

Landbruksdepartementet, avdeling for matproduksjon - og helse
Postboks 8007 Dep
0030 Oslo

Landbruksdepartementet	
Saksnr.: 2003/ 670	Doknr.: 59
Mottatt: 30 APR 2003	
Saksbeh.: RIG	Ark.: 008
Kopi:	Avskr.:

Deres/Dykkar ref • Your ref:
03/670 AMH/RIG

Vår ref • Our ref:
03/670/MSR/321

Vår dato • Our date:
25. april 2003

Høring – forenklet modell for finansieringen av matforvaltningen

Vi viser til Landbruksdepartementets høringsnotat om ovennevnte.

SNT har vurdert forslaget og vi slutter oss til departementenes målsetting om en forenklet finansiering med lave administrative kostnader hvor hele matproduksjonskjeden ses i sammenheng og hvor det ikke legges bindinger på matforvaltningens prioriteringer.

Vi mener det er en fordel at det gis muligheter for økt avgiftsfinansiering av matforvaltningen. Vi tror imidlertid at følgende hovedprinsipper bør legges til grunn dersom en vil nå målsettingen:

- Avgift/gebyrer bør innkreves hos færrest mulig aktører.
- Innkrevingen bør legges tidligst mulig i produksjonskjeden slik at kostnadene, gjennom salgsprisen, kan fordeles over hele kjeden.
- Av den delen av matforvaltningens finansiering som skal dekkes av næringen, bør hovedtyngden dekkes med avgifter. Gebyrer bør kun brukes i forhold til særskilte ytelse og ved ekstraordinært tilsyn.

1. Kommentarer til de foreslåtte prinsippene for finansiering av matforvaltningen (kap.6)

EØS-regelverket

Det er ikke avklart om avgiftsregelverk er en del av EØS-avtalen. Norge har allikevel så langt til en viss grad implementert EUs avgiftsregler på næringsmiddelområdet. Det arbeides nå med nye kontrollforordninger hvor også finansiering reguleres. SNT ser det som viktig at Norge ikke legger opp til et finansieringssystem som ikke er forenlig med EUs regelverk på området. Vi ser at det etter at høringsdokumentet er skrevet, er kommet et nytt forslag til generell kontrollforordning som avviker noe fra tidligere forslag. Det bør allikevel allerede nå tas høyde for de nye bestemmelsene så langt det er mulig.

Prinsippet om at næringen helt eller delvis skal finansiere matforvaltningen

I henhold til EUs utkast til ny generell kontrollforordning, kan den ordinære kontrollen finansieres gjennom avgifter. Utkastet setter i artikkel 28 opp en del prinsipper som skal følges dersom en

velger avgiftsfinansiering. Forordningsutkastet sier videre at kontroll utover det ordinære skal betales av den som utsettes for kontrollen, artikkel 27.

SNT støtter prinsippet om at aktørene i matproduksjonskjeden skal finansiere offentlige ytelser som angår denne kjeden. Når finansieringssystemet utarbeides, bør imidlertid prinsippene i EUs utkast til generell kontrollforordning følges så langt det er mulig.

Krav om harmoni mellom avgifter/gebyrer og matforvaltningens innsats på de ulike områdene

SNT er enig i hovedprinsippet om at det bør være harmoni mellom avgiftene og gebyrene som betales og den innsatsen matforvaltningen gjør på de ulike områdene. Når det gjelder avgifter, vil det kreve uforholdsmessig store kostnader å ha et oppfølgings- og justeringssystem som sikrer harmoni mellom virksomheter som pålegges avgift og virksomhetenes tilsynsbehov. Når det gjelder gebyrer, derimot vil en lettere kunne få dette til.

2. Kommentarer til vurderingene av oppgavene i matforvaltningen i forhold til gebyr- og avgiftsfinansiering (kap. 7)

Begrepene "bruker betaler" og "brukerrettede oppgaver"

"Bruker/tjeneste"-tilnærmingen som departementene benytter, gir et fortegnende bilde av formålet med matforvaltningen. Det er etter vår oppfatning forbrukeren som er den egentlige hovedbrukeren av matforvaltningens ytelser.

Aktørene i matproduksjonskjeden er ansvarlig for å levere trygg mat til forbrukeren. Matforvaltningen er gitt en del verktøy for å bidra til at forbrukeren tilbys trygg mat (regelverk, tilsyn, kartlegging/overvåkning, informasjon osv.). Matforvaltningen er dermed en viktig bidragsyter til at aktørene i matproduksjonskjeden oppfyller sin forpliktelse om å tilby trygg mat. Dette bidrar igjen til gode konkurransevilkår for virksomhetene, både nasjonalt og internasjonalt. På dette grunnlag mener vi at næringen skal bidra til finansiering av matforvaltningen.

Oppgaver som bør kunne finansieres av næringen

Men denne tilnærmingen er det umulig for oss å skille ut noen oppgaver som ikke bør kunne finansieres av næringen. Noen av oppgavene matforvaltningen stiller med kan i utgangspunktet synes fjernt fra å være verktøy som bidrar til at næringen oppfyller sine forpliktelser overfor forbrukeren. De er uansett viktige forutsetninger for at matforvaltningen kan oppfylle sine forpliktelser.

SNT mener derfor at ingen av matforvaltningens oppgaver i prinsippet bør avskrives som mulig finansiert av næringen.

Nivået på næringsfinansieringen, som vi forstår at en ikke har til hensikt å endre nå, vil med letthet kunne justere med satser på avgifter og gebyrer.

3. Kommentarer til revidert finansieringsmodell (kap. 8)

Gebyrer/avgift

SNT slutter seg til departementenes valgte definisjoner av avgifter og gebyrer.

SNT ønsker en videreføring/utbygging av næringsmiddelavgiften og dens system. Vi mener at avgifter må være basisen i det som skal finansieres av næringen. Flere av de foreslåtte ordningene omtales som gebyr, men fremstår for oss som avgifter. Vi mener at det bør vurderes om flere av disse bør utgå som egne ordninger og heller inngå i den generelle ”kontrollavgift for matproduksjon”.

Etter vårt syn må gebyrfinansiering forbeholdes de forhold hvor virksomheten får noe konkret igjen for gebyret, f.eks. får behandlet en søknad, utferdiget en attest eller lignende, altså der virksomheten mottar konkrete, definerte ytelser/tjenester. Videre mener vi at virksomheter som gir det offentlige kostnader utover det ordinære, f.eks. behov for ekstra tett tilsynsoppfølging, analysekostnader osv, bør kunne gebyrbelegges. Dette er i tråd med EUs utkast til ny kontrollforordning.

Sjømat/landmat/import

Vi har vanskelig for å forstå begrunnelsen for at sjømatproduksjon og landmatproduksjon generelt skal belastes på ulikt nivå. Mye av kjøttproduksjonen driver under helt marginale vilkår og vil ikke i noe større grad enn sjømatproduksjon kunne klare økte kostnader. Selv om mye av sjømatproduksjonen eksporteres, vil allikevel en god del omsettes innenlands. Det blir uforståelig for oss at innenlands omsetning av sjømat skal slippe lettere enn innenlands omsetning av landbasert mat.

På den annen side, vil det være riktig om alt som går til eksport, belastes med en lavere avgift enn det som omsettes innenlands. Produkter som eksporteres vil gjennomløpe en kortere næringskjede her i landet enn det som omsettes her slik at det vil være færre aktører å fordele kostnadene på. Videre vil produkter som eksporteres ikke kunne være gjenstand for kontroll i så mange ledd som produkter som omsettes i landet.

Når det gjelder avgift på importerte næringsmidler, er vi er enig i det foreslåtte skillet mellom ferdigvarer og råvarer. Ferdigvarer importert fra EØS vil i utgangspunktet være kontrollert så langt i eksportlandet. Det vil dessuten være en kortere kjede å fordele kostnadene på enn der det importerte produktet går inn i produksjon her i landet.

Forslag til modell

Den ordinære matforvaltningen bør kunne finansieres gjennom avgift. Vi foreslår en videreføring og utvidelse av den eksisterende næringsmiddelavgiften.

For produkter som omsettes direkte fra produsent til forbruker, herunder vannverk, vil det være behov for særlige avgiftsordninger. Her er det fare for å få et høyt antall innkrevingspunkter.

Produktgodkjenninger og –attestasjon bør finansieres gjennom gebyrer. Eksempler på dette er:

- kjøttkontroll
- attester
- plantevernmidler
- produkter med genmodifiserte organismer
- opprinnelsesmerking og andre merkeordninger

Ekstraordinært tilsyn, herunder kostnader til laboratorieundersøkelser bør finansieres gjennom gebyrer. Her vil det ligge et incitament for virksomhetene til å oppfylle sine forpliktelser.

Forvaltning av ikke-næringsmiddelrelaterte oppgaver bør finansieres med avgifter på disse aktørene.

Innkreving

SNT ser det som svært viktig å få et system med så få innkrevingspunkter som mulig, spesielt i forhold til avgifter. Vi har erfaring med næringsmiddelavgiften som innkreves fra ca 100 grossister/importører. Det er svært få problemer med innkreving av næringsmiddelavgift. Motsatt er det ca 700 aktører i forbindelse med kosmetikkavgiften. Der har vi store problemer med å få inn den avgiften vi skal ha fra noen av kosmetikkvirksomhetene.

Vi er usikre på hvilken betydning det har hvilket ledd i kjeden som pålegges avgiften. Vi antar at dersom avgiften legges på et så tidlig ledd som mulig, vil aktørene i næringskjeden kunne fordele belastningen i hele kjeden gjennom salgsprisen mellom leddene. SNT vil anbefale at dette spørsmålet utredes nærmere ut fra en sosialøkonomisk vinkling før forskriftene skal utarbeides.

4. Kommentarer til forslag til bestemmelse i ny matlov (kap. 9)

Siden SNT er av den oppfatning at avgiften bør bære hovedtyngden av næringsfinansieringen, mener vi avgiftsbestemmelsen bør komme som første ledd i § 23.

Jo større del av matforvaltningens finansiering som dekkes inn via avgifter og gebyrer, jo større behov har forvaltningen for hensiktsmessige sanksjoner mot dem som ikke betaler. Siden bruk av slike sanksjoner vil være svært inngripende for de det gjelder, mener vi det er nødvendig i forhold til legalitetsprinsippet å få klar hjemmel til slik bruk i loven.

Departementene har valgt å bruk begrepet "tilsyn og kontroll" og mener med det å gjøre omfanget større enn Statskonsults definisjon av tilsyn skulle tilsi. Når Statens næringsmiddeltilsyn ble opprettet i 1988 og fikk sitt navn, ble tilsynsbegrepet utvidet slik at det meste av SNTs oppgaver ble innfortolket. Med den forståelsen av "tilsyn" hadde næringsmiddeltilsynet et behov for et snevrere begrep som skulle dekke den faktiske kontrollen ute, altså et begrep med noenlunde samme innhold som Statskonsults tilsynsbegrep har nå. Næringsmiddeltilsynet brukte da begrepet "kontroll". Det blir derfor svært uklart for oss når nå "kontroll" er noe mer enn "tilsyn" når det tidligere var noe mindre.

Vi ber om at departementene finner andre ord for å avgrense avgiftshjemmelen og foreslår følgende tekst til nåværende 2. ledd:

Kongen kan i forskrifter pålegge virksomheter som omfattes av denne loven å betale en avgift på norskproduserte og importerte næringsmidler for statlige myndigheters virksomhet for å forvalte denne loven.

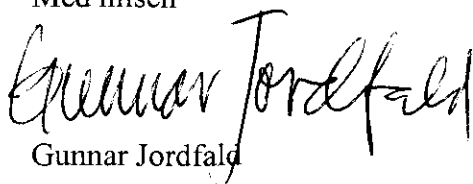
5. Andre kommentarer

Slik forslaget til finansieringsmodell foreligger nå, med ca 20 ulike ordninger og like mange grunnlag for beregning av avgift/gebyr, kan vi ikke se at forslaget vil føre til den tilsiktede målsettingen slik vi oppfatter den.

Videre vil vi minne om at hovedtyngden av det utøvende næringsmiddeltilsynet så langt, ikke er blitt finansiert gjennom næringsmiddelavgiften, men over kommunale budsjetter. Har departementene tatt det med i beregningen når finansieringsprosenten på henholdsvis 60 % og 90 % er beregnet?

Vi håper arbeidet med finansieringsmodell for matforvaltningen vil resultere i en enkel og lite kostnadskrevende løsning. Vi ser frem til å bidra i arbeidet med å utforme forskriftene som må komme.

Med hilsen



Gunnar Jordfald
direktør



Kjetil Berg
avdelingsdirektør

Saksbehandler: Mette Solum Ruden, telefon 21 23 67 93
Thor Jan Schiøth, telefon 21 23 67 45