

Ref. nr.: 01/08
Saksnr.: 200702134
Dato: 7. mars 2008

Forskrift om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland omfattet av ordningen for generelle tollpreferanser (Generalized System of Preferences for goods imported from developing countries – GSP)

1. Innledning

Landbruks- og matdepartementet fremmer med dette forslag om ny forskrift om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland.

Siktemålet er en forenkling av dagens regelverk bl.a. ved at bestemmelsene samles i en forskrift, forvaltningen av ordningen utføres av ett forvaltningsorgan og ved at bruk av automatiske innførselstillatelser/lisensiering for andre landbruksvarer enn korn, mel og kraftfôr fjernes.

Følgende forskrifter berøres av revisjonen:

- 1) Forskrift 30. juni 1995 nr. 627 om overvåking av innførselen av visse landbruksvarer under den norske GSP-ordningen ved bruk av automatiske innførselstillatelser, heretter benevnt som overvåkingsforskriften. Forskriften ble opphevet 1. januar 2008.
- 2) Forskrift 27. juni 2002 nr. 826 om sikkerhetsmekanisme og overvåkingssystem for toll- og kvotefri import av korn, mel og kraftfôr fra land omfattet av nulltollordningen, heretter benevnt som korn, mel og kraftfôrforskriften.

Saken ble sendt på alminnelig høring ved brev av 19. november 2007. Høringsbrevet ga utfyllende redegjørelse for historikk, gjeldende rett og de enkelte bestemmelsene i høringsutkastet. Høringsfristen var 30. desember 2007. Av 63 innbudte høringsinstanser har 22 instanser sendt svar. Forskriftsforslaget samsvarer i det vesentlige med utkastet som ble sendt på høring, med unntak av noen få presiseringer og språklige endringer.

Det foreslås at forskriften trer i kraft 15. mars 2008.

Utkast til Kongelig resolusjon har vært fremlagt for Utenriksdepartementet og Finansdepartementet, som også bidro i arbeidet med utarbeidelsen av forskriftsforslaget.

2. Bakgrunnen for forskriftsforslaget

2.1 GSP-ordningen, herunder sikkerhetsmekanismen

Den norske ordningen for tollpreferanser for utviklingsland (Generalized System of Preferences – GSP) ble etablert i 1971. GSP er en frivillig ordning for å bedre utviklingslandenes markedsadgang. Gjennom ordningen gis utviklingsland preferanser i form av tollfritak eller tollreduksjoner ved eksport til det norske markedet. Samtidig er det etablert en generell sikkerhetsmekanisme som gir mulighet for umiddelbart å oppheve tollpreferanser dersom GSP-importen skaper markedsforstyrrelser på det norske markedet.

Frem til 1. januar 2008 har sikkerhetsmekanismen for landbruksvarer vært regulert gjennom to ulike forskrifter: overvåkningsforskriften og korn, mel og kraftførforskriften.

Overvåkningsforskriften (opphevet f.o.m. 1. januar 2008) hadde som formål å overvåke innførselen av utvalgte sensitive landbruksvarer fra GSP-land gjennom utstedelse av automatiske importlisenser. Utstedelsen av importlisenser kunne stanses når et bestemt tak var nådd eller dersom sikkerhetsmekanisme beskrevet i St.prp. nr. 122 (1970-71) kom til anvendelse.

Korn, mel og kraftførforskriften (fremdeles gjeldende) har som formål å legge til rette for størst mulig innførsel av korn, mel og kraftfôr fra land omfattet av nulltollordningen i GSP-ordningen, samtidig som markedsbalansen for disse varene ivaretas i samsvar med intensjonene i markedsordningen for korn.

2.2 Arbeidsgruppens utredning

Den norske GSP-ordningen har gjennomgått flere endringer siden 1971, bl.a. i 2002 da det ble etablert toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer fra minst utviklede land (MUL). Import fra MUL har vist få tegn til økning til tross for tollfrihet og det har fremkommet ønsker om å forbedre preferansene og eventuelt gi tollfrihet til flere enn de minst utviklede landene.

På denne bakgrunn satte Regjeringen i november 2005 ned en arbeidsgruppe med representanter fra Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruks- og matdepartementet (LMD), Toll- og avgiftsdirektoratet (TAD) og Direktoratet for utviklingssamarbeid, med mandat til å foreslå forenklinger og forbedringer i GSP-ordningen.

Arbeidsgruppen avga sin rapport til utenriksministeren i april 2007. Blant anbefalingene i rapporten nevnes:

- Ordningen med toll- og kvotefri markedsadgang for alle varer utvides fra å gjelde de 50 minst utviklede land til også å omfatte 14 andre lavinntektsland i henhold til den til enhver tid gjeldende DAC-liste, og som samtidig har en befolkning under 75 millioner innbyggere.
- De to gjeldende forskriftene om overvåking og sikkerhetsmekanisme for landbruksvarer endres og samles i én forskrift administrert av Statens land-

bruksforvaltning (SLF). Krav om forhåndssøknad om GSP-importtillatelse i ”overvåkingsforskriften” fjernes.

- SLF skal løpende observere faktisk import av landbruksvarer på grunnlag av importstatistikk fra TADs database TVINN. Sikkerhetsmekanisme i form av importstans utløses ved faktisk observasjon av importøkning som setter markedsbalansen i fare.

Arbeidsgruppens rapport ble sendt på alminnelig høring med frist 6. juni 2007. Stortinget debatterte saken 12. juni 2007 og ga bred tilslutning til anbefalingene i rapporten. Regjeringen la på denne bakgrunn fram forslag i St.prp. nr. 1 (2007-2008) Skatte-, avgifts- og tollvedtak kapittel 4.3 om å endre GSP-ordningen i samsvar med rapportens anbefalinger. Stortinget ga sin tilslutning til forslagene i sitt vedtak av 5. desember 2007 om statsbudsjettet for 2008.

Dette innebar at det måtte utarbeides en ny forskrift for sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland. De to siste anbefalingene gjengitt ovenfor dannet rammen for utformingen av en slik forskrift.

3. Nærmere om høringsutkastet

En utvidelse av GSP-ordningen, slik Stortinget har fastsatt, innebærer en forbedring av u-landenes markedsadgang til Norge. Sikkerhetsmekanismen har vært en del av GSP-ordningen siden den ble opprettet i 1971. I tråd med arbeidsgruppens anbefalinger ble det i høringsbrevet foreslått at sikkerhetsmekanismen for landbruksvarer skulle videreføres og tydeliggjøres i ny forskrift.

Hovedpunktene i forslaget var som følger:

- Sikkerhetsmekanismen videreføres for alle landbruksvarer innenfor GSP-ordningen.
- Den markedsovervåking som følger av kravet om forhåndssøknad om GSP-importtillatelse for enkelte landbruksvarer omfattet av ”overvåkingsforskriften”, fjernes.
- Et sentralt tiltak ved utløsning av sikkerhetsmekanismen i dag er stans i utstedelsen av nye GSP-innførselstillatelser. For andre landbruksvarer enn korn, mel og kraftfôr vil muligheten for å stoppe importen ved å nekte slik lisensiering falle bort. Eventuell importstans må dermed skje gjennom andre tiltak/virkemidler, herunder bortfall av preferansetollbehandling.
- For korn, mel og kraftfôr må det fortsatt søkes om GSP-innførselstillatelser som en forutsetning for tollfritak ved innførsel fra land omfattet av nulltollordningen.

4. Høring av forslaget

Utkastet til ny forskrift ble sendt på bred høring. Av 22 instanser som avga høringsuttalelse hadde 10 instanser merknader til utkastet.

Høringen viser at instansene gjennomgående slutter seg til utformingen av sikkerhetsmekanismen for GSP-systemet og utkastet til ny forskrift.

Hovedinnvendingene i høringen går på avviklingen av lisensieringsordningen for varer omfattet av overvåkingsforskriften. Næringsorganisasjonene i landbruket og deler av næringsmiddelindustrien mener at automatisk lisensiering for import av alle landbruksvarer, ikke bare korn, mel og kraftfôr, er nødvendig for en effektiv, målrettet og forutsigbar bruk av sikkerhetsmekanismen. En slik ordning for alle landbruksvarer vil skape trygghet hos eksportørene og importørene samt redusere usikkerheten for landbruket og næringsmiddelindustrien. Disse høringsinstansene mener at avvikling av lisensieringsordningen må tas opp til ny vurdering.

Konkurransetilsynet og organisasjoner innen handelen er på den annen side positive til fjerning av lisensieringsordningen for landbruksvarer omfattet av overvåkingsforskriften. Konkurransetilsynet gir uttrykk for at også lisensieringsordningen for korn, mel og kraftfôr burde fjernes. Handelens organisasjoner ønsker primært fjerning av hele sikkerhetsmekanismen og viser til at det uansett vil kunne iverksettes tiltak etter observert importvekst, da GSP-ordningen er et nasjonalt tiltak som norske myndigheter selv kontrollerer.

Øvrige merknader fra høringsinstansene er kommentert under punktene 5 – 7 nedenfor.

5. Sikkerhetsmekanismen

5.1 Innledning

Forslaget om fjerning av lisensieringsordningen for landbruksvarer omfattet av overvåkingsforskriften var en del av vurderingstemaet da arbeidsgruppens utredning ble sendt på høring i første halvår 2007. Stortinget har gjennom sin behandling av St.prp. nr. 1 (2007-2008) gitt sin tilslutning til arbeidsgruppens anbefaling om å fjerne lisensordningen. Departementet har på dette grunnlag – til tross for innspill fra enkelte høringsinstanser – ikke foretatt noen fornyet vurdering av dette spørsmålet.

5.2 Vilkår for utløsning av sikkerhetsmekanismen

5.2.1 Markedsforstyrrelse og årsakssammenheng

Et bortfall av lisensieringsordningen som beskrevet over, innebærer at bruken av sikkerhetsmekanismen vil være det sentrale virkemiddelet for å avhjelpe situasjoner der import utløser markedsforstyrrelser eller fare for markedsforstyrrelser.

I forskriftsforslaget § 2 første ledd oppstilles to vilkår for utløsning av sikkerhetsmekanismen. For det første må det foreligge en ”vesentlig markedsforstyrrelse” eller fare for ”vesentlig markedsforstyrrelse”. For det andre må det være årsakssammenheng mellom markedsforstyrrelsen og import fra utviklingslandene.

Vesentlig markedsforstyrrelse

Vedrørende den nærmere forståelsen av begrepet ”vesentlig markedsforstyrrelse”, vises det til høringsbrevet hvor følgende ble uttalt:

”Som i dagligtalen, betyr ’markedsforstyrrelse’ i forskriftsutkastet en eller annen form for ubalanse i markedet for et produkt. Det er ikke spesifisert om dette er et produkt som produseres av norske bønder, av næringsmiddelindustrien, eller forstyrrer markedet i relasjon til prisnivået holdt av andre importører. Departementet legger til grunn at alle typetilfellene i prinsippet kan være mulige.

For å avgjøre hvorvidt GSP-import innebærer en markedsforstyrrelse, må det foretas en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Sentrale elementer i en slik vurdering vil være hvorvidt GSP-importen skader muligheten for avsetning av norsk produksjon, eller om importen medfører prisreduksjoner på det norske markedet for det aktuelle produktet og med påfølgende skadevirkninger for norske produsenter. Importen må kunne ha en påviselig skadevirkning, f.eks. i form av inntektsbortfall. Mindre ubalanse i tilbud/ etterspørsel av produktet eller kun en liten prisnedgang vil imidlertid ikke være tilstrekkelig. Dette følger av begrepet ”vesentlig” i forskriftsutkastet, og er også i overensstemmelse med § 8-3 (4) i utkast til ny tollov, som henviser til ’vesentlige markedsforstyrrelser’. Et sentralt punkt i vurderingen vil også være tidsrommet for importen, dvs. om importen skjer innenfor en kort eller lang tidsperiode.

Markedsforstyrrelse for målprisvarer

For de viktigste jordbruksråvarer som produseres i Norge settes det årlig en målpris som skal være mulig å oppnå i et marked som er i balanse. Målpris fastsettes i jordbruksoppgjøret for et begrenset antall varer, og utgjør et av de sentrale virkemidlene i norsk landbrukspolitik.

Muligheten til å kunne ta ut målprisen i markedet er en viktig forutsetning som jordbruksavtalesystemet i Norge bygger på. En velfungerende sikkerhetsmekanisme vil i gitte tilfelle kunne være en nødvendig forutsetning for å kunne ivareta de premisser som er lagt til grunn for inngåelse av en jordbruksavtale mellom staten og jordbruksorganisasjonene. Bestemmelsene i korn, mel og kraftfôrforskriften gir på bakgrunn av dette en veiledning for vurdering av om en vesentlig markedsforstyrrelse er til stede innenfor de markedene der man opererer med målpris i jordbruksavtalen. Av korn, mel og kraftfôrforskriften § 5 defineres markedsbalansen ut fra volum (balanse i tilbud og etterspørsel) og jordbruksavtalens målpris. Av forskriften fremgår det at *’med markedsbalanse menes at [...].omsetningen av de norskproduserte varene skjer til de priser som er avtalt i jordbruksavtalen’* og at sikkerhetsmekanismen kan benyttes når importvolumene er av en slik størrelse at markedsbalansen er i fare eller sammensetningen av importråvarene er ensidige.

I utfyllende merknader til korn, mel og kraftfôrforskriften kommenteres bestemmelsen slik: *’Markedsbalansen vil være i fare dersom importen overstiger prognosert importbehov med så store mengder at målpris som gjennomsnitt for året ikke kan nås.’* Dessuten ble det vist til at markedsbalansen kunne være i fare når import av ferdigvarer kunne medføre lavere etterspørsel etter norskprodusert korn. Merknadene klargjør i tillegg at *’Utløsning av sikkerhetsmekanismen vurderes i forhold til produktmarkedene, og gjøres kun gjeldende for varer innenfor det aktuelle produktmarked. Det er imidlertid ikke et krav om at*

utløsning av sikkerhetsmekanismen skal omfatte alle varer innenfor dette produkt-markedet’.

I utkastet til ny forskrift er det ikke definert eksakte størrelser på avviket fra målpris for at en markedsforstyrrelse kan sies å ha oppstått. Avviket fra målpris vil imidlertid være et viktig element i regjeringens vurdering av en eventuell iverksettelse av sikkerhetsmekanismen.

Markedsforstyrrelse for landbruksvarer utenfor målprissystemet

Ikke alle landbruksvarer som importeres har en tilsvarende norsk produksjon som er underlagt målprissystemet. For slike varer gir ’korn, mel og kraftfôr-forskriften’ kun begrenset veiledning når det gjelder utløsningspunktet for sikkerhetsmekanismen. Markedsutviklingen må her likevel observeres på tilsvarende måte som for målprisvarer, både importkvantum i forhold til norsk produksjon og forbrukstall, og prisutviklingen. Det vises i den forbindelse til korn, mel og kraftfôrforskriften der det fremgår at utløsning av sikkerhetsmekanismen skal vurderes i forhold til produktmarkeder også uten målpris, dvs. at hele produktspekteret innenfor sektoren fanges opp.”

Årsakssammenheng

Markedssituasjonen for en vare påvirkes av en rekke andre faktorer i tillegg til importen fra GSP-land, herunder utviklingen i nasjonal produksjon, etterspørsel, utviklingen i import fra andre land, inngåelse av nye frihandelsavtaler m.v. Det kreves derfor årsakssammenheng mellom markedsforstyrrelsen og import fra utviklingslandene for at sikkerhetsmekanismen kan utløses.

5.2.2 Høringsinstansenes syn

Som nevnt under punkt 4 har høringsinstansene gjennomgående sluttet seg til utformingen av GSP-sikkerhetsmekanismen. *Kjøttindustriens Fellesforening (KIFF)* påpeker imidlertid at begrepet ”vesentlig markedsforstyrrelse” er for vidt og åpner for betydelig skjønn og tolkningsrom. *KIFF* mener at en så åpen utløsningsmekanisme vil skape usikkerhet og at begrepet av den grunn bør gis en nærmere definisjon.

5.2.3 Departementets vurderinger

Departementet legger til grunn at en nærmere definisjon av begrepet ”vesentlig markedsforstyrrelse” ikke vil være hensiktsmessig. Spørsmålet om det foreligger en vesentlig markedsforstyrrelse eller fare for slik markedsforstyrrelse, vil alltid måtte bero på en konkret helhetsvurdering av den aktuelle markedssituasjon. I den forbindelse må det gjennomføres en analyse av de konkrete årsakene knyttet til endringene i markedet. Dette innebærer at det i praksis ikke er hensiktsmessig eller faktisk mulig for eksempel å definere et eksakt importkvantum som kan utløse sikkerhetsmekanismen. Tidspunktet for utløsning av sikkerhetsmekanismen vil være knyttet til observasjoner eller prognoser som tilsier at det er fare for eller faktisk er observert markedsforstyrrelser som følge av GSP-import.

I forskriftsforslaget er det ikke vist til referanseperioder bakover i tid hvor importen skal ha økt sterkt eller kommet inn til stadig lavere priser, slik det for eksempel er i reglene om ”special safeguard provisions” innenfor WTOs landbruksavtale. Dette innebærer imidlertid ikke at slike kriterier er irrelevante.

Departementet ser for eksempel ikke bort fra at utløsningskriteriene knyttet til bestemmelsene om beskyttelsestiltak i landbruksavtalen i WTO også vil kunne gi god veiledning som en indikasjon på når sikkerhetsmekanismen bør utløses.

5.3 Tiltak mot markedsforstyrrelser

Etter forskriftsforslaget § 2 første ledd skal det ikke iverksettes strengere tiltak enn det som er nødvendig for å fjerne markedsforstyrrelsen. I nødvendighetskriteriet ligger det at de tiltak som vedtas må være forholdsmessige, og at de som sådan ikke kan gå lengre enn hva som ansees påkrevet for å hindre markedsforstyrrelse. Bestemmelsen nevner eksplisitt helt eller delvis opphør av preferansetollbehandlingen som et mulig tiltak for å fjerne en markedsforstyrrelse. Sett hen til de internasjonale avtaler Norge er bundet av, vil dette også være det mest vidtrekkende tiltaket som kan settes i verk. I praksis innebærer imidlertid ikke dette annet enn at senere import vil bli ilagt ordinær toll i henhold til tolltariffens satser.

5.4 Unntak fra iverksatte tiltak

5.4.1 Innledning

Hovedregelen, som beskrevet ovenfor, er at tiltak mot markedsforstyrrelser skal anvendes likt overfor alle utviklingsland omfattet av GSP-ordningen. Forskriftsforslaget inneholder imidlertid to viktige unntak fra dette utgangspunktet: muligheten til å differensiere mellom land omfattet av nulltollordningen og ordinære GSP-land, samt unntaket for forsendelser som er underveis i det tiltaket trer i kraft.

5.4.2 Differensiering

Bestevilkårsprinsippet (Most-favoured nation (MFN)) er et ikke-diskrimineringsprinsipp som brukes både innenfor WTO og i andre avtaler mellom land. Kjernen i prinsippet er at et produkt fra et land ikke skal behandles dårligere enn et tilsvarende produkt som er fremstilt i et annet land. Alle WTO-medlemmer skal nyte godt av den samme behandlingen. Dersom man gir en fordel til et land, skal dette per definisjon gjelde alle andre land.

WTO-avtalen inneholder imidlertid flere muligheter for unntak fra MFN, bl.a. for preferanseordninger for u-land. Unntaksbestemmelsen utgjør WTO-grunnlaget for GSP-systemet. Sikkerhetsmekanismen skal i utgangspunktet anvendes likt overfor alle GSP-land. Unntaksbestemmelsen åpner imidlertid for at man eksempelvis kan differensiere mellom land omfattet av nulltollordningen og andre ordinære GSP-land dersom det ikke er nødvendig å iverksette tiltak overfor disse.

5.4.3 Forsendelser som er underveis

For å sikre forutsigbarhet for importørene ble det i høringsutkastet foreslått at tiltak ikke skal anvendes overfor "forsendelse som kan dokumenteres å være underveis i henhold til kontrakt inngått før tiltaket ble kunngjort", jf. forskriftsforslaget § 2 femte ledd.

Handels- og Servicenæringens Hovedorganisasjon og Norges Colonialgrossisters Forbund (NCF) er positive til unntaket for varer underveis. Instansene mener

imidlertid at unntaket bør knyttes opp mot kontraheringstidspunktet, da det er det avgjørende tidspunktet for importørene.

Norsk landbrukssamvirke, Norges Bondelag, Norske Felleskjøp, Nortura og Tine er på den annen side kritiske til unntak fra hovedregelen og begrunner dette med at forskriften bare skal ta hensyn til skadevirkningene av markedsforstyrrelsen for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Det påpekes at et unntak vil svekke dette vernet. Prinsipielt mener Norsk Landbrukssamvirke mfl. at unntaksbestemmelsen bør fjernes. Subsidiært etterlyses en nærmere definisjon av begrepet ”underveis”. Slik disse instansene ser det, er begrepet for uklart og kan åpne for spekulasjonsartede tilpasninger fra importørens side dersom en nærmere avgrensning av innholdet ikke blir gitt.

Departementet fastholder synet om at forsendelser som er underveis bør unntas fra tiltak som blir iverksatt for å motvirke eller reparere markedsforstyrrelser for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. Dersom unntaket fjernes, vil det kunne oppstå et element av uforutsigbarhet for importørene, noe som igjen kan føre til en svekkelse av GSP-ordningens hovedformål om økt u-landsimport. Samtidig understreker departementet betydningen av at slike unntak bare må kunne benyttes i tilfeller der det både er klart at det konkrete varepartiet har forlatt eksportlandet og at forsendelsen allerede på dette tidspunktet var ment for det norske markedet.

Departementet er videre av den oppfatning at unntaket ikke kan knyttes opp mot kontraheringstidspunktet. En slik bestemmelse vil bli for omfattende og i betydelig grad svekke det vernet sikkerhetsmekanismen er ment å gi for norsk landbruk og næringsmiddelindustri. I situasjoner hvor det kun foreligger en gyldig kontrakt og forsendelsen ikke har forlatt eksportlandet, må importørens interesser vike for hensynet til å unngå ytterligere markedsforstyrrelser.

Varer som mellomlagres før de f.eks. transporteres videre til Norge med et annet transportmiddel enn det opprinnelige, reiser særlige problemstillinger. Departementet mener at slike forsendelser normalt kan anses å være underveis dersom mellomlagringen har kort varighet og det hele tiden er klart at Norge er endelig destinasjon. I dette ligger det at det skal mye til før varer, som befinner seg på et mellomlager over lengre tid, kan anses for å være underveis i henhold til forskriftsforslaget § 2 femte ledd.

Det er importøren som har bevisbyrden for at en forsendelse er underveis. Dette er presisert i forskriften sammenlignet med utkastet sendt på høring. For å unngå spekulasjoner og misbruk av unntaksbestemmelsen, må det stilles strenge krav til den dokumentasjonen som fremlegges. Kontrakter og anerkjente transportdokumenter, som for eksempel Bill of Lading, hvor utstedelsesdato, destinasjon, ankomstdato, kolli, vekt og beskrivelse mv. klart fremkommer, vil være relevant dokumentasjon.

Dersom importøren kan dokumentere at en forsendelse er underveis, utsteder SLF et unntaksdokument. Dette er nødvendig for at Tollvesenet ved fortolling skal kunne benytte tollsats gyldig før sikkerhetsmekanismen ble innført.

6. GSP-innførselstillatelse for korn, mel og kraftfôr

Praktiseringen av kravet om GSP-innførselstillatelse for korn, mel og kraftfôr er en integrert del av markedsordningen for korn. Norge importerer hvert år korn, mel og kraftfôrråvarer som supplement til norsk produksjon. Markedsordningen er innrettet slik at importen av korn, mel og kraftfôr fra land omfattet av nulltollordningen gis forrang fremfor import fra andre land.

Som et element i markedsordningen legges det ut importkvoter på auksjon tre ganger per år. Størrelsen på disse importkvotene fastsettes ut fra norsk forbruk fratrukket både norsk produksjon og det samlede kvantumet i tildelte innførselstillatelser for import fra land omfattet av nulltollordningen. Dette gir sikkerhet for avsetning av import fra land omfattet av nulltollordningen på det norske markedet.

En videreføring av systemet med å fastsette størrelsen på importkvoter først etter at forventet import fra land omfattet av nulltollordningen er trukket fra, vil fortsatt være avgjørende for nulltollandenes eksportmuligheter til Norge. Ettersom tollsatsene innenfor de ordinære importkvotene kan være lave og auksjonsavgiften også normalt er lav, har landene innenfor nulltollordningen i dag i praksis ingen andre preferanser inn til Norge.

Skulle det oppstå tilfeller der omsøkt kvantum for innførselstillatelser er større enn prognosert importbehov, vil dette være en indikasjon på at det kan oppstå fare for markedsforstyrrelse i det norske kornmarkedet. I slike tilfeller skal SLF varsle LMD om den mulige markedsforstyrrelsen og kan samtidig utsette saksbehandlingen av de innkomne søknadene inntil regjeringen har besluttet om sikkerhetsmekanismen skal iverksettes.

Utløsning av sikkerhetsmekanismen innebærer at tollsatsen for korn, mel og kraftfôr importert fra land omfattet av nulltollordningen innenfor GSP-ordningen blir den samme som ved innførsel fra ordinære GSP-land.

7. Beslutningsmyndighet

7.1 Innledning

Vedtaksmyndigheten etter forskriftsforslaget foreslås lagt til Kongen ettersom spørsmålet om iverksettelse av sikkerhetstiltak mot GSP-import kan berøre flere departementer. Ettersom import av landbruksvarer som hovedregel sorterer under Landbruks- og matministeren, vil det være Landbruks- og matdepartementet som er ansvarlig departement for fremleggelse av kongelig resolusjon om iverksettelse av tiltak om bruk av sikkerhetsmekanismen. Et slikt forslag vil være basert på SLFs undersøkelser i forbindelse med de import- og markedsobservasjonene SLF skal utføre.

Tiltak forbundet med bruk av sikkerhetsmekanismen innenfor GSP-ordningen vil være forskrifter i forvaltningslovens forstand.

7.2 Høringsinstansenes syn

Nortura fremhever i sin høringsuttalelse at beslutningsmyndigheten ikke bør ligge hos Kongen, da det ville bli et komplisert og tidkrevende system.

NCF vektlegger i sin høringsuttalelse at involverte parter må høres før beslutning om bruk av sikkerhetsmekanismen blir truffet. Dette er viktig for å ivareta ordningens målsetting om å legge til rette for økt import fra utviklingslandene.

7.3 Departementets vurderinger

Departementet fastholder at vedtaksmyndigheten må ligge hos Kongen av de grunner som er gjengitt under punkt 7.1. Departementet legger til grunn at fremleggelse for Regjeringen vil bli gjennomført på kortest mulig tid. Dette er nødvendig både av hensyn til stabiliteten for norsk landbruk og næringsmiddelindustri, eksportørlandet og importørene.

I vurderingen av om sikkerhetsmekanismen skal utløses, vil nødvendige undersøkelser og høringer av relevante aktører bli gjennomført. Omfanget av dette vil bero på den konkrete situasjonen, herunder omfanget, alvorlighetsgraden og behovet for raske beslutninger. Det kan dermed ikke oppstilles noe absolutt krav om at alle involverte parter må høres før beslutning om bruk av sikkerhetsmekanisme kan fattes. Det vises i den forbindelse til forvaltningsloven § 37 der det eksplisitt fremgår at høring kan unnlates bl.a. dersom dette vanskeliggjør gjennomføringen av forskriften eller svekker dens effektivitet.

8. Iverksettelsesprosedyre, administrative og økonomiske konsekvenser

Som grunnlag for vurdering av om sikkerhetsmekanismer skal settes i verk, skal SLF observere faktisk import av landbruksvarer. Observasjonen skal skje på grunnlag av importstatistikk fra TADs TVINN database.

Det vil bli utformet et eget opplegg for hvordan observasjonen skal skje, hvilke varer som skal observeres og hvor ofte observasjonene skal skje. Ved valg av varer som skal observeres vil utgangspunktet være sensitiviteten for norsk jordbruksproduksjon. Ved vurdering av hyppighet vil behovet for raskt å kunne vurdere markedsutviklingen stå sentralt. For besluttede myndighet vil det være viktig å få rask oversikt over situasjonen for å kunne vurdere om tiltak skal iverksettes.

Utvikling og iverksettelse av et slikt nytt system for markedsobservasjon vil medføre kostnader knyttet til system- og rutineutvikling. SLF må også videreutvikle interne verktøy for analyse av importdata og andre markedsdata for å kunne foreta kvalifiserte vurderinger av markedsituasjonen og eventuell GSP-imports innvirkning på denne.

9. Merknader til de enkelte bestemmelser

I høringsbrevet ble det gitt utfyllende merknader til de enkelte bestemmelsene i utkastet sendt på høring. Da forskriftsforlaget i det vesentlige samsvarer med utkastet sendt på høring, gjengis i all hovedsak merknadene i høringsbrevet. Nye kommentarer eller tilleggsbemerkinger er gitt for bestemmelser hvor det er gjort endringer i forhold til utkastet sendt på høring.

Til § 1 Formål

Formålet tilsvarende formålet i § 1 i korn, mel og kraftfôrforskriften. Bestemmelsen er noe omskrevet for å få bedre frem at den nye forskriftens formål er å unngå potensielle markedsforstyrrelser og at dette må skje innenfor GSP-ordningens generelle hovedformål om å øke u-landsimporten. Speilvendingen av bestemmelsen innebærer ikke noen realitetsendring sammenholdt med någjeldende formål.

Til § 2 Utløsning av sikkerhetsmekanismen

Første ledd er den sentrale bestemmelsen og definerer selve innholdet i sikkerhetsmekanismen innenfor GSP-ordningen. Både vilkår for anvendelse av mekanismen og hvilke tiltak som kan iverksettes er nærmere vurdert under punkt 5.

Annet ledd angir virkeområdet for sikkerhetsmekanismen, dvs. "landbruksvarer" slik de er definert i landbruksavtalen i WTO. I tillegg må altså den konkrete landbruksvaren, som det kan være aktuelt å benytte mekanismen mot, være gitt GSP-preferansetoll, jf. forskriftens første ledd.

Tredje ledd er en presisering av nødvendighetskriteriet i første ledd hva gjelder lengden på tiltaket.

Forskriften fastsetter en eksplisitt tidsbegrensning av tiltaket på inntil ett år. Selv om bestemmelsen angir en maksimalbegrensning på ett år, må det allikevel gjøres en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle for å ta stilling til hvor lenge det er "nødvendig" at tiltaket varer. For enkelte norske produksjoner er perioden for avsetning på det norske markedet opp mot ett år, noe som gjør at det i enkelte tilfeller kan være nødvendig at tiltaket er av en så lang varighet. Regjeringen må i hvert enkelt tilfelle avgjøre tiltakets varighet der ulike hensyn balanseres. Det presiseres at tiltak på ethvert tidspunkt kan gjeninnføres. Effekten av begrensningen er dermed at det må en ny undersøkelse til, og at det som følge av undersøkelsen må fattes et nytt vedtak.

Fjerde ledd fastsetter at tiltak i utgangspunktet skal anvendes likt overfor alle utviklingsland som er omfattet av GSP-ordningen, men at land som er omfattet av nulltollordningen kan unntas, jf. punkt 5.4.1.

Liste over land som er omfattet av nulltollordningen fastsettes av Utenriksdepartementet. Listen omfatter de land som er oppført på FNs liste over de minst utviklede land (MUL), samt de land som er oppført som lavinntektsland på OECD/DACs liste over land som er godkjente mottakere av offisiell utviklingshjelp og som samtidig har en befolkning som gjør at de kan vurderes oppført på FNs MUL-liste.

I forhold til utkastet sendt på høring er det gjort en språklig endring. "Landene" i utkastet sendt på høring er endret til "Land" i forskriftsforslaget. Endringen tydeliggjør at det er mulig å differensiere mellom land avhengig av hva som utløser den aktuelle markedsforstyrrelsen. Dette er en videreføring, men samtidig klargjøring av gjeldende rett om at unntaket vil kunne bli benyttet overfor land

omfattet av nulltollordningen i samsvar med det til enhver tid gjeldende WTO-regelverk.

Femte ledd er nytt i forhold til tidligere rett. For å sikre forutsigbarhet for importørene skal ikke tiltak anvendes på varer som er underveis, nærmere om dette jfr. punkt 5.4.3.

Til § 3 GSP-innførselstillatelse for korn, mel og kraftfôr fra land omfattet av nulltollordningen

Paragrafen er i all hovedsak en videreføring av sentrale bestemmelser i korn, mel og kraftfôrforskriften. Når det gjelder hovedinnholdet i bestemmelsen, vises det til vurderingen under punkt 6.

Første ledd angir vilkårene for tollfritak ved GSP-import. For import av korn, mel og kraftfôr fra land omfattet av nulltollordningen er all innførsel per i dag tollfri. En forutsetning for tollfrihet er imidlertid at importøren innehar den nødvendige tillatelsen til importen, jf. forskriftens tredje ledd, og kan legge denne frem for tollmyndighetene i forbindelse med innførselen. Kravet om at GSP-innførselstillatelsen må være ”gyldig på innførselstidspunktet” innebærer således at tillatelsen må være utstedt før importen finner sted, at tillatelsen er utstedt i navnet til importøren og at importen skjer innenfor gyldighetsperioden påført av SLF, jfr. fjerde ledd.

I begrepet ”importør” legges det ikke annet enn at den som har fått tillatelsen til tollfritaket (dvs. tillatelsens innehaver) også må stå ansvarlig for innførselen. Med begrepet er det ikke tilsiktet noen realitetsendringer i forhold til korn, mel og kraftfôrforskriften.

Annet ledd definerer bestemmelsens virkeområde og er en videreføring av tilsvarende vedlegg i korn, mel og kraftfôrforskriften.

SLF gis fullmakt til å oppdatere vedlegget dersom oppdateringen er nødvendig for å oppnå samsvar mellom vedlegget og de endringer i tolltariffen som årlig gjøres av Stortinget.

Tredje ledd angir bestemmelsene knyttet til utstedelse av GSP-innførselstillatelser og er en videreføring av korn, mel og kraftfôrforskriften, med prosedyremessig forenkling.

Innførselstillatelsen utstedes på grunnlag av skriftlig søknad til SLF. Forskriften legger opp til å tydeliggjøre at SLF skal utstede innførselstillatelser til enhver som søker om slik tillatelse så lenge det anses for sannsynlig at det omsøkte kvantumet i søknaden vil bli importert. SLF foretar en skjønnsmessig vurdering av hvorvidt det er sannsynlig at en eventuell innførselstillatelse vil bli brukt innenfor dens gyldighetsperiode. SLF kan i den forbindelse be om dokumentasjon som gjør det mulig å foreta en slik skjønnsmessig vurdering (opplysninger om importør, varen som skal importeres, varens opprinnelse m.v.).

Fjerde ledd innebærer en forskriftsfesting av hvilke perioder SLF kan utstede GSP-innførselstillatelser for. Dersom importøren ikke innfører varene innenfor den omsøkte perioden, må det søkes om ny tillatelse før tollfritak kan innvilges.

Femte ledd viderefører bestemmelsen i korn, mel og kraftfôrforskriften om at utstedt tillatelse ikke kan overdras.

Sjette ledd gir SLF fullmakt til å fastsette nærmere krav til søknad om GSP-innførselstillatelse. Dette er en videreføring av de administrative bestemmelsene i korn, mel og kraftfôrforskriften. Slike krav vil i all hovedsak dreie seg om å bestemme hvilke opplysninger som er nødvendige for å avgjøre søknaden, uten at departementet har funnet det nødvendig med en uttømmende presisering slik som i korn, mel og kraftfôrforskriften. Som i dag, kan det bl.a. kreves fakturakopi eller andre kjøps- eller fraktdokumenter for å belyse om det er sannsynlig at import vil finne sted. Innenfor fullmakten kan SLF også fastsette søknadsfrister i forkant av de ulike gyldighetsperiodene.

Til § 4 Ikrafttredelse

Samtidig som denne forskriften trer i kraft, vil Landbruks- og matdepartementet oppheve korn, mel og kraftfôrforskriften av 27. januar 2002. Forskrift av 22. desember 2005 nr. 1723 om administrative tollnedsettelse for landbruksvarer § 22 annet ledd oppdateres også hva gjelder henvisningen til herværende forskrift.

Landbruks- og matdepartementet

t i l r å r:

Forskrift om sikkerhetsmekanisme ved import av landbruksvarer fra utviklingsland omfattet av ordningen for generelle tollpreferanser fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.