



TOLLETATEN

Høringsnotat

Forslag til endringer i
vareførselsloven og vareførselsforskriften (Digitoll)

Oslo, 8. mai 2025

Høringsfrist: 19. juni 2025

Innhold

1	Innledning og sammendrag	3
2	Bakgrunn	4
2.1	Utgangspunktet for grensepassering av varer	4
2.2	Informasjonsflyt – hvordan melde- og opplysningsplikten oppfylles i dag	8
2.3	Digitoll	15
2.4	Status for utviklingen av Digitoll	17
3	Gjeldende rett	18
4	Regulering i Norges naboland	19
5	Tolletatens vurderinger og forslag	21
5.1	Generelt	21
5.2	Alternativ 1: Tolletaten tilbyr digitale tjenester som automatisk knytter sammen levert informasjon – ingen nye plikter	22
5.3	Alternativ 2: Deklarasjonspliktig pålegges å oppgi nøkkelreferanse til informasjon levert av fører	22
5.4	Alternativ 3: Fører pålegges å oppgi nøkkelreferanse til informasjon levert av deklarasjonspliktig	23
5.5	Alternativ 4: Pliktsubjektene oppgir en frittstående nøkkelreferanse	24
5.6	Alternativ 5: Tolletaten tilbyr en tilleggstjeneste for utveksling av nøkkelreferanser mellom pliktsubjektene	24
5.7	Tolletatens vurdering	25
6	Økonomiske og administrative konsekvenser	28
6.1	Innledning	28
6.2	Konsekvenser av forslaget	28
6.3	Forslagets betydning for gjennomføring av Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen	30
6.4	Konsekvenser for Tolletaten	31
7	Forslag til lovendring	32
8	Forslag til forskriftsendring	32

1 Innledning og sammendrag

Tolletaten viser til tidligere høringer om endringer i vareførselsforskriften som følge av Digitoll. Med dette høringsnotatet sender vi på høring forslag om endring i lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) § 2-3 første ledd. Det foreslås også en endring i vedlegg 5 til vareførselsforskriften, gitt i medhold av vareførselsforskriften § 2-3-4. Siden forslaget innebærer en lovendring, inneholder høringsnotatet mer utfyllende beskrivelser av bakgrunnen for endringen og forholdet til Digitoll mer generelt.

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel. Oppdraget krever at Tolletaten innhenter opplysninger om varene som skal krysse grensen, slik at etaten er i stand til å kontrollere vareførselen etter gjeldende regelverk.

Fører av transportmidlene fartøy og luftfartøy har etter vareførselsloven § 2-3 en melde- og opplysningsplikt til tollmyndighetene om ankomst til bestemmelsessted i tollområdet. Denne plikten er ved forskrift også gjort gjeldende for fører av motorvogn og tog.

Melde- og opplysningsplikten er todelt. Føreren, eller dennes tollrepresentant, skal melde fra om sin ankomst (meldeplikt). I tillegg skal meldingen inneholde opplysninger om transportmiddelet, besetningen og varer som bringes med som last (opplysningsplikt). Opplysningene er etter dagens hjemmel i vareførselsloven § 2-3 knyttet til transport og forflytting av vare inn i tollområdet. Det nærmere innholdet i opplysningsplikten og tidspunkt for oppfyllelse er fastsatt i forskrift.

Alle varer som innføres til tollområdet må tollbehandles ved å underlegges en tollprosedyre for innførsel etter vareførselsloven kapittel 4. Dette gjøres gjennom deklarasjonsplikten etter vareførselsloven § 3-2, ved å levere en deklarasjon til tollmyndighetene for aktuell tollprosedyre. Deklarasjonsplikten skal oppfylles før eller senest ved ankomst til tollområdet.

Sammen med fremleggelsesplikten i vareførselsloven § 2-4, bidrar melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten til å sikre at Tolletaten har tilstrekkelig detaljert informasjon til å kunne føre kontroll med at vareførselen er i samsvar med gjeldende regelverk. For at Tolletaten skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag, må opplysningene som leveres etter melde- og opplysningsplikten knyttes sammen med opplysningene som leveres etter deklarasjonsplikten.

Tolletaten digitaliserer innhenting av informasjon etter melde- og opplysningsplikten og prosessene som er knyttet til denne plikten, slik det er omtalt i budsjettproposisjonen for statsbudsjettet 2025.¹ Arbeidet vil bidra til raskere grensepasseringer for næringslivet, og mer effektive kontroller for myndighetene. I den forbindelse vil det innføres krav til digital melde- og opplysningsplikt fra 1. februar 2026.

Samtidig er det besluttet å fjerne dagens unntak fra deklarasjonsplikt for prosedyren tollager, og fase ut dagens mulighet for tollagerholdere til å kjøre varer direkte til varemottaker og deklarete varene innen ti dager senere (direktekjøringsordningen). Endringene vil tre i kraft 1. september 2026.

¹ Se side 14 og 78-79 i Prop. 1 S (2024–2025) for budsjettåret 2025 under Finansdepartementet.

Utfasingen av direktekjøringsordningen innebærer en stor omlegging for aktører i næringslivet, fordi dagens logistikk, informasjonsflyt, systemer og rutiner er basert på at tollagerholder har ti dager på seg til å innhente tilstrekkelig informasjon til å deklare varene. Utfasingen vil dermed gi endringer i samhandlingsmønstre, systemer og rutiner. Omleggingen vil også påvirke og få konsekvenser for små virksomheter som kun sender et lite antall varer over grensen.

Tolletaten har stor forståelse for at denne omstillingen er krevende og at forberedelse og implementering av slike endringer vil ta tid. Etaten anser samtidig at omstillingen er helt nødvendig for å sikre at Tolletaten kan utføre sitt samfunnsoppdrag.

Direktekjøringsordningen innebærer at Tolletaten har lite eller ingen opplysninger om varene ved ankomst til grensen eller til tollager, noe som i praksis gjør det umulig å kontrollere ved grensepassering at all vareførsel er i samsvar med gjeldende regelverk. Innføring av digital melde- og opplysningsplikt vil sikre en smidigere informasjonsflyt og mer automatisert grensepassering, der vareførselsprosessene i størst mulig grad er digitale. Det gir gevinster for næringslivet. Digital melde- og opplysningsplikt forutsetter i praksis at informasjonen i melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten kan kobles sammen. Tolletaten beskriver i dette høringsnotatet ulike alternativer for hvordan dette kan gjøres. Etter å ha vurdert alternativene, foreslår Tolletaten at opplysningene bør knyttes sammen ved at fører av transportmiddelet oppgir en referanse til leverte deklarasjoner for de varene som medbringes på transportmiddelet.

Det er per i dag ikke plikt i vareførselsloven til å gi en slik referanse i forbindelse med grensepasseringen. Tolletaten foreslår derfor en endring i vareførselsloven § 2-3 første ledd.

2 Bakgrunn

2.1 Utgangspunktet for grensepassering av varer

2.1.1 Behovet for kontroll av opplysninger

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel. Ved å motvirke inn- og utførsel av varer i strid med forbud eller restriksjoner, bidrar Tolletaten blant annet til et tryggere og mer bærekraftig samfunn, mer rettferdige konkurransevilkår, og bekjempelse av alvorlig kriminalitet. Tolletaten utfører disse oppgavene som statens representant på grensen.

Samfunnsoppdraget innebærer at Tolletaten både må be om og kontrollere opplysninger knyttet til varene som skal krysse grensen. Opplysningene som kreves er nødvendige for at Tolletaten skal være i stand til å sjekke om varene oppfyller alle krav etter gjeldende regelverk. På sin side må næringslivet fremskaffe korrekte opplysninger og formidle disse til Tolletaten i tråd med bestemmelser i gjeldende lover og forskrifter. Generelt gir krav om å oppgi opplysninger etterlevelseskostnader for næringslivet, men det er også en stadig større utfordring for Tolletaten å kontrollere opplysningene på en effektiv måte.

I dag er Tolletatens evne til å løse samfunnsoppdraget utfordret av stadig større volumer på varehandelen og mer sammensatte varestrømmer. Omfanget av restriksjoner for inn- og utførsel er stadig økende, også fordi det utvikles nye reguleringer i EU med krav til varer som

skal omsettes i EØS-området. Disse nasjonale og internasjonale utviklingstrekkene fører til mer kompleksitet i vareførselen, økte etterlevelseskostnader for næringslivet, samtidig som at det blir mer krevende for Tolletaten å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel.

Som følge av denne utviklingen må Tolletaten arbeide systematisk og innrette seg slik at tildelte ressurser og tilgjengelige virkemidler blir utnyttet på en optimal måte. Samtidig er det et hovedmål at det skal være enkelt og effektivt å etterleve lover og regler for grensekryssende vareførsel. For å nå dette målet, er det et viktig grep å prioritere å digitalisere prosesser i Tolletaten, men også å utvikle digitale virkemidler som kan gjøre grensepassering mer effektivt for næringslivet. Både Tolletaten og næringslivet vil dra nytte av flere digitale løsninger knyttet til grensepassering av varer.

Utviklingen av digitale løsninger for næringslivet forutsetter at pliktene kan oppfylles digitalt, og at Tolletaten kan kontrollere opplysningene digitalt. For å kunne utføre samfunnsoppdraget, må Tolletaten også kunne motta tilstrekkelige opplysninger om vareførselen fra aktørene som er involvert. Hvem som er pliktig til å gi opplysninger, samt når og hvordan disse skal gis, er regulert i vareførselsloven og tollavgiftsloven med tilhørende forskrifter. Digitaliseringsarbeidet til Tolletaten tar utgangspunkt i disse grunnleggende informasjonspliktene.

2.1.2 Grunnleggende plikter ved innførsel av varer

2.1.2.1 Innledning

Innførsel av varer til det norske tollområdet utløser ulike plikter etter vareførselsloven kapittel 2.² De grunnleggende pliktene ved innførsel av varer er forhåndsvarslingsplikten, melde- og opplysningsplikten, og fremleggelsesplikten. I tillegg skal alle varer deklarerer for en tollprosedyre (jf. vareførselsloven § 3-1 første ledd, § 3-2 og kapittel 4), noe som i praksis medfører en deklarasjonsplikt.

Oppfyllelse av vareførselslovens plikter påhviler ulike pliktsubjekter. Det følger samtidig av vareførselsloven § 7-21 at enhver som har rettigheter eller plikter overfor tollmyndighetene, har rett til å la seg bistå eller representere av en tollrepresentant.

Speditører og transportører opptrer som tollrepresentanter for fører og/eller deklarasjonspliktige overfor Tolletaten ved oppfyllelse av lovens ulike plikter. Dette innebærer blant annet bistand ved oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten, og bistand ved levering av deklarasjon ved innførsel og utførsel.

Tollrepresentanten handler på vegne av den representerte og i den representertes navn. Dette innebærer at fullmaktsforholdet gir direkte representasjon, hvor representanten handler på vegne av den representerte, men den representerte forblir juridisk og økonomisk ansvarlig etter regelverket. Ved brudd på regelverket, er den representerte økonomisk og juridisk ansvarlig overfor tollmyndighetene. Tollrepresentanten fungerer dermed kun som en mellommann som utfører operasjonen på vegne av klienten.

² Norge har to tollområder som består av henholdsvis det norske fastlandet med territorialfarvann, og Svalbard med tilhørende territorialfarvann, jf. vareførselsloven § 1-2 annet ledd og forskrift om vareførselskontroll på Svalbard § 1 første ledd. Pliktene i vareførselsloven kapittel 2 gjelder ikke for Svalbard tollområde.

Tollrepresentanten har plikt til å opplyse om fullmaktsforholdet overfor tollmyndighetene. Denne opplysningsplikten oppfylles vanligvis ved at tollrepresentanten i deklarasjonen eller i melde- og opplysningsdata oppgir sitt navn og organisasjonsnummer, og at vedkommende er tollrepresentant.

Fullmaktsforholdet må kunne sannsynliggjøres på forespørsel. Dersom tollrepresentanten ikke kan sannsynliggjøre fullmaktsforholdet, anses den som handler som tollrepresentant å handle i eget navn og på egne vegne. I så tilfelle vil tollrepresentantene kunne bli holdt økonomisk og juridisk ansvarlig.

Vareførselsloven § 12-2 regulerer adgangen til å ilegge overtredelsesgebyr ved brudd på plikter etter vareførselslovens kapittel 2 (plikter ved ankomst til tollområdet), kapittel 3 (tollbehandling ved innførsel) og kapittel 5 (plikter ved utførsel og utstedelse av opprinnelsesbevis).

Tolletaten påpeker også at etaten ikke bruker overtredelsesgebyr eller annen form for straff dersom det ikke er utvist skyld hos den som har brutt en plikt etter vareførselslovens kapittel 2, 3 og 5. For mer informasjon vises det til [Tolletatens nettsider](#).

2.1.2.2 Grunnleggende plikter og tollprosedyrer

Forhåndsvarslingsplikten innebærer at det skal leveres en elektronisk melding til Tolletaten om vare som innføres til Norge fra land utenfor EUs sikkerhetsområde (EU, Norge, Sveits og Liechtenstein), jf. vareførselsloven § 2-1 og vareførselsforskriften § 2-1. Forhåndsvarsling skal gjøres både før lasting i utlandet og før transportmiddelet ankommer sikkerhetsområdet, og skjer via EUs IT-system ICS2. Den som bringer en vare til tollområdet (transportør) er pliktsubjekt og ansvarlig for at det leveres forhåndsvarsel.

Melde- og opplysningsplikten er todelt og innebærer for det første at det skal leveres en melding til Tolletaten om at det har kommet eller skal komme et transportmiddel til tollområdet. For det andre skal det leveres opplysninger om transportmiddelet, besetningen og varer som bringes med som last, jf. vareførselsloven § 2-3 og vareførselsforskriften § 2-3. Det er fører av transportmiddelet som er pliktsubjekt og ansvarlig for å oppfylle melde- og opplysningsplikten.

Fremleggelsesplikten innebærer at vare som innføres til tollområdet skal legges frem for Tolletaten for kontroll, jf. vareførselsloven § 2-4 og vareførselsforskriften § 2-4. Dette innebærer at varen må være fysisk tilgjengelig for kontroll. Det er den som innfører varen til tollområdet som er pliktsubjekt og ansvarlig for å fremlegge varen.

Deklarasjonsplikten innebærer at alle varer som innføres til tollområdet også skal underlegges en tollprosedyre (med mindre varen gjenutføres eller avstås), jf. vareførselsloven § 3-1 første ledd. Dette gjøres ved å levere elektronisk melding til Tolletaten i deklarasjonssystemet TVINN, og omtales som en deklarasjon, jf. vareførselsloven § 1-3 bokstav b og § 3-2 første ledd. Deklarasjonen skal inneholde alle opplysninger som er nødvendige for den valgte tollprosedyren, jf. vareførselsloven § 3-2 annet ledd. Deklarasjonspliktig er den som leverer deklarasjonen i eget navn, eller den som deklarasjonen leveres på vegne av, jf. vareførselsloven § 1-3 bokstav a. Deklareringsplikten påhviler dermed enhver som kan gi de opplysningene som er nødvendige for den valgte prosedyren. I praksis vil dette som regel være varemottaker eller tollagerholder i Norge.

Det er ulike tollprosedyrer for innførsel, jf. vareførselsloven kapittel 4 (se nærmere omtale av prosedyrene under punkt 2.2). Næringslivet benytter i størst omfang prosedyrene overgang til fri disponering og prosedyren tollager, jf. vareførselsloven §§ 4-1 og 4-4 samt vareførselsforskriften §§ 4-1 og 4-4.

For prosedyren tollager er det i dag unntak fra deklarasjonsplikt ved ankomst til tollområdet, jf. vareførselsforskriften § 4-4-13 (se også omtale av prosedyren under punkt 2.2.5). Bakgrunnen for unntaket er at det har vært vanskelig for næringslivet på innførselstidspunktet å levere de nødvendige opplysningene om varene for å oppfylle deklarasjonsplikten. Tollagerholder har derfor kun vært pliktig til å registrere varer i vareregnskapet ved varenes innlegg på tollageret.

I tillegg kan tollagerholdere etter vareførselsforskriften § 4-4-14 få tillatelse til å kjøre varer direkte fra grensepassering til varemottaker for lagring der, forutsatt at varene er registrert i tollagerregnskapet. Det er et vilkår at varene blir deklart for prosedyren overgang til fri disponering innen ti dager etter grensepassering og ikke disponeres av varemottaker før deklarerings. Denne ordningen betegnes som direktekjøring, og benyttes for omtrent 70 prosent av alle deklarasjoner for varer som innføres til tollområdet.³

Digitalisering av melde- og opplysningsplikten vil gjøre det mulig å utvikle direktekjøringsordningen uten at det dannes store køer på de store grenseovergangene (se beskrivelse av Digitoll under punkt 2.3). På bakgrunn av denne utviklingen, har Tolletaten besluttet å utvikle direktekjøringsordningen.

2.1.3 Oversikt over vareførselen per i dag

Hvert år innføres og utføres det et stort antall varer fra Norge av ulike næringslivsaktører. Statistikk fra Tolletatens deklarasjonssystem TVINN for 2022, som er å anse som et normalår, viser at det ble levert cirka 6,2 millioner innførselsdeklarasjoner⁴ bestående av 63,7 millioner varelinjer⁵. For utførsel ble det levert cirka 1,5 millioner deklarasjoner bestående av 15,6 millioner varelinjer. Tolletaten skal kontrollere opplysninger knyttet til hver enkelt vare. Totalt sett gir dette et betydelig volum som må håndteres.

Mange næringslivsaktører velger å sette ut arbeidet med tollbehandling og håndtering av tollformaliteter til profesjonelle samarbeidspartnere. Dette bekreftes ved å se på informasjonen i TVINN. Innførsels- og utførselsdeklarasjonene for 2022 viser samlet at cirka 14 prosent av deklarasjonene var innsendt av den deklarasjonspliktige selv, mens hele 86 prosent var levert av en tollrepresentant.⁶ De fleste virksomhetene i norsk næringsliv bruker dermed en tollrepresentant for å håndtere tollformaliteter ved inn- og utførsel av varer.

Tallene fra TVINN for 2022 viser videre at det var cirka 700 virksomheter i Norge som leverte innførsels- og utførselsdeklarasjonene hvor det ikke ble brukt tollrepresentant. Blant disse var det 150 virksomheter som leverte mer enn 2000 deklarasjoner i løpet av året, med en total på 978 770 deklarasjoner i 2022 (dvs. cirka 12,5 prosent av totale innførsels- og

³ Tall hentet fra Tolletatens deklarasjonssystem TVINN.

⁴ Tallene omfatter ikke deklarasjoner fra privatpersoner, varer under ordningen for merverdiavgift på e-handel (VOEC), eller lavverdivarer som er deklart samlet.

⁵ En varelinje inneholder informasjon om en vare, herunder varenummer og mengde. En varelinje kan inneholde et større antall av samme vare.

⁶ I 2022 var det 1 112 238 som sendte inn deklarasjonene selv, mens 6 628 940 brukte tollrepresentant.

utførselsdeklarasjoner). De øvrige 550 virksomhetene hadde færre enn 2000 deklarasjoner i året og sto for cirka 1,7 prosent av totalen.

Oppsummert viser tallene at det særlig er virksomheter med et stort volum av inn- og utførsel av varer som håndterer formaliteter rundt vareførselen selv. De fleste øvrige virksomheter i norsk næringsliv bruker en tollrepresentant til å bistå i prosessen med å oppfylle kravene til grensekryssende vareførsel, herunder til levering av relevante opplysninger til Tolletaten.

2.2 Informasjonsflyt – hvordan melde- og opplysningsplikten oppfylles i dag

2.2.1 Generelt

I dette kapitlet gjøres det rede for dagens praksis knyttet til oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. Samtidig belyses forholdet til fremleggelsesplikten og deklarasjonsplikten, som er knyttet til de ulike tollprosedyrene.⁷ Formålet er å klargjøre hvordan informasjonsflyten mellom aktørene foregår i praksis.

Oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten henger sammen med oppfyllelse av fremleggelsesplikten og deklarasjonsplikten, og faktisk ankomst til tollområdet. Når det gjelder informasjonsflyten knyttet til melde- og opplysningsplikten, er det i praksis mange fellestrekk mellom flere av tollprosedyrene (se beskrivelse under punkt 2.2.2 til punkt 2.2.7). Dette skyldes at melde- og opplysningsplikten skal oppfylles senest ved ankomst til grensen, at valg av tollprosedyrer i liten grad påvirker hvordan melde- og opplysningsplikten oppfylles i praksis, og at opplysningene delvis også kan fremgå av dokumentasjonen som kreves etter deklarasjonsplikten. I noen tilfeller er det likevel forskjeller i informasjonsflyten og type dokumentasjon som benyttes på grunn av type transportmiddel eller særskilte rutiner knyttet til visse tollprosedyrer (jf. særlig tollager og transittering). På et transportmiddel vil det som oftest være varer som skal underlegges ulike prosedyrer.

Deklarasjonsplikten vil i de fleste tilfeller oppfylles gjennom bruk av TVINN. Dette forutsetter blant annet at det benyttes programvare tilpasset elektronisk overføring av deklarasjoner til TVINN, noe som tilbys av flere leverandører. Når en deklarasjon leveres, genereres en deklarasjons-ID, og det er denne referansen som identifiserer hvilken deklarasjon som hører til varene som medbringes til grensen. Deklarasjoner kan sendes inn inntil 5 dager før grensepassering, noe som henger sammen med at valutakurser publiseres på ukesbasis på toll.no. Eventuelle endringer i innlevert deklarasjon medfører i utgangspunktet ikke en ny deklarasjon-ID, men gir en ny versjon av deklarasjonen.

I praksis vil de involverte aktørene benytte ulike kommunikasjonsmåter for å dele relevant informasjon med hverandre knyttet til melde- og opplysningsplikten. Avhengig av prosedyre og eventuelle føringer for hvilken dokumentasjon som skal brukes, kan aktørene benytte telefon, e-post eller andre IT-løsninger. Sistnevnte gruppe kan omfatte bookingsystemer, nettløsninger, samhandlingsløsninger fra systemleverandører, egenutviklede løsninger, eller felles bransjeformater. Per i dag er det først og fremst ustrukturert bruk av e-post som de fleste aktører benytter for å utveksle informasjon.

⁷ Prosedyren frisione i vareførselsloven § 4-5 er ikke i bruk, og omtales derfor ikke.

I en ikke-digitalisert prosess er det ikke lagt til rette for at informasjon levert i melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten kan knyttes sammen på en effektiv måte. Dette er særlig en utfordring for fartøy, luftfartøy og tog, der fører ikke møter opp fysisk i Tolletatens ekspedisjonslokale. På grunn av ufullstendige opplysninger om varene i disse tilfellene, er det svært krevende for Tolletaten å koble informasjonen sammen og foreta effektive kontroller. I tillegg kan det også være en utfordring at aktørene ikke alltid kjenner til hverandre, noe som preger flyten av informasjon. Dette gjelder særlig innen frakt av varer på fartøy, hvor fraktavtaler gjerne kan inngås gjennom flere ledd.

Ved ankomst med motorvogn via landevei eller på ferge møter fører i dag alltid selv fysisk ved Tolletatens ekspedisjonssted for å fremlegge dokumentasjon om transportmiddelets last. Ved ankomst av varer med fartøy, luftfartøy og tog er det i de fleste tilfeller førers tollrepresentant som sørger for at nødvendig dokumentasjon om lasten leveres Tolletaten. Tollrepresentanten vil normalt være en transportør som har inngått avtale om fraktoppdraget, herunder frakt- og leveringsbetingelser, og som utsteder fraktdokumentasjonen.

2.2.2 Tollprosedyren overgang til fri disponering (§ 4-1)

2.2.2.1 Om tollprosedyren

Prosedyren overgang til fri disponering innebærer at en vare frigjøres fra tollmyndighetenes befatning og at varen dermed fritt kan omsettes, brukes eller forbrukes i tollområdet. For at varen skal frigjøres til tollprosedyren, må det først betales tollavgift og andre innførselsavgifter. Varen får da tilsvarende status som om varen var produsert i tollområdet.

Ved bruk av tollprosedyren skal det leveres deklarasjon med opplysninger som nevnt i vareførselsforskriften § 4-1-1. Dersom det ikke kan leveres en deklarasjon med alle opplysninger som kreves, kan det på særskilte vilkår og etter tillatelse leveres en foreløpig deklarasjon som må følges opp av en fullstendig utfylt versjon innen ti dager. Varene skal deklarerer av deklarasjonspliktig eller dennes tollrepresentant, senest ved ankomst til tollområdet.

2.2.2.2 Dagens praksis

Fører av motorvogn på landevei eller ferge må besitte dokumentasjon på deklarereringen i TVINN senest ved ankomst til grensen. I tillegg må føreren ha grunnlagsdokumenter og eventuelle tillatelser som kreves fremlagt ved ankomst. Føreren mottar slik dokumentasjon fra den deklarasjonspliktige eller fra en tollrepresentant (for eksempel transportøren eller en speditør). Dersom føreren ikke har nødvendig dokumentasjon i hende ved grensepassering, må dette skaffes fra for eksempel en speditør som er representert på tollstedet.

For enkelte typer tillatelser kan det legges inn referanser i TVINN som gjør det mulig for Tolletaten å kontrollere tillatelsene digitalt. I andre tilfeller kreves det at et originalt fysisk dokument legges frem for tollmyndighetene. Noen tillatelser kan være sendt eller gjort tilgjengelige for Tolletaten på forhånd.

Når transportmiddelet ankommer grensen, legger fører frem aktuell dokumentasjon ved fysisk oppmøte hos tollmyndighetene. På denne måten knyttes informasjonen sammen, noe som også gir sammenheng mellom oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten, og oppfyllelse av fremleggelsesplikten og deklarasjonsplikten. Føreren oppgir referanse til TVINN-deklarasjon, og tollpersonell i ekspedisjonen kontrollerer deretter at alle vilkår for

godkjenning av varene etter lovens kapittel 4 er oppfylt. Dersom lovens vilkår for prosedyren overgang til fri disponering er oppfylt og varene er fremlagt, frigjøres varene.

Prosedysten overgang til fri disponering benyttes i liten grad for varer på fartøy og luftfartøy som første innførselsprosedyre. For varer på tog benyttes i praksis i all hovedsak prosedyren transittering (se nedenfor). Prosedyren overgang til fri disponering benyttes kun unntaksvis for forsendelser med tog. Dersom prosedyren overgang til fri disponering benyttes for varer på fartøy og luftfartøy, vil den deklarasjonspliktige eller dennes tollrepresentant deklare varene til ekspedisjonsstedet hvor transportmiddelet skal ankomme fysisk. Fører eller dennes tollrepresentant leverer dokumentasjon på transportmiddelets last (lastemanifest) til Tolletaten, og oppfylder samtidig melde- og opplysningsplikten. Slike lastemanifester kan være påført en QR-kode med referanse til deklarasjonen. Førers tollrepresentant mottar informasjon om deklareringsen av varene fra deklarasjonspliktig, og leverer denne dokumentasjonen og eventuelle tillatelser til Tolletaten. Dersom lovens vilkår for prosedyren overgang til fri disponering er oppfylt, frigjøres varene.

I enkelte tilfeller kan også nødvendig dokumentasjon overleveres ved bud, eller sendes Tolletaten på forhånd per e-post. Dette gjelder for alle transportmåter.

2.2.3 Tollprosedyren forpassing (§ 4-2)

2.2.3.1 Om tollprosedyren

Under prosedyren forpassing kan en vare sendes mellom tollsteder innenlands, for eksempel fra et grensetollsted til et tollsted inne i landet for tollbehandling der. Bruk av prosedyren forpassing skal registreres i NCTS⁸, og registreringen gjøres av Tolletaten. Varene må da ved ankomst til nytt tollsted underlegges en ny tollprosedyre, som for eksempel overgang til fri disponering.

2.2.3.2 Dagens praksis

Det er ikke særegne fremgangsmåter rundt dokumentasjon og informasjonsutveksling som påvirker oppfyllelsen av melde- og opplysningsplikten. Når transportmiddelet ankommer grensen, legger fører eller tollrepresentant frem aktuell dokumentasjon ved fysisk oppmøte hos tollmyndighetene. På denne måten oppfylles melde- og opplysningsplikten. Dersom lovens vilkår for bruk av prosedyren forpassing er oppfylt, kan varene transporteres videre inn i tollområdet til angitt tollsted. Prosedyren er benyttet i svært liten grad.

2.2.4 Tollprosedyren transittering (§ 4-3)

2.2.4.1 Om tollprosedyren

Prosedysten transittering innebærer tillatelse til å transportere varer fra avsender i et land og frem til mottaker i et annet land. Transportmiddelet kan passere flere land underveis. Regelverket for transittering følger av transitteringskonvensjonen og TIR-konvensjonen.

En transittering etter transitteringskonvensjonen fullføres ved ankomst til tollområdet, ved et bestemmelsestollsted, eller ved ankomst hos autorisert mottaker (tollagerholder) hvor da

⁸ NCTS (*New Computerised Transit System*) er et elektronisk system for utveksling av transitteringsinformasjon mellom næringslivet og Tolletaten, og for forhåndsvarsling av varer direkte til og fra tredjeland, se <https://www.toll.no/no/bedrift/transport-og-tollager/ncts>.

varene må deklarerer for en ny tollprosedyre. Transitteringskonvensjonen gjelder ikke for fartøy.

Varer fra tredjeland med krav om CHED-sertifikat⁹ som har Norge som bestemmelsesland og som ikke sendes via et land i EU, kan ikke leveres direkte til autorisert mottaker i Norge. I slike tilfeller skal varene underlegges en annen tollprosedyre ved grensepassering.

TIR-konvensjonen gjelder transport av varer med kjøretøy på vei, kombinasjon av kjøretøy eller i containere, og minst en del av reisen må være på vei. Transport under TIR-konvensjonen krever bruk av TIR-carnet, som er et toll-, transport- og garantidokument for tollavgift og andre avgifter og muliggjør ufortollet transport av varer gjennom landene som er med i avtalen. Det er Tolletaten som gir TIR-godkjenning etter søknad. Kjøretøy eller lasteenhet på kjøretøy skal godkjennes særskilt for ordningen, og godkjente transportenheter skal være påsatt et TIR-skilt. TIR-carnet vil ikke benyttes ved jernbanetransport fra Sverige. TIR benyttes i svært liten grad, anslagsvis i underkant av 100 carnet pr år.

2.2.4.2 Dagens praksis

Etter transitteringskonvensjonen omtales personen eller virksomheten som får tillatelse fra tollmyndighetene til å foreta en transittering som en hovedansvarlig. Den hovedansvarlige har ansvar for at transitteringen skjer i tråd med regelverket. Før en transittering kan starte opp, må den hovedansvarlige varsle tollmyndighetene i avgangslandet. Det skjer vanligvis ved at deklarasjonspliktig, tollrepresentant eller den hovedansvarlige for tollprosedyren sender en elektronisk melding (IE015) i NCTS til tollmyndighetene med alle nødvendige transitteringsdata og garantiopplysninger. Denne elektroniske meldingen er en transitteringsdeklarasjon.

Avgangstollstedet godkjenner og frigir transitteringsdeklarasjonen i NCTS. På forespørsel utsteder avgangstollstedet ved bruk av normal prosedyre et følgedokument og en vareliste med et referansenummer til deklarasjonen (MRN-nummer). De aller fleste transportører/-hovedansvarlige har rollen som autorisert avsender. Disse mottar en automatisk frigivelse i NCTS (forenklet prosedyre) og kan starte opp transitteringer 24/7. De vil også selv skrive ut følgedokumentet og vareliste ved behov. Det er ikke lenger krav til at følgedokumentet må følge fysisk med varene. Fører kan i stedet digitalt legge frem strekkoden eller QR-koden for digital avlesning ved transitterings- eller bestemmelsestollstedet.

Ved transport med motorvogn på landevei eller ferge mottar fører dokumentasjonen enten direkte fra hovedansvarlig (forenklet prosedyre) eller fra avgangstollstedet (følgedokument og vareliste). Fører legger dokumentasjonen frem for tollmyndighetene i bestemmelseslandet (og til tollmyndigheter i eventuelle land som varene transitteres gjennom). Melde- og opplysningsplikten oppfylles samtidig med grensepassering inn til Norge, uansett om transitteringen skal fullføres ved ankomst til tollområdet, ved et bestemmelsestollsted, eller ved ankomst hos autorisert mottaker.

Ved transport med tog vil fører eller tollrepresentant ha en oversiktsliste over alle varer som transitteres, med angivelse av transitteringens MRN-nummer. Oversiktsdokumentet vises frem ved ankomst, eller sendes Tolletaten på e-post.

⁹ CHED (*Common Health Entry Document*) skal benyttes ved innførsel av varer fra tredjeland (utenom EU/EØS) som er underlagt veterinære eller plantesanitære restriksjoner. CHED-varer må ha godkjenning fra Mattilsynet før de kan innføres, i form av et særskilt CHED-sertifikat som fylles ut i IT-systemet TRACES.

For flytransport benyttes et elektronisk transportdokument (ETD) som transitterings-deklarasjon. Et vilkår for å få autorisasjon til å benytte et elektronisk transportdokument, er at informasjonen gjøres tilgjengelig for tollmyndighetene på avgangs- og bestemmelses-lufthavnen. I praksis er det flyselskapene som gjør dette, basert på opplysninger fra transportører og tollrepresentanter. Melde- og opplysningsplikten oppfylles i forbindelse med at informasjonen gjøres tilgjengelig.

Transittering ved bruk av TIR-carnet er bare aktuelt for transport av varer som innføres til tollområdet med motorvogn på landevei eller ferge. I praksis vil nasjonale garanterende forbund selge TIR-carneter til godkjente transportører. Tollmyndighetene i avgangslandet kontrollerer at vilkår er oppfylt, attesterer carnetet og godkjenner at transport kan starte. Fører vil på vegne av carnet-innehaver medbringe TIR-carnetet fra avgangslandet. Når varene ankommer tollområdet, vil Tolletaten ved innpassering ekspedere gjeldende kuponger på TIR-carnetet. Melde- og opplysningsplikten oppfylles samtidig med fremleggelse av TIR-carnet. Dette gjelder også selv om TIR-carnetet fullføres ved et bestemmelsestollsted inne i landet. Hvis TIR-carnetet fullføres ved innpassering, må varene deretter deklarerer for en annen tollprosedyre.

2.2.5 Tollprosedyren tollager (§ 4-4)

2.2.5.1 Om tollprosedyren

Varer som legges på tollager skal etter lovens utgangspunkt deklarerer for innlegg på tollager. Tollavgift og andre innførselsavgifter beregnes ikke så lenge varene forblir på tollager. Det er per i dag unntak fra kravet til deklarerer ved innførsel for varer som er underlagt tollagerordningen, jf. §§ 4-4-13 første ledd og 4-4-14. Dette gjelder både hvor varene lagres fysisk hos tollagerholder, og hvor varene direktekjøres til varemottaker for lagring der (under prosedyren tollager). For noen varer er det uansett krav til å levere deklarasjon ved innførselen, jf. vareførselsforskriften § 4-4-13 annet ledd. Direktekjøringsordningen skal avvikes fra 1. september 2026, med deklarasjonsplikt for alle varer senest ved grensepassering (se også punkt 2.3.1).

Varer som legges inn på fysisk tollager hos tollagerholder må deklarerer for en tollprosedyre ved uttak fra tollager. Varer som direktekjøres skal deklarerer innen ti dager og underlegges prosedyren overgang til fri disponering, før den kan disponeres over av varemottaker. Alle varer som legges inn på tollager, enten hos tollagerholder eller hos varemottaker, skal registreres i tollagerregnskapet etter § 4-4-8, jf. § 4-4-4. Slik registrering i tollagerregnskapet betegnes gjerne som «godsregistrering» og genererer et særskilt godsregistreringsnummer i regnskapet.

2.2.5.2 Dagens praksis

Ved ankomst med varer på motorvogn på landevei eller ferge, leverer fører i dag dokumentasjon på varer som er registrert i tollagerregnskapet. For dette formålet benyttes oftest dokumentet «Anmodning om lossetillatelse», som utstedes av tollagerholder på grensen. Dette gjør det mulig å losse varer som ikke er tollbehandlet. Utstedelsen gjøres på bakgrunn av informasjon som tollagerholder får fra deklarasjonspliktig gjennom tollageroppdraget. Dokumentet inneholder godsregistreringsnummer og en kort oversikt over varer som skal legges fysisk på tollager eller direktekjøres til varemottaker under prosedyren tollager. Når det innføres krav til deklarerer av alle varer ved innførselen 1. september 2026,

vil det ikke lenger være nødvendig å levere en slik anmodning om lossetillatelse. Varene skal da deklarerer for fysisk innlegg på tollager senest ved grensepassering, og direktekjøring til varemottaker vil ikke lenger være mulig. Varer som er frigjort for valgt prosedyre for innførsel etter [vareførselsloven kapittel 4](#) kan losses uten tillatelse fra tollmyndighetene.

Når fører fremlegger dokumentet ved fysisk oppmøte hos tollmyndighetene, oppfylles samtidig melde- og opplysningsplikten. Varene som er underlagt prosedyren tollager transporteres deretter til tollagerholders fysiske tollager eller til varemottaker for midlertidig lagring (direktekjøring). Varer som er direktekjørt må ligge urørt hos varemottaker inntil varene innen ti dager må deklarerer for prosedyren overgang til fri disponering. Direktekjøring av varer til varemottaker benyttes i stor utstrekning i dag.

Når varer ankommer med fartøy, luftfartøy eller tog, blir også disse varene godsregistrert av tollagerholder ved ankomst til tollager på grensen. Fører møter imidlertid ikke ved tollmyndighetenes ekspedisjonssted. Melde- og opplysningsplikten oppfylles i stedet normalt ved at førers tollrepresentant leverer dokumentasjon som viser transportmidelets last (lastemanifester) i ekspedisjonen ved tollstedet, eller sender dokumentasjonen til Tolletaten per e-post. For fartøy oppfylles melde- og opplysningsplikten gjennom levering av informasjon og opplasting av dokumentasjon i Kystverkets system *SafeSeaNet Norway* (SSNN). Lastemanifest kan også være påført en QR-kode med referanse til godsregistreringsnummer. For varer på tog er det alltid førers tollrepresentant som sender lastemanifester per e-post til Tolletaten.

I de fleste tilfeller legges det først frem aktuelle tillatelser når varene tas ut av tollager og deklarerer for en ny tollprosedyre.

2.2.6 Tollprosedyren midlertidig innførsel (§ 4-6)

2.2.6.1 Om tollprosedyren

Prosedyren midlertidig innførsel innebærer at en vare på bestemte vilkår innføres for midlertidig bruk i tollområdet og for et bestemt formål, før den etter en tid utføres fra tollområdet igjen. Hvilke varer som kan innføres midlertidig, og til hvilke formål varen kan brukes, følger av vareførselsforskriften §§ 4-6-3 og 4-6-4. Tollprosedyren gir en viss adgang til bruk av varer i tollområdet uten at det oppstår plikt til å beregne tollavgift og andre avgifter.

For enkelte varer som innføres midlertidig kan den forenklede deklarasjonsordningen ATA-carnet benyttes. Ordningen er aktuell for eksempel for yrkesutstyr, vareprøver, utstyr til messer og utstillinger for varer som skal tilbakeføres. Vilkår for bruk av ATA-carnet er regulert i ATA-konvensjonen.¹⁰

Det er enkelte unntak fra melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten ved innførsel av varer under prosedyren midlertidig innførsel. Noen varer og formål er unntatt melde- og opplysningsplikt, jf. vareførselsforskriften § 2-3-1 tredje ledd bokstav b og § 2-3-3 sjette ledd. Videre er noen varer og formål unntatt deklarasjonsplikt – med eller uten sikkerhetsstillelse, jf. vareførselsforskriften §§ 4-6-3 og 4-6-4.

¹⁰ Se mer informasjon på <https://www.toll.no/no/bedrift/eksport/deklarering-ved-eksport/mellombels-eksport/forenkling-ved-bruk-av-ata-carnet>.

2.2.6.2 Dagens praksis

Med mindre det benyttes ATA-carnet, et det ikke særegne fremgangsmåter rundt dokumentasjon og informasjonsutveksling som påvirker oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. Når transportmiddelet ankommer grensen, legger fører eller tollrepresentant frem aktuell dokumentasjon ved fysisk oppmøte hos tollmyndighetene. På denne måten oppfylles melde- og opplysningsplikten. Midlertidig innførsel deklarerer i TVINN på ordinær måte og følger samme praksis rundt dokumentasjon ved ankomst til grensen som ved overgang til fri disponering ved innførselen.

Ved bruk av ATA-carnet, utstedes dette per i dag til den deklarasjonspliktige enten som et papirdokument eller digitalt av handelskammeret i det landet der varen utføres fra. Fører eller tollrepresentant mottar deretter dokumentasjon fra deklarasjonspliktig eller tollrepresentant, og legger dette frem for Tolletaten ved grensepassering. Gitt at fremlagt dokumentasjon tilfredsstiller kravene til opplysninger, oppfylles samtidig melde- og opplysningsplikten.

Digitale ATA-carnet kan per i dag kun mottas på Gardermoen og i Oslo. Fører viser da frem en QR-kode via en egen app for e-ATA. Ordningen skal etter hvert rulles ut flere steder.

Tollmyndighetene skal attestere ATA-carnet ved all innførsel og utførsel.

2.2.7 Tollprosedyren innenlands bearbeiding av industrivarer (§ 4-7)

2.2.7.1 Om tollprosedyren

Prosedyren innenlands bearbeiding av industrivarer innebærer at en industrivare innføres for bearbeiding i tollområdet før den utføres fra tollområdet igjen. For å benytte tollprosedyren må den opprinnelige varen kunne identifiseres i det bearbeidede produktet. Eier skal være hjemmehørende i utlandet og varen skal gjenutføres innen ett år. Tollprosedyren gjelder industrivarer som for eksempel tekstiler og maskiner.

2.2.7.2 Dagens praksis

Ved bruk av tollprosedyren skal deklarasjonspliktig levere deklarasjon med opplysninger som angitt i vareførselsforskriften § 4-7-1. For øvrig er det ikke særegne fremgangsmåter for denne tollprosedyren knyttet til dokumentasjon og informasjonsflyt som påvirker oppfyllelsen av melde- og opplysningsplikten.

2.2.8 Tollprosedyren innenlands bearbeiding av landbruksvarer (§ 4-8)

2.2.8.1 Om tollprosedyren

Under prosedyren innenlands bearbeiding av landbruksvarer kan det innføre en landbruksvare for bearbeiding, dersom varen gjenutføres innen seks måneder etter innførselen. Tollprosedyren kan kun benyttes av virksomheter som har tillatelse fra Landbruksdirektoratet, jf. forskrift 23. juni 2020 nr. 1349 om tillatelse til innenlandsk bearbeiding av landbruksvarer.

2.2.8.2 Dagens praksis

Ved bruk av disse tollprosedyrene skal deklarasjonspliktig levere deklarasjon med opplysninger som angitt i vareførselsforskriften § 4-8-2. For øvrig er det ikke særegne fremgangsmåter for denne tollprosedyren knyttet til dokumentasjon og informasjonsflyt som påvirker oppfyllelsen av melde- og opplysningsplikten.

2.3 Digitoll

2.3.1 Behovet for en mer effektiv og automatisert grensepassering

En hovedmålsetning i Tolletatens arbeid med digitalisering er å gjøre grensepassering mer effektiv og automatisert. Samtidig har direktekjøringsordningen i lengre tid tillatt næringslivet å deklareere varer etter fysisk grensepassering. Dette har ført til at Tolletaten per i dag har begrenset oversikt over grensekryssende vareførsel når direktekjøringen benyttes, noe som gir redusert evne til å utføre nødvendig kontroll.

Tolletaten må kunne innhente alle nødvendige opplysninger for å kunne gjennomføre effektive kontroller og vurdere varene opp mot gjeldende regelverk. Det er derfor besluttet at direktekjøringsordningen skal avvikles fra 1. september 2026, med deklarasjonsplikt for alle varer senest ved grensepassering. Fra 1. februar 2026 skal melde- og opplysningsplikten oppfylles digitalt.

Avvikling av direktekjøringsordningen og målet om en mer effektiv grensepassering henger sammen med utvikling og forbedring av de digitale tjenestene på tollområdet. Det er på denne bakgrunn at Tolletaten gjennom Digitoll har igangsatt tiltak for å sørge for at de juridiske og digitale forutsetningene kommer på plass.

Digitoll-konseptet består av tre målsetninger. For det første skal informasjon om transportmiddel og varer leveres digitalt, før eller senest ved grensepassering. For det andre skal Tolletaten behandle og vurdere informasjonen opp mot gjeldende regelverk før eller senest ved ankomst til grensen. For det tredje skal grensepasseringen i størst mulig grad bli automatisert, slik at transportmiddelets ankomst registreres automatisk og varene som innføres frigjøres automatisk til valgt tollprosedyre. Gjennom disse målsetningene skal Digitoll bidra til raskere grensepasseringer for næringslivet og mer effektive kontroller for myndighetene også etter at direktekjøringsordningen avvikles.

Avvikling av direktekjøringsordningen vil føre til at den deklarasjonspliktige, eller dennes tollrepresentant, må levere pliktige opplysninger på et tidligere tidspunkt i vareførselsflyten enn før, og senest ved grensepassering. På en annen side gir tidligere informasjon muligheten til å utvikle en mer smidig grensepassering for næringslivet, med effektivitetsgevinster også for Tolletaten. Når opplysninger leveres før grensepassering, settes Tolletaten i stand til å prioritere bedre og utføre nødvendig kontroll av opplysninger i forkant av grensepasseringen. I prinsippet muliggjøres dermed en mer effektiv grensepassering for aktørene i vareførselen, forutsatt at alle mottatte opplysninger kan behandles av Tolletaten på en effektiv og digital måte. Det bidrar også til færre unødvendige kontroller.

Digitale løsninger for grensepassering forutsetter samtidig at informasjon levert av deklarasjonspliktig kan knyttes sammen til informasjon levert av fører av transportmiddel. Deklarasjonssystemet TVINN inneholder ikke tilstrekkelig informasjon for å kunne identifisere hvilket transportmiddel som medbringer de ulike varene. Tolletaten har derfor ikke mulighet til å vite hvilke(n) av tollprosedyrene som er valgt for varene på det enkelte transportmiddelet, med mindre det gjøres en sammenknytning av informasjon utenom TVINN. For motorvogn på landevei og ferge gjøres denne sammenknytningen i dag manuelt ved at fører fremviser papirdokumentasjon til Tolletaten når vedkommende møter i ekspedisjonen på grensen, jf. punkt 2.2.

En enklere og mer smidig grensepassering forutsetter altså at Tolletaten kan motta informasjon i forkant om hvilke varer som er om bord i transportmiddelet, samt hvilke tollprosedyrer de samme varene skal underlegges. I tillegg til dette må transportmiddelet kunne gjenkjennes automatisk ved ankomst til grensen. Dette er forutsetninger for at varene kan frigjøres¹¹ til valgt tollprosedyre automatisk idet transportmiddelet passerer grensen. En slik løsning fører til at Tolletatens fysiske kontroller ved grensepassering blir mer målrettet og mindre inngripende, noe som i sin tur legger til rette for en mer effektiv grensepassering.

2.3.2 Digitoll: digital melde-, opplysnings-, fremleggelses- og deklarasjonsplikt

Realisering av Digitoll forutsetter at de ulike pliktsubjektene leverer nødvendig informasjon. Deklarasjonspliktig må levere informasjon om varene og hvilken tollprosedyre som velges. Dette gjøres ved å levere en digital deklarasjon til Tolletaten før eller senest ved grensepassering, jf. deklarasjonsplikt omtalt i punkt 2.1.2.

Fører må melde seg ved ankomst til bestemmelsessted og levere informasjon om transportmiddelet og hvilke varer som er om bord. Dette gjøres ved å levere en digital melding før eller senest ved grensepassering, og ved å gi informasjon som muliggjør automatisk registrering av ankomst til bestemmelsessted, jf. melde- og opplysningsplikt omtalt i punkt 2.1.2.

For å gjøre det mulig å frigjøre en vare til valgt tollprosedyre automatisk ved transportmiddelets grensepassering, må levert informasjon fra begge pliktsubjekter knyttes sammen. En sammenknytning innebærer at det må være mulig for Tolletaten å gjenfinne samsvarende opplysninger i informasjonen som er levert fra pliktsubjektene. Dette er en forutsetning for at Tolletaten kan finne ut av hvilke deklarasjoner som knytter seg til varene som transporteres.

En slik sammenknytning forutsetter tydelige rettslige hjemler kombinert med gode digitale tjenester, og disse premissene er sentrale for arbeidet med Digitoll. Videre er det også nødvendig at deklarasjonspliktig og fører utveksler informasjon seg imellom om hvilke deklarasjoner som knytter seg til varene som transporteres.

De digitale tjenestene i Digitoll er utformet slik at pliktsubjektene i utstrakt grad kan velge hvem som leverer informasjonen digitalt. Informasjonen kan leveres enten av pliktsubjektet selv, eller av tollrepresentant på vegne av et pliktsubjekt. For melde- og opplysningsplikten er det gjennom en digital melding mulig å levere deler av informasjonen, for så å legge til mer fullstendig informasjon senere. Aktørene kan selv avtale når og hvordan de skal samarbeide om innsending av informasjon. Denne fleksibiliteten gjør det lettere med tilpasninger til ulike samhandlingsmodeller og verdikjeder i dagens vareførsel.

Når informasjonen om varene som transporteres er knyttet sammen gjennom en nøkkelreferanse med informasjon i deklarasjoner, vil Tolletaten kunne vite i forkant hvilke varer som forventes å ankomme når og hvor. Det gir grunnlag for å vurdere informasjonen opp mot gjeldende regelverk før eller senest ved ankomst til grensen, og dermed prioritere ressurser mer effektivt og tilrettelegge for effektiv grensepassering.

¹¹ Frigjøring av vare reguleres av vareførselsloven § 3-5, og innebærer at varen kan disponeres i tråd med den valgte tollprosedyren når vilkårene for prosedyren er oppfylt og eventuelle innførselstillatelser foreligger, jf. første ledd. Dersom det skal betales tollavgift eller andre avgifter, skjer frigjøring først når avgiften er betalt eller stilt sikkerhet for betaling, jf. annet ledd.

Ved ankomst til et bestemmelsessted på grensen, forutsetter Digitoll som nevnt at levert informasjon om transportmiddelet brukes til å gjenkjenne det fysiske transportmiddelet automatisk. Dette muliggjøres gjennom fysisk infrastruktur etablert av Tolletaten for veitransport, eller gjennom tilsvarende tjenester fra Avinor, Bane NOR og Kystverket for andre transportmåter. Når fører på forhånd har informert Tolletaten om hvilke deklarasjoner som gjelder varene om bord i det gjenkjente transportmiddelet, er Tolletaten umiddelbart i stand til å vurdere hvorvidt varene om bord oppfyller kravene til valgt tollprosedyre. Dersom alle varer om bord på transportmiddelet er frigjort for valgt tollprosedyre, gir Tolletaten automatisk tilbakemelding til fører om at transportmiddelet kan passere inn i tollområdet.

Dersom informasjonen om varene om bord på transportmiddelet tilsier at vilkårene ikke er oppfylt, eller hvis Tolletaten ser behov for å stoppe transportmiddelet og undersøke varene, vil fører bli dirigert til manuell kontroll og ekspedisjon.

2.4 Status for utviklingen av Digitoll

2.4.1 Implementering

Digitoll skal implementeres gradvis og er per i dag frivillig å benytte. Digitoll ble først tilgjengelig for transportmåte motorvogn i november 2022, etterfulgt av transportmåtene luftfartøy og tog tidlig i 2024. For fartøy er det mulig å bruke en forenklet versjon av Digitoll frem til Kystverket og EU lanserer nye digitale tjenester, etter planen høsten 2025. Da vil Tolletaten også kunne implementere fullverdig Digitoll også for fartøy.

Siden oppstarten av Digitoll har en økende mengde aktører tatt i bruk løsningen, og per april 2025 er det totalt mottatt over 40 000 digitale meldinger om ankommende transportmidler. Hovedandelen av disse transportmidlene er motorvogn. Andelen av næringslivet som benytter Digitoll er fortsatt lav, noe som blant annet har sammenheng med at unntaket for deklarasjonsplikten for tollager ennå gjelder. I tillegg til at direktekjøringsordningen ennå ikke er avviklet, tar det også tid å forberede og gjennomføre nødvendig omstilling hos næringslivet.

Det er en målsetning at flest mulig tar i bruk Digitoll i god tid før løsningen blir obligatorisk. Samtidig viser erfaringer fra EU og andre land at digitalisering av vareførselsprosesser er krevende og tar tid å implementere. Dette skyldes både at IT-infrastrukturen er kompleks å utvikle for offentlige myndigheter, og at det er behov for tid til å gjennomføre nødvendige tilpasninger hos næringslivet.

2.4.2 Tidligere utførte høringer og forankring hos næringslivet

I arbeidet med Digitoll har Tolletaten hatt løpende dialog med næringslivet for å innhente innspill og kartlegge hvordan opplysningene kan knyttes sammen på en enklest mulig måte. For å sikre at næringslivet som blir påvirket av Digitoll er klar over endringene som kommer, forstår hva de må gjøre, og kommer i gang i god tid, har Tolletaten prioritert å kartlegge, kontakte og bistå involverte aktører. Dialogen har også vært nyttig for å få innspill på hvordan de digitale tjenestene kan utformes for å bli mest mulig brukervennlige.

I arbeidet er det opprettet egne ressursgrupper for næringslivet og systemleverandører. Videre er det gjort omfattende innsiktsarbeid i form av studiebesøk, møter én-til-én, kontakter

med berørte, digitale og fysiske informasjonsmøter rundt i landet, samt høringer. Tolletaten har også et omfattende samarbeid med NHO Logistikk og Transport.

Hittil er det gjennomført flere høringer knyttet til regelverksendringer i forbindelse med Digitoll. Utgangspunktet er et vareførselsregelverk som i stor grad har vært formet etter tidligere manuelle prosesser, mens Digitoll gjennomfører pliktene på en digital måte. På denne bakgrunn har det vært behov for å gjennomføre flere endringer i vareførselsforskriften for å muliggjøre nødvendig digitalisering av prosesser.¹²

De regulatoriske endringene er i første rekke knyttet til behovet for å legge til rette for digital innsending av opplysninger og automatisering av selve grensepasseringen, med automatisk frigjøring av varer til valgt tollprosedyre ved ankomst til grensen. Dette er endringer som i stor grad imøtekommer både næringslivets og Tolletatens behov for fleksible og effektive løsninger. Samtidig gir endringene også økt kvalitet på opplysninger, samt bedre og mindre ressurskrevende håndtering av opplysninger.

I forbindelse med høringene og dialogen har næringslivet gitt mange innspill. For Tolletaten er det et mål å balansere etatens behov for oversikt og kontroll over grensekryssende vareførsel, med næringslivets behov for en mest mulig effektiv grensepassering. Tolletaten har søkt å ivareta innspillene fra næringslivet i størst mulig grad. I arbeidet har Tolletaten også sett hen til hvordan tilsvarende endringer eller reguleringer er gjennomført i EU.

Næringslivet har i innspillene særlig pekt på behov for omstillingstid. Behovet er knyttet til utfasingen av direktekjøringsordningen og til det å etablere nye rutiner som sikrer at informasjon følger varen, noe som dermed gir mulighet til å deklare senest ved ankomst til tollområdet. Tolletaten har imøtekommet behovet for omstillingstid ved å utsette fristen to ganger for avvikling av direktekjøringsordningen og innføring av kravet til digital melde- og opplysningsplikt.

En annen tilbakevendende problemstilling fra næringslivet har vært knyttet til behovet for samhandling mellom aktørene når informasjon skal sendes til Tolletaten. Ved mer kompleks transport, samt stykkgodstransport, er ofte flere ulike aktører involvert i innførselen. I disse tilfellene kreves utstrakt samarbeid, koordinering og formidling av opplysninger på tvers for å sikre at Tolletaten mottar korrekt informasjon.

Tolletaten har i både regelverket og systemløsninger lagt til rette for bedre samspill mellom aktørene i næringslivet. Næringslivet må imidlertid selv ta ansvar for hvilke samhandlingsmønstre og forretningsmodeller som er best egnet for den enkelte virksomhet. Dette inkluderer å velge og implementere systemstøtte for samhandling, inngå avtaler og etablere nye rutiner med andre involverte aktører. Tolletaten vil samtidig styrke dialogen med næringslivet om deres arbeid for å få etablert standarder for meldingsutveksling mellom næringslivsaktørene.

3 Gjeldende rett

Melde- og opplysningsplikten er hjemlet i vareførselsloven § 2-3 første ledd, som sier at fører av fartøy og luftfartøy skal melde fra til tollmyndighetene «om ankomst til bestemmelsessted i

¹² Se Tolletatens oversikt over høringer på <https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/horinger>.

tollområdet. I meldingen skal det gis opplysninger om transportmiddelet, besetningen og varer som bringes med som last.»

Det er kun fører av fartøy og luftfartøy som etter vareførselsloven § 2-3 første ledd har melde- og opplysningsplikt. Tilsvarende meldeplikt for fører av motorvogn og tog er, med hjemmel i annet ledd, fastsatt i vareførselsforskriften § 2-3-3 i henholdsvis første og annet ledd. Meldeplikten gjelder kun førere av motorvogn og tog som bringer med varer som skal fremlegges etter vareførselsloven § 2-4. Opplysningsplikten for fører av motorvogn og tog er på sin side fastsatt i vareførselsforskriften § 2-3-4 første ledd. Denne lyder: «Fører av andre transportmidler enn fartøy som kommer til tollområdet skal gi opplysninger om transportmiddelet, fører og varer som bringes med som last, [...]».

Fører av transportmiddel er pliktsubjekt for melde- og opplysningsplikten, og er «den som har kommandoen på et transportmiddel», jf. definisjonen i vareførselsloven § 1-3 bokstav d. Fører har samtidig rett til å la seg representere av en tollrepresentant ved oppfyllelse av plikten, jf. vareførselsloven § 7-21. I praksis vil det ved digital oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten alltid være en tollrepresentant som leverer opplysningene. Ved slik representasjon handler tollrepresentanten på vegne av føreren og oppfylder plikten i førerens navn.

Departementet kan med hjemmel i vareførselsloven § 2-3 annet ledd fastsette forskrift «om hvilke opplysninger som skal gis, når opplysningene skal gis, leveringsmåten og om unntak fra pliktene.» Utfyllende bestemmelser om melde- og opplysningsplikten er for alle transportmåter fastsatt i vareførselsforskriften §§ 2-3-1 til 2-3-5.

Vareførselsforskriften § 2-3-4 tredje ledd jf. vedlegg 5 regulerer hvilke opplysninger som skal leveres av fører av luftfartøy, motorvogn og tog for å oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt. Vedlegg 5 inneholder en liste med hvilke opplysninger om aktører, transport, tid/sted og last (varer) som skal leveres.

Fører av fartøy skal oppfylle plikten etter vareførselsloven § 2-3 ved å gi opplysninger som fastsatt i vareførselsforskriften § 2-3-2 i Kystverkets system *SafeSeaNet Norway* (SSNN).

Det er inntil 1. februar 2026 frivillig å oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt.

4 Regulering i Norges naboland

I EU pågår det et større arbeid med å digitalisere tollprosedyrer og videreutvikle unionens tollsystemer, med betydelig utvikling planlagt også for årene som kommer.¹³ På denne bakgrunn, samt på grunn av geografisk nærheten til Norge og felles grenseoverganger, har det i arbeidet med Digitoll vært relevant for Tolletaten å se hen til hvordan de grunnleggende pliktene (jf. punkt 2.1.2) er regulert i EU, herunder hvilke pliktsubjekter som skal levere nødvendige opplysninger. Tolletaten har også sett hen til disse forholdene i arbeidet med å

¹³ Se særlig arbeidsprogrammet under EUs tollkodeks UCC jf. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/union-customs-code/ucc-work-programme_en, utviklingen av EU Single Environment for Customs jf. https://taxation-customs.ec.europa.eu/eu-single-window-environment-customs_en, og EUs forslag til tollreform, jf. https://taxation-customs.ec.europa.eu/customs-4/eu-customs-reform_en.

utvikle et nytt konsept for fremtidens tollbehandling, som er ment å erstatte deklarasjonssystemet TVINN.¹⁴

Tollovgivningen i våre naboland kjennetegnes ved at de er EU-medlemmer. Det innebærer at EUs rettsregler om den felles tollunionen har direkte anvendelse og forrang foran medlemslandenes nasjonale lovgivning. På denne bakgrunn er det forordning (EU) 952/2013 med EUs tollkodeks (*Union Customs Code – UCC*) som regulerer pliktene for grensekryssende vareførsel i Sverige, Finland og Danmark. Blant annet har del 4 av UCC regler om plikter knyttet til varer som ankommer EUs tollområde, herunder om plikt til fremleggelse og kontroll av varer som ankommer, mens del 5 har generelle regler om tolldeklarasjon og tollprosedyrer. Bestemmelser om EUs tilsvarende prosedyre for overgang til fri disponering er regulert i del 6, mens særlige tollprosedyrer er regulert i del 7. Gjennomføringsbestemmelsene til UCC utgjør et svært omfattende regelverk, og Tolletaten går derfor ikke nærmere inn på disse bestemmelsene her.

En sammenligning av de grunnleggende pliktene knyttet til forhåndsvarsling, melde- og opplysning, deklarasjon og fremleggelse, viser at det er flere likheter mellom UCC og vareførselsloven. Dette var også et av flere formål med innføringen av vareførselsloven i 2023, som bidro til at plikter ved inn- og utførsel og de enkelte tollprosedyrer i større grad er utformet etter mønsteret av tilsvarende regler i UCC.¹⁵ Eksempelvis bygger også UCC på at det skal leveres en deklarasjon for alle varer som skal underlegges en tollprosedyre ved innførsel til EU, med unntak for prosedyren frisone (se artikkel 158 nr. 1, jf. artikkel 5 (12)). Videre åpner artikkel 170 for at deklarasjonsplikten i utgangspunktet kan oppfylles av enhver som kan gi de opplysningene som er nødvendige for den valgte tollprosedyren. I tillegg tillater UCC generell bruk av tollrepresentant, jf. artikkel 18.

På en annen side er det også forskjeller. Blant annet gjenspeiler UCC i større grad enn vareførselsloven at opplysningene som skal leveres til tollmyndighetene, kan komme fra flere ulike aktører. Dette gjelder særlig plikten til forhåndsvarsling og fremleggelsesplikten.¹⁶

For plikten til forhåndsvarsling (jf. bruk av «entry summary declaration») er hovedregelen i UCC at det er den som bringer en vare til tollområdet (transportør) som må oppfylle denne, jf. artikkel 127 nr. 4 og artikkel 5 (40). Samtidig åpner den samme bestemmelsen for at opplysningene også kan sendes inn av importør, varemottaker eller en annen fysisk eller juridisk person som transportør handler på vegne av, eller enhver fysisk eller juridisk person som kan fremlegge varene eller få dem fremlagt ved grensepasseringsstedet.

Også fremleggelsesplikten i UCC åpner for at flere aktører enn fører av transportmiddelet kan oppfylle denne, jf. artikkel 139. Etter nr. 1 kan plikten oppfylles enten av fysisk eller juridisk person som bringer varene til tollområdet (bokstav a), av fysisk eller juridisk person som transportør handler på vegne av eller i dennes navn (bokstav b), eller av fysisk eller juridisk person som har påtatt seg ansvar for transport av varene etter at de ble brakt inn til tollområdet (bokstav c). I tillegg bestemmer nr. 3 at fremleggelsesplikten i stedet kan oppfylles av enhver fysisk eller juridisk person som umiddelbart legger varene under en tollprosedyre (bokstav (a)), eller dem som har autorisasjon for å lagre varer eller utfører aktivitet i en frisone (bokstav (b)). Nr. 3 bokstav (a) åpner dermed opp for at fremleggelses-

¹⁴ Jf. punkt 3.4.3 i tildelingsbrev fra Finansdepartementet til Tolletaten for 2025.

¹⁵ Se side 6 i Prop. 237 L (2020-2021).

¹⁶ UCC inneholder for øvrig en meldeplikt for fører av fartøy og luftfartøy i artikkel 133.

plikten også kan oppfylles av den som deklarerer varene, mens bokstav (b) åpner opp for at dette kan være en tollagerholder.

I artikkel 139 nr. 4 fremgår det i tillegg at fysisk eller juridisk person som fremlegger varene også skal oppgi en referanse enten til opplysningene som er gitt i forbindelse med forhåndsvarslingen (dvs. en referanse til «entry summary declaration»), alternativt til deklarasjonen (eller deklarasjonen for midlertidig lagring)¹⁷ som er levert i stedet for forhåndsvarslingen i tråd med tilfellene som fremgår i artikkel 130.¹⁸ Sistnevnte artikkel åpner for at en deklarasjon kan leveres i stedet for forhåndsvarslet, hvis deklarasjonen er levert før tidsfristen for forhåndsvarsel går ut og at deklarasjonen inneholder nødvendige opplysninger.

I Sverige vil for eksempel fører av et tog som ankommer fra tredjeland, varsle svenske tollmyndigheter i en ankomstmelding om at toget er på vei, og i samme melding vise til hvilke deklarasjoner som dekker varene på toget. Deklarasjonene kan i sin tur sendes inn av importør eller dennes tollrepresentant på forhånd. Resultatet av en slik ordning er at flere aktører kan levere nødvendige opplysninger, samtidig som at disse knyttes sammen slik at tollmyndighetene kan utføre kontroller i forbindelse med grensepassering og innførsel. Digitoll er basert på et tilsvarende prinsipp.

På denne bakgrunn kan det sies at UCC i større grad enn vareførselsloven åpner for at flere aktører kan levere opplysninger som er påkrevd for å oppfylle fremleggelsesplikten, og at den i motsetning til vareførselsloven uttrykkelig krever at vedkommende samtidig oppgir en referanse til enten forhåndsvarslet eller deklarasjonen.

5 Tolletatens vurderinger og forslag

5.1 Generelt

For at Tolletaten skal kunne oppfylle sitt samfunnsoppdrag, må informasjon om varene på transportmiddelet, levert av fører, knyttes sammen med informasjon i deklarasjonene, levert av deklarasjonspliktig. Som det fremgår under punkt 2.2, gjøres denne sammenknytningen i dag på en manuell måte. Denne praksisen er ressurskrevende og lite egnet for en digital løsning. Digitoll-konseptet bygger derfor på premisset om at en digital sammenknytning må være mulig.

Tolletaten bemerker generelt at pliktsubjektene vil innrette seg på ulike måter for å håndtere informasjonsutveksling seg imellom, avhengig av blant annet logistikkhensyn, bransje og hvordan virksomhetene er organisert internt. Eksempelvis kan globale ekspressfraktaktører og lignende virksomhet med helhetlig ansvar for hele vareførselen ha rutiner for automatisert informasjonsutveksling. I andre tilfeller vil virksomhetene håndtere prosessene manuelt, for eksempel på ad hoc-basis og rettet mot én enkelt grensepassering. Tolletatens digitale tjenester setter ikke noe krav om hvordan informasjonsutvekslingen mellom pliktsubjektene skal foregå.

Tolletaten har identifisert fem ulike alternativer for hvordan informasjon fra fører og deklarasjonspliktig kan knyttes sammen. Av disse forutsetter fire alternativer (jf. punkt 5.3-

¹⁷ Jf. UCC artikkel 144-149.

¹⁸ Begge tilfeller forutsetter at det kravet om forhåndsvarsling ikke er frafalt, jf. artikkel 127 nr. 2.

5.6) at en gitt nøkkelreferanse benyttes for å knytte informasjonen sammen. Ett alternativ (jf. punkt 5.2) vurderer om det er mulig å klare seg uten å oppgi en nøkkelreferanse. Tolletatens vurdering og anbefaling fremgår i punkt 5.7.

5.2 Alternativ 1: Tolletaten tilbyr digitale tjenester som automatisk knytter sammen levert informasjon – ingen nye plikter

Et første alternativ er at Tolletaten tilbyr digitale tjenester som automatisk knytter sammen informasjonen, uten at deklarasjonspliktig eller fører blir pålagt å oppgi en nøkkelreferanse.

Under et slikt alternativ, leverer deklarasjonspliktig og fører informasjon som i dag og hver for seg. Alternativet krever at Tolletaten har tilgang til nok identifiserende opplysninger til å knytte sammen informasjonen som leveres etter melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten, dvs. opplysninger som i alle tilfeller gjør det mulig å identifisere hvilke lastede varer som hører sammen med hvilke deklarasjoner. Dersom slike opplysninger finnes og er tilgjengelige for Tolletaten, vil ikke pliktsubjektene ha behov for å oppgi ytterligere en nøkkelreferanse.

Hovedutfordringen med et slik alternativ, er at Tolletaten ikke besitter eller har tilgang til slike identifiserende opplysninger per i dag. Den informasjonen som i dag leveres av pliktsubjektene, samt annen informasjon som er tilgjengelig for Tolletaten, er ikke presis nok til å identifisere i alle tilfeller hvilke lastede varer og deklarasjoner som hører sammen.

Eksempelvis er ikke varebeskrivelsen i et fraktbrev tilstrekkelig til å identifisere hvilken deklarasjon som er levert for varene, fordi det kan finnes andre samtidige deklarasjoner i TVINN som gjelder samme type varer (se også omtale av fraktbrev under punkt 5.3). Opplysninger i en deklarasjon om et transportmiddel er heller ikke nok til å identifisere transportmiddelet med de aktuelle varene, fordi et kjent transportmiddel kan benyttes til flere grensepasseringer og til transport av ulike varer og deklarasjoner. På denne bakgrunn anser Tolletaten at alternativet ikke er gjennomførbart i praksis.

5.3 Alternativ 2: Deklarasjonspliktig pålegges å oppgi nøkkelreferanse til informasjon levert av fører

Et annet alternativ er at deklarasjonspliktig får plikt til å oppgi en nøkkelreferanse i deklarasjonen som samsvarer med informasjon levert av fører. Dette kan enten gjøres ved å vise til hvilket transportmiddel som er lastet med varene samt tidspunktet dette transportmiddelet vil passere grensen, eller ved å vise til hvilket fraktbrevnummer som transportør har utstedt ved inngåelse av fraktavtale for varene. Disse nøkkelreferansene er godt kjent av fører eller dennes tollrepresentant, og skal oppgis i melde- og opplysningsplikten. Dersom deklarasjonspliktig oppgir en av disse to nøkkelreferanse, vil Tolletaten være i stand til å knytte sammen informasjonen som er levert av begge pliktsubjektene.

Hovedutfordringen med en slik løsning, er at deklarasjonspliktig har begrenset kunnskap om hvilket transportmiddel som vil bli benyttet for å transportere varene. Det er ikke uvanlig at transportmiddel kan bli endret helt frem til avgang fra lastested, i noen tilfeller også etter, og det beror blant annet på fysiske hensyn rundt logistikkavvikling. Tilsvarende er det utfordrende for deklarasjonspliktig å få tak i korrekt fraktbrevnummer, fortrinnsvis fordi deklarasjonspliktig ikke kjenner til hvem som utsteder fraktbrevet, eller fordi det skjer på et

sent tidspunkt. Disse forholdene henger sammen med bruk av underleverandører og samlasting på transportmiddel for å optimalisere logistikkavviklingen. Det kan også oppstå endringer underveis, noe som også kan inntreffe utenfor ordinær arbeidstid.

Dersom deklarasjonspliktig skal være i stand til å oppgi en samsvarende nøkkelreferanse, må altså deklarasjonspliktig informeres og holdes løpende oppdatert av fører eller dennes tollrepresentant om transportmiddelet som frakter varene og/eller gjeldende fraktbrev. I praksis vil fører benytte en tollrepresentant for levering av digital informasjon. Som oftest er dette transportøren som påtar seg transportoppdraget eller en speditør, og disse vil da måtte holde deklarasjonspliktig informert om endringer underveis. Deklarasjonspliktig må på sin side endre tidligere innsendt informasjon for å sikre riktig sammenkobling, slik at riktige varer kan frigjøres til riktig tollprosedyre ved grensepassering.

Disse forholdene taler mot at deklarasjonspliktig pålegges å oppgi nøkkelreferanse til opplysninger levert av fører eller dennes tollrepresentant.

5.4 Alternativ 3: Fører pålegges å oppgi nøkkelreferanse til informasjon levert av deklarasjonspliktig

Et tredje alternativ er at fører av transportmiddelet får plikt til å oppgi en nøkkelreferanse til informasjonen som deklarasjonspliktig har levert gjennom deklarasjonen. I praksis vil dette innebære at fører oppgir et nummer som refererer til deklarasjonen. Dette gjøres også allerede i dag ved frivillig bruk av Digitoll, ved at opplysningene om transportmiddelet skal inneholde en referanse til deklarasjon/transittering. Bruken av et slikt referansenummer setter Tolletatens tjenester i stand til å knytte informasjonen om varene om bord på transportmiddelet, til informasjonen levert i deklarasjonen.

For at fører skal kunne oppgi hvilket referansenummer som gjelder for varene lastet om bord, må fører få informasjon fra deklarasjonspliktig eller dennes tollrepresentant. I praksis benytter fører tollrepresentant for levering av digital informasjon. Ofte vil tollrepresentanten være transportøren som har påtatt seg transportoppdraget, eller en speditør. Disse må da håndtere informasjonsutveksling med deklarasjonspliktig. Vi ser at dette i enkelte tilfeller kan være en utfordring for aktørene.

Siden Tolletatens tjenester tilrettelegger for delvis innsending (se punkt 2.3.2), kan fører eller dennes tollrepresentant levere opplysninger som bidrar til oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten, også før de kjenner til referansen til deklarasjonen. Så lenge referansen oppgis av fører eller dennes tollrepresentant før grensepassering, vil det ikke være behov for å stanse med mindre det foreligger andre årsaker som tilsier kontroll. Dersom referansenummeret ikke er oppgitt innen grensepassering, vil transportmiddelet måtte stanse og bli stående inntil referansenummeret fremskaffes. Tolletaten kan, etter vurdering av trafikken på tollstedet, beordre flytting av transportmiddel inn i tollområdet i påvente av fullføring av tollbehandling, forutsatt at referansen til deklarasjonen er oppgitt.

Referansenummeret til deklarasjonen vil også holde seg uendret i tilfeller hvor deklarasjonspliktig endrer innholdet i en levert deklarasjon. Tolletaten kan dermed iverksette kontroll av opplysninger opp mot gjeldende regelverk uavhengig av og uten å påvirke pliktsubjektene informasjonsutveksling, selv i tilfeller der kontrollene utløser behov for nye eller endrede opplysninger fra deklarasjonspliktig.

På denne bakgrunn anser Tolletaten at alternativet er gjennomførbart, også på basis av etatens erfaringer så langt med bruk av Digitoll på frivillig basis.

5.5 Alternativ 4: Pliktsubjektene oppgir en frittstående nøkkelreferanse

Et fjerde alternativ er å tillate pliktsubjektene selv å definere en frittstående nøkkelreferanse som kan oppgis ved levering av informasjon til Tolletaten. WCO har utarbeidet retningslinjer for slike frittstående nøkkelreferanser, som er ment å brukes for å knytte sammen informasjon om en gitt handelstransaksjon.¹⁹

Tolletaten kan i utgangspunktet utvide de digitale tjenestene til å kunne motta frittstående nøkkelreferanser. Tolletaten kan også tilby en tilleggstjeneste som lager frittstående nøkkelreferanser ved behov. Samtidig er det per i dag ingen utstrakt bruk av frittstående nøkkelreferanser i logikkstikkbransjen, hverken nasjonalt eller globalt. Videre vil pliktsubjektene fortsatt måtte utveksle opplysninger seg imellom knyttet til den frittstående nøkkelreferansen som skal brukes, for å sikre at samme nøkkelreferanse oppgis av alle pliktsubjektene. I praksis betyr dette at nytten av en frittstående nøkkelreferanse vil være sammenlignbar med bruk av andre eksisterende nøkkelreferanser som allerede er kjent av pliktsubjektene, og som også må utveksles dem imellom for å sikre samsvar.

På denne bakgrunn, vil det å definere, utveksle og anvende en frittstående nøkkelreferanse kunne bli en unødvendig tilleggsoperasjon for pliktsubjektene. Tolletaten anser således at alternativer basert på eksisterende nøkkelreferanser vil være enklere å benytte og mer tilgjengelig for næringslivet.

5.6 Alternativ 5: Tolletaten tilbyr en tilleggstjeneste for utveksling av nøkkelreferanser mellom pliktsubjektene

Et femte alternativ, som vil være supplerende ved at det kan tilbys ved siden av Tolletatens digitale tjenester i Digitoll-konseptet, er at Tolletaten utvikler og tilbyr digitale tilleggstjenester som løser den direkte samhandlingen mellom fører og deklarasjonspliktig. I praksis vil dette innebære at pliktsubjektene får et samhandlingsverktøy som de kan benytte til å utveksle seg imellom nødvendige nøkkelreferanser. Slike samhandlingstjenester vil da brukes i forkant av at pliktsubjektene leverer informasjon gjennom Digitoll, og vil kunne tilbys uavhengig av hvilket pliktsubjekt som pålegges å oppgi nøkkelreferansen.

Hovedutfordringen med et slikt alternativ, er at de supplerende tilleggstjenestene må være brukervennlige nok til å kunne ivareta variasjonen i samhandlingen mellom alle typer aktører som er involvert i vareførselen. Denne variasjonen gjør det utfordrende for Tolletaten som en utenforstående tredjepart å tilby slike direkte samhandlingstjenester mellom pliktsubjektene, i tillegg til tjenestene som skal tilbys for samhandling med etaten selv. Som nevnt i punkt 5.1 vil informasjonsutvekslingen mellom aktørene gjenspeile at det finnes ulike konstellasjoner og hensyn i dagens logistikkbransje, basert på ulike samarbeidsformer mellom speditører, transportører, fraktformidlere, underleverandører mv.

Prinsipielt vil det også være uvanlig for en offentlig myndighet å utvikle digitale tjenester for samhandling kun mellom private aktører. I dag dekker næringslivet behovene selv gjennom

¹⁹ Se informasjon fra [World Customs Organization](#) – Unique Consignment Reference (UCR)

bruk av bransjestandardiseringsorgan og samhandlingstjenester fra systemleverandører eller egen virksomhet.

Disse hensynene taler mot å gjennomføre dette alternativet.

5.7 Tolletatens vurdering

5.7.1 Generelt

Tolletaten vurderer at det beste alternativet vil være at fører av transportmiddelet oppgir nøkkelreferansen til informasjonen som deklarasjonspliktig har levert, jf. alternativ 3 (punkt 5.4).

Som det fremgår i punkt 2.3, er det et mål om å avvikle direktekjøringsordningen samtidig som at grensepasseringen blir mer effektiv gjennom utvikling og forbedring av de digitale tjenestene på tollområdet. Vareførselsregelverket legger til rette for at opplysninger knyttet til melde- og opplysningsplikten kan sendes inn digitalt, før eller senest ved ankomst til grensen. Tilsvarende forutsettes det at alle varer skal underlegges en tollprosedyre og deklarerer digitalt etter lovens kapittel 4 senest ved grensepassering.

Tolletaten anser at plikt for fører til å oppgi en nøkkelreferanse vil være den mest hensiktsmessige og effektive måten å nå de ovennevnte målsetningene, med mest mulig begrensede økonomiske og administrative konsekvenser (se også vurderinger under punkt 6.2).

Ved innføring av en slik plikt, vil varene deklarerer som i dag for aktuell tollprosedyre av deklarasjonspliktig, som dermed oppretter en deklarasjonsreferanse. Som nevnt under punkt 5.4, vil fører fortsatt anvende tollrepresentant for digital levering av informasjon, og dette vil normalt fremdeles være speditør eller den som har påtatt seg transportoppdraget for å frakte varene. Deklarasjonspliktig formidler deretter deklarasjonsreferansen for de aktuelle deklarasjonene til førers tollrepresentant, som sammen med øvrig informasjon oppgir referansen til deklarasjon slik at melde- og opplysningsplikten også kan oppfylles.

Innføring av en nøkkelreferanse anses å være et premiss for digital oppfylling av melde- og opplysningsplikten. Som det fremgår i punkt 2.2, er dagens praksis for oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten nært knyttet til fysisk dokumentasjon som leveres på grensen til Tolletaten. Bruk av fysiske dokumenter gir behov for stopp og manuell ekspedering på grensen, noe som i sin tur gir økte kostnader både for Tolletaten og næringslivet.

Bruk av en digital nøkkelreferanse som identifiserer og kobler sammen informasjon fra fører/transportør og deklarasjonspliktig, vil derimot gjøre det mulig å levere opplysninger digitalt og i forkant av grensepassering. For samtlige tollprosedyrer vil digital melde- og opplysningsplikt dermed gi en viktig endring, ved at det legger til rette for å levere informasjon tidligere sammenlignet med i dag. Fører eller dennes tollrepresentant vil i de fleste tilfeller ikke måtte levere papirdokumentasjon ved ankomst til grensen. Videre vil endringen bidra til at flere sender inn deklarasjoner før transportmiddelet ankommer grensen. Sammen med de øvrige forutsetningene i Digitoll, reduseres behovet for stans i trafikken og manuell ekspedisjon.

Mulighet til å levere informasjon tidligere og digitalt vil være en positiv endring sammenlignet med dagens praksis, og i utgangspunktet gjelde for samtlige tollprosedyrer. I praksis vil

næringslivet benytte Tolletatens digitale tjenester (Digitoll) for å levere opplysninger til Tolletaten knyttet til melde- og opplysningsplikten. Dette vil gjelde som hovedregel for samtlige tollprosedyrer, med unntak av fartøy (hvor det også legges opp til å melde inn opplysninger via *SafeSeaNet Norway*²⁰).

På en annen side vil det også ved digital oppfylling av melde- og opplysningsplikten være tilfeller hvor tollprosedyren kan forutsette bruk av fysisk dokumentasjon, herunder ATA-carnet og TIR-carnet. I slike tilfeller vil papirdokumentasjonen fortsatt følge med transportmiddelet fysisk og ekspederes manuelt av tollstedet der hvor grensepasseringen finner sted. Tolletaten påpeker samtidig at bruken av fysiske ATA- og TIR-carneter er begrenset under dagens praksis. I tillegg vil utviklingen av e-ATA og e-TIR trolig bidra til å redusere bruken av papirdokumentasjon under disse prosedyrene ytterligere.

For de tilfeller det kreves at deklarasjonspliktig viser til tillatelser eller underlagsdokumenter har Tolletaten tilrettelagt for digital dokumentopplasting.

Tolletatens tjenester vil fortsatt ikke legge føringer på hvordan pliktsubjektene utveksler informasjon seg imellom. Det gir økt fleksibilitet, ved at pliktsubjektene selv kan avgjøre behov for og grad av digital støtte i denne informasjonsutvekslingen.

I praksis vil fører sjeldent være aktivt involvert i utvekslingen av informasjon, til tross for at det er fører som er pliktsubjektet for melde- og opplysningsplikten. Som beskrevet under punkt 2.2, vil det være en del fellestrekk for hvordan plikten oppfylles uansett hvilken tollprosedyre varene underlegges. Denne siden av praksis vil ikke endres ved innføring av plikt for fører til å oppgi en referanse til deklarasjonen. Under dagens regelverk er det først og fremst utvekslingen av informasjon mellom den som deklarerer varene og transportør (i egenskap av tollrepresentant) som bidrar til å oppfylle melde- og opplysningsplikten på vegne av fører og deklarasjonspliktig. Dette vil også være tilfellet ved innføring av plikt for fører til å oppgi en nøkkelreferanse. Generelt vil det også være flere tilfeller hvor samme tollrepresentant vil representere både deklarasjonspliktig og fører. I sistnevnte tilfeller vil det ikke være nødvendig med ytterligere utveksling av informasjon, siden tollrepresentanten allerede vil besitte all nødvendig informasjon.

Tolletaten kan i utgangspunktet ikke se at innføring av plikt for fører til å oppgi en nøkkelreferanse i seg selv vil medføre økt behov for å bruke tollrepresentant sammenlignet med praksis i dag, eller et generelt behov for å inngå nye avtaler om informasjonsdeling. Som nevnt under punkt 2.1.3, bruker i dag ca. 86 prosent av virksomhetene allerede en tollrepresentant for å håndtere formaliteter ved innførsel. Det er også virksomheter med et stort volum av inn- og utførsel av varer som håndterer formaliteter rundt vareførselen selv, og det er liten grunn til å tro at disse virksomhetene vil velge en annen organisering kun som følge av at fører får plikt til å oppgi nøkkelreferansen. På en annen side vil endringen medføre omstillingsbehov hos noen virksomheter, fordi den påvirker samhandling og informasjonsflyt mellom berørte aktører. I visse tilfeller kan det derfor være behov for å inngå nye avtaler om samarbeid eller IT-løsninger (se del 6.2).

Tolletaten anser det som mest naturlig at plikten til å oppgi en nøkkelreferanse legges på den som bringer varene fysisk til grensen og legger dem frem for tollmyndighetenes kontroll. Å legge plikten på pliktsubjektet for melde- og opplysningsplikten er mer effektivt med tanke

²⁰ For mer informasjon om *SafeSeaNet Norway*, se <https://www.toll.no/no/bedrift/skip-og-skipsfart/safeseanet-toll>.

på behovet for informasjonsutveksling og koordinering mellom involverte pliktsubjekt. En slik løsning er også mer i tråd med reguleringen i EU (jf. del 4), og vil ligne på løsningen som britiske tollmyndigheter (HM Revenue & Customs) har etablert.²¹ I Storbritannia utveksler pliktsubjektene informasjon seg imellom i forkant av grensepassering, slik at transportøren blir informert av deklarasjonspliktig om hvilke deklarasjonsreferanser som gjelder for lasten. Deretter leverer transportøren informasjon til tollmyndighetene om transportmiddel, ankomst og gjeldende deklarasjonsreferanser for lasten om bord. I praksis tilsvarer dette alternativ 3.

Tolletaten har i forbindelse med høringer og dialog med næringslivsaktører (se punkt 2.4.2) fått innspill som tilsier at Digitoll bør bygge på en løsning hvor informasjon om hvilke deklarasjoner som tilhører lastede varer, leveres i forbindelse med melde- og opplysningsplikten. Tolletaten har også fått innspill om at det ikke bør være Tolletatens ansvar å tilrettelegge for samhandlingen vareførselsaktørene imellom ved å utvikle egne tjenester for dette. Disse innspillene har også inngått i vurderingen.

På denne bakgrunn foreslår Tolletaten at vareførselsloven § 2-3 første ledd endres, slik at loven også gir fører plikt til å oppgi «referanse til deklarasjon» for varer som bringes med som last.

Frem til utfasingen av direktekjøringsordningen 1. september 2025 er det fortsatt mulig å godsregistrere varer før ankomst og deklare dem innen ti dager eller ved uttak fra fysisk tollager. Dersom denne muligheten benyttes, vil varene ikke være deklart i TVINN ved ankomst til tollområdet. Varene skal i stedet registreres i tollagerregnskapet etter vareførselsforskriften § 4-4-4. Tolletaten vil i slike tilfeller be om referanse til godsnummer ved innrapportering av melde- og opplysningsdata fra fører. Tolletaten foreslår at dette tas inn i vedlegg 5, gitt i medhold av § 2-3-4 tredje ledd, som angir hvilke opplysningselementer som skal innrapporteres gjennom melde- og opplysningsplikten for motorvogn, luftfartøy og tog. I høringsnotat 6 (digitoll) datert 17. mars som nå er ute på høring foreslås det gjennom en endring i § 2-3-2 første ledd at opplysningselementene i vedlegg 5 også skal gjelde for fartøy.

Referanse til godsregistrering er ikke aktuelt etter 1. september 2026 da det innføres krav til deklarerings. Endringen i vedlegg 5 foreslås derfor opphevet fra denne dato.

5.7.2 Merknader til forslaget

Uttrykket «referanse til deklarasjon» henviser til hvilken tollprosedyre varen er underlagt etter vareførselslovens kapittel 4 og 5, og omfatter referanse til varens systemtekniske deklarasjons-ID. Det kan være deklarasjons-ID i TVINN som benyttes per i dag, men også eventuelt annen ID fra systemer som mottar deklarasjoner. I tillegg omfatter det MRN-nummer (*Master Reference Number*) som er en tilsvarende systemteknisk referanse fra NCTS og eventuelle referanser til TIR-dokumentasjon, jf. vareførselsloven § 4-3 første ledd. Det samme gjelder eventuelle referanser til ATA-carnet dokumentasjon etter vareførselsforskriften § 4-6-2.

²¹ [Goods Vehicle Movement Service \(GVMS\) - GOV.UK](https://gov.uk/govs-vehicle-movement-service)

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

6.1 Innledning

Dette høringsnotatet omhandler forslag om plikt for fører til å oppgi referanse til valgt deklarasjon. Samtidig må forslaget ses i sammenheng med innføring av Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen. På denne bakgrunn tar Tolletatens konsekvensvurdering utgangspunkt i de samfunnsøkonomiske analysene som er gjort i forbindelse med Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen (se også punkt. 6.2),²² to omfattende spørreundersøkelser til næringslivet utført av Tolletaten i 2022 og 2023, og innspill fra næringslivet i forbindelse med høringer i 2022 og 2023 om utfasing av dagens direktekjøringsordning og innføring av digital melde- og opplysningsplikt.

Tolletaten vurderer først konsekvenser av forslaget i punkt 6.2, med utgangspunkt i beskrivelsene og vurderingene som er gjort i punkt 5.7. Forslagets konsekvenser for innføring av Digitoll og avvikling av direktekjøringen fremstilles i punkt 6.3. Avslutningsvis gjøres det rede for konsekvenser mer generelt for Tolletaten i punkt 6.4.

6.2 Konsekvenser av forslaget

Forslaget om innføring av plikt for fører til å oppgi en referanse til varer på transportmiddelet gir isolert sett begrensede konsekvenser for førers oppgaver, sammenlignet med dagens praksis. Plikten vil i praksis kun innebære at fører, eller vedkommende sin tollrepresentant, blir ansvarlig for å oppgi et referansenummer som knytter transportmiddel og varer som medbringes til deklarasjonen. Forslaget vil i stor grad være en formalisering av dagens praksis hvor det er fører, eller dennes tollrepresentant, som leverer informasjonen som gjør det mulig å oppfylle melde- og opplysningsplikten.

Digital informasjon før grensepassering reduserer behovet for å stanse på grensen og dermed behovet for manuell ekspedisjon. Mindre behov for stans og raskere grensepassering gir betydelige besparelser for både næringslivet og Tolletaten.

Generelt vil digital melde- og opplysningsplikt (og avvikling av direktekjøringsordningen) bidra til at flere aktører leverer deklarasjoner på et tidligere tidspunkt enn i dag, noe som anses å ha positiv innvirkning på Tolletatens samfunnsoppdrag. På en annen side kan det bli noe økt behov for å rette mangelfull eller feilaktig informasjon på kort varsel, både mens transportmiddelet er underveis og når transportmiddelet står på grensen.

Dersom referansen til deklarasjonen ikke er levert senest ved grensepassering, må fører av motorvogn stoppe på grensen for manuell ekspedering, slik tilfellet er i dag. For å unngå kødannelse og sikre god trafikkflyt på grensen kan Tolletaten imidlertid vurdere å utsette tollbehandlingen med hjemmel i § 3-1-3. For fartøy, tog og luftfartøy må manglende informasjon om varene fremskaffes ved ankomsten. Varene kan losses fra transportmiddelet til havn og terminal, men kan ikke frigjøres til valgt prosedyre før vilkårene for dette er oppfylt. Eventuelle endringer i en deklarasjon vil ikke gi en ny deklarasjons-ID, men en ny

²² Se rapport fra Menon Economics nr. 164/2023 utført på oppdrag fra Tolletaten, jf. <https://cdn.sanity.io/files/wzw1vl54/production/419e4f3d3e4e98891cc5d9683d6e88d110ba545b.pdf>.

versjon av deklarasjonen. Slike endringer vil derfor ikke påvirke referansenummeret som fører må oppgi.

Forslaget anses ikke å medføre vesentlige endringer i hvilke aktører som vil dele informasjon, men digital melde- og opplysningsplikt vil påvirke hvordan aktørene samhandler. Som konkretisert i punkt 5.7, forventes det at noen virksomheter vil få behov for tilpasninger (se også nedenfor). Dette behovet vil variere hos de ulike aktørene og virksomhetene, noe som gjør det vanskelig å anslå eksakte kostnader. Forskjellene i omstillingskostnader vil blant annet avhenge av størrelse og interne ressurser/kompetanse, grad av kompleksitet i verdikjeden, grad av samarbeid med utenlandske aktører som i mindre grad bruker digitale løsninger og generell bruk av data og digitale løsninger.

Tolletaten legger til grunn at det særlig vil være speditører som vil få omstillingskostnader, mens vareeiere lettere vil tilpasse seg til endringen. Effektene av forslaget vil bli begrenset for de aktørene som allerede i dag både leverer deklarasjonen og leverer melde- og opplysningsinformasjon, fordi disse har mindre behov for ytterligere utveksling av informasjon.

Aktørene som påvirkes mest vil ha et større behov for å utveksle informasjon. Dette vil særlig gjelde speditører, som i praksis ofte er involvert som tollrepresentanter både ved deklarerings og transport av varer. For disse vil innføring av digital melde- og opplysningsplikt mer generelt gi behov for å tilpasse rutiner, bemanning og arbeidstid, spesielt i en overgangsfase hvor næringslivet går fra manuell til digital håndtering og behandling av informasjon. Tolletaten oppfatter at disse endringene vil være den viktigste kostnadsdriveren for næringslivet knyttet til Digitoll og avviklingen av direktekjøringsordningen. Samtidig kan det forventes at berørte aktører vil forbedre arbeidsprosessene etter en periode med full innføring, blant annet på grunn av økende grad av digitalisering hos (utenlandske) samarbeidspartnere. Det tilsier at kostnadene vil avta noe over tid i tilfellene der hvor aktørene får en økning i bemanningskostnader særlig i en overgangsfase.

Forslaget kan også føre til at noen aktører inngår nye avtaler eller/og etablerer integrasjoner eller meldingsutveksling i sine IT-løsninger. Et estimat på kostnader er vanskelig å oppstille, men trolig vil tilpasningsbehovet være størst i forbindelse med samlastning, der det er flere aktører involvert, eller/og der ulike aktører leverer deklarasjon og informasjon knyttet til melde- og opplysningsplikten. I disse tilfellene er hovedutfordringen å sikre at alle opplysninger som sendes inn for å oppfylle melde- og opplysningsplikten er fullstendige og sendt inn før grensepassering, noe som tilsier økt behov for samordning og god kommunikasjon. Siden de fleste virksomheter bruker tollrepresentanter (jf. punkt 2.1.3), vil endringene i IT-systemer først og fremst påvirke tollrepresentantenes systemer.

Når det gjelder former for samhandling, er det som nevnt i punkt 2.2.1 i prinsippet mulig å benytte ulike kommunikasjonsmåter for å dele relevant informasjon knyttet til melde- og opplysningsplikten. Selv om dagens praksis i hovedsak er basert på ustrukturert bruk av e-post, kan forslaget bidra til at flere aktører tar i bruk eller utvikler andre kommunikasjonsløsninger for å gjøre samhandling mer effektivt. Dette vil i utgangspunktet gjelde uavhengig av hvilken tollprosedyre som benyttes etter grensepassering. Eksempelvis kan den generelle bruken av e-post gjøres mer strukturert, slik at mottaker lettere kan lese innholdet i sine systemer. Alternativt kan det for eksempel tas i bruk løsninger som muliggjør mer løpende informasjonsdeling, slik som nettløsninger eller mer skreddersydde samhandlingsløsninger.

Større aktører vil også kunne påvirke hvilke løsninger som tas i bruk, samtidig som at det vil kunne etableres felles bransjeformater.

For mindre aktører som transporterer varer til Norge mer sporadisk, kan det være lite hensiktsmessig å investere i systemtilpasninger for innsending via en API-løsning. Slike aktører kan benytte en tollrepresentant for å oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt.

Tolletaten anser at aktørene selv må vurdere hva som gir en optimal organisering. Like fullt kan forslaget bidra til en mer enhetlig praksis og oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten under de ulike tollprosedyrene. I den forbindelse kan forslaget bidra til at aktører utvikler mer effektive og enhetlige samhandlingsløsninger. Dette vil særlig være aktuelt der virksomheter har mer regelmessig samhandling, eller der volumet er høyere. På en annen side vil det fortsatt være utfordringer knyttet til samhandling mellom aktører som ikke kjenner hverandre, som ved frakt av varer med fartøy (jf. punkt 2.2.1).

Tolletaten vil i det videre arbeidet med tilpasninger bistå næringslivet med informasjon og innspill til mulige samhandlingsløsninger.

6.3 Forslagets betydning for gjennomføring av Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen

Tolletaten anser at innføring av plikt for fører til å oppgi en nøkkelreferanse er et helt sentralt premiss for innføringen av Digitoll, som har og vil få økonomiske og administrative konsekvenser både for næringslivet og Tolletaten. Tolletaten viser her til omtalen av Digitoll i Prop. 1 S (2024-2025)²³ og Prop. 1 S (2018-2019)²⁴, dialog med næringslivet og gjennomførte høringer så langt i forbindelse med iverksetting av Digitoll og beslutning om å avvikle direktekjøringsordningen.

Tolletaten påpeker videre at forslaget vil ha de mest begrensede økonomiske og administrative konsekvensene, sammenlignet med de øvrige alternativene som er vurdert i punkt 5. Som nevnt er det et mål for Tolletaten å utvikle digitale løsninger som kan gjøre det enklere for næringslivet å følge lover og regler, samtidig som at grensepasseringen blir smidigere og raskere. Samtidig er det en forutsetning at de grunnleggende pliktene kan oppfylles digitalt, og at Tolletaten kan kontrollere opplysningene på en digital måte. Innføring av plikt for fører til å oppgi en referanse til deklarasjonen, sikrer at informasjonen kan kobles sammen på en effektiv måte. Uten en slik sammenkobling, vil ikke Digitoll kunne gi en mer effektiv og automatisert grensepassering samtidig som at direktekjøringsordningen avvikles.

Tolletaten understøtter i den forbindelse at Digitoll og utfasing av direktekjøringsordningen vil gi positive effekter på sikt, både for næringsliv, samfunnet og Tolletaten. Gjennomførte samfunnsøkonomiske analyser viser at Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen vil gi betydelige samfunnsøkonomiske gevinster, gjennom tidsbesparelser, styrket personvern, rettssikkerhet og likebehandling, bedre konkurransevilkår for lovlidige aktører, styrket samfunnssikkerhet og bedre ivaretagelse av liv, helse og miljø, samt økt etterlevelse av vareførsels- og avgiftsregelverket. Tiltakene vil også støtte opp under samfunnsoppdraget til

²³ Se side 14, 78-79 for budsjettåret 2025 under Finansdepartementet.

²⁴ Se omtale av Digitolls forløper «ekspressfortolling» på side 71-72 for budsjettåret 2019 under Finansdepartementet.

de andre offentlige myndighetene som Tolletaten forvalter regelverk på vegne av, og til Tolletaten selv.²⁵

Forslaget vil legge til rette for digital innhenting og innsending av opplysninger via Digitoll, som vil gi besparelser på sikt både for næringslivet og for Tolletaten. Ifølge de samfunnsøkonomiske analysene vil det særlig være en raskere og mer effektiv grensepassering som vil gi tidsbesparelser for næringslivet, og dermed økonomiske gevinster. Selv om analysene er beheftet med noe usikkerhet, indikerer disse at gevinstene ved tidsbesparelsene vil være betydelig større enn kostnadene knyttet til endringer i bemanning og omstilling.

Når de fleste aktører både nasjonalt og internasjonalt har gått over til å operere mer eller mindre heldigitalt, vil dette også gi besparelser for næringslivet i form av bedre informasjonsflyt til riktig tid. Tolletaten bemerker at det også er gitt mer tid til omstilling gjennom gradvis implementering av Digitoll, samt to utsettelse av avviklingen av direktekjøringsordningen.

Avslutningsvis påpeker Tolletaten at behovet for en sammenknytning av informasjon fra melde- og opplysningsplikten og deklarasjonen har inngått som et premiss i de samfunnsøkonomiske analysene som er gjennomført i forbindelse med Digitoll og avvikling av direktekjøringsordningen. Det omtalte behovet for endringer knyttet til informasjonsflyt og samhandling vurderes derfor til å være reflektert i de samlede vurderingene og kost/nyttevurderingene som er gjort i de samfunnsøkonomiske analysene.

6.4 Konsekvenser for Tolletaten

Forslaget vil ha positive innvirkning på Tolletatens samfunnsoppdrag. Lovendringen tilrettelegger for at Tolletaten kan motta opplysninger digitalt og før grensepassering, men også for at informasjonen kan leveres på en mer effektiv måte enn i dag. Som nevnt vil innføring av plikt for fører til å levere referanse til deklarasjon, for en stor del formalisere dagens manuelle praksis hvor fører viser frem informasjon som gjør det mulig å knytte transportmidelets last til deklarasjonene. Videre vil forslaget kunne bidra til mer enhetlig praksis og oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten under de ulike tollprosedyrene. Tolletaten anser at både næringslivet og Tolletaten vil få positive gevinster ved å redusere behovet for manuell ekspedisjon og fremvisning av papirbaserte dokumenter.

Generelt vil digital melde- og opplysningsplikt kombinert med avvikling av direktekjøringsordningen påvirke Tolletaten både økonomisk og administrativt. Utvikling av systemer og innføring av digitale løsninger utgjør den største delen av de økonomiske kostnadene. Midler til systemutvikling og innføring er bevilget og finansiert gjennom den såkalte Treff-satsningen (2019–2025).²⁶

Tolletaten forventer at innhenting av digitale opplysninger om vareførselen, samt digital behandling av informasjonen før grensepassering, vil gi Tolletaten og staten betydelige positive effekter på evnen til å kunne utøve mer målrettede kontroller. Digitoll vil bidra til økt

²⁵ Se sammendrag side 4-19 og side 54-55 i rapport fra Menon Economics nr. 164/2023 utført på oppdrag fra Tolletaten, jf. <https://cdn.sanity.io/files/wzw1vl54/production/419e4f3d3e4e98891cc5d9683d6e88d110ba545b.pdf>, og side 50 i Tolletatens årsrapport for 2021 om gevinstrealiseringsplan for Treff-satsingen, jf. https://www.regjeringen.no/contentassets/5bafee03762f4ed8bb97f52472ce60ab/2021_aarsrapport_toll_v2.pdf.

²⁶ Se omtale av Treff-satsingen på side 78-79 i Prop. 1 S (2024-2025) for budsjettåret 2025 under Finansdepartementet.

effektivisering av arbeidsprosesser, men også optimalisering av Tolletatens fysiske tilstedeværelse.

Innføringen av nye digitale løsninger og prosesser innebærer samtidig en endring av arbeidsform og arbeidsoppgaver også for Tolletaten. Det nye utgangspunktet med digital innsending og behandling av vareopplysninger før grensepassering krever både tollfaglig kompetanse, men også kompetanse på utvikling, drift og forvaltning av digitale løsninger. Videre vil Tolletaten måtte bruke tid og ressurser på å veilede og tilrettelegge for næringslivet, sikring av oppetid på IT-systemer samt utvikling av manuelle nødprosedyrer ved avvikssituasjoner. For Tolletaten medfører Digitoll endringer som krever både opplæring og videreutdanning av eksisterende medarbeidere, men også investering i ny kompetanse.

7 Forslag til lovendring

I

I lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) gjøres følgende endringer (endringer i kursiv):

§ 2-3 første ledd skal lyde:

(1) Føreren av fartøy og luftfartøy skal melde fra til tollmyndighetene om ankomst til bestemmelsessted i tollområdet. I meldingen skal det gis opplysninger om transportmiddelet, *besetningen, varer som bringes med som last, samt referanse til deklarasjon.*

II

Endringen trer i kraft straks.

8 Forslag til forskriftsendring

I

I forskrift 27. oktober 2022 nr. 1901 om inn- og utførsel av varer (vareførselsforskriften) gjøres følgende endringer (endringer i kursiv):

Vedlegg 5 gitt i medhold av § 2-3-4 tredje ledd skal lyde:

Vedlegg 5. Opplysninger ved elektronisk levering av melding om ankomst

Aktører
Førers navn og kontaktopplysninger
Transportør ifølge fraktavtalen
Tollrepresentant
Transport
Identifikator(er) for transportmiddel
Transportmiddelets nasjonalitet
Transportmiddeltype
Transportmåte
Transportutstyr

Tid og sted
Ankomsttidspunkt
Ankomsttollsted
Last
Referanse til fraktbrev
Avsender ifølge fraktavtalen
Mottaker ifølge fraktavtalen
Referanser til deklarasjon/transittering/ <i>godsregistrering</i>
Referanse til eksportdeklarasjon EU
Grov varebeskrivelse
Antall kolli
Bruttovekt

II

Endringen trer i kraft straks og opphører 1. september 2026.