



TOLLETATEN

Høringsnotat

Forslag til endringer i vareførselsforskriften

Del 5

Digitoll

Oslo, 4. februar 2025

Høringsfrist: 18. mars 2025

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Orientering om revidert innføringsstrategi Digitoll	4
2.1	Innledning	4
2.2	Tolletatens vurdering	4
3	Registrering i tollagerregnskapet – ansvar og tidspunkt	5
3.1	Innledning	5
3.2	Gjeldende rett og praksis.....	5
3.3	Om ansvar og tidspunkt for registrering i tollagerregnskap.....	6
4	Direkte transitt – orientering om praksisendring	7
4.1	Innledning	7
4.2	Høringsuttalelser.....	8
4.3	Gjeldende rett og praksis.....	8
4.4	Tolletatens vurdering	9
5	Overgangsordning for kortvarig lagring (tollager E)	11
5.1	Innledning	11
5.2	Kort om endringsforslaget i høring 4	11
5.3	Merknader fra høringsinstansene	12
5.4	Tolletatens vurdering og reviderte forslag	12
6	Lossing og lossetillatelse	16
6.1	Problemstilling	16
6.2	Gjeldende rett	17
6.3	Dagens praksis for ulike transportmåte	18
6.4	Internasjonale avtaleforpliktelser	18
6.5	Høringsuttalelser.....	19
6.6	Tolletatens vurdering og forslag	19
7	Unntak ved frakt av UPU-post	24
7.1	UPU-post – problemstilling	24
7.2	Gjeldende rett og praksis.....	24
7.3	Høringsuttalelser.....	27
7.4	Tolletatens vurdering og forslag	28
8	Merknader til bestemmelsene	29
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	32
10	Forslag til endring i vareførselsforskriften	32

1 Innledning

Tolletaten sender med dette på høring forslag til enkelte endringer i vareførselsforskriften.

Høringen betegnes høring 5, og er en oppfølging og videreføring av tidligere forslag fra:

- høringsnotat 1, datert 20. september 2022
- høringsnotat 2, datert 30. mai 2023 med vedlegg
- høringsnotat 3, datert 13. november 2023
- høringsnotat 4, datert 1. februar 2024

Forslagene fra høringsnotatene er knyttet til innføring av konseptet Digitoll. Høringsnotatene er tilgjengelig på Tolletatens nettsider www.toll.no, sammen med mottatte høringssvar.

Høringsinstansene har gjennom flere høringer støttet Tolletatens digitaliseringsarbeid, herunder krav til deklareringsplikten av alle varer senest ved grensepassering og digital oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten.

Alle innspill fra seneste høring er gjennomgått og som en del av oppfølgingen foreslås det enkelte endringer i regelverket i dette høringsnotatet. Det er også vurdert ulike tiltak for å sikre en god gjennomføring av Digitoll i en overgangsperiode.

Tolletaten erkjenner at omstillingsarbeidet hos næringslivet vil ta tid, og har derfor revidert innføringsstrategien. Se omtale av denne i kapittel 2.

Tolletaten sender følgende forslag til endringer i vareførselsforskriften på høring:

Endringsforslag	Ikrafttredelse
Nye bestemmelser om lossetillatelse mv. i § 2-6-1	Straks
Ny § 2-3-7 om unntak for postsendinger som fraktes i henhold til verdenspostkonvensjonen	Straks
Endring i § 4-3-1 annet ledd som følge av endringer i lossetillatelse	Straks
Oppheving av § 4-4-3 annet ledd som følge av endringer i lossetillatelse	Straks
Endring i § 4-4-4 om registreringsplikt ved prosedyren tollager	Straks
Overgangsordning i ny § 4-4-15 om kortvarig lagring (tollager E)	Fra 01.12.2025 til 01.09.2029

Endringene gjelder kodifisering av praksis og oppfølging fra tidligere høringsnotat. Det anses derfor tilstrekkelig å gjennomføre en høring med en kortere høringsfrist enn tre måneder.

Fristen for å gi høringsuttalelse til forslagene er **18. mars 2025**.

2 Orientering om revidert innføringsstrategi Digitoll

2.1 Innledning

Gjennom høring 4, datert 1. februar 2024, er det gitt innspill på Tolletatens innføringsplan for Digitoll med referanse til flere forhold rundt fremtidige prosesser, regelverk og systemstøtte som næringslivet opplever ikke er tilstrekkelig avklart. Det ble også gitt tilbakemelding om at kravene til innføring av digital melde- og opplysningsplikt og deklarasjonsplikt senest ved varenes grensepassering fra 1. april 2025 gir en for kort omstillingstid.

Tolletaten har revidert innføringsstrategien for Digitoll. Sentralt i den nye strategien er en trinnvis løsning for innføring av digital melde- og opplysningsplikt og krav til deklarerer senest ved grensepassering.

Det ble ved forskrift 22. desember 2023 nr. 1915 besluttet at kravene skulle innføres fra 1. april 2025. Denne forskriften ble endret 18. desember 2024 for den delen som gjelder ikrafttredelse. Dette betyr at kravet til å oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt inntretr 1. februar 2026 og kravet til deklarerer av alle varer senest ved grensepassering inntretr 1. september 2026. Det betyr at dagens direktekjøringsordning avvikes 1. september 2026.

2.2 Tolletatens vurdering

2.2.1 Behov for lengre omstillingstid

Tolletaten erkjenner at omstillingsarbeidet hos næringslivsaktørene tar tid, og har derfor revidert innføringsstrategien for Digitoll. Tolletaten har kommet til at næringslivets ønske om en lengre omstillingsperiode bør gjennomføres gjennom en trinnvis prosess.

2.2.2 Trinnvis prosess

En trinnvis prosess gjør det mulig å innføre melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten i to omganger. Tiden frem til digital melde- og opplysningsplikt og krav til deklarerer senest ved grensepassering er innført, omtales for «omstillingsperioden». Det er likevel ingenting i veien for at en aktør på et tidligere tidspunkt gjennomfører omstillingen.

Næringslivsaktørene gis et klart insitament til å fortsette digitaliseringsprosessen. En trinnvis prosess legger til rette for at både næringslivet og Tolletaten vil få gevinster av digital melde- og opplysningsplikt på et tidligere tidspunkt enn om begge plikter innføres samtidig.

Dette gir en gradvis innføring der Tolletaten får informasjon om transporter og en høyere andel som benytter digital melde- og opplysningsplikt på et tidligere tidspunkt. Tolletatens vurdering at det er nyttig både for aktørene og Tolletaten at flest mulig raskt kommer i gang med digitale løsninger. Når digital løsning tas i bruk, vil de fleste også få en smidigere grensepassering.

For næringslivet er fordelene også at dette fjerner bindingen mellom pliktig digital melde- og opplysningsplikt og utfasing av direktekjøringsordningen. Siden det er mindre behov for samhandling med tredjeparter for å oppfylle den digitale melde- og opplysningsplikten enn ved

deklarerer, kan dette steget kunne oppfylles først. En trinnvis prosess er også et ønske fra enkelte næringslivsaktører.

For aktører som både sender inn data gjennom digital melde- og opplysningsplikt og deklarerer i TVINN, og som har all informasjon tilgjengelig til å gjøre dette, vil ikke samhandling å være en tilsvarende utfordring. Det motsatte er gjerne tilfelle for aktører som er avhengig av å samle informasjon fra andre aktører før innrapportering. Aktørene får nå bedre tid til å få på plass samhandlingsløsninger.

Per i dag kan alle aktører oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt. Ny løsning for fartøy skal etableres av Kystverket innen utgangen av august 2025. Det vil være et nytt SafeSeaNet Norway-system for fartøy basert på EU-forordningen om *European Maritime Single Window environment* (EMSWe). Eventuelle behov for regelverksendringer i forbindelse med nytt SafeSeaNet Norway vil bli behandlet i en egen høring.

2.2.3 Direktekjøring i overgangsperioden

I perioden frem til direktekjøring avvikles er det i melde- og opplysningssystemet etablert en teknisk mulighet til å kombinere digital melde- og opplysningsplikt med innrapportering av godsnummer. Tolletaten legger dermed til rette for at aktørene kan rapportere godsnummer i melde- og opplysningssystemet i stedet for deklarasjons-ID, når varer direktekjøres eller legges fysisk på tollager. Det kreves ikke deklarasjons-ID med mindre varene er deklarerert i TVINN senest ved ankomst. Aktørene kan dermed komme i gang med digital melde- og opplysningsplikt samtidig som direktekjøringsordningen fortsatt benyttes. Parallelt er det likevel viktig at aktørene fortsetter omstillingen slik at de innen 1. september 2026 kan dele informasjon og sende inn riktig referanse til tolldeklarasjon i systemet for digital melde- og opplysningsplikt.

Aktører som ønsker det, kan velge å deklarere varer som legges fysisk på tollager etter vareførselsloven § 4-4 og levere innleggsdeklarasjon i TVINN. Levering av deklarasjon for prosedyren tollager ved ankomst til tollområdet er en frivillig ordning frem til dagens unntak etter §§ 4-4-13 og 4-4-14 oppheves 1. september 2026.

3 Registrering i tollagerregnskapet – ansvar og tidspunkt

3.1 Innledning

I forbindelse med at direktekjøringsordningen videreføres frem til 1. september 2026 vurderer Tolletaten behovet for endring i vareførselsforskriften § 4-4-4 om tidspunkt og ansvar for godsregistrering av varer i tollagerregnskapet.

3.2 Gjeldende rett og praksis

Etter vareførselsloven § 3-1 skal alle varer som innføres til tollområdet underlegges en tollprosedyre etter vareførselsloven kapittel 4 og tollbehandles, med mindre varen gjenutføres eller avstås. Når varer underlegges en tollprosedyre, skal det leveres en deklarasjon etter § 3-2.

Tillatelse til å opprette og drifte alminnelig tollager A reguleres i vareførselsforskriften § 4-4-9. Slik tillatelse kan også omfatte lagring hos varemottaker, såkalt direktekjøring, jf. § 4-4-14. Direktekjøring innebærer at varen kjøres direkte til varemottaker for lossing og lagring, i stedet for at varen legges inn på tollagerholderens fysiske lager.

Det er gjort unntak fra kravet til deklarerings 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. Vare som direktekjøres må deklarerer innen ti dager og underlegges prosedyren overgang til fri disponering. Varer innlagt på fysisk tollager deklarerer for en annen prosedyre ved uttak fra tollager.

Når direktekjøringsordningen avvikles fra 1. september 2026 innebærer det at alle varer som skal underlegges prosedyren tollager, skal deklarerer senest ved grensepassering.

Fra 1. februar 2026 blir det plikt til digital oppfylging av melde- og opplysningsplikten. Frem til den datoen vil det være frivillig å levere melde- og opplysningsdata digitalt.

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». Registreringen genererer et godsnummer i tollagerregnskapet. Godsnummeret består av 15 tegn og angir årstall, lokasjon, tollagerholder, dato (årets dag) og ekspedisjonsnummer hos tollagerholderen denne dagen.

3.3 Om ansvar og tidspunkt for registrering i tollagerregnskap

3.3.1 Tolletatens vurdering og forslag

Vareførselsforskriften § 4-4-4 første punktum lyder: «*Ved innlegg på tollager skal tollagerholderen registrere varen i tollagerregnskapet.*» Av forskriftens forarbeider fremgår det at bestemmelsen er en videreføring av tollforskriften § 3-1-23 første ledd første punktum som hadde samme ordlyd. Dette betyr at registrering i tollagerregnskapet (godsregistrering) skal skje når varene ankommer tollageret, og ikke kan godsregistreres før dette tidspunktet.

Etter hovedregelen i vareførselsloven § 3-1 skal varer deklarerer ved innførsel. For prosedyren tollager betyr det at tollagerholder må levere en deklarasjon for innlegg på tollager etter § 4-4, før eller senest ved ankomst til tollområdet, det vil si på et tidspunkt som det ennå ikke er fysisk mulig å legge varene som innføres på et tollager.

I tillegg til deklarerings skal varene registreres i tollagerregnskapet (godsregistreres) etter vareførselsforskriften § 4-4-4. Fordi det er krav til å oppgi godsnummer ved deklareringsen må dette skje samtidig. For tollager A følger dette av § 4-4-1 første ledd bokstav r. Registreringsplikten må koples til innleggsdeklarasjonen som skal leveres.

Fordi innlegg på tollager etter omstillingsperioden krever deklarerings med angivelse av godsnummer før grensepassering, må det være mulig å registrere varene i tollagerregnskapet før varene ankommer tollområdet. Dette betyr at bestemmelsen må endres.

Tolletaten mener at endringen i bestemmelsen også bør gjelde i perioden frem til utfasing av direktekjøringsordningen.

Tollagerholder vil med endringen få det tollmessige ansvaret for varen når varen ankommer tollområdet. Når vareførselsloven krever deklarerer ved innførsel, forutsettes det at tollagerholder må ta ansvar for varene fra grensepassering som alltid vil være varene fysisk ankommer tollområdet.

3.3.2 Forslag til forskriftsendring

For å sikre en hensiktsmessig regulering og praktisering i tråd med vareførselslovens prinsipp om deklarerer senest ved ankomst til tollområdet, foreslår Tolletaten å endre vareførselsforskriften § 4-4-4 første punktum. Tollagerholder overtar etter dette ansvaret for varene når varene er deklarerert for prosedyren tollager og varene ankommer tollområdet (frigjøres for prosedyren), og ikke når varene fysisk ankommer tollageret.

Dette vil også gjelde i overgangsperioden for de tilfeller varene kun godsregistreres før ankomst, jf. §§ 4-4-13 og 4-4-14.

Dette betyr at alle tollagerholdere, uavhengig av fysisk plassering i tollområdet eller på grensen, kan deklarerere eller godsregistrere varer før eller senest ved ankomst til tollområdet.

Tolletaten foreslår følgende endrede ordlyd i § 4-4-4 første punktum: «Ved *prosedyren* tollager skal tollagerholderen registrere varen i tollagerregnskapet.»

4 Direkte transitt – orientering om praksisendring

4.1 Innledning

Det er over tid etablert en praksis knyttet til varer i såkalt «direkte transitt» ved at disse ikke deklarerer ved innførsel til tollområdet. I forbindelse med innføring av Digitoll-konseptet har enkelte aktører stilt spørsmål ved hvordan slike varer skal behandles. Tolletaten redegjør for det i dette kapittelet.

Begrepet «direkte transitt» er ikke definert rettslig. I praksis omfatter begrepet forflytningen av varer hvor det av handelsdokumenter fremgår at varene skal fra en avsender til en mottaker, og begge befinner seg utenfor tollområdet, men hvor varene fraktes gjennom tollområdet. Typiske eksempler på vareførsel som etter dagens praksis dekkes av begrepet «direkte transitt»:

- Proviant (og forbruksvarer) som ankommer tollområdet og overføres til fartøy mv. til bruk utenfor tollområdet.
- Varer tilknyttet olje- og gassaktiviteten på sokkelen.
- Varer fra fiske og fangst som lastes om innenfor tollområdet (kommer fra utenfor tollområdet og skal igjen ut av tollområdet).
- Malmtransporten fra Kiruna som går ut av tollområdet fra Narvik havn.
- Varer som ankommer til fastlands-Norge og skal videresendes til Svalbard.

Ved transporten gjennom tollområdet vil varene i enkelte tilfeller omlastes direkte til et nytt transportmiddel. Det kan for eksempel være skipslast som omlastes direkte til et annet fartøy

(som kan skje i en havn eller til sjøs) for frakt ut av tollområdet. Begrepet benyttes i dag også for varer som midlertidig lagres i tollområdet (fysisk innlegg på tollager) før de tas ut av tollområdet.

Den første formen for «direkte transitt» kan betegnes som «direkte omlasting» og innebærer ingen mellomlagring i forbindelse med omlasting og forflytning av vare gjennom tollområdet. Den andre formen kan betegnes som «mellomlagring» og den innebærer at varen legges fysisk på tollager etter lossing, før lasting til et nytt transportmiddel.

Varene kan også være underlagt en ordinær transittering etter vareførselsloven § 4-3 ved ankomst til tollområdet.

4.2 Høringsuttalelser

I innspill til høring 4 stilte enkelte aktører spørsmål om hvordan «direkte transitt» vil bli håndtert i Digitoll.

Pentagon Freight Services AS skriver at det er ønskelig å få en klargjøring av «direkte transitt» i lys av endringene Digitoll medfører. Virksomheten har mange kunder som opererer på den norske delen av kontinentalsokkelen og i mange tilfeller videresendes varer som ankommer tollområdet direkte til rigg eller supplybåt.

Logi Trans AS oppgir også å ha et behov for klargjøring av regelverket, idet «direkte transitt» er mye brukt i tilknytning til olje- og energisektoren.

Mattilsynet omtaler i sitt høringsinnspill viktigheten av at kontrollpliktige produkter etter Mattilsynets regelverk ikke unntas fra kontroll: *«For varer som kommer fra land utenfor EØS, og som bare skal lastes om før de fraktes ut av Norge, mangler vi en løsning. I Mattilsynets regelverk tillates det at varer til omlastning (transshipment) kan stå inntil 3 dager i lufthavn/30 dager i havn før utsendelse eller veterinær grensekontroll, jf. forordning 2019/2124. Vi har nå kjennskap til at slik omlastning foregår i både i lufthavn og havner.»*

4.3 Gjeldende rett og praksis

Hovedregelen ved innførsel av varer til tollområdet er at varene skal underlegges en innførselsprosedyre etter kapittel 4, eller eventuelt gjenutføres eller avstås, jf. vareførselsloven § 3-1. Når en vare underlegges en innførselsprosedyre skal varene som hovedregel deklarereres etter § 3-2 første ledd. Tollbehandlingen som varene underlegges ved innførsel vil ved frigjøring for valgt prosedyre gi rett til lossing, jf. § 2-6 første ledd. Ved utførsel fra tollområdet skal varene som hovedregel underlegges en utførselsprosedyre etter § 5-5 første ledd.

Det er ingen bestemmelser i vareførselsregelverket som direkte regulerer «direkte transitt». Etter hovedreglene om tollbehandling i vareførselsloven skal varer som omfattes av begrepet «direkte transitt» deklarereres både ved innførsel og ved utførsel. Slik var det formelt også etter tolloven, men det er etablert en praksis med en forenklet tollbehandling for varer i «direkte transitt» ved at slik vareførsel etter nytt tollregelverk ikke har vært underlagt ordinær tollbehandling ved innførsel.

Normalt vil varer som mellomlagres godsregistreres hos tollagerholder. Disse utgjør den største andelen av varer i «direkte transitt». I praksis deklarerer varer i «direkte transitt» ikke ved en innførselsdeklarasjon, men kun ved å sende inn utførselsdeklarasjon.

Varer som omlastes direkte godsregistreres normalt ikke i dag. De deklarerer kun gjennom en utførselsdeklarasjon ved utførsel etter lovens kapittel 5. Tollbehandling ved innførsel skal skje etter lovens kapittel 3. Uten deklarasjon ved innførsel vil det normalt ikke være tillatt å losse slike varer, jf. vareførselsloven § 2-6.

4.4 Tolletatens vurdering

4.4.1 Varer som skal mellomlagres

Varer som skal mellomlagres i tollområdet skal etter gjeldende regelverk deklarerer ved innførsel. Det skal da leveres en innleggsdeklarasjon for innførselsprosedyren tollager etter vareførselsloven § 4-4. Inntil det 1. september 2026 innføres krav til deklarasjon for alle varer er alternativet at varene godsregistreres slik praksis er i dag. Da skal det ikke leveres en innleggsdeklarasjon i tillegg. Etter 1. september 2026 skal slike varer deklarerer på ordinær måte etter lovens kapittel 4. Varene må ved uttak fra tollageret gjenutføres og deklarerer for utførsel etter lovens kapittel 5.

4.4.2 Varer for direkte omlasting

Tolletaten har vurdert hvorvidt det bør gjøres unntak fra krav til deklarasjon ved innførsel for varer som ikke skal mellomlagres, men som omlastes direkte og fraktes ut av tollområdet. Enkelte varer omlastes raskt for frakt ut av tollområdet, i andre tilfeller vil omlastingen ta noe tid slik at varene i praksis må lagres før de fraktes ut av tollområdet.

Uten deklarasjon ved innførsel vil Tolletaten ikke kunne sikre kontroll med vareførselen i tilstrekkelig grad. Mattilsynet påpeker i sitt høringsinnspill at Tolletaten må ivareta kontroll av restriksjonsbelagte varer og andre varer som krever særskilt tillatelse. Kontroll ved inn- og utførsel av varer omfatter også kontroll med vareførsel gjennom tollområdet. I kraft av vareførselsregelverket og sektormyndighetenes regelverk understøtter Tolletaten offentlige myndigheter gjennom kontrollen av grensekryssende vareførsel.

Samfunnsutviklingen og et stadig mer omfattende produktregelverk som følge av internasjonale forpliktelser, samt fokus på eksportkontroll, underbygger at det foreligger et økende behov for kontroll med vareførselen. Utfyllende, digital informasjon om vareflyten vil være en viktig bidragsfaktor for å ivareta internasjonale forpliktelser og en harmonisering med EU-regelverket, hvor det stilles krav til deklarasjon både ved inn- og utførsel.

Gjeldende regelverk krever en innførselsprosedyre og en utførselsprosedyre for varer som transporteres gjennom tollområdet med en eller annen form for omlasting. Det innebærer i praksis at varene må deklarerer både ved innførsel og ved utførsel. For Tolletaten har dette betydning i kontrollsammenheng ved at det kan foretas en risikovurdering både ved innførsel og ved utførsel. Det å kun underlegge varene en utførselsprosedyre er ikke i tråd med regelverket.

Det er heller ikke et aktuelt alternativ siden Tolletaten på innførselstidspunktet kun mottar begrenset informasjon gjennom melde- og opplysningsplikten.

Tolletatens konklusjon er at det ikke er grunnlag for å unnta varer som innføres til tollområdet deklarasjonsplikt ved innførselen, selv om varene kun skal omlastes for frakt ut av tollområdet.

For de aktuelle aktørene vil separat deklareringsplikt både ved innførsel og utførsel medføre en rapporteringsplikt som er mer omfattende enn den gjeldende, etablerte praksisen for «direkte transitt».

Aktørene må selv velge hvilken innførselsprosedyre som kan anvendes for varer som tidligere er omfattet av praksisen med «direkte transitt».

Ved utførsel må pliktene i vareførselsloven kapittel 5 overholdes på vanlig måte, herunder plikt til å sørge for at varene tas ut av tollområdet, jf. vareførselsforskriften § 5-9-6. Varene skal deklarerer for utførsel, jf. vareførselsloven §§ 5-9 og 5-6. Kravet til deklarasjonens innhold fremgår av vareførselsforskriften § 5-9-1.

4.4.3 Varer underlagt transittering

Varer kan underlegges prosedyren transittering etter vareførselsloven § 4-3 og bestemmelsene i transitteringskonvensjonen. En transittering innenfor transitteringskonvensjonens virkeområde omfatter transport fra avsender i ett land frem til mottaker hvor ett eller flere land passerer underveis. Fullføring av transitteringen skjer på bestemmelsestollsted eller hos autorisert mottaker. Prosedyren transittering kan ikke benyttes for frakt av varer helt frem til kontinental-sokkelen.

Ved fullføring av transittering hos autorisert mottaker gis det lossetillatelse. Kravet til innførselsprosedyre etter kapittel 4 er overholdt for alle varer som ankommer landet på transittering. Det er derfor ikke nødvendig å levere deklarasjon for innlegg på tollager etter § 4-4 i tillegg, når varene ikke er til bruk i tollområdet og heller ikke skal mellomlagres. Det skal imidlertid leveres deklarasjon for utførsel etter lovens kapittel 5. Det skal vises til utførselsdeklarasjonen ved fullføring av transitteringen.

4.4.4 Melde- og opplysningsplikten

Vareførselslovens ordinære plikter ved ankomst til tollområdet, jf. kapittel 2, må overholdes. Ved ankomst til tollområdet pålegges fører eller dennes tollrepresentant å oppfylle melde- og opplysningsplikten, herunder gi referanse medbrakte varer.

Som det fremgår i kapittel 2 er det krav til å oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt fra 1. februar 2026 og krav til deklareringsplikt senest ved grensepassering for alle varer fra 1. september 2026. I overgangsperioden frem til 1. september 2026 vil det være mulig å godsregistrere varer og å vise til godsregistreringsnummer med innsending av melde- og opplysningsdata i stedet for en deklarasjons-ID ved grensepassering. Varer som kun godsregistreres ved grensepassering etter dagens regelverk, kan deklarerer for utførsel direkte, uten at de deklarerer for innlegg på tollager. Fra 1. september 2026 er det krav til deklareringsplikt for alle varer senest ved ankomst.

5 Overgangsordning for kortvarig lagring (tollager E)

5.1 Innledning

Tolletaten foreslo i høring 4 at det etableres en ny tollagerordning – tollager E. Forslaget var å opprette en egen ordning for kortvarig lagring av varer (tollager E) – omtalt som midlertidig tollager i høring 4 – under prosedyren tollager etter vareførselsloven § 4-4.

Tolletaten foreslår i denne høringen en revidering av forslaget fra høring 4.

5.2 Kort om endringsforslaget i høring 4

Det sentrale formålet for opprettelsen av ordningen var å muliggjøre innførsel av varer med reduserte krav til opplysninger i forhold til de kravene som gjelder for prosedyren overgang til fri disponering og prosedyren tollager (A-D).

Deklarasjonssystemet TVINN har tekniske begrensninger som gjør at det ikke lar seg gjennomføre å benytte et varenummer på seks siffer ved deklarerings. Det ble derfor foreslått et krav til å oppgi et samlevarenummer på åtte siffer. Dette vil være et forhåndsdefinert nummer som favner alle typer varer.

Bortsett fra lettelser i kravet til varenummer ble øvrige opplysningskrav likt som kravene som gjelder for tollager A og B, jf. vareførselsforskriften § 4-4-1 første ledd.

Tollager E skulle ifølge forslaget ikke kunne benyttes for varer som krever tillatelser fra andre myndigheter (restriksjonsbelagte varer).

Opprinnelig forslag til opplysningskrav for tollager E:

- a) tollprosedyre
- b) avsender
- c) antall varelinjer
- d) antall kolli
- e) deklarasjonspliktig (tollagerholder)
- f) tollrepresentant
- g) avsenderland
- h) container
- i) lagringssted
- j) varebeskrivelse
- k) varelinjenummer
- l) samlevarenummer
- m) opprinnelsesland
- n) bruttovekt
- o) prosedyrekode
- p) mengde i annen enhet
- q) godsnummer

Når direktøkjøringsordningen avvikles 1. september 2026 må varer under prosedyren tollager lagres fysisk i tollagerholders godkjente lokaler. Dette gjelder også for varer under ordningen for tollager E. Det ble derfor foreslått at det i tollagerbevillingen kunne gis tillatelse til lagring av varene om bord i motorvogn, tilhenger eller container som parkeres/plasseres utenfor tollageret.

Det ble foreslått at tollager E kan etableres i lokaler som allerede har bevilling for alminnelig tollager (tollager A), men med krav til at varene på tollager A og tollager E holdes adskilt.

Tolletaten foreslo at varer på tollager E kun kan lagres i en tidsbegrenset periode på seks dager. Det er viktig at ordningen sikrer at det ikke går for lang tid fra grensepasseringen og frem til det blir levert komplette deklarasjonsopplysninger.

Det ble foreslått at fellesvilkårene for prosedyren tollager, fastsatt i vareførselsforskriften §§ 4-4-3 til 4-4-8, også skal gjelde for tollager E. Det er tollagerholderen som er ansvarlig for å oppfylle vilkårene når varene er underlagt prosedyren.

5.3 Merknader fra høringsinstansene

Flere høringssvar peker på at ordningen, slik den er foreslått, inneholder for omfattende datakrav for tollager E. NHO LT viser til at et av *«de viktigste poengene med et system for avvikshåndtering er at det skal fungere som en sikkerhetsventil der ting går feil, men denne løsningen vil i realiteten ikke fungere som en løsning. Næringslivet må ha en løsning som hindrer at hele vareførselsprosedyrer blir stående fast på grensen fordi det mangler tilstrekkelig informasjon om en liten [del] av lasten.»* NHO LT mener at dersom tollager E skal fungere etter hensikten må varer med manglende dokumentasjon kunne lagres på tollager E basert på opplysningene som er tilgjengelige ved grensepassering.

NHO mener at kravet om fysisk adskillelse fra øvrige varer kan fremstå som formalistisk. *«For å ivareta kontrollformålet er det sentrale at aktørene oppfyller vilkårene for å bruke ordningen med midlertidig lagring og at varene oppbevares slik at de enkelt kan lokaliseres ved eventuelle kontroller.»* De mener formålet bak forslaget kan ivaretas med mindre inngripende tiltak.

Flere høringssvar peker på at en lagringstid på seks dager er for kort.

Det er videre kommet innspill på at det bør gjøres enkelte lettelser i krav til drift av tollager E.

I høringssvarene bemerkes det dessuten at det bør tilrettelegges for bruk av tollager E også for restriksjonsbelagte varer.

5.4 Tolletatens vurdering og reviderte forslag

5.4.1 Generelt

Tolletaten erkjenner at den foreslåtte løsningen for tollager E ikke i tilstrekkelig grad tilfredsstillende næringslivets behov, og det vurderes som lite sannsynlig at den vil bli benyttet som forutsatt med den innretningen som ble foreslått i høring 4. Tolletaten ser at det i enkelte tilfeller kan være utfordrende for aktørene å få samlet tilstrekkelig informasjon til å få varene deklart før ankomst til tollområdet, og det er viktig å få etablert en sikkerhetsventil. Dette tilsier at det bør gjøres endringer i de foreslåtte vilkårene for tollager E.

Etter en fornyet vurdering foreslås det her enkelte endringer i ordningen med tollager E.

5.4.2 Overgangsordning

Det foreslås at ordningen med tollager E etableres som en overgangsordning fra 1. desember 2025. Ordningen kan bli innført tidligere dersom nødvendige systemutvikling hos Tolletaten og hos systemleverandører er ferdig på et tidligere tidspunkt. Overgangsordningen med tollager E foreslås å gjelde i en periode på tre år fra deklarasjonsunntaket og muligheten for direktekjøring av varer etter §§ 4-4-13 og 4-4-14 er avvirket 1. september 2026 – frem til 1. september 2029.

Ordningen etableres som en sikkerhetsventil i en overgangsperiode og vil slik den foreslås i dette høringsnotatet ha betydelig reduserte krav til informasjon ved deklarerer. Det foreslås også at den kan benyttes for de fleste restriksjonsbelagte varer.

Ordningen vil bli evaluert innen utgangen av overgangsperioden. Det kan da vurderes om tollager E skal videreføres, eventuelt med endringer i vilkårene.

Overgangsordningen foreslås regulert i en midlertidig bestemmelse i ny § 4-4-15 i vareførselsforskriften.

5.4.3 Reviderte opplysningskrav

Opprinnelige opplysningskrav var identiske med opplysninger som kreves ved ordinært tollager A, med unntak av at det ikke kreves varenummer og tillatelse som skal foreligge ved grensepassering.

I lys av tilbakemeldinger i høringsrunden er kravene gjennomgått og det foreslås en del endringer. Opplysningskravene reduseres til et minimum av hva som er mulig for å etablere en deklarasjon i TVINN for å imøtekomme behovet for å ha en tollprosedyre som kan fungere som en sikkerhetsventil med reduserte krav til opplysninger sammenlignet med øvrige prosedyrer.

I samsvar med dette foreslås følgende reviderte opplysningskrav for prosedyren tollager E:

- varelinje
- antall kolli
- deklarasjonspliktig
- tollrepresentant
- lagringssted
- samlevarenummer
- bruttovekt
- prosedyrekode
- godsnummer

I tillegg vil TVINN-systemet kreve eller generere deklarasjons-ID, deklarasjonsretning (innførsel), deklarasjonskategori, ekspedisjonsenhet og ekspedisjonstype. Dette fastsettes ikke særskilt i forskriften.

Det er begrenset hvordan denne informasjonen kan risikovurderes. Tolletaten vil kun få informasjon om at varene er ankommet tollområdet, hvor varene oppbevares og hvem som har ansvaret. Dette gir tilstrekkelig kontroll på varene og ansvarsforholdet på dette stadiet. Øvrig risikovurdering foretas når det leveres deklarasjon for påfølgende prosedyrevalg.

Opplysningskravene foreslås fastsatt i vareførselsforskriften § 4-4-15 tredje ledd.

5.4.4 Restriksjonsbelagte varer

Etter en ny vurdering er Tolletaten kommet til at tollager E bør kunne benyttes for restriksjonsbelagte varer. Restriksjonsbelagte varer kan legges på øvrige typer tollager. Det kan ikke ses at dette stiller seg annerledes for tollager E. Varene skal kun ligge kort tid på tollager E hos en godkjent tollagerholder og på et godkjent sted. Varene skal før overgang til fri disponering eller annen prosedyre deklarerer på nytt.

Det foreslås unntak fra dette utgangspunktet, tilsvarende for varer på øvrige tollager. CHED-varer med krav om felles innførselsdokument om helse fra land utenfor EØS-området eller Sveits krever deklarerer ved ankomst, jf. § 4-4-13 annet ledd bokstav f. I samme kategori kommer varer som er underlagt restriksjoner som krever særskilt kontroll ved ankomst eller sanksjoner som gjør at varen ikke kan innføres til tollområdet.

5.4.5 Lagringstid

Utgangspunktet er at lagringstiden bør begrenses til det som er nødvendig for å gjennomføre klassifiseringen av varene, innhente nødvendig tillatelse og å levere en ny deklarasjon. Etter en ny vurdering er Tolletaten kommet til at lagringstiden bør økes noe. Lagringstiden før varen deklarerer for ny prosedyre utvides til åtte kalenderdager. Tolletaten vurderer at det ikke utgjør en uforholdsmessig ekstra risiko ved å tillate denne utvidelsen. Det er forventet at majoriteten av forsendelsene vil underlegges en ny prosedyre godt innenfor åtte dager basert på dagens statistikk for direktekjøring. Etter åtte dager må varene være deklarerert for en annen tollprosedyre. Dersom varene fortsatt skal ligge på tollager, skal de deklarerer for innlegg på ordinært tollager.

Kravet om at det skal være én-til-én for deklarasjoner for tollager E og nytt prosedyrevalg ved uttak fra tollager E opprettholdes. Samtlige varer som er omfattet av en deklarasjon for tollager E må deklarerer samlet for ny prosedyre samtidig. Det vil si at det ikke vil være mulig å dele opp innleggsdeklarasjonen med flere uttak. Innen utløpet av fristen plikter tollagerholder å sørge for at varene blir deklarerert på nytt.

Varer på tollager kan lagres uten tidsbegrensning, jf. vareførselsforskriften § 4-4-6. Det er derfor nødvendig å gjøre særskilt unntak fra dette i foreslått § 4-4-15 femte ledd for tollager E.

5.4.6 Fysisk lagring av varen

Når direktekjøringsordningen avvikles 1. september 2026 må varer under prosedyren tollager lagres fysisk i tollagerholders godkjente lokaler. Før dette er det mulig å direktekjøre varer etter vareførselsforskriften § 4-4-14.

Det er behov for en viss smidighet i ordningen. Intensjonen bak ordningen er at næringslivet skal gis nødvendig insitament til å deklarerer varene for overgang til fri disponering så snart de nødvendige deklarasjonsopplysningene er tilgjengelige. Det kan være en unødvendig byrde å måtte losse varene til tollageret for så å laste dem på transportmidlet igjen i løpet av få dager. Det er derfor foreslått at det i bevillingen til tollager E kan gis tillatelse til å lagre varene om bord i motorvogn, tilhenger eller container som parkeres/plasseres utenfor tollageret. I tillatelsen kan

det oppstilles særskilte krav til sikring av motorvogn, tilhenger eller container, i tråd med krav i vareførselsforskriften § 4-4-7 femte ledd. Forslaget fra høring 4 opprettholdes.

Det er ikke aktuelt å tillate overgang til nytt prosedyrevalg under transporten, og varene må transporteres til valgt tollagerholder.

Tollager E kan etableres i lokaler som allerede har tillatelse for alminnelig tollager (tollager A), men det er krav til at varene på tollager A og tollager E holdes adskilt. I høring 4 ble det krav til fysisk adskillelse av varer som lagres på henholdsvis tollager A og tollager E.

I utgangspunktet skal varer på tollager A og tollager E holdes fysisk adskilt. Tolletaten foreslår imidlertid at tollagerbevillingen kan tilpasses til en mer moderne løsning for tollager, hvor det i dag gjerne benyttes del- eller fullautomatiserte systemer. Det er viktig at det til enhver tid må være enkelt å hente frem varer som er under de ulike typene tollager, og dette kan løses ved en logisk adskillelse eller en fysisk adskillelse. Dersom tollagerholder kan imøtekomme formålet med et system for logisk adskillelse hvor det klart fremgår hva som er varer på tollager A og varer på tollager E kreves det ikke at varene lagres fysisk adskilt.

5.4.7 Generelle vilkår for drift av tollager E

Vareførselsforskriften §§ 4-4-3 til 4-4-8 har generelle regler for etablering og drift av tollagre. Det ble i høring 4 foreslått at disse også skal gjelde for tollager E. Det foreslås i dette høringsnotatet enkelte forenklinger i de generelle vilkårene for drift av tollager E. Det etableres en forenklet søknadsprosess for tollager E for tollagerholdere som har tillatelse til tollager A, jf. forslag til ny bestemmelse i § 4-4-15 niende ledd.

Tillatelse til tollager E (§ 4-4-3)

Tillatelse til opprettelse og drift av tollager E gis etter søknad på samme måte som for de andre tollagertypene, jf. første ledd. Tillatelsen til tollager E kan etter gjeldende regulering omfatte fullmakt for tollagerholder til å gi lossetillatelse, jf. annet ledd. Dersom det ikke er gitt generell fullmakt i tillatelsen, må tollagerholderen innhente lossetillatelse i det enkelte tilfelle. Det er i kapittel 6 foreslått at § 4-4-3 annet ledd oppheves, fordi varer som underlegges prosedyren tollager kan losses når vilkårene for prosedyren er oppfylt.

Det er et vilkår for tillatelsen at tollmyndighetene på forhånd har godkjent tollagerholderens system for registrering og regnskap over varer, jf. tredje ledd.

For å få tillatelse til tollager må tollagerholderen oppfylle vilkårene i vareførselsforskriften § 2-4-7, jf. § 4-4-3 fjerde ledd.

Etter en fornyet vurdering gjøres det enkelte endringer i driftskravene for tollager E. Det foreslås at den som har tillatelse til tollager A kan innvilges tollager E gjennom en forenklet søknadsprosess. Særskilte forhold ved tollager E kan likevel tilsi at det leveres tilleggsdokumentasjon. Dette er da gjerne knyttet til forhold som ikke er aktuelle for tollager A i seg selv, men som kreves fordi det etableres en ny type tollager i samme lokaler som tollager A. Det foreslås at dette fremgår av forskriften, jf. § 4-4-15 niende ledd annet punktum.

Den som ikke har bevilling for tollager A, må søke om tollagerbevilling på ordinær måte etter § 4-4-3 selv om det kun søkes om tollager E, jf. § 4-4-15 tiende ledd.

Bestemmelsene om endring av og tilbaketrekking av tillatelsen i vareførselsforskriften § 2-4-8 gjelder også for tollager E. Det er også et vilkår at tillatelsen er nødvendig for foretaket. De handels- og næringsmessige behovene for opprettelse av lageret må begrunnes i søknaden.

Registreringsplikt (§ 4-4-4) og tollagerregnskap (§ 4-4-8)

På samme måte som for de andre tollagertypene plikter tollagerholderen å registrere varene som legges på tollager E i tollagerregnskapet, jf. vareførselsforskriften § 4-4-4. Varene registreres ved at det opprettes et godsnummer for varepartiet, som registreres i tollagerregnskapet. Forslaget opprettholdes.

Reglene i § 4-4-8 om føring, avstemming og oppbevaring av regnskapet gjelder også for tollager E. Forslaget opprettholdes.

Lagringstid (§ 4-4-6)

Bestemmelsens første ledd om at vare kan lagres uten tidsbegrensning på tollager, vil ikke gjelde for tollager E. Som beskrevet ovenfor vil det gjelde egen tidsbegrensning for tollager E.

Reglene om tvangssalg av varer som ikke tas ut av tollageret innen fristen vil gjelde også for varer på tollager E, jf. annet ledd. Forslagene opprettholdes.

Lagerholdet (§ 4-4-7)

Bestemmelsene i denne paragrafen vil gjelde fullt ut også for tollager E.

6 Lossing og lossetillatelse

6.1 Problemstilling

Ved innførsel skal som utgangspunkt alle varer tollbehandles ved å underlegges en prosedyre, og varene kan losses når de er frigjort for valgt prosedyre. Det betyr at det ikke er nødvendig med gjeldende bestemmelse i vareførselsforskriften § 2-6-1 første ledd som sier at det er tollmyndighetene som gir lossetillatelse i slike tilfeller.

Etter dagens praksis vil aktørene som transporterer (og loss) varer på fartøy, luftfartøy og tog sørge for at varene godsregistreres under tollagerordningen. Varene kan dermed losses uten særskilt innhentet lossetillatelse fra tollmyndighetene.

Et viktig formål med Digitoll er å behandle all informasjon som er opplyst i vareførselspliktene før eller senest når varene passerer grensen. For å oppnå dette må informasjonen leveres digitalt i forkant. Ved å levere informasjon før grensepassering, vil godkjent prosedyrevalg ved ankomst gi lossetillatelse etter dagens praksis, uavhengig av transportmåte.

Aktørene som innfører varer til tollområdet, har i mange situasjoner et praktisk behov for å kunne losse varer fra et transportmiddel før de kjenner til status for tollbehandling, det vil si om varene er frigjort for valgt prosedyre eller ikke, eller om de eventuelt skal til kontroll.

Varene må ofte raskt fjernes fra transportmiddelet for å klargjøre transportmiddelet for nye oppdrag og for å frigjøre anløpsplassen. For at varer som ikke er ferdig tollbehandlet skal kunne losses, må tollmyndighetene i dag gi en lossetillatelse.

6.2 Gjeldende rett

Etter vareførselsloven § 2-6 første ledd første punktum er det ikke tillatt å losse varer som ikke er tollbehandlet, før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det. Ordlyden i vareførselsloven § 2-6 er endret fra tolloven § 3-4, og vareførselslovens prosedyrer er endret sammenlignet med tollovens bestemmelser. I tolloven § 3-4 første ledd første punktum var det plikt for fører til å innhente tillatelse fra tollmyndighetene før varer skulle losses eller fjernes fra et transportmiddel som er ankommet tollområdet. Dette gjaldt for alle transportmåter og alle prosedyrer og lagring av ufortollet gods (tollager). Departementet uttaler i Prop. 237 L (2020-2021) at bestemmelsen viderefører tolloven § 3-4. Uttalelsen om videreføring må imidlertid forstås i lys av endringene i prosedyrer og vareførselslovens systematikk.

Ordlyden i vareførselsloven § 2-6 tilsier at det kun er varer som ikke er tollbehandlet som trenger særskilt lossetillatelse. Departementets uttalelse om videreføring må forstås i en kontekst hvor alle varer som innføres til tollområdet skal tollbehandles etter § 3-1. Videre uttaler departementet at *«første ledd slår fast at varer som ikke er tollbehandlet, ikke skal losses [...] før tollmyndighetene har gitt tillatelse til det»*.

Alle varer som innføres, det vil si at en vare føres inn i tollområdet etter lovens definisjon, jf. § 1-3 bokstav e, skal ifølge § 3-1 tollbehandles ved å underlegges en prosedyre etter lovens kapittel 4 (med mindre varen gjenutføres eller avstås). Etter § 3-2 innebærer det å levere en deklarasjon for valgt prosedyre. Når vilkårene for prosedyren er oppfylt og varen er frigjort for valgt prosedyre, er tollbehandlingen fullført.

Vareførselslovens system er at alle varer som innføres skal tollbehandles umiddelbart ved innførsel, som til dels er et annerledes system enn det som fremgikk av tolloven. Vareførselslovens systematikk tilsier at det ikke skal være nødvendig å innhente særskilt lossetillatelse for varer som er tollbehandlet og frigjort for valgt prosedyre. Prosedyren transittering har vilkår om at det for fullføring av transitteringen velges en annen etterfølgende innførselsprosedyre for varene. Dermed vil varer som innføres under prosedyren transittering ikke kunne losses uten særskilt tillatelse eller før varene er underlagt etterfølgende innførselsprosedyre.

Vareførselsloven § 2-6 annet ledd har hjemmel til å fastsette forskrift om hvor og når lossing kan finne sted for varer som ikke er tollbehandlet, og gi unntak fra plikt til å innhente lossetillatelse.

Det er i vareførselsforskriften § 2-6-1 gitt bestemmelser som viderefører bestemmelsene i tollforskriften § 3-4-1, men med en endret terminologi tilpasset vareførselsloven. Gitt bestemmelsen i vareførselsloven § 2-6 er det unødvendig å gi forskrift om at tollmyndighetene gir lossetillatelse til varer som er tollbehandlet, slik det står i vareførselsforskriften § 2-6-1 første ledd i dag.

Det er per i dag ikke gitt bestemmelser i vareførselsforskriften som gir generell lossetillatelse for varer som ikke er tollbehandlet. På grunn av overgangsordninger med midlertidig videreføring av direktekjøringsordningen har dette foreløpig ikke vært nødvendig.

6.3 Dagens praksis for ulike transportmåte

For å få lossetillatelse for varer som ankommer med fartøy, luftfartøy og tog kan varene godsregistreres av tollagerholder. Dette gjøres i hovedsak ved ankomst slik at varene kan losses umiddelbart. Godsregistrering for innlegg på tollager gir lossetillatelse hvis tollagerholder har generell lossetillatelse i tollagerbevillingen.

For å få lossetillatelse for varer som ankommer tollområdet med motorvogn på landevei eller på ferge blir varene i hovedsak enten underlagt prosedyren overgang til fri disponering på grensen eller godsregistrert på grensen og direktekjørt (registreres inn på tollager, men kjøres direkte til varemottakers).

I mange tilfeller blir varene godsregistrert (innlegg tollager) og aktørene må søke Tolletaten om lossetillatelse før motorvognen får grensepassere. Dette gjøres ved å møte fysisk på grensetollsted ved å fremvise dokumentasjon (anmodning om lossetillatelse) som viser at varene er godsregistrert. Årsaken til denne praksisen er at enkelte tollagerholdere på grensen ikke er innvilget generell lossetillatelse i sin tollagerbevilling.

I tillegg til ovennevnte er det slik at en del av transportene på vei ankommer tollområdet på transittering, der lossetillatelse først gis ved fullføring av transitteringen og nytt prosedyrevalg på bestemmestollstedet inne i tollområdet eller ved grensepasseringen.

6.4 Internasjonale avtaleforpliktelser

Det er flere internasjonale konvensjoner som forutsetter at det tilrettelegges for effektiv handelsfasilitering og grensepassering. Det er samtidig andre internasjonale forpliktelser som pålegger Norge å ha strengere grensekontroll med enkelte varer. Dette gjelder blant annet CHED-varer, eksplosive varer og sanksjonerte varer. Disse forpliktelsene må balanseres når det lages rutiner og regelverk for ulike transportformer og ulike varer. Det er tre konvensjoner som er sentrale vedrørende lettelse i tollformaliteter ved sjøfrakt, flyfrakt og jernbanefrakt.

[FAL-konvensjonen](#) om internasjonal skipsfart gir anbefalinger om at havneanløp bør foregå så effektivt som mulig, og at nasjonale myndigheter fasiliterer for god trafikkflyt og ikke pålegger skipsfrakt unødvendig byråkrati.

[ICAO-konvensjonen](#) (Chicago-konvensjonen) om sivil internasjonal luftfart regulerer i artikkel 22 fasilitering av flyfrakt. Bestemmelsen sier at kontraherende stater forplikter seg til å regulere tollformaliteter og deklarerer slik at unødvendige forsinkelser i flytrafikken unngås.

[COTIF-konvensjonen](#) om internasjonal jernbanefrakt (som er gjort til norsk rett via COTIF-loven) har i del 1 artikkel 5 § 1 bestemmelser om at medlemslandene skal legge til rette for smidig internasjonal jernbanetraffikk ved å eliminere enhver unødvendig prosedyre, forenkle og standardisere påkrevde formaliteter og forenkle grensekontroller.

6.5 Høringsuttalelser

I høring 4 ble det mottatt høringssvar fra **Norwegian Air Shuttle ASA** som omhandler lossing og lossetillatelse, knyttet til om unntaksordning og midlertidig tollager kan dekke behovet for å losse varer ved flyfrakt: «*Det er positivt at Tolletaten forstår utfordringene for næringslivet og at forsinkelser i lossing medfører ytterligere konsekvenser for transportør. (...) Et luftfartøy kan ha svært kort tid på bakken mellom to flygninger. I mange tilfeller så kort som 30-60 minutter. Uteblivende eller feil opplysninger for én sending vil, etter hovedregel i forslag til ny forskrift, bety at den sendingen ikke kan losses fra transportmiddel. Selv mindre forsinkelse i losseprosessen vil kunne skape store og kostbare følgeforsinkelser. Manglende lossing av et luftfartøy kan medføre at lasting til ny flygning må utsettes. Dette vil videre føre til forsinkelser for passasjerer på den aktuelle flygningen, i tillegg til å skape forsinkelser i videre oppsatt ruteplan. Forsinkelser kan også medføre at annet tidskrittisk gods (herunder næringsmidler) blir stående for lenge, eller at annet samfunnskrittisk gods ikke kommer frem som planlagt. En hindring i lossing av enkelt-sendinger vil altså kunne få ringvirkninger som verken vi eller Tolletaten ønsker.»*

6.6 Tolletatens vurdering og forslag

6.6.1 Behov og rammer

Det er identifisert ulike situasjoner hvor det vil være utfordrende for aktørene å ha oversikt over at vilkårene for lossing etter gjeldende regelverk er til stede for alle forsendelser, både i en overgangsperiode og etter 1. september 2026 når kravet om digital melde- og opplysningsplikt og prosedyrevalg skal skje senest ved grensepassering.

Norge har som nevnt over tiltrådt internasjonale konvensjoner for sjøfrakt, luftfrakt og jernbane-frakt som forutsetter at det legges til rette for smidig grensepassering med færrest mulig tollformaliteter som hindrer vareflyten. Muligheten for å losse transportmiddelet kan i mange tilfeller være en viktig forutsetning for dette.

Tolletaten viser til begrunnelsen i høringssvaret fra Norwegian Air Shuttle ASA for at varer som ankommer som flyfrakt må losses fra luftfartøyet. De samme hensynene for lossing er også relevante for sjøfrakt og jernbanefrakt.

Formålet med å foreslå en ny lossebestemmelse i vareførselsforskriften er å sikre vare- og trafikkflyt på bestemmelsesstedet, samtidig som varene fortsatt er i prosessen med innførsel til tollområdet og tollmyndighetenes om nødvendig kan kontrollere varene.

6.6.2 Uavklart tollmessig status

Når varene skal losses fra transportmiddel vil det i praksis være tilfeller hvor varenes tollmessige status er ukjent for den som skal losse varene, eventuelt også transportøren eller føreren, når transportmiddelet ankommer bestemmelsesstedet. Dette kan skyldes blant annet at pliktene etter tolloven kapittel 2, 3 og 4 påhviler ulike pliktsubjekter og at disse bistås av ulike tollrepresentanter ved oppfyllelsen av de ulike pliktene. Førers oversikt over oppfyllelsen av pliktene og tollmessig status vil i gjeldende regelverk være påkrevd for å oppfylle regelverket knyttet til lossing. En slik oversikt kan være krevende å etablere og vil dermed kunne forsinke losseprosessen betydelig.

Det skal i en digital løsning gis dirigeringsignal til aktørene på om varene er frigjort for valgt prosedyre eller skal inn til kontroll. Dette er gjerne informasjon som ikke når de som er ansvarlig for lossing, eller informasjon som det vil være tidkrevende å innhente i en tidskritisk situasjon. Behovet for å losse i slike tilfeller er antatt å være stort i en overgangsperiode, men vil også være til stede etter 1. september 2026.

Frem til EMSWe-forordningen er implementert i SafeSeaNet Norway (SSNN), og knytning mellom transport og vare i Digitoll-løsningen finner sted, vil det være en tilleggsutfordring for sjøfrakt. Det vil ikke være samme mulighet til å knytte sammen deklarasjonsdata som det er for andre transportmidler. Dette betyr at fører av fartøy i praksis har liten mulighet til å ha oversikt over varenes tollmessige status, og hvorvidt varene er frie for lossing eller lossetillatelse er gitt.

6.6.3 Mangelfull tollbehandling

En aktør kan ha foretatt prosedyrevalg uten at tollbehandlingen er ferdigstilt, slik at varene ikke frigjøres for valgt prosedyre. Fører av transportmiddelet har i slike tilfeller heller ikke mulighet til å losse varene uten å søke Tolletaten om dette i hvert enkelt tilfelle.

En aktør kan i enkelte tilfeller, før eller senest ved grensepassering, mangle tilstrekkelig informasjon til å levere en deklarasjon med fullstendige opplysninger og gjøre prosedyrevalg til eksempelvis overgang til fri disponering eller innlegg av varer på tollager. Det vil da ikke foreligge et prosedyrevalg når transportmiddelet ankommer bestemmelsesstedet eller grensen. Uten tollbehandling med prosedyrevalg har ikke fører av transportmiddelet etter vareførselsloven § 2-6 mulighet til å losse godset – uten å søke om dette i hvert enkelt tilfelle.

Dersom det er mangler ved tollbehandlingen som ikke rettes i forbindelse med ankomsten til bestemmelsesstedet, må varene deklarerer for innlegg på tollager eller gjenutføres eller avstås. Både gjenutførsel og avståelse vil i de fleste tilfeller medføre at varene losses for å lastes på utgående transportmiddel eller for å overleveres til Tolletaten for destruksjon.

Det antas å være et begrenset antall tilfeller hvor tollbehandlingen ikke er påbegynt eller ferdigbehandlet ved ankomst til bestemmelsesstedet etter at digital melde- og opplysningsplikt er innført og direktekjøringsordningen er utfaset.

6.6.4 Generell lossetillatelse

Det er to hovedvalg for å løse det skisserte behovet. Søknad om lossetillatelser i hvert enkelt tilfelle (som i dag) eller en generell lossetillatelse i forskrift.

Næringslivet har generelt et behov for å losse varene fra transportmiddelet kort tid etter ankomst til bestemmelsesstedet. Som nevnt er Norge forpliktet gjennom konvensjoner om å legge til rette for enkel og effektiv flyt av varer på fartøy, luftfartøy og tog. Ved å etablere en generell lossetillatelse på disse transportmåtene tilrettelegges det for å overholde tiltrådte avtaler og ivareta hensynet til næringslivet og forsyningslinjene.

Tolletatens oppgave er å sikre vareflyt og trafikkflyt, samtidig som det ivaretas kontroll på varer som ikke er tollbehandlet og sikre at disse ikke innføres til tollområdet med mindre det er gitt tillatelse til lossing eller flytting av varer.

Dagens tillatelsesordning kan beholdes uendret, slik at det søkes om lossetillatelse i hvert enkelt tilfelle, men denne løsningen vurderes som lite formålstjenlig. Næringslivets tilbakemeldinger tilsier at omfanget av behovet vil være relativt stort. En tillatelsesordning for sjøfrakt, luftfrakt og jernbanefrakt vil være ressurskrevende med betydelig manuelt merarbeid og lite effektiv for både næringslivet og tollmyndighetene. En slik ordning fremstår unødvendig når det samtidig er grunn til å anta at slike søknader sjelden eller aldri vil bli avslått.

Dagens regelverk, sett opp mot framtidige arbeidsprosesser og behov, byråkratiserer grensepasseringsprosessen unødig for næringslivet og tilfører ikke verdi til Tolletatens behandlingsprosesser. Ordningen øker også risikoen for brudd på vareførselsregelverket, da det kan oppstå situasjoner hvor næringslivet opplever at behovet for å losse tvinger seg fram, på tross av at Tolletatens tillatelse av forskjellige årsaker ikke foreligger.

For å sikre effektiv vareflyt og trafikkflyt foreslås det å regulere lossetillatelse for varer som ikke er tollbehandlet ved å gi generell lossetillatelse til fartøy, luftfartøy og tog i forskrift.

6.6.5 Unntak fra generell lossetillatelse

Mattilsynet har i høringssvaret til høring 4 vist til at reglene i EUs forordning 2019/2124 som i praksis medfører at Mattilsynet skal godkjenne innførsel av varer som er underlagt veterinære eller plantesanitære restriksjoner fra land utenfor EØS og Sveits. Slike varer benytter EUs felles innførselsdokument om helse (CHED) og det er nødvendig å deklarene varene ved innførsel før de kan losses. CHED-varer må derfor unntas fra den generelle lossetillatelsen. Det samme gjelder varer som krever godkjenning ved ankomst til tollområdet.

6.6.6 Sted for lossing

Det er kun aktuelt med tillatelse til å losse fartøy, luftfartøy og tog på bestemmelsesstedet etter vareførselsloven § 2-2, og lossingen skal skje til henholdsvis havn, lufthavn eller togterminal på bestemmelsesstedet. Det er ikke foreslått nærmere regulering av spesifikke steder som kan benyttes til lossing. Dette reguleres av angitt bestemmelsessted.

En generell lossetillatelse for fartøy, luftfartøy og tog i forskrift vil antagelig medføre at ikke alle varer som losses vil være underlagt en innførselsprosedyre på lossetidspunktet. Det forutsettes at varene ikke flyttes fra bestemmelsesstedet før varenes tollmessige status er avklart, og varene er tollbehandlet og frigjort til valgt tollprosedyre. Dette er viktig fordi Tolletaten kan velge å ta ut varene til fysisk kontroll, og må da kunne få vite hvor varene befinner seg. Det er også viktig hvis det besluttes at varene skal gjenutføres eller avstås.

6.6.7 Adskilte varer og flytting

Varene som losses etter foreslått ny bestemmelse om lossetillatelse må holdes fysisk adskilt fra alle andre varer. Kravet om fysisk adskillelse gjelder både andre varepartier som losses etter denne bestemmelsen og varer som lagres under tollagerprosedyren eller lagres etter frigjøring for prosedyren overgang til fri disponering.

Varene som er losset etter denne bestemmelsen kan ikke lastes, omlastes eller flyttes videre inn i tollområdet. Varene må bli liggende på samme sted som de er losset – inntil tollbehandling

er fullført og varene er frigjort for valgt prosedyre. Unntaksvis kan Tolletaten i enkelttilfeller gi tillatelse til å flytte varene.

6.6.8 Ansvarsforhold

Ved fastsettelse av forskriftsbestemmelse for generell lossetillatelse må ansvarsforholdet for varen avklares for den tiden varen ligger på bestemmelsesstedet uten å være underlagt en tollprosedyre. Vareførselslovens system er at det er fører som har ansvar for varene under transport, og det er ingen andre aktører som uten lovendring kan ilegges ansvar for varene. Varer som er losset til bestemmelsesstedet anses fortsatt å være under transport og varene vil derfor være førerens ansvar frem til varene tollbehandles og underlegges en innførselsprosedyre og frigjøres til den valgte prosedyren. Aktørene i vareførselen kan regulere det innbyrdes ansvaret med privatrettslige avtaler. Med begrensede steder for lossing og begrenset liggetid etter lossing, vil tollmyndighetene fortsatt vite hvor varene befinner seg og ha mulighet til å gjennomføre fysisk kontroll.

6.6.9 Tidsfrist for avklaring

En generell lossetillatelse er et unntak fra hovedregelen, og det må derfor settes en frist for hvor lenge varene tillates å ligge losset på bestemmelsesstedet uten å bli tollbehandlet og underlagt en tollprosedyre eller at den tollmessige statusen er avklart. Forslaget innebærer at varene som er losset på bestemmelsesstedet kan ligge maksimalt i tre kalenderdager før varene må være ferdig tollbehandlet og frigjort for valgt prosedyre.

Tolletaten legger til grunn at næringslivets egeninteresser med krav til «just in time», og vareeiers behov for å få tilgang til å disponere varen er reguleringsmekanismer som reduserer risikoen for at varene blir liggende på bestemmelsesstedet. Næringslivet har ved flere anledninger framholdt at det beste og mest kostnadseffektive er at varen frigjøres for valgt prosedyre umiddelbart ved ankomst, og det tilsier at en generell lossetillatelse ikke vil benyttes utover det som er nødvendig.

6.6.10 Brudd på vilkårene

Ved brudd på vilkårene om å holde varene adskilt, oversittelse av lagringsfrist, eller forbudet mot å flytte lossede varer, kan tollmyndighetene ilegge overtredelsesgebyr etter vareførselsloven § 12-1 første ledd. I alvorlige tilfeller, herunder gjentakelser, kan ytterligere sanksjoner som straff etter vareførselsloven § 12-5 være aktuelt.

Dersom tollmyndighetene i enkelttilfeller skulle ha behov for å nekte aktørene å losse varer, kan dette gjøres i medhold av kontrollbestemmelsene i vareførselsloven kapittel 8.

6.6.11 Forskriftsregulering

Generell lossetillatelse

Vareførselsloven § 2-6 har forbud mot lossing av varer som ikke er tollbehandlet, men denne hovedregelen kan det gis unntak fra i form av en lossetillatelse. Det kan gis generell regulering av lossetillatelser i forskrift eller gis enkelttillatelser med hjemmel i forskrift.

En generell tillatelse til å losse varer som ankommer tollområdet med fartøy, luftfartøy og tog før tollbehandlingen er ferdig bør fastsettes i forskrift. Ved forskriftsreguleringen bør det stilles som vilkår at varene kun losses til et definert sted og at varene må bli på bestemmelsesstedet til tollbehandlingen er ferdig. Det vil fremstå som et unntak fra plikten til å innhente tillatelse før lossing. Tolletaten foreslår derfor en generell lossetillatelse for fartøy, luftfartøy og tog i vareførselsforskriften § 2-6-1 i et nytt annet ledd.

Unntak for varer med enkelte restriksjoner

Det foreslås at varer fra tredjeland med krav om felles innførselsdokument om helse (CHED) unntas fra den generelle lossetillatelsen, og ved innførsel av slike varer må Tolletaten eventuelt gi særskilt tillatelse til lossing. Det samme gjelder varer som ved innførsel krever godkjenning ved ankomst til tollområdet og sanksjonerte varer som ikke kan innføres til tollområdet.

Lossing av varer som er frigjort

I tillegg til nytt annet ledd i vareførselsforskriften § 2-6-1 foreslås det endringer i første ledd slik at det presiseres at varer som er tollbehandlet kan losses uten å innhente særskilt eller generell tillatelse fra tollmyndighetene. Denne bestemmelsen vil være en presisering av vareførselsloven § 2-6 første ledd som sier at varer som ikke er tollbehandlet ikke kan losses. Dette gjøres av hensyn til et tydelig og lett tilgjengelig regelverk i vareførselsforskriften.

Lossetillatelse i enkelttilfeller

Det foreslås at bestemmelsen om at tollmyndighetene kan gi lossetillatelse i enkelttilfeller flyttes fra første ledd til nytt tredje ledd. Det vil være behov for å kunne gi lossetillatelse i enkelttilfeller knyttet til ulike avvikssituasjoner som måtte oppstå. Slik tillatelse kan være aktuelt i kombinasjon med foreslått ny unntaksbestemmelse i vareførselsforskriften § 3-1-3 om innpassering av hensyn til trafikkavviklingen på tollstedet (se høring 4 for nærmere beskrivelse).

Øvrige endringer

Gjeldende § 2-6-1 annet ledd om tollagerholderens fullmakt til å gi tillatelse til lossing anses ikke nødvendig å videreføre, siden varer innlagt på tollager og frigjort for prosedyren kan losses.

Som en følge av at tollagerholdere ikke trenger å få tillatelse til lossing når varene er frigjort for prosedyren tollager, foreslås vareførselsforskriften § 4-4-3 annet ledd opphevet. Dersom en tollagerholder har behov for å innhente lossetillatelse i enkelttilfeller gjøres dette etter nytt tredje ledd i § 2-6-1.

I gjeldende regelverk er det en referanse til vareførselsforskriften § 4-4-3 annet ledd i § 4-3-1 om transittering. Teksten om generell lossetillatelse for tollagerholder og referansen til § 4-4-3 annet ledd foreslås slettet som følge av opphevelsen av § 4-4-3 annet ledd. Det foreslås også en teknisk rettelse i annet og tredje ledd ved at teksten «(1)» etter «artikkel 55» slettes siden det ikke er ledd eller undernummer i artikkel 55 i vedlegg 1 til transitteringskonvensjonen.

7 Unntak ved frakt av UPU-post

7.1 UPU-post – problemstilling

Problemstillingen for frakt av UPU-post er beskrevet tidligere i høringsnotat 4 datert 1. februar 2024. UPU er den internasjonale forkortelsen for Verdenspostforeningen, og verdenspostkonvensjonen (heretter UPU-konvensjonen) regulerer internasjonale posttjenester og samhandlingen mellom medlemslandene. UPU-konvensjonen inneholder visse særrettigheter for postforsendelser.

Hovedregelen etter innføring av Digitoll er at all informasjon for å oppfylle melde- og opplysningsplikten skal sendes inn elektronisk før eller senest ved ankomst til bestemmelsessted i tollområdet. Videre er det krav om å deklare varen før eller senest ved grensepassering og deklarasjonen skal inneholde alle opplysninger som er nødvendige for den prosedyren varen skal underlegges, jf. vareførselsloven §§ 3-1 og 3-2.

Det globale postnettverket utveksler informasjon på en slik måte at det er utfordrende å etterleve hovedregelen. Mange postoperatører i utlandet, enten de opptre som avsender eller transitt-operatør, vil ikke vil ha mulighet til å kunne sende inn melding om transport selv, eller gi den nødvendige informasjonen til Posten Bring AS (som er det nasjonale foretaket som er gitt myndighet etter bestemmelsene under UPU-konvensjonen), slik at de kan opptre som tollrepresentant for fører. Denne situasjonen innebærer at verken fører eller tollrepresentant vil være i stand til å vite hvilket transportmiddel en postsending sendes med, og i enkelte tilfeller at fører eller tollrepresentant ikke er i stand til å vite hvilken postbeholder som inneholder postsendingen.

Dette medfører at opplysningskravene i vareførselsforskriften § 2-3-4 tredje ledd, jf. vedlegg 5 ikke er mulig å oppfylle ved grensepassering for denne type forsendelser. Av samme grunn er det ikke mulig å levere deklarasjon før forsendelsen eller postbeholdere skannes på sorteringsanlegg.

7.2 Gjeldende rett og praksis

7.2.1 Plikter ved innførsel

Utenom unntak fra forhåndsvarslingsplikten for enkelte postsendinger, jf. vareførselsforskriften § 2-1-2 annet ledd bokstav c, er det ingen bestemmelser i vareførselsloven eller vareførselsforskriften som gir postforsendelser som fraktes av eller for en tilbyder av posttjeneste etter UPU-konvensjonen lettelse i plikter ved ankomst til tollområdet. Den som frakter slike postforsendelser er i utgangspunktet underlagt hovedreglene ved grensepassering inn i tollområdet, herunder melde- og opplysningsplikt (§ 2-3), fremleggelsesplikt (§ 2-4), plikt til tollbehandling av varer som innføres til tollområdet (§ 3-1) og forbud mot å losse varer som ikke er tollbehandlet (§ 2-6).

Ved elektronisk levering for andre transportmidler enn fartøy skal melding om ankomst inneholde de opplysninger som er fastsatt i vareførselsforskriften § 2-3-4 tredje ledd, jf. vedlegg 5. Melding om transport har krav til data om transportmiddel, fører, samt tid og sted for ankomst.

Meldingene om hovedforsendelse og forsendelse inneholder krav til data om transportmiddelets last. Disse meldingene kobles sammen gjennom utvalgte nøkkelreferanser. Hvilken kobling opplysningene skal ha og nærmere krav til disse er ikke fastsatt i forskrift, men er etablert gjennom praksis.

7.2.2 Praksis for postforsendelser

Postforsendelser til og fra utlandet kanaliseres gjennom utvekslingskontorer i de forskjellige landene. Dette er kontorer som både sender og mottar post direkte til/fra utlandet. Postens Godssenter på Alnabru og Østlandsterminalen i Lørenskog er utvekslingskontor som opereres av Posten Bring AS som posttilbyder under UPU-konvensjonen.

Avsenderlandets postorgan samler, sorterer og pakker sendingene i egne lastbærere og bestemmer med hvilken transportør post skal fraktes til Norge (tollområdet). Dette sendes med ordinære transportere som ofte kan ha med andre varer enn bare post.

Avsenders utvekslingskontor i utlandet sender informasjon elektronisk i postverkens eget datasystem til utvekslingskontor i Norge om post som kan forventes inn, men ingen informasjon om når og med hvilket transportmiddel.

Postforsendelser er i henhold til transitteringskonvensjonen unntatt fra transittering. For post finnes det derfor egne fraktdokumenter som er felles for UPU-post. Disse er CN37, CN38, CN41 og CN47. Fraktbrevene er utgitt av UPU og opprettes av enheter som oppretter og mottar forsendelser («mail units»), som typisk også er utvekslingskontor.

CN37 (vei, jernbane og sjø)

Dokumentene følger transporten og inneholder begrenset informasjon om lasten utover antall postsekker/bur og vekt, men brukes likevel i dag til å oppfylle melde- og fremleggelsesplikten ved grensepassering. Tollmyndighetene ber fører av motorvogn om å legge frem dokumentene (CN37) ved grensepassering. Deretter fortsetter transporten til Østlandsterminalen i Lørenskog der antatt avgiftspliktige brevsendinger sorteres ut og bringes til Postens Godssenter på Alnabru for gjennomgang.

CN38 (luftfartøy)

På Gardermoen omlastes postforsendelser og bringes til postal importterminal for sortering der Posten Bring AS er lokalisert. CN38 følger forsendelsen og inneholder begrenset informasjon om lasten utover antall postsekker/bur og vekt.

CN41

CN41 er fraktbrev for brevpost av typen B-post/«Non-priority» som fraktes med fly og inneholder kun brevpostprodukter 0-2 kg. Fraktbrevet inneholder begrenset informasjon om lasten utover antall postsekker/bur og vekt.

7.2.3 UPU-regelverket og Kyotokonvensjonen

Bakgrunn

Historisk har posttilbydernes brev- og pakkesendinger hatt visse særrettigheter. Utgangspunktet for disse er UPU-WCO-avtalen nedfelt i Annex J Chapter 2 til den reviderte Kyotokonvensjonen (RKC) til WCO. RKC Annex J Chapter 2 er ment til å sikre flere lettelsener for postsendinger og beskytte den universelle utvekslingen av post i tråd med prinsippet om et felles postområde. Norge har tiltrådt konvensjonen og er blant de kontraherende partene som har godtatt Annex J, og er derfor folkerettslig forpliktet til å gjennomføre lettelsene.

I Norge ble dette fulgt opp med den såkalte Toll-Post-avtalen, som sikret lettelsene nedfelt i Kyotokonvensjonen, og samtidig ga Postverket tillatelse til å sortere ut forsendelser som skulle til tollbehandling. Avtalen opphørte i 2004, blant annet som følge av at forvaltningsorganet Postverket var blitt til et aksjeselskap. I stedet ble det lagt autorisasjonsordninger som besto av to midlertidige tillatelser: en for forenklet tollprosedyre og periodisk deklareringsplikt, og en for utsortering av tollfrie forsendelser.

Nevnte utsorteringstillatelse er gitt med hjemmel i vareførselsloven § 3-2 og RKC Annex J Chapter 2 om postforsendelser. Imidlertid er utsorteringsavtalen i praksis opphevet i forbindelse med fastsetting av ny § 4-1-29 i vareførselsforskriften som gir unntak fra deklareringsplikt for brev, trykksaker og lignende. Posten Bring AS har i samsvar med denne paragrafen og andre deklarasjonsunntak i vareførselsforskriften tillatelse til å sortere ut varer uten deklarasjonsplikt.

Nasjonal lovgivning skal spesifisere de respektive ansvarsområdene og forpliktelsene til tollmyndighetene og posttjenestene i forbindelse med tollbehandling av postforsendelser, jf. RKC Annex J Chapter 2 Standard 2. Særrettighetene og forpliktelsene knyttet til UPU-post bør som et utgangspunkt derfor reguleres i forskrift, ikke gjennom autorisasjonsordninger eller et tillatelsesregime.

Kyotokonvensjonen og verdenspostkonvensjonen

RKC Annex J Chapter 2 Standard 10 lyder: *«Postal items shall not be subject to Customs formalities whilst they are being conveyed in transit.»*

Med «postal items» menes brevpost og pakker, som beskrevet i UPU-konvensjonen, når de transporteres av eller for tilbyder av posttjeneste («postal service»). Dette inkluderer blant annet brev, postkort, trykksaker, brev i punktskrift, småpakker opp til 2 kg, postpakker opp til 31,5 kg og EMS (ekspresspost). UPU-konvensjonens definisjon korresponderer i stor grad med definisjonen i postloven § 4 som definerer postsending som *«brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgoods inntil 31,5 kg [...]»*. I postloven var vektgrensen tidligere 20 kg, men ble endret for å sikre sammenheng med EU-regelverket, og hensiktsmessig gjennomføring av pakkepostforordningen i norsk rett, jf. Prop. 4 LS (2022-2023) om endringer i postloven side 10.

Med tilbyder av posttjeneste menes i denne sammenheng et offentlig eller privat organ som er autorisert til å tilby de internasjonale tjenestene som er regulert av bestemmelsene i UPU-konvensjonen, jf. RKC Annex J Chapter 2 E4./ F5. Dette korresponderer i stor grad med

postloven § 14 og gjelder leveringspliktig tilbyder, men også andre tilbydere som notifiseres til UPU i henhold til postloven § 14 annet ledd.

Med «customs formalities» menes alle operasjoner som må utføres for å overholde vareførselsregelverket. Dette inkluderer alle forskrifter som hvert enkelt lands tollmyndighet har gitt etter deres lovbestemte fullmakter, jf. RKC General Annex Chapter 2 E9./ F16. og E10./ F18.

Ifølge veiledningen til RKC Annex J Chapter 2 utgitt av WCO skal «*whilst they are being conveyed in transit*» forstås slik at Standard 10 får anvendelse for transittbevegelser utført av eller for tilbyder av posttjeneste når varene transporteres sammen med UPU-fraktbrev som gir informasjon om forsendelsen.

UPU-konvensjonen gir regler om fri og uhindret bevegelse av postforsendelser over landegrenser. Et nøkkelprinsipp for den internasjonale brevutvekslingen er at leveringspliktige tilbydere i UPU-medlemslandene etablerer utvekslingskontorer som all utgående post sendes fra og som all innkommende post mottas ved. Internasjonal post som utveksles mellom land beveger seg dermed mellom utvekslingskontorer, ikke landegrenser. Dette tilsier at post er i «transittbevegelse» frem til mottak utvekslingskontor, slik at Standard 10 får anvendelse frem til mottak på utvekslingskontor.

Implementering av RKC Annex J Chapter 2 Standard 10 innebærer derfor at postsendinger som ledsages av postale fraktbrev som gir informasjon om forsendelsen (CN37, CN38, CN41 eller CN47), er fritatt tollformaliteter frem til mottak på utvekslingskontor når de er fraktet av eller for foretak som er gitt myndighet etter bestemmelsene under UPU-konvensjonen. At tollformaliteter unntas frem til mottak på utvekslingskontor betyr at hovedreglene ved grensepassering inn til Norge utsettes til etter mottak på utvekslingskontor, herunder melde- og opplysningsplikt (§ 2-3), fremleggelsesplikt (§ 2-4), plikt til tollbehandling av varer som innføres til tollområdet (§ 3-1) og forbud mot å losse varer som ikke er tollbehandlet (§ 2-6).

7.3 Høringsuttalelser

Posten Bring AS skriver til høring 4 at virksomheten ikke er i stand til å oppfylle melde- og opplysningsplikt-kravene ved grensepassering for internasjonal post på grunn av gjeldende regelverk og praksis i UPU: «Årsaken til dette er at de nye melde- og opplysningsplikt-kravene ikke harmonerer med UPU-regelverket slik det er i dag. Det globale postnettverket deler, gjennom PB AS, digital forhåndsinformasjon på sendingsnivå med tollmyndighetene i god tid før ankomst. Øvrige transportopplysninger, iht. melde- og opplysningsplikt-krav, er ikke tilgjengelig for PB AS før mottak ved importpostterminal. De postale transitteringsprosedyrene kjøres i dag i et fastsatt internasjonalt papirbasert oppsett, i tråd med UPU og WCO sitt rammeverk. PB AS kan bidra til en digital sammenstilling av informasjon samt avslutning iht. melde- og opplysningsplikt-krav ved postal importterminal».

FREJA Transport & Logistics AS skriver til høring 4 at det er viktig at Posten Bring AS ikke får konkurransefordeler og bemerker at postsendinger også gjelder varer tyngre enn 2 kg og inntil 31,5 kg. «Dermed er det et stort antall sendinger som konkurrerer med speditørene og hvor det er en voldsom konkurransevridning.»

7.4 Tolletatens vurdering og forslag

Tolletaten foreslår at postforsendelser som fraktes i samsvar med bestemmelsene i UPU-konvensjonen av eller for en tilbyder av posttjeneste i henhold til UPU-konvensjonen fritas plikter ved ankomst til tollområdet frem til mottak på utvekslingskontor. Dette innebærer at melde- og opplysningsplikten og kravet til tollbehandling ved innførsel utsettes. Fremleggelsesplikten er digital og oppfylles når transportmiddelet er registrert som ankommet til tollområdet.

På grunn av Norges forpliktelser etter EØS-avtalen protokoll 10 kapittel IIa – Tollsikkerhetstiltak, med vedlegg, vil ikke Tolletaten gjøre endringer i plikten til å forhåndsvarsle varer som innføres fra land utenfor EUs sikkerhetsområde, jf. vareførselsloven § 2-1. Etter gjeldende rett er det unntak fra plikten til forhåndsvarsel ved innførsel for brev, postkort, brev i punktskrift og trykksaker som ikke er avgiftspliktige ved import, jf. vareførselsforskriften § 2-1-2 annet ledd bokstav c, slik at en stor andel allerede er unntatt. Tolletaten foreslår derfor at unntaket i første ledd ikke gjelder plikten til forhåndsvarsel i vareførselsloven § 2-1. Det betyr at det er plikt til å avgi forhåndsvarsel ved import for pakker som sendes i henhold til UPU-konvensjonen, men ikke plikt til å forhåndsvarsle brev, postkort, brev i punktskrift og trykksaker som ikke er avgiftspliktige ved import, jf. § 2-1-2 annet ledd bokstav c.

Selv om melde- og opplysningsplikten unntas ved grensepassering er det likevel behov for at tollmyndighetene senest ved ankomst til tollområdet får informasjon om at transporten inneholder postforsendelser som er unntatt plikter ved ankomst til tollområdet. Dette gjøres ved at det oppstilles krav til at informasjonen i UPU-fraktbrevene CN37, CN38 eller CN41 legges frem for tollmyndighetene ved ankomst til tollområdet. CN47 gjelder tomme lastbærere og er ikke aktuell her.

At det oppstilles krav til at informasjonen i UPU-fraktbrevene fremlegges, betyr at vilkåret også kan oppfylles ved at tilsvarende informasjon om forsendelsen er tilgjengelig elektronisk.

At fraktbrevene må fremlegges betyr ikke at fraktbrevene fysisk må vises ved ankomst til tollområdet, men de må være tilgjengelige for kontroll og følge transporten. Transportmiddelet kan automatisk grensepassere ved at melding om ankomst inneholder en markering som indikerer at transporten har med seg UPU-post, og at fraktbrevene på den måten fremlegges for tollmyndighetene.

Tolletaten krever imidlertid ikke at fremleggelse av fraktbrevene må skje elektronisk. For at regelverket ikke skal være i strid med konvensjonsforpliktelser er det vurdert at det fortsatt må være mulighet for å fremlegge fraktbrevene manuelt ved grensepassering.

Det foreslås derfor en ny bestemmelse i vareførselsforskriften § 2-3-7, der første ledd gir unntak fra plikter ved ankomst til tollområdet frem til mottak på utvekslingskontor for UPU-post. Unntaket fremstår vidt når det blant annet omfatter postpakker opp til 31,5 kg, men ifølge Posten Bring AS utgjør flate brev en stor del av UPU-post. I den grad det anses konkurransevridende vil det være en saklig forskjellsbehandling fordi unntaksbestemmelsen er en gjennomføring av Norges konvensjonsforpliktelser.

Unntaket gjelder frem til mottak på utvekslingskontor. Det betyr at det er også er unntak fra forbudet om å losse varer som ikke er tollbehandlet, jf. vareførselsloven § 2-6, slik at det er

lossetillatelse for varene. Etter mottak på utvekslingskontor gjelder ikke lenger unntaket fra tollformaliteter. Dermed må resterende tollformaliteter oppfylles. Det vil si at manglende opplysningselementer i forbindelse med melde- og opplysningsplikten må innsendes, og deklarasjonsplikten for de relevante varene må oppfylles.

Melde- og opplysningsplikt

Den tiltenkte praksisen for digital oppfylling av melde- og opplysningsplikt er i utgangspunktet at det sendes inn et sett med meldinger som inneholder pliktige opplysninger etter vareførselsforskriften § 2-3-4 tredje ledd, jf. vedlegg 5. Melding om transport har krav til data om transportmiddel, fører, samt tid og sted for ankomst. Meldingene om hovedforsendelse og forsendelse inneholder krav til data om transportmiddelets last. Disse meldingene knyttes sammen gjennom utvalgte nøkkelreferanser.

Når melde- og opplysningsplikten oppfylles etter mottak på utvekslingskontor for UPU-postforsendelser vil det være vanskelig å koble opplysningene om transport (inkludert tid og sted) sammen med opplysninger om last. Krav til en slik kobling følger ikke direkte av forskrift og Tolletaten kommer heller ikke i praksis til å be om en slik kobling for UPU-postforsendelser, selv om det ville vært ønskelig.

Det er imidlertid krav til at alle resterende opplysningselementer angitt i vedlegg 5 som ikke allerede er innsendt, sendes inn etter mottak på utvekslingskontor.

Deklarasjonsplikt

Deklarasjonsplikten utsettes til registrert mottak på utvekslingskontor hos foretak som er gitt myndighet etter bestemmelsene i UPU-konvensjonen. Dette medfører tillatelse til å utsortere antatt avgiftspliktige postsendinger og deklarerer disse på utvekslingskontor for de varene som omfattes av denne bestemmelsen. Omfanget korresponderer i stor grad med omfanget av den bortfalte utsorteringstillatelsen som ga tillatelse for forsendelser/gods som definert i postloven § 4 nr. 1: «brevpost inntil 2 kg, aviser og blad i abonnement inntil 2 kg og lettgods inntil 31,5 kg som er påført mottakerens navn og adresse eller annen entydig identifikasjon, herunder som er adressert i henhold til liste». Dermed vil selvdeklarasjonsprinsippet sammenholdt med foreslåtte § 2-3-7 som gir utsatt deklareringsplikt og de ulike deklarasjonsunntakene i vareførselsforskriften kapittel 4, sammen videreføre utsorteringstillatelsen i stor grad.

8 Merknader til bestemmelsene

Til § 2-6-1 Tillatelse til lossing

Første ledd er nytt og slår fast at varer som er tollbehandlet for innførsel og dermed frigjort for valgt prosedyre kan losses uten at tollmyndighetene gir eksplisitt tillatelse. Dette følger også av vareførselsloven § 2-6 første ledd.

Annet ledd er nytt og gir en generell lossetillatelse for varer som ikke er tollbehandlet, hvis varene fraktes med fartøy, luftfartøy og tog. Det er en forutsetning at varene kun losses til havn, lufthavn eller togterminal på bestemmelsessted for transportmiddelet. Varene må etter lossing

holdes adskilt fra alle andre varer. Dersom det unntaksvis er nødvendig å flytte på varene etter lossing må det innhentes særskilt tillatelse fra tollmyndighetene. Inntil varene tollbehandles og frigjøres for valgt prosedyre er fører av transportmiddelet som bringer varene til tollområdet ansvarlig for varene som er losset etter denne bestemmelsen. Varer som er losset etter denne bestemmelsen må tollbehandles innen tre kalenderdager. Den generelle lossetillatelsen gjelder ikke CHED-varer (varer fra tredjeland med krav om felles innførselsdokument om helse), eller varer som krever godkjenning ved ankomst til tollområdet.

Tredje ledd er nytt, men viderefører gjeldende første ledd bokstav b. Tollmyndighetene kan i enkelttilfeller gi tillatelse til lossing av varer som ikke er tollbehandlet.

Til § 2-3-7 Unntak for postforsendelser

Første ledd gir unntak fra plikter ved ankomst til tollområdet for den som frakter postforsendelser i samsvar med bestemmelsene i UPU-konvensjonen. Det gjelder postforsendelser som fraktes av eller for foretak som er gitt myndighet under UPU-konvensjonen.

Med postforsendelser menes postforsendelser slik de er definert i UPU-konvensjonen. Dette omfatter blant annet brevpost opp til 2 kg, postpakker opp til 31,5 kg og EMS (ekspresspost).

Det gis unntak for plikter ved ankomst til tollområdet frem til registrert mottak på utvekslingskontor («office of exchange»). Med plikter ved ankomst til tollområdet menes alle plikter som etter hovedregelen må oppfylles ved ankomst til tollområdet, herunder plikter nevnt i vareførselsloven kapittel 2 og plikten til å deklarene senest ved ankomst. Det innebærer også at det er tillatt å losse varene ved utvekslingskontor.

Etter registrert mottak på utvekslingskontor gjelder ikke unntakene lenger og alle plikter må oppfylles. Det vil si at avgiftspliktige postsendinger må sorteres ut og deklarerer. Resterende melde- og opplysningsdata som ikke allerede er innsendt må sendes inn.

Ifølge *annet ledd* gjelder ikke unntaket i første ledd plikten til forhåndsvarsling etter vareførselsloven § 2-1.

Til § 4-3-1 Vare som sendes i henhold til transitteringskonvensjonen

Annet ledd gjelder søknad om forenklinger etter transitteringskonvensjonen, og referansen til generell lossetillatelse for tollagerholder og referansen til § 4-4-3 annet ledd er slettet siden det leddet er opphevet. Referansen viser nå til hele paragrafen. Det er også foretatt en teknisk retting av referanse til artikkel 55.

Til § 4-4-3 Tillatelse til tollager

Annet ledd oppheves fordi det er unødvendig å innhente lossetillatelse for varer som kan losses etter vareførselslovens hovedregel. Varer som frigjøres for prosedyren tollager kan losses uten at det må innhentes tillatelse fra tollmyndighetene.

Til § 4-4-4 Registreringsplikt for prosedyren tollager

Endringen gjelder *første punktum*. Alle tollagerholdere skal deklareere varer for innlegg på tollager før grensepassering og samtidig registrere varene i tollagerregnskapet. Det samme gjelder i overgangsperioden ved at varer som direktekjøres eller legges fysisk på tollagerholders lager etter §§ 4-4-13 og 4-4-14, registreres i tollagerregnskapet før eller senest ved ankomst til grensen. Varene skal da deklarereres for prosedyren overgang til fri disponering innen ti dager, eller ved uttak fra tollagerholders tollager.

Til § 4-4-15 Overgangsordning for kortvarig lagring (tollager E)

Paragrafen regulerer ordningen og de særlige vilkårene for en midlertidig overgangsordning for kortvarig lagring av varer ved innførsel (tollager E). Overgangsordningen trer i kraft 1. desember 2025 og oppheves 1. september 2029 – tre år etter avviklingen av direktekjøringsordningen.

Første ledd regulerer hvilke varer som kan kortvarig lagres på tollager E. Varer som innføres til tollområdet og som ikke er gått over til fri disponering eller har vært underlagt andre prosedyrer enn transittering kan legges på tollager E. Norske varer kan ikke lagres på tollager E.

Annet ledd gir enkelte unntak fra hovedregelen i første ledd om hvilke varer som kan legges på tollager E. Dette gjelder varer fra tredjeland med krav om felles innførselsdokument om helse (CHED), andre varer som krever godkjenning ved ankomst til tollområdet og varer underlagt sanksjoner for innførsel.

Tredje ledd angir hvilke opplysninger (dataelementer) en innleggsdeklarasjon for tollager E skal inneholde. Opplysningene er et minimum av opplysninger for å kunne håndtere en deklarasjon i deklarasjonssystemet TVINN. Det skal i deklarasjonen gis opplysninger om varelinje, antall kolli, deklarasjonspliktig, tollrepresentant, lagringssted, samlevarenummer, bruttovekt, prosedyrekode og godsnummer. I tillegg vil TVINN av tekniske grunner kreve eller generere deklarasjons-ID, deklarasjonsretning (innførsel), deklarasjonskategori, ekspedisjonsenhet og ekspedisjonstype.

Fjerde ledd sier at varer som legges samlet på tollager E også må tas ut av tollageret samlet og deklarereres samlet og samtidig for én ny tollprosedyre. Varer som fraktes samlet og legges på tollager E samtidig, må fordeles på flere innleggsdeklarasjoner dersom varene ved uttak fra tollager skal deklarereres på ulikt tidspunkt og/eller for ulike tollprosedyrer.

Femte ledd angir en maksimal lagringstid på åtte kalenderdager for kortvarig lagring av varer på tollager E. Dette er et unntak fra hovedregelen om tidsbegrenset lagring i vareførselsforskriften § 4-4-6. Innen de åtte dagene, som løper fra aksept av innleggsdeklarasjonen, må varene være deklart for en annen tollprosedyre. Dersom lagringstiden overskrides skal tollagerholderen straks melde fra til tollmyndighetene. Vareførselsforskriften § 4-4-6 annet ledd om tvangssalg av vare som ikke ut fra tollageret innen fristens utløp gjelder også for tollager E.

Sjette ledd gir tollagerholder mulighet for å få generell tillatelse til å lagre varer i transportmiddel, container eller lignende på godkjent plass i umiddelbar nærhet til tollageret. Dette kan være hensiktsmessig for å slippe lossing og lasting for fysisk plassering av varer på tollager E, siden ordningen forutsetter kortvarig lagring før varene underlegges en annen prosedyre.

Syvende ledd tillater at tollagerholderen på tollager E kan reparere skadet emballasje og foreta annen behandling som er nødvendig for å bevare varene. Foruten nødvendig behandling etter første punktum er det ikke tillatt med ompakking eller annen behandling uten at det på forhånd er innhentet tillatelse fra tollmyndighetene.

Åttende ledd har krav om at varer på tollager E skal holdes fysisk eller logisk adskilt fra øvrige varer på tollageret. Dette kan gjelde adskillelse både fra andre varer på tollager E og fra varer på tollager A. Dersom tollagerholder ikke har et tilfredsstillende system for logisk adskillelse, må varene på tollager E lagres fysisk adskilt fra andre varer.

Niende ledd gir anledning til en enklere søknadsprosess for tollagerholdere som har tillatelse til tollager A og ønsker å søke om tollager E. Tolletaten kan i søknaden kreve dokumentasjon på særskilte krav og lettelser knyttet til tollager E, fordi disse ikke er vurdert ved tidligere innvilget tillatelse til tollager A.

Tiende ledd presiserer at en virksomhet som ikke har tillatelse tollager A, og derfor ikke tidligere er undergitt en vurdering etter vareførselsforskriften § 4-4-3, må søke på ordinær måte.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene i dette høringsnotatet antas ikke i seg selv å medføre vesentlige økonomiske eller administrative konsekvenser for Tolletaten eller næringslivet. For øvrig vises det til samfunnsøkonomisk analyse om digitalisering av tollprosesser omtalt i høringsnotat 4 datert 1. februar 2024. For varer som etter dagens praksis omfattes av lettelser knyttet til «direkte transitt» vil det kunne bli noe økte administrative kostnader ved at varene også må deklarerer for innførsel.

10 Forslag til endring i vareførselsforskriften

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

I

§ 2-6-1 nytt første, annet og tredje ledd skal lyde:

(1) Varer som er frigjort for valgt prosedyre for innførsel etter vareførselsloven kapittel 4 kan losses uten tillatelse fra tollmyndighetene.

(2) Det er generell lossetillatelse for varer som ankommer tollområdet med fartøy, luftfartøy og tog og som ikke er tollbehandlet og frigjort for valgt prosedyre. Varene kan kun losses til henholdsvis havn, lufthavn eller togterminal på bestemmelsessted og varene må holdes adskilt fra andre varer. Varer fra tredjeland med krav om felles innførselsdokument om helse (CHED) kan ikke losses uten særskilt tillatelse fra tollmyndighetene. Det samme gjelder for andre varer som krever godkjenning ved ankomst til tollområdet og varer underlagt sanksjoner for innførsel. Videre transport inn i tollområdet før varene er tollbehandlet er ikke tillatt uten særskilt tillatelse

fra tollmyndighetene. Fører av transportmiddel er ansvarlig for varer som er losset inntil varene tollbehandles. Varer som er losset må tollbehandles innen tre dager.

(3) Tollmyndighetene kan i enkelttilfeller gi tillatelse til lossing av varer som ikke er tollbehandlet.

Gjeldende § 2-6-1 tredje ledd blir nytt fjerde ledd.

Ny § 2-3-7 med overskrift skal lyde:

§ 2-3-7 Unntak for postforsendelser

(1) Den som frakter postforsendelse i samsvar med verdenspostkonvensjonen er fritatt for plikter ved ankomst til tollområdet frem til postforsendelsen mottas på et utvekslingskontor. Informasjon i fraktbrevene CN37, CN38 eller CN41 legges frem for tollmyndighetene ved ankomst til tollområdet.

(2) Unntaket i første ledd gjelder ikke plikten til forhåndsvarsel etter vareførselsloven § 2-1.

§ 4-3-1 annet ledd skal lyde:

(2) Ved søknad om tillatelse til forenklinger etter konvensjonen vedlegg I artikkel 55 gjelder vilkårene i § 2-4-7 tilsvarende. Søker som skal godkjennes som autorisert mottaker må ha tillatelse til å opprette og drive tollager, jf. § 4-4-3.

§ 4-4-3 annet ledd oppheves, og tredje og fjerde ledd blir nytt annet og tredje ledd.

§ 4-4-4 første punktum skal lyde:

Ved prosedyren tollager skal tollagerholderen registrere varen i tollagerregnskapet.

Ny § 4-4-15 med overskrift skal lyde:

§ 4-4-15 Overgangsordning for kortvarig lagring (tollager E)

(1) På tollager E kan det kortvarig lagres varer som ikke er gått over til fri disponering. Norske varer og varer som har vært underlagt andre tollprosedyrer enn transittering kan ikke lagres på tollager E.

(2) Varer fra tredjeland med krav om felles innførselsdokument om helse (CHED) kan ikke lagres på tollager E. Det samme gjelder for andre varer som krever godkjenning ved ankomst til tollområdet og varer underlagt sanksjoner for innførsel.

(3) For varer som lagres på tollager E, skal deklarasjonen inneholde opplysninger om

- a. varelinje
- b. antall kolli
- c. deklarasjonspliktig
- d. tollrepresentant
- e. lagringssted
- f. samlevarenummer
- g. bruttovekt
- h. prosedyrekode
- i. godsnummer

(4) Alle varer som er omfattet av én deklarasjon for innlegg på tollager E må deklarerer samlet for en ny tollprosedyre.

(5) Vare på tollager E kan lagres i inntil åtte dager etter aksept av deklarasjonen. Tollagerholderen skal straks melde fra til tollmyndighetene dersom lagringstiden ikke overholdes.

(6) Tollmyndighetene kan gi tollagerholder for tollager E generell tillatelse til å lagre varer i transportmiddel, container eller lignende på godkjent plass i umiddelbar nærhet til tollageret.

(7) Den deklarasjonspliktige kan tillates å reparere skadet emballasje og foreta annen behandling som er nødvendig for å bevare varene på tollager E. Ompakking eller annen behandling er ikke tillatt uten at tollmyndighetene på forhånd har gitt tillatelse.

(8) Varer på tollager E skal holdes fysisk eller logisk adskilt fra øvrige varer på tollageret.

(9) Tollagerholdere som har tillatelse til tollager A kan gjennom en forenklet søknadsprosess gis tillatelse til tollager E. Tollmyndighetene kan kreve at det i søknaden leveres særskilt dokumentasjon for rutiner, etterlevelse og internkontroll knyttet til tollager E, herunder tiltak og rutiner for å sikre at lagringstiden overholdes og sikring av oppstillingsplasser utenfor tollageret.

(10) Den som ikke har tillatelse til tollager A må søke tillatelse til tollager E etter § 4-4-3.

II

Endringen i § 4-4-15 trer i kraft fra 1. desember 2025 og oppheves 1. september 2029.

Øvrige endringer under I trer i kraft straks.