

Høringsinstansene
(iflg. vedlagt liste)

Deres ref

Vår ref
201100306-/STD

Dato
04.03.2011

Høring av forslag til endringer i konservesordningen

Vedlagt følger utkast til endringer i forskrift 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer (heretter FAT). Forslaget innebærer at bestemmelser om tollkvoter og tollnedsettelse for epleråstoff, grønnsaker og bær til bearbeidingsindustrien innarbeides i FAT. Disse bestemmelsene er i dag nedfelt i forskrift 5. juli 2002 nr. 828 om individuelle tollnedsettelse og fordeling av tollkvoter til konservesindustrien (heretter konservesforskriften).¹

Materielt sett innebærer Landbruks- og matdepartementets forslag i hovedsak at tollkvotesystemet for epleaft/-pulp/-konsentrat avvikles, og erstattes med moderat tollsats på denne importen. Det legges også opp til en enklere utforming av tollkvotene for bær samt de særlige tollnedsettelsene som gjelder både grønnsaker og bær.

Departementet tar sikte på at endringene kan tre i kraft 1. juli 2011, men likevel slik at allerede tildelte kvoteandeler for epleaft/-pulp/-konsentrat vil gjelde i samsvar med forutsetningen for tildelingen, dvs. til og med 30. september 2011. For øvrig ansees det ikke å være behov for overgangsordninger.

Den nye artikkel 19-avtalen med EU innebærer at importkvoten på epleaft/-konsentrat fra EU øker fra 2 300 tonn til 3 300 tonn. Departementet foreslår at hele denne kvoten legges ut på auksjon med virkning fra kalenderåret 2012. En slik endring vil imidlertid først kunne iverksettes etter at avtalen er ratifisert av Norge og EU.

Det bes om at eventuelle høringsinnspill sendes til Landbruks- og matdepartementet **innen 1. juni 2011.**

¹ Med tilhørende satser i forskrift 24. august 2004 nr. 1223 om nedsatt tollsats for konservesindustrien.

Høringsdokumentene er også lagt ut på departementets hjemmeside under www.regjeringen.no/nb/dep/lmd/dok/horinger.

1. BAKGRUNN

I St.prp. nr. 75 (2008-2009) om jordbruksoppgjøret 2009 kapittel 7.8.2, varslet Landbruks- og matdepartementet at man skulle gjennomgå rammevilkårene for produksjon av epler til industriell foredling. Siktemålet var å endre konservesforskriften før det påfølgende års jordbruksoppgjør. Dette arbeidet har imidlertid tatt noe lengre tid – blant annet fordi departementet også har sett behov for en helhetlig gjennomgang av hele konservesordningen, herunder vareomfang og vilkår for tollnedsettelse.

Dagens konservesforskrift regulerer sentrale rammebetingelser for norsk konservesindustri og råvareproduksjon til bruk i denne. Med begrepet ”konservesindustri” har man tradisjonelt forstått bedrifter som avtar norske råvarer av frukt, grønnsaker og bær for produksjon av konserverte varer.

Ordnningen har som formål å legge til rette for at primærprodusentene skal få avsatt innenlands produsert frukt, grønnsaker og bær til konservesindustrien. Gitt denne målsetningen, skal industrien få importere supplerende råvarer til redusert tollsats, både gjennom individuelle tollnedsettelse og kvantumsbegrensede tollfrie importkvoter. Virkemidlene er utformet slik at de skal gi konservesindustrien en tollpreferanse ved bruk av norske råvarer. Bakgrunnen for ordningen er et landbrukspolitisk mål om at norsk råvareproduksjon til konservesindustrien skal økes/opprettholdes, samtidig som man sikrer industriens konkurransekraft mot importerte ferdigvarer.

Konservesordningen ble sist revidert i 2002, og trenger i dag en ny revisjon av flere grunner.

For det første bygger ordningen på en forutsetning om at det er nødvendig å ha et kvotesystem for import av epleråstoff for å sikre avsetningsmulighetene for norsk produksjon. Det er i dag kun en beskjeden produksjon av norsk eplekonsentrat, mens importen av eplejuice/konsentrat har økt over mange år. Samtidig har man fått en fremvoksende norsk produksjon av ferskpresset eplejuice. Denne utviklingen er det i liten grad tatt hensyn til gjennom utformingen av dagens virkemidler. Spørsmålet er dermed hvordan man gjennom offentlige virkemidler kan stimulere denne produksjonen.

For det andre har dagens konservesforskrift unødvendig detaljerte bestemmelser som regulerer kvotestørrelsene på bær. Disse bestemmelsene anses ikke lenger som formålstjenlige når det gjelder å legge til rette for fortsatt norsk industribærproduksjon. I forbindelse med fastsettelsen av bærekvotene for kvoteåret 2009/2010, viste departe-

mentet også til at det ikke har vært mulig å nå opptrappingsmålene for norske bær. Det er ulike årsaker til dette, men den forskriftsfestede nedtrappingen av importkvotene har uansett vist seg å være utilstrekkelig til å gi den ønskede økningen i norsk produksjon.

Systemet der det gis individuell tollnedsettelse dersom det oppstår avlingssvikt i norsk grønnsaksproduksjon til industri, har imidlertid fungert godt. Departementet mener på den bakgrunn at det kan være grunn til å vurdere om også andre grønnsaker enn de som fremgår av vareomfanget, bør kunne inkluderes i ordningen.

Ut over disse forholdene ser departementet at virkemidlene i konservesordningen er for lite målrettet når det gjelder de hensyn som ordningen skal ivareta. Vareomfanget har for eksempel vist seg å være unødig stort, ettersom det omfatter en rekke produkter det ikke er norsk produksjon av i dag.

2. GJELDENDE RETT

2.1 Innledning

FAT hjemler tollnedsettelse for alle typer aktører. Konservesforskriftens vareomfang er for så vidt også omfattet av FAT, men åpner for å gi ytterligere tollnedsettelse til konservesindustrien.

For å kunne oppnå tollnedsettelsene i medhold av konservesforskriften er det et grunnleggende vilkår at foretaket avtar norske råvarer for produksjon av konserverte varer.² Begrepet ”konserverte varer” er i praksis blitt tolket utvidende og omfatter i realiteten også enklere bearbeiding av varene – dvs. uten noe krav om ”konservering” i ordets opprinnelige betydning. Et eksempel på dette er at saftproduksjon basert på konsentrat har vært ansett å falle inn under forskriften. Det er i prinsippet tilstrekkelig at en konservesbedrift avtar én norsk vare for å kunne få tilgang på tollnedsettelse for andre produkter som er omfattet av ordningen, herunder produkter som det ikke er norsk produksjon av.

Tollnedsettelse kan innrømmes for to hovedgrupper med ulike sett av vilkår:

- produkter det vanligvis *ikke* er full norsk dekning av (i hovedsak bær, samt noen grønnsaker og frukt)³
- produkter som det vanligvis *er* full norsk dekning av (i praksis mest aktuell for grønnsaker)⁴

² Jf. konservesforskriften § 3 nr. 4.

³ Jf. konservesforskriften § 5 med tilhørende vareomfang i vedlegg 1.

⁴ Jf. konservesforskriften § 6 med tilhørende vareomfang i vedlegg 2.

Tollkvotene er også fordelt på to hovedgrupper:

- tollkvoter for jordbær, bringebær og solbær⁵
- tollkvoter for eplesaft/-pulp/-konsentrat⁶

2.2 Tollkvoter og individuelle tollnedsettelse for epler m.v. til bearbeiding

Ordinær tollsats for eplesaft/-konsentrat er i dag kr 27,20 pr. kg. I medhold av FAT § 25 første ledd er det imidlertid gitt en generell tollnedsettelse for drikkeklar eplesaft på kr 15 pr. kg. Tollnedsettelsen gjelder hele året.⁷ Etter konserverforskriften kan konserverbedrifter imidlertid tildeles tollfrie kvoteandeler på import av eplesaft/-pulp/-konsentrat (heretter kalt "epleråstoff").⁸ Kvoteandelen beregnes ut fra den enkelte bedrifts andel av foregående års totale forbruk av industrieppler, fratrukket norsk produksjon i gjeldende kvoteår. For nye bedrifter kan estimat for forbruk inneværende år legges til grunn. Etter forskriften er SLF gitt hjemmel til å endre den fastsatte kvoten, så fremt konserverindustrien kan dokumentere "betydelig økning"⁹ av totalforbruket av epleråstoff. Tilsvarende kan SLF redusere kvotene ved nedgang i dette forbruket.

Ut over den tollfrie kvoten kan det etter dagens praksis også gis individuell tollnedsettelse for frosne eplebiter (tollvarenummer 08.11.9008) til kr 3,50 pr. kg.¹⁰ Når det gjelder pærer og plommer, er det, med unntak av noe pære, ingen leveranser til industrien. For disse produktene kan det også innrømmes individuelle tollnedsettelse i medhold av konserverforskriften § 5. Det vises til omtalen av denne bestemmelsen nedenfor i kapittel 2.3.

Den tollfrie importen av eplesaft/-konsentrat har økt betydelig over mange år. I dag utgjør den norske produksjonen under 5 % av totalforbruket av epleråstoff i industrien.

2.3 Individuelle tollnedsettelse for grønnsaker til bearbeiding

Bestemmelser om individuelle tollnedsettelse for grønnsaker er regulert i konserverforskriften §§ 5 og 6. Individuelle tollnedsettelse kan i dag innrømmes for to ulike produktgrupper; én gruppe for produkter uten full dekning av norsk vare og én gruppe for produkter der det normalt er full dekning av norsk vare.

⁵ Jf. konserverforskriften § 7.

⁶ Jf. konserverforskriften § 8.

⁷ Tollvarenummer 20.09.7100, eplesaft med brixverdi ≤ 20 .

⁸ Ordningen omfatter også importkvotene fra EU på i alt 2300 tonn eplesaft/-konsentrat (2010).

⁹ Det er lagt til grunn at forbruket må endres med om lag 10 % i forhold til forventet forbruk for at kvoten skal kunne økes eller reduseres.

¹⁰ Jf. forskrift 24. august 2004 nr. 1223 om nedsatt tollsats for konserverindustrien.

Varer uten full dekning av norsk vare

I medhold av § 5 kan konserverindustrien gis tollnedsettelse for produkter der den norske produksjonen ikke dekker behovet. Det nærmere vareomfanget for bestemmelsen fremgår av forskriftens vedlegg 1, og omfatter ulike typer frukt, grønnsaker og bær. For grønnsaker gjelder dette sølvløk (frisk og fryst), sukkererter (frisk og fryst), stangselleri (frisk og fryst), dill (frisk), minigulrot og parisergulrot (fryst) samt tomat-terninger (fryst).

For de fryste varene fastsettes det endringer i tollsats to ganger i året, 1. mars og 1. september. Som regel videreføres tollsatsen uendret. Unntaket har vært minigulrot og parisergulrot hvor satsen har variert noe. Tollsatsen skal i utgangspunktet fastsettes til differansen mellom norsk pris og importpris – tillagt en sikkerhetsmargin på 15 %.¹¹ Sikkerhetsmarginen har som formål å bidra til at norsk vare blir omsatt. I praksis har imidlertid denne beregningsmetoden ofte gitt en høyere tollsats enn ordinær toll. Satsene har derfor i stedet blitt fastsatt skjønnsmessig. For de friske varene (markert med ”-” i vedlegget) fastsettes tollsatsen i forbindelse med søknad om tollnedsettelse. Det har vært svært få søknader om å få importere disse varene med redusert tollsats.

Varer med normalt full dekning av norsk vare

I medhold av konserverforskriften § 6 kan det i ”særlige tilfeller” innrømmes individuelle tollnedsettelser for produkter der det normalt er full dekning av norske varer. Bestemmelsens vareomfang fremgår av forskriftens vedlegg 2, herunder ulike typer frukt, grønnsaker og bær. I praksis benyttes bestemmelsen imidlertid tilnærmet utelukkende for grønnsaker.

Bestemmelsen er så langt kun brukt når det foreligger betydelig avlingssvikt. Det er etablert en fast praksis knyttet til vurderingen av hva som skal til før en avlingsskade kan sies å utgjøre en betydelig avlingssvikt og hvordan dyrkerne og industrien må gå frem i slike tilfeller. Som hovedregel må disse kunne dokumentere en svikt på minimum 10 % på landsbasis. Avlingssvikten beregnes ut fra differansen mellom det kvantum industrien har kontrahert og det kvantum produsentene har klart å levere. Dersom vilkåret er oppfylt, blir tollsatsen beregnet med utgangspunkt i prisdifferansen mellom norsk vare og tilsvarende importvare.

2.4 Tollkvoter og individuelle tollnedsettelser for bær til bearbeiding

Frosne jordbær og bringebær samt solbær/-saft/-konsentrat omfattes av en kvoteordning hvor rettighetene til tollfri import fordeles forholdsmessig mellom aktørene. Denne fordelingen baseres på den enkeltes forbruk av tilsvarende norske råvarer foregående kvoteår. For andre tollvarenummer av bær kan det i medhold av § 5 gis tollnedsettelser uten mengdebegrensninger. Disse fremgår av vedlegg 1 til forskriften.

¹¹ SLF er gitt hjemmel til å dispensere fra denne satsen i ”særlige tilfeller”, jf. konserverforskriften § 5 annet ledd i.f.

Tollkvoter

Fastsetting og fordeling av årlige¹² tollfrie kvoter for jordbær, bringebær og solbær/-saft/-konsentrat reguleres av forskriftens § 7. For å oppfylle internasjonale forpliktelser, stilles det krav om opprinnelse fra EU for deler av kvotene (jordbær 1 900 tonn, bringebær 950 tonn).

Størrelsen på importkvotene angir ambisjonen for norsk produksjon. Dette innebærer at kvotene er fastsatt med utgangspunkt i det antatte totalbehovet for industrien fratrukket målsettingen for norsk produksjon. I ordningen er det lagt opp til en nedtrapping i kvotenes størrelse for å stimulere til en økning i den norske produksjon av bær til bearbeiding. Målsetningen har vært at norsk produksjon skal dekke omkring 50 % av industriens totalbehov. Denne målsetningen har imidlertid ikke vært oppnådd for jordbær eller solbær. Ved fastsettelsen av bærvoter for kvoteåret 2010/2011 valgte departementet derfor å legge til grunn en viss nedjustering av ambisjonsnivået for jordbær og solbær for den aktuelle perioden.¹³

For bringebær var ambisjonsnivået på et tidspunkt nådd, men fremveksten av et økonomisk mer lukrativt konsummarked har redusert industriens tilgang. Ambisjonsnivået om en norskandel på 50 % ble likevel videreført for bringebær ved fastsettelsen av kvoten for kvoteåret 2010/2011, hovedsakelig begrunnet ut fra at ulike satsningstiltak er iverksatt.

SLF er gitt hjemmel til å endre de fastsatte kvotene, dersom konserverindustrien kan dokumentere "betydelig økning"¹⁴ av totalforbruket av bær. De senere år har det vært praksis at industrien som helhet har søkt om kvoteutvidelse etter at kvoteåret er over, da det er vanskelig å dokumentere forbruksøkning før dette tidspunktet. SLF kan også redusere kvotene dersom det oppstår en nedgang i totalforbruket. Denne hjemmelen har til nå ikke vært benyttet.

Individuelle tollnedsettelser

I medhold av konserverforskriften § 5 kan det innrømmes individuelle tollnedsettelser for bær omfattet av vedlegg 1, dvs. bær som det ikke er full norsk dekning av. Dette gjelder bærblandinger, blandingspulper, diverse safter og konsentrater. Vilklårene i § 5 er nærmere omtalt under kapittel 2.3.

Ved avlingssvikt for jordbær, bringebær og solbær kan det innrømmes individuelle tollnedsettelser i medhold av konserverforskriften § 6. Vilklårene i § 6 er nærmere omtalt under kapittel 2.3. For bær er det i dag ingen kontraktsproduksjon. Spørsmålet om det har oppstått avlingssvikt har derfor i stedet blitt vurdert i forhold til opptrappingsmålet.

¹² Kvoteåret løper fra 1. juli til 30. juni.

¹³ Kfr. departementets fastsettelsesbrev datert 21. juni 2010.

¹⁴ Også for bærvotene må forbruket endres med om lag 10 % i forhold til forbruket som er lagt til grunn, for at kvotene kan økes eller reduseres.

I praksis blir imidlertid bestemmelsen sjelden brukt fordi importpris tillagt toll normalt er lavere enn norsk pris.

2.5 Andre bestemmelser i konservesforskriften

Utover bestemmelsene som regulerer vilkår for individuelle tollnedsettelse og tollkvoter inneholder konservesforskriften også administrative bestemmelser. Mest sentrale her er §§ 4 og 9, samt kapittel IV som inneholder de vanlige bestemmelsene om opplysningsplikt, kontroll og sanksjoner.

Konservesforskriften § 4 er en fellesbestemmelse som gjelder prosedyrer for søknad om individuelle tollnedsettelse i medhold av §§ 5 og 6. Bestemmelsen inneholder blant annet en snever åpning for å gi tollnedsettelse med tilbakevirkende kraft.

Av konservesforskriften § 9 fremgår det at tildelte tollkvoter for epleråstoff eller bær er omsettelige mellom konservesbedrifter. Ved salg av tildelt tollkvote plikter selger å gi skriftlig melding til SLF med angivelse av solgt kvantum og navn på kjøper, slik at utstedt tollkvoteandel kan korrigeres og refordes. I tillegg hjemler § 10 en adgang for SLF til å kreve at importør avgir en erklæring om hvordan varen skal benyttes (anvendelseserklæring) før det innrømmes tollnedsettelse eller tildeles tollkvoteandel. Hjemmelen har så langt departementet kjenner til, ikke vært benyttet.

3. DEPARTEMENTETS FORSLAG

3.1 Innledning

Etter departementets vurdering vil en oppdatering av konservesordningen være en forutsetning for fortsatt å kunne ivareta rammebetingelsene for primærproduzentene og for bearbeidingsindustrien på en god måte. Som nevnt i kapittel 1, er det i dag til dels andre utfordringer enn da gjeldende forskrift ble utformet for ti år siden. Blant annet har det skjedd en betydelig økning i importen av både råvarer og ferdigvarer i denne sektoren.

Et sentralt element i departementets forslag er å stramme produktomfanget noe inn, slik at ordningen heretter kun skal omfatte epler, pærer, bringebær, jordbær, solbær og kirsebær, samt grønnsaker med norsk kontraktsproduksjon. I dette ligger det også at det bare foreslås å videreføre et produktomfang som omfatter varer der det i dag er norsk produksjon av betydning.

For å få en tettere kobling mellom avtak av norsk vare og tollnedsettelse, foreslås det å dele ordningen i tre hovedgrupper – epleråstoff, grønnsaker og bær – med noe ulike regelsett for hver enkelt gruppe. Innenfor to av disse gruppene, bær og grønnsaker, deles det ytterligere opp slik at avtak av norsk vare i større grad korresponderer med

tollnedsettelse for tilsvarende vare. Det betyr for eksempel at en produsent som bare bearbeider jordbær kan få tildelt tollkvoteandel for tollfri import av jordbær, men ikke tilsvarende tollkvoter for andre bærtypene.

Departementet ønsker også å tydeliggjøre forholdet til andre tollnedsettelse som gis ved import av landbruksvarer. Konservesordningen innebærer i prinsippet en administrering av tollvernet på samme måte som det som ellers gjøres i medhold av FAT. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordningen innarbeides i FAT under kapittelet om individuelle tollnedsettelse, plassert systematisk sammen med øvrige bestemmelser som regulerer tollnedsettelse til bearbeidingsindustrien. Det legges i den forbindelse til grunn at konservesordningens formål, jf. kapittel 1, kan innfortolkes under hovedformål med FAT, dvs. ”å legge til rette for import av landbruksprodukter som supplement til norsk produksjon ut fra hensynet til forbrukere og næringsmiddelindustri”.

For bedre å beskrive den delen av næringsmiddelindustrien som skal kunne omfattes av ordningen, vil departementet i det videre benytte begrepet ”bearbeidingsindustri” i stedet for konservesindustri. Den alminnelige forståelsen av begrepet ”konservering” er knyttet til metoder for å forlenge holdbarheten på en vare gjennom å utsette nedbrytning og aldring. Fordi ordningen i praksis omfatter bearbeidning av råvarer i videre forstand, mener departementet at konservesbegrepet blir for snevert. Metoder for bearbeidning vil ofte ha et konserverende element i seg, men i dag er det som nevnt for eksempel tilstrekkelig å tilsette vann til konsentrat for å komme inn under ordningen. På denne bakgrunn foreslår departementet å sette som generelt vilkår for innrømmelse av tollnedsettelse at råvarene skal inngå i egen bearbeidingsvirksomhet. Dette innebærer ingen materiell endring, men er ment som en presisering av gjeldene praksis. Alle virksomheter som får tollnedsettelse i dag, vil dermed i utgangspunktet være omfattet.

3.2 Tollnedsettelse for epleråstoff til bearbeidning

Omsetningen av ferskpresset saft basert på norske epler har også økt betydelig de siste årene. I fruktdistriktene både på Østlandet og Vestlandet har en rekke bedrifter bygd opp en slik produksjon. Offentlige myndigheter har også bidratt til denne satsingen.

Norsk ferskpresset epleesaft konkurrerer i dag både mot importert ferskpresset epleesaft og epleesaft basert på importert konsentrat. Denne produksjonen er utsatt for importkonkurranse fra andre bearbeidingsbedrifter som kan importere til null toll gjennom konservesordningen. Selv om det i dag bare er fire slike aktører som importerer ferskpresset epleesaft i konservesordningen, har den samlede importen økt fra 668 tonn i 2005 til 2346 tonn i 2010.

Norsk produksjon av ferskpresset epleesaft har en råstoffkostnad som er kr 4-5 høyere pr. kg enn for importert vare. Dagens ordning med importkvote for epleråstoff er, etter

departementets oppfatning, ikke godt egnet til å gi et tilstrekkelig importvern for denne produksjonen. På den bakgrunn foreslår departementet at det i stedet innføres moderate tollsatser for eplesaft. Samtidig ser departementet et behov for å legge til rette for fortsatt norsk eplekonsentratproduksjon som et sikkerhetsnett, i første rekke ved store avlingsår.

For eplesaft foreslås det at tollsatsene settes til kr 4 pr. kg, og for eplekonsentrat til kr 5 pr. kg. For eplesaft vil forslaget bidra til å utjevne råvarekostnader og således skape mer like konkurransevilkår mellom eplesaft produsert på norske epler og importert eplesaft basert på rimeligere råvarer. Forslaget for eplekonsentrat innebærer at råstoffkostnaden for konsentratbasert importert eplesaft vil øke med om lag 80 øre pr. liter ferdig vare.

For eplepulp, som i dag også omfattes av importkvoten, vil det bli fastsatt en felles tollsats for alle importører på kr 5,75 pr. kg i samsvar med preferanse gitt til EU i den nye artikkel 19-avtalen. Tollsatsene for frosne eplebiter på kr 3,50 pr. kg foreslås videreført.

Etter forslaget skal tilgangen til lave tollsatser for eplesaft/-konsentrat fortsatt være koblet til avtak av norsk epleråstoff. For å komme inn under ordningen må et foretak på forhånd ha kjøpt et minstekvantum norsk epleråstoff. Slik departementet legger opp til, skal SLF innen 1. desember fastsette dette minstekvantumet ut fra størrelsen av epleproduksjonen til industri det enkelte år. Siktemålet er her å bidra til avsetning av norsk epleråstoff, men uten å gi noen avsetningsgaranti for selger.

Departementet foreslår å åpne for at minstekvantumet skal kunne todeles mellom små og store bedrifter i samsvar med deres samlede forbruk av epleråstoff. Basert på foreløpig innrapporterte tall for 2010/2011 er det 8 store produsenter og 9 små produsenter som deltar i konservesordningen for epleråstoff – dersom en definerer store produsenter som produsenter med et forbruk på over 200 tonn beregnet som tonn eplekonsentrat. Det er imidlertid store forskjeller i forbruksvolum mellom de to gruppene.¹⁵ Dette tilsier at kravet til minstekvantum bør differensieres slik at det blir en betydelig forskjell fra den ene til den andre gruppen. Ved behov vil SLF kunne differensiere ytterligere, for eksempel ved å dele inn i flere grupper.

Selv om departementet foreslår å innføre moderate tollsatser på import av epleråstoff til bearbeidingsindustrien, vil det fortsatt være en tollfri kvote fra EU som skal fordeles. Departementet har vurdert å fordele denne kvoten på 3 300 tonn til eksisterende aktører i konservesordningen, basert på historisk forbruk av epleråstoff. En slik tilnærming ville imidlertid kunne medført en sementering av dagens struktur i denne delen av bearbeidingsnæringen. Problemer knyttet til fordeling etter historisk forbruk er vel kjent fra for eksempel fordelingen av importkvotene for ost. På denne bakgrunn foreslår departementet at importkvoten på eplesaft/-konsentrat fra EU gjøres åpent tilgjengelig

¹⁵ Bedriftenes forbruk av epleråstoff varierer i dag fra 4 tonn til over 2 800 tonn, beregnet som tonn eplekonsentrat.

for alle aktører gjennom innføring av auksjon f.o.m. kalenderåret 2012. Dette vil også være i samsvar med dagens praksis for administrering av de fleste andre importkvotene for landbruksvarer.

3.3 Tollnedsettelse for grønnsaker til bearbeiding

Etter departementets vurdering er dagens system med tollreduksjoner for konservesgrønnsaker ved avlingssvikt godt egnet til å gi industrien forutsigbare rammebetingelser. Ordningen åpner for å supplere norsk vare med tilsvarende importert vare uten at det påløper betydelige ekstra kostnader. Tollnedsettelsen gjelder likevel bare opp til kontrahert kvantum og den nedsatte tollsatsen settes til differansen mellom pris på norsk vare og pris på tilsvarende importert vare.

Departementet foreslår å kodifisere dagens praksis som innebærer at det åpnes for tollnedsettelse når det foreligger en avlingssvikt på minst 10 %. Det foreslås å gjøre bestemmelsen generell og dynamisk ved at den ikke knyttes til spesifikke varenummer i tolltariffen som i dag.¹⁶ Etter forslaget vil det således være opp til SLF å definere om en kontraktsproduksjon har et omfang på landsplan som tilsier at bestemmelsen om tollnedsettelse ved avlingssvikt kommer til anvendelse. Bestemmelsen er ment å omfatte både dagens kontraktsproduksjoner av grønnsaker og eventuelt nye kontraktsproduksjoner av betydning.

3.4 Importkvoter og tollnedsettelse for bær til bearbeiding

Etter departementets vurdering er dagens system med importkvoter for jordbær, bringebær og solbær godt egnet til å gi en nødvendig stimulans til avtak av norsk råvare. Det foreslås derfor å videreføre hovedtrekkene i denne ordningen, herunder hovedprinsippene for fordeling av tollfrie kvoter. I tillegg foreslås det å videreføre noen av de individuelle tollnedsettelsene som gjelder i dag (bærpulp m.m.).

Departementet har imidlertid sett behov for å inkludere kirsebær i ordningen. Aktører som i dag tar mot norske kirsebær, påføres en merkostnad sammenliknet med andre aktører som kun baserer seg på import. Dette er ikke i samsvar med formålet om å sikre avsetning av norsk produksjon til videre bearbeiding. Det foreslås derfor at det etableres en importkvoteordning for kirsebær tilsvarende de som i dag gjelder for jordbær, bringebær og solbær. Etersom dette dreier seg om et relativt begrenset kvantum, foreslås det at kirsebær inngår i en felles importkvote for solbær/kirsebær. Dette betyr at tildeling av importkvote for solbær/kirsebær baseres på samlet avtak av tilsvarende norsk vare (dvs. det samlede mottatte volumet innenfor denne kategorien). Som i dag, vil denne kvoten kunne brukes til import av saft/konsentrat/frosne bær, mens pulp gis en nedsatt tollsats.

¹⁶ Jf. oppstillingen av varenummer for grønnsaker i vedlegg 2 til konservesforskriften.

Forskriftsutkastet tar sikte på å forenkle kvotesystemet for bær slik at de tollfrie kvotene skal kunne stå fast for en lengre periode, for eksempel tre-fire år. De nye importkvotene foreslås videreført på samme nivå som gjeldende kvoter for jordbær og bringebær, dvs. henholdsvis 3 000 tonn og 1 100 tonn. EU-kvoten for jordbær (som inngår i de 3 000 tonn) vil øke fra 1 900 tonn til 2 200 tonn i medhold av den nye artikkel 19-avtalen. For solbærkonsentrat/kirsebærkonsentrat m.v. foreslås en ny kvote på 310 tonn. Forslaget er basert på en omregning fra dagens importkvote på 1 100 tonn solbær, tillagt gjennomsnittlig årlig import av kirsebærkonsentrat og frosne kirsebær i perioden 2005 til 2009. Av vedlegg 6b framgår hvilke produkter av solbær og kirsebær som inngår i den nye kvoten. Den nye EU-kvoten på 150 tonn solbærsaft/-konsentrat er inkludert i dette.

Av forenklingshensyn og hensynet til norsk bærproduksjon foreslås det at dagens hjemmel for SLF til å øke importkvotene ved betydelig økning i forbruket ikke videreføres. Dette innebærer at en eventuell forbruksøkning innenlands vil måtte dekkes med norsk produksjon eller import til ordinær toll. Det vises for øvrig til at de tollfrie importkvotene for bær ble økt ved siste fastsettelse 1. juli 2010, og at forbruket av industribær til syltetøy har vært stabilt over mange år.

Avslutningsvis foreslår departementet å endre rapporteringsåret for forbruk av norske bær fra 1. juli–30. juni til 1. juni–31. mai. Videre foreslås det kun én årlig fordeling av importkvotene for denne perioden. Til sammenligning er det i dag to fordelinger, en foreløpig og en endelig. Departementet legger til grunn at dette vil innebære en forenkling både for brukerne og SLF.

3.5 Endringer i vareomfanget

Ett av hovedformålene med revideringen av konservesordningen har vært å målrette ordningen mot råvarer det er norsk produksjon av. Dette innebærer at visse varer ikke lenger har noen naturlig plass innenfor dette systemet. Nedenfor skisseres forslag til endringer knyttet til ordningens vareomfang.

Frukt

- Særlige tollnedsettelse for plommekonsentrat og frosne plommer foreslås ikke videreført. Dette innebærer at tollnedsettelse for disse varene vil behandles etter de alminnelige FAT-bestemmelsene.
- Særlige tollnedsettelse for pæresaft/-konsentrat foreslås videreført med en fast nedsatt tollsats, men vil forutsette avtak av norsk epleråstoff.

Grønnsaker

- Særlige tollnedsettelse for grønnsaker hvor det er liten eller ingen norsk produksjon, foreslås ikke videreført. Dette innebærer at tollnedsettelse for disse varene vil behandles etter de alminnelige FAT-bestemmelsene. Dette vil gjelde sølvløk (frisk og fryst), sukkererter (frisk og fryst), stangselleri (frisk og fryst), dill (frisk),

minigulrot og parisergulrot (fryst) samt tomatterninger (fryst). Dersom disse produksjonene senere får et betydelig omfang, kan § 18c komme til anvendelse (grønnsaker til bearbeiding).

Bær

- Særlige tollnedsettelse for rips og stikkelsbær foreslås ikke videreført. Departementet vil i stedet foreslå overfor Finansdepartementet at det gjøres endringer i tolltariffen fra 2012, slik at disse bærtypene får nye varenumre under tollposisjon 08.11 og 20.09. Produktene vil etter dette kunne innarbeides i FAT vedlegg 8 med videreføring av dagens tollsats i konservesordningen, men da gjeldende for alle importører. Som en overgangsordning foreslås det at det i annet halvår 2011 gis individuelle tollnedsettelse i medhold av FAT § 11 for disse produktene.
- Særlige tollnedsettelse for bjørnebær og boysenbær foreslås ikke videreført. Dette innebærer at søknader om tollnedsettelse for disse varene vil bli behandlet etter FAT § 12. Etter denne bestemmelsen legges det vekt på næringspolitiske vurderinger, herunder substitusjonseffekter mot norske bær.
- Særlige tollnedsettelse for fryste tyttebær, multer og blåbær foreslås ikke videreført. Disse produktene har allerede en generelt nedsatt tollsats hele året etter FAT.
- Særlige tollnedsettelse for blandingsprodukter i form av saft/konsentrater/ bærblandinger foreslås ikke videreført. Disse produktene behandles imidlertid på samme måte etter FAT som etter gjeldende konservesforskrift.
- Særlige tollnedsettelse for varer på tollposisjon 20.07 foreslås ikke videreført. Disse produktene gis allerede tollnedsettelse etter forskrift 21. desember 2001 nr. 1647 om fastsettelse av nedsatte tollsats ved import av industrielt bearbejdede jordbruksvarer.

3.6 Administrative bestemmelser

Ved at regelverket for tollkvoter og tollnedsettelse for epleråstoff, grønnsaker og bær til bearbeiding innarbeides i FAT, vil de administrative bestemmelsene i FAT komme til anvendelse også for denne ordningen. Ettersom de administrative bestemmelsene i de to forskriftene langt på vei allerede er harmonisert, innebærer imidlertid ikke dette noen materielle endringer av betydning. Administrative bestemmelser gjeldende for alle tollnedsettelse er inntatt i FAT § 10 og kapittel 6. Paragrafene her tilsvarer i det vesentlige innholdet i dagens konservesforskrift § 4 og kapittel IV. I det videre vil departementet beskrive hvordan denne harmoniseringen kommer nærmere til uttrykk.

FAT § 10 er i det vesentlige likelydende med dagens konservesforskrift § 4. Bestemmelsen regulerer prosedyrer for søknad om individuelle tollnedsettelse og utstedelse av tillatelse til nedsatt toll (TNT). For å kunne oppnå nedsatt tollsats må vedtak om tollnedsettelse være fattet på det tidspunkt varen skal tollbehandles hos tollmyndig-

hetene. I henhold til FAT § 10 annet ledd kan vedtak om individuelle tollnedsettelse tidligst gis gyldighet fra den dato søknaden er registrert innkommet hos SLF. Dette innebærer at søknader om tollnedsettelse med tilbakevirkende kraft som hovedregel skal avslås. Denne hovedregelen kan fravikes når det avdekkes ”feil i fortellingen”, jf. § 10 tredje ledd.

Av FAT § 27 fremgår det at søkere av individuelle tollnedsettelse plikter å gi alle nødvendige opplysninger som kreves av SLF, herunder opplysninger om faktisk import av landbruksvarer med nedsatt tollsats. Bestemmelsens ordlyd skiller seg noe fra konservesforskriften § 10, men dekker i realiteten det samme. Om det formelt sett søkes om TNT eller tillatelse til nedsatt tollsats innenfor tollkvote (ITT) får ingen betydning når det gjelder plikten til å gi opplysninger. I nødvendighetskriteriet ligger det at opplysningsplikten ikke er ubegrenset. Det kan bare kreves opplysninger som er relevante, for eksempel opplysninger som er egnet til å vurdere importbehov og fastsettelse av tollsatser.

Hjemmelen for SLF til å kunne kreve anvendelseserklæring før det innrømmes tollnedsettelse er regulert i FAT § 28. Bestemmelsen tilsvarer innholdsmessig dagens konservesforskrift § 10.

Kontrollbestemmelsen i FAT er inntatt i § 29, og tilsvarer dagens konservesforskrift § 12. I medhold av bestemmelsen er SLF gitt hjemmel til å kreve seg forelagt dokumenter og vareprøver, samt foreta stedlig kontroll hos importørene. Importørene plikter å yte bistand ved slik kontroll.

Av FAT § 30 fremgår det at SLF kan trekke tillatelsen til nedsatt tollsats tilbake og nekte innrømmelse av ny tollnedsettelse i inntil tre år dersom det avdekkes brudd på FAT. Bestemmelsen tilsvarer konservesforskriften § 13, med det unntak at denne bestemmelsen kun hjemler adgang til utestenging i ett år. Ut fra likhetshensynet og hensynet til regelteknisk harmonisering foreslås det at regelen om inntil tre års utestenging også gjøres generelt gjeldende for alle virksomheter.

Hjemmel for SLF til å dispensere fra forskriftens bestemmelser i ”særlige tilfeller” er inntatt i FAT § 31. Dagens konservesforskrift inneholder ingen generell dispensasjonshjemmel, men har en rekke enkeltbestemmelser som åpner for å dispensere i ulike konkrete tilfeller.¹⁷ Slike dispensasjoner vil kunne videreføres under den alminnelige dispensasjonshjemmelen i FAT.

4. ADMINISTRATIVE OG ØKONOMISKE KONSEKVENSER

Ved at de nye bestemmelser om tollnedsettelse for epleråstoff, grønnsaker og bær til bearbeiding inntas FAT, oppnås et mer brukervennlig regelverk for administrative

¹⁷ Kfr. konservesforskriften § 5 annet ledd siste punktum, § 6, § 7 nest siste ledd og § 8 nest siste ledd.

tollnedsettelse for landbruksvarer, ved at ulike former for tollnedsettelse gis i én og samme forskrift. Bearbeidingsindustrien vil dermed kunne forholde seg til et mindre antall forskrifter.

For aktørene innebærer forslaget større forutsigbarhet ved at de tollfrie kvotene for bær vil kunne stå fast over en lengre periode enn det som er tilfellet i dag. Videre vil antallet rapporteringer om forbruk m.v. bli redusert fra fire til to ganger årlig, dvs. én gang for bær og én gang for epleråstoff.

Forslaget om innføring av moderat toll på epleaft/-konsentrat vil medføre merkostnader for industrien. Basert på eksisterende import kan disse merkostnadene anslås til i størrelsesorden 30–40 mill. kroner. Samtidig vil tollene bidra til å utjevne forskjellen i råvarekostnader mellom bedrifter som satser på produksjon av ferskpresset norsk epleaft og bedrifter som baserer seg på importert vare. De fleste gjenværende individuelle tollnedsettelse for frukt og bær vil bli samordnet med en felles tollsats på kr 5 pr. kg. Dette vil gi en kostnadsreduksjon for industrien. På den andre siden vil noen marginale produkter i dagens vedlegg 1 etter forslaget få noe økt tollbelastning som følge av at de vil bli behandlet etter de alminnelige FAT-bestemmelsene, jf. kapittel 3.5.

Som et resultat av artikkel 19-forhandlingene med EU vil det bli opprettet en tollfri importkvote for epleaft/-konsentrat på 3 300 tonn med krav om opprinnelse fra EU. Etter forslaget skal denne kvoten fordeles ved auksjon. Beløpet som påløper ved tilslag på bud i auksjonen vil innebære merkostnader for industrien, avhengig av interessen for denne kvoten.

5. MERKNADER TIL DE ENKELTE PARAGRAFENE

Til § 18b Epler til bearbeiding

Bestemmelsen regulerer vilkår for individuelle tollnedsettelse for epleråstoff til bearbeiding. Bestemmelsen innebærer en materiell endring i forhold til dagens konserverforskrift ved at tollkvotesystemet for epleaft/-pulp/-konsentrat foreslås avviklet, og erstattet med moderate tollsatter på import av epleaft/-konsentrat. Når det gjelder behandlingen av eplepulp og frosne eplebiter, vises det til omtalen i kapittel 3.2.

Av første ledd første setning fremgår det at individuelle tollnedsettelse kan gis til foretak som først har kjøpt og som senere bearbeider et minstekvantum norsk epleråstoff, i forskriften angitt som ”pressepler, epleaft eller -konsentrat”. Begrepet ”pressepler” er benyttet for å tydeliggjøre at ordningen ikke omfatter ulike former for håndtering av epler som går til konsum. Minstekvantumet fastsettes av SLF etter en skjønnsmessig vurdering basert på størrelsen av epleproduksjonen til industri det enkelte år. Dette minstekvantumet kan differensieres ut fra omfanget av bedriftenes samlede forbruk av epleråstoff, jf. kapittel 3.2.

For å kunne få tollnedsettelse må det norske epleråstoffet være kjøpt i inneværende periode (1. oktober–30. september), og kjøpet må være foretatt før tollnedsettelsen kan gis. Med ”kjøp” menes i denne sammenheng at eiendomsretten til varen må være overdratt til kjøperen, men uten at det stilles krav til fysisk overlevering av varen.

Det er derimot ikke noe tilsvarende vilkår om at selve bearbeidingen av det kjøpte epleråstoffet må være gjennomført. I prinsippet kan dette skje på et hvilket som helst tidspunkt. Det sentrale er at et kvantum tilsvarende minstekvantumet må bearbeides i egen virksomhet. Dette kvantumet kan dermed ikke videreselges uten å komme i strid med vilkårene for tollnedsettelsen. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for at epleråstoffet kan bearbeides flere ganger av ulike foretak, og at hvert enkelt foretak kan oppfylle vilkårene for tollnedsettelse på selvstendig grunnlag. Oppfyllelse av bestemmelsene om minstekvantum vil bli kontrollert i ettertid før tildeling av individuelle tollnedsettelser for påfølgende kalenderår.

Som ellers i forskriften, fastslås det at tollnedsettelse ”kan” innrømmes dersom vilkårene ellers er oppfylt. Dette innebærer at det kan tenkes tilfeller der SLF vil ha skjønnsmessig adgang til å avslå søknader i tilfeller der en tollnedsettelse vil kunne virke i strid med formålet med ordningen, slik dette formålet er beskrevet i kapittel 1 og 3.1 ovenfor. For eksempel vil det i særlige tilfeller kunne trekkes en nedre grense for hva som kan regnes som ”bearbeiding” etter forskriften.

Første ledd annen setning fastslår at TNT tidligst gis virkning fra 1. januar og gjelder ut kalenderåret. Bestemmelsen innebærer et avvik fra den alminnelige hovedregelen i FAT § 10 om at TNT gis gyldighet fra den dato søknaden er registrert hos SLF. Dette betyr at foretaket kan søke på et hvilket som helst tidspunkt, men perioden for tollnedsettelse får da tilsvarende kortere gyldighet.

Av annet ledd fremgår det at SLF fastsetter minstekvantum innen 1. desember. Bestemmelsen er både en hjemmel og en instruks til SLF om å fastsette minstekvantum i etterkant av hver eplehøst.

Til § 18c Grønnsaker til bearbeiding

Paragrafen gir nærmere bestemmelser om individuelle tollnedsettelser i situasjoner med avlingssvikt på norske grønnsaker. Forslaget innebærer en kodifisering av praksis knyttet til konservesforskriften § 6, jf. nærmere omtale under kapittel 2.3 og 3.3. Det presiseres at potet fortsatt ikke vil være omfattet av ordningen.

Av første ledd fremgår at individuelle tollnedsettelser for grønnsaker bare kan innrømmes dersom det oppstår avlingssvikt på landsbasis innenfor en kontraktsvare på minst 10 % i forhold til samlet kontrahert kvantum. Med ”kontraktsvare” menes den grønnsak som er omfattet av leveringskontrakt inngått mellom produsent og bearbeidingsforetak.

I vurderingen av omfanget av avlingssvikten skal SLF, som i dag, vurdere samlet kontrahert kvantum på landsbasis av den aktuelle grønnsaken.

Etter annet ledd fastsettes tollnedsettelsen for et kvantum som bestemmes av differansen mellom foretakets opprinnelige kontraherte kvantum og det som foretaket rent faktisk har fått levert fra sine tilknyttede norske produsenter. Den nedsatte tollsatsen for dette kvantumet settes deretter til differansen mellom kontraktspris fra produsent og den prisen foretaket må betale for tilsvarende importert vare.

For å skape bedre fleksibilitet er bestemmelsen ikke lenger knyttet til konkrete varenummer. Både dagens kontraktsproduksjoner av grønnsaker og eventuelt nye kontraktsproduksjoner av betydning vil være omfattet. I medhold av tredje ledd er likevel SLF gitt adgang til å avslå søknader om tollnedsettelse dersom kontraktsproduksjonen har et ubetydelig omfang på landsplan.

Til § 18d Bær til bearbeiding

Paragrafen regulerer vilkår for tollnedsettelse innenfor tollkvoteandel og individuell tollnedsettelse for bær til bearbeiding. Bestemmelsen er en videreføring av hovedtrekkene i dagens importkvoteordning for bær.

Av første ledd første setning fremgår det at det kan innrømmes tollnedsettelse innenfor andel av tollkvotene for jordbær, bringebær, solbær/kirsebær, jf. vedlegg 6b, til foretak som har bearbeidet norske jordbær, bringebær, solbær eller kirsebær i foregående periode (1. juli–30. juni). I tillegg må også det importerte kvantumet inngå i egen bearbeidingsvirksomhet. Selve beregningen av tollkvoteandelen skjer i medhold av annet ledd.

For nye foretak uten dokumentert bearbeiding foregående periode er det gitt en unntaksregel i første ledd annen setning, slik at disse kan innrømmes individuelle tollnedsettelse dersom foretaket i inneværende periode har inngått bindende avtale om kjøp av slike varer til bruk i egen bearbeidingsvirksomhet. At foretaket har ”inngått bindende avtale om kjøp” innebærer at man har kontrahert det aktuelle kvantumet, jf. beregningen av tollkvoteandel etter annet ledd annet punktum. Denne unntaksregelen er ment å gjøre det lettere for nye bearbeidingsforetak å etablere seg. Når det gjelder forståelsen av begrepet ”kan”, vises det til omtalen til § 18b.

Annet ledd første setning angir hvordan tollkvoteandelen beregnes for det enkelte foretak. Importkvotene fordeles innenfor tre ulike grupper: jordbær, bringebær og solbær/kirsebær. Tollkvoteandeler tildeles deretter ut fra foretakets andel av totalforbruket av norsk råvare til bearbeiding i perioden 1. juni–31. mai. Med ”totalforbruk” menes her det samlede kvantum norske bær som har medgått i bearbeidingsindustrien innenfor hver av gruppene. Norske bær som bearbeides utenlands under ordningen for utenlandsk bearbeiding, inngår også i foretakets andel av totalforbruket.

Tredje ledd hjemler SLFs adgang til å fordele tollkvoteandeler med angivelse av opprinnelsesland. Bakgrunnen for denne bestemmelsen er at Norge har gitt EU tollfrie importkvoter for frosne jordbær, frosne bringebær og solbærsaft/-konsentrat.

Av fjerde ledd fremgår det at tollkvoteandeler er omsettelige. Slik som i dag kan tollkvoteandeler imidlertid bare selges til andre foretak som oppfyller vilkårene i første ledd. Foretak som selger sin kvoteandel plikter å gi SLF skriftlig melding om overdragelsen. Bestemmelsen er ikke til hinder for at bare deler av kvoteandelen avhendes.

Femte ledd fastslår at alle foretak som har ervervet rett til tollkvoteandel i medhold av første ledd, også kan innrømmes individuell tollnedsettelse for en rekke råvarer som benyttes i slike bearbeidingsvirksomheter. Vareomfang og tollsatsen for disse varene er spesifisert i vedlegg 6b.

Til Vedlegg 6a

Vedlegg 6a angir vareomfanget for tollnedsettelse i medhold av § 18b (epler til bearbeiding).

Til Vedlegg 6b

Vedlegg 6b angir vareomfanget for tollnedsettelse i medhold av § 18d (bær til bearbeiding).

Ikrafttredelse, overgangsordning m.v.

Departementet tar sikte på at endringene kan tre i kraft 1. juli 2011. Dette vil korrespondere med kvoteåret for bær som i dag går fra 1. juli til 30. juni.

Når det gjelder epleråstoff, vil allerede tildelte tollkvoteandeler etter någjeldende forskrift ha gyldighet ut september 2011. I forbindelse med ikrafttredelsen av forskriftsendringene vil det således ikke skje inngrep i disse kvoterettighetene. Fra 1. oktober 2011 vil foretak som har slik tollkvoteandel kunne gis individuell tollnedsettelse i medhold av § 18b, uten hensyn til om kravet til minstekvantum er oppfylt. Dette fordi det på dette tidspunkt ikke vil være fastsatt noe minstekvantum. Muligheten for å få tollnedsettelse basert på den nye modellen vil først kun gis virkning fra 1. januar 2012, jf. § 18b første ledd annet punktum.

Når det gjelder forslaget om å innføre auksjon på importkvoten for eplensaft/-konsentrat, vil dette først kunne gjennomføres etter at den nye artikkel 19-avtalen er ratifisert av Norge og EU. Dette vil bli gjort gjennom endring i vedlegg 1 til forskrift 10. oktober 2008 nr. 1132 om fordeling av tollkvoter for landbruksvarer.

En konsekvens av forslaget om å innarbeide konserverbestemmelsene i FAT er at henvisningen til konserverforskriften i forskrift 1. juni 2007 nr. 580 om tollnedsettelse for landbruksvarer som gjeninnføres etter bearbeiding i utlandet må endres tilsvarende, jf. utkast til romertall II i endringsforskriften.

Med hilsen

Henrik Einevoll (e.f.)
avdelingsdirektør

Siv Tanja Durteste
rådgiver

Vedlegg