

Tolletaten

Vår dato: 30.10.2022
Deres dato: 29.09.2022
Deres referanse: 22/32181

22/32181 Høring – forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt og forslag til enkelte mindre endringer

Innledning

NHO Logistikk og Transport viser til Tolletatens høringsnotat 22/32181 av 20.09.2022, med høringsfrist 01.11 s.å.

Høringsnotatet gjelder forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning, samt innføring av digital melde- og opplysningsplikt mm.

Dette høringssvaret vil først gjennomgå noe av det arbeidet som har blitt gjort i forkant av denne høringen, og noe av det som har blitt gitt av innspill fra NHO LT og andre bransjeaktører. Deretter vil det ta for seg respektivt de konkrete forslagene for avvikling av direktekjøring, de nye reglene for tollager, melde- og opplysningsplikten, og til slutt en oppsummering med fokus på de etter vårt syn viktigste punktene.

Vår konklusjon er at det på nåværende tidspunkt ikke foreligger tilstrekkelig informasjon om de planlagte prosessene, til at det vil være mulig å avvikle direktekjøringsordningen innenfor den tidsrammen som er gitt. Tolletaten må etter vårt syn ferdigstille høringsarbeidet i sin helhet, før det da, fra det tidspunktet, gis en frist på ett og et halvt år for bransjen å iverksette endringene. Før Tolletatens arbeid er ferdig, er det ikke mulig for bransjen å starte implementeringen.

Fremgangsplanen for det videre høringsarbeidet, tilsier at det ikke foreligger noe endelig resultat før tidligst sommeren 2023. Etter vårt syn vil det da være naturlig å sette avviklingen til den 1. januar 2025, noe som også skaper en grad av harmoni med innføring av den digitale melde- og opplysningsplikten.

Vi anbefaler også at etaten tillater bruk av transitt til tollager som et verktøy for avvikshåndtering.

Historikk om møter og høringsvar

NHO LT har i samarbeid med en rekke aktører innen vår bransje, hatt flere ressursmøter med Tolletaten det siste året. Temaet i disse møtene har først og fremst vært de store utfordringene som vil følge av at direktekjøringsordningen avvikles. Møtene har også tatt for seg hva bransjen trenger for å kunne imøtekomme endringene.

I tillegg har NHO LT levert høringsvar tilknyttet disse endringene, vi viser da særlig til vårt svar av 13. juni 2022 til høring 22/08745.

I kommunikasjonen med etaten, via høringsvar, innspill og møter har vi gjort det tydelig at en avvikling av direktekjøringsordningen og overgang til prosedyren for fri disponering vil være en betydelig, og svært krevende omstilling for næringslivet. Vi har oppfattet etaten som lydhøre, noe som blant annet har gjort seg synlig i at fristen for avvikling ble utsatt til høsten 2023, men samtidig kan det virke som om etaten ikke helt har tatt innover seg hva endringen vil utgjøre i realiteten. En rekke konkrete utfordringer som har blitt luftet, blir tilsynelatende ikke hørt.

Vi har understreket at avviklingen vil nødvendiggjøre endringer i systemer som brukerne selv ikke fullt ut har kontroll over. Implementering av løsninger som vil kunne imøtekomme et behov for å oppfylle deklarasjonsplikten i forkant av ankomst, i motsetning til i etterkant, vil sannsynligvis påkrevne lang tid med utvikling og testing. Forventet tidsperiode på dette området vil fort være fra ett til halvannet år. Denne prosessen blir ytterligere komplisert som følge av at vi ikke på nåværende tidspunkt har klarhet i hvordan tolletatens egne digitale løsninger for blant annet deklarerer skal fungere. Det er ikke mulig for bransjen å imøtekomme endringene uten først å få klarhet i hva de vil innebære. Dette er noe vi har gjentatt flere ganger.

Innførselsprosesser har i tillegg ofte mange parter, og mottaker kan selv ha en egen spedisjonsavdeling. En smidig digital prosess med klar ansvarsfordeling mellom partene vil være helt nødvendig for at overgangen skal bli en suksess, noe vi også har understreket i møter og høring.

På bemanningssiden har vi påpekt at næringslivet vil møte betydelige utfordringer, særlig som følge av et større bemanningsbehov på kveldstid og i helgene. En slik endring av arbeidstiden er ikke nødvendigvis innenfor arbeidsgivers styringsrett, og det vil bli nødvendig med dialog og tett samarbeid med fagforeningene, både om arbeidstid og godtgjørelse. Næringslivet trenger vesentlig tid på en slik omstilling, og det er arbeid som naturligvis ikke kan påbegynnes før behov og omfang klargjøres. Det er ikke mulig å starte en ny bemanningsprosess uten først å få klarhet i hva stillingene skal inneholde av oppgaver, og når på døgnet oppgavene må utføres.

Vårt budskap, og budskapet fra bransjen for øvrig, har vært at vi må ha klarhet i hva som skal erstatte ordningen, og hvordan dette skal gjøres i praksis, før vi kan begynne å effektivere endringene. Vi har tydeliggjort at det ikke er mulig å begynne arbeidet før etaten selv er ferdig med sitt arbeid.

Vi viser i den sammenheng også til vareførsel til og fra kontinentalsokkel. Her går de samme varene frem og tilbake mellom installasjoner på sokkel og tollager. På lageret blir varene vedlikeholdt, reparert før de igjen gjenutføres til sokkel. Denne sirkelen er en grunnleggende del av offshore-næringens drift, og vil ikke være mulig å videreføre i det nye systemet. NHO LT, NHO og Offshore Norge, har tidligere poengtert dette i flere høringsvar, men vi kan ikke se at denne problemstillingen har blitt berørt fra etatens side.

Om de foreslåtte endringene – avvikling av direktekjøringsordningen og deklarasjonsfritaket for tollager

NHO Logistikk og transport har forståelse for, og er positive til at etaten jobber med et system som skal erstatte direktekjøringsordningen. Det er ikke holdbart at norske myndigheter mangler kontroll med over 70 % av alle varer som innføres til Norge. Vi ser også på den fremtiden som skildres, et heldigitalt og automatisert fortollingsløp som veldig positivt. Vi er overbeviste om at resultatet, på sikt, vil være positivt både for myndighetene og næringslivet.

Avviklingen av direktekjøringsordningen og deklarasjonsfritaket for tollager er imidlertid en voldsom omveltning for bransjen, for etaten, og samfunnet ellers. Den vil fundamentalt endre hvordan vi utfører innførsel og fortolling, og krever betydelig omstilling. Konsekvensene ved at overgangen ikke fungerer optimalt er kaotiske grensetilstander, med enorme køer og forsinkelser i varefrakten. Dette er noe som vil ha betydelige konsekvenser langt utenfor bransjen selv. Både den norske og internasjonale transportbransjen har allerede store utfordringer når det kommer til kapasitet, mangel på arbeidskraft, særlig sjåfører, skaper betydelige problemer. Køer og forsinkelser på grensen vil resultere i at denne kapasitetsmangelen vil vokse, og i enda større grad påvirke det norske næringslivet.

For at denne prosessen skal kunne gjennomføres uten at kostnadene for samfunnet blir store, må Tolletaten først ferdigstille sitt eget arbeid. Det nytter ikke å starte avviklingen parallelt med kartleggings- og høringsarbeidet som må på plass for endringen. Avviklingen kan først skje etter at kartlegging- og høringsarbeidet er avsluttet i sin helhet. Å gå frem på noen annen måte vil forårsake unødige kostnader og komplikasjoner.

Dette er også særdeles viktig for offshore-næringen, som med disse endringene må legge om hele premisset for deres egen vareflyt.

Avvikling av direktekjøring

Avviklingen er foreslått fra høsten 2023, men vil gjelde for en rekke forsendelser av næringsmidler allerede fra den 1.1.2023. Vi vet imidlertid veldig lite om hvordan endringen vil gjennomføres i praksis. Videre følger en gjennomgang av noen av problemstillingene vi mener må avklares.

Vi er ikke kjent med systemet som skal brukes for fortolling i forkant av innførselen, og har ikke fått dato hverken for testing eller innføring. Slik det ser ut nå vil alle fortollinger fremdeles måtte gjennomføres fysisk ved ankomst til grensen. Dette vil ikke være gjennomførbart i praksis. Mengden fortollinger som må effektueres på de enkelte tollstedene, eksempelvis Svinesund, Gardermoen, eller diverse havner, er enorme. Hverken etaten eller bransjen har ressurser til å kunne håndtere et slikt volum pr i dag, og særlig ikke nattetid og i helgene.

Vi er ikke kjent med hvordan avvik skal håndteres. Vil en leveranse som mangler dokumenter måtte stå på grensen til saken avklares? Vil et fly som ankommer Gardermoen natt til lørdag, og som mangler et dokument vente med å losse til mandag morgen? I henhold til dagens plan kan det se ut som at svaret på dette er ja, men det vil i så fall være katastrofalt for næringslivet. Det flyet som skal losses, skal også umiddelbart lastes med varer på vei til utlandet fra det norske næringslivet. Det samme gjelder også for sjøfrakt, hvor problemstillingen kompliseres ytterligere av at ankomst og lossing skjer i samarbeid med en rekke øvrige aktører, som f.eks los, taubåtselskap og havnevesenet. Tolletaten har imidlertid ikke kunnet svare på denne konkrete problemstillingen, og det er umulig å bygge systemer og rutiner før dette avklares.

Etter vårt syn kan et verktøy for avvikshåndtering være å tillate transittering fra grensen til et tollager eller godkjent mottaker, og på den måten gi grad av fleksibilitet til det nye systemet. Et tidsrom for problemløsning som ikke innebærer at varer står fast på grensen vil være heldig for alle parter, og er allerede innført i land som Danmark og UK. Et rigid system gjør det krevende å holde seg innenfor systemets rammer, og dette vil kunne avhjelpe noe, dog uten at det alene vil være tilstrekkelig for å imøtekomme næringslivets behov.

Det er heller ikke gitt noen gjennomgang av hvordan man kan gjennomføre en retting, dersom det viser seg at dokumentasjonen som er forhåndssendt for deklarasjonen viser seg å være feil. Det er usikkert hvor raskt og enkelt det vil være å utføre en korrigering, og hvorvidt varene må stå fast på grensen i påvente av at korrigeringen godkjennes.

Videre må vi ha avklart hvordan stykkgodsleveranser skal håndteres. Vi trenger en tydeliggjøring av ansvarsfordeling, og av konsekvensene dersom en eller flere av aktørene ikke har klart å levere alle de nødvendige dokumentene i forkant.

Vi trenger også en gjennomgang av prosessen for varer som innføres av utenlandske selskap, uten egen tilstedeværelse i Norge.

Pr dags dato er det ikke framlagt noen plan for hvordan Tolletaten planlegger å samkjøre sine prosesser med andre regelverkseiere som må involveres i en rekke typer innførsler. Vi tenker da særlig på Mattilsynet, men også eksempelvis Sjøfartsdirektoratet, Utenriksdepartementet osv. Avviklingen er ikke gjennomførbar uten et tett samarbeid mellom etaten og de øvrige myndighetene. På nåværende tidspunkt er det ikke klart hvordan innførsel av f.eks sjømat foredlet i Kina skal kunne gjeninnføres, hverken teoretisk eller praktisk.

Tolletaten har understreket at det kommer et nytt høringsbrev i desember som forhåpentligvis skal belyse disse punktene, og øvrige spørsmål bransjen har behov å få svart ut. Det er imidlertid ikke mulig for bransjen å begynne arbeidet med å tilpasse seg endringene, før Tolletaten er ferdige

med dette arbeidet. Høringsfristen for høringen i desember vil være mars 2023, noe som tilsier at etaten ikke vil bli ferdig med høringsarbeidet før tidligst nærmere sommeren. En avvikling høsten 2023 er som følge ikke mulig å gjennomføre i praksis. Bransjen trenger i realiteten minst ett år for å få på plass rutiner, bemanning og systemløsninger som kan håndtere endringene. Det samme virker også å være tilfelle for etaten selv, som mangler både systemer og bemanningsstruktur for en fremtid uten direktekjøringsordningen.

Vi mener at dato for avvikling av direktekjøringsordningen må settes til den 1.1.2025. Dette vil gi bransjen i underkant av halvannet år på å fundamentalt overhale og endre hele innførselssystemet. Dette vil da gå sammen med innføringen av den digitale melde- og opplysningsplikten som også trer i kraft på denne datoen, samt gi bransjen mulighet til å inkorporere ICS2 som blir pålagt i sin helhet mars 2024.

Tollager

Før vi går nærmere inn på de foreslåtte reglene for tollager, må det understrekes at NHO LT ikke anser tollager som en løsning på de ovennevnte utfordringene med direktekjøringsordningen. Det finnes ikke tilstrekkelig tollagerkapasitet til å dekke avvikene som vil oppstå på grensen. Det tollager imidlertid kan fungere som, er et alternativ til fri disponering i visse tilfeller, og derfor gi systemet noe grad av fleksibilitet forslaget mangler i dag. I så tilfelle må det imidlertid lages et enkelt og effektivt system for endring og retting av tollagerdeklarasjonen.

Det foreslåtte datasettet for tollager er på noen punkter er unødvendig detaljert, og på andre særlig krevende å gjennomføre i praksis. Vi foreslår at kravene til datasettet reduseres betydelig. Videre må korrigerende av datasettet i etterkant være enkelt og effektivt.

Etter vårt syn bør ikke verdi foreligge som krav for prosedyren tollager. Det er unødvendig strengt, og vil ofte være stedet dokumentasjon mangler. For at tollager skal kunne avlaste avvikshåndtering ved mangler i visse tilfeller, kan ikke verdi stå som krav. Dette gjelder også for varenummer, slik det er foreslått i dag. Denne posten i datasettet bør ikke kreve mer enn maks de fire første sifrene, og om etatens datasystemer i dag ikke kan akseptere mindre enn åtte siffer, bør implementeringen av kravet utsettes til dette er mulig.

Mengde i annen enhet er ofte ikke mulig å fremlegge, og kan som følge ikke nedsettes som krav.

Videre må reglene avklares med Mattilsynet, samt øvrige regelverkseiere, før det vil være mulig å sette tillatelser fra andre myndigheter som et krav i datasettet. Pr dags dato er det ikke avklart hvordan dette er ment å kunne gjennomføres i praksis.

Sammendrag og konklusjon om direktekjøring og tollager

Avviklingen av direktekjøringsordningen og deklarasjonsfritaket for tollager kan ikke gjennomføres før Tolletaten har avsluttet sitt eget høringsarbeid om endringene. Det er umulig for bransjen å påbegynne en enormt kostbar og ressurskrevende prosess for å endre hvordan over 70 % av alle vareforsendelser til Norge utføres, før vi vet hvordan endringen skal gjennomføres og hva som i praksis skal erstatte den. Det er ikke mulig å eksperimentere seg frem til en løsning

parallelt med etatens arbeid. Tolletaten må ferdigstille sitt eget arbeid, før bransjen kan begynne omstillingen.

Som følge er det umulig å forsvarlig effektivt gjennomføre avviklingen høsten 2023, og da heller ikke for næringsmidler allerede fra 01.01.2023. Frist må settes tidligst ett år fra det tidspunkt Tolletaten har ferdigstilt høringsarbeidet. NHO LT foreslår at avviklingen trer i kraft den 01.01.2025, samtidig som innføring av den digitale melde- og opplysningsplikten.

Digitalisering av melde- og opplysningsplikten

Digitalisering av melde- og opplysningsplikten er noe myndighetene og næringslivet er godt tjent med. Dagens relativt analoge system er tungvint og ineffektivt, og gir liten grad av overordnet kontroll. Vi ser også verdien av å se dette systemet i sammenheng med en digital forhåndsdeklarasjon, forhåndsvarsling og planene for Digitoll for øvrig. Det er viktig i den sammenheng å få EU, og særlig Sverige, inn i samme prosess. Før alle er digitale vil ingen i realiteten kunne være digitale. En fullt ut digital prosess inn i Norge vil ikke ha særlig tidsbesparende effekt om det fremdeles er nødvendig å fysisk gjennomføre en utførsel fra Sverige, for å bruke ett eksempel.

Vi er imidlertid noe bekymret for planen om gjennomføring, samt ansvars- og risikofordeling. Det fremkommer ikke klart i hvilken grad det nye systemet skjærer sjåføren fra endringer utenfor hans kontroll. Eksempelvis at manifest korrigeres på vei. Sjåføren trenger en måte å lukke manifestet, slik at det ikke kan endres. Planen slik den er ut i dag mangler mekanismer for å beskytte sjåførens, men også øvrige deltakende aktørers, rettsikkerhet.

Videre vil det være helt nødvendig med et system hvor den ansvarlige aktøren kan sikre at de forskjellige godseierne har oppfylt plikten for sin del av frakten. Det må foreligge en felles manifestløsning, med enkle og effektive korrigeringsmetoder, tilgjengelig for alle aktørene, ikke bare manifesteier.

Avsluttende bemerkninger

Avvikling av direktekjøringsordningen, slik den er foreslått i dag, vil skape enorme utfordringer for etaten og for bransjen. Fysisk fortolling av alle varer på grensen før grensepassering / lossing er ikke gjennomførbart. Selv med et fullgodt digitalt system vil endringen forårsake store kostnader for næringslivet, samt nødvendiggjøre store økninger i tilgjengelige ressurser.

Det vil være svært uheldig å innføre ordningen fra nyttår, også for varer fra tredjeland underlagt veterinære eller plantesanitære restriksjoner. Føringer fra EFTA er ikke tilstrekkelig til å påkrevne bruk av en ordning som ikke er klar, og som ikke kommer til å være klar før tidligst nærmere sommeren 2023.

Avviklingen i sin helhet må utsettes. Frist bør settes til minst ett år fra det tidspunkt Tolletaten er ferdig med sitt eget kartlegging- og høringsarbeid, men ideelt halvannet til to år. Det er ikke mulig å påkrevne denne typen endringer uten først å beskrive hva endringene skal utgjøre, og hva de vil innebære i praksis. Først da vil bransjen kunne begynne arbeidet med datasystemer, rutiner, og bemanning.

NHO LT anbefaler at frist for avviklingen settes til den 1.1.2025, noe som vil gjøre det mulig å samkjøre denne prosessen med innføring av den digitale melde- og opplysningsplikten.

Vennlig hilsen
NHO Logistikk og Transport

Martin Berntzen Often
Jurist