dette foreslås videreført i og med høringsnotatet, jfr § 12 – 13 Bindende forhåndsuttalelser. I denne bestemmelsens annet ledd gis departementet anledning til å gi utfyllende bestemmelser i forskrift. LMD foreslår at det her vurderes å åpne for en begrenset konsultasjonsordning i forbindelse med klassifisering av landbruksvarer. Dagens praksis har i enkelte tilfeller medført utilsiktede konsekvenser i forhold til tollvernet for landbruksvarer. Vi anser at dette kunne bli løst relativt enkelt ved at landbruksmyndighetene gis adgang til å uttale seg før endelig vedtak fattes av tollmyndighetene.


Økonomiske og administrative konsekvenser av forslaget

LMD legger til grunn at forslaget vil måtte medføre forskriftsendringer i et visst omfang. I den forbindelse vil vi henvise til at den sentrale forskriften innen tollforvaltning for landbruksvarer (forskrift om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer) er endret med virkning fra og med 1. januar 2006. Hovedstrukturen i denne forskriften tilsvarer nå hovedstrukturen i kapittel 9 i lovforslaget fra Finansdepartementet, dette for å sørge for god overensstemmelse mellom lov og forskrift. Det vil bli gjort en tilsvarende gjennomgang for de andre forskriftene om toll på landbruksvarer som vil bli hjemlet i den nye tolloven.

Vi antar at det kan være hensiktsmessig med et møte for å gjennomgå høringsmerknadene fra landbruksmyndighetene. Finansdepartementet bes vurdere dette og eventuelt ta initiativ til et slikt møte.

Med hilsen


Leif Forsell
ekspedisjonssjef


Nina Mosseby
rådgiver

Kopi: SLF