

RAPPORT

FORENKLET SAMFUNNSØKONOMISK ANALYSE AV AVVIKLING AV DIREKTEKJØRINGSORDNINGEN



Forord



På oppdrag for Tolletaten har Menon Economics gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av avvikling av direktekjøringsordningen. Målet med oppdraget har vært å tydeliggjøre effekten av tiltaket og vurdere den samfunnsøkonomiske lønnsomheten. Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i tråd med utredningsinstruksen og gjeldende veiledningsmateriale.

Prosjektansvarlig har vært Caroline Wang Gierløff, med Peter Aalen som prosjektleder og John Oskar Holmen Skjeldrum og Stine Victoria Stakkestad som prosjektmedarbeidere.

Menon Economics er et forskningsbasert analyse- og rådgivningsselskap i skjæringspunktet mellom foretaksøkonomi, samfunnsøkonomi og næringspolitikk. Vi tilbyr analyse- og rådgivningstjenester til bedrifter, organisasjoner, kommuner, fylker og departementer. Vårt hovedfokus ligger på empiriske analyser av økonomisk politikk, og våre medarbeidere har økonomisk kompetanse på et høyt vitenskapelig nivå.

Vi takker Tolletaten for et spennende oppdrag.

Desember 2023

Caroline Wang Gierløff
Prosjektansvarlig
Menon Economics

Peter Aalen
Operativ prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	4
1. INNLEDNING	20
1.1. Bakgrunn	20
1.2. Samfunnsøkonomisk analyse av avvikling av direktekjøringsordningen	22
1.3. Metodisk tilnærming	22
1.4. Oppbygging av rapporten	23
2. PROBLEMBESKRIVELSE	24
2.1. Om dagens tollprosedyrer	24
2.2. Årsaker, problemer og konsekvenser	31
2.3. Nullalternativet	33
2.4. Samfunns- og effektmål	34
3. TILTAKSBESKRIVELSE	36
3.1. Beskrivelse av tiltaket	36
4. SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER AV AVVIKLING AV DIREKTEKJØRINGSORDNINGEN	39
4.1. Sentrale forutsetninger og metodiske valg	39
4.2. Identifisering av samfunnsøkonomiske virkninger	40
4.3. Prissatte virkninger	42
4.4. Ikke-prissatte virkninger	44
4.5. Vurdering av usikkerhet	50
4.6. Vurdering av fordelingsvirkninger	52
4.7. Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet	52
5. SAMLET VURDERING AV TOLLETATENS DIGITALISERINGSLOFT	54
VEDLEGG A: USIKKERHETSANALYSE	57

Sammendrag

På oppdrag fra Tolletaten har Menon Economics gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av virkningene som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen. Vurderingene bygger på ny informasjon, samt tidligere gjennomførte analyser av tiltak som gjennomføres som en del av Tolletatens digitaliseringsløft. Dette digitaliseringsløftet består av to hovedgrep: digital melde- og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen. Disse endringene er helt sentrale i å understøtte Tolletatens samfunnsoppdrag. Samlet forventes endringene å medføre store samfunnsøkonomiske gevinster i form av blant annet tidsbesparelser, styrket personvern, rettsikkerhet og likebehandling, bedre konkurransevilkår for lovlidige aktører, styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø, samt økt etterlevelse toll- og avgiftsregelverk. Disse gevinstene vil tilfalle samfunnet, næringslivet, og støtte opp under samfunnsoppdraget til offentlige aktører som er regelverkseiere og Tolletaten selv.

Endringene forventes også å medføre kostnader, og da særlig som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen. Når ordningen avvikles, vil enkelte deler av næringslivet måtte gjennomføre en omstilling som medfører kostnader, mens andre deler av næringslivet i liten grad vil påføres omstillingskostnader. Omstillingen handler i stor grad om bemanningsendringer.

Tidligere analyser har ikke sett isolert på virkninger som følge av avvikling av direktekjøringsordningen. Vi har derfor gjennomført nye analyser av virkningene som følger av direktekjøringsordningen. Virkninger av andre digitaliseringstiltak er tidligere analysert i analyser gjennomført fra 2017 til 2021, som vi til dels bygger videre på i denne analysen. I forbindelse med en høringsrunde høsten 2022 (del 1) og våren 2023 (del 2) (høring om forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt og forslag til enkelte mindre endringer har det kommet opp spørsmål om virkningene av avvikling av direktekjøringsordningen. Det har derfor oppstått et behov for å tydeliggjøre hva effekten av tiltaket er. I det følgende presenterer vi derfor vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger av hele Tolletatens digitaliseringsløft, men fokuserer særlig på den nye analysen av konsekvenser som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen.

Bakgrunn

Tolletatens samfunnsoppdrag er å holde kontroll med at regler følges for alle varer som innføres til og utføres fra Norge. Omfanget av varer som krysser grensen er stort, og volumet har økt over mange år. Tolletaten er avhengig av å digitalisere prosesser for å håndtere volumet og sikre harmonisering med EU-regelverket. Samtidig ønsker Tolletaten å tilby en mest mulig effektiv og sømløs grensepassering der varer frigjøres automatisk, der det ikke er behov for kontroll eller manuell behandling.

Ved å avvikle direktekjøringsordningen vil Tolletaten få bedre innsikt i vareinnførselen før eller senest ved grensepassering. Det er grunn til å forvente at avviklingen av direktekjøringen vil bidra til økt oppnåelse av samfunnsoppdraget sammenlignet med i dag. Bedret og/eller tidligere overlevert informasjonsgrunnlag for vareførselen vil bidra til at Tolletaten i større grad kan medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Dette gjør også at Norge i større grad enn i dag vil oppfylle vilkår knyttet til EØS-avtalen og forpliktelsene i sikkerhetsavtalen Norge-EU, samt forhindre at forpliktelser i sikkerhetsavtalen

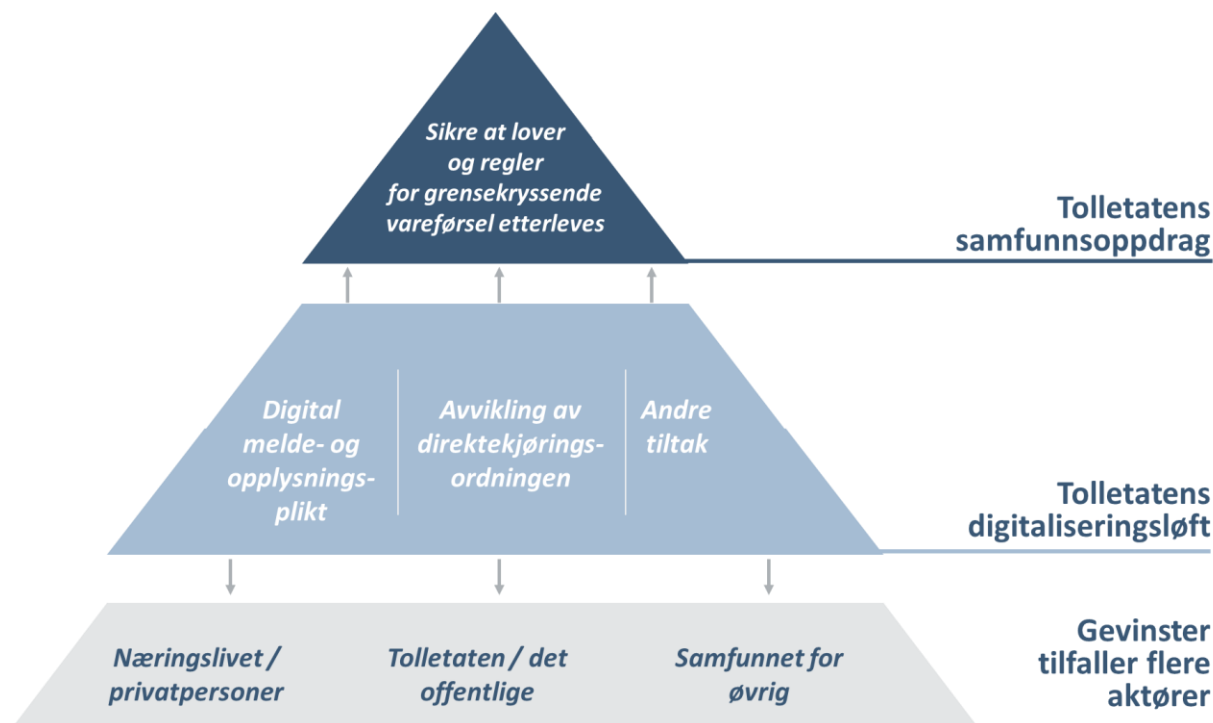
ikke oppfylles i fremtiden. Tiltaket vil også bidra til å bedre Norges internasjonale omdømme og andre lands tiltro til Norge som handelspartner i fremtiden.

Tolletatens digitaliseringsløft går ut på å legge til rette for digital informasjonsinnsending og oppfyllelse av pliktene (forhåndsvarsling, deklarerer, melde- og opplysning og fremlegging) for aktørene i næringslivet. Dette er i henhold til nytt tollregelverk som trådte i kraft 1.1.2023. Tolletaten benytter informasjonen som kommer digitalt til å vurdere behovet for fremlegging, kontroll, veiledning eller annen oppfølging. Dette gjør at Tolletatens oppfølging kan være målrettet og at grensepasseringen på sikt kan bli mer automatisert og effektiv. I arbeidet med digitaliseringen i Tolletaten er det særlig to hovedgrep som tas for å sikre at Tolletaten mottar og kan behandle informasjon om transportmiddel og varer før disse ankommer grense:

- **Direktekjøringsordning avvikles 1. april 2025.** Dagens direktekjøringsordning, der varer kan kjøres direkte til varemottaker og deklarerer inntil 10 dager etter grensepassering, vil bli avviklet 1. april 2025.
- **Innføring digital melde- og opplysningsplikt 1. april 2025.** Formålet med digital levering av opplysninger er å gi Tolletaten oversikt over hvilke varer som ankommer landet, med hvilket transportmiddel, hvor og når. Pliktig digital levering vil innføres som hovedregel 1. april 2025.

Figuren under viser hvordan Tolletatens digitaliseringsløft både bidrar til å oppnå Tolletatens samfunnsoppdrag og medfører flere gevinster for ulike aktørgrupper. De ulike gevinstene omtales nærmere i neste delkapittel.

Figur 1: Sammenheng mellom samfunnsoppdrag, tiltak og gevinster



Tolletatens digitaliseringsløft bidrar til å løse samfunnsoppdraget og bidrar med gevinster for samfunnet

Det er gjennomført flere analyser av de ulike delene av Tolletatens digitaliseringsløft. Menon har i 2023 vurdert virkningene som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen. I tillegg er det tidligere gjennomført flere analyser for å vurdere effekten av digital håndtering av melde- og opplysning og andre tilhørende digitaliseringstiltak. Det er ikke gjennomført en helhetlig analyse av alle tiltakene i Tolletatens digitaliseringsløft, men samlet dekker de gjennomførte analysene helheten.

Samlet forventes det at digitaliseringsløftet medfører store samfunnsøkonomiske gevinster i form av blant annet tidsbesparelser, styrket personvern, rettssikkerhet og likebehandling, bedre konkurransevilkår for lovlige aktører, styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø, samt økt etterlevelse toll- og avgiftsregelverk. Disse gevinstene vil tilfalle samfunnet, næringslivet, og støtte opp under samfunnsoppdraget til offentlige aktører som er regelverkseiere og Tolletaten selv. Samtidig er det flere kostnader forbundet med de endringene som gjennomføres.

Tabellen under oppsummerer gevinstene som følger av avvikling av direktekjøringsordningen og andre digitaliseringstiltak som er del av digitaliseringsløftet, inkludert digital melde- og opplysningsplikt.¹ Det er både prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Tabell 1: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger relativt til nullalternativet fordelt etter tiltak de kommer av. Prissatte virkninger er i nåverdi MNOK 2023. De ikke-prissatte virkningene vurderes på en ni-delt skala (meget stor negativ, stor negativ, middels negativ, liten negativ, ubetydelig/ingen, liten positiv, middels positiv, stor positiv, meget stor positiv). Kilde: Menon Economics og Tolletaten (ulike analyser gjennomført i 2019-2023)

Næringslivet / privatpersoner		
Nytte- og kostnadsvirkninger	Virkning av i hovedsak hvilket tiltak	Størrelse
Tidsbesparelser ved grensepassering	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	2 740 MNOK ²
Økte bemanningskostnader	Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	-1 320 MNOK
Omstillingskostnader (IT- og opplæringskostnader)	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	-210 MNOK ³
Andre omstillingskostnader (endret tidsbruk før og i etterkant av grensepassering)	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Middels negativ virkning

¹ Virkninger fra andre tiltak (inkludert digital melde- og opplysningsplikt) er hentet fra tidligere analyser og er ikke kvalitetssikret eller ettergått i denne runden mtp. endring i forutsetninger eller liknende. Det betyr at det er stor usikkerhet tilknyttet tallene i tabellen. Analysene som ble gjennomført i 2019-2021 inneholder andre forutsetninger, antakelser og tiltaksbeskrivelser enn det Digitoll inneholder i dag. Årsaken er at det arbeides smidig og det har skjedd endringer i tiltak, men også at man har fått mer kunnskap om brukerne og gjort flere utredninger av virkningene siden de tidlige analysene.

² Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men vi har gjort noe bearbeiding av tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Minutter spart på grensa er hentet fra ANPR-kameraer og viser at EXF-transporter sparer i gjennomsnitt 25 min sammenliknet med ikke-EXF-transporter på Svinesund og Ørje. Kilde: Tolletaten

³ Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men vi har gjort noe bearbeiding av tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Tallene baserer seg på blant annet to spørreundersøkelser til næringslivet i 2022 og 2023 hvor det har kommet frem at det er endringen vil medføre IT- og opplæringskostnader for næringslivsaktørene.

Tidsbesparelser ved færre stopp av lovlydige passeringer	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Liten positiv virkning
Styrking av personvern, rettssikkerhet og likebehandling	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Liten positiv virkning
Økt produktivitet (blant annet grunnet bedre konkurransevilkår for lovlydige aktører)	Andre tiltak (digital melde- og avvikling av opplysningsplikt) og direktekjøringsordningen	Middels positiv virkning
Tolletaten / det offentlige		
Nytte- og kostnadsvirkninger	Virkning av i hovedsak hvilket tiltak	Størrelse
Investeringskostnader, driftskostnader og skattefinansieringskostnad	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	-1 900 MNOK ⁴
Tidsbesparelser i Tolletaten	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	80 MNOK ⁵
Bedre samhandling og kommunikasjon med andre offentlige aktører	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Liten positiv virkning
Økt ressursbruk for regelverkseiere (og tolletaten)	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Liten negativ virkning
Samfunnet for øvrig		
Nytte- og kostnadsvirkninger	Virkning av i hovedsak hvilket tiltak	Størrelse
Styrket samfunnssikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø	Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Middels positiv virkning
Økt opplevd trygghet, samt betalingsvilje for å sikre økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverk og overholdelse av internasjonale forpliktelser	Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Middels positiv virkning
Økt statlig proveny og reduserte skattefinansieringskostnader	Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Svært liten positiv virkning

Det er betydelig usikkerhet knyttet til flere av de verdsatte virkningene oppgitt i tabellen over. Vurderingene stammer fra ulike analyser som er gjennomført på ulike tidspunkt, med ulike forutsetninger og ulikt detaljeringsnivå. Dette innebærer at helheten av digitaliseringsløftet er sett på stykkevis og delt, men det ikke er gjennomført en vurdering av alle tiltakene samlet. Usikkerhet er størst for virkningene som er vurdert i analyser av Digital melde- og opplysningsplikt og andre digitaliseringstiltak, mens usikkerheten er lavere i virkningene av avvikling av direktekjøringsordningen som er analysert høsten 2023.

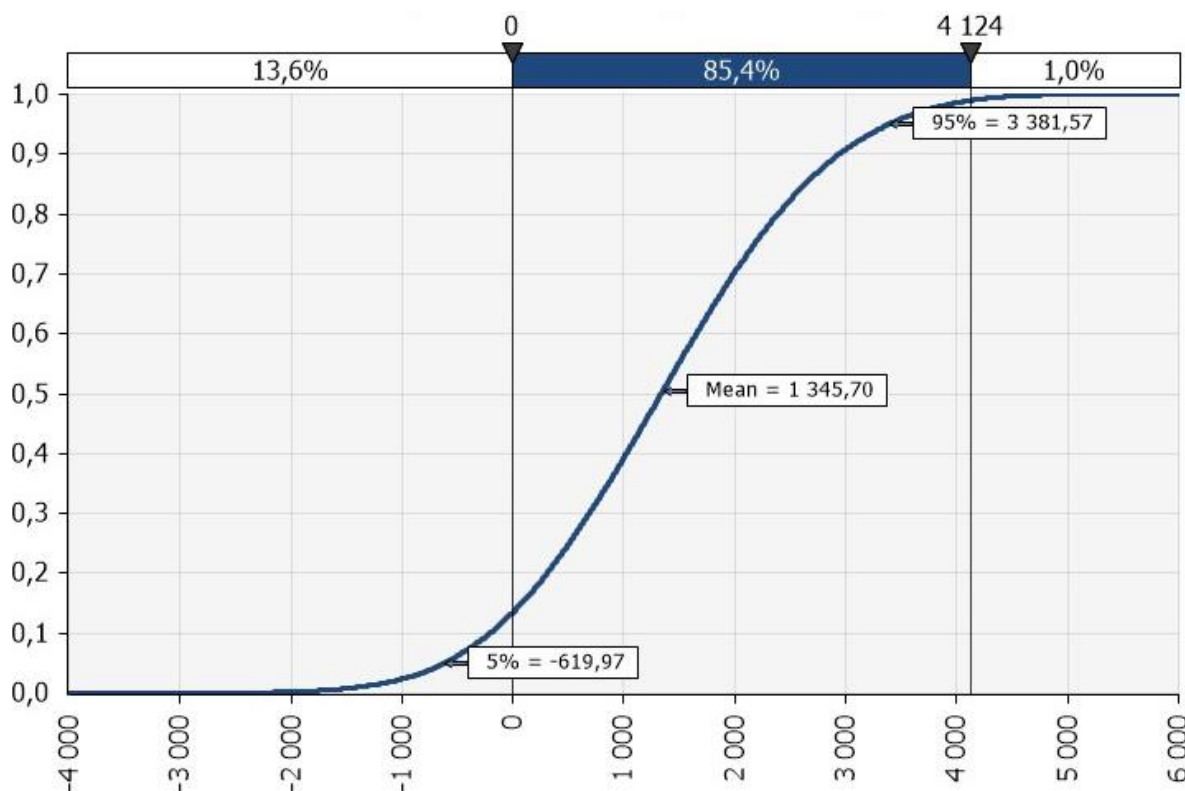
De største prissatte virkningene, både gevinster og kostnader, treffer næringslivet. I tabellen over har vi vist forventningsverdien for virkningene, men bak disse skjuler det seg en betydelig usikkerhet. For å synliggjøre

⁴ Vi har tatt utgangspunkt i rapport om «Forventede samfunnsøkonomiske virkningene som følge av Tolletatens Digitaliseringsprogram» fra 2019 og prisjustert til 2023-kroner. Denne kostnadsposten inkluderer alle opprinnelige digitaliseringstiltak som var en del av programmet og dekker både investerings- og driftskostnader. I tillegg inkluderer den kostnadsunnngåelser knyttet til at noen av de digitale systemene saneres og tas ut av drift.

⁵ Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men vi har gjort noe bearbeiding av tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen.

dette har vi gjennomført en usikkerhetsanalyse av de samlede prissatte virkningene for næringslivet av innføring av digital melde og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen. Vi har her fastsatt usikkerhetsspenn for alle sentrale usikkerhetsfaktorer,⁶ og deretter simulert usikkerheten ved hjelp av monte carlo-simuleringer. Figur 2 illustrerer usikkerhetsspennet for prissatte virkninger for næringslivet i form av en S-kurve. Denne kurven angir kumulativ sannsynlighet i prosent (y-aksen) for at virkningene er lik eller lavere enn en tilhørende verdi på x-aksen. Man kan lese ut av figuren at det kun er 13,6 prosent sannsynlighet for at næringslivet vil oppleve netto prissatte kostnader som følge av tiltakene, mens det er 86,5 prosent sannsynlighet for nettogevinst. Gjennomsnittlig kommer vi til at næringslivet vil oppleve en samlet prissatt gevinst på 1 346 millioner 2023-kroner. Vi kommer til at den samlede gevinsten med 50 prosent sannsynlighet vil ligge mellom 500 og 2 170 millioner kroner. Tiltakene vil med andre ord med høy sikkerhet medføre en betydelig gevinst for næringslivet.

Figur 2: Kumulativ sannsynlighetsfordeling for samlede prissatte virkninger for næringslivet av innføring av digital melde og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen. Millioner 2023-kroner. Kilde: Menon Economics



Det er stor usikkerhet hvordan ulike deler av næringslivet vil bli påvirket av endringene. For noen aktører vil endringen medføre at de må utkontraktere deler av arbeidet som tidligere har vært gjort internt i virksomheten til mer spesialiserte partnere. I mange tilfeller vil dette kun innebære en overflytting av oppgaver fra en aktør til en annen og ikke en nettoøkning i kostnader. Andre aktører vil oppleve rene

⁶ Usikkerhetsfaktorene for virkninger av digital melde og opplysningsplikt: Tid spart på grensa per godsbil, vekst i transporter som passerer grensa, permanente og varige IT-kostnader for næringslivet. Usikkerhetsfaktorer for virkninger av avvikling av direktekjøringsordningen: Andel av det totale speditørmarkedet som vil påføres økte bemanningskostnader, hvor store økninger i bemanningskostnader disse vil få og andel av de økte bemanningskostnadene som kan veltes over på utenlandske aktører,

besparelser i form av redusert tidsbruk på grensa, mens en tredje gruppe vil oppleve at eksisterende arbeidsprosesser blir mer ressurskrevende å gjennomføre.

Ettersom virkningene av å innføre digital melde og opplysningsplikt er godt dokumentert gjennom gevinstanalysene gjennomført i Tolletatens regi i senere år, fokuserer vår analyse på virkningene av avvikling av direktekjøringsordningen isolert sett. I neste delkapittel følger en mer detaljert gjennomgang av virkningene av avvikling av direktekjøringsordningen.

Virkninger som følger av avvikling av direktekjøringsordningen

En analyse gjennomført av Menon (2023) har sett nærmere på de samfunnsøkonomiske virkningene av avviklingen av direktekjøringsordningen. Den samfunnsøkonomiske analysen viser at det er store gevinster for samfunnet av at Tolletaten får gjennomført sitt samfunnsoppdrag og avvikling av direktekjøringsordningen støtter også opp under bruk av digital melde og opplysning. Samtidig forventes det omstillingskostnader for deler av næringslivet. Det er ulikt hvordan disse kostnadene treffer ulike grupper av næringslivet.

Problemer med dagens direktekjøringsordning

Direktekjøringsordningen medfører at Tolletaten har lite informasjon og dårlig kontroll på hvilke varer som føres inn i landet. I dag benyttes ordningen for hele 68 prosent av vareinnførsler.

Direktekjøringsordningen stiller få krav til informasjonsgrunnlag fra næringslivet ved grensepassering – det holder å innfri melde- og opplysningsplikten ved ankomst til grensen. Denne innfris i dag med papirbasert dokumentasjon på grensa og gir ingen mulighet for digital prosessering av store informasjonsmengder. For næringslivet muliggjør direktekjøringsordningen en smidig og direkte innførsel av varen. Samtidig reduserer direktekjøringsordningen Tolletatens evne til å sikre at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Når transporten først ankommer grensa, har Tolletaten kun en grov varebeskrivelse om hva som er de faktiske varene, og dermed lite kontroll over hvilke varer som føres inn i landet. Når varer er direktekjørt og har passert grensa vil det være svært få muligheter og/eller være svært ressurskrevende for Tolletaten å gjennomføre fysiske kontroller av godset og å sammenholde deklarerert gods mot faktisk transportert gods.

Dette medfører **lite effektiv bruk av ressurser** som følge av at lite informasjon før grensepassering gir lavere treffsikkerhet på fysiske kontroller ved vareinnførsel før grensepassering. Dårlig informasjonsgrunnlag før grensepassering gjør det vanskelig for Tolletaten å gjennomføre risikovurderinger av ankommende vareinnførsler og gjøre kontroller på grensen. I tillegg medfører det **økt risiko for uriktige og ufullstendige opplysninger om varer** ettersom Tolletaten først får innførselsdeklarasjon (maks 10 dager etter grensepassering) og det dermed er utfordrende for Tolletaten å utføre eventuelle nødvendig fysiske kontroller. Dette kan potensielt medføre økt risiko for at det er mangler eller feil ved deklarasjoner fordi Tolletaten har i mindre grad mulighet til å gjennomføre kontroller. Oppsummert hindrer det Tolletaten å kunne oppfylle deler av sitt samfunnsoppdrag, som er å «sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves» når de har lite informasjon om varene som krysser grensa. Dette øker sannsynligheten for at ulovlige og restriksjonsbelagte varer slipper inn til Norge. Videre kan disse varene

påføre skade til mennesker, dyr og miljøet. Generelt er det flere mulige negative samfunnsøkonomiske konsekvenser som treffer samfunnet for øvrig. I tillegg, ved at det ikke kan utføres fysiske kontroller, blir det vanskeligere for Tolletaten å lære og bekrefte hvilke typer vareinnførsler og transportører som i mindre grad følger regelverket for toll og vareinnførsel.

Problembeskrivelsen er oppsummert i figuren under.

Figur 3: Illustrasjon av problembeskrivelsen



Avvikling av direktekjøringsordningen

Avvikling av ordningen med direktekjøring fører til at det ikke lenger er mulig å passere grensen med vareinnførsel uten en innførselsdeklarasjon. Direktekjøring sto for 68 prosent av all varedeklarasjon i 2020, noe som tilsvarer omkring 4 000 000 innførselsdeklarasjoner.

Etter avviklingen av direktekjøringsordningen må alle varer deklarerer under en av lovens angitte tollprosedyrer senest ved ankomst til grensen. Det er forventet at de fleste som i dag direktekjører vil gå over til tollprosedyren overgang til fri disponering (tidligere direktefortolling). Bruken av de øvrige tollprosedyrene forventes å være tilnærmet lik som før tiltaket ble innført. I tabellen under vises forventet bruk av tollprosedyrer i dag og etter avviklingen av direktekjøringsordningen.

Tabell 2: Oversikt over nåværende og forventet fordeling av deklarasjoner på tollprosedyrer etter avvikling av direktekjøringsordningen. Kilde: Tolletaten og Menon Economics.⁷

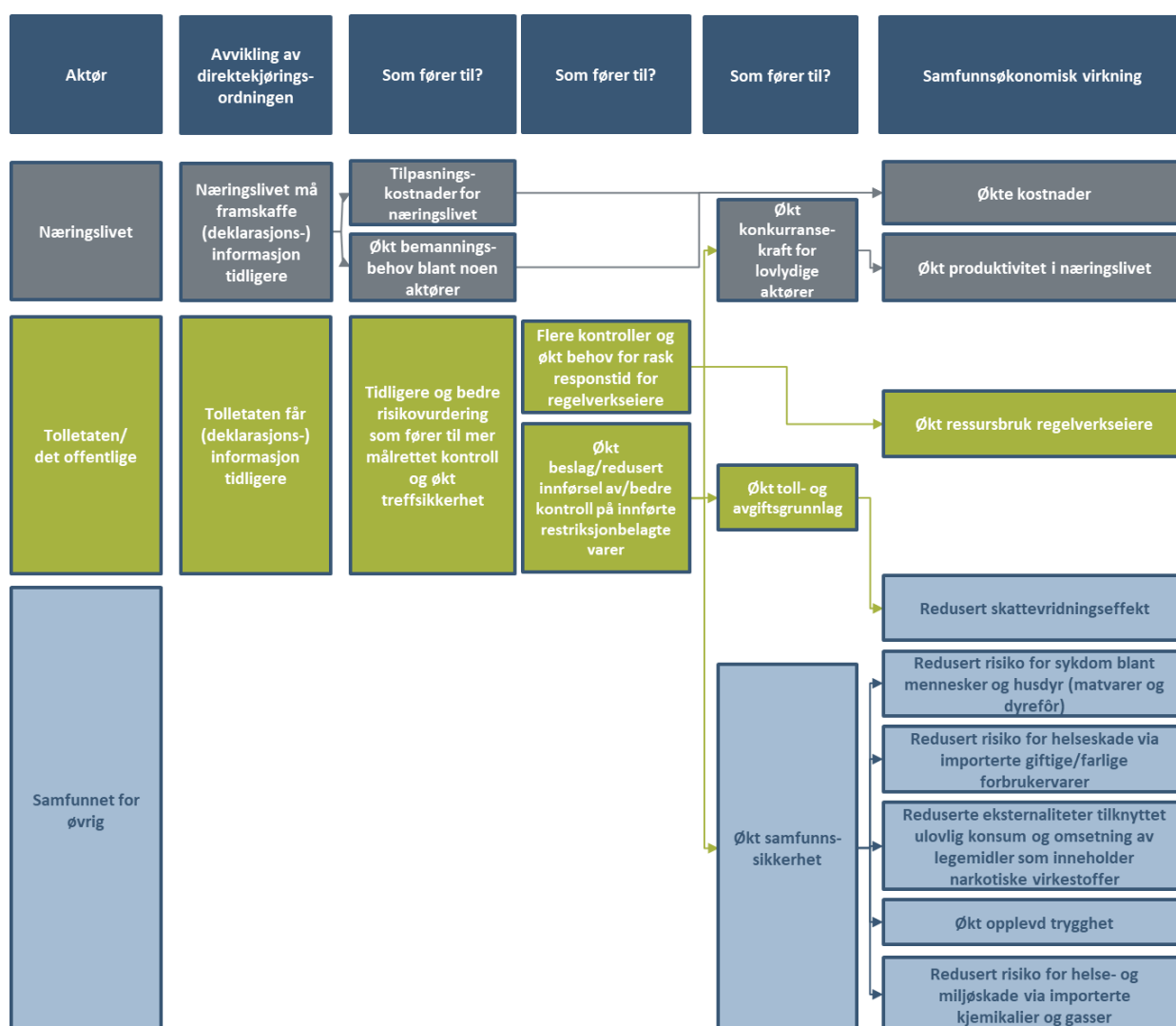
Tollprosedyre	Andel som benytter tollprosedyren i dag	Andel som vil benytte tollprosedyren etter avvikling av direktekjøringsordningen
Overgang til fri disponering (tidligere direktefortolling)	14%	81-84%
Fysisk tollager	18%	15%

⁷ Transitteiering er enda en prosedyre. Dette gjelder varer som er meldt inn i NCTS-systemet, og kan kjøre direkte til autorisert mottaker (tollager) uten å deklare varen på grensen. I ettertid vil vareinnførselen gå over til én av de tre andre prosedyrene: overgang til fri disponering, fysisk tollager eller direktekjøring. Denne prosedyren er dermed ikke inkludert som en egen rad i tabellen over.

Direktekjøring	68%	0%
Midlertidig lager	0%	1-3%

Avviklingen av direktekjøringsordningen vil utløse en rekke samfunnsøkonomiske både kostnader og gevinster. Årsaks-virkningssammenhengene som gir opphav til virkningene, er oppsummert i diagrammet nedenfor. Utover direkte omstillingskostnader for næringslivet, springer de øvrige virkningene av tiltaket ut av at Tolletaten får tilgang til deklarasjonsinformasjon tidligere og at dette gir muligheter for bedret kontroll av vareførselen inn i Norge.

Figur 4: Årsaks-virkningsdiagram over samfunnsøkonomiske virkninger utløst av direktekjøringsordningen. Kilde: Menon Economics



Avvikling av direktekjøringsordningen medfører gevinster for samfunnet

Flere av gevinstene er ikke-prissatte i denne analysen, men det er gjennomført eksempelberegninger for å si noe om størrelsen på virkningen. I vurderingene av de ikke-prissatte virkningene følges de samme prinsippene som for de prissatte ved å vurdere hvor mange som blir berørt, hvordan de blir påvirket og

hvilke verdier/tap det medfører.⁸ Vi beskriver virkningene og vurderer deretter deres samlede forventede konsekvens på en skala fra Svært liten positiv til Svært stor positiv for nyttevirkinger og fra Svært liten negativ til Svært stor negativ for kostnadsvirkninger. Den samlede konsekvensen følger tiltakene og sier noe om omfang og verdi på virkningen. Eksempelvis vil en virkning vurderes som å ha en svært stor samfunnsøkonomisk konsekvens dersom den enten treffer veldig mange og/eller er en prosess som gjennomføres hyppig, eller om det er en særlig negativ virkning som unngås for hver berørte aktør. Skalaen er som følger:

Figur 5: Skala for vurdering av ikke-prissatte virkninger

Skala for vurdering av de ikke-prissatte virkningene								
Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ubetydelig / ingen	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Det forventes flere positive nyttevirkinger som følge av avvikling av direktekjøringsordningen. De beskrives i det følgende.

Gevinster ved styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø

Ved å avvikle direktekjøring og innføre deklarasjonsplikt før eller senest ved grensepassering, vil Tolletaten få informasjon tidligere og bedre muligheter for kontroll av varene som blir innført. Tidligere informasjon gjør at Tolletaten kan forvalte og medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves på en bedre måte enn tidligere, og potensielt hindre innførsel av varer som kan være til skade for mennesker, dyr og samfunnet. Bedret opprettholdelse av regelverket vil trolig medføre til positive samfunnsøkonomiske virkninger, som vil tilfalle befolkningen og samfunnet for øvrig:

- Redusert risiko for sykdom blant mennesker og husdyr (matvarer og dyrefôr)

- Matvarer og dyrefôr som er uforsvarlig håndtert, gir økt risiko for sykdommer som matforgiftning til mennesker eller animalske sykdommer til dyr. Lite og dårlig kontroll på næringsmidler og dyrefôr som i dag kjøres direkte til varemottak og deklarerer på et senere tidspunkt kan øke risikoen for sykdom blant mennesker og husdyr. I dag meldes helsefarlig mat og fôr gjennom det europeiske meldesystemet RASFF⁹. Ved at informasjonen kommer senere inn i Tolletatens system utsetter dette Mattilsynets muligheter for å stoppe konsumet av disse matvarene. Importerte næringsmidler er ifølge Mattilsynet involvert ved brorparten av tilfeller av matforgiftning i Norge. Avviklingen av direktekjøringsordningen kan redusere omfanget av matforgiftning og animalske sykdommer. Dette grunnet at en rekke andre mekanismer er på plass for å unngå at fordervede matvarer konsumeres av forbrukerne, og at mer treffsikre kontroller på grensa kun vil påvirke en risikofaktor noe. Vurdering er derfor at **virkingen er liten, men positiv** over analyseperioden.

⁸ DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2023)

⁹ Rapid Alert System for Food and Feed

- **Redusert risiko for helseskade via importerte giftige/farlige forbruksvarer**
 - o Utbredt bruk av netthandel har skapt økt tilgjengelighet på varer som kan være ulovlige eller inneholde ulovlige og farlige stoffer. Direktekjøringsordningen gjør det vanskelig å fysisk kontrollere disse varene før de har passert grensen. Etter varen er innført i Norge er det begrensede muligheter for å jobbe reaktivt for å hindre at de havner i omløp. Dette reduserer produksikkerhet og kan skape negative helseeffekter for befolkningen. Sykdom og forgiftning grunnet farlige og giftige forbruksvarer er imidlertid begrenset, og mer treffsikre kontroller vil trolig kun redusere risikoen for at slike varer havner i omløp noe. Dette forventes å medføre en **liten, men positiv** virkning over analyseperioden.
- **Reduserte risiko for helse- og miljøskade via importerte kjemikalier og gasser**
 - o Ettersom en rekke kjemikalier og gasser har potensial for å påføre skader på både mennesker, dyr og miljø, er de ofte restriksjonsbelagt og pålagt særavgifter. Direktekjøringsordningen gjør det vanskeligere å kontrollere innførselen av disse varene. Ukontrollert import av forbudte eller farlige kjemikalier og gasser kan utgjøre en trussel mot folkehelsen og miljøet. Avviklingen av direktekjøringsordningen kan øke sjansen for å stoppe slike farlige kjemikalier og gasser før de har rukket å gjøre skade på liv, helse eller miljø. Omfanget av helse- eller miljøskade grunnet manglende kontroll av farlige gasser og kjemikalier er imidlertid begrenset, og vil kun reduseres av tiltaket i den grad varene faktisk oppføres på en innførselsdeklarasjon. Over analyseperioden vurderer vi dermed virkningen å være **liten, men positiv**.
- **Reduserte eksternaliteter knyttet til ulovlig konsum og omsetning av legemidler som inneholder narkotiske stoffer**
 - o Innførsel av legemidler som inneholder narkotiske stoffer kan påføre flere samfunnsøkonomiske konsekvenser. Direktekjøringsordningen gjør at Tolletaten og Legemiddelverket har dårlig og lav grad av kontroll på legemidler som kjøres direkte til varemottaker. De største importørene av legemidler har imidlertid gode interne rutiner og deres omsetning av legemidler som inneholder narkotiske stoffer er strengt regulert. Samtidig finnes andre, mindre aktører som importerer legemidler hvor risikoen for at slike legemidler kommer på avveie anses som høyere. Direktekjøringsordningen øker dermed risikoen noe for at legemidler kommer i omløp før varene deklarerer og Legemiddelverket får muligheten til å stoppe dem. Avviklingen av direktekjøringen vil medføre en svak reduksjon i risikoen for at importerte legemidler kommer på avveie, men de største risikokildene vil bestå. Vi vurderer virkningen derfor som **liten, men positiv**.

Gevinster ved økt opplevd trygghet, samt betalingsvilje for å sikre økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverk og overholdelse av internasjonale forpliktelser

Store deler av befolkningen i Norge har trolig betalingsvilje for å stoppe at ulovlige varer blir innført i Norge, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at ingen større partier i Norge foreslår å redusere Tolletatens budsjetter for å kunne redusere skattetrykket. Tolletatens budsjett for 2022 tilsvarer 468 kroner per person på minst 20 år i Norge. Til tross for at befolkningen trolig i svært liten grad har reflektert over hvor stor

andel av deres skattepenger som går til å finansiere tolletaten så indikerer det likevel befolkningens betalingsvillighet for at tolletatens samfunns mål nås. Ettersom avviklingen av direktekjøringsordningen vil øke Tolletatens evne til å forhindre at ulovlige og farlige varer vil komme over grensen, vil den opplevde tryggheten i befolkningen trolig øke. Direktekjøringsordningen vil også kunne medføre at Tolletaten i større grad er i stand til å hindre at sanksjonsbelagte russiske varer kommer i omløp. Sanksjonene grunnet russisk krigføring i Ukraina har bred støtte i den norske befolkningen og befolkningen har med høy sannsynlighet betalingsvillighet for at Norge evner å håndheve importforbudet mot russiske varer.

Vi har gjennomført en break-even analyse av hvor høy betalingsvilligheten til den voksne befolkningen for økt trygghet mm. gjennom avvikling av direktekjøringsordningen må være, dersom gevinsten av økt trygghet skal være på samme nivå som prissatte kostnader for næringslivet. Dersom hver person over 20 år bosatt i Norge er villig til å betale 32 kr årlig vil gevinsten overstige næringslivets kostnader. Dette tilsvarer en 7 prosents økning av Tolletatens nåværende finansiering over skatteseddelen. Vi anser det som sannsynlig at befolkningen kan ha en betalingsvillighet tilsvarende eller høyere enn dette for å oppnå den bedre kontrollen på vareinnførselen inn i Norge som tiltaket vil medføre. På bakgrunn av dette forventes virkningen å være **middels positiv**.

Gevinster som følge av økt produktivitet for næringslivet

Tollunndragelse kan skape konkurransevridninger ved at noen aktører får urettferdige fordeler, skader lovlige bedrifter og til slutt føre til høyere priser for forbrukere. Forbedret grensek kontroll og informasjon kan øke regeloverholdelse, redusere vridninger og styrke produktiviteten, samt gi norske bedrifter et konkurransefortrinn. Dette kan øke sysselsetting og inntjening i Norge. Endringer i direktekjøringsordningen kan også påvirke konkurransevnen, hvor tilpasningsdyktige bedrifter kan komme styrket ut. Flere og mer treffsikre kontroller også ha en avskrekkende effekt på uredlige aktører, og bidra til at flere følger regelverket og kan dermed redusere uheldige konkurransevridninger som følger av at enkelte aktører ikke opererer i tråd med toll- og avgiftsregelverket. Det vil i tillegg kunne redusere omfanget av ressursbruk benyttet på å omgå regelverket. Ressurser brukt på å omgå regelverk er et rent samfunnsøkonomisk tap. Samlet forventer vi derfor at produktivitet i næringslivet som helhet kan øke noe i berørte næringer. I tillegg vil avviklingen av direktekjøringsordningen kunne medføre konkurransevridninger i form av at de som enkelt kan omstille seg og holde kostnadene nede vil kunne utkonkurrere noen av de som har en hardere omstilling og høyere kostnadsøkninger. Dette vil også kunne bidra til økt produktivitet for næringslivet som helhet. Vi vurderer virkningen som **liten, men positiv** over analyseperioden.

Redusert skattefinansieringskostnad for samfunnet for øvrig

Dersom aktører ikke etterlever toll- og avgiftsregelverket vil staten måtte erstatte disse inntektene gjennom andre, vridende skatter og avgifter. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Økt skatteproveny vil ha en positiv påvirkning på skattefinansieringskostnaden, mens økt ressursbruk for det offentlige vil ha en negativ påvirkning på skattefinansieringskostnaden. Dersom staten drar inn større summer i toll og avgifter fra norske aktører er det en fordelingsvirkning fra næringslivet og befolkningen og til staten og ikke en samfunnsøkonomisk gevinst i seg selv. Det økte provenyet vil imidlertid medføre redusert behov for andre, vridende skatter og

dermed redusere skattevridningskostnadene. Økt proveny fra toll- og avgift fra utenlandske aktører ville vært en direkte samfunnsøkonomisk gevinst, men Tolletaten vurderer det som at direktekjøringsordningen ikke vil påvirke proveny fra utenlandske aktører.

Toll- og avgiftsregelverket fastsetter tollsatser og avgifter knyttet til inn- og utførselen av ulike typer varer, og er utviklet for å nå politiske fastsatte mål, samt bidra med inntekter til staten. Avviklingen av direktekjøringsordningen er ventet å gi bedre oversikt og kontroll over varestrømmene inn i landet, samt øke mulighetene for å fysisk kontrollere varer basert på innførselsdeklarasjonen. Dette vil være med på å bidra til mindre omfang på toll- og avgiftsunndragelse ved at risiko for uriktige og ufullstendige opplysninger om varer fra både redelige og uredelige aktører reduseres. Som et eksempel kan tapte inntekter fra avgifter på lovlige kjemikalier og gasser påvirke statens økonomi negativt der det finnes særavgifter for import av gasser som ikke blir innkrevd. Avvikling av direktekjøringsordningen vil med andre ord gi økte muligheter for kontroll og bedret treffsikkerhet i kontroller, noe som trolig vil bidra til økt toll- og avgiftsgrunnlag og proveny for staten. Dette vil igjen medføre reduserte skattevridningskostnader.

Det er vanskelig å estimere størrelsen på generell toll- og avgiftsunndragelse, men omfanget er trolig ikke ubetydelig. Denne virkningen behandles derfor som en ikke-prissatt virkning. I tillegg kommer at økt ressursbruk hos regelverkseiere og Tolletaten vil kunne medføre økte kostnader, som vil medføre økt skattefinansieringskostnad. Om tiltaket medfører nettoøkning eller reduksjon i proveny er usikkert, men vi vurderer det som mest sannsynlig at det vil medføre en svak økning. Vi vurderer derfor virkningen som **svært liten, men positiv**.

Avvikling av direktekjøringsordningen medfører merkostnader for deler av næringslivet og regelverkseierne

Det forventes merkostnader som følge av avvikling av direktekjøringsordningen. Disse er hovedsakelig:

Økt ressursbruk for regelverkseierne og Tolletaten

Når Tolletaten får innførselsdeklarasjon før grensepassering, vil det kunne føre til endringer i arbeidsprosesser for både regelverkseiere og Tolletaten. At Tolletaten får mulighet til å avvise varer ved grensa i større grad, vil medføre at regelverkseiere må komme med hurtigere svar tilknyttet vareinnførselen. Dette kan potensielt medføre behov for økt bemanning for personale med kompetanse og myndighet til å avgjøre om innførselen er i tråd med regelverkseierens forståelse av reglene. Flere regelverkseiere oppgir at det ikke er avklart hvem som i størst grad må og i hvor stor grad de må øke sin ressursbruk for å kunne sikre at manglende godkjenning av restriksjonsbelagte varer ikke medfører unødig ventetid på grensa, etter at direktekjøringsordningen er avviklet.

Avviklingen av direktekjøringsordningen og medfølgende økt treffsikkerhet i kontroller har tilstrekkelig stor avskrekkende effekt på uredelige aktører, kan det i andre rekke bety at behovet for kontroller fra regelverkseiere og Tolletaten reduseres. Denne andreordensvirkningen kan bidra til å redusere eventuelle økninger i ressursbruk i tolletaten og hos regelverkseierne. I tillegg vil økt informasjonsgrunnlag for innførselsdeklarasjon før eller senest ved grensepassering kunne føre til bedre mobilisering og utnyttelse av tolletatens ressurser slik at den brukes der den er mest effektiv. Vi vurderer derfor virkningen som **liten negativ**.

Økte bemanningskostnader for næringslivet

Når direktekjøringsordningen avvikles vil det bety at en stor andel av næringsaktørene må velge tollprosedyre *før* grensepassering. Gjennom to omfattende spørreundersøkelser til næringslivet i 2022 og 2023 og en høringsrunde om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt i 2022 har flere ytret at avviklingen vil medføre omstillingskostnader og endring i bemanning (døgnvakter og helgebemanning) og da spesielt speditører. Mange av aktørene vil ha en enkel omstilling, mens andre aktører vil ha større omstillingskostnader. Forskjellene i omstillingskostnader kommer blant annet av blant annet forskjellig grad av kompleksitet i verdikjeden, grad av samarbeid med utenlandske aktører som er mindre teknologisk modne, bruk av data og digitale løsninger mm.

Uforutsette hendelser som kødannelse, forsinkelser og mistede fergeavganger, gjør det vanskelig for varetransport å forutse nøyaktig når de ankommer grensen til Norge. En rekke andre forhold tilknyttet den enkelte transport og godset som fraktes, gjør også det bedriftsøkonomisk gunstig for en andel av transportene å planlegge og ankomme grensa utenfor normal arbeidstid. Varetransport som ankommer ved kveldstid eller helger, vil etter avviklingen av direktekjøringsordningen kunne ha behov for speditørtjenester for å få varene deklarerert før de kan passere grensen. Hvis det ikke finnes speditører tilgjengelig for å håndtere deklarasjonen før grensepassering, vil det kunne påløpe betydelige kostnader for transportfirmaet som må vente utenfor grensen. Etterspørsel etter økt speditørtjenester på utenfor normal arbeidstid vil medføre at speditører i større grad må jobbe kveldsvakter og helger for å tilfredsstille de nye behovene fra transportørene. Med flere arbeidstimer på ugunstige tidspunkter, vil dette føre til økte bemanningskostnader for speditørene. Ved direktekjøring har speditørene i stor grad kunne la deklarasjoner for innførsler som skjer utenfor normal arbeidstid gjennomføres når de er på jobb igjen neste dag.

Basert på spørreundersøkelsen som ble sendt ut våren 2023 svarte majoriteten av aktørene at de vil kunne tilpasse seg avvikling av direktekjøringsordningen på under ett år. Men, det er fortsatt stor usikkerhet blant aktørene rundt hvilke effekter endringene vil ha. Speditører og store aktører (målt i omsetning og antall deklarasjoner) og aktører som samarbeider med lite digitaliserte utenlandske aktører vil ha størst utfordringer med å omstille seg. Det er også antatt at speditører som jobber med innførselsdeklarasjon for bil vil bli påvirket i sterkest grad av tiltaket, men at også speditørtjenester for flytransport blir påvirket til en viss grad. Deklarasjoner ved andre transportmåter forutsettes upåvirket. Antall innførselsdeklarasjoner per transportmåte viser at andelen bil er 47 prosent mens flytransport tilsvarer 46 prosent. Vi antar at alle innførsler på bil påvirkes mens virkningen blir halvparten så stor for innførsel ved fly. Samlet forutsetter vi dermed at kun påvirkes dermed at 70 prosent av alle speditører vil bli påvirket av tiltaket. Vi har videre delt speditørene inn i tre grupper for å vurdere virkningene.

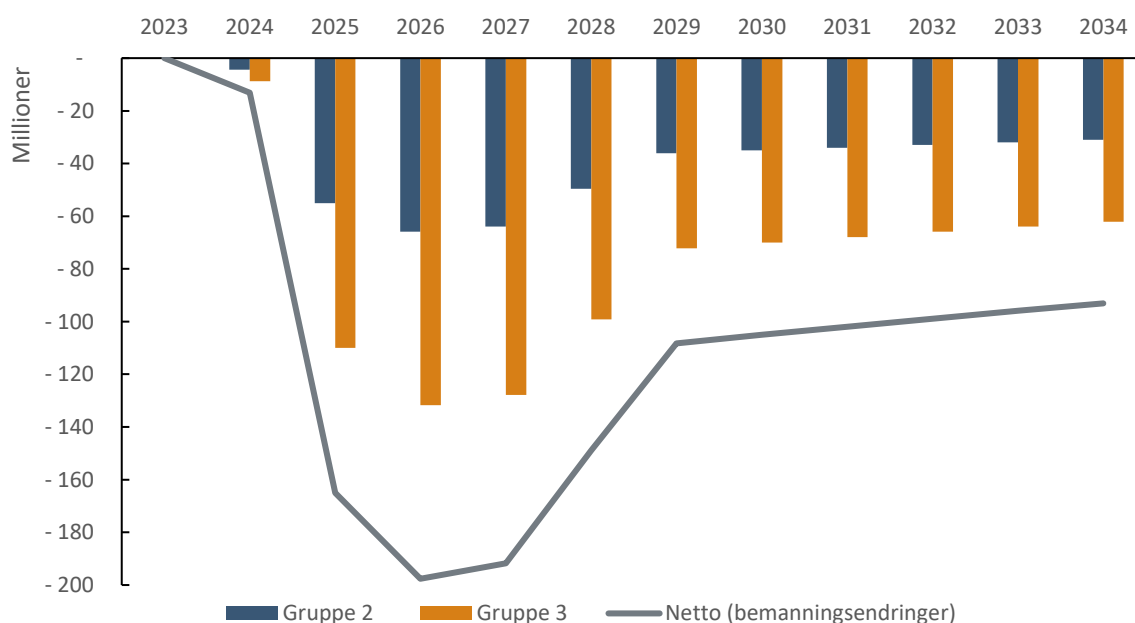
Hvordan påvirkes de ulike aktørene?

Vi deler aktørene inn tre grupper etter deres evne til å omstille seg til tiltaket. Vi anslår følgende effekt på de ulike aktørgruppene:

- **Gruppe 1:** Aktører som ser for seg å kunne lett tilpasse seg. Vi anslår at dette omfatter omtrent 40 prosent av aktørene, og i hovedsak vareeiere, transportører og enkelte speditører. Her vil bemanningskostnadene forbli uendret.
- **Gruppe 2:** Aktører som ser for seg en noe krevende omstilling. Vi anslår at dette omfatter omtrent 30 prosent av alle aktører, og i hovedsak speditører. Her forventer vi økte bemanningskostnader tilsvarende 5 prosent økning i lønnskostnader.
- **Gruppe 3:** Aktører som forventer en krevende omstilling. Vi antar at dette omfatter omtrent 30 prosent av alle aktører, og i hovedsak speditører. Vi forventer her økte bemanningskostnader tilsvarende 10 prosent økning i lønnskostnader. I figuren under kan vi se antatt forventet økning i bemanningskostnader for de hhv gruppe 2 og 3, samt deres samlede nettokostnad.

Flere av aktørene vil gradvis innfase nye arbeidsprosesser for å sikre at de er klare for avviklingen 1. april 2025, vi antar derfor at kostnadene for næringslivet knyttet til bemanning vil starte allerede i 2024. Vi antar videre at aktørene noen år etter full innføring vil forbedre arbeidsprosessene sine, blant annet grunnet at flere (utenlandske) samarbeidspartnere digitaliseres. Vi forventer at dette vil medføre at bemanningskostnadsøkningen derfor vil reduseres noe over tid. Vi forventer dermed en reduksjon i kostnadsøkninger fra 2028 og at de stabiliserer seg fra 2029 og utover.¹⁰

Figur 6 Forventet økning i kostnad for næringslivsaktørene (realprisjustert). Kilde: SSB, Menon Economics



I tabellen under presenteres de forventede økte kostnadene som følge av endringer i bemanningskostnader for næringslivet over analyseperioden. Kostnadene er neddiskonterte.

¹⁰ Vi antar at 25 prosent av kostnadene tilknyttet avviklingen kommer i 2024, deretter er det 90 prosent i 2025 og 100 prosent fra 2026. Fra 2028 antar vi at kostnadene reduseres til 80 prosent og deretter 60 prosent fra 2029 og ut.

Tabell 3: Prissatte virkninger for næringslivet (kostnader)

Prissatte virkninger (MNOK 2023-kroner) – forventet netto nåverdi	
Næringslivet: Økte kostnader	-1 320

Fordeling av gevinster og kostnader på berørte aktører

Fordelingsvirkninger er overføringer av ressurser mellom samfunnsaktører som ikke medfører en kostnads- eller nyttevirkning for samfunnet som helhet. Slike fordelingsvirkninger kan være av stor betydning, selv om det ikke kommer direkte frem i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Noen grupper kan bli ufordelaktig påvirket til tross for at det helhetlige bildet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, mens andre grupper kan komme særlig godt ut av tiltaket. Hvilke grupper som blir berørt og hvordan disse berøres er derfor relevant for beslutningstakere, særlig hvis det er spesielt sårbare grupper i samfunnet som blir berørt slik at eventuelle kompenserende tiltak kan vurderes.

De største fordelingsvirkningene i avviklingen av direktekjøringsordningen kommer som følge av at noen av næringsaktørene må ta en større kostnad i omstillingen, mens andre aktører i næringslivet og samfunnet får nyttevirkningene. Som beskrevet tidligere i dette notatet er det stor usikkerhet knyttet til den samlede effekten for næringslivet, men basert på analysene forventer vi at noen har en enkel omstilling og at andre har en mer kostnadskrevende omstilling. Aktører med mange utenlandske samarbeidspartnere med lav grad digitalisering og store aktører målt etter antall deklarasjoner virker å ha størst utfordringer med å omstille seg. Høyere kostnader kan forventes å i stor grad kunne veltes over i høyere priser til sluttkundene, slik at denne kostnaden vil tilfalle både næringslivet selv, i form av redusert verdiskaping, og innbyggere for øvrig, i form av høyere priser på varer. Hvor stor andel som veltes over i høyere priser er avhengig av konkurransesituasjonen i de ulike markedene. Det kan også medføre at noen av aktørene blir utkonkurrert til fordel for mer effektive konkurrenter eller at noen aktører må benytte spesialiserte partnere til å gjennomføre arbeid som de tidligere har gjort selv.

Samlet sett forventes størstedelen av både nyttevirkningene og kostnadene tilfalle samfunnet for øvrig. Det er dermed lite trolig at avviklingen av direktekjøringsordningen vil føre til noen store uheldige fordelingsvirkninger når man ser på helheten av virkningsbildet.

Samlet vurdering av konsekvensene av avvikling direktekjøringsordningen

Det er usikkerhet forbundet med hvordan ulike grupper av næringsaktørene blir påvirket. Likevel er det sannsynlig at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å avvikle direktekjøringsordningen. Dette skyldes i hovedsak forventningen om at tiltaket vil føre til bedre kontroll av vareinnførsel på grensa, som antas å føre til flere positive samfunnsøkonomiske virkninger for samfunnet for øvrig, og da spesielt i form av økt opplevd trygghet for befolkningen.

Kostnadene som vil bli påført næringslivet er forbundet med høy usikkerhet rundt deres evne til å omstille seg. Ved større endringer i arbeidsprosesser kan det være enkelt å forutse kostnader basert på dagens

prosedyrer, selv om det sannsynligvis vil bli funnet nye metoder for å jobbe effektivt og med lavere kostnader i fremtiden.

Med økende antall grensepasseringer og økende krav om digitalisering og kontroll vil en endring i Tolletatens prosedyre for vareinnførsel være uunngåelig over tid. Tiltaket vil kunne påføre noen umiddelbare kostnader til aktørene, men over tid med nye prosesser vil sannsynligvis tiltaket i det påføre positive samfunnsøkonomiske virkninger.

Tabell 4: Oppsummeringstabell. Samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirksomheter som følge av avviking av direktekjøringsordningen. Prissatte virkninger er i nåverdi MNOK 2023. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger er vurdert til forskjell fra nullalternativet.

<i>Prissatte virkninger (MNOK 2023-kroner) – forventet netto nåverdi</i>	
Næringslivet: Økte kostnader	-1 320
Prissatt netto nytte	-1 320
<i>Ikke-prissatte virkninger – forventet virkning</i>	
Samfunnet for øvrig: Redusert risiko for sykdom blant mennesker og husdyr (matvarer og dyrefôr)	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Redusert risiko for helseskade via importerte giftige/farlige forbrukervarer	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Redusert risiko for helse- og miljøskade via importerte kjemikalier og gasser	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Reduserte eksternaliteter tilknyttet ulovlig konsum og omsetning av legemidler som inneholder narkotiske virkestoffer	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Økt opplevd trygghet, samt betalingsvilje for å sikre økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverk og overholdelse av internasjonale forpliktelser	Middels positiv virkning
Næringslivet: Økt produktivitet for næringslivet, blant annet grunnet bedre konkurranseforhold for lovlige aktører	Liten positiv virkning
Tolletaten/det offentlige: Økt ressursbruk regelverkseiere (og Tolletaten)	Liten negativ virkning
Det offentlige: Redusert skattefinansieringskostnad for samfunnet for øvrig	Svært liten positiv virkning
Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger	Middels positiv virkning

1. Innledning

På oppdrag fra Tolletaten har Menon Economics gjennomført en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av virkningene som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen. Vurderingene bygger på ny informasjon, samt tidligere gjennomførte analyser av tiltak som gjennomføres som en del av Tolletatens digitaliseringsløft. Dette digitaliseringsløftet består av to hovedgrep: digital melde- og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen. Disse endringene er helt sentrale i å understøtte Tolletatens samfunnsoppdrag. Samlet forventes endringene å medføre store samfunnsøkonomiske gevinster i form av blant annet tidsbesparelser, styrket personvern, rettsikkerhet og likebehandling, bedre konkurransevilkår for lovlidige aktører, styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø, samt økt etterlevelse toll- og avgiftsregelverk. Disse gevinstene vil tilfalle samfunnet, næringslivet, og støtte opp under samfunnsoppdraget til offentlige aktører som er regelverkseiere og Tolletaten selv.

Endringene forventes også å medføre kostnader, og da særlig som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen. Når ordningen avvikles, vil enkelte deler av næringslivet måtte gjennomføre en omstilling som medfører kostnader, mens andre deler av næringslivet i liten grad vil påføres omstillingskostnader. Omstillingen handler i stor grad om bemanningsendringer.

Tidligere analyser har ikke sett isolert på virkninger som følge av avvikling av direktekjøringsordningen. Vi har derfor gjennomført nye analyser av virkningene som følger av direktekjøringsordningen. Virkninger av andre digitaliseringstiltak er tidligere analysert i analyser gjennomført fra 2017 til 2021, som vi til dels bygger videre på i denne analysen. I forbindelse med en høringsrunde høst 2022 (del 1) og vår 2023 (del 2) *høring om forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt* og forslag til enkelte mindre endringer har det kommet opp spørsmål om virkningene av avvikling av direktekjøringsordningen. Det har derfor oppstått et behov for å tydeliggjøre hva effekten av tiltaket er. I det følgende presenterer vi derfor vurderinger av samfunnsøkonomiske virkninger av hele Tolletatens digitaliseringsløft, men fokuserer særlig på den nye analysen av konsekvenser som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen.

1.1. Bakgrunn

Tolletatens samfunnsoppdrag er å holde kontroll med at regler følges for alle varer som innføres til og utføres fra Norge. Omfanget av varer som krysser grensen er stort, og volumet har økt over mange år. Tolletaten er avhengig av å digitalisere prosesser for å håndtere volumet og sikre harmonisering med EU-regelverket. Samtidig ønsker Tolletaten å tilby en mest mulig effektiv og sømløs grensepassering der varer frigjøres automatisk, der det ikke er behov for kontroll eller manuell behandling.

Ved å avvikle direktekjøringsordningen vil Tolletaten få bedre innsikt i vareinnførselen før eller senest ved grensepassering. Det er grunn til å forvente at avviklingen av direktekjøringen vil bidra til økt oppnåelse av samfunnsoppdraget sammenlignet med i dag. Bedret og/eller tidligere overlevert informasjonsgrunnlag for vareførselen vil bidra til at Tolletaten i større grad kan medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Dette gjør også at Norge i større grad enn i dag vil oppfylle vilkår knyttet til EØS-avtalen og forpliktelsene i sikkerhetsavtalen Norge-EU, samt forhindre at forpliktelser i sikkerhetsavtalen

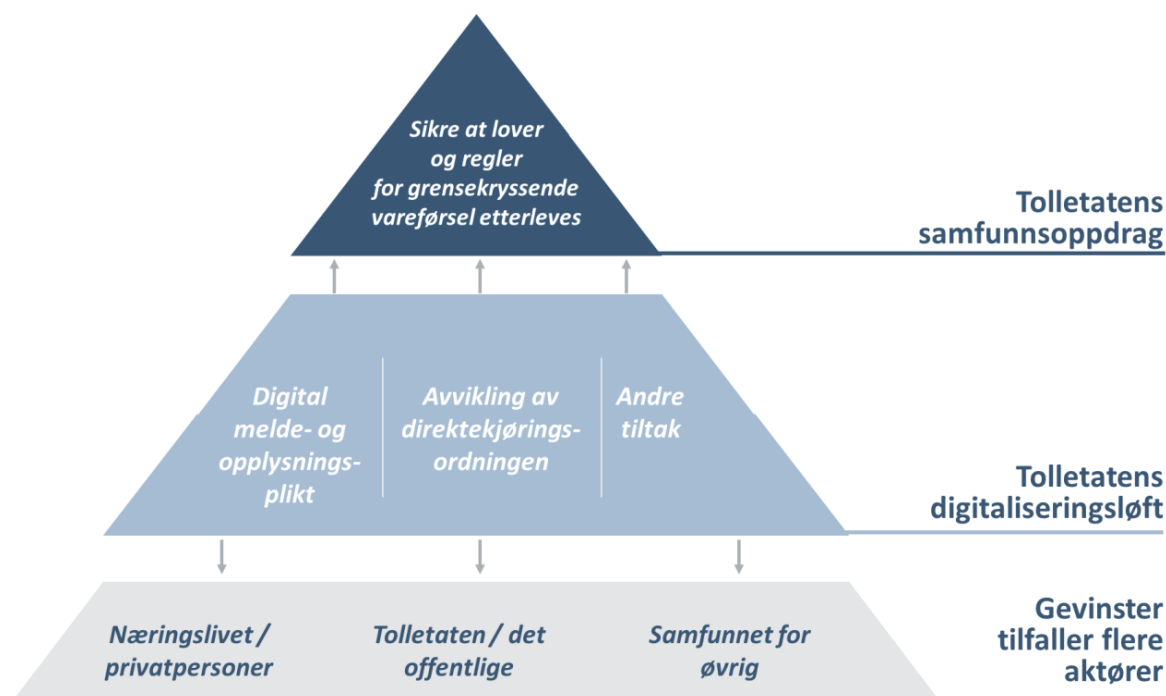
ikke oppfylles i fremtiden. Tiltaket vil også bidra til å bedre Norges internasjonale omdømme og andre lands tiltro til Norge som handelspartner i fremtiden.

Tolletatens digitaliseringsløft går ut på å legge til rette for digital informasjonsinnsending og oppfyllelse av pliktene (forhåndsvarsling, deklarerer, melde- og opplysning og fremlegging) for aktørene i næringslivet. Dette er i henhold til nytt tollregelverk som trådte i kraft 1.1.2023. Tolletaten benytter informasjonen som kommer digitalt til å vurdere behovet for fremlegging, kontroll, veiledning eller annen oppfølging. Dette gjør at Tolletatens oppfølging kan være målrettet og at grensepasseringen på sikt kan bli mer automatisert og effektiv. I arbeidet med digitaliseringen i Tolletaten er det særlig to hovedgrep som tas for å sikre at Tolletaten mottar og kan behandle informasjon om transportmiddel og varer før disse ankommer grense:

- **Direktekjøringsordning avvikles 1. april 2025.** Dagens direktekjøringsordning, der varer kan kjøres direkte til varemottaker og deklarerer inntil 10 dager etter grensepassering, vil bli avviklet 1. april 2025.
- **Innføring digital melde- og opplysningsplikt 1. april 2025.** Formålet med digital levering av opplysninger er å gi Tolletaten oversikt over hvilke varer som ankommer landet, med hvilket transportmiddel, hvor og når. Pliktig digital levering vil innføres som hovedregel 1. april 2025.

Figuren under viser hvordan Tolletatens digitaliseringsløft både bidrar til å oppnå Tolletatens samfunnsoppdrag og medfører flere gevinster for ulike aktørgrupper. De ulike gevinstene omtales nærmere i neste delkapittel.

Figur 7: Sammenheng mellom samfunnsoppdrag, tiltak og gevinster



1.2. Samfunnsøkonomisk analyse av avvikling av direktekjøringsordningen

Menon har fått i oppdrag å gjennomføre en forenklet samfunnsøkonomisk analyse av avvikling av direktekjøringsordningen. Hensikten med denne samfunnsøkonomiske analysen er å gi en systematisk vurdering av de samlede virkningene som følge av forventet gjennomføring av tiltaket: *Avvikling av direktekjøringsordningen*.

Virkningene i den samfunnsøkonomiske analysen er delt inn i kostnads- og nyttevirkinger. Der det ikke har vært faglig forsvarlig eller godt nok tallgrunnlag til å prissatte virkningene er disse virkningene beskrevet som ikke-prissatte virkninger. Det er vanskelig å vurdere konkret hvilken betydning de ikke-prissatte virkningene har, men de kan likevel ha stor betydning for den samlede samfunnsøkonomiske lønnsomheten av tiltaket. I vurderingene av disse virkningene følger vi de samme prinsippene som for de prissatte.¹¹

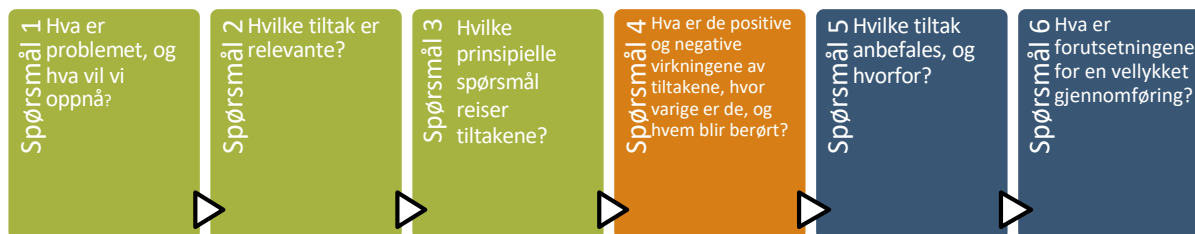
De ikke-prissatte nyttevirkningene inkluderer hovedsakelig kvalitetsvirkinger, herunder kvalitetsforbedring i Tolletatens arbeidsprosesser og resulterende positive virkninger for samfunnet, som eksempelvis økt samfunnssikkerhet og redusert tap av liv og helse som følge av bedre oversikt over hvilke varer som bringes inn i landet og dermed mer kontrollert innførsel av restriksjonsbelagt gods.

Den største prissatte kostnaden er knyttet til omstilling og økte bemanningskostnader for næringslivet. Tidligere gjennomførte analyser av tiltak som gjennomføres i Tolletatens digitaliseringsprogram indikerer at avviklingen av direktekjøringsordningen kan medføre bemanningsendringer, spesielt hos speditørene. Ettersom varene kan komme til landet enhver tid, vil det i større grad bli nødvendig med døgnvakter og helgebemanninger for at speditørene skal kunne deklare varen innførselen før transporten passerer grensa.

1.3. Metodisk tilnærming

I oppdraget har vi benyttet utredningsinstruksen (Finansdepartementet, 2016) og veileder til utredningsinstruksen (DFØ, 2018a) som grunnlag for gjennomføring av den samfunnsøkonomiske analysen. I tillegg følges retningslinjer og krav fra gjeldende veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023) og Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser, R-109/2021 (Finansdepartementet, 2021a). De seks spørsmålene/stegene presenteres i Figur 8.

Figur 8. Stegene i Utredningsinstruksen. Kilde: regjeringen.no og DFØ, bearbeidet av Menon Economics



¹¹ Hvor mange som blir berørt av hver virkning, hvor stor påvirkning tiltaket vil ha på hver enkelt berørt og hvilken enhetsverdi som skal benyttes.

Vi har lagt mest vekt på spørsmål 1, 4 og 5 altså spørsmålene om hva som er problemet og hva vil oppnå, identifisering av virkninger ved tiltaket og vurdering av den samfunnsøkonomiske lønnsomheten til tiltaket. For å svare ut spørsmålene har vi hatt tett dialog med representanter fra Tolletaten. Vi har også benyttet relevant dokumentasjon som Tolletaten og Menon Economics tidligere har utarbeidet i andre relaterte analyser. I tillegg har vi intervjuet flere regelverkseiere (Landsbruksdirektoratet, Mattilsynet, Miljødirektorat og Legemiddelverket) og relevante aktører i næringslivet. Vår vurdering er at tiltaket ikke reiser prinsipielle spørsmål slik disse er definert i utredningsinstruksen.

1.4. Oppbygging av rapporten

Videre i dette dokumentet presenterer vi først de sentrale forutsetningene og metodiske valg som er lagt til grunn i de samfunnsøkonomiske vurderingene.

Rapporten er bygd opp på følgende måte. I kapittel 2 gjengir vi en beskrivelse av hva som er problemet og hva man ønsker å oppnå med et eventuelt tiltak. Deretter gir vi en beskrivelse av nullalternativet, altså hvordan vareinnførselen vil utvikle seg hvis direktekjøringsordningen består. I kapittel 3 beskrives en vurdering av endringene som følger av at direktekjøringen avvikles og at det innføres deklarasjonsplikt for prosedyren tollager. Til slutt, i kapittel 4, vurderer vi samfunnsøkonomisk lønnsomhet, usikkerhetsfaktorer og mulige fordelingsvirkninger. I kapittel 5 gir vi en overordnet samlet vurdering av virkninger ved Tolletatens digitaliseringsløft.

2. Problembeskrivelse

Direktekjøringsordningen startet som en unntaksordning for partigods som av praktiske hensyn ønsket å kjøres direkte til mottaker uten omlastning før varene ble fortollet, men har over tid endret seg til å bli den mest anvendte ordningen for vareinnførsel. I dag underliggjer omtrentlig 68 prosent av alle innførselsdeklarasjoner direktekjøringsordningen. Prosedyren stiller ingen krav til informasjon om vareinnførsel ved grensepassering, så når transporten ankommer grensen mangler Tolletaten detaljert og systematisert informasjon på alle varer som kjøres direkte til mottaker. Når innførselsdeklarasjonen innsendes senest 10 dager etter grensepassering, er mulighetene for å gjennomføre fysisk kontroll av direktekjørte varer for å vurdere om de er riktig deklarerert svært begrensede. I tillegg har flere kontroller vist at varer som kjøres direkte til varemottak disponeres fritt før vareinnførselen er gått til prosedyren overgang til fri disponering. Konsekvensen av dette er dårlig oversikt og kontroll på hvilke varer som føres inn i landet, som videre kan medføre en samfunnsikkerhetsrisiko og risiko for toll- og avgiftsunndragelse.

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleves. Lovene og reglene som Tolletaten overholder er til for at Norge skal være et bærekraftig, trygt og rettferdig land for innbyggere og næringsliv, godt tilrettelagt for internasjonal handelsvirksomhet.¹² På grunn av økningen i antall deklarasjoner, har Tolletaten vært nødt til å utvikle seg for å imøtekomme sitt samfunnsoppdrag. Dette ligger til grunn for flere av Tolletatens satsinger, som blant annet Tolletatens digitaliseringsløft, hvor tiltaket «avvikling av direktekjøringsordningen» er en del. Direktekjøringsordningen er en unntaksordning som har ført til dårlig kontroll på vareinnførsel over grensa, på grunn av mangelfull informasjon før grensepassering. God kontroll over vareførselen inn til Norge er viktig for å beskytte landet mot trusler mot liv, helse, miljø, vår felles samfunnsikkerhet, og for å sikre riktige og fullstendige opplysninger om varer som grunnlag for fastsetting av avgifter. Det er viktig at Tolletaten klarer å følge opp de regelverkene som er knyttet til vareinnførsel, slik at samfunnets eksponering for utrygge varer reduseres. Regelverkseiere, som eksempelvis Landsbruksdirektoratet, Mattilsynet, Miljødirektorat og Legemiddelverket, skal håndheve regelverket sammen med Tolletaten. Næringslivet og innbyggere skal etterleve regelverket.

I dette kapittelet beskriver vi samfunnsproblemet som søkes løst og beskriver nullalternativet – den fremtidige utviklingen av problemet dersom en ikke innfører noen nye tiltak for å løse det. På bakgrunn av dette skisserer vi opp noen mål som mulige tiltak skal bidra til å oppfylle.

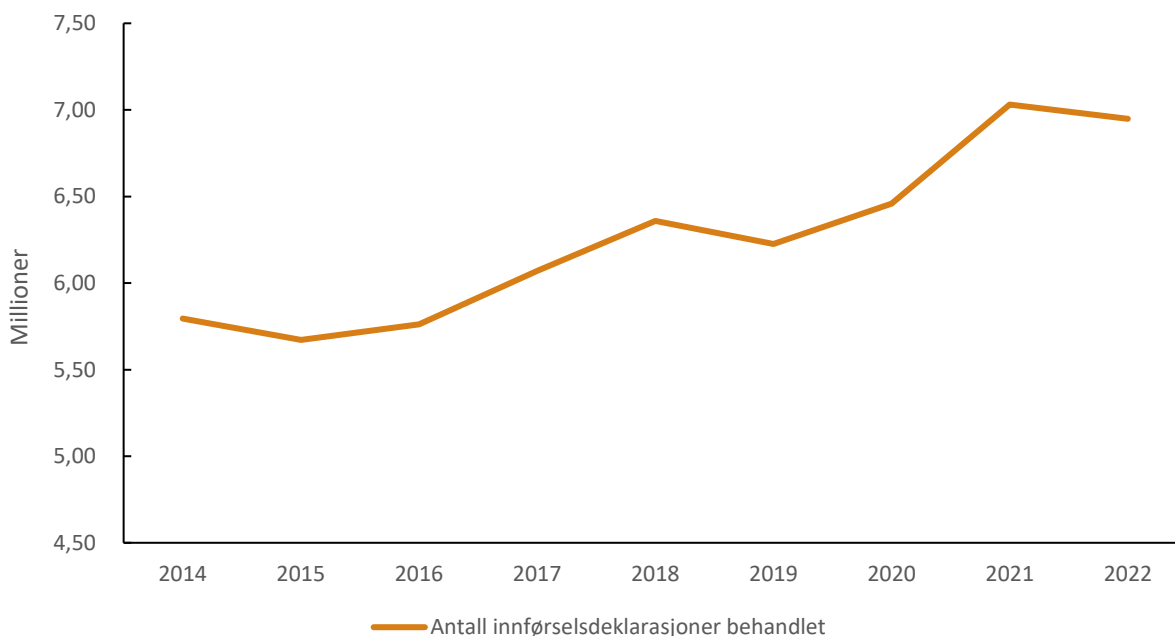
2.1. Om dagens tollprosedyrer

Vareinnførselen inn til Norge øker. I 2022 var det rett i underkant av syv millioner innførselsdeklarasjoner. Den økende vareinnførselen har skapt et stort effektiviseringspress på Tolletatens tollprosedyrer for å opprettholde normal gjennomførsel av varer. Over tid har tollmyndighetene tilpasset seg ved å gi mer ansvar til næringslivet og ved å utvikle mange varianter av registrering av varer hos tollager under tollagerregimet. Utviklingen har ført til at tollagrene har blitt rene registreringsordningen for de ufortollede

¹² Fra Tolletatens Virksomhetsstrategi – om Tolletaten mot 2030.

varene som innføres i Norge, som reduserer mulighetene for løpende kontroll av vareinnførselen til Norge. Under er en figur som viser utviklingen av antall innførselsdeklarasjoner behandlet av tolletaten fra 2014 til 2022.

Figur 9. Utvikling i antall innførselsdeklarasjoner behandlet (i millioner). Kilde: Tolletatens årsrapport



I henholdt til vareførselsloven finnes det i dag åtte tollprosedyrer for innførsel, men i hovedsak er det tre prosedyrer som er i utstrakt bruk. Beskrivelsene under er hentet fra vareførselsloven¹³:

- **Prosedyren overgang til fri disponering:** Varer som innføres for fri omsetning, bruk eller forbruk, samt kontanter og andre likestilte betalingsmidler, skal underlegges prosedyren overgang til fri disponering. Ved overgang til fri disponering skal tollavgift og andre innførselsavgifter beregnes.
- **Prosedyren tollager:** Under prosedyren tollager kan en vare lagres i bygning eller på sted som er godkjent av tollmyndighetene. Ved bruk av tollager beregnes ikke tollavgift eller andre innførselsavgifter.
- **Prosedyren transittering:** Under prosedyren transittering kan en vare sendes gjennom eller til et sted i tollområdet etter bestemmelsene i Transitteringskonvensjonen og TIR-konvensjonen. Ved transittering beregnes ikke tollavgift eller andre innførselsavgifter.¹⁴

¹³ [Lov om inn- og utførsel av varer \(vareførselsloven\) - Kapittel 4 Tollprosedyrer ved innførsel - Lovdata](#)

¹⁴ Ved tollprosedyren transittering, kan vareinnførsel transitteres til autorisert mottaker uten innførselsdeklarasjon ved grensepassering. Tollområdet vareinnførselen kjøres til er ofte et tollager med status som autorisert mottaker. I praksis står varene kun bokført på et tollager og kjøres i stedet direkte til varemottaket. Prosedyren går ofte sammen med direktekjøring, og vi har dermed ikke omtalt denne videre i rapporten.

All vareinnførsel må til slutt gjennom prosedyren *overgang til fri disponering* før den kan fritt disponeres av mottaker. For næringslivet vil det omtrent alltid være mest gunstig å gjøre varen tilgjengelig for fri disponering så tidlig som mulig, men i praksis finnes det ikke alltid tilstrekkelig informasjon for å gjøre dette.

Selv om dette er prosedyrene som er nevnt i vareførselsloven, blir det ofte brukt tre forskjellige betegnelser for å forklare de mest ustrakte ordninger for vareinnførsel. Disse er:

- **Overgang til fri disponering (tidligere direktefortolling):** Tilfellet hvor varer innfrir prosedyren *overgang til fri disponering* før eller senest ved grensepassering.
- **Fysisk tollager:** Tilfellet hvor varer oppbevares på et fysisk tollager i påvente av deklarerer for prosedyren *overgang til fri disponering*.
- **Direktekjøring:** Under prosedyren tollager, finnes ordningen «lagring hos mottaker (direktekjøring)». Dette er tilfelle hvor varer kjøres direkte til varemottaker og lagres der i påvente av deklarasjon i opp mot 10 dager¹⁵ for prosedyren *overgang til fri disponering*.¹⁶

Vareinnførsel som transitteres vil gå over til én av de tre nevnte prosedyrene over etter ankomst til autorisert mottaker, og er derfor ikke inkludert som en egen prosedyre i punktene over. Betegnelsene er viktige for å forstå hvilke metoder som brukes i praksis av transportørene, og vi vil derfor bruke dem videre som «prosedyrer» i rapporten i den konteksten som står beskrevet ovenfor. I tabellen under er det en oversikt over antall innførselsdeklarasjoner per transportmåte etter prosedyre.

Tabell 5: Antall innførselsdeklarasjoner per transportmåte etter prosedyre 2020. Kilde: Tolletaten Høringsnotat, Tolletaten, Menon Economics ¹⁷

Transportmåte	Direktekjøring	Fysisk tollager	Direktefortolling
Bil (veitransport)	2 205 000	590 000	845 000
Luftfartøy	2 100 000	290 000	-
Bil på fartøy	200 000	13 000	47 000
Fartøy	80 000	193 000	5 700
Annet	35 000	1 150	7 000
Jernbane	25 000	1 350	270
Post	1 500	145 000	-
Totalt	4 646 500	1 233 500	904 970
Prosent pr prosedyre	69 %	18 %	13 %

2.1.1. Oversikt over plikter som næringslivet må oppfylle

Innførsel av varer til Norge utløser ulike plikter som næringslivet må forholde seg til.¹⁸ I tabellen under har vi oppsummert disse pliktene.

¹⁵ En stor andel av aktørene deklarerer innen 1-2 dager.

¹⁶ Ettersom varene fremdeles ikke har gått til prosedyren for fri disponering, kan ikke vareeier disponere varene fritt ved direktekjøringsordningen, men i praksis er det utstrakt at varen blir tatt i bruk før nevnt prosedyre.

¹⁷ Denne tabellen viser kun antallet deklarasjoner, og ikke hvor mange varer som faktisk deklarasjonen faktisk inneholder.

¹⁸ <https://www.toll.no/no/bedrift/digital-tollbehandling/lover-regler/ny-vareforsels-tollavgiftslov/>

Tabell 6: Oversikt over plikter. Kilde: Tolletaten

Plikter	Forhåndsvarsel	Deklarasjonsplikt	Melde- og opplysningsplikt	Fremleggelsesplikt
Hva	Melding om varer fra land utenfor EUs sikkerhetsområde	Melding om at en vare skal underlegges en bestemt tollprosedyre	Melding om ankomst til tollområdet	Plikt til å legge frem varene for kontroll
Formål	Oppfylle forplikter i EØS-avtalen: <ul style="list-style-type: none"> • Flysikkerhet • Miljø • Folkehelse • Forbrukersikkerhet 	Verdi- og avgiftsfastsetting Kontroll av tillatelser Grunnlag for utplukk til kontroll Handelsstatistikk	Sørge for at Tolletaten har oversikt over hvilke varer som innføres til landet Risikovurdering Kontroll av informasjon Grunnlag for utplukk til kontroll	Muliggjør fysisk kontroll av varene på transportmiddel
Inneholder opplysninger om	Varer og transportmiddel	Detaljerte vareopplysninger	Transportmiddel Fører/besetning Varer Tid/sted for grensepassering	Varer
Oppfylles av	Transportør (tollrepresentant)	Deklarasjonspliktig (tollrepresentant)	Fører av transportmiddel (tollrepresentant)	Fører av transportmiddel

2.1.2. Formålet med tolldeklarerer

Det er flere formål ved tolldeklarerer. Det handler blant annet om å vurdere om det er restriksjonsbelagte varer som må søkes tillatelse om før man importerer den, eller at spesielle betingelser gjelder for import av varen. Tolletaten samhandler med en rekke andre aktører, og er statsforvaltningens representant ved grensekryssende vareførsel. Tolletaten håndhever import- og eksportregelverk for totalt 20 ulike regelverkseiere.¹⁹ Eksempler på regelverkseiere er Landbruksdirektoratet, Mattilsynet, Miljødirektoratet, Skatteetaten og Statens legemiddelverk. Videre handler det om å ha nok informasjon om varen slik at man kan fastsette og kreve inn riktig tollsats, og på vegne av Skatteetaten eventuelle andre avgifter. En aktør vil ikke deklare varer som er direkte ulovlig (narkotika mm.). Det betyr at deklarerer ikke har som direkte formål å stoppe den typen varestrømmer. Likevel vil mer informasjon om varene tidligere i løpet medføre at tolletaten kan avdekke eventuelle mønstre o.l., og sette bedre masker og regler.

Mens melde- og opplysningsplikten har som hovedformål å gi Tolletaten innsikt i *hvem som kommer hvor og når, samt med en grov angivelse av hvilke varer som medbringes*, er skal en tolldeklarasjon gi informasjon

¹⁹ Fra gevinstrealiseringsplan for Digitaliseringsprogrammet/Treff-satsingen 2021.

om *nøyaktig hva* som føres inn i landet. Utklippet under av enhetsblanketten, illustrerer informasjonsmengden og detaljeringsnivået som kreves. De røde feltene i dokumentet må være utfylt for å gjennomføre en innførselsdeklarasjon, noe som tilsvarer 29 felter med detaljert informasjon. Blant disse er et 8-siffrers varenummer. For å illustrere detaljnivået med et eksempel, beskriver det 6-siffrerede varenummeret 040640 kategorien blåmuggost, mens det under dette 6-siffrerenummeret finnes tre 8-siffrerede varenumrene, for hhv. Roquefort, Gorgonzola og «blåmuggost og annen ost som inneholder marmorering som er framstilt med *Penicillium roqueforti*, unntatt roquefort og gorgonzola». Det holder med andre ord ikke ha oversikt over at man har blåmuggost i lasten, man må være klar over hvilken type blåmuggost det er snakk om.

Ved dagens direktekjøringsordning har ikke Tolletaten denne informasjonen tilgjengelig før grensepassering siden varen ikke deklarerer før innen 10 dager etter grensepassering. Den eneste informasjonen de får er gjennom melde- og opplysningsplikten.

Figur 10. Enhetsblanketten. Kilde: Tolletaten

NORGE		2 Avsender/Eksportør				1 DEKLARASJON		A AVGANGS-/UTFØRSELS-/BESTEMMELSESTOLLSTED							
3	8	8 Mottaker				3 Blanketter		4 Lastelister							
						5 Vareposter		6 Antall kolli		7 Referansenummer					
Eksemplar for avsender/eksportør		14 Deklarant/Representant				9 Den økonomisk ansvarlige nr.									
						10 Første best.l./ siste avsl.l.		11 Handels-/ Prod.land		12 Verdiopplysninger		13 F.L.P.			
Eksemplar for mottaker		18 Transportmidlets identitet og nasjonalitet ved avgang/ankomst				15 Avsender-/ utførsels		15 Kode avs./utf. land		17 Kode best land					
						a		b		b					
3		8		19 Cont.		20 Leveringsvilkår									
				21 Det aktive transportmidlets identitet og nasjonalitet ved grensepassering		22 Fakturert valuta og totalbeløp		23 Omregningskurs		24 Transaksjonstype					
3		8		25 Transportmåte ved grensen		26 Transportmåte innenlands		27 Lastested/ Lossested		28 Finansielle opplysninger og bankdata					
				30 Varenes lagringssted											
31 Koli og varebeskrivelse		Merker og nr. - Containernr. - Antall og vareslag				32 Varepost nr.		33 Varenummer							
						34 Kode oppr.land		35 Brutto vekt (kg)		36 Preferanse					
44 Tilleggsopplysninger/ Fremlagte dokumenter/ Sertifikater og autorisasjon						a b		37 PROSEDYRE		38 Netto vekt (kg)		39 Kvoter			
						40 Summarisk deklarasjon/ Tidligere dokument				41 Mengde i annen enhet		42 Varens pris		43 VF kode	
47 Beregning av avgifter		Type		Grunnlag		Sats		Beløp		BM		48 Kontonr. for tollkreditt		49 Lagerkode/ Godsnummer	
		Sum:								B REGNSKAPSMESSIGE OPPLYSNINGER					
51 Planlagte transiterings tollsteder (og land)		50 Hovedansvarlig nr.				Underskrift				C AVGANGSTOLLSTED					
		representert ved Sted og dato:													
52 Garanti gjelder ikke						Kode				53 Bestemmelsestollsted (og land)					
		D/J KONTROLL VED AVGANGS-/BESTEMMELSESTOLLSTED				Stempel				54 Sted og dato:					
		Resultat: Førseglinger, antall: kode: Tidsfrist (dato): Underskrift:								Deklarantens/representantens navn og underskrift:					

2.1.3. Særskilt om direktekjøringsordningen

Den mest anvendte ordningen for vareinnførsel er i dag er direktekjøring med over 4,5 millioner av totalt 6,8 millioner innførselsdeklarasjoner i 2020. Direktekjøringsordningen går under tollprosedyren tollager. Tolletaten beskriver ordningen som følger: ²⁰

«Opprinnelig var muligheten for direktekjøring til varemottakers lager en unntaksordning som ble formalisert på 70-tallet. Den var begrenset til partigods, samt annet tungt og omfangsrikt gods som man av praktiske hensyn ønsket å kjøre direkte til mottaker uten omlasting før varene ble fortollet.

Det viktigste hensynet bak direktekjøringsordningen var at informasjonshåndteringen for den store mengden gods var tidkrevende. Videre at det var av stor betydning for importørene å få varene utlevert til mottaker raskt. Tidkrevende informasjonshåndtering på grensen kunne dessuten føre til problematisk trafikkavvikling ved de største grensepasseringsstedene.

For å få tilfredsstillende avvikling av trafikken kunne det være nødvendig at importøren fikk anledning til å oppbevare ufortollete varepartier på eget lager en kort periode (direktekjøring). Det kunne være varer som importøren senere skulle transittere eller det manglet dokumenter som gjorde det umulig eller vanskelig å foreta en fortolling på det aktuelle tidspunkt.

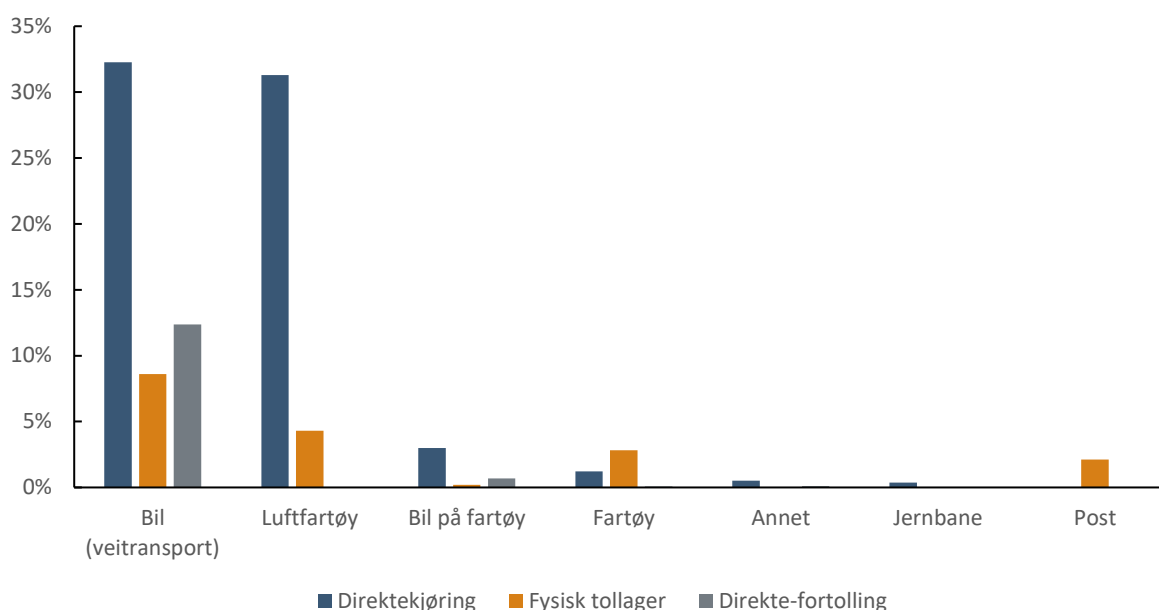
Lettelser til næringslivet er gjennom tiden gitt uten at man samtidig har sikret at informasjon om varene har tilflytt tollmyndighetene i forbindelse med grensepassering. Endringene er ofte blitt innført i erkjennelsen av at tollagerregimet ikke helt passer til dagens vareførsel. Tolletaten kjenner ikke til lignende ordninger i andre land, der det tillates at varer kjøres direkte til varemottaker før det er levert deklarasjon.

Varer som innføres til Norge kjøres i dag i stor utstrekning direkte til varemottaker (direktekjøring) og lagres der i påvente av fortolling. Direktekjøring har således over tid utviklet seg til å bli hovedsporet for vareførsel.»

I figuren under ser vi igjen at direktekjøring er den mest anvendte ordningen til næringslivet, og da spesielt for transportmidlene bil (veitransport) og luftfartøy.

Figur 11: Prosentvis fordeling av innførselsdeklarasjon etter transportmåte og prosedyre 2020. Tolletaten Høringsnotat, Tolletaten, Menon Economics

²⁰Høringsnotat - forslag om utfasing av dagens direktekjøringsordning og forslag om innføring av digital melde- og opplysningsplikt. Punkt 4.1 (2022)



2.2. Årsaker, problemer og konsekvenser

Vi har oppsummert problembeskrivelsen i figuren under og går gjennom de fire stegene i resten av dette delkapittelet.

Figur 12: Illustrasjon av problembeskrivelsen



2.2.1. Årsaker

Utstrakt bruk av direktekjøringsordningen er årsaken til problemet som Tolletaten har observert i denne sammenhengen. Direktekjøringsordningen medfører at Tolletaten har lite informasjon og dårlig kontroll på hvilke varer som føres inn i landet. I dag benyttes ordningen for hele 68 prosent av vareinnførsler.

Direktekjøringsordningen stiller få krav til informasjonsgrunnlag fra næringslivet ved grensepassering – det holder å innfri melde- og opplysningsplikten ved ankomst til grensen. Denne innfris i dag med papirbasert

dokumentasjon på grensa og gir ingen mulighet for digital prosessering av store informasjonsmengder. For næringslivet muliggjør direktekjøringsordningen en smidig og direkte innførsel av varen.

2.2.2. Observert problem

Direktekjøringsordningen reduserer Tolletatens evne til å sikre at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleveres. Når transporten først ankommer grensa, har Tolletaten kun en grov varebeskrivelse om hva som er de faktiske varene, og dermed lite kontroll over hvilke varer som føres inn i landet. Når varer er direktekjørt og har passert grensa vil det være svært få muligheter og/eller være svært ressurskrevende for Tolletaten å gjennomføre fysiske kontroller av godset og å sammenholde deklartert gods mot faktisk transportert gods.

2.2.3. Konsekvenser for berørte aktørers aktiviteter

Dette medfører **lite effektiv bruk av ressurser** som følge av at lite informasjon før grensepassering gir lavere treffsikkerhet på fysiske kontroller ved vareinnførsel før grensepassering. Dårlig informasjonsgrunnlag før grensepassering gjør det vanskelig for Tolletaten å gjennomføre risikovurderinger av ankommende vareinnførsler og gjøre kontroller på grensen. I tillegg medfører det **økt risiko for uriktige og ufullstendige opplysninger om varer** ettersom Tolletaten først får innførselsdeklarasjon (maks 10 dager etter grensepassering) og det dermed er utfordrende for Tolletaten å utføre eventuelle nødvendig fysiske kontroller. Dette kan potensielt medføre økt risiko for at det er mangler eller feil ved deklarasjoner fordi Tolletaten har i mindre grad mulighet til å gjennomføre kontroller. Lite eller dårlig informasjon kan også medføre blant annet dårligere evne til å sikre like konkurransevilkår, og svakere likebehandling av næringslivsaktører.

Oppsummert hindrer det Tolletaten å kunne oppfylle deler av sitt samfunnsoppdrag, som er å «sikre at lover og regler for grensekryssende vareførsel etterleveres» når de har lite informasjon om varene som krysser grensa.

2.2.4. Samfunnsmessige konsekvenser

Konsekvensene av at Tolletaten ikke har godt informasjonsgrunnlag for varer som passerer grensa, og heller ikke har muligheten til å fysisk kontrollere varene kan være store. Det øker sannsynligheten for at ulovlige og restriksjonsbelagte varer slipper inn til Norge. Videre kan disse varene påføre skade til mennesker, dyr og miljøet. Generelt er det flere mulige negative samfunnsøkonomiske konsekvenser som treffer samfunnet for øvrig. I tillegg, ved at det ikke kan utføres fysiske kontroller, blir det vanskeligere for Tolletaten å lære og bekrefte hvilke typer vareinnførsler og transportører som i mindre grad følger regelverket for toll og vareinnførsel.

2.2.5. Utvikling over tid

Problemet forventes å øke i takt med varestrømmer inn til landet. Dersom den geopolitiske situasjonen blir mer usikker, kan problemet ytterligere forsterkes.

2.3. Nullalternativet

Nullalternativet er en sentral del av problembeskrivelsen, og beskriver dagens situasjon og forventet utvikling fremover, uten nye tiltak. Det innebærer at det kun er vedtatt politikk som skal ligge til grunn for utformingen av nullalternativet. Nullalternativet brukes som et sammenligningsgrunnlag (eller en referansebane) for å identifisere og beskrive virkningene av de tiltakene som utredes.

Vi legger til grunn at de digitale initiativene som del av Tolletatens digitaliseringsløft iverksettes i nullalternativet, men at direktekjøringsordningen består som en mulig ordning for næringslivet. Dette betyr eksempelvis at *digital melde- og opplysningsplikt* blir innført som planlagt 1.april 2025 i nullalternativet.²¹

Det er grunn til å tro at det kun vil være små endringer i fordelingen av tollprosedyrer hvis direktekjøringsordningen består. Vi har dermed antatt en videreføring av dagens situasjon med tanke på andelen som benytter hver tollprosedyre gjennom analyseperioden. Dette er nærmere utdypet under tabellen. Tabellen under viser hvordan andelen av totalt antall deklarasjoner fordeler seg på de ulike tollprosedyrene i nullalternativet.

Tabell 7: Andeler av totalt antall deklarasjoner i nullalternativet. Kilde: Tolletaten 2020

Tollprosedyre	Andel i nullalternativet
Direktefortolling	14 %
Fysisk tollager	18 %
Direktekjøring	68 %

Vi har lagt til grunn følgende antakelser for nullalternativet:

- *Andelen av de som direktefortoller i dag vil forholde seg lik gjennom hele nullalternativet, da direktekjøringsordningen ikke har noe effekt på denne tollprosedyren.*
- *Andelen fysisk tollager forventes at holdes likt gjennom hele nullalternativet. I nullalternativet vil ikke datakravet for fysisk tollager sidestilles med det for fri disponering. Dermed forventes det at andelen som bruker tollprosedyren fysisk tollager vil forholde seg lik gjennom hele nullalternativet.*
- *Andelen direktekjøring forventes lik gjennom hele nullalternativet. Gjennom spørreundersøkelser av speditører kommer det frem at det kan være usikkerhet om detaljinformasjon på varene. Dette gjør det vanskelig å utfylle en varedeklarasjon før man har kunnet sjekke varene. Direktekjøring til varemottaker er derfor fortsatt gunstig i disse tilfellene. Direktekjøring gir også muligheten til å utsette deklarerer med opptil 10 dager.*

²¹ Denne forutsetningen er en forenkling av dagens situasjon, både med tanke på at man ved dagens løsning må gjennomføre deklarasjonsplikten før man gjennomfører digital melde- og opplysningsplikt og at man ikke kan bruke digital melde- og opplysningsplikt for godsregistrerte varer i dag.

2.3.1. Innføring av digital melde- og opplysningsplikt (gevinster)

Vi gjør en forenklet antakelse om at i digital melde- og opplysningsplikt innføres for alle i nullalternativet. Dette tiltaket gir Tolletaten oversikt over hvilke varer som ankommer landet, med hvilket transportmiddel, hvor og når. Plikten gjør at det blir enklere for Tolletaten å forutse hvor og når varestrømmene kommer, slik at de er bedre forberedt til å utføre eventuelle fysiske kontroller. I nullalternativet er virkningene som følger av digital melde- og opplysningsplikt inkludert.

Det er gjennomført flere samfunnsøkonomiske analyser og gevinstanalyser av Tolletatens digitaliseringsløft i senere år. I dette arbeidet er særlig innføring av digital melde og opplysningsplikt godt dokumentert. De betydelige gevinstene, spesielt for næringslivet, som utløses av innføring av digital melde og opplysning vil med andre ord realiseres i nullalternativet. Samlet vurdering av de to tiltakene er nærmere beskrevet i kapittel 5.

2.4. Samfunns- og effektmål

For å svare på utfordringene beskrevet over og si noe om hva som ønskes oppnådd med tiltaket, har vi gjenbrukt effektmålene fra Tolletatens digitaliseringsløft (Digitaliseringsprogrammet) og vurdert hvilke som er relevante for dette tiltaket. Problemet slik vi har definert det viser til at Tolletaten har dårlig kontroll på hvilke varer som føres inn i landet. Det er dermed et potensiale for å kunne redusere risiko for trusler mot liv, helse, miljø, samfunnsikkerhet og øke toll- og avgiftsgrunnlag.

Boks 1: Digitaliseringsprogrammets samfunns mål






Tryggere samfunn og økt etterlevelse ved grensekryssende vareførsel

For å kunne oppfylle dette samfunns målet er det nødvendig med god oversikt og mulighet til å kontrollere vareinnførselen. Direktekjøringsordningen er en av hindringene for at Tolletaten kan etterleve sitt oppdrag, da det er begrensede muligheter for fysisk kontroll av vareinnførselen etter at transporten har passert grensen. Ved å avvikle direktekjøringsordningen vil Tolletaten få bedre innsikt i vareinnførselen før eller senest ved grensepassering. Dette vil gjøre det enklere å hindre innførsel av varer som bryter regelverket for toll og grensekryssende vareførsel.

Det er grunn til å forvente at avviklingen av direktekjøringen vil bidra til økt måloppnåelse sammenlignet med i dag. Større informasjonsgrunnlag på kommende vareinnførsel vil bidra til at Tolletaten i større grad kan medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves. Dette gjør også at Norge i større grad enn i dag vil oppfylle vilkår knyttet til EØS-avtalen og forpliktelsene i sikkerhetsavtalen Norge-EU, samt forhindre at forpliktelser i sikkerhetsavtalen ikke oppfylles i fremtiden. Tiltaket vil også bidra til å bedre Norges internasjonale omdømme og andre lands tiltro til Norge som handelspartner i fremtiden.

Effektmålene for Tolletatens digitaliseringsløft beskriver hvilke langsiktige virkninger satsingen skal ha for sentrale interessenter, både i og utenfor etaten. Vi vurderer at det særlig er effektmål 2, 3 og 4 som er relevant for dette tiltaket. Se beskrivelse i tabellen under.

Tabell 8: Digitaliseringsprogrammets effektmål. Uthevde effektmål er mest relevante for dette tiltaket.

Effektmål	Beskrivelse
E1: Effektivisering for næringslivet 	<ul style="list-style-type: none"> • Redusert tidsbruk for næringslivsaktører som omfattes av smidig grensepassering. • Økt andel varer som fristilles ved grensen, noe som tilrettelegger for raskere vareomsetning for næringslivet • Økt mulighet og evne til å avlevere korrekt informasjon i første forsøk
E2: Økt vurderingsgrad av varestrømmene 	<ul style="list-style-type: none"> • Økt digital dokumentasjon i forkant av grensekryssende vareførsel • Økt innsikt og analysegrunnlag for å øke forståelsen av etterlevelsen knyttet til vareførsel • Forenklet og forbedret kontroll av reglementert vareførsel
E3: Mer målrettet objektutvelgelse og kontroll 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer systematisk vurdering og økt forståelse av trusselbildet rundt grensekryssende vareførsler • Andel kontroller av lovlydige aktører reduseres • Andel kontroll av ureglementert vareførsel over grensen økes • Andel kontroller med alvorlige overtredelser økes
E4: Forbedret rettssikkerhet 	<ul style="list-style-type: none"> • Forbedret dokumentasjon av etatens behandling av informasjon og innsyn i egne saker for registrerte næringsdrivende • Ivareta personregelverket (GDPR) og styrke personvernet i informasjonsbehandlingen innen etatens kontrollvirksomhet
E5: Effektivisering av oppgaveløsningen i Tolletaten 	<ul style="list-style-type: none"> • Mer effektiv kontrollforberedelse og kontrollgjennomføring • Redusert tidsbruk ved deklarasjonskontroll • Bedre systemstøtte og økt automatiseringsgrad i vareførselsprosesser

3. Tiltaksbeskrivelse

Avvikling av ordningen med direktekjøring fører til at det ikke lenger er mulig å passere grensen med vareinnførsel uten en innførselsdeklarasjon. Etter avviklingen av direktekjøringsordningen må alle varer deklarerer under en av lovens angitte tollprosedyrer senest ved ankomst til grensen. Dette vil gi Tolletaten bedre innsikt i vareinnførselen før eller senest ved grensepassering. Det er grunn til å forvente at avviklingen av direktekjøringen vil bidra til økt oppnåelse av samfunnsoppdraget sammenlignet med i dag. Bedret og/eller tidligere overlevert informasjonsgrunnlag for vareførselen vil bidra til at Tolletaten i større grad kan medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves.

I en utredning som følger utredningsinstruksen skal det vurderes ulike tiltak som kan oppnå målet og løse de identifiserte problemene. I denne utredningen vurderer vi avvikling av direktekjøringen som et tiltak opp mot nullalternativet.

3.1. Beskrivelse av tiltaket

Deklarasjonsplikten er én av de fire pliktene aktørene i næringslivet må oppfylle ved vareinnførsel. For å sikre større overholdelse av deklarasjonsplikten, trådte et nytt tollregelverk i kraft 1. januar 2023. Hovedregelen ved det nye regelverket var et krav til innlevering av deklarasjon før eller senest ved grensepassering på alle tollprosedyrer. For å overholde den nye regelen må dagens direktekjøringsordning avvikles. For å gi næringslivet en mulighet til å omstille seg, blir direktekjøringsordningen først avviklet 1. april 2025. I sammenheng med dette vil det bli krav til innlevering av deklarasjon ved fysisk innlegg på tollager, noe som forklares avsnittene som følger. Under er en overordnet tidslinje over innføring.

Figur 13: Tidslinje for Tolletatens digitaliseringsløft inkl. avvikling av direktekjøringsordningen / deklarasjonsplikt, melde- og opplysningsplikt og forhåndsvarsling fra tredjeland (ICS2)



3.1.1. Tiltak – Avvikling av direktekjøringsordningen

Avvikling av ordningen med direktekjøring fører til at det ikke lenger er mulig å passere grensen med vareinnførsel uten en innførselsdeklarasjon. Direktekjøring sto for 68 prosent av all varedeklarasjon i 2020, noe som tilsvarte omkring 4 000 000 innførselsdeklarasjoner.

Etter avviklingen av direktekjøringsordningen må alle varer deklarerer under en av lovens angitte tollprosedyrer senest ved ankomst til grensen.²² Det er forventet at de fleste som i dag direktekjører vil gå over til tollprosedyren overgang til fri disponering (tidligere direktefortolling). Bruken av de øvrige tollprosedyrene forventes å være tilnærmet lik som før tiltaket ble innført. I tabellen under vises forventet bruk av tollprosedyrer i dag og etter avviklingen av direktekjøringsordningen.

Tabell 9: Oversikt over nåværende og forventet fordeling av deklarasjoner på tollprosedyrer etter avvikling av direktekjøringsordningen. Kilde: Tolletaten og Menon Economics.

Tollprosedyre	Andel som benytter tollprosedyren i dag	Andel som vil benytte tollprosedyren etter avvikling av direktekjøringsordningen
Overgang til fri disponering (tidligere direktefortolling)	14%	82-84%
Fysisk tollager	18%	15%
Direktekjøring	68%	0%
Midlertidig lager	0%	1-3%

Overgang til fri disponering (tidligere direktefortolling)

I tiltaket vil tollprosedyren overgang til fri disponering ikke endres. Deklarasjonen vil sendes inn digitalt til tolletaten før eller senest ved grensepassering og varene underlegges prosedyren overgang til fri disponering. Andelen som bruker overgangen til fri disponering antas å øke med 66 prosentpoeng, da det antas at flesteparten av dem som i dag bruker ordningen direktekjøring vil gå over til direktefortolling etter tiltaket er innført.

Fysisk tollager

Varer som legges fysisk på tollager godsregistreres i dag i tollagerholders tollagerregnskap. Deklarering for overgang til fri disponering skjer først når varene tas ut av tollageret. Når det innføres krav til deklarasjon senest ved ankomst til grensen for alle varer vil det også her bli krav til innlevering av deklarasjon for innleggelse på tollager senest ved ankomst til grensen. Ettersom det nå innføres lignende krav for tollager som for overgang til fri disponering, vil det forventes at dem som i dag oppbevarer innførte varer på fysisk tollager i påvente av deklarasjon, sannsynligvis vil endre tollprosedyre til direktefortolling. Den andelen som oppbevarer vareinnførsel på tollager av andre grunner enn påvente av deklarasjon, vil antageligvis fortsette

²² Transittering er enda en prosedyre. Dette gjelder varer som er meldt inn i NCTS-systemet, og kan kjøre direkte til autorisert mottaker (tollager) uten å deklare varene på grensen. I ettertid vil vareinnførselen gå over til én av de tre andre prosedyrene: overgang til fri disponering, fysisk tollager eller direktekjøring. Denne prosedyren er dermed ikke inkludert som en egen rad i tabellen over, men vil inngå i de andre.

å bruke tollprosedyren. Vi forventer derfor at bruken av fysisk lager vil reduseres fra 18 prosent ned til omkring 15 prosent etter tiltaket er innført.

Midlertidig lager (under utforming av Tolletaten)

Tolletaten ønsker å foreslå en ordning for midlertidig lager med færre informasjonskrav. Tiltaket vil derfor bli en løsning for aktører som ikke har tilstrekkelig informasjon til deklarerer for overgang til fri disponering ved grensepasseringen. Ved denne ordningen må varene i utgangspunktet lagres fysisk hos tollagerholder, men flere løsninger diskuteres. Varene må deklarerer innen en bestemt frist. Midlertidig lager kan ikke benyttes for restriksjonsbelagte varer. Under er en oversikt over de midlertidige datakravene som vil kreves for innleggelse til midlertidig lager.

Med utgangspunkt i gjennomførte intervjuer med speditører, vil en slik foreslått ordning kun tas i bruk ved sjeldne unntakstilfeller. Dette ettersom det kreves relativt mye og detaljert informasjon for å legge inn vareinnførsel på midlertidig lager. Midlertidig lager vil hovedsakelig bli brukt transportører som ikke har noe annet valg når de ankommer grensen. For å ta utgangspunkt i tidligere benyttet eksempel, så vil man for bruk av midlertidig tollager måtte vite at innførselen består av blåmuggost og i hvor stort volum, men det er ikke nødvendig å oppgi om det er gorgonzola eller roquefort. I tillegg er mengden informasjon relativt lik, slik at speditører oppgir at de like gjerne kan deklarerer varen som å benytte midlertidig tollager og deretter deklarerer.

4. Samfunnsøkonomiske virkninger av avvikling av direktekjøringsordningen

Samfunnsøkonomiske virkninger for avviklingen av direktekjøringsordningen oppstår hovedsakelig for Tolletaten, næringslivet og samfunnet for øvrig. Vår samfunnsøkonomiske analyse viser at samfunnet vil oppleve betydelige gevinster av at Tolletaten får gjennomført sitt samfunnsoppdrag. Størrelsen på gevinstene er imidlertid beheftet med stor usikkerhet. Samtidig vil tiltaket medføre omstillingskostnader for deler av næringslivet. Mens deler av næringslivet vil oppleve mindre netto (ikke-prissatte) gevinster vil andre deler bære netto økte kostnader.

4.1. Sentrale forutsetninger og metodiske valg

Under gir vi en kort beskrivelse av enkelte sentrale metodiske tilnærminger og forutsetninger. Den samfunnsøkonomiske analysen er gjennomført i henhold til retningslinjer og krav fra gjeldende veileder i samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2023) og Finansdepartementets rundskriv om samfunnsøkonomiske analyser, R-109/2021 (Finansdepartementet, 2021).

Beregningsforutsetningene i denne analysen bygger på anbefalingene i Finansdepartementets rundskriv R-109/21. Tabellen nedenfor gir en oversikt over beregningsforutsetningene lagt til grunn for analysen.

Tabell 10: Beregningsforutsetninger lagt til grunn for analysen

Parameter	Forutsetning
Kalkulasjonsrente	4 prosent per år
Oppstartsår (første år med nytte)	2024
Kroneverdi	2023
Sammenstillingsår	2023
Levetid (siste år med nytte)	10 år
Analyseperiode	2023 - 2034 (2 år omstilling og 10 år avviklet)

Analyseperiode: Analyseperioden strekker seg fra 2024-2034. Analyseperioden tilsvarer ti år fra og med direktekjøringsordningen avvikles, i tillegg til at den inkluderer omstillingskostnader som inntreffer i årene opp mot avviklingen.

Kalkulasjonsrente: Tiltakets virkninger vil komme frem på ulike tidspunkter. For å kunne sammenligne prissatte virkninger som oppstår på ulike tidspunkt, diskonterer vi med kalkulasjonsrente på fire prosent i henhold til rundskriv R-109-2021 (Finansdepartementet, 2021). Alle priser diskonteres til 2023-kroner.

Realprisjustering: Ifølge Finansdepartementets rundskriv R-109/21 skal verdien av tid prisjusteres med forventet vekst i BNP per innbygger i siste tilgjengelige Perspektivmelding fra Finansdepartementet. I den nyeste Perspektivmeldingen fra 2021 anslås det at forventet vekst i BNP per innbygger er 0,9 prosent per år (Finansdepartementet, 2021). Årsaken er at reallønnen i samfunnet forventes å øke som følge av at arbeidskraften forventes å bli mer produktiv. Flere av virkningene i analysen baserer seg på konkrete tidsbesparelser knyttet til spesifikke arbeidsprosesser slik de løses i dag. Det fremstår ikke sannsynlig at en generell produktivitetsvekst i samfunnet vil påvirke størrelsen på disse tidsbesparelsene.

Produktivtveksten vil derimot gjøre at alternativanvendelsen av ressursene som løser disse arbeidsoppgavene blir mer verdifulle over tid. Basert på dette benyttes en 0,9 prosent realprisjustering på virkninger som tar utgangspunkt i konkrete tidsbesparelser i analysen.

Skattefinansieringskostnad: Skatter vil i alminnelighet føre til at konsumenter og produsenter blir stilt overfor ulike priser (DFØ, 2023). Slike skattekilder vil vri produksjons- og konsumbeslutningene slik at økonomien påføres et effektivitetstap. For alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, skal derfor en skattefinansieringskostnad inngå i analysen. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone. En skattefinansieringskostnad skal inngå i analyser av alle tiltak som skal finansieres over offentlige budsjetter, og settes i henhold til rundskriv R-109-2021 til 20 prosent.

Tidskostnader/bemanningsendringer: I henhold til rundskriv R-109/21 vurderes verdsetningen av tidsbesparelser som brutto reallønnskostnader. Vi har benyttet lønn og årsverk fra SSB på spedisjon og legger til grunn en årsverkskostnad på omtrent 892 000 2023-kroner for speditører.

4.2. Identifisering av samfunnsøkonomiske virkninger

Avvikling av dagens direktekjøringsordning gir i størst grad samfunnsøkonomiske virkninger for næringslivet og samfunnet for øvrig, men det er også flere av virkningene som faller på Tolletaten og andre offentlige aktører. Vi kategoriserer virkningene etter hvilken aktørgruppe virkningen tilfaller. Aktørgruppene er presentert i figuren nedenfor.

Figur 14: Aktørgruppene som kan forventes å bli berørt av Avviklingen av direktekjøringsordningen



- **Næringsliv:** Næringslivet er den aktørgruppen der det forventes størst virkninger. Når vi her omtaler næringslivet, er det hovedsakelig virkninger som følge av endringer i transportlogistikk for innførsel av varer. Det forventes at for noen aktører i næringslivet vil tiltaket gjøre prosesserer mer ressurskrevende relativt til nullalternativet, spesielt deklareringsprosessen før eller senest ved grensepassering.
- **Tolletaten og andre offentlige aktører (regelverkseiere):** Avvikling av direktekjøringsordningen vil bidra til at tolletaten vil kunne gjennomføre mer treffsikre kontroller og ha større kontroll på vareførselen inn til Norge, men endringen vil i liten grad medføre økt ressursbruk. De

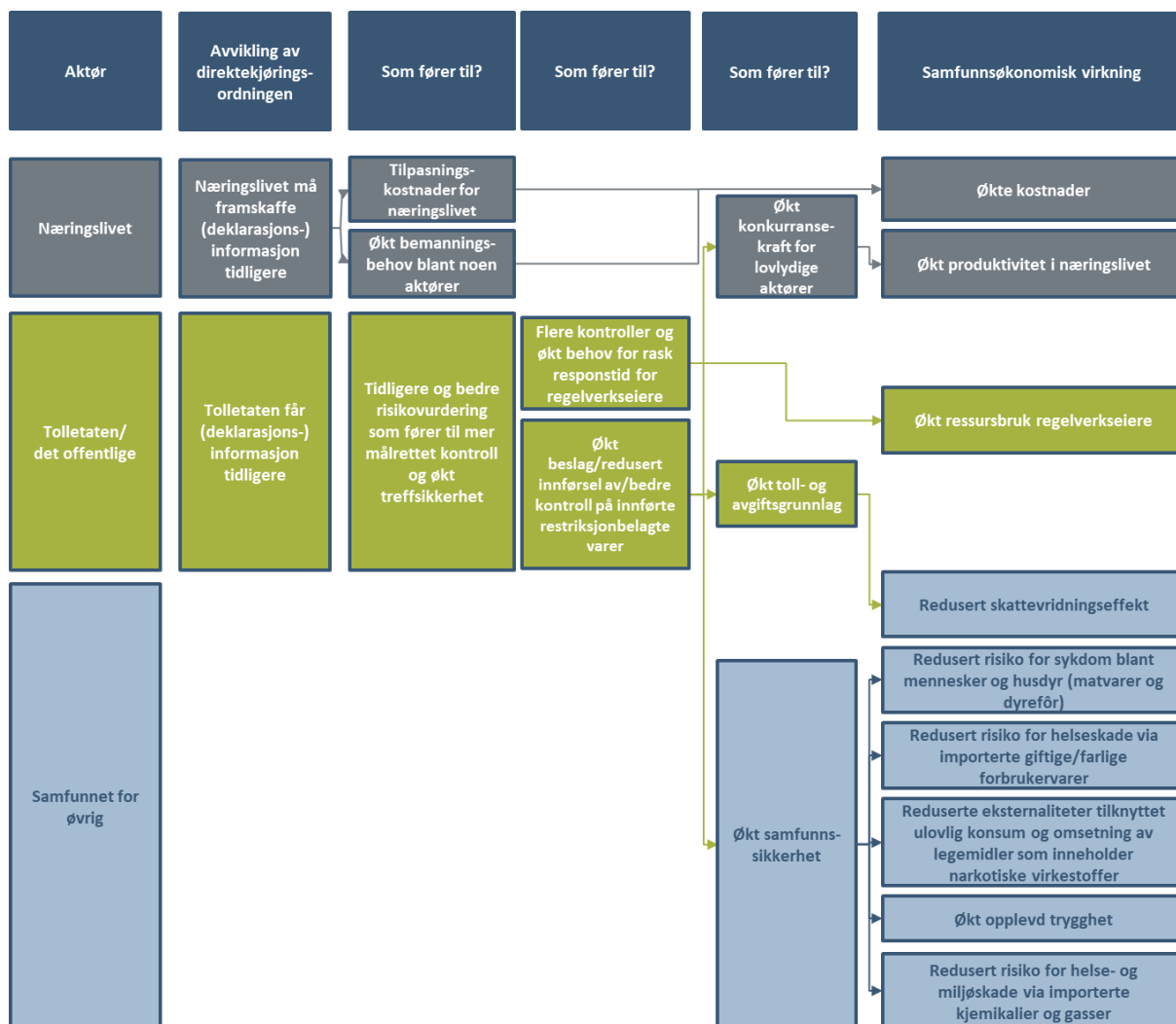
samfunnsøkonomiske virkningene av bedret kontroll og høyere måloppnåelse for Tolletaten tilfaller samfunnet for øvrig. I tillegg til sitt eget regelverk, overholder Tolletaten regelverk fra andre regelverkseiere. Ved avviklingen av direktekjøringsordningen kan økt treffsikkerhet og flere stoppede vareinnførsel berøre regelverkseiere ved at restriksjonsbelagte varer skal avklares med litt høyere tidspress en det gjøres i dag.

- **Samfunnet for øvrig:** Samfunnet for øvrig er en samlekategori for samfunnsøkonomiske virkninger som treffer befolkningen i stort og ikke noen av aktørgruppene ovenfor spesifikt. Virkninger som styrket samfunnssikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø som følge av at Tolletaten er bedre rustet til å redusere innførsel av ulovlige og restriksjonsbelagte varer er eksempler på nyttegevinster en innbygger vil dra nytte av uavhengig av om man en direkte bruker av Tolletatens tjenester eller ikke. Videre finansieres Tolletaten over skatteseddelen, slik at alle direkte investerings- og driftskostnader, samt skattefinansieringskostnaden, tilfaller denne aktørkategorien.

Avviklingen av direktekjøringsordningen vil utløse en rekke samfunnsøkonomiske både kostnader og gevinster. Årsaks-virkningssammenhengene som gir opphav til virkningene, er oppsummert i diagrammet nedenfor. Utover direkte omstillingskostnader for næringslivet, springer de øvrige virkningene av tiltaket ut av at Tolletaten får tilgang til deklarasjonsinformasjon tidligere og at dette gir muligheter for bedret kontroll av vareførselen inn i Norge. Figuren under viser årsak-virkningsdiagrammet for avvikling av direktekjøringsordningen fordelt inn i de ulike aktørgruppene.²³

Figur 15: Årsaks-virkningsdiagram over samfunnsøkonomiske virkninger utløst av direktekjøringsordningen. Kilde: Menon Economics

²³ *Kjøremønster og antall kilometer kjørt forventes i liten grad til å endres som følge avvikling av direktekjøringsordningen. Dette kommer av at varer som direktekjøres i dag vil i stor grad kjøres til samme destinasjoner også i framtiden, forskjellen vil i være om den deklarerer før eller seinest på grensa eller etter grensepassering.*



4.3. Prissatte virkninger

4.3.1. Økte bemanningskostnader for næringslivet

Når direktekjøringsordningen avvikles vil det bety at en stor andel av næringsaktørene må velge tollprosedyre *før* grensepassering. Gjennom to omfattende spørreundersøkelser til næringslivet i 2022 og 2023 og en høringsrunde om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt i 2022 har flere ytret at avviklingen vil medføre omstillingskostnader og endring i bemanning (døgnvakter og helgebemanning) og da spesielt speditører. Mange av aktørene vil ha en enkel omstilling, mens andre aktører vil ha større omstillingskostnader. Forskjellene i omstillingskostnader kommer blant annet av blant annet forskjellig grad av kompleksitet i verdikjeden, grad av samarbeid med utenlandske aktører som er mindre teknologisk modne, bruk av data og digitale løsninger mm.

Uforutsette hendelser som kødannelse, forsinkelser og mistede fergeavganger, gjør det vanskelig for varetransport å forutse nøyaktig når de ankommer grensen til Norge. En rekke andre forhold tilknyttet den enkelte transport og godset som fraktes, gjør også det bedriftsøkonomisk gunstig for en andel av

transportene å planlegge og ankomme grensa utenfor normal arbeidstid. Varetransport som ankommer ved kveldstid eller helger, vil etter avviklingen av direktekjøringsordningen kunne ha behov for speditørtjenester for å få varene deklarerert før de kan passere grensen. Hvis det ikke finnes speditører tilgjengelig for å håndtere deklarasjonen før grensepassering, vil det kunne påløpe betydelige kostnader for transportfirmaet som må vente utenfor grensen. Etterspørsel etter økt speditørtjenester på utenfor normal arbeidstid vil medføre at speditører i større grad må jobbe kveldsvakter og helger for å tilfredsstille de nye behovene fra transportørene. Med flere arbeidstimer på ugunstige tidspunkter, vil dette føre til økte bemanningskostnader for speditørene. Ved direktekjøring har speditørene i stor grad kunne la deklarasjoner for innførsler som skjer utenfor normal arbeidstid gjennomføres når de er på jobb igjen neste dag.

Basert på spørreundersøkelsen som ble sendt ut våren 2023 svarte majoriteten av aktørene at de vil kunne tilpasse seg avvikling av direktekjøringsordningen på under ett år. Men, det er fortsatt stor usikkerhet blant aktørene rundt hvilke effekter endringene vil ha. Speditører og store aktører (målt i omsetning og antall deklarasjoner) og aktører som samarbeider med lite digitaliserte utenlandske aktører vil ha størst utfordringer med å omstille seg. Det er også antatt at speditører som jobber med innførselsdeklarasjon for bil vil bli påvirket i sterkest grad av tiltaket, men at også speditørtjenester for flytransport blir påvirket til en viss grad. Deklarasjoner ved andre transportmøter forutsettes upåvirket. Antall innførselsdeklarasjoner per transportmåte viser at andelen bil er 47 prosent mens flytransport tilsvarer 46 prosent. Vi antar at alle innførsler på bil påvirkes mens virkningen blir halvparten så stor for innførsel ved fly. Samlet forutsetter vi dermed at kun påvirkes dermed at 70 prosent av alle speditører vil bli påvirket av tiltaket. Vi har videre delt speditørene inn i tre grupper for å vurdere virkningene.

4.3.2. Hvordan påvirkes de ulike aktørene?

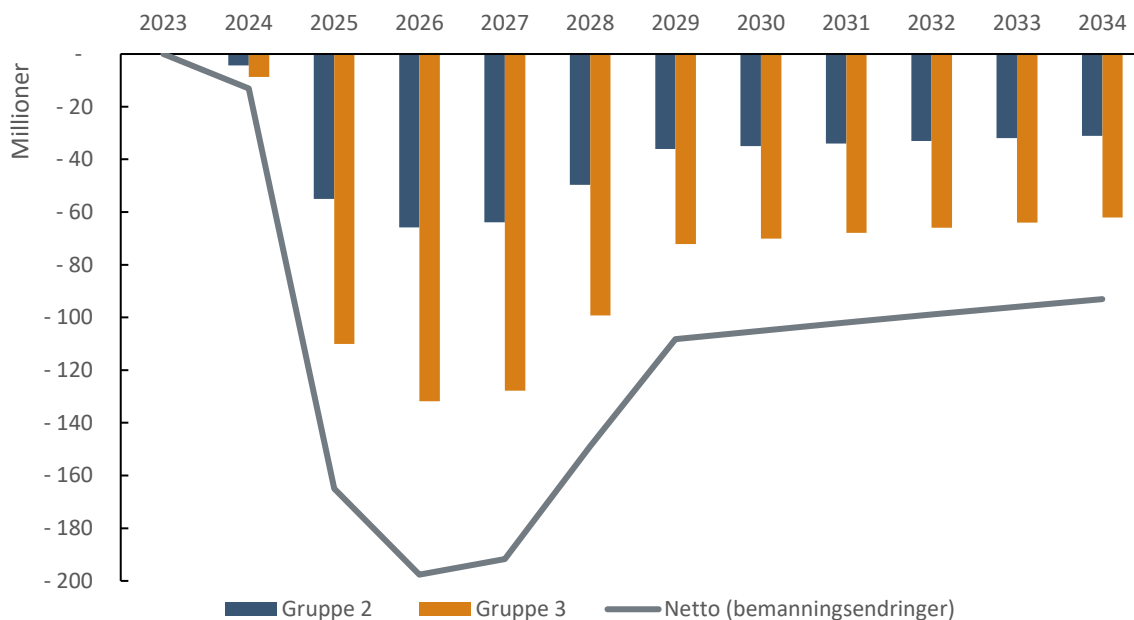
Vi deler aktørene inn tre grupper etter deres evne til å omstille seg til tiltaket. Vi anslår følgende effekt på de ulike aktørgruppene:

- **Gruppe 1:** Aktører som ser for seg å kunne lett tilpasse seg. Vi anslår at dette omfatter omtrent 40 prosent av aktørene, og i hovedsak vareeiere, transportører og enkelte speditører. Her vil bemanningskostnadene forbli uendret.
- **Gruppe 2:** Aktører som ser for seg en noe krevende omstilling. Vi anslår at dette omfatter omtrent 30 prosent av alle aktører, og i hovedsak speditører. Her forventer vi økte bemanningskostnader tilsvarende 5 prosent økning i lønnskostnader.
- **Gruppe 3:** Aktører som forventer en krevende omstilling. Vi antar at dette omfatter omtrent 30 prosent av alle aktører, og i hovedsak speditører. Vi forventer her økte bemanningskostnader tilsvarende 10 prosent økning i lønnskostnader. I figuren under kan vi se antatt forventet økning i bemanningskostnader for de hhv gruppe 2 og 3, samt deres samlede nettokostnad.

Flere av aktørene vil gradvis innfase nye arbeidsprosesser for å sikre at de er klare for avviklingen 1. april 2025, vi antar derfor at kostnadene for næringslivet knyttet til bemanning vil starte allerede i 2024. Vi antar videre at aktørene noen år etter full innføring vil forbedre arbeidsprosessene sine, blant annet grunnet at flere (utenlandske) samarbeidspartnere digitaliseres. Vi forventer at dette vil medføre at

bemanningskostnadsøkningen derfor vil reduseres noe over tid. Vi forventer dermed en reduksjon i kostnadsøkninger fra 2028 og at de stabiliserer seg fra 2029 og utover.²⁴

Figur 16 Forventet økning i kostnad for næringslivsaktørene (realprisjustert). Kilde: SSB, Menon Economics



I tabellen under presenteres de forventede økte kostnadene som følge av endringer i bemanningskostnader for næringslivet over analyseperioden. Kostnadene er neddiskonterte.

Tabell 11: Prissatte virkninger for næringslivet (kostnader)

Prissatte virkninger (MNOK 2023-kroner) – forventet netto nåverdi	
Næringslivet: Økte kostnader	-1 320

4.4. Ikke-prissatte virkninger

Det finnes ikke grunnlag for å prissette de fleste av gevinstene av avvikling av direktekjøringsordningen. Disse gevinstene behandles derfor som ikke-prissatte virkninger i analysen, men vi har gjennomført eksempelberegninger for å gi et bedre bilde på størrelsesordenen på virkningen. I vurderingene av de ikke-prissatte virkningene følger vi de samme prinsippene som for de prissatte ved å vurdere hvor mange som blir berørt, hvordan de blir påvirket og hvilke verdier/tap det medfører per berørte enkeltaktør.²⁵ Vi beskriver virkningene og vurderer deretter deres samlede forventede konsekvens på en skala fra Svært liten positiv til Svært stor positiv for nyttevirkinger og fra Svært liten negativ til Svært stor negativ for

²⁴ Vi antar at 25 prosent av kostnadene tilknyttet avviklingen kommer i 2024, deretter er det 90 prosent i 2025 og 100 prosent fra 2026. Fra 2028 antar vi at kostnadene reduseres til 80 prosent og deretter 60 prosent fra 2029 og ut.

²⁵ DFØs veileder i samfunnsøkonomiske analyser (2023)

kostnadsvirkninger. Den samlede konsekvensen følger tiltakene og sier noe om omfang og verdi på virkningen. Eksempelvis vil en virkning vurderes som å ha en svært stor samfunnsøkonomisk konsekvens dersom den enten treffer veldig mange og/eller er en prosess som gjennomføres hyppig, eller om det er en særlig negativ virkning som unngås for hver berørt enkeltaktør. Skalaen er som følger:

Tabell 12: Skala for vurdering av ikke-prissatte virkninger

Skala for vurdering av de ikke-prissatte virkningene								
Meget stor negativ	Stor negativ	Middels negativ	Liten negativ	Ubetydelig / ingen	Liten positiv	Middels positiv	Stor positiv	Meget stor positiv

Vi forventer flere positive nyttevirkninger som følge av avvikling av direktekjøringsordningen. De beskrives i det følgende.

4.4.1. Gevinster ved styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø

Ved å avvikle direktekjøring og innføre deklarasjonsplikt før eller senest ved grensepassering, vil Tolletaten få informasjon tidligere og bedre muligheter for kontroll av varene som blir innført. Tidligere informasjon gjør at Tolletaten kan forvalte og medvirke til at regelverket for toll og grensekryssende vareførsel etterleves på en bedre måte enn tidligere, og potensielt hindre innførsel av varer som kan være til skade for mennesker, dyr og samfunnet. Bedret opprettholdelse av regelverket vil sannsynligvis medføre til positive samfunnsøkonomiske virkninger, som vil tilfalle befolkningen og samfunnet for øvrig. Disse virkningene er nærmere utdypet i avsnittene som følger.

Redusert risiko for sykdom blant mennesker og husdyr (matvarer og dyrefôr) – mattilsynet

Matvarer og dyrefôr som er uforsvarlig håndtert, gir økt risiko for sykdommer som matforgiftning til mennesker eller animalske sykdommer til dyr. Lite og dårlig kontroll på næringsmidler og dyrefôr som i dag kjøres direkte til varemottak og deklarerer på et senere tidspunkt kan øke risikoen for sykdom blant mennesker og husdyr. I dag meldes helsefarlig mat og fôr gjennom det europeiske meldesystemet RASFF²⁶. Manglende informasjon om og kontrollmuligheter for importerte næringsmidler og fôr grunnet direktekjøringsordningen bidrar til å begrense mattilsynets muligheter for å stoppe helsefarlige matvarer før den har nådd forbrukerne.

Ved at man avvikler direktekjøringsordningen, vil man potensielt kunne stoppe helsefarlig mat og fôr tidligere. Mattilsynet anser sannsynligheten for at et større smitteutbrudd inntreffer grunnet manglende kontroll på importerte matvarer som svært liten. Den primære konsekvensen av økt mulighet for å stoppe helsefarlige næringsmidler tidligere er i henhold til informasjon innhentet gjennom intervju med Mattilsynet redusert omfang av matforgiftning i befolkningen. En rekke andre mekanismer er imidlertid på plass for å unngå at fordervede matvarer konsumeres av forbrukerne, og mer treffsikre kontroller på grensa kun vil påvirke én risikofaktor. Vi forventer derfor ikke at avviklingen av direktekjøringsordningen vil være

²⁶ Rapid Alert System for Food and Feed

av stor betydning for risikoen for matforgiftning. Norge har allerede en lav forekomst av matvareforgiftning sammenlignet med andre land, samtidig som ikke alle utbrudd kan skyldes direktekjøringsordning.

For tiltaket «Avvikling av direktekjøringsordningen», vurderer vi virkningen til å være **liten, men positiv**.

Redusert risiko for helseskade via importerte giftige/farlige forbrukervarer

Mange forbrukervarer kan være helseskadelige eller inneholde helseskadelige og farlige stoffer. Det kan være vanskelig for individuelle forbrukere å ta beslutninger på hvilke produkter som er helseskadelige, og det er derfor forventet at de produktene man konsumerer i Norge skal ha høy produktsikkerhet slik at man ikke risikerer å bli utsatt for fare. Dårlig kontroll av innførsel av helse- og miljøskadelige produkter inn til Norge gjør det vanskelig å garantere produktsikkerhet, og kan påføre skade på både folkehelsen og miljøet.

Utbredt bruk av netthandel har skapt økt tilgjengelighet på varer som kan være ulovlige eller inneholde ulovlige og farlige stoffer. En ny nordisk kontroll av netthandel 2023 viste at 37 prosent av de kontrollerte varene i tilgjengelige netthandler er ulovlig å selge i Norge fordi de inneholder forbudte stoffer.²⁷ Store deler av de ulovlige produktene kom fra dropshipping-netthandel, en form for detaljhandel hvor selgeren aksepterer kundeordrer uten å ha varen på sitt eget lager. Netthandlene importerer så varene fra selger av varen og sender den direkte til kunden. Det er ofte lav kunnskap om innholdet i disse produktene, og de som tilbyr dem har ofte dårlige prosedyrer og sikkerhetsstandarder for å garantere produktsikkerhet. I kontrollen var de vanligste feilene for høy konsentrasjon av bly i elektriske produkter, for høy konsentrasjon av DEHP og SCCP i myk plast, og for høy konsentrasjon av kadmium i smykker. Ukontrollert import av slike restriksjonsbelagte varer kan gi negative innvirkninger på forbrukerhelsen, gjennom eksempelvis skadeeffekter på hormonregulering og ødeleggende effekter på naturressurser og økosystemer. Bly er også en svært giftig miljøgift, som selv i små doser kan gi langsiktige skadevirkninger.

Tiltaket er forventet å medvirke til å stoppe flere ulovlige og restriksjonsbelagte varer før grensepassering enn Tolletaten klarer i dag. Sykdom og forgiftning grunnet farlige og giftige forbruksvarer er imidlertid begrenset, og mer treffsikre kontroller vil trolig kun redusere risikoen for at slike varer havner i omløp noe. Vi vurderer virkningen derfor som **liten, men positiv**.

Redusert risiko for helse- og miljøskade via importerte kjemikalier og gasser

Ettersom en rekke kjemikalier og gasser har potensial for å påføre skader på både mennesker, dyr og miljø, er de ofte restriksjonsbelagt og pålagt særavgifter. Direktekjøringsordningen gjør det vanskeligere å kontrollere innførselen av disse varene. Ukontrollert import av forbudte eller farlige kjemikalier og gasser kan utgjøre en trussel mot folkehelsen og miljøet. Avviklingen av direktekjøringsordningen kan øke sjansen for å stoppe slike farlige kjemikalier og gasser før de har rukket å gjøre skade på liv, helse eller miljø.

Den høye satsen på særavgifter for enkelte kjemikalier og gasser gir i tillegg incentiver for å innføre varene ulovlig. Det er gjort funn av ulovlig innført fluorholdige gasser som kan påføre store skader på miljøet, som

²⁷ Se <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/18018606/en-av-tre-produkter-i-netthandel-var-forbudte?publisherId=17847187&lang=no>

viser at det forekommer smugling av denne type varer. Potensielt vil de som forbruker og omsetter ulovlig innførte kjemikalier og gasser, ikke ha de samme sikkerhetsrutinene for å hindre miljøutslipp som dem som bruker lovlige alternativer.

Omfanget av helse- eller miljøskade grunnet manglende kontroll av farlige gasser og kjemikalier er imidlertid begrenset, og vil kun reduseres av tiltaket i den grad varene faktisk oppføres på en innførselsdeklarasjon. Over analyseperioden vurderer vi dermed virkningen å være **liten, men positiv**.

Reduserte eksternaliteter tilknyttet ulovlig konsum og omsetning av legemidler som inneholder narkotiske virkestoffer

Import, omsetning og bruk av legemidler er strengt regulert og overvåket i Norge. Legemiddelverket er ansvarlige for å godkjenne og overse legemidler for å sikre trygg og effektiv bruk. De største importørene av legemidler har imidlertid gode interne rutiner og deres omsetning av legemidler som inneholder narkotiske stoffer er strengt regulert. Samtidig finnes andre, mindre aktører som importerer legemidler hvor risikoen for at slike legemidler kommer på avveie anses som noe høyere. Privat import av legemidler er også utbredt. Med dagens direktekjøringsordning blir stort sett alt av legemidler som importeres kjørt direkte til varemottak.

Import av legemidler til privat eller annen bruk er også utbredt, og under en omfattende kontrollaksjon over én uke i 2009 stanset Toll- og avgiftsetaten nærmere 200 000 legemiddelenheter til privatpersoner, tilsvarende en årlig import på 10 millioner ulovlige legemidler.²⁸ Vi forventer imidlertid at tiltaket i liten grad vil påvirke omfanget av slik ulovlig innførsel, da ulovlige legemidler hverken i dag eller i framtiden kan antas å oppføres i innførselsdeklarasjoner.

Avviklingen av direktekjøringen vil medføre en svak reduksjon i risikoen for at importerte legemidler kommer på avveie, men de største risikokildene vil bestå. Vi forventer derfor at virkningen er **liten, men positiv**.

4.4.2. Gevinster ved økt opplevd trygghet, samt betalingsvilje for å sikre økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverk og overholdelse av internasjonale forpliktelser

Store deler av befolkningen i Norge har trolig betalingsvilje for å stoppe at ulovlige varer blir innført i Norge, noe som blant annet kommer til uttrykk ved at ingen større partier i Norge foreslår å redusere Tolletatens budsjetter for å kunne redusere avgifts- og skattetrykket. Tolletatens budsjett for 2022 tilsvarer 468 kroner per person på minst 20 år i Norge. Til tross for at befolkningen trolig i svært liten grad har reflektert over hvor stor andel av deres skattepenger som går til å finansiere tolletaten så indikerer det likevel befolkningens betalingsvillighet for at tolletatens samfunns mål nås. Ettersom avviklingen av direktekjøringsordningen vil øke Tolletatens evne til å forhindre at ulovlige og farlige varer vil komme over grensen, vil den opplevde tryggheten i befolkningen trolig øke. Direktekjøringsordningen vil også kunne medføre at Tolletaten i større grad er i stand til å hindre at sanksjonsbelagte russiske varer kommer i omløp.

²⁸ Høringsnotat – beslagleggelse og destruksjon av ulovlig privatimporterte legemidler samt forslag til endringer i reglene for privatimport av legemidler.

Sanksjonene grunnet russisk krigføring i Ukraina har bred støtte i den norske befolkningen og befolkningen har med høy sannsynlighet betalingsvillighet for at Norge evner å håndheve importforbudet mot russiske varer.

Vi har gjennomført en break-even analyse av hvor høy betalingsvilligheten til den voksne befolkningen for økt trygghet mm. gjennom avvikling av direktekjøringsordningen må være, dersom gevinsten av økt trygghet skal være på samme nivå som prissatte kostnader for næringslivet. Dersom hver person over 20 år bosatt i Norge er villig til å betale 32 kr årlig vil gevinsten overstige næringslivets kostnader. Dette tilsvarer en 7 prosents økning av Tolletatens nåværende finansiering over skatteseddelen. Vi anser det som sannsynlig at befolkningen kan ha en betalingsvillighet tilsvarende eller høyere enn dette for å oppnå den bedre kontrollen på vareinnførselen inn i Norge som tiltaket vil medføre. På bakgrunn av dette forventes virkningen å være **middels positiv**.

4.4.3. Økt produktivitet for næringslivet, blant annet grunnet bedre konkurranseforhold for lovlidige aktører

Toll- og avgiftsunndragelse kan føre til uheldige konkurransevidninger i norske markeder ved at aktører som ikke opererer i tråd med toll- og avgiftsregelverket kan oppnå urettferdige konkurransefordeler. Uredelige aktører kan ved å unndra seg toll og avgifter ved innførsel og få lavere kostnader enn potensielt mer produktive, lovlidige konkurrenter. Toll- og avgiftsunndragelse vil dermed gå direkte ut over konkurransedyktigheten og lønnsomheten til aktører som etterlever toll- og avgiftsregelverket. Over tid vil konkurransevidningene kunne føre til at lovlidige aktører blir konkurrert ut av markedet, noe som igjen kan lede til høyere priser for konsumentene og lavere produktivitet i næringslivet.

Økt treffsikkerhet på grensekontroller grunnet bedret informasjonsgrunnlag ved grensepassering, gir større mulighet for og økt treffsikkerhet på fysiske kontroller, som kan bidra til økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverket. Flere og mer treffsikre kontroller også ha en avskrekkende effekt på uredelige aktører, og bidra til at flere følger regelverket. Avviklingen av direktekjøringsordningen kan dermed redusere uheldige konkurransevidninger som følger av at enkelte aktører ikke opererer i tråd med toll- og avgiftsregelverket. Det vil i tillegg kunne redusere omfanget av ressursbruk benyttet på å omgå regelverket. Ressurser brukt på å omgå regelverk er et rent samfunnsøkonomisk tap. Samlet forventer vi derfor at produktivitet i næringslivet som helhet kan øke noe i berørte næringer.

I tillegg vil avviklingen av direktekjøringsordningen kunne medføre konkurransevidninger i form av at de som enkelt kan omstille seg og holde kostnadene nede vil kunne utkonkurrere noen av de som har en hardere omstilling og høyere kostnadsøkninger. Dette vil også kunne bidra til økt produktivitet for næringslivet som helhet. Ettersom en lang rekke forhold har større innvirkning på produktiviteten i næringslivet, og manglende etterlevelse av toll- og avgiftsregelverket trolig kun påvirker konkurranseforholdene betydelig i et mindre utvalg næringer, vurderer vi virkningen som **liten, men positiv**.

4.4.4. Økt ressursbruk for regelverkseiere (og Tolletaten)

Når Tolletaten får innførselsdeklarasjon før grensepassering, vil det kunne føre til endringer i arbeidsprosesser for både regelverkseiere og Tolletaten. At Tolletaten får mulighet til å avvise varer ved grensa i større grad, vil medføre at regelverkseiere må komme med hurtigere svar tilknyttet vareinnførselen. Dette kan potensielt medføre behov for økt bemanning for personale med kompetanse og myndighet til å avgjøre om innførselen er i tråd med regelverkseierens forståelse av reglene.

Flere regelverkseiere oppgir at det ikke er avklart hvem som i størst grad må og i hvor stor grad de må øke sin ressursbruk for å kunne sikre at manglende godkjenning av restriksjonsbelagte varer ikke medfører unødig ventetid på grensa, etter at direktekjøringsordningen er avviklet. Per dags dato vil det kreve et kompetanseløft hos Tolletaten, samt at de må bli delegert myndighet for å forvalte større deler av regelverket, hvis de skal kunne ta noe av arbeidsbyrden fra regelverkseierne. I en samfunnsøkonomisk kontekst er det ikke avgjørende om kostnaden bæres av regelverkseierne eller tolletaten, da begge aktører er skattefinansierte. Dersom ansvarsfordelingen uklar eller systemene for å håndtere godkjenning av restriksjonsbelagte varer er dårlige, vil det imidlertid kunne medføre potensielt betydelig økte kostnader, både i form av dobbeltarbeid og koordineringskostnader, men også i form av kostnader for næringslivet ved unødig opphold på grensa. Sannsynligvis vil betydelige kostnader unngås ved at hensiktsmessig ansvarsfordeling og gode rutiner etableres, men det eksisterer en restrisiko slike kostnadsøkninger.

Avviklingen av direktekjøringsordningen og medfølgende økt treffsikkerhet i kontroller har tilstrekkelig stor avskrekkende effekt på uredlige aktører, kan det i andre rekke bety at behovet for kontroller fra regelverkseiere og Tolletaten reduseres. Denne andreordensvirkningen kan bidra til å redusere eventuelle økninger i ressursbruk i tolletaten og hos regelverkseierne. I tillegg vil økt informasjonsgrunnlag for innførselsdeklarasjon før eller senest ved grensepassering kunne føre til bedre mobilisering og utnyttelse av tolletatens ressurser slik at den brukes der den er mest effektiv. Vi vurderer derfor virkningen som **liten negativ**.

4.4.5. Redusert skattefinansieringskostnad for samfunnet for øvrig

Dersom aktører ikke etterlever toll- og avgiftsregelverket vil staten måtte erstatte disse inntektene gjennom andre, vridende skatter og avgifter. I samfunnsøkonomiske analyser legges det til grunn en skattefinansieringskostnad på 20 prosent. Økt skatteproveny vil ha en positiv påvirkning på skattefinansieringskostnaden, mens økt ressursbruk for det offentlige vil ha en negativ påvirkning på skattefinansieringskostnaden. Dersom staten drar inn større summer i toll og avgifter fra norske aktører er det en fordelingsvirkning fra næringslivet og befolkningen og til staten og ikke en samfunnsøkonomisk gevinst i seg selv. Det økte provenyet vil imidlertid medføre redusert behov for andre, vridende skatter og dermed redusere skattevridningskostnadene. Økt proveny fra toll- og avgift fra utenlandske aktører ville vært en direkte samfunnsøkonomisk gevinst, men Tolletaten vurderer det som at direktekjøringsordningen ikke vil påvirke proveny fra utenlandske aktører.

Toll- og avgiftsregelverket fastsetter tollsatser og avgifter knyttet til inn- og utførselen av ulike typer varer, og er utviklet for å nå politiske fastsatte mål, samt bidra med inntekter til staten. Avviklingen av direktekjøringsordningen er ventet å gi bedre oversikt og kontroll over varestrømmene inn i landet, samt

øke mulighetene for å fysisk kontrollere varer basert på innførselsdeklarasjonen. Dette vil være med på å bidra til mindre omfang på toll- og avgiftsunndragelse ved at risiko for uriktige og ufullstendige opplysninger om varer fra både redelige og uredelige aktører reduseres. Som et eksempel kan tapte inntekter fra avgifter på lovlige kjemikalier og gasser påvirke statens økonomi negativt der det finnes særavgifter for import av gasser som ikke blir innkrevd. Avvikling av direktekjøringsordningen vil med andre ord gi økte muligheter for kontroll og bedret treffsikkerhet i kontroller, noe som trolig vil bidra til økt toll- og avgiftsgrunnlag og proveny for staten. Dette vil igjen medføre reduserte skattevridningskostnader.

Det er vanskelig å estimere størrelsen på generell toll- og avgiftsunndragelse, men omfanget er trolig ikke ubetydelig. Denne virkningen behandles derfor som en ikke-prissatt virkning. For å synliggjøre den potensielle størrelsen av virkningen har vi imidlertid gjennomført en enkel eksempelberegning.

I 2021 medførte Tolletatens kontroller som traff og medførte oppjustert toll- og avgiftsgrunnlag økt proveny på om lag 13 millioner kroner. Dette utgjør om lag 0,19 prosent av det totale toll- og avgiftsgrunnlaget på importerte varer og om lag 2 prosent av næringslivets prissatte årlige omstillingskostnad som følge av avvikling av direktekjøringsordningen.

Dagens treffprosent i grensek kontroll er på 15,8 prosent²⁹ og vil trolig øke etter innføringen av alle tiltakene i Tolletatens digitaliseringsløft. Ved innføring av ICS2³⁰ i Sveits opplyser Tolletaten at treffprosenten økte til om lag 25 til 30 prosent. Dersom treffprosenten i Norge øker til 30 prosent og omfanget av oppjustering av toll- og avgiftsgrunnlag per treff ikke endres, vil dette innebære en økning i proveny på om lag 13 millioner årlig. Tiltakene kan i tillegg medføre at flere tilfeller av mer omfattende (tilsiktet eller utilsiktet) unndragelse av toll- og avgifter oppdages i kontroller, grunnet at de blir mer målrettede. Hvis vi antar at treffprosenten øker til 30 prosent og at oppjustering av toll- og avgiftsgrunnlag per treff i tillegg dobles, vil provenyet øke med om lag 39 millioner kroner årlig. Dette vil kun medføre i underkant av 8 millioner kroner årlig i samfunnsøkonomisk gevinst som følge av redusert skattefinansieringskostnad. Selv under slike optimistiske forutsetninger vil gevinsten dermed kun utgjøre om lag 6 prosent av næringslivets prissatte årlige kostnader forbundet med å avvike direktekjøringsordningen.³¹

I tillegg kommer at økt ressursbruk hos regelverkseiere og Tolletaten vil kunne medføre økte kostnader, som vil medføre økt skattefinansieringskostnad. Om tiltaket medfører nettoøkning eller reduksjon i proveny er usikkert, men vi vurderer det som mest sannsynlig at det vil medføre en svak økning. Vi vurderer derfor virkningen som **svært liten, men positiv**.

4.5. Vurdering av usikkerhet

Tiltakets evne til å redusere innførsel av varer som har negative konsekvenser for Norges befolkning er knyttet opp til usikkerheten omkring hvor stort omfanget er i dag, og til hvor stor grad innførselen vil reduseres ved å avvike direktekjøringsordningen. Det er helt sikkert at avviklingen av direktekjøringsordningen vil føre til at Tolletaten har større kontroll på vareinnførsel grunnet tilgang på

²⁹ Tolletaten Årsrapport 2022

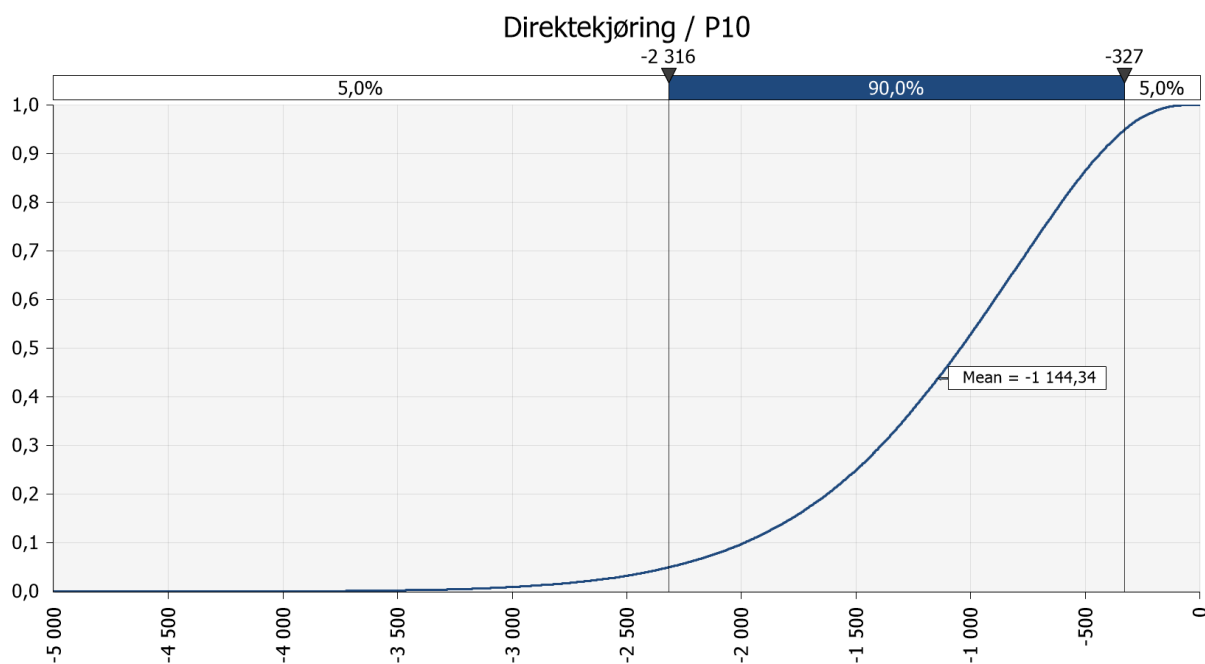
³⁰ Se https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/customs-security/import-control-system-2-ics2-0_en

³¹ Omregnet til en annuitet verdsetter vi de årlige kostnadene for næringslivet til om lag 135 millioner kroner årlig.

innførselsdeklarasjon allerede ved grensepassering, men det vil fortsatt være usikkerhet rundt i hvilken grad dette vil være med å redusere de negative samfunnsøkonomiske virkningene ved ulovlig vareinnførsel.

Når det kommer til de prissatte kostnadene for næringslivet har vi i Tabell 11 vist forventningsverdien av virkningen, og bak disse skjuler det seg en usikkerhet. For å synliggjøre dette har vi gjennomført en usikkerhetsanalyse av de prissatte virkningene for næringslivet av avvikling av direktekjøringsordningen. Vi har her fastsatt usikkerhetsspenn for alle sentrale usikkerhetsfaktorer,³² og deretter simulert usikkerheten ved hjelp av Monte Carlo-simuleringer. Figuren under illustrerer usikkerhetsspennet for prissatte virkninger for næringslivet i form av en S-kurve. Denne kurven angir kumulativ sannsynlighet i prosent (y-aksen) for at virkningene er lik eller lavere enn en tilhørende verdi på x-aksen. Da denne usikkerhetsanalysen kun inkluderer de prissatte kostnadene, ser vi kun negative verdier. Gjennomsnittlig kommer vi til at næringslivet vil oppleve en samlet prissatt kostnad på 1 144 millioner 2023-kroner. Den samlede kostnaden vil med omtrent 50 prosent sannsynlighet vil ligge mellom 1 500 og 700 millioner kroner. Den største usikkerhetsfaktoren er hvor stor andel av speditørmarkedet som vil oppleve økte bemanningskostnader, fulgt av hvor store kostnadsøkningene vil bli for de som opplever økte bemanningskostnader.

Figur 17: Kumulativ sannsynlighetsfordeling for samlede prissatte virkninger for næringslivet av avvikling av direktekjøringsordningen. Millioner 2023-kroner. Kilde: Menon Economics



Det er stor usikkerhet hvordan ulike deler av næringslivet vil bli påvirket av endringene. For noen aktører vil endringen medføre at de må utkontraktere deler av arbeidet som tidligere har vært gjort internt i virksomheten til mer spesialiserte partnere. I mange tilfeller vil dette kun innebære en overflytting av oppgaver fra en aktør til en annen og ikke en nettoøkning i kostnader. Andre aktører kan oppleve noen

³² Usikkerhetsfaktorer for virkninger av avvikling av direktekjøringsordningen: Andel av det totale speditørmarkedet som vil påføres økte bemanningskostnader, hvor store økninger i bemanningskostnader disse vil få og andel av de økte bemanningskostnadene som kan veltes over på utenlandske aktører. Disse er nærmere beskrevet i vedlegg A.

besparelser i form av redusert tidsbruk på grensa, mens en tredje gruppe vil oppleve at eksisterende arbeidsprosesser blir mer ressurskrevende å gjennomføre.

4.6. Vurdering av fordelingsvirkninger

Fordelingsvirkninger er overføringer av ressurser mellom samfunnsaktører som ikke medfører en kostnads- eller nyttevirkning for samfunnet som helhet. Slike fordelingsvirkninger kan være av stor betydning, selv om det ikke kommer direkte frem i vurderingen av samfunnsøkonomisk lønnsomhet. Noen grupper kan bli ufordelaktig påvirket til tross for at det helhetlige bildet er samfunnsøkonomisk lønnsomt, mens andre grupper kan komme særlig godt ut av tiltaket. Hvilke grupper som blir berørt og hvordan disse berøres er derfor relevant for beslutningstakere, særlig hvis det er spesielt sårbare grupper i samfunnet som blir berørt slik at eventuelle kompenserende tiltak kan vurderes.

De største fordelingsvirkningene i avviklingen av direktekjøringsordningen kommer som følge av at noen av næringsaktørene må ta en større kostnad i omstillingen, mens andre aktører i næringslivet og samfunnet får nyttevirkningene. Som beskrevet tidligere i dette notatet er det stor usikkerhet knyttet til den samlede effekten for næringslivet, men basert på analysene forventer vi at noen har en enkel omstilling og at andre har en mer kostnadskrevende omstilling. Aktører med mange utenlandske samarbeidspartnere med lav grad digitalisering og store aktører målt etter antall deklarasjoner virker å ha størst utfordringer med å omstille seg. Høyere kostnader kan forventes å i stor grad kunne veltes over i høyere priser til sluttkundene, slik at denne kostnaden vil tilfalle både næringslivet selv, i form av redusert verdiskaping, og innbyggere for øvrig, i form av høyere priser på varer. Hvor stor andel som veltes over i høyere priser er avhengig av konkurransesituasjonen i de ulike markedene. Det kan også medføre at noen av aktørene blir utkonkurrert til fordel for mer effektive konkurrenter eller at noen aktører må benytte spesialiserte partnere til å gjennomføre arbeid som de tidligere har gjort selv.

Samlet sett forventes størstedelen av både nyttevirkningene og kostnadene tilfalle samfunnet for øvrig. Det er dermed lite trolig at avviklingen av direktekjøringsordningen vil føre til noen store uheldige fordelingsvirkninger når man ser på helheten av virkningsbildet.

4.7. Samlet vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Det er usikkerhet forbundet med hvordan ulike grupper av næringsaktørene blir påvirket. Likevel er det sannsynlig at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å avvikle direktekjøringsordningen. Dette skyldes i hovedsak forventningen om at tiltaket vil føre til bedre kontroll av vareinnførsel på grensa, som antas å føre til flere positive samfunnsøkonomiske virkninger for samfunnet for øvrig, og da spesielt i form av økt opplevd trygghet for befolkningen.

Kostnadene som vil bli påført næringslivet er forbundet med høy usikkerhet rundt deres evne til å omstille seg. Ved større endringer i arbeidsprosesser kan det være enkelt å forutse kostnader basert på dagens prosedyrer, selv om det sannsynligvis vil bli funnet nye metoder for å jobbe effektivt og med lavere kostnader i fremtiden.

Med økende antall grensepasseringer og økende krav om digitalisering og kontroll vil en endring i Tolletatens prosedyre for vareinnførsel være uunngåelig over tid. Tiltaket vil kunne påføre noen umiddelbare kostnader til aktørene, men over tid med nye prosesser vil sannsynligvis tiltaket i det påføre positive samfunnsøkonomiske virkninger.

Tabell 13: Oppsummeringstabell. Samfunnsøkonomiske kostnads- og nyttevirksomheter som følge av avvikling av direktekjøringsordningen. Prissatte virkninger er i nåverdi MNOK 2023. Både prissatte og ikke-prissatte virkninger er vurdert til forskjell fra nullalternativet.

Prissatte virkninger (MNOK 2023-kroner) – forventet netto nåverdi	
Næringslivet: Økte kostnader	-1 320
Prissatt netto nytte	-1 320
Ikke-prissatte virkninger – forventet virkning	
Samfunnet for øvrig: Redusert risiko for sykdom blant mennesker og husdyr (matvarer og dyrefôr)	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Redusert risiko for helseskade via importerte giftige/farlige forbrukervarer	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Redusert risiko for helse- og miljøskade via importerte kjemikalier og gasser	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Reduserte eksternaliteter tilknyttet ulovlig konsum og omsetning av legemidler som inneholder narkotiske virkestoffer	Liten positiv virkning
Samfunnet for øvrig: Økt opplevd trygghet, samt betalingsvilje for å sikre økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverk og overholdelse av internasjonale forpliktelser	Middels positiv virkning
Næringslivet: Økt produktivitet for næringslivet, blant annet grunnet bedre konkurranseforhold for lovlige aktører	Liten positiv virkning
Tolletaten/det offentlige: Økt ressursbruk regelverkseiere (og Tolletaten)	Liten negativ virkning
Det offentlige: Redusert skattefinansieringskostnad for samfunnet for øvrig	Svært liten positiv virkning
Samlet vurdering av ikke-prissatte virkninger	Middels positiv virkning

5. Samlet vurdering av Tolletatens digitaliseringsløft

Det er gjennomført flere analyser av de ulike delene av Tolletatens digitaliseringsløft. Menon har i 2023 vurdert virkningene som følge av avviklingen av direktekjøringsordningen. I tillegg er det tidligere gjennomført flere analyser for å vurdere effekten av digital håndtering av melde- og opplysning og andre tilhørende digitaliseringstiltak. Det er ikke gjennomført en helhetlig analyse av alle tiltakene i Tolletatens digitaliseringsløft, men samlet dekker de gjennomførte analysene helheten.

Samlet forventes det at digitaliseringsløftet medfører store samfunnsøkonomiske gevinster i form av blant annet tidsbesparelser, styrket personvern, rettssikkerhet og likebehandling, bedre konkurransevilkår for lovlidige aktører, styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø, samt økt etterlevelse toll- og avgiftsregelverk. Disse gevinstene vil tilfalle samfunnet, næringslivet, og støtte opp under samfunnsoppdraget til offentlige aktører som er regelverkseiere og Tolletaten selv. Samtidig er det flere kostnader forbundet med de endringene som gjennomføres.

Tabellen under oppsummerer gevinstene som følger av avvikling av direktekjøringsordningen og andre digitaliseringstiltak som er del av digitaliseringsløftet, inkludert digital melde- og opplysningsplikt.³³ Det er både prissatte og ikke-prissatte virkninger.

Tabell 14: Oppsummering av prissatte og ikke-prissatte virkninger relativt til nullalternativet fordelt etter tiltak de kommer av. Prissatte virkninger er i nåverdi MNOK 2023. De ikke-prissatte virkningene vurderes på en ni-delt skala (meget stor negativ, stor negativ, middels negativ, liten negativ, ubetydelig/ingen, liten positiv, middels positiv, stor positiv, meget stor positiv). Kilde: Menon Economics og Tolletaten (ulike analyser gjennomført i 2019-2023)

Næringslivet / privatpersoner		
Nytte- og kostnadsvirkninger	Virkning av i hovedsak hvilket tiltak	Størrelse
Tidsbesparelser ved grensepassering	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	2 740 MNOK ³⁴
Økte bemanningskostnader	Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	-1 320 MNOK
Omstillingskostnader (IT- og opplæringskostnader)	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	-210 MNOK ³⁵
Andre omstillingskostnader (endret tidsbruk før og i etterkant av grensepassering)	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Middels negativ virkning
Tidsbesparelser ved færre stopp av lovlidige passeringer	Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)	Liten positiv virkning

³³ Virkninger fra andre tiltak (inkludert digital melde- og opplysningsplikt) er hentet fra tidligere analyser og er ikke kvalitetssikret eller ettergått i denne runden mtp. endring i forutsetninger eller liknende. Det betyr at det er stor usikkerhet tilknyttet tallene i tabellen. Analysene som ble gjennomført i 2019-2021 inneholder andre forutsetninger, antakelser og tiltaksbeskrivelser enn det Digitoll inneholder i dag. Årsaken er at det arbeides smidig og det har skjedd endringer i tiltak, men også at man har fått mer kunnskap om brukerne og gjort flere utredninger av virkningene siden de tidlige analysene.

³⁴ Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men vi har gjort noe bearbeiding av tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Minutter spart på grensa er hentet fra ANPR-kameraer og viser at EXF-transporter sparer i gjennomsnitt 25 min sammenliknet med ikke-EXF-transporter på Svinesund og Ørje. Kilde: Tolletaten

³⁵ Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men det er gjort noe bearbeiding med tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Tallene baserer seg på blant annet to spørreundersøkelser til næringslivet i 2022 og 2023 hvor det har kommet frem at det er endringen vil medføre IT- og opplæringskostnader for næringslivsaktørene.

Styrking av personvern, rettssikkerhet og likebehandling	<i>Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	Liten positiv virkning
Økt produktivitet (blant annet grunnet bedre konkurransevilkår for lovlidige aktører)	<i>Andre tiltak (digital melde- og avvikling av direktekjøringsordningen)</i>	Middels positiv virkning
Tolletaten / det offentlige		
Nytte- og kostnadsvirkninger	Virkning av i hovedsak hvilket tiltak	Størrelse
Investeringskostnader, driftskostnader og skattefinansieringskostnad	<i>Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	-1 900 MNOK ³⁶
Tidsbesparelser i Tolletaten	<i>Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	80 MNOK ³⁷
Bedre samhandling og kommunikasjon med andre offentlige aktører	<i>Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	Liten positiv virkning
Økt ressursbruk for regelverkseiere (og tolletaten)	<i>Andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	Liten negativ virkning
Samfunnet for øvrig		
Nytte- og kostnadsvirkninger	Virkning av i hovedsak hvilket tiltak	Størrelse
Styrket samfunnsikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø	<i>Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	Middels positiv virkning
Økt opplevd trygghet, samt betalingsvilje for å sikre økt etterlevelse av toll- og avgiftsregelverk og overholdelse av internasjonale forpliktelser	<i>Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	Middels positiv virkning
Økt statlig proveny og reduserte skattefinansieringskostnader	<i>Avvikling av direktekjøringsordningen og andre tiltak (digital melde- og opplysningsplikt)</i>	Svært liten positiv virkning

Det er betydelig usikkerhet knyttet til flere av de verdsatte virkningene oppgitt i tabellen over. Vurderingene stammer fra ulike analyser som er gjennomført på ulike tidspunkt, med ulike forutsetninger og ulikt detaljeringsnivå. Dette innebærer at helheten av digitaliseringsløftet er sett på stykkevis og delt, men det ikke er gjennomført en vurdering av alle tiltakene samlet. Usikkerhet er størst for virkningene som er vurdert i analyser av Digital melde- og opplysningsplikt og andre digitaliseringstiltak, mens usikkerheten er lavere i virkningene av avvikling av direktekjøringsordningen som er analysert høsten 2023.

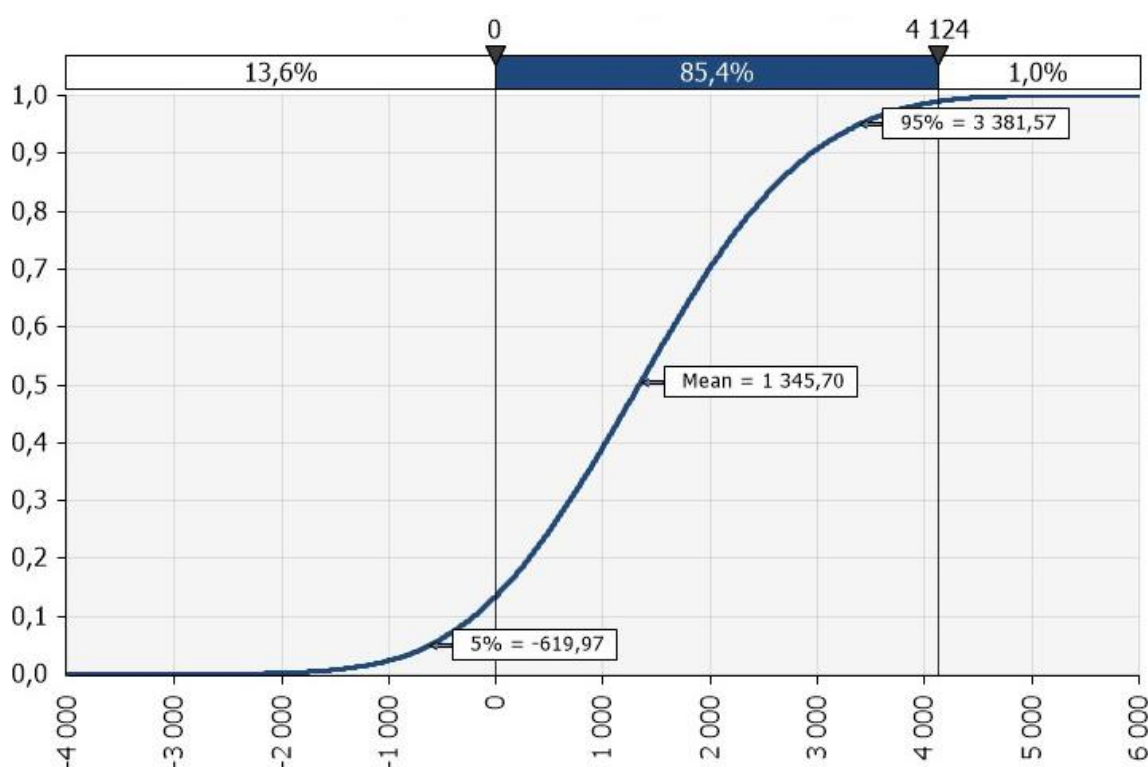
De største prissatte virkningene, både gevinster og kostnader, treffer næringslivet. I tabellen over har vi vist forventningsverdien for virkningene, men bak disse skjuler det seg en betydelig usikkerhet. For å synliggjøre dette har vi gjennomført en usikkerhetsanalyse av de samlede prissatte virkningene for næringslivet av innføring av digital melde og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen. Vi har her fastsatt

³⁶ Vi har tatt utgangspunkt i rapport om «Forventede samfunnsøkonomiske virkningene som følge av Tolletatens Digitaliseringsprogram» fra 2019 og prisjustert til 2023-kroner. Denne kostnadsposten inkluderer alle opprinnelige digitaliseringstiltak som var en del av programmet og dekker både investerings- og driftskostnader. I tillegg inkluderer den kostnadsunnngåelser knyttet til at noen av de digitale systemene saneres og tas ut av drift.

³⁷ Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men det er gjort noe bearbeiding med tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen.

usikkerhetsspenn for alle sentrale usikkerhetsfaktorer,³⁸ og deretter simulert usikkerheten ved hjelp av Monte Carlo-simuleringer. Figur 2 illustrerer usikkerhetsspennet for prissatte virkninger for næringslivet i form av en S-kurve. Denne kurven angir kumulativ sannsynlighet i prosent (y-aksen) for at virkningene er lik eller lavere enn en tilhørende verdi på x-aksen. Man kan lese ut av figuren at det kun er 13,6 prosent sannsynlighet for at næringslivet vil oppleve netto prissatte kostnader som følge av tiltakene, mens det er 86,5 prosent sannsynlighet for nettogevinst. Gjennomsnittlig kommer vi til at næringslivet vil oppleve en samlet prissatt gevinst på 1 346 millioner 2023-kroner. Vi kommer til at den samlede gevinsten med 50 prosent sannsynlighet vil ligge mellom 500 og 2 170 millioner kroner. Tiltakene vil med andre ord med høy sikkerhet medføre en betydelig gevinst for næringslivet.

Figur 18: Kumulativ sannsynlighetsfordeling for samlede prissatte virkninger for næringslivet av innføring av digital melde og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen. Millioner 2023-kroner. Kilde: Menon Economics



Det er stor usikkerhet hvordan ulike deler av næringslivet vil bli påvirket av endringene. For noen aktører vil endringen medføre at de må utkontraktere deler av arbeidet som tidligere har vært gjort internt i virksomheten til mer spesialiserte partnere. I mange tilfeller vil dette kun innebære en overflytting av oppgaver fra en aktør til en annen og ikke en nettoøkning i kostnader. Andre aktører vil oppleve rene besparelser i form av redusert tidsbruk på grensa, mens en tredje gruppe vil oppleve at eksisterende arbeidsprosesser blir mer ressurskrevende å gjennomføre.

³⁸ Usikkerhetsfaktorene for virkninger av digital melde og opplysningsplikt: Tid spart på grensa per godsbil, vekst i transporter som passerer grensa, permanente og varige IT-kostnader for næringslivet. Usikkerhetsfaktorer for virkninger av avvikling av direktekjøringsordningen: Andel av det totale speditørmarkedet som vil påføres økte bemanningskostnader, hvor store økninger i bemanningskostnader disse vil få og andel av de økte bemanningskostnadene som kan veltes over på utenlandske aktører,

Vedlegg A: Usikkerhetsanalyse

Tabellen under angir hvilke forutsetninger vi har lagt til grunn i våre monte carlo-simuleringer av usikkerheten i de prissatte virkningene for næringslivet av digital melde og opplysning og avvikling av direktekjøringsordningen. P10 angir et utfall der det kun er ti prosents sannsynlighet for et enda lavere utfall. P90 angir et utfall vi forventer der det kun er ti prosents sannsynlighet for et enda høyere utfall.

Tabell 15: Oversikt over usikkerhetsfaktorer og usikkerhetsspenn benyttet i usikkerhetsanalyse av prissatte virkninger for næringslivet av digital melde og opplysning og avvikling av direktekjøringsordningen.

Usikkerhetsfaktor			
U1 – Tid spart på grensa	U1 angir hvor mange minutter som vil spares på grensa ved innføring av digital melde og opplysning.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	13	25	35
Kommentar	Usikkerhetsspenn informert av de nyeste, tidligere og prognose for mulige ventetider på grensa. Nedre estimat lik anslått tidsbesparelse ved opprinnelig samfunnsøkonomisk analyse av digital melde og opplysning. ³⁹ Mest sannsynlig hentet fra nyeste kameramåling. ⁴⁰ Øvre estimat anslått basert på vekst i ventetid mellom de to omtalte målingene og informert av at vekst i transporter vil kunne medføre ytterligere kø på grensa.		
U2 – Årlig vekst i grensekryssende transporter	U2 angir forventet vekst i transporter over norske grensepasseringer og påvirker hvor mange transporter som opplever tidsbesparelse gjennom digital melde og opplysning. ⁴¹ Vi antar en korrelasjon på 0,5 med U1 – tid spart på grensa ettersom høyere vekst i antall transporter vil medføre økt kø på grensa og økt tidsbesparelse.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	2,6%	3,8%	4,9 prosent
Kommentar	Mest sannsynlig basert på årlig vekst i transporter mellom 2012 og 2018. P10 og P90 er +/- 30 prosent av denne årlige veksten.		

³⁹ Tolletaten, 2019. Minutter spart på grensa er hentet fra rapport om «Forventede samfunnsøkonomiske virkningene som følge av Tolletatens Digitaliseringsprogram».

⁴⁰ Tolletaten, 2022. Minutter spart på grensa er hentet fra ANPR-kameraer og viser at EXF-transporter sparer i gjennomsnitt 25 min sammenliknet med ikke-EXF-transporter på Svinesund og Ørje. Kilde: Tolletaten

⁴¹ Tolletaten, 2019. Årlig vekst i transporter hentet fra rapport om «Forventede samfunnsøkonomiske virkningene som følge av Tolletatens Digitaliseringsprogram».

Usikkerhetsfaktor			
U3 – IT-kostnader	U3 angir usikkerhet i hvor store permanente og midlertidige kostnader innføring av digital melde og opplysningsplikt vil medføre.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	50%	100%	150%
Kommentar	Usikkerhetsspennet er oppgitt relativt til de beregnede IT- og omstillingskostnadene hentet fra siste anslag for gevinstberegninger for digital melde og opplysning. ⁴²		
U4 – Andel av berørte deklarasjoner	U4 omhandler hvor stor del av deklarasjoner som vil påvirkes av avvikling av direktekjøringsordningen.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	47,6%	70%	93%
Kommentar	Mest sannsynlig er under forutsetning av at alle innførselsdeklarasjoner for innførsel på bil påvirkes og at halvparten av innførsler med fly påvirkes. P10 tar utgangspunkt i mest sannsynlig, men forutsetter i tillegg at kun de 68 prosentene som i dag direktekjøres påvirkes av de 70 prosentene. P90 forutsetter at alle innførsler med fly og bil påvirkes.		
U5 – Andel speditører med betydelige økte bemanningskostnader	U5 omhandler andel av påvirkede speditører som vil oppleve betydelig økte bemanningskostnader (gruppe 3, se kap. 4.3.2) som følge av avvikling av direktekjøringsordningen.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	30%	40%	60%
Kommentar	Usikkerhetsspenn basert på tidligere utarbeidede scenarier for lav, middels og høye kostnader utarbeidet i forbindelse med arbeid med gevinstrealisering. ⁴³		
U6 – Bemanningskostnadsøkning for	U6 omhandler prosentvis økning i lønnskostnader for speditører som vil ha omstillingskostnader (gruppe 2) og betydelige omstillingskostnader (gruppe 3, se kap. 4.3.2) forbundet med avvikling av direktekjøringsordningen. som følge		

⁴² Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men det er gjort noe bearbeiding med tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Tallene baserer seg på blant annet to spørreundersøkelser til næringslivet i 2022 og 2023 hvor det har kommet frem at det er endringen vil medføre IT- og opplæringskostnader for næringslivsaktørene.

⁴³ Vi har tatt utgangspunkt i «Gevinstrealiseringsplan for treff-satsingen (oversendt Finansdepartementet 2023)», men det er gjort noe bearbeiding med tallene for at de skal passe inn i den samfunnsøkonomiske analysen. Tallene baserer seg på blant annet to spørreundersøkelser til næringslivet i 2022 og 2023 hvor det har kommet frem hvor mange som blir påvirket av endringen og hvordan.

Usikkerhetsfaktor			
speditører (gruppe 2 og 3)	av avvikling av direktekjøringsordningen. Spenn oppgitt relativt til anslag på 5% for gruppe 2 og 10% for gruppe 3.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	50%	100%	150%
Kommentar	Usikkerhetsspenn satt på bakgrunn av skjønnsmessig vurdering.		
U7 – Andel av økte bemanningskostnader som faller på Norske aktører	U7 angir hvor stor andel av økte bemanningskostnader som følge av avvikling av direktekjøringsordningen som vil måtte bæres av norske aktører.		
	P10	Mest sannsynlig	P90
	90%	100%	100%
Kommentar	Informasjon innhentet gjennom intervjuer med større speditørvirksomheter tilsier at kostnaden ved økte bemanningskostnader i stor grad vil lempes over på speditørens kunder og trolig videre på norske forbrukere. Det finnes imidlertid en mulighet for at deler av kostnadene vil kunne lempes over på utenlandske aktører, eksempelvis i tilfeller der de ikke har oversendt tilstrekkelig informasjon eller sendt feilaktig informasjon i tide. Kostnader for utenlandske aktører skal ikke medregnes i samfunnsøkonomiske analyser.		