

Tolletaten
post@toll.no

Vår dato: 18.03.2025
Deres dato: 04.02.2025
Vår referanse: Are Kjensli
Deres referanse: 24/40283

Høringssvar – Digitoll del5

NHO logistikk og transport (NHO LT) viser til Tolletatens høringsnotat av 4. februar 2025 om forslag til regelverksendringer til gjennomføring av Digitoll.

Innledningsvis i notatet vises det til at de foreslåtte endringene gjelder kodifisering av praksis og oppfølging av tidligere høringsnotat, og at høringsfristen derfor er satt til kun tre måneder. Vi bemerker at notatet utover dette også foreslår betydelige endringer i praksis, blant annet knyttet til såkalt «direkte transitt». Høringsnotatet er en del av en langvarig prosess, der det etter flere år fortsatt er mange løse tråder. I tillegg til forslagene i høring 5, ønsker vi derfor også å gi merknader til problemstillinger som ikke behandles utfyllende i høringsnotatet.

1. Overordnede bemerkninger om videre prosess i Digitoll

Som påpekt i tidligere høringssvar har NHO LT forståelse for Tolletatens behov for digitalisering og bedre kontroll med vareførselen, herunder avvikling av direktekjøringsordningen. Det er imidlertid avgjørende både for vår bransje og samfunnet som helhet at endringene gjennomføres på en måte som sikrer flyten av varer til og fra landet. For at Digitoll skal lykkes er det avgjørende at avveiningen mellom disse hensynene balanseres på en god måte.

Selv om Tolletaten på en del områder har kommet næringslivet i møte, er status fortsatt at det foreslåtte vareførselsregimet fremstår svært byråkratisk og lite tilpasset slik transport og logistikk fungerer i praksis. Konsekvensen av for rigide opplysnings- og prosedyrekrav er for det første forsinkelser og opphopning av varer på grensen. For det andre vil en for rigid tilnærming føre til betydelige kostnadsøkninger for transport- og logistikkbransjen, for næringslivet i stort og for norske forbrukere.

Før vi går over til de konkrete merknadene til høring 5, vil vi fremheve en del forhold der vi mener det er avgjørende at Tolletaten gjør tilpasninger og utviser fleksibilitet.

1.1 Tidsplanen

Tolletaten har i flere omganger endret planen for gjennomføring av Digitoll. Forskyvningene i planen er begrunnet med næringslivets behov for forberedelse og tilpasninger. Til dette skal det bemerkes at utsettelsene også har bakgrunn i at Tolletaten fortsatt ikke har ferdigstilt sin utvikling av regelverk eller praktiske løsninger. Regelverksprosessen har pågått siden 2022, og Digitoll-konseptet har blitt tilpasset og justert gjennom foreløpig fem høringsrunder. Ytterligere en høringsrunde er allerede varslet. Når det gjelder det praktiske og tekniske nevner vi at løsningene for MO Sjø ikke er klare for testing og det opplyses at løsningen tidligst vil være produksjonsklar høsten 2025.

På bakgrunn av dette må vi derfor nok engang gjenta vårt sentrale budskap om at næringslivet har behov for omstillingstid på 12 til 18 måneder fra alle løsninger er klare og regelverket er ferdig utviklet.

Vi nevner at det foregår et omfattende arbeid i mange av våre medlemsbedrifter med å endre prosesser og tekniske løsninger for å kunne håndtere kravene i Digitoll. Usikkerhet knyttet til endelige løsninger for alle transportmåter gjør imidlertid at en ikke vil komme helt i mål før Tolletaten blir helt ferdige på sin side.

1.2 Fortsatt uklare ansvarsforhold

Tolletaten har siden 2022 selv påpekt at det er behov for å klargjøre ansvarsforholdene i regelverket i forbindelse med digitalisering av melde- og opplysningsplikten. En slik klargjøring er ennå ikke gjennomført. Etter gjeldende rett er det derfor fortsatt fører av transportmidlet som er ansvarlig for oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten, herunder ansvaret for samsvar mellom elektronisk leverte opplysninger og hva som faktisk er lastet på transportmidlet, jf. vareførselsloven § 2-3. At dette vil være en urimelig, og i mange tilfeller umulig, plikt for føreren å oppfylle har NHO LT påpekt siden høring av ny vareførselslov. Vi opplever at Tolletaten også erkjenner dette, og er positive til at det igangsettes et arbeid med å regulere ansvarsforholdene i vareførselen på en mer hensiktsmessig måte. NHO LT og våre medlemsbedrifter ønsker å delta i et arbeid for å løse denne problemstillingen på en god måte.

Vi må likevel understreke at arbeidet med å klargjøre ansvarsforholdene for melde- og opplysningsplikten er kraftig på overtid, noe som skaper betydelig usikkerhet for våre medlemsbedrifter. Det er blant annet et stort behov for bransjen å få avklart hvilke forpliktelser en påtar seg ved å opptre som tollrepresentant ved oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten.

Helt konkret viser vi til at norsk spedisjonsbransje vil måtte påta seg rollen som tollrepresentant for et betydelig antall utenlandske transportører ved oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. Det er på det rene at majoriteten av transportselskap som frakter varer til Norge ikke er registrert med norsk organisasjonsnummer, noe som gjør at de ikke kan benytte MO-løsningen. Det er imidlertid betydelig usikkerhet i norsk spedisjonsbransje om hvilket ansvar en påtar seg som representant for utenlandske transportselskap og førere. Denne usikkerheten gjør at norske speditører vil være avholdne med å representere utenlandske transportselskaper ved oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. Et underskudd av speditører som vil påta seg slike oppdrag, vil gi vesentlige kapasitetsproblemer i vareførselen til Norge. Dette kan føre til opphopning av gods, samt betydelige forsinkelser og kostnader.

Betydningen av de uavklarte ansvarsforholdene understrekes av uttalelsene i høringsnotatets pkt. 6.6.8 og 6.6.10, der Tolletaten synliggjør konsekvensene av brudd på vilkårene ved lossing av varer som ennå ikke er tollbehandlet. Tolletaten uttaler her at det er fører av transportmidlet som er ansvarlig for varene mens de er under transport, før det nokså oppsiktsvekkende legges til grunn at fører også er ansvarlig for varene etter lossing. I praksis innebærer dette synspunktet at en fører vil være ansvarlig overfor Tolletaten for gods som er losset, selv om han har forlatt lossestedet og i mange tilfeller også landet. I pkt. 6.6.10 understreker etaten at fører ved brudd på vilkårene for lagring av lossede varer vil kunne bli utsatt for både administrative sanksjoner og straff. Fra et rettssikkerhetsperspektiv fremstår slike konsekvenser svært uheldig.

Vi oppfordrer Tolletaten til å prioritere regelverksutvikling og avklaring av ansvarsforholdene i god tid før Digitoll-pliktene trer i kraft.

1.3 Bruk av sanksjoner for å sikre etterlevelse

I forlengelsen av uttalelsene om ansvarsforhold, ønsker vi også å knytte noen bemerkninger til Tolletatens bruk av sanksjoner for å sikre etterlevelsen i vareførselen.

I den moderne vareførselslovgivningen er en stor del av myndighetenes oppgaver knyttet til tollbehandlingen overlatt til private aktører. Denne overføringen av oppgaver forutsetter et tillitsforhold mellom Tolletaten og aktørene i vareførselen. Aktørene i vareførselen har for mange forhold også gjennomgått en godkjenningsprosess for å få tillatelse til å drive virksomhet i vareførselskjeden. Som eksempler nevnes tillatelse til å deklarere varer i TVINN-systemet og tillatelse til å drive tollager. Våre medlemsbedrifter har også et betydelig fokus på å etterleve de til enhver tid gjeldende myndighetskrav. Dette er nødvendig både for å sikre effektiv vareflyt og tillit hos våre kunder, samt for å unngå ressurskrevende kontroller og sanksjoner fra tollmyndighetene.

Det er på det rene at forhøyde opplysningskrav og kortere tidsfrister for å skaffe opplysningene til veie, vil øke sannsynligheten for at aktørene i vareførselen kan trå galt. Dette kan føre til økt bruk av sanksjoner, særlig i form av overtredelsesgebyr, fra Tolletatens side. Bruken av overtredelsesgebyr oppleves allerede i dag som svært streng og lite hensiktsmessig med tanke på å sikre etterlevelse blant aktørene i transport- og spedisjonsbransjen. Overtredelsesgebyr vil i mange tilfeller medføre at et spedisjons- og transportoppdrag blir et tapsprosjekt for den rammede virksomheten.

Ved innføringen av Digitoll ber vi derfor om at Tolletaten gjennomgår sine strategier for å sikre etterlevelse i vareførselen. Det er selvfølgelig klart nok at det er nødvendig med et sanksjonsregime ved manglende etterlevelse av innførselspliktene, men slike sanksjoner bør etter vårt syn være forbeholdt de gjentatte og mer alvorlige overtredelsene. Ved en så omfattende endring som innføringen av Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen, mener vi det vil være hensiktsmessig at Tolletaten i større grad anser transport- og spedisjonsbransjen som medspillere i målet om å oppnå best mulig etterlevelse i vareførselen.

Helt konkret ber vi Tolletaten revurdere praksis i tilfeller der en aktør selv tar kontakt med Tolletaten og korrigerer tidligere opplysninger. Denne praksisen fremstår i mange situasjoner både som urimelig og lite hensiktsmessig. Slik vi ser det er tilliten til at bransjen melder fra om feil i inngitte opplysninger (for eksempel manko/overtall) avgjørende for at Tolletaten skal oppnå best mulig opplysningskvalitet, kunne ha kontroll med vareførselen og sørge for riktig avgiftsfastsetting. En trussel om en administrativ reaksjon er ikke et godt incentiv for å sikre at aktørene frivillig gjør Tolletaten oppmerksom på feil i opplysningene.

En streng praksis for illeggelse av overtredelsesgebyr ved frivilling oppretting av opplysninger, vil kunne gi svært urimelige utslag når det oppstilles vilkår om detaljerte vareopplysninger allerede ved grensepassering. For eksempel vil en tollagerholder ikke ha kontroll over hvilke varer som faktisk er innført før de ankommer tollageret. En oppretting av deklarasjonen bør da som hovedregel ikke innebære en sanksjon mot tollagerholderen.

1.4 Det er fortsatt for få som har tatt Digitoll i bruk

NHO LT ser med bekymring på at bruken av Digitoll fortsatt ser ut til å være lav. Selv om det i mange virksomheter jobbes på høygir med omstilling, er det fortsatt mange som sitter på gjerdet. Vi stiller særlig spørsmål ved om terskelen for å ta løsningene i bruk er for høy. Kravene til norsk organisasjonsnummer og egne tilpassede datasystemer gjør det krevende å omstille seg til Digitoll for mange transportører. Vi gjentar derfor oppfordringen om at Tolletaten tilbyr enklere løsninger for oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten.

2. Konkrete merknader til høring 5

2.1 Praksis for varer i direkte transitt

Varer som fraktes gjennom Norge i direkte transitt har over mange år hatt smidige løsninger ved inn- og utførsel fra tollområdet. Eksempler på vareflyter som benytter disse løsningene er blant annet frakt av proviant til skip i norsk havn og varer til kontinentalsokkelen. Bakgrunnen for de smidige løsningene antas å være at varene ikke skal avgiftsbelegges i Norge og at risikoen ved denne typen transport er lav.

NHO LT er overrasket over at Tolletaten foreslår å endre ordningen i en svært byråkratisk og kostnadskrevende retning for de aktørene som driver denne typen frakt. Den foreslåtte praksisendringen er i strid med tidligere signaler fra etaten, som har vært at ordningen skulle bestå.

Vi har forståelse for at praksis strammes inn på områder der det kan dokumenteres at risikoen for misbruk av en ordning er høy. NHO LT har imidlertid vanskelig for å forstå at dette er tilfellet for varer i direkte transitt, og vi kan heller ikke se at Tolletaten underbygger dette i sitt høringsnotat. Vi vil tvert imot peke på at det på næringslivets hånd, på grunn av særskilte sikkerhetskrav, er en spesielt god kontroll med denne typen vareflyter. Som eksempel nevnes de strenge sikkerhetsregimene for varer som fraktes til oljeinstallasjoner på kontinentalsokkelen.

Det er også uklart for oss hva Tolletaten i praksis søker å oppnå med innstrammingen. Utover noen overordnede betraktninger om samfunnsutviklingen og harmonisering med EU-regelverk, belyses ikke dette i høringsnotatet. En må anta at et sentralt hensyn for myndighetene ved direkte transitt vil være å sikre at farlige varer ikke kommer på avveie eller at varer tas i bruk i tollområdet uten at de avgiftsbelegges. Vi mener disse formålene kan oppnås på betydelig mindre inngripende måter enn det som foreslås her.

Til tross for en omfattende omtale i høringsnotatet, kan vi ikke se Tolletaten har utredet konsekvensene praksisendringen vil ha for aktørene i vareførselen og vareeierne. Konsekvensene av tiltaket vil være betydelige for aktører som driver denne typen vareførsel, og kravene i Utredningsinstruksen tilsier derfor at konsekvensene for den private part skal utredes.

2.2 Behov for avviksordninger- Kortvarig lagring (tollager E)

Næringslivet har gjennom hele prosessen etterlyst helt nødvendige ordninger for å håndtere avvik i vareførselen. Som respons på dette har Tolletaten foreslått en midlertidig overgangsordning, som innebærer lagring på en ny type tollager – tollager E.

NHO LT påpeker at avviksordningen i mange tilfeller vil være svært upraktisk, og at den med den foreslåtte innretningen antakelig vil bli lite benyttet. En avviksordning som krever at varene lagres på (eller i tilknytning til) et tollager forutsetter at transportøren har et tollager i overkommelig nærhet. Dette vil i mange tilfeller ikke

være tilfellet. Transport av gods over store avstander for å parkere en lastebil utenfor et tollager vil være svært tids- og kostnadskrevende.

Vi ser det som helt nødvendig at Tolletaten legger opp til mer fleksible løsninger i avvikssituasjoner, der alle opplysninger ikke er klare ved ankomst til grensen. Løsningene må være tydelig forankret i regelverket, slik at skjønnsutøvelse på grensen ikke blir avgjørende for håndteringen av innførselen.

Vi har også enkelte bemerkninger til innretningen av ordningen for tollager E. Selv om tidsfristen for bruken av lageret er utvidet med noen dager, er det vanskelig å forstå hvorfor lagringstiden fortsatt foreslås så rigid regulert. Varer på tollager disponeres over av forhåndsgodkjente aktører i godkjente lokaler. Tollagerholderne er også økonomisk ansvarlig for varene overfor myndighetene. Vi stiller oss tvilende til at risikoen for misbruk av tollagerordningen øker ved å innrømme en mer fleksibel tidsfrist. Det må også være klart at næringslivet ikke vil ha interesse i å lagre varer på tollager lenger enn det som er strengt nødvendig. Vi mener Tolletaten bør harmonisere tidsfristen med den tilsvarende ordningen i EU, der såkalt «temporary storage» har en tidsfrist på 90 dager.

Vi bemerker også at kravet om at alle varer omfattet av én tollagerdeklarasjon må deklarerer samlet for en ny tollprosedyre, gjør bruken av ordningen svært lite smidig.

2.3 Lossing og lossetillatelse

Det er positivt at etaten tilrettelegger for at varer som ankommer med fartøy, luftfartøy og tog skal kunne losses selv om tollbehandlingen ikke er fullført ved ankomst til tollområdet. Som etaten påpeker er denne tilpasningen helt nødvendig både for å etterleve internasjonale konvensjonsforpliktelser, men også for å unngå forsinkelser og opphopning av gods og transportmidler på terminalene.

Vi vil imidlertid påpeke at etaten i høy grad undervurderer omfanget av ankomster med behov for å kunne losse transportmidlet selv om tollbehandlingen ikke er påbegynt eller gjennomført. Denne problematikken gjør seg særlig gjeldende i sjøfarten, der det i mange havner er begrenset med muligheter til midlertidig lagring på losseplassen. Vi ber derfor Tolletaten vurdere en utvidelse av ordningen til å omfatte lagring av varer på havneoperatørens lager. Dersom en fastholder en rigid løsning der varer ikke kan flyttes fra losseplassen før tollbehandling, er risikoen høy for kork og opphopning av varer i landets havner.

Vi viser for øvrig til behovet for avklaringer om ansvarsforhold og sanksjonering for varer som losses før tollbehandling, se ovenfor under pkt. 1.2.

2.4 Økonomiske og administrative konsekvenser

Et samlet næringsliv har gjennom hele prosessen, og senest i høringsrunden til del 4, gitt uttrykk for at Digitoll vil innebære betydelige merkostnader for transport- og spedisjonsbransjen, vareeierne og i siste instans sluttkundene av importerte varer. Kostnadene er, i tillegg til betydelige omstillingskostnader, knyttet til mer arbeidskrevende prosesser og behov for skiftordninger både om natten og i helgen for å kunne oppfylle opplysningskravene allerede ved ankomst til norske grense. Som omtalt i tidligere høringsrunder vil det sistnevnte være særlig krevende for transporter med korte ledetider.

Vi opplever nok en gang at Tolletaten underspiller kostnadene gjennomføringen av Digitoll vil ha for næringslivet. Vi understreker at den samfunnsøkonomiske analysen presentert i høringsrunde 4 ikke tar opp i seg kostnadene for logistikk- og

spedisjonsbransjen, noe som gjør at beskrivelsen av næringslivets samlede kostnader i liten grad kan anses å være treffende.

3. Avsluttende bemerkninger

Vi vil som tidligere nevne at vi setter pris på god dialog med Tolletaten i de pågående prosessene. Vi opplever også at det er gjort justeringer som følge av næringslivets innspill. NHO LT og våre medlemsbedrifter stiller seg fortsatt til disposisjon for å bidra til at Tolletaten og næringslivet sammen kan finne løsninger som balanserer behovene for kontroll med vareførselen og akseptable rammevilkår for transport- og logistikkbransjen i Norge.

Som beskrevet i dette høringssvaret er vi likevel bekymret for at de foreslåtte myndighetskravene fortsatt er for rigide og at dette kan føre til at en samlet transport- og logistikkbransje ikke vil være klare innenfor de fastsatte tidsfristene. Vi mener derfor det er av avgjørende betydning at Tolletaten følger opp merknader i dette høringssvaret og fra tidligere høringsrunder.

Med vennlig hilsen

Are Kjensli
Adm. direktør
(Sign.)