

Landbruks- og Matdepartementet  
Landbrukspolitisk avdeling  
Postboks 8007 Dep  
0030 OSLO  
[postmottak@lmd.dep.no](mailto:postmottak@lmd.dep.no)

Deres ref: 200601509

Vår ref: hel

Dato: 20. juni 2006

## **HØRINGSSVAR VEDRØRENDE UTKAST TIL FORSKRIFT OM TOLLNEDSETTELSE FOR LANDBRUKSVARER SOM GJENINNFØRES ETTER BEARBEIDING I UTLANDET**

Vi viser til Landbruks- og Matdepartementets høringsbrev av 11. mai 2006 vedrørende utkast til forskrift om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet.

### **1. Generelt**

Importvernet for landbruksvarer er den sentrale bærebjelken i norsk landbrukspolitikk, og hvis utforming og innretning er av avgjørende betydning for konkurransesituasjonen både for norsk landbruk og matindustri. Norsk matindustri er således grunnleggende avhengig av et velfungerende importvern for matvarer, som ikke bare utjevner forskjeller i kostnader men også forvaltes stabilt, forutsigbart og mest mulig konkurransenøytralt over tid. KIFF vil i den forbindelse understreke viktigheten av at de hoved-, under- og delordninger som i sum utgjør det samlede importvernet, må dimensjoneres og avpasses hverandre på en konsistent måte.

KIFF vil fremholde at vi betrakter ordningen med utenlands bearbeiding som et av flere supplementsordninger til det generelle tollvernet. Den opprinnelige hensikten med ordningen var at den skulle bidra til å styrke konkurransekraften til norsk industri ved å legge til rette å utnytte produksjonsprosesser i utlandet som det enten økonomisk eller teknologisk ikke var mulig å gjennomføre i Norge.

Endringen i regelverket for utenlands bearbeiding f.o.m. 1. juli 2005 innebar etter KIFFs vurdering en høyst nødvendig innstramming av ordningen. Vi vurderer imidlertid at nåværende ordning, om enn i mindre omfang, fortsatt legger til rette for konkurranse på ulike vilkår mellom h.h.v. innenlands og utenlands bearbeiding av norske råvarer. Vurderingen underbygges av statistikk fra myndighetene som viser at det fortsatt er stor interesse og en tiltagende bruk av ordningen utover de proporsjoner ordningen var tenkt å ha ut fra sine opprinnelige intensjoner. Slik KIFF ser det, er hovedproblemene med nåværende ordning spesielt knyttet til følgende forhold:

1. *Manglende styring*; KIFF konstaterer at nåværende ordning nærmest er blottet for mekanismer som hadde kunnet gi en viss styring og/eller kontroll av betydning med ordningen (sikkerhetsmekanismen i.f.t. primærjordbruket har i praksis ingen verdi).

Forvaltningen vil etter gjeldende regelverk ikke kunne ta noen hensyn til situasjonen eller utviklingen i matindustrien, men er pliktig til å akseptere enhver søknad uansett volum så fremt ”ubetydelighetsvilkåret” er oppfylt. KIFF finner dette uakseptabelt.

2. *Manglende industriell forankring*; KIFF konstaterer at nåværende ordning i svært liten grad har hensynet til eksisterende innenlandsk foredling som premiss for dets anvendelse, og som løsriver ordningen fra dens opprinnelige formål.
3. *Ulike tollsatser for samme produkt*; Nåværende ordning legger til rette for et system med risiko for ulike tollsatser for ett og samme produkt ved import/gjeninnførsel;
  - Eks: Salami (Innhold: ca 50 % kjøtt og 50 % fett)
    - Gjeninnførsel etter ordningen for utenlands bearbeiding: Ved tilførsel av tilnærmet all råvare i utlandet vil tollsatsen pr kg salami være ca 37 kr/kg, jfr. tolltariffen.
    - Ordinær import: Tollsats pr kg salami er 84 kr/kg, jfr. tolltariffen.

En slik bruk av ordningen, hvor tilnærmet all råvare tilføres i utlandet, er pr i dag så vidt vites ikke den mest vanlige. Ordningen har imidlertid utvilsomt et slikt brukspotensial, og som nåværende regler ikke gir muligheter til å forhindre om én eller flere aktører skulle ønske å utnytte denne siden. Det vil i så fall gradvis undergrave hovedregelen i tollvernet, og gi svært ustabile og lite forutsigbare rammebetingelser for matindustrien.

4. *Ulike betingelser for industriell bearbeiding*; Bearbeidingskostnadene i mye av norsk landbruksbasert industri ligger gjennomgående 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 norsk landbrukspolitikken om en aktiv råvareproduksjon og sikker avsetning for råvarene over hele landet, åpenbart virket inn på den struktur, kapasitet og lokalisering en har på foredlingsanlegg i Norge i dag, med de kostnadseffekter det har sammenlignet med andre land. For det andre har Norge et generelt høyt kostnadsnivå (lønn, avgifter m.v.) som forplanter som gjennom hele verdikjeden.

Selv om matindustrien i de senere år har gjennomført betydelige kostnadsreducerende tiltak, og som vil måtte fortsette i lys av et generelt trykk på importvernet (WTO m.v.), er det fortsatt slik at mye av den offentlige politikken overfor matindustrien direkte og indirekte bygger på en forutsetning om at det er en omfattende skjerming også av ferdigvarene. Norske rammebetingelser for den tradisjonelle landbruksbaserte matindustrien er m.a.o. ikke innrettet på at denne industrien står overfor en økende importkonkurranse. Det blir derfor konkurranse på ulike vilkår når en på den ene side stilles overfor rammebetingelser som i praksis bygger på en forutsetning om skjerming mot importkonkurranse, mens det på den annen side gis full åpning for utenlands bearbeiding ut fra mer fordelaktige rammebetingelser. KIFF forventer en mer stringent og helhetlig industri- og konkurransepolitikk fra myndighetene overfor matindustrien.

5. *Konkurransesvridende i.f.t. lokalisering av virksomhet*; Både Norge og EU har etablert ”ordninger for utenlands bearbeiding”. Norges nåværende ordning er imidlertid mer liberal enn EUs tilsvarende. EUs ordning inneholder blant annet en egen sikkerhetsmekanisme i.f.t. matindustrien, samtidig som bearbeidingstoll ilegges hovedtyngden av produktene ved bearbeiding i utlandet. Under ellers like vilkår vil slike forskjeller innen samme ordning favorisere etablering av virksomhet i våre naboland fremfor Norge. Dette fordi en virksomhet etablert eksempelvis i Sverige fritt vil kunne

bearbeide norske råvarer i Sverige, mens en virksomhet i Norge vil måtte forholde seg til et strengere EU-regime ved bearbeiding av svenske råvarer i Norge.

Det vil i praksis være mange forhold som virker inn på en beslutning om lokalisering av virksomhet. KIFF finner det imidlertid prinsipielt og konkurransmessig feil når ordninger av denne type gir egne incentiver til lokalisering. Problemstillingen bør heller ikke undervurderes i lys av den "nordifisering" en ser på innkjøpssiden i dagligvaremarkedet.

Oppsummert innebærer forannevnte problemstillinger at det legges til rette for en omfattende utflytting av virksomhet og arbeidsplasser i norsk matindustri. Store deler av norsk matindustri vil under dagens rammebetingelser for foredling i Norge ikke kunne konkurrere med rammebetingelsene til tilsvarende industri utenlands. Forskjellene i rammebetingelser er så vidt store, at uten endringer vil ordningen over tid kunne oppnå en betydelig egyptyngde for flytting av virksomhet utenlands. En slik utvikling vil ikke være bærekraftig verken for norsk matindustri eller norsk primærjordbruk.

KIFF vil også fremholde at en omfattende utflytting av foredlingsvirksomhet vil ha en motpost i form av reduserte bearbeidingsvolum innenlands, og som igjen vil bidra til økte bearbeidingskostnader for gjenværende virksomhet. Dette vil være en svært uheldig utvikling for en industri som allerede har skalaulemper, sliter med overkapasitet og har behov for reduserte enhetskostnader.

For at norsk matindustri skal kunne bidra til verdiskaping og sikker avsetning av norskproduserte råvarer, er det avgjørende at virksomhetene har forutsetninger for lønnsom produksjon og forutsigbare rammebetingelser basert på konkurranselikheter. Dersom disse forutsetningene ikke er tilstede, vil dette kraftig svekke forutsetningene for nyinvesteringer, nyutvikling, innovasjon m.v.. KIFF tar avstand fra en utvikling der ulike supplementsordninger får utvikle seg til fortrenghet for hovedregelen, med den uforutsigbarhet og mangel på stabilitet det innebærer.

Norsk matindustri vil utvilsomt stå overfor en økende grad av importkonkurranset i årene som kommer, og som industrien er innstilt på å møte. Det er allerede iverksatt betydelige tiltak i form av effektivisering, rasjonalisering av anlegg m.v. for å øke norsk industris konkurransetkraft. Dersom målsetningen er å forskuttere en importkonkurranset er imidlertid nåværende ordning med utenlands bearbeiding et lite velegnet instrument, da den er for vilkårlig, uforutsigbar og ikke innebærer konkurranset på like vilkår. En generell og parallell nedtrapping av tollsatsene i tråd med en eventuell WTO-avtale vil gi en mer forutsigbar innfasing av økt konkurranset enn hva nåværende ordning for utenlands bearbeiding gir.

KIFF ønsker ellers å understreke at en ordning for utenlands bearbeiding har en berettiget plass i det samlede norske importvernet, og er viktig at videreføres. Den må imidlertid gis et innhold som ikke avviker dramatisk fra det generelle tollvernet.

På bakgrunn av ovennevnte vurderinger stiller KIFF seg generelt positivt til departementets forslag om en generell innstramning av ordningen. De enkelte elementene i departementets forslag vil nærmere omtalt i det følgende:

## 2. Merknader til de enkelte paragrafer i utkast til forskrift

### *§ 1 Formål*

En ordning for utenlands bearbeiding skal ut fra sin natur ha en avgrenset funksjon og virkeområde innenfor det samlede tollvernet, jfr. kommentarene foran. Samtidig må en i forvaltningen av ordningen 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 forvaltning av ordningen i tolknings-/skjønnsaker, og derved også økt forutsigbarhet, mener KIFF det helt klart vil være en styrke å innarbeide en egen formålsparagraf i forskriften slik departementet foreslår.

KIFF finner departementets forslag til ordlyd generelt dekkende i forhold til hvilket formål en mener ordningen bør ha innenfor det samlede importvernet. Uttrykket ”mindre produksjonstilpasninger” signaliserer riktig ambisjonsnivå m.h.t. bruksomfang, samtidig som uttrykket ”hensyn til avtak og foredling” også gir ordningen en klar industriell forankring i tråd med ordningens opprinnelige formål.

### *§ 3 (krav til nasjonal egenproduksjon)*

Ordningen for utenlands bearbeiding ble opprinnelig etablert som en suppleringsmekanisme til det generelle tollvernet for å styrke konkurransekraften til eksisterende innenlandsk matindustri. Nåværende ordning har en annen basis og innretning når den legger til rette for at også aktører uten egen næringsmiddelvirksomhet skal kunne benytte ordningen. Dette bryter med den opprinnelige intensjonen. KIFF gir derfor sin generelle støtte til departementets forslag om krav til egenproduksjon for at virksomheter skal kunne anvende ordningen, og som en mener vil være et viktig bidrag til å skape ryddighet og forutsigbarhet omkring matindustriens samlede rammebetingelser.

Etter KIFFs vurdering angir departementets forslag til vilkår i punktene 1-3 i første ledd, generelt sett et rimelig tolkningsrom i forhold til forskriftens ideelle formål og med et passe presisjonsnivå i formuleringene. Uansett, for å ha en viss fleksibilitet i forhold til situasjoner som ikke er dekket av vilkårene men som likevel vurderes som relevant i forhold til ordningen, bør det være en dispensasjonsadgang i ordningen, og som også er foreslått.

KIFF oppfatter vilkår 1 (om tidsavgrenset prøveproduksjon m.v.) og vilkår 3 (ved urimelig store investeringer) for å være de klassiske bruksområder, og derved i kjernen av hva denne type ordning bør omfatte og legge til rette for. Ad vilkår 1 ønsker imidlertid KIFF å påpeke at prøveproduksjon knyttet til ”prøving og utvikling av nye tekniske løsninger” også bør ligge innenfor vilkårets tolkningsrom. Ad vilkår 3, er KIFF enig i departementets presiseringer i høringsbrevet om at ”bedriftsøkonomiske kalkyler” alene ikke er tilstrekkelig for å oppfylle dette kriteriet.

Når det gjelder vilkår 2 (en mindre del av produksjonsvolumet) ligger dette etter KIFFs oppfatning noe på utsiden av kjerneformålet med ordningen. Samlet vurdert mener vi imidlertid at det vil være riktig å gi alle bedrifter en viss og likeverdig mulighet til å benytte ordningen, og legge til rette for det. En slik generell åpning kan bl.a. i visse henseende være viktig for å opprettholde og styrke konkurransen mellom aktører innenlands. Samtidig er en enig med departementet i at en slik generell åpning må ledsages av bestemmelser som på den ene siden ikke undergraver konkurransen mellom aktørene i markedet, og som på den andre siden gjør ordningen anvendbar.

Etter KIFFs vurdering vil de viktigste tilleggskriteriene knyttet til vilkår 2, være å stille krav knyttet til h.h.v.:

- omfang
- foredlingsnivå og
- samme type vare

Det vil være en avveining hvorvidt denne type krav bør gis i form av generelle føringer, eller om de bør konkretiseres. Av hensyn til forutsigbarhet og i lys av at en ønsker å stramme inn bruken av ordningen, mener KIFF det meste taler for at en bør være relativt konkret.

Hva gjelder omfang er det krevende å fastsette et eksakt nivå, ettersom forutsetninger m.v. vil variere betydelig både mellom bransjer og mellom aktører. Spørsmålet er også i høy grad et spørsmål om hvilken rolle en ønsker ordningen for utenlands bearbeiding skal ha. Lagt til grunn at denne ordningen ikke skal utgjøre noen likeverdig kanal for foredling av råvarer, er KIFF enig med departementet i at 5 % av enten bedriftens produksjonsvolum eller omsetning antakelig utgjør et riktig utgangspunkt for en volumvurdering, men at det må være rom for et visst skjønn. Det legges for øvrig til grunn at kravet om 5 % kun er knyttet til vilkår 2 og ikke vilkår 3.

M.h.t. krav til foredlingsnivå og samme type vare, vil krav knyttet til dette være viktig for å sikre at ordningen benyttes i tråd med formålet. Ordningen må være knyttet til foredling av produkter som bedriften normalt sett produserer. I høringsbrevet har departementet foreslått tolltariffen som operativt instrument for å definere foredlingsnivå og samme type vare. Tolltariffen er etter KIFFs vurdering ikke det optimale instrument for å definere krav knyttet til verken foredlingsgrad eller samme type vare. Samtidig konstateres at det antakelig er det mest operative instrument en har, og en er derfor enig i at det legges til grunn. Bruken av tolltariffen må imidlertid kombineres med et fornuftig skjønn i den løpende forvaltningen.

Slik KIFF forstår departementets høringsutkast foreslås det at kravet om nasjonal egenproduksjon også skal gjelde for RÅK-varer. KIFF viser til at RÅK-ordningen gjennom frihandelsavtalen mellom Norge og EU er underlagt et annet konkurranseprinsipp enn den tradisjonelle matproduserende industri. På bakgrunn av dette anbefaler KIFF at RÅK-varene **ikke** underlegges forskriftens bestemmelser til nasjonal egenproduksjon. Vi viser til at kravet om nasjonal egenproduksjon er viktigst for den tradisjonelle landbruksbaserte industrien.

#### *§ 6 (Bearbeidingstoll)*

I spørsmålet om bearbeidingstoll er KIFF enig med departementet i at spørsmålet om bearbeidingstoll kun er aktuelt for andre varer enn RÅK-varer. En vil i det følgende derfor kun omtale problemstillingen i forhold til "andre varer".

KIFF konstaterer at internasjonalt er såkalt tolleskalering, dvs. at tollsatsen på ferdigvaren er relativt større enn hva summen av tollsatsene på råvaren skulle tilsi, relativt utbredt. M.a.o. så ligger det et skjult industribeskyttelseselement i tollen på mange ferdigvarer i mange land. "Salamieksmplet" innledningsvis i dette høringsvaret belyser at dette er situasjonen også for mange norske ferdigvarer. I det konkrete eksemplet er tollen på råvarene (kjøtt og fett) beregnet til ca 37 kr/kg, mens tollen på ferdigvaren (salami) er fastsatt til 84 kr/kg. M.a.o. utgjør bearbeidingstollandelen på dette konkret produktet over halvparten av tollen på ferdigvaren. Eksemplet viser at bearbeidingstoll har et til dels betydelig omfang for en del produkter også i den norske tolltariffen.

Etter KIFFs vurdering er det flere årsaker til at spørsmålet om bearbeidingstoll er viktig for norsk matindustri. Norsk landbruksbasert matindustri har gjennomgående et høyere kostnadsnivå i bearbeidingen enn i land det er naturlig å sammenligne seg med (struktur, lokalisering, avgiftsnivå, lønnsnivå m.v.). Norsk matindustri er videre stilt overfor transportkostnader som for store deler av norsk industri antakelig er minst like store som for utenlandsk industri til de samme sentrale markedene i Norge.

Slik KIFF ser det vil derfor 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 konkurransen innenlands m.v.

KIFF vil også understreke at så lenge EU direkte eller indirekte anvender bearbeidingstoll for hoveddelen av sine varer, bør det være en tilsvarende ordning i den tilsvarende norske ordningen, for å forhindre at en ordning i seg selv gir incentiver til lokalisering av anlegg på tvers av landegrensar.

Hva gjelder nivå, registrerer KIFF at behovet for bearbeidingstoll varierer sterkt både mellom og innen bransjer. For eksempel er signalet fra aktive kjøtt- og fjørfeforedlingsbedrifter at behovet for bearbeidingstoll varierer med alt fra 0 til 30 %. I en vurdering omkring nivå, vil det imidlertid være rimelig også å skjele til øvrige mekanismer i en samlet ordning. Slik sett er antakelig spørsmålet om krav til nasjonal egenproduksjon og innføringen av en sikkerhetsmekanisme også i forhold til industrien, viktigere variabler enn spørsmålet om bearbeidingstoll. KIFF anbefaler ut fra en helhetsvurdering av bearbeidingstollen settes til 8 % d.v.s. tilsvarende ordningens opprinnelige tollnivå og tilsvarende nivået for de øvrige varesektorene i Norge.

#### *§ 8 (sikkerhetsmekanisme)*

Nåværende bestemmelser inneholder kun en sikkerhetsmekanisme knyttet til eventuelle skadevirkninger for primærjordbruket, og hvor utslag i forhold til jordbrukets målpriser skal være vurderingskriteriet. Etter vår vurdering er dette en altfor svak sikkerhetsmekanisme. KIFF finner det naturlig at en ordning som ”er ment til å legge til rette for at næringsmiddelbedrifter kan gjennomføre mindre produksjonstilpasninger utenlands..”, rimeligvis bør ha en sikkerhetsmekanisme som også vurderer eventuelle alvorlige skader for industrien. Det vises også til at EU har et slikt vurderingskriterium i sin tilsvarende ordning. KIFF støtter derfor departementets forslag fullt ut i dette spørsmålet

I tillegg til en generell sikkerhetsmekanisme, mener KIFF det også bør vurderes innført 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 være avhengig av hvordan de øvrige delene av regelverket til slutt blir vedtatt av departementet.

#### *§ 12 Dispensasjon*

I lys av at ordningen generelt strammes inn, og fordi det i praksis er umulig å forutse alle mulige påkomne tilfeller jfr. § 3, er KIFFs vurdering at det både er riktig og viktig å bygge en viss fleksibilitet inn i regelverket i form av en dispensasjonsadgang for forvaltningen. KIFF støtter derfor departementets forslag.

*Annet*

KIFF anbefaler videre at nytt regelverk trer i kraft så snart som mulig. KIFF vil også peke på viktigheten av at nytt regelverk må gi klare føringer for når bruken av eksisterende bestemmelser for utenlands bearbeiding opphører. Hovedregelen må være at denne bortfaller straks den nye forskriften trer i kraft. Samtidig ser KIFF at det i enkelte tilfeller kan være viktige argumenter for å etablere overgangspordninger som bryter med hovedregelen, og som det bør tas rimelig hensyn til.

KIFF forstår ellers departementets forslag slik at det ikke skilles mellom bearbeiding av råvaretyper som produseres i Norge og de som ikke produseres i Norge, hvilket betyr at forslaget slik det står også vil omfatte **norsk soyamel- og oljeproduksjon**. Norsk soyamel produseres i dag på ett anlegg basert på importerte råvarer fri for salmonella og GMO. Samtidig er økonomien i denne produksjonen avhengig av at biproduktet soyaolje raffineres utenlands.

KIFF legger stor vekt på at norsk fôrindustri kan tilføres proteinråvarer fri for salmonella og GMO, og vurderer at videreføring av virksomheten ved dette norske anlegget er viktig for å sikre dette i overskuelig fremtid. Vi konstaterer videre at saken dreier seg om foredling av råvare som ikke produseres i Norge, og at det ikke er økonomisk grunnlag for å etablere et nytt anlegg for raffinering av soyaolje i Norge. Etter KIFFs vurdering bør det ligge en åpning for løsning bl.a. i.h.t. § 3 vilkår 3 (urimelig store investeringer). Uansett, og jfr. protokollen fra årets jordbruksoppgjør, legger KIFF til grunn at departementet finner en løsning på spørsmålet innen den nye ordningen

KIFF er kjent med at det avgis supplerende høringsuttalelser fra bl.a. Gilde BA, Orkla ASA og KLF.

Med hilsen

Gabriella Dånmark  
adm.dir

Haavard Elstrand  
næringspolitisk sjef