



DET KONGELIGE FORNYINGS-
OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET

Landbruks- og matdep.	
Saksnr.:	2006 /01509 8
Mottatt:	15 JUN 2006
Saksbehandler:	LP/HP/TKN
Postnr.:	565.0
Kopier:	
Ansatt:	

Landbruks- og matdepartementet
Postboks 8007 Dep
0030 OSLO

Deres referanse
200601509

Vår referanse
200601657-/AKH

Dato
13.06.2006

Høring av forskrift om tollnedsettelse for landsbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet

Vi viser til Landbruks- og matdepartementets brev av 11.05.2006 om ovennevnte.

Saken har vært forelagt Konkurransetilsynet som i brev av 07.06.2006 har gitt merknader til forskriften. Konkurransetilsynets uttalelse, som departementet i hovedsak slutter seg til, vedlegges.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet har merket seg at Landbruks- og matdepartementet ønsker å endre forskriften for tollnedsettelse for landsbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet. Bakgrunnen er at det er tiltakende bruk av ordningen under gjeldende regelverk. Særlig har det skjedd en betydelig økning i foredling av norsk kjøtt i utlandet.

Når utviklingen går i den retning Landbruks- og matdepartementet refererer, er nok årsakene flere. Dels kan noe av bearbeidingen foregå i land med lavere lønnskostnader, men deler av forklaringen ligger antakelig også i at ordningen har gitt mulighet for å markedsføre varemerker og varianter som er kjent for norske forbrukere, men som har vært lite tilgjengelig på grunn av importvernet for matvarer produsert av utenlandske råvarer. Ordningen med tollettelse for landsbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet, har imidlertid muliggjort en viss konkurranse på slike varer, tilsynelatende også fra land hvor lønnskostnadene ikke er påtakelig lavere enn i Norge.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet viser til at forslaget vil stramme inn importregimet for norske jordbruksråvarer som har vært bearbeidet i utlandet.

Postadresse
Postboks 8004 Dep
N-0030 OSLO

Kontoradresse
Akersg. 59

Telefon
22 24 90 90
Org no.
972 417 785

Administrasjonsavdelingen
Telefaks
22 24 27 14

Saksbehandler
Anne Kristine Hage
22 24 48 51

Konkurransen for ferdigvarer, og konkurransen om råvarer fra norsk landbruk, vil da bli svekket. Virkningen av dette kan bli høyere marginer for norsk næringsmiddelindustri og begrensning i omfanget av varetilbudet ved at enkelte produkter kan falle ut av markedet.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet er enig i at det kan være behov for å opprettholde et vern også av norsk næringsmiddelindustri ut fra landbrukspolitiske hensyn. Samtidig bør ikke dette i urimelig grad gå ut over forbrukerne og leverandører av jordbruksråvarer. Et vernebehov bør derfor i minst mulig grad virke konkurransevridende i produksjon og forbruk. Det betyr at forvaltningen ikke bør gå inn i detaljerte behovsvurderinger, men søke å gjøre vilkårene for å dra nytte av tollettelser så objektive som mulig. En verditoll på bearbeidelsen som foreslått, er et slikt objektive virkemiddel.

Det foreslås i § 3 i utkastet at adgangen til tollettelser skal gjøres avhengig av at vedkommende bedrift selv driver produksjonsvirksomhet av næringsmidler. Denne bestemmelsen vil gjøre det vanskeligere å etablere nye norske produksjonsbedrifter fordi de eksisterende bedrifter vil ha tilgang til en fordel som nykommerne først vil oppnå etter å ha vært i drift noen tid. For det andre vil bestemmelsen hindre at konserner organiseres internt slik eierne finner hensiktsmessig, f.eks. ved oppdeling i ulike selskaper. For det tredje kan produkter som i dag gjeninnføres av bedrifter som ikke driver egen næringsmiddelproduksjon, falle ut av markedet dersom produsentene ikke oppnår tilfredsstillende kontrakter om bearbeidning med eksisterende norske produksjonsbedrifter.

Det heter i merknadene til § 3, pkt. 1, at dette kriteriet er tenkt for tilfeller hvor en bedrift vil teste det norske markedet før den beslutter om det skal investeres i Norge med tanke på slik produksjon. Det er uklart for oss hva en ønsker å oppnå ved at bare etablerte næringsmiddelbedrifter skal ha anledning til å foreta en slik preproduksjonstest av nye produkter.

Det forklares i merknadene til i § 3, pkt. 2 at en mindre del, i størrelsesorden 5 prosent av bedriftens produksjonsvolum innenfor produktsegmentet, kan gjeninnføres med tollnedsettelse. Likevel kan søknader avslås om dette volumet generer en mer betydelig del av salgsinntektene. Etter vår vurdering oppstår det her uklarhet både om hvordan produktsegmentet skal defineres og om hva som skal forstås med "større del av salgsinntektene". Utkastet åpner derfor for vanskelige avveininger med hensyn til likebehandling av bedriftene. Videre vil det avgrensede volum gi bedriftene lite insentiv til å konkurrere, fordi de likevel er underlagt en maksimalregulering av denne delen av produksjonen.

Det foreslås videre under § 3, pkt. 3 at det kan gis tollnedsettelse dersom gjennomføring av en delprosess i Norge vil kreve urimelig store investeringer. Også for produkter som sannsynligvis ikke vil bli produsert i Norge ønsker en å forbeholde

muligheten til å markedsføre disse til næringsmiddelbedrifter med bearbeiding av norske varer. På andre områder der landbruksprodukter ikke produseres i Norge, er det imidlertid etableringsmuligheter også for handelsbedrifter. Det gjelder bl.a. frukt og grønnsaker hvor produksjonsforholdene innenlands ikke ligger til rette.

I sum virker utkastet til forskrift å inneholde mange uklare punkter hvor det blir opp til forvaltningens skjønn å fastsette når bedrifter skal få tilgang til ordningen, og hvor etableringshindrende og andre konkurransevridende effekter lett kan bli resultatet. Fornyings- og administrasjonsdepartementet mener det vil være en vesentlig forenkling og forbedring dersom en i stedet kunne begrense seg til å benytte toll på bearbeidingsverdien når norske råvarer gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet. Det ville dels gi et konkurransenøytralt importvern, dels vil en få bedre klarlagt hvor mye etter i konkurranseevne, både på pris og kvalitet, næringsmiddelindustrien til enhver tid er i forhold til sine utenlandske konkurrenter. En slik tollsats bør ikke bli for høy, fordi den da svekker konkurransen om råvarene fra primærjordbruket og kan virke i gal retning på forbrukerpriser og vareutvalg.

Med hilsen


for Kari Metliaas (e.f.)
avdelingsdirektør


Anne Kristine Hage
seniorkonsulent

Vedlegg



Konkurransetilsynet
Norwegian Competition Authority

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Ved Helge Aske
Postboks 8004
0030 Oslo

FORNYINGS- OG ADMINISTRASJONSDEPARTEMENTET	
09 JUNI 2006	
ARKIVKODE:	008/LMD
SAKSNO:	200601657-4

Deres ref.: 200601657
-HAS

Vår ref.: 2006/943 - 3
MAB ERSM 411.0

Saksbeh.: Erlend Smedsdal

Dato: 07.06.2006

■ **Høring - forskrift om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet**

Konkurransetilsynet viser til Fornyings- og administrasjonsdepartementets brev av 22. mai 2006 og Landbruks- og matdepartementets brev av 11. mai 2006 som var vedlagt høringsdokumenter om ovennevnte.

Dagens ordning

Dagens regelverk er fastsatt i FOR 2005-06-20 nr. 663 om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet. Hensikten med dagens ordning er at foretak etter søknad til Statens Landbruksforvaltning (SLF) kan føre norske landbruksråvarer ut av landet, bearbeide disse til ferdigvare i utlandet og så gis tollfrihet for del av den ferdigvaren som består av de norske råvarene. Dersom det tilføres råvarer fra utlandet i produksjonsprosessen skal denne andelen av produktet fortolles etter de alminnelige tollbestemmelser.

I forskriftens § 2 er det satt fire vilkår for som alle må være oppfylt for at tollnedsettelse kan gis. Innførselen av de bearbeidede landbruksvarene må foretas av samme aktør som førte ut råvarene, dette må skje innen maksimalt 1 år fra utførsel, de utførte varene må inngå i det bearbeidede produktet og de utførte landbruksvarene må utgjøre mer enn en ubetydelig andel av den innførte varen. Det er ikke toll på bearbeidingskostnadene, og ingen krav til gjeldende regelverk i forhold til hvorvidt brukerne av ordningen har nasjonal egenproduksjon eller ikke.

Etter forskriftens § 7 første ledd har SLF adgang til å avslå søknader om tollnedsettelse dersom produksjonstilpasninger gjennom utenlandsk bearbeiding av landbruksvarer medfører vesentlige skadevirkninger for norsk landbruk.

Foreslag til endringer i ordningen

Landbruks- og matdepartementet begrunner forslagene til endringer i ordningen med at både arbeidstakerorganisasjoner, næringsorganisasjoner og enkeltbedrifter innenfor næringsmiddelindustrien har uttrykt bekymring for at ordningen med utenlands bearbeiding svekker norsk næringsmiddelindustri ved at den legger til rette for en omfattende foredling av norske landbruksvarer i utlandet. Det pekes i denne sammenheng på en tiltakende bruk av ordningen, der det siste halvår er gitt tillatelse til utenlands bearbeiding og gjeninnførsel for 10 000 tonn landbruksvarer.

I forskriftens § 1 foreslår LMD at formålet med ordningen skal være å legge til rette for at "næringsmiddelbedrifter i Norge kan gjennomføre mindre produksjonstilpasninger gjennom



utenlands bearbeiding, samtidig som man tar tilbørlig hensyn til mulighetene for avtak og foredling av landbruksvarer i Norge”.

I forskriftens § 3 foreslås det at i tillegg til gjeldende vilkår for tollnedsettelse tas inn nye vilkår om at tollnedsettelse kan gis til:

- tidsbegrenset prøveproduksjon og produktutvikling av produkter ment for det norske markedet
- bearbeiding av en mindre del av bedriftens samlede produksjonsvolum og omsetning innenfor et bestemt produktsegment
- en mindre del av en produksjonsprosess i tilfeller der gjennomføring av denne delprosessen i Norge vil kreve urimelig store investeringer.

I § 6 tredje ledd foreslås det at det innføres toll på bearbeidingskostnadene på 8 prosent. Med bearbeidingskostnader regnes produksjonskostnader inklusiv pakke- og emballeringskostnader samt sendekostnader inn og ut av Norge. LMD presiserer at toll på bearbeidingskostnader bare gjelder ved utførsel av andre landbruksvarer, slik at det ikke blir pålagt toll på bearbeidingskostnadene for industrielt bearbeidede jordbruksvarer (Råk-industrien).

I ny § 8 foreslås det at SLFs adgang til å avslå søknad om tollnedsettelse med bakgrunn i vesentlige skadevirkninger for norsk landbruk blir utvidet til også å gjelde vesentlige skadevirkninger for norsk næringsmiddelindustri.

Konkurransetilsynets merknader

På generelt grunnlag er Konkurransetilsynets oppfatning at tollvernet på landbruksprodukter bør reduseres. Lavere tollsatser vil gi økt importkonkurransen, noe som vil kunne bidra til lavere priser, mer effektiv ressursbruk og bedre vareutvalg. Tilsynet nevner i denne sammenheng at mange markeder for foredlede landbruksvarer er preget av høy markedskonsentrasjon og begrenset konkurranse. Gitt at man bruker toll som vern mot importkonkurransen, er det viktig at tollvernet utformes på en måte som i størst mulig grad sikrer like rammebetingelser for alle bedrifter.

I dagens ordning er det som nevnt i høringsnotatet ikke stilt noe krav om at søker må ha egenproduksjon i Norge av samme type vare for å kunne oppnå tollnedsettelse. Endringsforslaget innebærer en vesentlig innskjerpelse på dette området ved at det gjennom forskriftens § 3 første ledd punkt 1 til 3 stilles omfattende krav om at søker har tilsvarende produksjon i Norge. Sammenlignet med dagens ordning vil endringene medføre at det bare blir en snever adgang for næringsmiddelprodusenter til å kunne bearbeide norske landbruksvarer i utlandet. I forhold til punkt 2 om at det bare kan gis tollnedsettelse for en mindre del av en bedrifts samlede produksjonsvolum presiseres det i høringsnotatet at med mindre del menes volum i størrelsesorden 5 prosent av bedriftens produksjonsvolum innen et produktsegment. Tilsynets vurdering er at dette vilkåret er utformet så snevert at bedrifter i liten grad vil kunne benytte seg av ordningen til å få utført deler av bearbeidingen i utlandet.

Dette kan medføre uheldige konkurranse- og effektivitetsvirkninger av flere årsaker. Én effekt er at endringen vil gi norsk næringsmiddelindustri økt beskyttelse mot konkurranse innen foredling av landbruksvarer. Den raske økningen i bruken av ordningen indikerer at innen foredling av en del landbruksprodukter viser næringsmiddelindustrien gjennom handling at utenlandsk bearbeiding er et konkurransedyktig alternativ. Det er derfor sannsynlig at muligheten for utenlandsk bearbeiding har hatt en positiv konkurransemessig effekt i markedene for bearbeiding av landbruksvarer i Norge, noe som kan ha bidratt til kostnadspress og mer effektiv produksjon innenlands. Når muligheten for utenlands bearbeiding i stor grad forsvinner vil dette føre til et redusert konkurranstrykk mot norsk landbruksbasert næringsmiddelindustri, noe som igjen kan medføre mindre effektivisering og fokus på kostnadskontroll i næringen. I denne sammenheng vil tilsynet peke på at dersom kostnadene i næringsmiddelindustrien blir vesentlig høyere enn for tilsvarende virksomhet i utlandet, vil dette kunne innebære en fare for at tollvernet for



synliggjør at det er i landbruksnæringens interesse at det er tilstrekkelig sterk konkurranse i norsk næringsmiddelindustri.

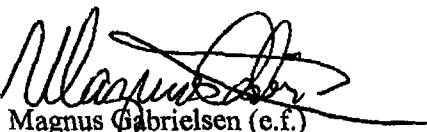
En annen uheldig effekt av endringsforslaget er at det vil kunne medføre en konkurranseulempet for mindre næringsmiddelbedrifter. Store næringsmiddelkonsern produserer gjerne en rekke ulike produkter innenfor samme produktkategori. Når det legges opp til at rundt 5 prosent av produksjonen innen en produktkategori kan bearbeides i utlandet med tollreduksjon, er det en mulighet for at store aktører kan velge ut ett/noen få produkter innen hver produktkategori og få disse tilvirket i utlandet. I denne sammenheng vil store aktører stå fritt til å velge utenlandsk bearbeiding for produkter der dette er særlig lønnsomt. Mindre næringsmiddelaktører med et begrenset produktutvalg vil i liten grad kunne tilpasse seg regelverket på samme måte. Konkurranservedridningen vil bli særlig merkbar dersom kostnadene ved å bearbeide landbruksprodukter utenlands er vesentlig lavere enn tilsvarende bearbeiding i Norge. Det kan tenkes situasjoner der en stor aktør velger billig utenlandsk bearbeiding for produkter der selskapet møter sterk konkurranse i det norske markedet. Ett resultat av ordningen kan da bli at mindre næringsmiddelbedrifter som tilfører markedet et viktig konkurranstrykk kan bli tvunget til å forlate markedet på grunn av klare kostnadsulempet.


Et krav om at det alt vesentlige av produksjonen innen hvert produktsegment skal utføres i Norge kan også hindre bedriftene i å få realisert stordriftsfordeler i produksjonen. Dersom for eksempel en norsk næringsmiddelprodusent opplever sterk etterspørselsvekst innen et produktsegment, men selv ikke har kapasitet til å øke produksjonen, vil bedriften med dagens ordning kunne lete etter bedrifter i utlandet som kan kontraktsprodusere et forespurt kvantum. Forskriftsendringen antas i stor grad å hindre at denne og tilsvarende former for lønnsomme produksjonstilpasninger vil kunne finne sted.

For næringsmiddelindustri som baserer seg på "andre landbruksvarer", jfr. høringsnotatets kommentarer til forslag til ny § 6, vil en toll på bearbeidingskostnadene på 8 prosent utgjøre en annen effekt som kan føre til at bearbeiding utenlands i mindre grad blir et konkurransedyktig alternativ. Denne delen av næringsmiddelindustrien vil få økt beskyttelse mot muligheten for utenlands bearbeiding både på grunn av at muligheten for utenlands bearbeiding blir vesentlig snevret inn, og fordi det vil bli lagt toll på bearbeidingskostnadene.

Tilsynet har for øvrig ingen merknader til høringsforslaget.

Med hilsen


Magnus Gabrielsen (e.f.)
seniorrådgiver


Erlend Smedsdal
rådgiver

Kopi: Landbruks- og matdepartementet, postboks 8007 Dep, 0030 Oslo