

Fornyings- og administrasjonsdepartementet

Postboks 8004  
0030 Oslo

Deres ref.: 200601657- /HAS Vår ref.: 2006/943 - 3  
MAB ERSM 411.0

Saksbeh.:

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 delen av 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 i 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 importkonkurranse, 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 importkonkurranse, 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 landbruksråvarer 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 landbruksprodukter i mindre grad gir en effektiv beskyttelse mot bearbeidede importvarer. Dette synliggjør at det er i

landbruksnæringsens 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. Konkurransesvridningen 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.