

Regelrådets uttalelse

Om: **Høring – forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt (del 2)**

Ansvarlig: **Tolletaten**



Regelrådets konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Tolletaten

Deres ref.:

22/32181-45

Vår ref.:

23/00116

Vår saksbehandler:

Cathrine Brenden Rønning

Dato:

30.06.2023

Uttalelse

Om: **Høring – forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt (del 2)**

Konklusjon: **Forslaget er tilstrekkelig utredet**

Regelrådets samlede vurdering av forslaget

Tolletaten har den 30.05.2023 sendt på høring forslag til enkelte endringer i vareførselsforskriften i forbindelse med utfasing av direktekjøringsordningen og innføring av digital melde- og opplysningsplikt. Høringen er en oppfølging av forslaget som ble sendt på høring 20.09.2022.

Etter Regelrådets vurdering er de seks minimumsspørsmålene i utredningsinstruksens punkt 2-1 i stor grad tilstrekkelig besvart. Tolletaten burde imidlertid ha beskrevet berørt næringsliv på en grundigere måte. Blant annet mangler informasjon om små og mellomstore bedrifter. Det hadde vært en fordel om etaten i tillegg kunne brukt statistikk til å tallfeste og beskrive markedet og de berørte. Utredningen hadde vært styrket om Tolletaten også hadde tallfestet virkningene for næringslivet.

Slik Regelrådet leser høringsnotatet har Tolletaten tatt hensyn til aktørenes innspill i flere sammenhenger og har revidert sine tidligere forslag. Tolletaten har involvert og informert næringslivet underveis i regelverksprosessen. Det ser også ut til at etaten har hatt søkelys på forenkling og digitalisering. Dette er forhold vi mener Tolletaten skal ha ros for.

Forslaget inneholder nye rapporteringskrav. Etter Regelrådets vurdering har Tolletaten gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor de har behov for opplysningene de foreslår. Det er positivt at Tolletaten har revidert kravene etter tilbakemeldinger fra aktørene i bransjen. På kort sikt betyr digitaliseringen og nye rapporteringer kostnader for næringslivet, men på lengre sikt vil det trolig bety forenkling for de berørte.

På de neste sidene kan du lese mer om Regelrådets vurderinger.

Ta gjerne kontakt ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Sandra Riise
leder av Regelrådet

1 Om forslaget som er sendt på høring

Tolletaten har den 30.05.2023 sendt på høring forslag til enkelte endringer i vareførselsforskriften i forbindelse med utfasing av direktekjøringsordningen og innføring av digital melde- og opplysningsplikt. Høringen er en oppfølging av forslaget som ble sendt på høring 20. september 2022.

I høringen foreslår Tolletaten at dagens direktekjøringsordning skal avvikles samtidig som det blir innført en hovedregel om digital oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. I forbindelse med dette avvikles også det midlertidige deklarasjonsunntaket for prosedyren tollager. Disse tre endringene foreslås med virkning fra 1. april 2025.

Videre foreslås nærmere krav til opplysningselementene for prosedyren tollager og for melde- og opplysningsplikten. Opplysningselementene er endret i forhold til det som ble foreslått i høringen 20. september 2022.

2 Regelrådets mandat og prioritering

Regelrådet skal bidra til at næringslivet ikke påføres unødvendige byrder gjennom nytt eller endret regelverk, jf. vedtekter for Regelrådet § 1. Rådet gir rådgivende skriftlige uttalelser ved høring.

Regelrådet skal vurdere utformingen av forslag til nytt eller endret regelverk, både lover og forskrifter som påvirker næringslivets arbeidsbetingelser og øvrige relevante forhold, jf. vedtektene § 2 første ledd. Rådet står fritt til å prioritere hvilke saker vi gir uttalelser til.

2.1 Hvorfor Regelrådet har valgt å uttale seg om saken

Næringslivet i Norge er avhengig av både eksport og import av varer. For at norsk næringsliv skal ha best mulig vilkår for å lykkes er det viktig med et velfungerende system for inn- og utførsel av varer. Hvis reguleringen av vareførsel blir gjort på en god måte kan det gi positive effekter for næringslivet. Omleggingen til Digitoll vil påføre næringslivet en del kostnader ved innføringen, men det vil trolig bety en forenkling på lang sikt. På bakgrunn av dette har Regelrådet valgt å gi uttalelse i saken.

3 Regelrådets vurdering av utredningen

Ifølge Regelrådets vedtekter § 2 første ledd skal Regelrådet ta stilling til om det er gjennomført konsekvensvurderinger etter de krav som utredningsinstruksen stiller, og om virkningene for næringslivet er tilstrekkelig kartlagt. Regelrådets uttalelser tar særlig utgangspunkt i kravene til innhold i beslutningsgrunnlaget i utredningsinstruksens punkt 2-1 Minimumskravene til utredning og punkt 2-2 Omfang og grundighet.

3.1 Beskrivelse av problemet og målet med forslaget

Det overordnede problemet og målet med innføring av digital melde- og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen kommer etter Regelrådets vurdering klart frem i høringsnotatet.

Dette høringsnotatet (del 2) er en oppfølging av en høring høsten 2022 og en liten del av en stor prosess hos Tolletaten. Endringene som foreslås nå er i hovedsak forslag om revidert gjennomføringsplan og endringer i krav til opplysningselementene som skal gis for prosedyren tollager og melde- og opplysningsplikten. Beskrivelse av problemet og målet med dette forslaget er tilstrekkelig utredet.

3.2 Utredning av alternative tiltak

Som tidligere nevnt er dette høringsnotatet en liten del av en stor endringsprosess hos Tolletaten. Regelrådet har forståelse for at mulige alternative tiltak er begrenset. Etaten har nevnt enkelte alternativer som er vurdert tidligere, blant annet at en alternativ løsning til innsending av opplysninger via et API-grensesnitt kan være et digitalt skjema der opplysningene tastes inn manuelt via et web-grensesnitt.

Når det gjelder krav til melde- og opplysningspliktens innhold, er Regelrådet positive til at Tolletaten har gjort en ny vurdering siden det opprinnelige forslaget i høringsnotat 1, og at de har gjort betydelige endringer siden forrige høring.

3.3 Beskrivelse av berørt næringsliv

Direkte berørt næringsliv er identifisert i høringsnotatet som aktører som transporterer og deklarerer varer som krysser grensen og deres «underleverandører» i logistikkjeden. Indirekte berørte aktører er ikke identifisert i høringsnotatet. Siden høringsnotatet inneholder innspill fra aktører i logistikkbransjen, har vi eksempler på hvilke bedrifter som blir berørt av endringene.

Regelrådet savner en nærmere beskrivelse av berørt næringsliv. Det hadde vært en fordel om etaten i tillegg kunne brukt statistikk til å tallfeste og beskrive markedene, bransjen, antall foretak og om det er store eller små foretak, geografiske forhold med videre. Høringsnotatet burde også inneholdt en vurdering av hvem som blir indirekte berørt av tiltakene. En del statistikk om vareflyt over landegrensene forventer vi at Tolletaten kan finne i egne systemer. Vi viser til vår veiledning om dette temaet på vår hjemmeside: [Regelrådets råd til utredere om hvordan beskrive berørt næringsliv \(regelradet.no\)](https://regelradet.no/Regelradets_rad_til_utredere_om_hvordan_beskrive_berort_næringsliv)

3.4 Utredning av virkninger for næringslivet

Tolletaten erkjenner at både utfasing av direktekjøringsordningen og innføring av digital melde- og opplysningsplikt vil medføre administrative og økonomiske konsekvenser for aktørene i bransjen. På kort sikt gir endringene økte kostnader. Besparelser forventes ikke å inntre før på lengre sikt. Etter Regelrådets erfaring vil digitalisering av manuelle prosesser på lang sikt innebære forenkling for næringslivet.

Virkningene for næringslivet er langt på vei overordnet kvalitativt beskrevet av Tolletaten. Høringsnotatet inneholder en god oversikt over ulike forventede konsekvenser, innspill fra bransjen og Tolletatens vurdering av en del av innspillene. Tolletaten har også fremhevet at utsatt innføring av Digitoll og lengre tid før avvikling av direktekjøringsordningen, som er et av forslagene i denne høringen, vil gi aktørene bedre tid til å innrette seg etter regelverket.

Utredningen hadde vært styrket om Tolletaten hadde tallfestet virkningene for næringslivet. Regelrådet har forståelse for at det kan være vanskelig med forskjellige utgangspunkter og behov hos aktørene.

Noen detaljer og problemstillinger løftet frem av næringslivet er ikke besvart. Slik Regelrådet forstår Tolletaten er det ikke en del av denne høringen, men må utredes nærmere.

Tolletaten har som mål å etablere enhetlige opplysningskrav for de ulike transportmåtene for å unngå konkurransevridninger. Regelrådet finner det positivt at etaten har kommentert dette og forsøker å unngå uheldige konkurransevirkninger.

3.5 Forutsetninger for en vellykket gjennomføring for næringslivet

Regelrådet mener det er positivt at Tolletaten har valgt det alternativet med lengst overgangsordning og gjennomføringsplan, slik at næringslivet får omtrent 2 år på seg til å tilpasse systemer og rutiner. Etter vårt syn ser det ut til at Tolletaten har tatt hensyn til aktørenes innspill om behov for lengre overgangstid på en god måte.

Utover innføringstidspunktet drøfter høringsnotatet i liten grad hva forutsetningene for vellykket gjennomføring er. Tolletaten bør ha fortsatt fokus på informasjon og samarbeid med næringslivet i overgangsperioden.

4 Prinsipper for god regulering av næringslivet

Regelrådet skal følge den faglige utviklingen og praksis på områdene regelforenkling og regulering, og gi informasjon og generell veiledning som fremmer effektiv regulering, jf. vedtektene § 2 fjerde ledd. I dette arbeidet ser Regelrådet blant annet til bestepraksis i Norge og arbeidet med god regulering i andre land. Regelrådet ser også hen til reglene om tidlig involvering av berørte i utredningsinstruksen punkt 3-1.

4.1 Særskilt vurdering av hensynet til små virksomheter

De fleste virksomheter i Norge er små virksomheter, og disse bidrar i stor grad til den samlede verdiskapningen. Regelrådet jobber for å øke bevisstheten om at tiltak kan påvirke små virksomheter annerledes enn store virksomheter. For eksempel kan administrative oppgaver pålagt gjennom regelverk være mer krevende for små enn for store virksomheter.

Antallet små og mellomstore bedrifter som blir direkte berørt av forslagene er usikkert da beskrivelsen av berørt næringsliv er mangelfull. Regelrådet mener det er sannsynlig at de minste aktørene er de som enda ikke har tatt i bruk systemene for elektronisk innsending og deklarasjon. Tolletaten kunne med fordel vurdert om det er behov for ytterligere informasjon til de minste bedriftene. Unntak fra reglene kunne også vært vurdert.

4.2 Involvering av berørt næringsliv i regelverksprosessen

Etter Regelrådets syn ser det ut til at Tolletaten har involvert næringslivet i regelverksprosessen på en omfattende og god måte. Tolletaten opplyser i høringsnotatet at de har samarbeidet tett med ulike næringslivsaktører med sikte på å løse praktiske problemstillinger knyttet til digitaliseringen og utfasingen av direktekjøringsordningen. Innspill fra høringsinstansene og aktørene i

næringslivet er referert til og vurdert i høringsnotatet. Flere av innspillene er hensyntatt i det reviderte forslaget i denne høringen. Etaten sier at de også vil fortsette samarbeidet med næringslivet gjennom kanalene som er etablert. Tolletatens nettsider viser til at det har vært flere ressursgruppemøter og informasjonsmøter for næringslivet.

I mange tilfeller er det en fordel for næringslivet at en prosess ikke er delt opp i mange forskjellige høringer. Regelrådet mener det likevel kan se ut til at Tolletaten har lagt opp til en god løsning i denne saken, ved at de tar hensyn til innspill underveis og reviderer sine tidligere forslag.

4.3 Forenkling for næringslivet

Tolletaten har gjennomgående hatt søkelys på forenkling, både for næringslivet og for myndighetene. Regelrådet mener dette er gjort på en tilstrekkelig måte og at forenklingspotensialet tilsynelatende kan bli realisert på sikt gjennom digitaliseringen. Om reglene og prosessene blir enklere for næringslivet på kortere sikt avhenger av at gjennomføringen av de nye reglene blir vellykket.

4.4 Rapporteringsbyrder

Forslaget inneholder nye krav til opplysninger for prosedyren tollager og for melde- og opplysningsplikten. Rapporteringen skal skje digitalt og er en del av innføringen av Digitoll. Flere høringsinstanser har i forbindelse med høring del 1 pekt på at de foreslåtte opplysningskravene for prosedyren er for omfattende. Med bakgrunn i innspillene fra høringsinstansene har Tolletaten revidert opplysningskravene for prosedyren tollager i høringsnotat 2.

Når det gjelder opplysningselementene for melde- og opplysningsplikten har flere aktører gitt innspill til høringsnotat 1 om at det er utfordrende med omfang og om innholdet i spesifikke opplysningselementer. Det er også kommet innspill om at det ikke bør være nødvendig å oppgi de samme fraktopplysningene i melde- og opplysningsplikten som i deklarasjonsplikten. Tolletaten har i høringsnotat 2 revidert opplysningselementene og fjernet dobbeltrapportering av opplysninger.

Den praktiske gjennomføringen av innlevering av opplysninger følger langt på vei av vedlegget som følger høringsnotatet. Her beskrives det hvordan vareførselen skal fungere i en fremtid med digital melde- og opplysningsplikt og der deklarerer av de fleste varer skal skje senest ved grensepassering. Tolletaten har i vedlegget forsøkt å gi svar på de mest sentrale problemstillingene.

Etter Regelrådets vurdering har Tolletaten gitt en tilstrekkelig begrunnelse for hvorfor de har behov for opplysningene de foreslår. Det er positivt at Tolletaten har revidert kravene etter tilbakemeldinger fra aktørene i bransjen.

4.5 Planlagt fremtidig evaluering av regelverket

Regelrådet vil anbefale Tolletaten å evaluere regelverket innen en viss tid, for eksempel 5 år. Det er viktig å se om implementeringen gikk slik man så for seg og om teknologien tåler utviklingen som skjer på feltet. I tillegg vil det trolig komme endringer internasjonalt, og spesielt fra EU, som kan gjøre at systemene og regelverket krever endringer.

5 Er forslaget utformet slik at målene oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet?

Tolletaten har gjennomgående gitt tilstrekkelige begrunnelser for valgte tiltak. Det ser ut til at de har vært mottakelig for innspill fra næringslivet uten at det har gått på bekostning av formålet med forslaget. Etter Regelrådets mening inneholder denne høringen, isolert sett, flere endringer som er positive for næringslivet i forhold til tidligere forslag, som for eksempel lengre overgangsperiode. Slik vi ser saken vil det bli kostnader for næringslivet på kort sikt, men forslagene i denne høringen er utformet slik at målene kan oppnås til en relativt sett lav kostnad for næringslivet på lengre sikt.