

Tolletaten
post@toll.no

Dato: 19.06.2025

Vår referanse: Anders
Gautestad
Jakobsen

Deres referanse: 25/10578

Høringssvar: Endringer i vareførselsloven § 2-3 ifm. innføring av Digitoll

NHO Logistikk og Transport (NHO LT) viser til Tolletatens høringsnotat av 8. mai 2025 om forslag til endringer i vareførselsloven § 2-3, samt endring i vareførselsforskriften vedlegg 5. Begge endringene er en følge av Tolletatens digitaliseringssatsing Digitoll.

1. Innledning og sammendrag

NHO LT har sammen med våre medlemsbedrifter bidratt inn i Tolletatens Digitoll-prosjekt siden oppstarten, noe vi ønsker å gjøre også i tiden fremover. Som påpekt i de seks foregående høringene om Digitoll støtter vi formålet bak etatens arbeid med å få bedre kontroll med vareførselen til Norge. Digitalisering og avvikling av dagens direktekjøringsordning er nødvendige tiltak for å oppnå dette.

Vi må imidlertid nok en gang påpeke at noen sentrale forutsetninger for at Tolletaten og næringslivet skal komme i mål med prosessene fremdeles ikke er på plass. Signalene vi får fra våre medlemsbedrifter er bekymringsverdige med hensyn til hvor kort de er kommet i innføringen og den lave andelen transporter som gjennomføres i Digitoll-løpet. Årsakene til dette er sammensatte, men en helt avgjørende faktor er manglende tekniske løsninger for samhandling mellom aktørene i logistikkjeden. Denne problematikken beskrives nærmere under pkt. 2.

Vi må også påpeke at de økonomiske konsekvensene for transport- og logistikkbransjen er betydelig underspilt i høringsnotatet. Som beskrevet under pkt. 5 innebærer Digitoll store varige kostnader for vår bransje.

Når det gjelder selve lovendringsforslaget legger vi til grunn at det ikke innebærer endringer av ansvarsforholdene i forhold til det som er presentert tidligere. Under pkt. 3 understreker vi imidlertid viktigheten av at fører av transportmiddelet ikke pålegges mer vidtrekkende plikter enn i dag. Vi ber også Tolletaten prioritere regelverksarbeidet for å klargjøre ansvarsforholdene for aktørene som leverer opplysninger i medhold av vareførselsloven § 2-3.

I punkt 4 oppsummerer vi tre forutsetninger som er helt nødvendige for at næringslivet og Tolletaten skal komme i mål med Digitoll-prosjektet innenfor gitte tidsrammer.

2. Løsningen for sammenkobling av opplysninger er ikke god nok

Aktørene i transport- og logistikkbransjen har lagt ned betydelige ressurser i å tilpasse virksomheten til å kunne oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt og til å sende inn deklarasjon før transportmiddelet ankommer grensen. Disse elementene hver for seg har vi inntrykk av at mange av aktørene er i ferd med å få på plass. Den store utfordringen er imidlertid sammenknytningen av transportopplysninger. Slik sammenknytning er gjennomførbar når lasten på et transportmiddel består av sendinger som tilhører én transportaktør, og denne aktøren leverer både melde- og opplysningsinformasjon og deklarasjonen. I slike transporter sitter den som skal gi opplysninger med bukta og begge endene, og koordinering av opplysninger opplyses å fungere godt.

Situasjonen blir mer krevende når en aktør skal levere melde- og opplysningsinformasjon (typisk et transportselskap), mens en annen aktør skal levere deklarasjonen (typisk en speditør). Tilbakemeldingen fra våre medlemsbedrifter er at timingen og sammenknytningen av disse opplysningene medfører store utfordringer.

Situasjonen er enda mer krevende, og i mange tilfeller ikke håndterbar, når flere aktører frakter gods på det samme transportmiddelet. For å utnytte kapasiteten best mulig er det vanlig at et transportmiddel lastes med varer fra flere ulike transportører, såkalt samlasting. Innmelding av samlastede transportmidler i Digitoll-ordningen innebærer en betydelig koordinering av opplysninger mellom ulike aktører og det foreligger i dag ingen teknisk løsning for sammenstilling og fullstendig oversikt over manifeste og deklarasjoner som tilhører et transportmiddel. NHO LT har siden den første høringsrunden for Digitoll i 2022 påpekt at myndighetene må ta ansvar for en slik felles teknisk løsning, men vi konstaterer at Tolletaten ikke har villet følge opp dette.

Denne problematikken har både en praktisk og en rettslig side. Den praktiske siden innebærer at den som skal sende inn opplysninger til oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten ikke har et system som sikrer at de ulike aktørene har gitt fullstendige opplysninger for sin del av frakten. Eventuelle korrigeringer i allerede innsendte meldinger fordrer også en betydelig koordineringsjobb mellom aktørene. Den rettslige siden av dette er knyttet til risikoen en transportaktør påtar seg ved å melde inn andre aktørers gods på et transportmiddel. Risikoen i dette kan både være knyttet til sanksjoner fra Tolletaten, men også til mislighold av avtaler aktørene imellom.

Vi nevner også at opplysninger om varer og kundeforhold er bedriftshemmeligheter som ikke kan utveksles mellom aktørene. Denne konfidensialiteten kan i en del situasjoner være vanskelig å opprettholde slik Digitoll-løsningen foreligger i skrivende stund. Problematikken oppstår når en aktør både frakter egne varer og varer på vegne av andre transportaktører og i tillegg skal oppfylle melde- og opplysningsplikten på vegne av fører av transportmiddelet. I slike tilfeller er det avgjørende at aktøren som skal sende inn transportmeldingen på førerens vegne ikke får tilgang til sensitive opplysninger om andre aktørers kundeforhold.

Problemene beskrevet ovenfor gjør at en rekke av våre medlemsbedrifter opplyser at de ikke vil kunne påta seg ansvaret for å sende inn melde- og opplysningsinformasjon for samlastede transportmidler. NHO LT understreker at en løsning på denne problematikken er avgjørende for at samlasting skal kunne

fungere under Digitoll-ordningen. En varestrøm uten samlasting vil gi betydelig lavere utnyttelse av transportkapasiteten inn til Norge, noe som vil være uholdbart både for vår bransje og en samlet norsk importindustri.

På bakgrunn av dette ber vi Tolletaten revurdere standpunktet om ikke å ha en aktiv rolle i sammenknytningen mellom melde- og opplysningsinformasjon og deklarasjonen. Samlasttransporter der mange aktører skal levere opplysninger krever under dagens Digitoll-ordning svært mye koordinering mellom aktørene, i tillegg til at risikoen for feil er høy. Et sikkert holdepunkt ved all innførsel til Norge er imidlertid at alle tollopplysninger som følger transporten og forsendelsene i siste instans skal leveres til Tolletaten. NHO LT mener derfor det både er naturlig og helt nødvendig at etaten tar ansvaret for, eller tilbyr muligheter for, å knytte opplysningene sammen.

Vi ønsker tett dialog med Tolletaten om dette fremover, med sikte på å finne en løsning.

3. Konkret om lovendringsforslaget

En sentral del av Digitoll-konseptet er sammenknytningen av opplysninger gitt i deklarasjonen med opplysninger om transporten. I høringsnotatet skisserer Tolletaten ulike tekniske alternativer og ansvarsforhold for denne sammenknytningen. Tolletatens vurdering er at alternativ 3, der fører pålegges å oppgi referanse til deklarasjonen, er det mest hensiktsmessige.

Som beskrevet ovenfor mener NHO LT det er avgjørende at Tolletaten tilbyr en samhandlingsløsning for aktørene som gir opplysninger til oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. Praktisk sett sammenfaller ikke dette med beskrivelsen av alternativ 3 i høringsnotatet. Vi mener likevel det kan være hensiktsmessig å skille den tekniske løsningen for levering av opplysninger fra det rettslige ansvaret som påhviler aktørene i vareførselen. For vår vurdering av de tekniske og praktiske forholdene viser vi til redegjørelsen under pkt. 2.

NHO LT legger til grunn at det foreslåtte alternativ 3 rettslig sett er det som har ligget fast i Digitoll-konseptet siden oppstarten. Den foreslåtte endringen innebærer således ingen materielle forskjeller i forhold til det etaten har presentert tidligere. Forslaget er, slik vi forstår det, en tydeliggjøring av hjemmelsgrunnlaget for å kunne innhente referanser til deklarasjonen fra transportleddet før eller senest ved grensepassering.

Selv om en lovfesting av plikten til å oppgi referanse til deklarasjonen som en del av melde- og opplysningsplikten tydeliggjør Digitoll-konseptet, er det viktig at lovendringen ikke benyttes til å ansvarliggjøre fører av transportmiddelet i større grad enn i dag. Vareførselsloven § 2-3 innebærer at fører av transportmiddelet er ansvarlig for å oppfylle melde- og opplysningsplikten, herunder ansvaret for at det er samsvar mellom elektronisk leverte opplysninger og hva som faktisk er lastet på transportmiddelet. NHO LT har siden høring av ny vareførselslov påpekt at dette er en urimelig, og i mange tilfeller umulig, plikt for føreren å oppfylle. Vi viser blant annet til vårt syn på dette sitert i Prop. 237 L (2020-2021) side 42, samt i en rekke høringssvar til Digitoll.

Digitoll-konseptet innebærer en betydelig utvidelse av pliktene for logistikk- og transportbransjen ved innførsel av varer til Norge. I tillegg til krav om elektronisk levering innebærer konseptet at det skal

leveres flere opplysninger på et betydelig tidligere tidspunkt enn i dag. Som påpekt i vårt hørings svar til Digitoll del 5, er den uklare reguleringen av ansvarsforholdene under Digitoll uheldig i et rettssikkerhetsperspektiv. Vi gjentar vår oppfordring om at Tolletaten prioriterer regelverksutvikling for å avklare ansvarsforholdene knyttet til melde- og opplysningsplikten.

På side 26-27 i høringsnotatet uttales det at det er mest naturlig at plikten til å oppgi referanse til deklarasjonen legges på den som bringer varene fysisk til grensen. Videre at den foreslåtte løsningen, der plikten legges på fører av transportmiddelet, er mer i tråd med tilsvarende løsninger i EU og Storbritannia. NHO LT påpeker at dette er en upresis beskrivelse av ansvarsforholdene internasjonalt. Som etaten selv påpeker på side 20 i høringsnotatet, ligger plikten til å levere forhåndsvarsel (Entry Summary Declaration) hos "transportøren", jf. UCC artikkel 127 nr. 4. "Transportøren" etter denne bestemmelsen er som hovedregel det transportselskapet som etter fraktavtalen bringer varene til EUs tollområde – altså ikke føreren av transportmiddelet. Et lignende ansvarsforhold gjelder i den britiske ordningen "Goods Vehicle Movement Service".

Transportører er etter vareførselsloven ikke pliktsubjekter for melde- og opplysningsplikten på samme måte som etter UCC og britisk regelverk. Dette innebærer at ansvaret for å oppfylle plikten i sin helhet påhviler fører av transportmiddelet, jf. vareførselsloven § 2-3 første ledd. Manglende oppfyllelse av plikten, for eksempel ved at det gis uriktige opplysninger, kan sanksjoneres med overtredelsesgebyr etter vareførselsloven § 12-2 første ledd bokstav a. Et slikt ansvar for fører av transportmiddelet er som tidligere påpekt uholdbart.

NHO LT mener ellers det er positivt at Tolletaten vil revidere retningslinjene for bruk av overtredelsesgebyr i forbindelse med innføringen av Digitoll, og signaliserer at virkemidler som veiledning og opplæring kan være mer egnede for å sikre etterlevelse. Vi viser til artikkel av 14. mars 2025 på Tolletatens nettsider om dette - <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/bruk-av-overtredelsesgebyr-ved-digitoll-forsendelser->.

I tillegg til å prioritere regelverksutvikling for å avklare ansvarsforholdene for den nye digitaliserte melde- og opplysningsplikten, oppfordrer vi Tolletaten til å avklare ansvarsforholdene under gjeldende rett og informere bredt om hvilket ansvar de ulike aktørene i vareførselen har ved innmelding av opplysninger i Digitoll.

4. Hva må på plass for næringslivet skal kunne gjennomføre Digitoll?

NHO LT og våre medlemsbedrifter har gjennom flere år gitt innspill både i form av høringsinnspill og deltakelse i møter med Tolletaten. Vi opplever at etaten har hatt forståelse for utfordringene vår bransje møter og til en viss grad også har foretatt etterspurte tilpasninger. Det er likevel betydelige utfordringer som gjenstår for at Digitoll skal kunne innføres fullt ut i løpet av 2026. I det videre beskrives helt nødvendige forutsetninger for at transport- og logistikkbransjen skal kunne innføre Digitoll. Forutsetningene er beskrevet inngående i de forutgående høringsrundene, både av oss og våre medlemsbedrifter.

Tolletaten må tilby en løsning som muliggjør samlasting

Vi viser til beskrivelsen av dette under pkt. 2.

Tolletaten må etablere tilstrekkelige avviksordninger

Krav til komplette og korrekte opplysninger allerede ved grensepassering øker risikoen betraktelig for at ting kan gå galt. Situasjoner der varer blir stående fast på grensen over lengre tid er uholdbart både for næringslivet og Tolletaten. NHO LT etterlyser fortsatt forutsigbare avviksordninger for å unngå slike situasjoner. Vi viser til nærmere redegjørelse for behovet i tidligere høringssvar, senest til høring 5 pkt. 2.2.

Det må tas grep for å øke andelen transporter som benytter Digitoll

Andelen virksomheter som har tatt Digitoll i bruk og den totale andelen forsendelser som går i Digitoll-løpet er bekymringsverdig lav. NHO LT har ikke totaloversikt over situasjonen, men vårt klare inntrykk etter tilbakemeldinger fra medlemsbedrifter er at Digitoll-volumet ikke øker raskt nok med tanke på at digital melde- og opplysning blir obligatorisk å benytte 1. februar 2026. Transportformene fartøy, luftfartøy og tog ligger etter det vi erfarer kraftig på etterskudd i innføringsløpet.

Løsninger som muliggjør samlastning og tilstrekkelige avviksordninger vil være avgjørende for å øke Digitoll-andelen det neste halvåret. I tillegg oppfordrer vi Tolletaten til å følge opp enkeltaktører for å sikre at de tar i bruk Digitoll. NHO LT kan bistå med å nå ut til aktører som er medlemmer hos oss.

5. Økonomiske konsekvenser

5.1. Konsekvenser for små aktører

Transport- og logistikkbransjen består både av store virksomheter, hvor flere er del av internasjonale konserner, men også av mindre aktører. Digitoll-konseptet forutsetter betydelige IT-investeringer i bransjen, enten i form av innkjøp av systemer eller egenutvikling. Videre vil Digitoll innebære flere arbeidskrevende prosesser og behov for bemanning utenfor normal arbeidstid. Denne omstillingen og ressursbruken vil være særlig krevende for mindre aktører.

Tolletaten har ved utviklingen av Digitoll-konseptet lagt opp til at en betydelig andel av systemutviklingen må skje for næringslivets regning. Det nevnes her at aktører som skal benytte Digitoll må gjøre omfattende endringer i systemløsninger for å kunne sende informasjon til Tolletatens API-løsning. I tillegg har det vært nødvendig for næringslivet å utvikle nye digitale samhandlingsløsninger.

Dette kostnadsbildet vil ramme mindre aktører hardt. NHO LT mener dette er en uheldig virkning av Digitoll, som bryter med regjeringens forenklingsmål om å redusere næringslivets kostnader knyttet til oppfyllelse av pålagte regler, særlig for små virksomheter.

5.2. Konsekvenser for næringslivet i stort

Høringsnotatet gir en omfattende redegjørelse for de økonomiske og administrative konsekvensene digital melde- og opplysningsplikt og avvikling av direktekjøringsordningen har for næringslivet, Tolletaten og samfunnet i stort. Redegjørelsen er basert på en forenklet samfunnsøkonomisk analyse utarbeidet av Menon Economics og offentliggjort i forbindelse med Digitoll høring 4. Selv om høringsnotatet beskriver mange av de relevante virkningene av Digitoll, både med positivt og negativt fortegn, er vi kritiske til den samlede konklusjonen.

NHO LT har stor forståelse for at myndighetene har behov for å bedre kontrollen med vareførselen og at avvikling av direktekjøringsordningen og digitalisering av melde- og opplysningsplikten er en viktig del av dette. Vi er også enige i at disse tiltakene vil gi samfunnsnyttige gevinster i Tolletatens virksomhet.

Vi stiller imidlertid et stort spørsmålstegn ved konklusjonen om at de økonomiske gevinstene for næringslivet i form av tidsbesparelse ved grensepassering "vil være betydelig større enn kostnadene knyttet til endringer i bemanning og omstilling". Slik vi ser det er beregningen av samfunnsøkonomiske gevinster og kostnader beheftet med betydelig usikkerhet, slik at det ikke er grunnlag for høringsnotatets svært optimistiske konklusjon. NHO LT har ikke tilgang til underlagsmaterialet som ligger til grunn for beregningen av gevinster for redusert tidsbruk ved grensepassering, og har derfor ikke hatt anledning til å ettergå dette. Vi vil imidlertid knytte noen bemerkninger til de bedriftsøkonomiske virkningene for våre medlemmer.

Digitoll medfører betydelige kostnader for transport- og logistikkbransjen knyttet til utvikling av IT-løsninger, endring av rutiner, tilpassing av transportavtaler, økt bemanning og innføring av døgnvaktordninger. Selv om kostnadene vil være høyest i innføringsperioden, er det viktig å presisere at Digitoll også vil medføre varig økte kostnader for vår bransje.

Bakgrunnen for dette er for det første at Digitoll-konseptet krever flere opplysninger og større grad av koordinering mellom aktørene i en logistikkjede. Dette gjør at oppfyllelse av opplysningskravene ved innførsel til Norge vil være betydelig mer arbeidskrevende under Digitoll enn under dagens ordning. Økt digitalisering i bransjen vil antakelig medføre lavere kostnader på sikt, men det er viktig å være oppmerksom på at utenlandske leverandører og transportselskaper neppe vil investere tungt i tekniske løsninger spesialtilpasset for tollhåndtering i et lite marked som Norge. Dette gjør at tollhåndteringen også i fremtiden vil ha betydelige innslag av arbeidskrevende manuell behandling.

For det andre medfører Digitoll-konseptet at det skal leveres en omfattende digital informasjonsmengde på et mye tidligere tidspunkt enn i dag. Mens man i dag kan avvente tollbehandlingen noen dager for transporter som ankommer utenfor ordinær arbeidstid, innebærer Digitoll at vår bransje må være beredt til å sende inn opplysninger og foreta justeringer døgnet rundt. Dette innebærer behov for døgnvaktordninger med tilhørende høye kostnader.

Fra et bedriftsøkonomisk perspektiv er det utvilsomt at innføringen av Digitoll vil innebære betydelig økte og varige kostnader for transport- og logistikkbransjen. Våre medlemsbedrifter deler ikke vurderingen av at gevinsten ved raskere grensepassering oppveier disse kostnadene. I en bransje med små marginer er det uunngåelig at en slik kostnadsøkning som Digitoll medfører, vil måtte lempes over på våre kunder vareeierne. Dette vil kunne gi økte priser for bedrifter og forbrukere i Norge ved innførsel av varer fra utlandet.

Vennlig hilsen

Anders Gautestad Jakobsen

Jurist – tollansvarlig

NHO Logistikk og Transport