|  |  |
| --- | --- |
| Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.     |  |
|  |
|  |   |

# Høringsbrev – forslag til endring i tollforskriften § 5-4-4 første ledd bokstav a om landbruksvarer som kan innføres toll- og avgiftsfritt av grensebefolkningen

1. **Innledning**

I høringsnotatet foreslås endringer i forskrift 17. desember 2008 nr. 1502 om forskrift til lov om toll og vareførsel (tollforskriften) § 5-4-4 om avgiftsfritaket for varer som innføres av grensebefolkningen. Med grensebefolkning forstås her jordbruker og skogbruker som bor i norsk grensekommune og som også driver jordbruk eller skogbruk i svensk eller finsk grensekommune. Etter tollforskriften kan grensebefolkningen på nærmere vilkår innføre varer uten toll og innførselsmerverdiavgift, jf. tollforskriften § 5-4-4.

1. **Forslaget**

Tolletaten foreslår i samråd med Landbruksdirektoratet at tollforskriften § 5-4-4 første ledd bokstav a presiseres slik at tollfritaket ved jord- og skogbrukers innførsel fra Sverige (og Finland) til Norge kun omfatter varer til eget behov i personlig husholdning, og ikke varer i næringsvirksomhet. Forslaget vil gis tilsvarende anvendelse for innførselsmerverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 7-2.

1. **Gjeldende rett**

Hovedregelen er at det skal beregnes toll ved innførsel av varer til tollområdet, jf. lov om toll og vareførsel av 21. desember 2007 nr. 119 (tolloven) § 1-2 annet ledd. Tilsvarende hovedregel gjelder for innførselsmerverdiavgift ved innførsel av varer, jf. lov om merverdiavgift av 19. juni 2009 nr. 58 (merverdiavgiftsloven) § 3-29.

Toll skal betales etter de satser som følger av Stortingets vedtak om toll § 1. For innførsel av avlinger, naturgjødsel, skogsvirke og gårdsprodukter det fastsatt – til dels høye – tollsatser. Unntak fra plikt til å betale toll må følge av tolloven eller Stortingets vedtak om toll.

Regler om varer som innføres av grensebefolkningen er i dag fastsatt i tolloven § 5-4 første ledd bokstav f og tollforskriften § 5-4-4. Det følger av tolloven § 5-4 første ledd bokstav f at toll ikke skal svares for vare som innføres av grensebefolkningen. Hvilke varer fritaket gjelder for, og nærmere vilkår for tollfri innførsel, er fastsatt i tollforskriften § 5-4-4 første ledd bokstav a. Etter bestemmelsen kan jordbruker og skogbruker som bor i norsk grensekommune og som også driver jordbruk eller skogbruk i svensk eller finsk grensekommune, innføre avlinger, naturgjødsel og skogsvirke samt gårdsprodukter til eget behov tollfritt. Bestemmelsen gjelder tilsvarende for innførselsmerverdiavgift, jf. merverdiavgiftsloven § 7-2. Hvilke kommuner som anses som grensekommuner følger av tollforskriften vedlegg 4, jf. tollforskriften § 5-4-4 fjerde ledd.

1. **Bakgrunn**

Tolletaten har praktisert tollfritaket slik at kun avlinger, naturgjødsel, skogsvirke og gårdsprodukter til «eget behov» kan innføres toll- og merverdiavgiftsfritt. Varer innført til bruk i næring har ikke blitt ansett omfattet av tollfritaket.

Borgarting lagmannsrett har i dom 16. november 2020 (LB 2019-140167) lagt til grunn at vilkåret om til «eget behov» er avgrenset til gårdsprodukter. Etter dommen kan derfor avlinger, naturgjødsel og skogsvirke innføres uten toll og innførselsmerverdiavgift, også til bruk i næring.

Tollfritaket slik det er presisert i dommen, vil kunne svekke importvernet for landbruksvarer, for eksempel for varer som korn, grovfôr, grønnsaker og poteter, og føre til konkurransevridning til fordel for grensebønder blant annet ved at de har lave kostnader ved produksjon i Sverige eller Finland og kan selge varer til høyere pris i Norge. Fritaket er et begrenset unntak fra hovedregelen om at alle varer som innføres til Norge, skal fortolles med de tollsatser som følger av tolltariffen. Tolletaten foreslår derfor at toll- og avgiftsfritaket endres tilbake til forvaltningspraksis før dommen.

Det følger av Prop. 1 LS (2021–2022*) Skatter, avgifter og toll 2022*, punkt 10.2.3 at:

«*Tollfritaket er ment å være et begrenset unntak fra hovedregelen om at alle varer som innføres til Norge skal fortolles. Det er et spørsmål om gjeldende regler i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til importvernet. Departementet vil vurdere spørsmålet og komme tilbake til dette på egnet måte.»*

Videreføring av rettstilstanden etter dommen (LB-2019-140167), hvor innførsel i næring er tillatt toll- og merverdiavgiftsfritt, kan medføre økt innførsel av landbruksvarer toll- og avgiftsfritt. Fordi landbruksvarene er unntatt toll- og avgiftsplikt er varene heller ikke omfattet av melde-, fremleggelses- og deklareringsplikt til Tolletaten, jf. tollovforskriften §§ 3-1-20 fjerde ledd og 4-10-4 bokstav a. I fravær av slike plikter overfor Tolletaten er det derfor også en større risiko for at landbruksvarer innføres og omsettes i strid med avgiftsregelverket, og regelverk under andre offentlige myndigheter (f.eks. plantehelseregelverket under Landbruks- og matdepartementet).

1. **Landbrukspolitiske hensyn**

*Svekket importvern for landbruksvarer*

Importvernet skal beskytte norsk produksjon av landbruksvarer og er en viktig forutsetning for å nå målsettingene i norsk landbrukspolitikk. Dersom landbruksvarer kan tas inn tollfritt gjennom grenseboerordningen og videreselges i kommersielt øyemed, slik dommen åpner for, vil tollvernet for landbruksvarer kunne uthules, blant annet ved at rimeligere råvarer tas inn til Norge for videreforedling i direkte konkurranse med norske råvarer. Landbruksvarer innført under grenseboerordningen kontrolleres ikke ved grensepassering. Importen som kommer inn på ordningen blir derfor heller ikke registrert i handelsstatistikken, og fanges ikke opp i landbruksmyndighetenes markedsovervåking. Dersom rettstilstanden etter dommen videreføres, må det påregnes at andelen varer som innføres toll- og avgiftsfritt i næringssammenheng vil øke og importvernet for landbruksvarer vil svekkes.

Landbruksmyndighetene er kjent med at ordningen i dag har vært benyttet for import av korn og grovfôr/høy for kommersielt videresalg, men den kan også være aktuell for produsenter av grønnsaker og poteter. De økonomiske insentivene for å benytte grenseboerordningen er betydelige, og det er derfor en reell risiko for en økning av bruken fremover.

*Konkurransevridning*

Grensebønder vil kunne oppnå en konkurransemessig fordel ved at de har lavere kostnader knyttet til produksjon i Sverige eller Finland enn i Norge, og samtidig vil kunne nyte godt av fordelene som følger av norsk landbrukspolitikk.

I Sverige er prisen på innsatsvarene som f.eks. såkorn, plantevern, gjødsling etc. langt lavere enn i Norge. Det samme gjelder prisen for leid arbeidskraft. I tillegg er det lavere priser for kjøp og leie av jord på svensk side av grensen.

Samtidig vil bonden også kunne oppnå høyere priser ved å selge avlingen i Norge. Det er blant annet betydelige forskjeller i prisnivået på førstehåndsomsetning av korn mellom Sverige og Norge. Norske kornkjøpere betaler over dobbelt så mye for kornet som svenske kornkjøpere (vel 2 kr/kg).

I tillegg vil bonden i slike situasjoner kunne motta norske tilskuddsmidler for korn dyrket i Sverige. Dette skyldes at varer innført gjennom grenseboerordningen som nevnt er unntatt fra melde-, fremleggelses- og deklarasjonsplikt i tolloven. Dersom bonden ikke opplyser at kornet er svensk, er det tilnærmet umulig for norske kjøpere av korn å oppdage dette når kornet mottas. Det er derfor betydelige kontrollutfordringer knyttet til tilskudd til omsetningen av norsk korn, og en betydelig risiko for feilutbetalte statlige midler til svenskprodusert korn. Dette gjelder særlig tre tilskuddsordninger: prisnedskrivingstilskuddet, mat­korntilskuddet, og frakttilskuddet. Beregninger foretatt av Landbruksdirektoratet viser at dersom bonden ikke opplyser at kornet er svensk, vil det bli feilutbetalt statlige midler til kjøper av korn tilsvarende 0,80 kr/kg for importert korn.

*Stor risiko for økning i bruken av ordningen*

Etter dommen, er det et potensiale for økt bruk av ordningen. Grensekommuner omfattet av grenseboerordningen fremgår som nevnt av tollforskriftens vedlegg 4. Med kommunesammenslåinger øker størrelsen på kommunene og dermed kan også antall bønder som omfattes av ordningen øke. Landbruksdirektoratets beregninger viser at det er i overkant av 600 gårdbrukere i grensekommunene mot Sverige i Østlandsområdet. I tillegg er det noen kommuner i Trøndelag hvor det er landbruksproduksjon på svensk side, og som kan være omfattet av ordningen.

Rettstilstanden etter dommen gjør det aktuelt for flere bønder som bor i en grensekommune å utvide sin produksjon ved å kjøpe eller leie jord i Sverige, og produsere varer for det norske markedet der.  De svenske kommunene som grenser til Østfold omfatter om lag 100.000 dekar jordbruksareal, dvs. at det er betydelig potensial for eksempel for leie av jord over grensen.

*Spesielt om importvernet for korn*

Innførsel av korn reguleres av tollkvoter som blir fastsatt av landbruksmyndighetene etter behov for innførsel utover norsk produksjon. Innførsel av korn i medhold av tollforskriften § 5-4-4 første ledd bokstav a skjer uten at det registreres i handelsstatistikken, fordi disse varene er unntatt fra deklarasjonsplikt. Med gjeldende rettstilstand er det trolig at anvendelsen av tollfritaket vil øke. Beregningsgrunnlaget for tollkvotene vil derfor kunne bli mangelfullt.

*Behov for regelendring*

Som vist til over harmonerer gjeldende rettstilstand dårlig med hensynet til importvernet for landbruksvarer. Tolletaten ser derfor i samråd med Landbruksdirektoratet behov for å endre ordlyden i tollforskriften § 5-4-4 første ledd bokstav a slik at bestemmelsen ivaretar dette hensynet.

1. **Nærmere om forslaget**

Tollforskriften § 5-4-4 første ledd bokstav a foreslås endret slik at det blir tydelig at vilkåret om at varene må være «til eget behov» for å få tollfritak gjelder for alle varene som nevnes i § 5-4-4 første ledd bokstav a. Det foreslås presisert at vare som er ment for salg eller annet ervervsmessig formål ikke kan innføres toll- og avgiftsfritt.

Med varer «til eget behov» menes varer som anvendes eller forbrukes i grensebondens egen husholdning. Vare som anvendes i næring eller som innsatsvare i kommersiell produksjon inngår ikke i begrepet «til eget behov».

Som nevnt i punkt 3 følger det av tollforskriften vedlegg 4 hvilke kommuner som anses som grensekommuner, jf. tollforskriften § 5-4-4 fjerde ledd. Vedlegg 4 er ikke oppdatert etter kommunesammenslåinger de siste årene. På denne bakgrunn foreslås det å oppdatere vedlegg 4. Se forslag til oppdatert vedlegg 4.

1. **Økonomiske og administrative konsekvenser**

Verken toll- eller landbruksmyndighetene har oversikt over hvor mange grensebønder som eier eller leier areal i naboland. Ettersom import av avling og skogsvirke innenfor grenseboerordningen ikke deklareres for tollmyndighetene og dermed ikke registreres i handelsstatistikken, har vi heller ikke oversikt over hvor mange grensebønder som benytter ordningen eller hvilket kvantum som tas inn. Det er derfor ikke mulig å gi noe nærmere anslag over økonomiske konsekvenser for grensebøndene. Trolig er det et meget begrenset antall grensebønder som per i dag benytter seg av ordningen. For eventuelle bønder som dyrker høy på andre siden av grensen med tanke på kommersielt salg, vil import kunne skje innenfor tollkvoten for høy fra EU. Auksjonsgebyrene er normalt lave på denne kvoten.

Tolletaten legger i samråd med Landbruksdirektoratet, og i lys av tidligere forvaltningspraksis, til grunn at forslag til endring av tollforskriften § 5-4-4 ikke medfører økonomiske og administrative konsekvenser for Tolletaten, eller andre berørte offentlige myndigheter, herunder svenske og finske interesser.

1. **Avsluttende merknader**

Denne høringen er også tilgjengelig på tolletatens nettsider <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/horinger/pagaende/>.

Høringsuttalelser sendes på e-post til post@toll.no.

Høringsfristen settes til 8 uker. Siste frist for høringsuttalelser er dermed 31. mai 2022. Det tas sikte på snarlig vedtakelse, og ikrafttredelse senest 1. august 2022.

Vi ber om at referanse 21/14351 benyttes i emnefeltet.

**Forslag til forskrift om endring av forskrift av 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel (tollforskriften)**

I forskrift av 17. desember 2008 nr. 1502 til lov om toll og vareførsel gjøres følgende endringer:

I

§ 5-4-4. ***Vare som innføres av grensebefolkningen***

(1) Jordbruker og skogbruker som bor i norsk grensekommune og som også driver jordbruk eller skogbruk i svensk eller finsk grensekommune, kan innføre følgende varer tollfritt:

1. *Avlinger, naturgjødsel, skogsvirke og gårdsprodukter. Vilkår for fritaket er at nevnte varer skal benyttes til eget behov i egen husholdning. Vare som er ment for salg eller annet ervervsmessig formål kan ikke innføres tollfritt.*

# Vedlegg 4. Grensekommuner

*Norge*

*Viken*:

3001 Halden

3011 Hvaler

3012 Aremark

3013 Marker

3026 Aurskog-Høland

*Innlandet:*

3401 Kongsvinger

3417 Grue

3418 Åsnes

3419 Våler (Innlandet fylke)

3420 Elverum

3421 Trysil

3425 Engerdal

3416 Eidskog

*Trøndelag - Trööndelage:*

5025 Røros

5033 Tydal

5034 Meråker

5038 Verdal

5041 Snåsa – Snåase

5042 Lierne

5043 Røyrvik – Raarvihke

*Nordland - Nordlánnda:*

1826 Hattfjelldal - Aarborte

1832 Hemnes

1833 Rana

1840 Saltdal

1841 Fauske – Fuossko

1845 Sørfold

1875 Hamarøy - Hábmer

1806 Narvik

*Troms og Finnmark:*

5416 Bardu

5418 Målselv

5425 Storfjord – Omasvuotna – Omasvuono

5430 Kautokeino – Guovdageaidnu

5437 Karasjok – Kárášjohka

5441 Tana – Deatnu

5444 Sør-Varanger

*Sverige*

*Västra Götalands län:*

1435 Tanum

1438 Dals-Ed

1486 Strömstad

*Värmlands län:*

1730 Eda

1737 Torsby

1765 Årjäng

1784 Arvika

*Dalarnas län:*

2039 Älvdalen

2023 Malung-Sälen

*Jämtlands län:*

2309 Krokom – Krokomen

2313 Strömsund – Straejmien

2321 Åre – Ååren

2326 Berg – Bïerjen

2361 Härjedalen – Herjedaelien

*Västerbottens län:*

2421 Storuman - Lusspie

2422 Sorsele – Suarsa – Suarssá

2462 Vilhelmina – Vualtjeren

*Norrbottens län:*

2506 Arjeplog – Árjiepluövvie – Árjepluovve

2510 Jokkmokk – Jåhkåmåhke

2523 Gällivare – Jiellevárre – Jiellevárri

2584 Kiruna – Girona

*Finland*

*Lappland landskap:*

148 Inari – Anár

890 Utsjoki – Ohcejohka

047 Enontekiö – Eanodat

II

Forskriften trer i kraft X.X 2022.

Med hilsen

Aud Børset

avdelingsdirektør Else Øglænd Høstmark Løve

 seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent.

**Mottaker(e):**

Arbeids- og inkluderingsdepartementet
Barne- og familiedepartementet
Coop Norge SA
Finans Norge
Finanstilsynet
Hovedorganisasjonen Virke
Kunnskapsdepartementet
Kystrederiene
Norges Fiskarlag
Norsk Bonde- og Småbrukarlag
SKATTEETATEN
STATNETT SF
NÆRINGS- OG FISKERIDEPARTEMENTET
DATATILSYNET
NHO MAT OG DRIKKE
NORGES BONDELAG
FINANSDEPARTEMENTET
ØKOKRIM
DIREKTORATET FOR FORVALTNING OG ØKONOMISTYRING
POLITIDIREKTORATET
NHO LOGISTIKK OG TRANSPORT
STATKRAFT AS
NÆRINGSLIVETS HOVEDORGANISASJON
KOMMUNAL- OG DISTRIKTSDEPARTEMENTET
KRIPOS
UTENRIKSDEPARTEMENTET
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET
KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
LANDBRUKS- OG MATDEPARTEMENTET
STATISTISK SENTRALBYRÅ
JUSTIS- OG BEREDSKAPSDEPARTEMENTET
DFØ
NHO SERVICE OG HANDEL
SIVILOMBUDET STORTINGETS OMBUD FOR KONTROLL MED FORVALTNINGEN
OLJE- OG ENERGIDEPARTEMENTET
HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET
INNOVASJON NORGE
SAMFERDSELSDEPARTEMENTET
FORSVARSDEPARTEMENTET