

Tolletaten  
Postboks 2103, Vika  
0125 OSLO

Deres referanse 22/32181

## HØRINGSSVAR – Forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og forslag om innføring av digital melde- og fremleggelsesplikt – Del 2

### Innledning

Kuehne + Nagel (heretter KN) viser til Tolletatens del 2 av høringen om utfasing av direktekjøringsordningen og innføring av digital melde- og fremleggelsesplikt. Vi ønsker gjennom dette svaret å bidra til en god og smidig overgang, for alle aktører og involverte, fra gammel til ny tollavgivning. Vårt svar bygger videre på de innspill vi ga i høringens første runde.

KN deler etatens ønske om en digitalisering av tollprosessene. Vi anerkjenner samfunnsnyttene av at Tolletaten får gjennomført gode risikovurderinger og dermed målrettet sine kontrollressurser. Skal etaten lykkes med dette, er man helt avhengig av at alle aktører som er involvert i logistikkjeden til og fra Norge er godt inneforstått og satt i stand til å tilpasse seg de kommende endringene. Det gjelder både nasjonale og internasjonale aktører. Videre er det viktig at de tiltak og endringer som foreslås er gjennomarbeidet, godt utredet og målrettet til det man ønsker å oppnå. Tiltakene må også være vektet opp mot eventuelle uønskede bieffekter.

I høringen foreslår Tolletaten 3 større endringer fra dagens ordninger:

1. Alt gods må deklarereres før ankomst norsk grense, inkludert gods som skal lagres på tollager i påvente av deklareringsfor fri disponering
2. Innføring av et digitalt manifest som ivaretar melde- og fremleggelsesplikten og funksjonalitet som knytter deklarasjonene til manifestet
3. Avvikling av direktekjøringsordningen

### *Vår tilbakemelding på høringens del 1*

I vårt tilsvarende svar til del 1 av høringen konkluderte vi med følgende:

*Vår konklusjon er at digital melde- og fremleggelsesplikt bør implementeres i sin helhet ved alle grensestasjoner før man innfører plikt til deklarasjon på grensen og bortfall av direktekjøringsordningen.*

*Det er KN's anslag at fra når Tolletaten har beskrevet løsninger på alle prosesser og prosedyrer som endres, inkludert avvikshåndtering og spesielle prosesser, vil næringslivet trenge 18 – 24 måneder for å være tilstrekkelig forberedt på bortfallet av direktekjøringsordningen.*

#### *Endringer fra høringens del 1 til del 2*

Det var signalisert fra etaten at høringens del 2 skulle være avklarende til hvordan de fleste prosesser, inkludert avvikshåndtering ved grensen, skulle fungere. Vi er derfor meget overrasket over at høringens del 2 inneholder svært lite nytt fra del 1. Høringsnotatet oppfyller langt fra den detaljgrad som etaten lovet at den skulle holde. Notatet besvarer også svært få av de spørsmål og kommentarer som ble reist av diverse aktører ved forrige høringsrunde og ved diverse møtepunkter i etterkant.

Videre er det gjort noen endringer som gjør at enkelte forberedelser som næringslivet hadde påbegynt etter første høringsrunde, viser seg å være fånytt og nå må endres. Et eksempel på dette er endring i programvaren som følge av at digitoll-manifestet ser ut til å bli 3-delt i stedet for 2-delt.

## Hoveddel – innspill og kommentarer til forslag og beskrivelser i høringens del 2

### *Tidslinjen*

Denne høringen var annonsert å komme høsten 2022. Når den ble kraftig forsinket gikk etaten ut med at tidslinjen for implementeringen av digital meldie- og fremleggeslesplikt samt bortfall av direktekjøringsordningen ble forskjøvet til 1. april 2025.

En stor andel av høringsinnspillene fra høringsrunde 1 signaliserte at næringslivet vil trenge ca 2 år på å forberede overgangen fra den dato alle endringer, prosesser og løsninger er bekrevet og kommunisert. Når den opprinnelige tidslinjen ble forskjøvet var det fortsatt en forventning i næringslivet om at høringens del 2 skulle inneholde all nødvendig informasjon for en god og kontrollert overgang til nytt regime. Det gjør ikke dette høringsnotatet.

Dermed registrerer vi at Tolletaten ikke har møtt et samlet næringslivet på punktet om 18-24 måneder fra all nødvendig informasjon er tilgjengelig til obligatorisk implementering. Det synes vi er meget synd, for det krymper muligheten for en suksessfull overgang betraktelig, noe alle parter taper på. En forkortet planleggingsfase vil skape en unødvendig krevende situasjon på innføringspunktet for alle involverte.

For ordens skyld belyser vi noen punkter som ikke er tilstrekkelig belyst eller helt fraværende i høringen og som vi anser å være helt avhegning av for en for en vellykket overgang:

- Ingen avviksrutiner er ikke beskrevet i høringens del 2. Avviksrutiner vil være helt essensielt for en god implementering av løsningene. En fremtidig utredning slik det skisseres under høringens punkt 3.3 er ikke tilstrekkelig og gir ikke næringslivet eller logistikkjeden den forutsigbarhet og planleggingstid som kreves.

- Tolletaten har kommunisert at et nytt API til Digitoll skal lanseres. Dette er tidsligst på plass i oktober 2023 og dermed får ingen aktører startet testing av dette nå. Omleggingen av API-et har også skapt kø hos systemleverandørene, slik at alle som ønsker å starte testing ikke får gjort det, pga kapasitetsutfordringer. Det er dermed sannsynlig at enkelte aktører ikke får starte test før ca 12 måneder før ordningen er obligatorisk.
- Løsning for digital grensepassering for båt og fly er ikke beskrevet. Og implementering av løsningen er planlagt sent i 2. kvartal 2024, mindre enn ett år før direktekjøringen er planlagt avviklet.

Det er vår mening at disse momentene må på plass og være fullstendig utredet, kommunisert og testet, minimum 18 måneder før direktekjøringen avvikles og obligatorisk deklarasjonsplikt før grensepassering innføres.

#### *Samsvar mellom etatens mål og foreslåtte tiltak*

Tolletaten beskriver at hovedmålsetningen med endringene er etatens behov for å sikre informasjon om varer før grensepassering. KN forstår dette samfunnsbehovet. Etaten beskriver videre at fjerning av direktekjøringsordningen som ett av to hovedgrep for å sikre at informasjonen når etaten før grensepasseringen. KN forstår ikke hvordan fjerning av direktekjøringen er relevant for å forbedre informasjonen om varen før grensepasseringen.

Direktekjøringsordningen ligger under tollagerregimet. All den tid etaten uansett innfører full deklarasjonsplikt før grensepassering også for varer som skal under prosedyren tollager, slik det er foreslått i høringene, vil etaten motta all nødvendig informasjon før grensepassering uavhengig av om varene losses på et tollager eller eventuelt direktekjøres til importør.

Virkemiddelet er altså ikke relevant eller egnet for å nå målsetningen. I tillegg vil fjerningen av direktekjøringsordningen skape flere uønskede bieffekter, som betydelig økt miljøavtrykk fra transportnæringen som følge av et ytterligere nasjonalt transportledd og merkostnad for alle i logistikkkjeden, noe som til slutt vil havne hos norske forbrukere. Ingen av disse momentene er belyst eller drøftet i høringsnotatet.

#### *Videre om fjerning av direktekjøringsordningen*

I høringsnotatets punkt 2.2 hevdes det at „aktørene har forståelse for og ser behovet for utfasing av direktekjøringsordningen“. Så fremt KN kan se av høringsssvarene, har ikke etaten grunnlag for å hevde dette. Til å underbygge utsagnet siterer man noen høringsssvar fra høringsens del 1, deriblant vårt. Imidlertid er det ingen av disse sitatene som faktisk støtter en avvikling av direktekjøringen. Sitatene gir derimot sin støtte til en digitaliseringprosess av tollbehandlingen.

#### *Ny inndeling av manifestet for oppfyllelse av melde- og fremleggelsesplikten*

Fra høringsens del 1 til del 2 har etaten delt API-et for digital melde- og fremleggelse fra 2 til 3 deler. I seg selv fører dette til forholdsvis store omprogrammeringer av programvaren både hos systemleverandører og lokalt. Høringen drøfter ikke konsekvenser av dette. Det er vår oppfatning, og vi opplever det allerede, at endringen i API-et medfører forsinkelser i våre

forberedelser og hos systemleverandørene. Vi opplever også at Tolletaten ikke har tilstrekkelig ressurser til å teste løsningen.

Videre er det uoverstemmelser mellom beksrivelsene av API-et. Der selve høringsnotatet omhandler 2 nivåer beskriver vedlegget 3. Dermed en del usikkerhet knyttet til hvordan endelig oppsett vil bli. Systemleverandører uttrykker også fortvilelse av manglende informasjon rundt dette.

#### *Ansvar for de forskjellige opplysningene tilknyttet en transport*

I tillegg til forsinkelser i forbredelsene forårsaket av den antatte endringen til 3 nivåer i manifestet, åpner endringen også for nye spørsmål om ansvarsforholdet for korrekt innlevering av opplysningene på de forskjellige nivåene. Med unntak av førers ansvar i henhold til loven og ankomsttidspunkt ved grensen, klargjør ikke høringen ansvarsfordelingen mellom aktørene i de tilfeller flere parter bidrar med opplysninger knyttet til samme transport. Dette i sin tur er viktig for næringslivet, slik at man kan gjøre fornuftige vurderinger rundt hvilke opplysninger man kan be om fra andre aktører.

#### *Endringenes påvirkning på deklarasjonskvaliteten*

Høringens punkt 7.3 omhandler gevinstene ved omleggingene slik etaten ser dem. Innholdet i punktet er minimalt, kun seks setninger, men man hevder „Tolletatens gevinster er knyttet til bedre digital informasjon før varer bringes inn i landet...“ KN er enig i at etaten vil med omtalte endringer, få tilgang til mer informasjon før grensepassering enn man gjør i dag. Og vi gjentar at vi støtter at dette er et godt tiltak for å bedre kontrollmulighetene ved grensen. Vi stiller oss derimot tvilende til at den endelige opplysningskvaliteten vil bedres eller opprettholdes. Høringen mangler en drøfting av tollrepresentantenes viktighet for korrekt deklarerings. Man virker å anta at det som deklarerer i TVINN mer eller mindre går i en direkte linje mellom tollrepresentantens kunde og Tolletaten. Slik er det ikke. Før de fleste tolldeklarasjoner blir sendt i TVINN i dag, gjennomføres en dialog mellom importør og tollrepresentant der sistnevnte ofte kvalitetssikrer data og forsikrer at korrekt underlagsdokumentasjon foreligger. Spesielt gjelder dette mer komplekse deklarasjoner, gjerne med problemstillinger knyttet til flere regelverkseiere.

I fremtidens løsning blir tollrepresentantens mulighetsvindu til å kontrollere deklarasjonsdatakvaliteten og fremskaffe helhetlig dokumentasjon redusert, noe som vil få konsekvenser for bla. datakvaliteten inn til Tolletaten, og igjen fra Tolletaten til f.eks. SSB. At tollrepresentantens mulighet til kvalitetssikre deklarasjonskvaliteten reduseres bør også gjenspeile seg i hvem Tolletaten ansvarliggjør ved eventuelle feil. I sammenhengen ser vi også med undring på at man i vedlegget til høringen uttaler: „I denne fasen har det ikke vært mulig å prioritere samarbeid med regelverkseiere for utvikling av digitale løsninger på dette området. Dette er noe som må skje på et senere tidspunkt“. Man kan altså forvente at deklarasjoner som inneholder opplysninger fra eller dokumentasjonsplikt ovenfor flere regelverkseiere blir mer manuelle og ikke tilpasset den nye hverdagen før etter reformen er innført. Dette vil vanskeliggjøre og i noen tilfeller umuliggjøre korrekt deklarasjon i forkant av grensepassering frem til helhetlig løsning er tegnet, og videre drøfter ikke høringen hvordan dette skal løses i mellomtiden.

### *Informasjonsbehovet internasjonalt*

Tolletaten har gjennomført en del informasjonstiltak nasjonalt. Norsk transport- og spedisjonsbransje bør således ha hatt mulighet til å oppdatere seg på den tilgjengelige informasjonen som finnes. I sammenhengen er det viktig å gjenta at et flertall av transporter til Norge blir utført av utenlandske aktører. Mye av godset som ankommer Norge kommer hit uten at noen norsk aktør er kjent med det. Det er derfor særs viktig at informasjon om de forestående endringene når ut utenfor landets grenser. I høringsnotatet finner vi ingen drøfting om hvordan etaten har planer om å uttøre dette helt sentrale punktet for at overgangen skal lykkes.

### Konklusjon

Kuehne + Nagel stiller seg bak behovet for å digitalisere alle tollprosesser. Vi anerkjenner og støtter viktigheten av at Tolletaten tilføres gode, presise data om godset som importeres til Norge og at dette gjøres på tidspunkt før godset ankommer grensa. Dette vil sette Tolletaten i langt bedre stand til å utføre sitt samfunnsoppdrag.

Cirka 80 % av alt gods som innføres til Norge blir i dag levert under direktekjøringsordningen. Fjerningen av ordningen er en radikal og gjennomgripende endring som vi påvirke all vareflyt inn til landet. En slik fundamental endring må være gjennomarbeidet og grunnlagt i en ønsket måloppnåelse. Det er imidlertid slik at fjerning av ordningen ikke er relevant for oppnåelse av god, korrekt og sikker informasjon som Tolletaten kan benytte til risikovurdering før grensepassering. Når all informasjon om en sending blir deklarerert til etaten før ankomst grensen bør det være likegyldig om godset losses på tollager eller hos vareeier.

Denne høringen var bebudet å inneholde all praktisk informasjon som næringslivet har sagt de trenger for å være klare til å møte obligatorisk deklarasjonplikt før grensepassering fra 1. april 2025. Det gjør den ikke. Innholdet fremstår mest som en gjentakelse av høringens del 1 og oppfyller ikke det informasjonsbehovet eller detaljenivået næringslivet trenger for å gjøre gode, planmessige forberedelser innenfor den tidsrammen som er kommunisert. Spesielt savnes avviksregimer og -prosedyrer. Ut i fra beskrivelsene i dokumentene og momenter som ikke er avklart og som ligger i påvente av ytteligere utredninger og høringer, anslår vi at høringsarbeidet tidligst er ferdig et stykke ut i 2024. Dermed vil ikke næringslivet få de 18 – 24 månedene man har behov for, men kanskje helt ned i 6 måneder. Det er ikke tilstrekkelig.

Videre er vi overrasket over høringens manglende drøftinger og utredninger på vesentlige temaer som blant annet totale samfunnskostnader, resultatet av reformen på vareflytens miljøavtrykk og behovet for internasjonal kommunikasjon og samordning. Alle temaer som er viktig a ta med i arbeidet for å skape gode, bærekraftige og holdbare løsninger inn i fremtiden.

Vennlig hilsen

Morten Høgberg  
National Customs & Trade Control Manager  
Kuehne + Nagel AS