

Tolletaten

Vår dato: 13.06.2022
Deres dato: 11.03.2022
Vår referanse:
Deres referanse: 22/08745

Høringsuttalelse NHO logistikk og transport

Vi viser til høringsbrevet av 11. mars 2022 med saksnr 22/08745. NHO Logistikk og transport har følgende innspill til forslaget.

1. Overordnet:

Vi ser det som positivt at Tolletaten går inn for en modernisering av struktur og begrepsbruk i forskriftene. Det moderne systemet for transport og handel er langt distansert fra hvordan prosessene ble gjennomført i tolloven av 1968. Etaten har vist seg lydhør i møte med tilbakemeldinger fra bransjen, og har tatt en rekke steg for å imøtekomme de kommentarene som har blitt gitt. Vi oppfatter det nye prosedyresystemet som en pedagogisk forenkling av et teknisk krevende regelverk. Samtidig ser vi fortsatt at mye videreføres til denne iterasjonen av lov og forskrift, som også ble videreført til tolloven av 2007 fra tolloven av 1968. Dette skaper utfordringer i møte med en rekke problemstillinger som skyldes blant annet et vesentlig økt varevolum, kompliserte logistikk-kjeder, detaljerte dokumentasjonskrav, samt en raskt økende grad av digitalisering mm.

I dagens system vil det eksempelvis ofte ikke være naturlig å legge hovedansvar for overtredelser, særlig av melde- og opplysningsplikten på vei, på fører av motorvogn. Strenge sanksjoner mot en fører som ofte mangler kontrollmulighet er urimelig. Lov om vareførsel viderefører i stor grad formuleringene fra tolloven om ansvarsfordelingen, og dette har forplantet seg videre ned i forskriften. Vi har forståelse for at loven legger rammer som tolletaten ikke kan gå utenom, men vi ser samtidig ikke at det er hindringer i loven for å tydeliggjøre i forskriften at blant annet fraktøren i mange tilfeller vil bære et selvstendig, og ofte en større grad av ansvar for overtredelser.

Vi ser at etaten ønsker å flytte en større andel av vareflyten direkte over i fri disponering, ved blant annet å oppheve direktekjøringsordningen. Videre flyttes en større del av prosessen for fortolling til før varens ankomst ved grensen. Samtidig ønsker etaten at all bruk av etaten utenom ordinær arbeidstid skal ilegges gebyr. Det totale bildet virker noe motstridende, og er etter vårt syn ikke tilstrekkelig lagt opp for å ivareta næringslivets behov.

2. Struktur

I det videre svaret vil vi først drøfte avviklingen av direktekjøringsordningen, for så å ta for oss de individuelle paragrafene vi har kommentarer til. Den store hovedvekten av høringssvaret vil

omhandle individuelle paragrafer i forskrift om vareførsel, og de vil komme etter gjennomgangen av direktekjøringsordningen. Vi har ingen innspill til forskrift om tollavgift.

3. Avvikling av direktekjøringsordningen

Vi har forståelse for at etaten ønsker å avvikle direktekjøringsordningen, og i større grad flytte flertallet av grensepasseringer over på prosedyren for fri disponering. Det virker imidlertid noe utydelig om denne overgangen vil medfølge endringer i blant annet bemanning og åpningstider for å imøtekomme det økte behovet for tilstedeværelse, dokumentasjon og umiddelbar kommunikasjon. Vi viser i den sammenheng blant annet til innspillene for §§ 4-4-1 og 7-9-1 under.

En avvikling av direktekjøringsordningen og overgang til prosedyren for fri disponering vil være en betydelig, og svært krevende omstilling for næringslivet. Vi oppfatter etaten som lydhøre, og kan vise til at fristen for avvikling har blitt utsatt, men samtidig er de ikke helt på bølgelengde med alle problemstillingene vi mener vil oppstå underveis i prosessen.

Vi håper at etaten viser forståelse for 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 forhåndsdeklarerer skal fungere. Innførselsprosesser har 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.

På bemanningssiden vil næringslivet også møte 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. Det er forøvrig lovgivers ønske at kvelds- og helgearbeid i stor grad skal unngås.

Videre vil det være helt nødvendig at tolletaten er tilgjengelig også utenom ordinær åpningstid. Varetransporten går hele døgnet, og også i helgene, og det vil være særlig krevende om en forsendelse over grensen søndag kveld senest kan registreres tidlig ettermiddag på forgående fredag. Vi forutsetter også at etaten involverer restriksjonseiere som f.eks Mattilsynet o.l. i behovet for endringer i åpningstid og tilgjengelighet.

En ytterligere utfordring vil være tilknyttet de strenge kravene for bruk av tollager. Avviklingen av direktekjøringsordningen vil, ihvertfall for en periode, nødvendiggjøre en utstrakt bruk av tollager. Samtidig ser vi at vilkårene for bruk av tollager involverer mye av de samme dokumentasjonskravene som fri disponering. Vår bekymring er at en større andel forsendelser vil måtte sendes i retur til avsender.

For øvrig har vi følgende punkter vi ønsker avklart:

- Hvordan har tolletaten tenkt at avvik skal håndteres i det nye systemet?
- Vi forstår behovet for overgangsordninger, men med hensyn til konkurransevridning, understreker vi viktigheten av at alle transportområder må behandles likt.
- Særlig på havner vil lang ventetid for kontroll av lastebiler forårsake store forsinkelser i hele transportkjeden. På kai er det dessuten ikke kapasitet for mange lastebiler som står i påvente av kontroll.

4. Forskrift om vareførsel

§ 2-3-3. Meldeplikt ved ankomst med andre transportmidler enn fartøy

Vi ser at hovedansvaret for flere av pliktene i den nye forskriften fremdeles legges på fører av motorvognen. I dagens system for frakt er det sjelden fører/transportør som sitter på den nødvendige kunnskapen og dokumentasjonen for å oppfylle de nødvendige pliktene. Speditør vil i større grad være den part som har tilstrekkelig dokumentasjon og kontrollmulighet, og vil som følge også ofte være mest nærliggende å bære ansvaret.

Det samme gjelder for §2-3-4, hvor fører holdes ansvarlig for å oppgi tilbyders identifikasjonsnummer. I den type frakt som §2-3-4 omhandler, påkrever en EDI-innmelding på forhånd som transportør/fører i stor grad ikke vil ha tilstrekkelig kunnskap om eller ha vært involvert i.

§ 2-5-1. Tillatelse til videre transport i tollområdet

Vi opplever at Tolletaten i liten grad, særlig utenfor ordinær åpningstid, ønsker å stemple/bekreftede fremlagt importdokumentasjon. Vil denne typen bekreftelse tilbys digitalt, eller tenker etaten å endre praksis på grensen? Vi viser for øvrig til vår kommentar til §7-9-1 under.

§ 4-1-1. Opplysninger i deklarasjonen mv. ved prosedyren overgang til fri disponering

Vi stiller spørsmål ved hvordan vi i fremtiden skal løse saker med foreløpig deklarasjon, jf §4-1-1(7) bokstav a, hvor godkjennelse må gis av annen myndighet. Eksempelvis der varer skal overføres til GKS for godkjenning av Mattilsynet. Mattilsynet kan sannsynligvis ikke gi en forhåndstillatelse for varene, og vi er som følge usikre på hvordan varene lovlig vil kunne innføres til Norge.

§ 4-1-2 Fremleggelse av dokumenter mv. ved prosedyren overgang til fri disponering

I § 4-1-2 (1) bokstav a skriver etaten at faktura uestedt i forbindelse med kjøp av varen er nødvendig for overgangen til fri disponering. Dette er nytt av denne forskriften, og har ikke

tidligere vært et krav. Det er vanlig å dokumentere verdi med en proformafaktura i dag, og vi stiller spørsmål ved om dette ikke lenger vil være mulig. En overgang til kun å akseptere faktura vil være utfordrende både for transportbransjen og for vareeier, særlig sett i sammenheng med avviklingen av direktekjøringsordningen.

Som vareeier har man ofte faktura først etter leveransen, og ofte sendes leveranser helt uten faktura. Det er ikke uvanlig at en større anskaffelse deles opp i flere leveranser, og hvor hovedfaktura først lages og betales i etterkant. Leveranser kan også være et resultat av andre forhold enn salg. Det vil være til stor hjelp om tolletaten gjør rede for hensikten bak endringen, og om hvordan den er tenkt praktisert.

§ 4-1-24. Unntak fra deklareringsplikt for vare av mindre verdi

Bestemmelsens andre ledd vidererfører fritaket for deklareringsplikt når det gjelder varer til en verdi under NOK 350,-. Imidlertid fremkommer det av revidert nasjonalbudsjett 2022 at regjeringen foreslår å avvikle fritaket i løpet av 2023. Andelen lavverdiforsendelser som fanges opp av VOEC-fritaket i første ledd er fremdeles begrenset, og vi tror ikke at en oppheving av annet ledd er gjennomførbart uten først å gjøre VOEC-ordningen obligatorisk.

§ 4-2-1. Prosedyren forpassing

Vår forståelse her er at tolletatens krav om digital søknad skal gå gjennom NCTS. Vil dette bety at tollpass ikke lenger vil være papirbaserte? Med avviklingen av direktefortolling, samt de nye reglene for ekspress- og direktefortolling, vil dette etter vårt syn utgjøre en svært kostbar endring for grensespeditørene. Vi er også bekymret for at en utstrakt bruk vil resultere i et høyere garantibeløp i NCTS.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at innenriks offshore base til base transport utgjør noen titalls tusen tollpass i året.

§ 4-4-1. Opplysninger i deklarasjon for prosedyren tollager

Avviklingen av direktekjøringsordningen vil sannsynligvis gi en betydelig økning av varer som må plasseres på tollager i påvente av overgangen til fri disponering. Av dokumentasjonskravene i §4-4-1 tror vi at særlig kravet om verdi i bestemmelsens bokstav a vil kunne være utfordrende. I en situasjon som allerede vil være krevende, tror vi at det vil avlaste bransjen om kravet til verdi ble strøket. Det vil uansett være naturlig i de aller fleste tilfeller å inkludere verdi, og vi tror ikke at en endring her vil påvirke at det store flertallet tollagerprosedyrer fremdeles vil inneholde varens verdi. Det samme gjelder for § 4-4-8 (1) bokstav e.

Vi er også usikre på hvordan vi skal gå frem i en del DAP/DDP tilfeller, der fraktøren ikke er i stand til å forhåndsfortolle varene, og mottaker heller ikke har tilstrekkelige opplysninger for å gjennomføre en deklarasjon. Må forsendelsene returneres til utlandet, eller vil det eventuelt kunne avviksmeldes og via en innleggsdeklarasjon losses til tollager?

§ 5-9-2. Fremleggelse av dokumenter mv. ved utførsel

Bestemmelsen krever attest med stempel som dokumentasjon for utførsel. Dette blir som følge også liggende som dokumentasjonskrav for blant annet merverdiavgiftslovens avgiftsfritak for eksportsalg, jf mval § 6-21 og forskriften §6-21-1. Det virker tungvint og lite i takt med tiden å fremdeles kreve en stemplet attest. I tillegg vil den norske selgeren av varen ofte ikke selv ha kontroll over varetransporten ut av landet, enten fordi kjøper står ansvarlig for frakt, eller ved at det ligger flere ledd mellom selgers kontaktpunkt og fraktøren. Etter vårt syn bør det være tilstrekkelig dokumentasjon for utførsel at det foreligger salgsdokumenter i form av kontrakt, faktura o.l. som tydeliggjør at forholdet gjelder utførsel av varen. Dette vil også i større grad samkjøre regelverket med de øvrige dokumentasjonskravene i merverdiavgiftsloven.

§ 7-2-1. Leveringsmåte for endringsmelding

NHO LT forstår bestemmelsen på den måte at regnskapspliktige selskaper ikke lenger kan sende endringsmelding i Altinn. Hvordan vil dette påvirke ansvaret, og eventuelle krav, som pålegges fraktører o.l. som i dag har tilgang til endringsmeldinger i TVINN? Et eventuelt alternativ med at flere vareeiere begynner å gå til anskaffelse av TVINN-tilgang virker lite realistisk. Om de fleste selskaper ikke lenger selv vil kunne søke endring vil dette nødvendiggjøre et større ansvar hos de med tilgang, og vi lurere på om Tolletaten har gjort seg noen tanker om hvordan dette vil utarte seg.

§ 7-5-1. Oppbevaringsplikt

For småforsendelser til privatpersoner vil oppbevaringsplikten kunne være krevende for speditørene. Mengden forsendelser øker kontinuerlig i omfang, og kostnadene tilknyttet lagring følger samme retning. Videre, i innførselsprosessen skapes det blant annet bilder av sendingens adresselapp, o.l. som også arkiveres. Totalt sett er lagringsbehovet av en vesentlig størrelse.

Vi mener at arkivplikten for deklarasjoner som inngis på vegne av privatpersoners varer i postsendinger bør settes lavere enn fem år, ideelt ikke mer enn ett år.

§ 7-9-1. Åpningstid og vederlag

I henhold til høringsnotatet foreslår Tolletaten å fastsette de individuelle åpningstidene for tollstedene utenfor forskriften. Vi tror at dette som utgangspunktet er en god idé, og at det vil kunne bidra til en større grad av fleksibilitet opp imot næringslivets behov. Vi er også veldig positive til at forskriften stadfester at hensynet til næringslivets behov er viktig ved fastsetting av blant annet lokale åpningstider.

Samtidig er vi overrasket over at etaten forskriftsetter at alle åpningstider utenom de som er nevnt i §7-9-3 (3), skal utløse gebyr, jf § 7-9-1 (4). Dette virker ikke å være i tråd med hensynet til næringslivet som stadfestes i § 7-9-1 (1), og oppfattes for øvrig noe uheldig sett i sammenheng med avviklingen av blant annet direktekjøringsordningen. I forskriften legger Tolletaten opp til en ny og strengere meldeplikt, samt pålegger flere krav som vil nødvendiggjøre en større grad av døgnaktiv informasjonsutveksling. En plikt til å betale gebyr utenfor ordinær arbeidstid samtidig som det legges opp til en slik situasjon er uholdbart.

§ 11-2 Tilbakehold av varer ved brudd på regler om tollbehandling mv.

Det har blitt anført fra flere hold at Tolletaten ikke er konsekvent i hvorvidt det gis tilbakeholdskvittering. En slik kvittering er avgjørende for å dokumentere forholdet ovenfor oppdragsgiver og øvrige parter, og vi vil be om at etaten ser på saken og eventuelt går igjennom rutiner for utskriving av tilbakeholdskvitteringer.

§ 11-3-1. Lagring og omkostninger

Vi stiller spørsmål ved rettmessigheten av at tolletaten kan kreve at tollagereier stiller tollageret vederlagsfritt til disposisjon for tilbakeholdte varer. Vi ser at dette skaper urimelige kostnader for tollagereier, særlig som følge av at en ikke ubetydelig andel av lagerkapasitet kan bli bundet over flere år.

Etter vårt syn er det urimelig at Tolletaten kan kreve vederlagsfri bruk av tollager. Særlig stiller vi spørsmål til at den vederlagsfrie bruken kan pålegges på ubestemt tid.

§ 12-2-1 Utmåling av overtredelsesgebyr

Vi opplever at Tolletaten i voksende grad anvender overtredelsesgebyr, også i saker hvor den sanksjonerte part vanskelig kan sikre seg mot den type feil det sanksjoneres for. Praksisen står i kontrast til det arbeidet etaten gjør for å skape samarbeid og felles forståelse for ansvaret næringslivet har i møte med grensepassering og vareførsel. Vi håper at Tolletaten vil være villig til å se på praksisen for overtredelsesgebyr, og vurdere hvorvidt dagens rutiner i visse tilfeller er strengere enn det som er tjenlig.

Vennlig hilsen
NHO Logistikk og Transport

Martin Berntzen Often
jurist