

Ekspertutredning av Tolletaten

Tolletaten i et tiårsperspektiv

1. september 2026

Innhold

Sammendrag.....	5
1 Mandat og sammensetting	8
1.1 Ekspertgruppens sammensetting.....	8
1.2 Ekspertgruppens mandat	8
1.3 Referansegruppe	12
1.4 Ekspertgruppens arbeid	12
2 Tolletaten i et historisk perspektiv	14
2.1 Fra landøre til ivaretagelse av brede samfunnsinteresser	14
2.2 Utvikling i organisering og samfunnsoppdrag.....	15
3 Tolletatens organisering og oppgaveløsning.....	17
3.1 Samfunnsoppdrag og hovedmål	17
3.2 Rettslige rammer for Tolletatens virksomhet.....	17
3.3 Overordnet organisering av Tolletaten.....	18
3.4 Vareførsel	20
3.5 Samhandling med privatpersoner	25
3.6 Grensekontroll.....	26
3.7 Etterretning og analyse	28
3.8 Samarbeid med andre statlige myndigheter	28
3.9 EØS-avtalen, det indre marked og tollsikkerhetsområdet.....	34
3.10 Grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland.....	35
3.11 Tolletatens rolle i krise og beredskap	35
4 Tolletatens omverden, trender og utviklingstrekk	37
4.1 Legal vareførsel	37
4.2 Handels- og sikkerhetspolitikk.....	42
4.3 Organisert kriminalitet	42
4.4 EUs tollreform	43
4.5 Teknologiske muligheter.....	47
5 EUs tollreform – ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger	50
5.1 Problembeskrivelse.....	50
5.2 Ekspertgruppens anbefaling.....	50
5.3 Finansdepartementet og Tolletaten bør følge EUs tollreform tett med sikte på økt harmonisering av regelverk og ordninger	50

6	Ekspertgruppens vurderinger av og anbefalinger om Tolletatens samhandling med andre myndigheter	52
6.1	Problembeskrivelse.....	52
6.2	Ekspertgruppens anbefalinger	52
6.3	Overordnet vurdering av samhandlingen.....	53
6.4	Vurdering av samhandlingen med produkttilsynsmyndigheter	53
6.5	Vurdering av samhandlingen med nærings- og skattemyndigheter	56
6.6	Vurdering av samhandlingen med politiet.....	57
6.7	Vurderinger som er felles for samtlige myndigheter.....	61
7	Tolletatens samhandling med næringslivet og andre aktører i vareførselen - ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger	63
7.1	Problembeskrivelse.....	63
7.2	Oppsummering av anbefalinger	64
7.3	Ekspertgruppens vurdering av samhandlingen med næringslivet.....	64
7.4	Ekspertgruppens vurdering av samhandlingen med privatpersoner	68
8	Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger av styring av og prioritering i Tolletaten ..	70
8.1	Problembeskrivelse.....	70
8.2	Oppsummering av anbefalinger	70
8.3	Styring fra Finansdepartementet – vurderinger og anbefalinger	71
8.4	Tolletatens oppfølging av kontrollprioriteringer fra sektormyndigheter – vurderinger og anbefalinger	73
8.5	Kontrollprioriteringer i Tolletaten – ekspertgruppens anbefalinger	74
8.6	Arbeid med – og iverksetting av – kontrollprioriteringer i Tolletaten – vurderinger og anbefalinger	76
9	Ekspertgruppens vurdering og anbefalinger av Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen.....	79
9.1	Problembeskrivelse.....	79
9.2	Anbefalinger.....	79
9.3	Ekspertgruppens vurdering av Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen.....	79
10	Økonomiske og administrative konsekvenser	85
10.1	Tolletatens samhandling med andre myndigheter	85
10.2	Tolletatens samhandling med næringslivet og andre aktører i vareførselen	86
10.3	Styring og prioritering	87
10.4	Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen.....	87
10.5	Samlet vurdering og behov for videre utredning.....	88

11	Referanseliste	89
	Vedlegg 1: Sektormyndigheter	94
	Vedlegg 2: De største opprinnelseslandene i 2025, målt i importverdi	97
	Vedlegg 3: Største varegrupper (import 2025) målt i verdi, sett i sammenheng med oprinnelse og transportmåte	98

Sammendrag

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler blir etterlevd når varer krysser grensen. Staten skal både legge til rette for effektiv handel og hindre ulovlig inn- og utførsel, og den håndhever i dag vareførselsloven og tollavgiftsloven og bidrar til å håndheve regelverk på vegne av 20 andre statlige myndigheter. Ekspertgruppen er bedt om å vurdere hvordan Tolletaten bør innrettes for å løse dette oppdraget i et tiårsperspektiv, innenfor en uendret budsjettamme.

Tolletatens omgivelser er i endring. Import og eksport vokser, netthandelen med lavverdisendinger fra land utenfor EU øker kraftig, og antallet regelverk som skal håndheves ved grensen er stort og stigende – særlig som følge av nye EU-regelverk gjennomført i EØS-avtalen. Samtidig er den sikkerhetspolitiske situasjonen skjerpet, kriminaliteten mer organisert og grensekryssende, og EU skal gjennomføre en reform av tollunionen. Oppgavemengden vokser dermed, mens ressursene ifølge ekspertgruppens mandat må forutsettes videreført på 2025-nivå. Dette er den grunnleggende utfordringen anbefalingene skal møte.

Ekspertgruppen mener Tolletaten i hovedsak er godt rustet, men at etaten må arbeide mer målrettet for å løse samfunnsoppdraget innenfor uendrede ressursrammer. Anbefalingene peker retning for etatens strategiarbeid og langsiktige omstilling. Grensen bør i større grad være et sted for kontroll og ikke et sted for manuell ekspedisjon. Kontrollen bør bli tydeligere prioritert, mer etterretningsbasert og rettet mot alvorlig, grensekryssende kriminalitet og mot den vareførselen som utgjør størst risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser. Ansvarsdelingen med andre myndigheter bør bli klarere, og samhandlingen bør i større grad bygge på digital informasjonsdeling. Tollbehandlingen bør i større grad differensieres og harmoniseres med EU. Ekspederingsen av privatpersoners vareførsel bør digitaliseres.

Anbefalingene utgjør en samlet pakke av tiltak, men er bare i begrenset grad gjensidig avhengig av hverandre. Ambisjonsnivået for gjennomføring av de ulike tiltakene er også i stor grad skalerbart. Samlet vil tiltakene sette Tolletaten bedre i stand til å ivareta samfunnsoppdraget i et tiårsperspektiv innenfor uendrede budsjettammer. Ekspertgruppen understreker at flere av forslagene krever ytterligere utredning før de eventuelt gjennomføres. Noen av tiltakene kan gjennomføres av Tolletaten og/eller Finansdepartementet selv, mens andre krever samarbeid med andre statlige myndigheter.

Tydeligere arbeidsdeling og mer informasjonsdeling med andre myndigheter

Tolletatens rolle på grensen på vegne av andre statlige myndigheter blir stadig mer krevende. Veksten i produktregelverk gjør at mye ikke blir kontrollert, og det er ikke tilstrekkelig avklart mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene hvilke varer som bør kontrolleres på grensen, og hvilke som kan kontrolleres etter at varene har passert. Samhandlingen preges også av mangelfull informasjonsutveksling, og bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet er ikke godt nok samordnet med politiet.

Ekspertgruppen mener Tolletaten fortsatt bør håndheve regelverk på vegne av andre statlige myndigheter, men at arbeidsdelingen bør bli tydeligere og mer effektiv. Tolletaten bør primært føre kontroll med varer det er mest hensiktsmessig at kontrolleres på grensen. Dette

innebærer at Tolletaten skal føre en risikobasert førstelinjekontroll rettet mot varer som utgjør en alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser.

Produkttilsynsmyndighetene bør på sin side ta et større ansvar for etterlevelsen av egne regelverk om produktkrav og bidra med tydeligere prioriteringer og etterretning til understøttelse for Tolletatens kontroll på grensen. Samarbeidsavtalene bør gjøres mer konkrete, og oppfølgingen av tilbakeholdte varer og lovbrudd bør avklares raskere.

En gjennomgående anbefaling er bedre informasjonsdeling mellom Tolletaten og sektormyndighetene. Bedre informasjonsdeling vil bidra til tydeligere prioriteringer, økt treffsikkerhet i vareførselskontrollen og mer effektiv avdekking av nye modus – noe som i sin tur gir bedre mulighet til å bekjempe alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Hjemler og IT-systemer bør legges til rette for at Tolletaten kan dele vareførselsdata og informasjon om kontrollutfall mer systematisk med sektormyndighetene. Etatene bør kunne dele informasjon systematisk og ikke bare i hver enkelt sak. I bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet bør Tolletatens innsats samkjøres med politiets prioriteringer. Tolletaten bør også få adgang til å utveksle etterretningsopplysninger direkte med utenlandske myndigheter.

Mer differensiering mellom næringslivsaktører og digitalisert tollbehandling for privatpersoner

Dagens tollprosedyrer behandler i praksis alle næringslivsaktører likt, uavhengig av aktørenes størrelse, etterlevelseshistorikk og risikoprofil. Det gir Tolletaten en unødig stor arbeidsmengde og gir få reelle lettelser til de mest pålitelige virksomhetene. Samtidig er Norge en del av EUs indre marked og tollsikkerhetsområde, men pliktene i vareførselen skiller, etter ekspertgruppens syn, i for liten grad mellom varer fra EØS-området og varer fra tredjeland.

Ekspertgruppen anbefaler at samhandlingen med næringslivet forenkles og differensieres etter risiko. Informasjonskravene i Digitoll bør gjennomgås og vurderes opp mot nytten, og pliktene bør i større grad skille mellom import fra det indre marked og fra tredjeland, slik at kontrollen rettes dit risikoen er størst. Det bør innføres en permanent ordning for midlertidig lagring etter mønster fra EU, slik at varer kan tas inn i påvente av fullstendige opplysninger, uten at vareflyten stopper opp. Forhåndsgodkjente og pålitelige aktører bør gis reelle lettelser, og Tolletaten bør følge EUs arbeid med ordningen «Trust & Check Trader» med sikte på utvikling av en tilsvarende norsk ordning og gjensidig anerkjennelse mellom ordningene. Samlet vil disse anbefalingene gi en mer effektiv vareførsel, særlig for pålitelige aktører.

For privatpersoner bør tollbehandlingen digitaliseres slik at reisende kan oppfylle pliktene før ankomst, uten fysisk ekspedering på grensen. Tollbehandlingen av netthandel bør harmoniseres med EUs kommende netthandelsregime, slik at ansvaret for etterlevelse flyttes fra den enkelte forbruker til netthandelsplattformene.

Tydeligere styring og mer etterretningsbasert vareførselskontroll

Tolletaten prioriterer i dag i stor grad selv mellom de mange regelverkene etaten håndhever, uten overordnede føringer fra Finansdepartementet. Prioriteringene skjer ut fra risiko og vesentlighet. Tolletatens systemer for utarbeidelse av prioriteringer og såkalt «sentral objektutvelgelse» fremstår som gode, men ekspertgruppens inntrykk er at prioriteringene i for

liten grad er styrende for etatens fysiske kontroller på grensen. Bare 8,6 pst. av de fysiske kontrollene oppgis å ha vært etterretningsbaserte i 2025.

Ekspertgruppen anbefaler at Finansdepartementet fastsetter overordnede kriterier for Tolletatens kontrollvirksomhet og innhenter mer informasjon om hvordan etaten faktisk prioriterer. Det vil gi en mer informativ styringsdialog og et bedre grunnlag for å avstemme forventninger med andre departementer og sektormyndigheter. Ekspertgruppens forslag til overordnede kontrollprioriteringer er følgende: Vareførselskontrollen bør innrettes mot varer som utgjør en alvorlig risiko, varer det er mest effektivt å kontrollere nettopp på grensen og varer fra tredjeland, samt mot avdekking av organisert grensekryssende kriminalitet – her samordnet med politiets prioriteringer. Av hensyn til den opplevde oppdagelsesrisikoen, bør etaten samtidig opprettholde en viss kontroll også i varestrømmer som ikke omfattes av disse overordnede kontrollprioriteringene.

For at prioriteringene skal bli styrende, bør etterretning og analyse være hovedgrunnlaget for hvilke kontroller som gjennomføres, og læringssløyfe mellom kontrollresultater og etterretning bør styrkes. Mindre alvorlige overtredelser bør kunne sanksjoneres mer effektivt – blant annet gjennom utvidet bruk av forenklet forelegg og destruksjon – uten at hver sak må involvere politiet eller sektormyndighetene.

En grense innrettet mot kontroll, ikke ekspedisjon

Tolletatens fysiske tilstedeværelse på grensen er i dag formet av historisk arv, politiske føringer og behovet for manuell ekspedisjon. Når tollbehandlingen digitaliseres – for næringslivet gjennom Digitoll og for reisende gjennom nye selvbetjeningsløsninger – faller mye av begrunnelsen for dagens lokalisering og åpningstider bort.

Ekspertgruppen mener ambisjonen i et tiårsperspektiv bør være at grensen blir et sted for kontroll med varer som utgjør en alvorlig risiko for liv, helse, miljø eller offentlige interesser. Tolletatens tilstedeværelse og ressurser bør da fordeles ut fra trusselbildet, og ikke ut fra historikk eller ekspedisjonshensyn. Mobiliteten i grensekontrollen bør økes, slik at personell kan flyttes dit risikoen til enhver tid er størst. Ekspertgruppen peker særskilt på at økt kontroll langs kysten bør vurderes.

Grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland bør oppdateres og tilpasses økt digitalisering og automatisering, og suppleres med nye avtaler direkte med relevante EU-myndigheter etter hvert som EUs tollreform gjennomføres.

I en overgangsfase, mens enkelte ekspedisjonsoppgaver fortsatt må håndteres manuelt, bør slike oppgaver kanaliseres til et begrenset antall tollsteder. Det bør også vurderes gebyrer overfor aktører som ikke tar i bruk digitale løsninger. Gebyrer bør beholdes tilfeller der de har en påviselig styringseffekt; selve kontrollvirksomheten er et fellesgode som fortsatt bør finansieres over statsbudsjettet.

1 Mandat og sammensetting

1.1 Ekspertgruppens sammensetting

Finansdepartementet oppnevnte 3. september 2025 en ekspertgruppe som skulle gjennomføre en ekspertutredning av Tolletaten. Formålet med utredningen er å fremskaffe et kunnskapsgrunnlag om hvordan Tolletaten bør innrettes for å løse sitt samfunnsoppdrag i lys av endringer i omverdenen og samfunnsutviklingen. Ekspertgruppen orienterte Finansdepartementet om foreløpige vurderinger 27. januar 2026, og leverte rapport med endelige vurderinger og anbefalinger 1. september 2026.

Ekspertgruppen har vært ledet av professor ved Universitetet i Oslo, Jostein Askim. Øvrige medlemmer har vært:

- Hans Henrik Scheel, spesialrådgiver, Finansdepartementet
- Bodil Taylor, assisterende direktør, Tullverket
- Kjetil Øpstad, direktør, Advokatfirmaet PwC AS
- Inga Bejer Engh, assisterende sjef, Politiets sikkerhetstjeneste
- Ellen Hambro, spesialrådgiver, Klima- og miljødepartementet

Ekspertgruppen har hatt et sekretariat bestående av Karl Hagen Bjurstrøm (Finansdepartementet, sekretariatsleder), Magnus Christiansen (Tolletaten), Fabrizio Leone (Tolletaten), Knut Erik Omholt (Finansdepartementet) og Helge Brunvoll (Finansdepartementet).

1.2 Ekspertgruppens mandat

Ekspertgruppen har blitt gitt følgende mandat fra Finansdepartementet:

Bakgrunn

Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre etterlevelse av lover og regler for grensekryssende vareførsel. Dette innebærer at Tolletaten skal forvalte og medvirke til at regelverket for grensekryssende vareførsel etterleves. Samtidig skal Tolletaten legge til rette for effektiv handel og vareførsel.

Følgende hovedmål gjelder for 2025:

1. Det er enkelt og effektivt å etterleve lover og regler for grensekryssende vareførsel
2. Aktørene i vareførselen oppfatter at det er høy risiko ved ikke å etterleve lover og regler
3. Tolletaten støtter opp under virksomheten til andre myndigheter

Tolletatens funksjon har tradisjonelt vært økonomisk ved å sikre innbetaling av toll og avgifter og å avdekke ulovlig inn- og utførsel av avgiftsbelagte varer. Imidlertid har etatens funksjon gradvis gjennomgått vesentlige endringer og omfatter i dag hovedsakelig ikke-fiskale oppgaver. Tolletaten skal bidra til å beskytte samfunnet mot ulovlig inn- og utførsel av varer ved å sikre at restriksjoner gitt av hensyn til samfunnssikkerhet og beskyttelse av menneskers liv mv., overholdes.

Tolletatens omgivelser er i kontinuerlig endring. Det er en vedvarende vekst i grensekryssende vareførsel. Samtidig blir regelverket som skal håndheves ved import og eksport stadig mer omfattende, der EU-forordninger og -direktiver er en særlig driver. Norge står også overfor en ny sikkerhetspolitisk situasjon, bl.a. med strengere krav til eksportkontroll og til overholdelse av sanksjoner. Tolletaten er eneste etat som er fast til stede på både ytre og indre Schengen-grense og etatens rolle i samfunnssikkerhet, beredskap og forsyningssikkerhet er blitt viktigere. Kriminaliteten er blitt mer alvorlig, mer omfattende og bedre organisert. Dette har gitt seg utslag i mer alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Den teknologiske utviklingen gir Tolletaten nye muligheter for å samhandle med næringslivet, reisende og andre myndigheter nasjonalt og internasjonalt. Ny teknologi vil også endre og styrke kontrollvirksomheten, og vil sammen med endringer i omverden medføre behov for å vurdere endringer både i arbeidsprosesser og hvor etaten har fysisk tilstedeværelse.

Formål og oppdrag

I lys av ovennevnte utviklingstrekk er det ønskelig å få en helhetlig vurdering av hvordan Tolletaten er innrettet for å løse sitt samfunnsoppdrag. Formålet med ekspertutredningen er å vurdere hva samfunnsutviklingen betyr for Tolletatens oppgaveløsning i et tiårsperspektiv. Dette skal gjøres gjennom å framskaffe et kunnskapsgrunnlag om:

- a) hvordan Tolletatens oppgaveløsning, ressurser og virkemiddelbruk bør innrettes for å understøtte samfunnsoppdraget.
- b) hvilke endringer som kan være nødvendige for å sette etaten i bedre stand til å ivareta sine kjerneoppgaver og å løse samfunnsoppdraget.

For å svare ut ovennevnte spørsmål skal følgende temaer utredes nærmere:

- 1) *Avveining av ulike mål, prioritering mellom ulike oppgaver og samhandling med andre statlige virksomheter for å bidra til å forhindre alvorlig, grensekryssende kriminalitet og hendelser med alvorlige konsekvenser for samfunnet.*
Tolletaten håndhever i tillegg til vareførselsloven og tollavgiftsloven, regelverk på vegne av 20 statlige myndigheter. Dette bidrar til helhetlig kontroll med vareførselen. Ekspertgruppen skal vurdere hvilken rolle Tolletaten bør ha i å bistå andre statlige myndigheter. Eventuelle behov for å tydeliggjøre ansvarsforhold og grensesnitt opp mot andre statlige virksomheter må beskrives. Ekspertgruppen skal også, ut fra risiko og vesentlighet, vurdere og utarbeide kriterier for hvordan Tolletaten bør prioritere mellom ulike områder for å bidra til å forhindre alvorlig, grensekryssende kriminalitet og hendelser med alvorlige konsekvenser for samfunnet, samtidig som Tolletatens samfunnsoppdrag ivaretas.
- 2) *Tolletatens samhandling med næringslivet og aktører i vareførselen*
Ekspertgruppen skal vurdere dagens samhandling med aktørene i vareførselen, både virksomheter og privatpersoner. Gruppen skal også vurdere om eventuelle økonomiske insentiver i form av sektoravgifter eller gebyrer kan være hensiktsmessig for deler av Tolletatens oppgaver og tjenester, og hvordan disse i så fall kan innrettes. Ekspertgruppen skal også vurdere behovet for endringer i ansvars- og

oppgavedelingen mot næringslivet, eller ev. endringer i kvalitet på tjenestene.

Næringsdrivende som er involvert i import og eksport må forholde seg til et økende antall regelverk og myndigheter som forvalter de ulike reglene. Ekspertgruppen skal vurdere forenklinger for næringslivet når det gjelder samhandling med Tolletaten og sektormyndigheter. I tillegg skal ekspertgruppen vurdere hvordan Tolletaten best kan tilrettelegge for effektiv grensekryssende vareførsel basert på brukerdiallog, veiledning og gode systemer for avgivelse av informasjon. Ekspertgruppen skal også vurdere balansen mellom næringslivets behov for effektiv vareførsel opp imot Tolletatens behov for kontroll og effektiv ressursbruk i Tolletaten, jf. pkt. 4.

Ekspertgruppen skal se hen til «Fremtidens Tollbehandling» som er Tolletatens konsept for nytt tollbehandlingssystem.

3) *Internasjonale trender og internasjonalt samarbeid*

Ekspertgruppen skal beskrive utviklingstrekk i relevant internasjonalt regelverk, og vurdere hvordan dette vil påvirke Tolletatens rolle i vareførselen, og etatens samarbeid med sektormyndigheter og næringsliv. Ekspertgruppen skal også vurdere implikasjonene av EUs tollreform for Tolletatens arbeid med vareførsel.

Tolletaten har i dag samarbeidsavtaler med Finland og Sverige om tollsamarbeid. Ekspertgruppen skal vurdere hvordan grensetollsamarbeidet fungerer i dag og hvordan samarbeidet bør videreutvikles i et tiårsperspektiv. I vurderingen vil det være naturlig å se hen til vurderingene av etatens fysiske tilstedeværelse og ressurser og kapasiteter på grensen, jf. pkt. 4.

4) *Etatens fysiske tilstedeværelse der varer krysser grensen*

Tolletatens tilstedeværelse på grensen er avgjørende for å tilrettelegge for den lovlige vareførselen og for å bidra til å forhindre ulovlig vareførsel og alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Ekspertgruppen skal vurdere i hvilken grad Tolletaten har en hensiktsmessig geografisk tilstedeværelse og ressursfordeling på grensen, og foreslå ev. endringer. I vurderingen skal gruppen se på omfang av permanent bemannede grenseoverganger, tjenestetilbud, åpningstider, temporær bemanning/kontroller og bruk av elektronisk overvåkning. Potensialet for større bruk av ambulerende tilstedeværelse eller andre konsepter for tilstedeværelse bør belyses. Ekspertgruppen skal se på hvordan ny teknologi, nye hjemler og andre virkemidler gir muligheter for mer effektiv kontroll eller kan sørge for etterlevelse på nye måter.

Føringer

- 1) Utredningsinstruksen skal legges til grunn for ekspertgruppens arbeid.
- 2) Tolletatens samfunnsoppdrag skal ligge fast.
- 3) Ekspertgruppen skal ta utgangspunkt i at Tolletatens budsjett videreføres på 2025-nivå. Eventuelle forslag til tiltak og endringer kan ikke forutsette varige økninger.
- 4) Lov om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) og lov om tollavgift (tollavgiftsloven) skal i utgangspunktet ligge til grunn. Eventuelle anbefalinger om endringer i relevant regelverk skal beskrives og begrunnes.

Leveranser

Ekspertgruppen skal på egnet måte orientere Finansdepartementet om foreløpige vurderinger innen 31. januar 2026. Rapport med endelige vurderinger og anbefalinger leveres 1. september 2026.

Organisering

Ekspertgruppen får et eget sekretariat. Ekspertgruppen skal ha en referansegruppe bestående av berørte aktører, herunder relevante arbeidstakerorganisasjoner og relevante næringslivsorganisasjoner. Referansegruppen vil bli oppnevnt av departementet, etter forslag fra ekspertgruppen.

Mandatet beskriver Tolletatens omgivelser og hvordan de har endret seg de senere årene. Ekspertgruppen forstår mandatet slik at gruppen skal vurdere hvilke konsekvenser disse endringene har for Tolletaten, og hvilke tilpasninger i oppgaveløsningen som er nødvendige for å møte disse endringene og fortsatt ivareta samfunnsoppdraget. Mandatet er omfattende og reiser mange spørsmål. Ekspertgruppen kan derfor ikke behandle hvert enkelt spørsmål like inngående. I vurderingen av «*Avveining av ulike mål, prioritering mellom ulike oppgaver og samhandling med andre statlige virksomheter for å bidra til å forhindre alvorlig, grensekryssende kriminalitet og hendelser med alvorlige konsekvenser for samfunnet*» er det ekspertgruppens forståelse at mandatet ikke legger opp til at ekspertgruppen skal foreslå hvordan grensekryssende kriminalitet som generelt fenomen kan bekjempes. Ekspertgruppens forståelse er at mandatet omhandler Tolletatens rolle og bidrag i bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet og hendelser med alvorlige konsekvenser for samfunnet, innenfor dagens samfunnsoppdrag og juridiske og økonomiske rammer. Ekspertgruppen legger til grunn at alvorlig, grensekryssende kriminalitet her først og fremst omfatter smugling av gjenstander, som våpen, narkotika, valuta og høyt beskattede varer, samt smugling av andre varer som kan gi alvorlig skade på helse, miljø eller forsvars- og sikkerhetsinteresser. Når det gjelder hvordan Tolletaten skal arbeide for å hindre hendelser med alvorlige konsekvenser for samfunnet, legges det til grunn at det med dette menes oppfølgings- og kontrolloppgaver knyttet til grensekryssende vareførsel.

Når det gjelder Tolletatens fysiske tilstedeværelse på grensen, er det ekspertgruppens forståelse av mandatet at sluttrapporten skal vise til konsepter for fysisk tilstedeværelse. Ekspertgruppen har ikke foreslått konkrete planer for fysisk tilstedeværelse eller bemanning. Ekspertgruppen har derfor ikke vurdert eventuelle endringer i den fysiske tilstedeværelsen opp mot retningslinjene for lokalisering av statlige arbeidsplasser, ansattes medbestemmelsesrett eller arbeidsrettslige konsekvenser. Ekspertgruppen har avgrenset arbeidet til Tolletatens fysiske tilstedeværelse i grensekontrollen, og har ikke vurdert etatens stedsuavhengige eller sentraliserte funksjoner.

Mandatet presiserer at «*Ekspertgruppen skal ta utgangspunkt i at Tolletatens budsjett videreføres på 2025-nivå. Eventuelle forslag til tiltak og endringer kan ikke forutsette varige økninger*». Ekspertgruppen forstår det slik at anbefalte tiltak kan ha oppstarts- eller investeringskostnader som krever økt bevilgning, men slik at den varige effekten holdes innenfor en budsjettramme på 2025-nivå.

Ekspertgruppen har sett hen til «Fremtidens tollbehandling», som er Tolletatens konsept for nytt tollbehandlingssystem. Fremtidens tollbehandling er i en tidlig oppstartsfase, og ekspertgruppen har ikke vurdert i hvilken grad anbefalinger i rapporten er planlagt gjennomført i programmet.

Ekspertgruppen foreslår en rekke tiltak som samlet vil sette Tolletaten i bedre stand til å ivareta sine kjerneoppgaver i et tiårsperspektiv. De positive og negative virkningene av de enkelte tiltakene er ikke tallfestet, og det er ikke gjennomført samfunnsøkonomiske analyser. Ekspertgruppen viser til at det for flere av forslagene er nødvendig med ytterligere utredninger før tiltakene eventuelt gjennomføres.

Ekspertgruppen tolker mandatet slik at oppdraget ikke er å evaluere Tolletatens nåværende virksomhet eller måloppnåelse, men å gi råd om etatens fremtidige innretning basert på forventninger til endringer i omverdenen. Anbefalinger kan sammenfalle med arbeid og prosesser som allerede er igangsatt i etaten.

1.3 Referansegruppe

Finansdepartementet har, etter innspill fra ekspertgruppen, oppnevnt en referansegruppe bestående av følgende aktører:

Arbeidstakerorganisasjoner:

- Norsk tollforbund
- Akademikerne stat
- NTL

Næringslivsaktører:

- NHO Logistikk og Transport (bransjeorganisasjon)
- Virke
- DSV
- Posten Bring AS

Referansegruppen ble invitert til et møte 12. januar 2026 der ekspertgruppen presenterte sine foreløpige vurderinger og referansegruppen fikk mulighet til å kommentere på disse. Referansegruppen mottok også utkast til rapportens vurderinger og anbefalinger 25. juni 2026, med mulighet for skriftlige tilbakemeldinger innen 7. august, og det ble arrangert et møte med referansegruppen 18. august.

Utover dette har ekspertgruppen hatt et møte med NHO Logistikk og Transport (NHO LT) (30.10.2025).

1.4 Ekspertgruppens arbeid

I arbeidet med rapporten har ekspertgruppen forholdt seg til offentlige dokumenter om Tolletatens oppdrag og virksomhet. I tillegg har ekspertgruppen innhentet statistikk, vurderinger og redegjørelser fra Tolletaten om spesifikke tema.

Ekspertgruppen har hatt 15 møter der problemstillinger og temaer er diskutert, i hovedsak basert på notater og andre tekstlige innspill fra gruppens sekretariat. Ekspertgruppens medlemmer har også arbeidet individuelt med tekster.

Det ble holdt et oppstartsmøte med Finansdepartementet 11. september 2025 der mandatet ble gjennomgått. I tråd med mandatets leveransebeskrivelse presenterte ekspertgruppen sine foreløpige vurderinger for departementet den 27. januar 2026 og i kontaktmøte mellom Finansdepartementet og Tolletaten 25. februar 2026.

Ekspertgruppen har hatt møte med Tolletatens ledergruppe og med ny tolldirektør etter hennes tiltredelse, samt individuelle møter med divisjonsdirektørene i Vareførselsdivisjonen, Grensdivisjonen, Etterretningsdivisjonen og IT-divisjonen. Ekspertgruppen har også hatt møte med tidligere tolldirektør Øystein Børmer.

Ekspertgruppen har også gjennomført flere befaringer og utvalgsreiser:

- Befaring ved Svinesund tollsted og Grensdivisjonen i Moss, herunder etatens operasjonssentral.
- Befaring ved Oslo Havn med orientering om og demonstrasjon av kontroll av konteinere.
- Utvalgsreise til Nord-Norge med besøk ved tollstedene Storskog og Neiden.
- Befaring ved Oslo lufthavn Gardermoen, med særlig søkelys på kontrollfasilitetene for flypassasjerer samt flyfrakt-, post- og kurerhåndtering.

En sentral del av ekspertgruppens arbeid har vært Tolletatens samhandling med øvrige sektormyndigheter og utarbeidelse av kriterier for prioritering mellom regelverk. Som ledd i dette arbeidet har ekspertgruppen gjennomført innspillsmøter med følgende sektormyndigheter:

- Landbruksdirektoratet
- Miljødirektoratet
- Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA)
- Mattilsynet
- Skatteetaten
- Politiet, Økokrim og Kripos

2 Tolletaten i et historisk perspektiv

2.1 Fra landøre til ivaretagelse av brede samfunnsinteresser

Toll er en grunnleggende funksjon i enhver stat. I Norge går røttene tilbake til Harald Hårfagres innføring av landøre på 900-tallet.¹ Landøre var en avgift på innførsel og utførsel av varer, starten på det som i dag kalles tollavgift. I 1274 kom Magnus Lagabøters landslov, der tollavgift ble regulert nærmere som en inntektskilde for staten.

Den første egne tolloven kom i 1632 – *Ordinans om Toldens Oppebørsel*.² Toll ble da formalisert som del av statens økonomi. Frem til 1900-tallet var formålet med tollmyndighetenes kontroll av varer å fastsette riktig avgift ut fra varen og varemengden som passerte grensen, og deretter kreve inn tollavgiften. Tollmyndighetenes oppgave var å sikre inntekter til statskassen. Det ble derfor viktig å sikre etterlevelse av regelverket – først og fremst ved å hindre smugling av avgiftsbelagte varer. Enkelte reguleringer med andre formål fantes allerede i senmiddelalderen, blant annet eksportforbud for eikebark, som ble brukt i garveriene, og eiketømmer, som var forbeholdt skipsbygging for den dansk-norske marinen. Beskyttelse av nærings- og sikkerhetspolitiske interesser har dermed vært en del av tollmyndighetenes oppgaver langt tilbake i tid.

Fra begynnelsen av 1900-tallet ble tollmyndighetenes oppgave utvidet til å bidra til å oppfylle flere ikke-fiskale målsettinger. For eksempel innførte Stortinget forbud mot brennevins- og annen alkoholomsetning i forbudstiden (1916–1927), og tollmyndighetene ble satt inn for å forhindre smugling av ulovlige alkoholholdige drikkevarer. Tollvesenet fikk med dette nye oppgaver knyttet til å sikre politiske mål om folkehelse og edruskap. Dette ansvaret ble ytterligere utvidet på midten av 1960-tallet, da det ble forbudt å innføre en rekke narkotiske stoffer.

Frem til 1950-tallet bar tollvesenet preg av å være et klassisk byråkrati med «strengt adskilte kompetanseområder, beslutningshierarkier og regelorientering»³. Tollvesenet var kontrollorientert, med omstendelige fortollingsprosedyrer. Hver enkelt vare måtte fremlegges for tollbehandling, hvorpå varen ble klassifisert, opptalt eller veid. Etter krigen medførte liberaliseringen av handel og økning i import og eksport at tollvesenet flere steder fikk store problemer med å håndtere den sterke importveksten, med lange køer og ventetider ved tollstedene som resultat. Importøkningen ble i første omgang møtt med økt bemanning og bedre utstyr, men etter hvert også med en omfattende omlegging av tollvesenets organisering, interne rasjonaliseringstiltak og nye arbeidsprosesser, blant annet overgang til selvdeklarerer, tollavgift basert på varens verdi og kontroll ved stikkprøver.⁴

Tilslutningen til EØS-avtalen i 1994 og ønsket om å regulere stadig flere samfunnsområder har de siste tiårene økt antallet reguleringer av import og eksport. Dette gjelder særlig samfunnsområdene helse, miljø og sikkerhet. De senere årene har økt oppmerksomhet om

¹ Jørgensen (1969).

² Haast (2012).

³ Grøndahl (2004), side 37.

⁴ Grøndahl (2004), side 141 til 156.

samfunnssikkerhet og beredskap også medført skjerpet lisensiering og kontroll av eksport av strategiske varer, samt økt regulering av varer som kan benyttes til terrorhandlinger.

2.2 Utvikling i organisering og samfunnsoppdrag

2.2.1 Etablering og utvikling av en egen tollmyndighet

Den første tollmyndigheten med selvstendig ledelse ble etablert i forbindelse med opprettelsen av Finansdepartementet i 1814, da det ble utnevnt en direktør med ansvar for tollvesenets sentralledelse i Norge. I 1957 ble tollvesenets sentralledelse omgjort til et eget direktorat underlagt Finansdepartementet.⁵

I 1974 ble Tolldirektoratet og Avgiftsdirektoratet slått sammen til et nytt Toll- og avgiftsdirektorat. Det nye direktoratet fikk, i tillegg til tollvesenets tidligere oppgaver, oppgaven med å administrere og kreve inn statens særavgifter, motorvognavgifter og avgifter knyttet til import. Etter hvert forvaltet Toll- og avgiftsetaten 21 ulike særavgifter med hjemmel i særavgiftsloven, motorvognavgiftsloven og dokumentavgiftsloven, samt Stortingets årlige plenarvedtak om de enkelte særavgiftene.

Forvaltningsansvaret for merverdiavgift ved innførsel, motorvognavgifter og særavgifter og tilhørende innkreivingsoppgaver ble overført til Skatteetaten 1. januar 2016 (særavgifter for registrerte avgiftspliktige) og 1. januar 2017 (merverdiavgift ved innførsel og særavgifter for ikke-registrerte avgiftspliktige). Overføringen medførte at Skatteetaten fikk et samlet forvaltningsansvar for indirekte skatter, mens tollmyndighetene beholdt ansvaret for tollavgifter.⁶ Tolletaten beholdt også ansvaret for innkreving av innførselsmerverdiavgift for privatpersoner og virksomheter som ikke er registrert i mva-registeret.

Formålet med oppgaveoverføringen var å styrke arbeidet mot svart økonomi, sikre en mer helhetlig og effektiv skatte- og avgiftsforvaltning og forenkle rapporteringen for næringslivet. Tolletaten skulle rendyrkes som grenseetat. Som følge av overføringen skiftet Toll- og avgiftsetaten navn til Tolletaten.⁷

Etter oppgaveoverføringen har Skatteetaten det samlede forvaltningsansvaret også for indirekte skatter (særavgifter og merverdiavgift). Tolletaten har kjerneoppgaver knyttet til grense- og vareførselskontrollen, og har en viktig oppgave med å hindre ulovlig inn- og utførsel av varer til landet.

I forbindelse med oppgaveoverføringen ble 335 årsverk knyttet til innkreving, særavgifter og etterkontroll av deklarasjoner overført til Skatteetaten. Tolletaten ble tilført i overkant av 120 årsverk til styrking av grensekontrollen.

2.2.2 Fra regioner til divisjoner

Fra 1950-tallet til 2020 besto Tolletaten av et direktorat og en ytre etat. Ytre etat var geografisk inndelt i tollregioner. Direktoratet var overordnet regionene og hadde det

⁵ Grøndahl (2004), side 158.

⁶ Prop. 1 LS (2015–2016) for Finansdepartementet, kapittel 24.

⁷ Ibidem

overordnede ansvaret for etatens drift og styring, organisatorisk og faglig utvikling, klagesaksbehandling og andre ordinære direktoratsoppgaver. Tollregionene hadde ansvar for et bredt spekter av oppgaver innenfor sitt geografiske område, blant annet håndtering av vareførsel, ekspedisjon og grensekontroll.

Etter overføringen av oppgaver til Skatteetaten, ble Tolletatens organisering vurdert på nytt. Tolldirektøren oppnevnte i 2017 et utvalg som skulle gjennomgå etatens organisering.⁸ Utvalget påpekte at regionstrukturen medførte dublering av oppgaver, små og fragmenterte fagmiljøer, ulik praktisering av regelverk og ineffektiv ressursbruk. Organiseringen var ikke egnet for digitalisering, automatisering og samling av oppgaver i spesialiserte enheter med nasjonalt ansvar. Den svekket dessuten etatens omstillings- og utviklingskraft, og det var vanskelig å drive helhetlig, strategisk styring av etaten. Det ble også påpekt at regionstrukturen ikke la godt nok til rette for effektiv organisering og styring av operative oppgaver på nasjonalt nivå.

Tolldirektøren konkluderte med at det var behov for en ny organisering, som la bedre til rette for koordinering og helhetlig og strategisk styring av etaten. I den forbindelse var det viktig å organisere etaten på en måte som kunne bidra til å bryte ned skillet mellom «ytre etat/regionene» og «indre etat/direktoratet», skape en felles kultur på tvers av tidligere regiongrenser og sørge for at etaten utad fremsto mer helhetlig.

Tolletaten ble 1. oktober 2020 organisert etter en divisjonsmodell, med et Tolldirektorat og fagdivisjoner med landsdekkende ansvar innen sine fagområder. Divisjonsmodellen ble blant annet valgt for å legge til rette for effektiv ressursutnyttelse, klar ansvarsfordeling og bedre styrbarhet, utviklingskraft og samhandling.⁹ Med tilslutning fra Finansdepartementet avviklet Tolletaten direktoratet som organisatorisk enhet i 2022.

⁸ Colbjørnsen, Killengreen og Sletten (2018).

⁹ Tolldirektoratet (2019).

3 Tolletatens organisering og oppgaveløsning

3.1 Samfunnsoppdrag og hovedmål

Tolletatens målstruktur består av et samfunnsoppdrag og tre hovedmål. Tolletatens samfunnsoppdrag er å sikre at lover og regler blir etterlevd når varer krysser grensen, jf. Prop. 1 S (2025–2026) for Finansdepartementet.¹⁰ Dette innebærer at Tolletaten skal forvalte regelverket for toll og grensekryssende vareførsel, og medvirke til at det etterleves.

Tolletatens hovedmål fremgår av Prop. 1 S (fagproposisjonen) for det enkelte budsjettår. For 2026 har Tolletaten følgende hovedmål:

- Det er enkelt og effektivt å etterleve lover og regler for varer som krysser grensen.
- Aktørene i vareførselen oppfatter at det er høy risiko ved å ikke etterleve lover og regler.
- Tolletaten støtter opp under virksomheten til andre myndigheter.

Tolletaten skal legge til rette for effektiv vareførsel og bekjempe ulovlig vareførsel. Etaten skal blant annet legge til rette for at varer som føres inn og ut av landet blir registrert og klassifisert etter tolltariffen, oppgitt med riktig opphavsland og verdsatt med riktig verdi. Tolletaten skal også føre kontroll med at relevant regelverk etterleves, herunder at det foreligger nødvendige tillatelser ved inn- og utførsel av varer. Dette gjøres i samarbeid med ansvarlig sektormyndighet. Tolletaten håndhever regelverk og utfører oppgaver på vegne av 20 sektormyndigheter (jf. Vedlegg 1).

3.2 Rettslige rammer for Tolletatens virksomhet

Tolletatens virksomhet er regulert i lover og forskrifter. De sentrale lovene er:

- lov 11. mars 2022 nr. 8 om tollavgift (tollavgiftsloven) med tilhørende forskrift
- lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven) med tilhørende forskrift
- forvaltningsloven gjelder med mindre annet er bestemt i vareførselsloven eller tollavgiftsloven

Før 2022 var Tolletatens rettslige grunnlag hjemlet i én lov om toll og vareførsel (tolloven)¹¹. Formålet med de to nye lovene som avløste tolloven, var å modernisere regelverket slik at det ble tilpasset Tolletatens oppgaver, og å tydeliggjøre hvilke regler som gjelder vareførsel, og hvilke som gjelder tollavgift.

Tollavgiftsloven regulerer tollavgift på varer som føres inn i det norske tollområdet, som omfatter det norske fastlandet med tilhørende territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland. Loven bestemmer når det skal være tollavgift på varer og hvordan avgiften skal beregnes. Loven inneholder også regler om opplysningsplikt, kontroll av opplysningene og annen saksbehandling.

¹⁰ Prop. 1 S (2025–2026) for Finansdepartementet, kapittel 1610

¹¹ Toll- og vareførselsloven, opphevet i 2022.

Vareførselsloven gjelder innhenting av opplysninger om varer og kontroll med varer som føres inn i og ut av tollområdet¹². Loven bestemmer hvilke plikter den som fører en vare inn eller ut av landet må følge og fastsetter en rekke regler for hvordan Tolletaten skal behandle og kontrollere varene. Vareførselsloven bidrar også til å harmonisere vareførselsprosedyrer i Norge med prosedyrene i EUs tollunion. Sammenlignet med den tidligere tolloven, er reglene om plikter ved inn- og utførsel og tollprosedyrene i større grad utformet etter mønster av EUs tollkodeks, *Union Customs Code* (UCC), når det gjelder oppbygging og begrepsbruk.

Tolletaten bidrar også til å kontrollere og forvalte regelverk som sorterer under andre myndigheter. For eksempel fører Tolletaten kontroll med at kjemiske produkter er riktig klassifisert, merket og emballert etter regelverket på Miljødirektoratets område. EU-forordninger som er tatt inn i norsk rett legger betydelige føringer for Tolletatens virksomhet, blant annet ved å regulere samhandlingen mellom ulike sektormyndigheter og tollmyndighetene, se nærmere beskrivelse i kapittel 5.

Finansministeren har det konstitusjonelle og politiske ansvaret for vareførselsloven og tollavgiftsloven. Finansdepartementet har delegert til Tolletaten myndigheten til å fastsette forskrifter i medhold av begge lovene. Delegeringen omfatter ikke vareførselsloven § 1-2 sjette ledd om å gi forskrift om at loven eller deler av denne skal gjelde for Svalbard og Jan Mayen, og om disse områdene hver for seg eller samlet skal være eget tollområde. Delegeringen omfatter heller ikke vareførselsloven kapittel 13 om handelstiltak.

3.3 Overordnet organisering av Tolletaten

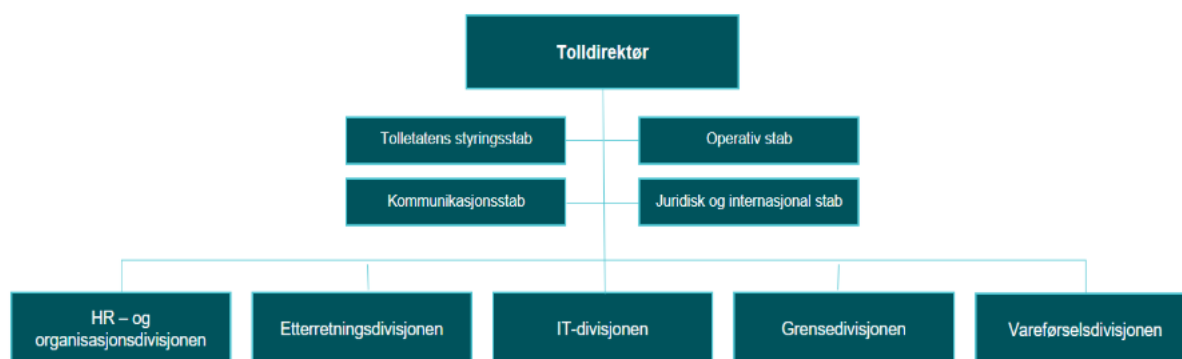
3.3.1 Divisjonene og stabene

Tolletaten har i dag om lag 1 600 ansatte fordelt på 34 tollsteder og ni administrative lokasjoner, og et samlet budsjett på om lag 2,5 mrd. kroner. Etaten består av fem landsdekkende divisjoner (Grensedivisjonen, Vareførselsdivisjonen, HR- og organisasjonsdivisjonen, IT-divisjonen og Etterretningsdivisjonen) og fire staber (Kommunikasjonsstab, Juridisk stab, Operativ stab og Styringsstab).

¹² Tollområdet er definert tilsvarende som etter tollavgiftsloven (dvs. det norske fastland og territorialfarvann, men ikke Svalbard, Jan Mayen og Norges biland). Kontroll med vareførselen på Svalbard ble introdusert i 2022 med en egen forskrift om vareførselskontroll på Svalbard.

Divisjon/stab	Antall ansatte
Etterretningsdivisjonen	99
Grensedivisjonen	871
HR- og organisasjonsdivisjonen	82
IT-divisjonen	146
Juridisk og internasjonal stab	41
Kommunikasjonsstab	8
Operativ stab	17
Tolletatens styringsstab	44
Vareførselsdivisjonen	306
Totalt	1 614

Tabell 3.1: Oversikt over antall ansatte i Tolletatens divisjoner og staber. Kilde: Tolletatens årsrapport 2025.¹³



Figur 3.1: Tolletatens organisasjonskart. Kilde Tolletatens årsrapport 2025.¹⁴

Den operative virksomheten utøves av Vareførselsdivisjonen (VD), Grensedivisjonen (GD) og Etterretningsdivisjonen (ED). Vareførselsdivisjonen har et nasjonalt ansvar for å legge til rette for korrekt og effektiv inn- og utførsel av varer for næringsliv og privatpersoner. Grensedivisjonen har et nasjonalt ansvar for å utføre tollekspedisjon og kontroll av varer ved landets grenseoverganger. Etterretningsdivisjonen har ansvar for å levere kunnskap om trusler mot etatens samfunnsoppdrag og innsikt i vare- og trafikkstrømmene for å bidra til effektiv ressursutnyttelse og målrettet kontrollvirksomhet. Etterretningsdivisjonen bidrar også til å identifisere de mest relevante kontrollobjektene og varene til Grensedivisjonen og Vareførselsdivisjonen, se nærmere i kapittel 8 om prioritering i Tolletaten.

¹³ Tolletaten (2026a).

¹⁴ Tolletaten (2026a).



Figur 3.2: Volum av varestrømmer og grensekryssende trafikk, 2025.¹⁵

3.4 Vareførsel

3.4.1 Organisering av Vareførselsdivisjonen

Vareførselsdivisjonen har hovedansvaret for den registrerte vareførselen og skal legge til rette for effektiv vareførsel til og fra Norge. Divisjonen skal bidra til etterlevelse av relevant regelverk og føre kontroll med at varer og aktører oppfyller lovpålagte krav og plikter.

Vareførselsdivisjonen har over 300 ansatte. Divisjonen har per 1. september 2026 syv tjenestesteder, hvorav tre er besluttet lagt ned (Trondheim, Kristiansand og Drammen), samt døgnåpne ekspedisjonsoppgaver ved Svinesund. Divisjonens ledelse er lokalisert i Bergen.

3.4.2 Oppgaver på vareførselsområdet

I den registrerte vareførselen skal Tolletaten legge til rette for at næringslivet kan oppfylle sine plikter i forbindelse med import og eksport, herunder at tollavgifter blir beregnet korrekt. Tolletaten skal bidra til riktig skatte- og avgiftsgrunnlag og korrekte grunnlagsdata til handelsstatistikken. Tolletaten bidrar også til beskyttelse mot produkter som kan skade helse, miljø eller sikkerhet ved å føre kontroll med at produktkrav er oppfylt i forbindelse med inn- og utførsel. Denne oppgaven ivaretas i samarbeid med relevante sektormyndigheter, jf. nærmere omtale i kapittel 6.

Tolletaten mottar opplysninger om varepartier og transporter digitalt. Vareopplysningene registreres og behandles i Tolletatens deklarasjonssystem, TVINN. Hovedregelen er selvdeklarerings og den som leverer deklarasjonen er ansvarlig for at opplysningene er korrekte og fullstendige. Importøren eller eksportøren er ansvarlig for at nødvendige tillatelser foreligger og at gjeldende regelverk er oppfylt.

¹⁵ Oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 11.08.2026.

Alle deklarasjoner behandles maskinelt i TVINN, som benytter to typer automatiske kontroller. Inputkontroller sjekker at deklarasjonen er formelt gyldig og fullstendig, for eksempel at tolltariffkoden eksisterer og at påkrevde felt er utfyllt. Maskekontrollen benytter risikobaserte utvelgelsesregler, også kalt masker, for å følge opp deklarasjoner som mistenkes å inneholde feil eller brudd på regelverk, for eksempel mistanke om feilaktig oppgitt tollverdi, manglende innførsels- eller utførselstillatelser, eller restriksjoner på den aktuelle varen. Deklarasjoner som fanges i maskekontrollen, vurderes manuelt og følges eventuelt opp med ytterligere kontroller, for eksempel gjennomgang av dokumenter og tillatelser eller anmodning om fysisk kontroll av forsendelsen på grensen.

Tolletaten har hjemler til å gjennomføre kontroller også etter at varene har passert grensen. Etter grensepassering kan etaten blant annet kontrollere varelager og gjennomgå regnskap, lageroversikter hos den opplysningspliktige. Kontrollene kan innebære gjennomsyn av digitalt eller fysisk lagret informasjon, og undersøkelse av lokaler og varer. Formålet med etterkontrollene er å verifisere at informasjonen som ble gitt ved grensepassering, er korrekt. Mens grensekontrollen retter seg mot den enkelte forsendelse, er etterkontrollen normalt en revisjonsbasert kontroll av virksomhetens vareførsel over tid.

Tolletaten har forvaltningsansvaret på vareførselsområdet. Etaten veileder næringsliv og reisende om regelverk og prosedyrer og fatter enkeltvedtak, blant annet i saker om tillatelser og søknader etter vareførselsloven og tollavgiftsloven. For å forebygge feildeklarerer holdes det blant annet kurs og andre opplæringsaktiviteter for enkeltaktører og bransjer. Tolletaten gir også administrativ bistand til og utfører dokumentbaserte og fysiske kontroller på vegne av utenlandske tollmyndigheter.

3.4.3 Aktørenes plikter ved vareførsel til og fra det norske tollområdet

Aktørene i vareførselen må forholde seg til fire sentrale plikter ved vareførsel til og fra Norge. Pliktene er regulert i vareførselsloven kapittel 2, 3 og 5. Reglene peker på flere pliktsubjekter, avhengig av hvilke steg og aktører som er involvert i vareførselen. Enhver som har rettigheter eller plikter overfor tollmyndighetene, har rett til å la seg bistå eller representere av en tollrepresentant.

Plikten til *forhåndsvarsling* (som bare gjelder varer fra land utenfor tollsikkerhetssonen, heretter kalt tredjeland) innebærer at den som fører en vare inn i eller ut av tollområdet – for eksempel en transportør, agent, importør, eksportør eller deklarant – skal gi et forhåndsvarsel til tollmyndighetene. Formålet med forhåndsvarsling er at Tolletaten skal kunne foreta risikovurdering knyttet til sikkerhet og trygghet før varene kommer til eller utføres fra tollområdet. Vareførsel mellom Norge og EU og mellom Norge og Sveits er unntatt fra kravet om forhåndsvarsling.

Forhåndsvarsel av varer som skal importeres fra eller eksporteres til land utenfor tollsikkerhetssonen/det indre marked, sendes i EU-systemet Import Control System 2 (ICS2). Plikten til forhåndsvarsel er en del av det felles kontrollregimet for varer fra tredjeland til det

indre marked. Reguleringen på dette området er forankret i «sikkerhetsavtalen» mellom Norge og EU.¹⁶

Melde- og opplysningsplikten innebærer at føreren av et transportmiddel skal gi melding om transportmiddelets ankomst til bestemmelsesstedet i tollområdet (meldeplikten), og opplysninger om transportmiddelet, besetningen og varer som bringes med som last (opplysningsplikten). Føreren skal også gi referanse til deklarasjonen for varene. For fartøy skal plikten i hovedsak oppfylles minst 24 timer før ankomst, mens den for veitransport, tog og fly skal oppfylles før eller senest ved ankomst eller grensepassering. Melde- og opplysningsplikten oppfylles digitalt før eller senest ved grensepassering i Digitoll, som blir obligatorisk for alle virksomheter som transporterer varer inn til Norge fra 15. september 2026. Ved utførsel gjelder tilsvarende plikter etter vareførselsloven kapittel 5: den som fører varer ut av tollområdet, skal gi forhåndsvarsel om varene (§ 5-1), melde fra ved avreise fra tollområdet (§ 5-3) og legge varene frem for kontroll (§ 5-4).

Fremleggelsesplikten innebærer at den som fører varer inn i eller ut av tollområdet (for eksempel en sjåfør) skal gjøre varene tilgjengelig slik at Tolletaten kan gjennomføre en fysisk kontroll.

Alle varer som skal inn eller ut av Norge, skal underlegges *en tollprosedyre og det skal leveres en deklarasjon* tilpasset tollprosedyren. Enhver som kan gi de opplysningene som er nødvendige for den valgte prosedyren, kan levere deklarasjonen. Dette er ofte en importør eller mottaker av varen, men vedkommende bruker gjerne en tollrepresentant til å deklarere på sine vegne.

Ved innførsel er det flere ulike prosedyrer den ansvarlige for varene kan velge mellom. Prosedyrene har ulike formål, og det er forskjellige krav knyttet til dem. Det er kun én prosedyre for utførsel. Se Boks 3.1.

¹⁶ Formell betegnelse er EØS-avtalen - protokoll 10 kapittel IIa om tollsikkerhetstiltak.

Boks 3.1	Oversikt over tollprosedyrene (vareførselsloven kapittel 4 og 5)	Volum 2025¹⁷
Overgang til fri disponering	Prosedyren benyttes når varene stilles til fri disponering for omsetning eller brukes/forbrukes. Eventuell toll og avgifter blir beregnet og merverdiavgiftsgrunnlaget blir oppgitt.	7 519 296 deklarasjoner
Forpassing	Forpassing innebærer at en vare sendes fra ankomststedet (grensen, kysten eller flyplass) innenfor tollområdet til et bestemt sted i tollområdet.	43 153 deklarasjoner
Transittering	Transittering brukes for varer som fraktes gjennom andre land før de kommer til Norge, eller når varer sendes fra Norge via andre land til mottakerlandet. Reglene følger Transitteringskonvensjonen og TIR-konvensjonen. Denne prosedyren kan benyttes kun for transport gjennom land som er med i disse konvensjonene.	618 689 deklarasjoner
Tollager	Prosedyren benyttes for varer som blir lagt inn og lagret på tollager i en bygning eller på et sted som er godkjent av tollmyndighetene. Fastsettelse av tollavgift og øvrige avgifter blir da utsatt. Ved uttak av varer fra tollager må en annen tollprosedyre benyttes, for eksempel overgang til fri disponering eller utførsel. Formålet med tollagerprosedyren er primært å fungere som en økonomisk og logistisk avlastning (tilrettelegge for gjenutførsel) for næringslivet, samtidig som Tolletaten har oversikt over ufortollede varer.	10 220 deklarasjoner
Frisone	En frisone er et fysisk avgrenset område på et tollområdes territorium hvor varer som ikke har gått over til fri disponering kan oppbevares, deles, ompakkes eller eventuelt bearbeides.	Ikke i bruk i Norge
Midlertidig innførsel	Prosedyren innebærer at en vare innføres for midlertidig bruk i Norge før den etter en tid utføres igjen. Dette gjelder blant annet varer til utstillinger, kulturarrangementer og utstyr til sirkus og tivoli.	15 783 deklarasjoner
Innenlands bearbeiding	Innebærer at varer innføres for bearbeiding i Norge før de utføres fra tollområdet igjen. Det er ulike regler for bearbeiding av industri- og landbruksvarer.	48 322 deklarasjoner
Utførsel	Benyttes for å frigjøre varen for utførsel, forutsatt at alle nødvendige tillatelser foreligger og eventuelle eksportavgifter er betalt.	1 712 130 deklarasjoner

¹⁷ Tall på bruk av ulike tollprosedyrer er oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 20.04.2026.

3.4.4 Digitoll

Digitoll er Tolletatens løsning for digital tollbehandling av varer som føres inn i Norge, og innebærer at melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten oppfylles digitalt før eller senest ved grensepassering. Opplysninger om transport og varer leveres elektronisk, og Tolletaten behandler og risikovurderer opplysningene før eller ved ankomst.

Grensepasseringen skjer i størst mulig grad automatisk ved at varene frigis til valgt tollprosedyre når de passerer grensen.¹⁸

Digitoll avløser direktekjøringsordningen, en unntaksordning innført på 1970-tallet, som tillater at varer deklarerer inntil ti dager etter grensepassering. Under direktekjøring foreligger altså den fullstendige tollbehandlingen først etter at varene er innført. Digitoll erstatter de manuelle og til dels papirbaserte formalitetene som i dag løses ved fysisk oppmøte på grensen. Med Digitoll skal all dokumentasjon og valg av tollprosedyre – for eksempel overgang til fri disponering eller innleggelse på tollager – være sendt digitalt før eller senest ved grensepassering.¹⁹

Formålet med Digitoll er å gi Tolletaten kunnskap om hvilke varer som kommer til Norge før de ankommer, slik at kontrollen kan rettes mer presist og gjennomføres når det er nødvendig. Samtidig skal løsningen legge til rette for en mer effektiv og sømløs grensepassering og håndtere et økende varevolum.

Digitoll innføres trinnvis. Digital oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten blir obligatorisk fra 15. september 2026, mens kravet om deklarasjon senest ved grensepassering og avviklingen av direktekjøringsordningen gjelder fra 1. mars 2027.²⁰ Det er også planlagt å innføre Digitoll ved utførsel.

3.4.5 Authorised Economic Operator-ordningen

Authorised Economic Operator (AEO) er en sertifisering for betrodde aktører i næringslivet, utstedt av nasjonale tollmyndigheter. Statusen bekrefter at en virksomhet oppfyller strenge krav til sikkerhet, etterlevelse av regelverk og økonomisk etterrettelighet.

AEO-sertifisering gis basert på en vurdering av generell informasjon om foretaket, økonomisk solvens, regnskaps- og logistikksystemer, internkontroll og sikkerhetskrav. Basert på standarder fra Verdens tollorganisasjon (WCO), gir AEO-statusen i Norge visse fordeler for varer som omfattes av reglene om forhåndsvarsling, som færre kontroller, varsel når en sending er utplukket til kontroll, mulighet til å avgi deklarasjon ved utførsel uten forhåndsvarsel, og mulighet til på anmodning å velge kontrollsted dersom en forsendelse er plukket ut til kontroll. Norge er juridisk forpliktet til å tilby AEO-status innen sikkerhet som følge av EØS-avtalens protokoll 10 kapittel IIa om tollsikkerhetstiltak.

¹⁸Tolletaten (2026b).

¹⁹Tolletaten (2025b) og Tolletaten (2026c).

²⁰Tolletaten (2025b).

3.4.6 VOEC

VOEC (*VAT on E-Commerce*) er en forenklet norsk avgiftsordning som flytter ansvaret for å kreve inn merverdiavgift på netthandel fra den enkelte forbruker over til den utenlandske nettbutikken eller netthandelsplattformen. Ordningen gjelder for varer med en verdi under 3 000 kroner per vare, og innebærer at utenlandske aktører registrerer seg i et register hos Skatteetaten for å kreve inn den norske merverdiavgiften direkte i kjøpsøyeblikket.

Formålet med ordningen er å gjøre det enklere for forbrukere å handle på nett fra utlandet, og å sikre at merverdiavgift blir betalt på alle varer. Ordningen ble innført i 2020 og erstattet den tidligere 350-kronersgrensen, som tillot merverdiavgiftsfri import av varer under en viss verdi. VOEC-forsendelser har ikke krav om deklarerings- og tollavgift, men fortsatt krav om detaljerte opplysninger om den enkelte vare, jf. vareførselsforskriften § 2-4-3, og det skal gis opplysninger til oppfyllelse av melde- og opplysningsplikten. I 2024 ble det importert VOEC-varer for 8,3 mrd. kroner.²¹ VOEC-ordningen endrer ikke ansvarsforholdene når det gjelder produktsikkerhet, og det er fortsatt forbrukeren som bestiller varene som er den formelle importøren.

3.4.7 Dekning av kostnader ved Tolletatens adgang til havner og flyplasser

Vareførselsloven hjemler Tolletaten uhindret adgang til knutepunkter som havner, flyplasser og stasjonsområder, inkludert tilhørende driftsbygninger. Sikkerhets- og adgangsprosedyrer skal etter loven tilpasses Tolletatens behov, og kostnadene ved å legge til rette for denne tilgangen bæres av eier eller operatør.²² For flyplasser kan det i tillegg stilles krav om at kontorlokaler stilles til rådighet som vilkår i driftstillatelsen, mens en tilsvarende hjemmel mangler i havne- og farvannsloven.²³ Dagens lovhjemler når det gjelder tilrettelegging for Tolletatens virksomhet er til dels ulikt utformet, og hvor langt tilretteleggingsplikten strekker seg, beror på tolkning av hjemlene og forvaltningspraksis.

3.5 Samhandling med privatpersoner

I dag kan reisende tolldeklarere varer ved Tolletatens ekspedisjonssteder i åpningstiden. Ved grensen har Tolletaten etablert rød og grønn sone, et internasjonalt konsept som skiller mellom reisende som har varer å deklare (rød sone) og de som ikke har det (grønn sone). Tolletaten har de siste årene digitalisert fortollingsoppgaver for reisende. Siden 2021 har Tolletaten tilbudt Kvoteappen, en mobilapplikasjon som gjør det mulig for reisende å deklare og fortolle varer kjøpt i utlandet. Når varene er fortollet, kan reisende velge grønn sone og slippe å stanse for kontroll ved grensen. Kvoteappen kan brukes til å fortolle alkohol, tobakk og andre varer, for eksempel klær, og til å betale tilhørende avgifter. Samlet verdi av varene kan ikke overstige 20 000 kroner. I 2025 ble om lag 230 000 tollbehandlinger håndtert i Kvoteappen.²⁴ Tilsvarende tall for 2020 og 2023 var om lag 40 000 og 211 000.

Kvoteappen dekker bare enkelte av tjenestene som Tolletaten tilbyr privatpersoner. Eksempler på oppgaver som fortsatt krever fysisk oppmøte i publikumsekspedisjoner er

²¹ Statistisk sentralbyrå (2025).

²² Se vareførselsloven § 7-20.

²³ Se luftfartsloven § 7-7.

²⁴ Tolletaten (2026a).

fortolling av varer som ikke inngår i Kvoteappen,²⁵ inn- og utførsel av dyr, valutadeklarasjoner og midlertidig innførsel av våpen for reisende uten EUs våpenpass.

3.6 Grensekontroll

3.6.1 Organisering av grensekontrollen

Grensekontrollen er Tolletatens fysiske kontroll med varer, transporter og reisende.²⁶ Det utføres kontroll med både registrert og uregistrert vareførsel. Registrert vareførsel er vareførsel Tolletaten har mottatt informasjon om på forhånd, for eksempel varer som er deklartert i TVINN. Med uregistrert vareførsel menes vareførsel som ikke registreres hos tollagerholder eller gjennom deklarasjon i TVINN, typisk reisegods og andre varer som reisende selv fører inn i eller ut av landet, og som kontrolleres gjennom fysisk grensekontroll. Grensekontrollen kan utføres alle steder en vare føres inn eller ut av tollområdet, herunder landeveis grenseoverganger, internasjonale havner, fergeleier, flyplasser og grensekryssende jernbaneforbindelser. I tillegg kan grensekontroll gjennomføres alle steder varer normalt ikke inn- eller utføres, men hvor Tolletaten også kan føre kontroll, for eksempel skogsbilveier og stier, småflyplasser, kaier og uthavner.

Det utføres også tollekspedisjoner på grensen. Tollekspedisjon er prosessen der varer blir deklartert og eventuelt fremlagt for tollmyndighetene. Tidligere har denne prosessen i stor grad vært manuell og til dels papirbasert.

Det er Grensedivisjonen som utfører kontroll- og ekspedisjonsarbeidet ved tollstedene og står for den fysiske publikumskontakten. Divisjonen består av i underkant av 900 ansatte, hvorav om lag 650 arbeider i turnus. Divisjonen er fordelt på syv geografiske områder²⁷ og lokalisert på 34 tollsteder over hele landet. Av disse deles fire tollsteder med finske tollmyndigheter, og på seks tollsteder utfører svenske tollmyndigheter oppgaver på vegne av Tolletaten, i henhold til grensetollsamarbeidsavtalene.

3.6.2 Tolletatens oppgaver innen grensekontroll

Vareførselsloven regulerer Tolletatens grensekontroll, herunder hvilke varer, transportmidler, personer og steder Tolletaten kan kontrollere, og hvilke tiltak etaten kan iverksette for å gjennomføre kontroll.

Tolletaten har etter vareførselsloven § 8-1 første ledd og § 8-2 adgang til å stanse og undersøke transportmidler, varesendinger og personer. Dette omfatter motoriserte og ikke-motoriserte transportmidler, varer som befinner seg i containere og tilhengere. Det omfatter også reisende og andre personer. I tillegg kan etaten kontrollere bygninger og andre steder der varer som er ført inn i tollområdet, eller som skal føres ut, er losset eller lastet.

Tolletaten har rett til å kontrollere transportmidler, varesendinger og personer på vei til eller fra grensen uten mistanke om straffbare handlinger. Kontrollene kan gjennomføres enten ved

²⁵ Næringsmidler, varer som er avhengig av tillatelser fra andre myndigheter, særavgiftspliktige varer og landbruksvarer.

²⁶ Tolletatens kontroll er rettet mot vareførsel (varer, transportmidler og forsendelser), mens politiets kontrollansvar gjelder personkontroll, herunder kontroll av reisedokumenter og vilkår for lovlig opphold.

²⁷ Område Midt, Oslofjord, Vest, Gardermoen, Nord, Svalbard og Øst.

tilfeldig utvalg av kontrollobjekter, eller målrettet og basert på etterretning og analyse. Kontrolltiltakene må stå i forhold til det antatte omfanget av brudd på regler om inn- og utførsel av varer og omstendighetene for øvrig.

Tolletatens kontroller skal gjelde «varer som føres inn eller ut av tollområdet», jf. vareførselsloven § 8-1 til 8-3. Det sentrale vilkåret for å kunne gjennomføre kontroll av gjenstander, transportmidler og steder er at det er en «pågående vareførsel».²⁸ Tolletaten kan, når vilkårene er oppfylt, undersøke og kontrollere varen som hovedregel fra avsenderen har sendt den, og frem til mottakeren har mottatt den. Kontroll må dermed ikke bare skje på grensen.

I medhold av vareførselsloven § 8-13 kan Tolletaten kontrollere lokaler der varer oppbevares, herunder butikker, restauranter mv., dersom etaten har begrunnet mistanke om at det omsettes varer som er ulovlig innført.²⁹ Det er et vilkår etter bestemmelsen at den som kontrolleres, er opplysningspliktig etter vareførselsloven. Slike kontroller kan også gjennomføres som ledd i samordnede kontroller med andre myndigheter.

Vareførselsloven gir også adgang til å undersøke personer som er på vei til eller fra grensen, jf. vareførselsloven § 8-3. Tolletaten kan etter samme bestemmelse undersøke personer som:

- (a) enten oppholder seg på steder med nær tilknytning til vareførsel over grensen (for eksempel steder der varer føres inn eller ut av tollområdet); eller
- (b) er ved ankomst- eller avreisested for luftfartøy, fartøy, buss eller tog med utenlandstrafikk; eller
- (c) befinner seg i transportmiddelet.

Disse kategoriene av personer kan undersøkes på to vilkår: undersøkelsen må være ledd i kontroll av pågående vareførsel, og personen må mistenkes for å forsøke å unndra varer fra kontroll. Selv om kravet til mistanke ikke er strengt, må det foreligge objektive holdepunkter for å kunne kontrollere personer som fyller disse vilkårene.³⁰

Bestemmelsene i vareførselsloven er teknologinøytrale. Tolletaten kan derfor benytte egnet utstyr og verktøy for å kunne overvåke og kontrollere vareflyten over grensen. For eksempel benytter Tolletaten skiltlesende kameraer på alle landeveisoverganger og fergeterminaler med utenlandstrafikk. Et annet eksempel er skannere og backscattere som benyttes til kontroll av biler, trailere og containere.

²⁸ Jf. Vareførselsloven § 8-13 *Kontroll hos den opplysningspliktige* og vareførselshåndboken § 8-2, *Undersøkelse av gjenstander, transportmidler og steder*. Tolletaten (2026d).

²⁹ Se Vareførselshåndboken: [§ 8-13 Kontroll hos den opplysningspliktige - Tolletaten](#). Tolletaten (2026d).

³⁰ Jf. Vareførselshåndboken, § 8-3. Tolletaten (2026d).

3.7 Etterretning og analyse

Effektiv grensekontroll forutsetter at Tolletaten gjør gode risiko- og vesentlighetsvurderinger. Slike vurderinger tar utgangspunkt i hvilke trusler ulike overtredelser utgjør mot interessene etaten skal beskytte.³¹ Det er Tolletatens analyse- og etterretningsmiljø, organisert i Etterretningsdivisjonen, som utfører disse oppgavene. Etterretningsdivisjonen har om lag 100 ansatte, og har et nasjonalt ansvar for analyse- og etterretningsarbeidet.

Tolletatens arbeid med analyse og etterretning innebærer å samle inn informasjon gjennom spaning, informantbehandling og OSINT (etterretning basert på åpne kilder), og å analysere informasjonen for å målrette kontrollvirksomheten og gi innsikt i varestrømmer og regelverksbrudd. Arbeidet innebærer også å identifisere nettverk, aktører, varer og transporter, og å støtte grensekontrollen ved kontrollaksjoner, kontroll med den registrerte vareførselen og annen operativ innsats. Tolletaten utarbeider også årlige trusselvurderinger og målrettede tiltak for å motvirke truslene.

I 2017 bevilget Stortinget øremerkede midler til utvikling av nye verktøy for analyse og etterretning i Tolletaten, etter hvert kalt Treff-satsingen. Treff-satsingen har gitt Tolletaten nye, avanserte verktøy for analyse av store datamengder. Verktøyene gir etaten mulighet til å arbeide mer kunnskaps- og risikobasert i kontrollarbeidet. Digital informasjonsinnsending fra næringslivet bedrer informasjonsgrunnlaget og bidrar til at Tolletatens kontroller kan være mer målrettet. Flere varestrømmer kan risikovurderes, og flere opplysninger fra et bredere sett av kilder kan analyseres.

Kontrollstøtteverktøyet, som er utviklet som del av satsingen, bidrar til informasjonsflyt mellom etterretningsmiljøet og de som utfører fysisk grensekontroll. Verktøyet kan blant annet brukes til å formidle etterretningsinformasjon, tildele konkrete kontrolloppdrag og dokumentere utfallet av kontrollene. I tillegg skapes det en læringssløyfe som kan gi bedre treffsikkerhet og dermed mindre behov for stikkprøvekontroller. Dette vil frigjøre ressurser til å bekjempe de mest alvorlige truslene.

3.8 Samarbeid med andre statlige myndigheter

Tolletaten håndhever regelverk på vegne av 20 statlige myndigheter. Disse myndighetene har ansvaret for regelverk og etterlevelse i egen sektor, men Tolletatens informasjon om vareførselen og tilstedeværelse på grensen gjør det hensiktsmessig at Tolletaten gjennomfører vareførselskontroll med sektormyndighetenes regelverk på deres vegne. Tolletaten omtaler seg derfor som «statens representant på grensen».³² Ved å samle kontrollmyndigheten oppnår staten en koordinert opptreden på grensen, fremfor at hver enkelt myndighet må håndheve sine respektive regelverk når varer krysser grensen.

Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger om Tolletatens samhandling med sektormyndigheter fremgår av kapittel 6.

³¹ Tolletaten (2025c).

³² Tolletaten (2026a), side 90.

3.8.1 Beskrivelse av dagens samhandling med ulike sektormyndigheter

Vareførselsloven og tollavgiftsloven regulerer selve inn- og utførselen av varer, mens de spesifikke produktkravene og restriksjonene som gjelder for varene, er hjemlet i sektorregelverket som forvaltes av den aktuelle sektormyndigheten. Den enkelte sektormyndighet er ansvarlig for forvaltningen av eget regelverk og oppfølging av mulige lovbrudd innenfor egen sektor. Tolletaten fører kontroll med vareførselen *på grensen* etter vareførselsloven og tollavgiftsloven, og på vegne av sektormyndighetene.

Sektormyndighetene har i mange tilfeller lovhjemler til å utføre kontroller av aktører og varer også *etter* at varen er tatt inn i landet, for eksempel der hvor aktøren har sitt lager eller annen virksomhet.

En detaljert oversikt over sektormyndighetene Tolletaten samarbeider med er lagt inn i Vedlegg 1 - Sektormyndigheter. Oversikten angir hvilke regelverksområder myndighetene er ansvarlige for, samt om det foreligger samarbeidsavtaler med Tolletaten.

Tolletatens samarbeid med sektormyndighetene foregår i dag på to nivåer: strategisk og operativt. Den strategiske dialogen skjer i jevnlige etatsledermøter (årlig, hvert annet år eller ved behov). Mer løpende samarbeid av strategisk karakter ivaretas på ledernivået under etatsleder hos både Tolletaten og sektormyndighet. Det er utarbeidet individuelle samarbeidsavtaler mellom Tolletaten og 14 av sektormyndighetene. Samarbeidsavtalene er overordnede og beskriver formålet med samarbeidet, kontaktpunkter og overordnede forpliktelser i samhandlingen, for eksempel forpliktelser til å dele informasjon. Typisk er samarbeidsavtalene to til tre sider. Samarbeidsavtalene sier lite om hvilke områder Tolletaten bør prioritere innenfor sektormyndighetens ansvarsområde, hvor mye ressurser etaten skal bruke på området, eller hvordan saker som overføres fra Tolletaten til sektormyndigheten, blir fulgt opp.

Den operative dialogen og oppfølgingen av regelverkseierne håndteres av Tolletatens fagdivisjoner. Tolletaten har egne koordineringsansvarlige for samhandlingen mellom Tolletaten og sektormyndigheten. Det er disse som koordinerer det typiske dag-til-dag samarbeidet. Typisk løpende samarbeid er utarbeidelse av rutiner og prosedyrer, kontrollsamarbeid eller utarbeidelse av kontrollveiledere. Samarbeidet er tilpasset behovet i den enkelte relasjonen.

Tolletaten og sektormyndighetene samarbeider også om utarbeidelse av Tolletatens kontrollprioriteringer. Hver enkelt sektormyndighet har ansvar for å formidle sine kontrollprioriteringer til Tolletaten, og Tolletaten vil ut fra risiko og vesentlighet vurdere hvordan den skal fordele innsatsen mellom de ulike sektormyndighetenes prioriteringer. Sektormyndighetenes prioriteringer formidles gjennom arbeidet med Tolletatens årlige trusselvurderinger, i forbindelse med felles kontrollaksjoner og ved opplæring og veiledning av Tolletatens ansatte i sektormyndighetens regelverk. For enkelte varegrupper er det utarbeidet veiledningsmateriell hvor kontrollprioriteringene fremgår. Ved mistanke om brudd på et regelverk for grensekryssende vareførsel, er hovedregelen at Tolletaten varsler relevant sektormyndighet som tar over saken og vurderer videre oppfølging.

3.8.2 Samhandling med sektormyndigheter – tre ulike kategorier

Sektormyndighetene har ulike samfunnsoppdrag og varierende grad av operativ samhandling med Tolletaten. I den videre redegjørelsen, vurderinger og anbefalinger har ekspertgruppen derfor valgt å dele Tolletatens arbeid i tre kategorier.³³

- *Tolletatens rolle i produktkontroll*
Tolletatens rolle i produktkontroll innebærer samarbeid med *tilsynsmyndigheter* (heretter kalt produkttilsynsmyndigheter). Etaten skal blant annet bistå produkttilsynsmyndighetene med at varer oppfyller lovpålagte produktkrav eller restriksjoner knyttet til blant annet matsikkerhet, miljø, sikkerhet, produktmerking, opphav mv. Eksempler på produkttilsynsmyndigheter er blant annet Miljødirektoratet, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap, Mattilsynet og Direktoratet for medisinske produkter.
- *Tolletatens rolle ved ivaretagelse av statens økonomiske interesser*
Tolletatens rolle ved fastsettelse av skatter og avgifter innebærer samarbeid med *myndigheter som ivaretar statens økonomiske interesser*. Tolletaten skal blant annet bistå i forbindelse med innkreving av særavgifter og ivaretagelse av næringsinteresser, særlig innen fiskeri og landbruk (tollvern). Eksempel på slike myndigheter er Skatteetaten, Landbruksdirektoratet og Fiskeridirektoratet.
- *Tolletatens rolle i bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet*
Tolletatens rolle i bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet innebærer samarbeid med politiet (samt Økokrim, Kripos mv.) og Politiets sikkerhetstjeneste. Tolletaten skal forhindre at ulovlige eller restriksjonsbelagte varer smugles inn eller ut av landet. Tolletaten har også oppgaver knyttet til nasjonal sikkerhet og terrorbekjempelse.

3.8.3 Tolletatens rolle i produktkontroll

Produktkontroll handler om å kontrollere at spesifikke produktkrav i lovverket er oppfylt. Dette kan være krav til produktets innhold, tekniske beskaffenhet, hvordan produktet er produsert mv. Produktkontroll kan også omfatte sanksjonerte varer og varer som er underlagt eksportrestriksjoner, for eksempel fordi produktet kan benyttes av andre land til militære formål.

Sektorregelverket på det enkelte samfunnsområde regulerer hvilke produktkrav som gjelder i vareførselen. Ser en bort fra produktkrav og restriksjoner som følger av sanksjonsloven og eksportkontrollene, er produktkravene som gjelder inn- og utførsel i all hovedsak bestemt gjennom EU-retten og gjort gjeldende i Norge gjennom EØS-avtalen.

³³ Dette er ikke en offisiell inndeling, men i den videre fremstillingen mener ekspertgruppen det kan være nyttig å skille mellom samhandlingen med ulike grupper av myndigheter som ivaretar forskjellige samfunnsoppdrag og hvor samhandlingen med Tolletaten til dels skiller seg fra hverandre. TAXUD (Directorate-General for Taxation and Customs Union) har en lignende inndeling, jf. European Commission (2023c).

Produktkontrollen med EU-rettslige produktkrav er regulert gjennom forordning (EF) nr. 765/2008, gjennomført i norsk rett ved EØS-vareloven.³⁴ EU har vedtatt en ny forordning som regulerer produktkontroll, *markedstilsynsforordningen*.³⁵ Formålet med forordningen er å styrke tilsyn og kontroll med at produkter som omsettes i det indre markedet oppfyller gjeldende produktkrav. Markedstilsynsforordningen er EØS-relevant og skal gjennomføres i norsk rett. Lovforslaget var på høring i 2021, men proposisjonen er på nåværende tidspunkt ikke sendt til Stortinget. Produktkontroll med produktkrav som ikke følger av EØS-avtalen, er ikke omfattet av markedstilsynsforordningen.

Markedstilsyn er et videre begrep enn produktkontroll, og omfatter alle aktiviteter myndighetene gjør for å sikre at produkter på markedet er i samsvar med reglene.³⁶ Det vil kunne omfatte kontroll med markedsaktørene (herunder importøren, produsenten og distributøren). Markedstilsynsforordningen er en overordnet ramme for hvordan markedstilsyn skal foregå i det indre marked, herunder arbeidsdelingen mellom tollmyndighetene og produkttilsynsmyndighetene. De faktiske produktkravene til ulike produkter er regulert i egne forordninger (for eksempel batteriforordningen eller økodesignforordningen).³⁷

Markedstilsynsforordningen skiller mellom tollmyndighetenes og produkttilsynsmyndighetenes roller og oppgaver. Produkttilsynsmyndighetene skal overvåke varer som selges i fysiske butikker og på nettbaserte markeds plasser, og gis myndighet til å kreve relevant dokumentasjon og informasjon om produkter, utføre uannonserte tilsyn og fysiske undersøkelser og sanksjonere overtredelser.³⁸ Produkttilsynsmyndighetene er faglig ansvarlige for å håndheve de spesifikke produktkravene og kan treffe vedtak om salgsforbud, tilbakekalling eller pålegg om å korrigere feil ved produktet.³⁹ Videre skal tilsynsmyndighetene foreta risikovurderinger innen sitt ansvarsområde, som tollmyndighetene skal legge til grunn i sine kontroller.

Tollmyndighetene skal føre kontroll med produkter som bringes inn i det indre marked fra tredjeland. Dette omtales ofte som en førstelinjekontroll eller portvokterrolle, og forordningen spesifiserer at tollmyndighetenes kontroll skal være risikobasert.⁴⁰ Tollmyndigheten har en selvstendig plikt til å holde tilbake varer når det avdekkes manglende samsvar med produktkrav eller mistanke om alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller andre offentlige interesser.⁴¹ Ved tilbakehold av varer skal relevant tilsynsmyndighet varsles, og tilsynsmyndigheten kan instruere tollmyndigheten om ikke å frigi varen for fri disponering.⁴²

³⁴ Forordning (EF) nr. 765/2008

³⁵ Forordning (EU) 2019/1020

³⁶ Markedstilsyn defineres i forordning om markedstilsyn og produktsamsvar (EF nr. 765/2008) artikkel 2 nr. 17 gjennomført i EØS-vareloven, som «(...) den virksomhet som utføres, og tiltak som treffes av offentlige myndigheter for å sikre at varer er i samsvar med krav som er fastsatt i harmonisert EØS-regelverk, og at varer ikke setter helse, sikkerhet eller andre forhold vedrørende vern av samfunnsinteresser i fare.»

³⁷ Se Forordning (EU) 2023/1542 og Forordning (EU) 2024/1781.

³⁸ Se Forordning (EU) 2019/1020 art. 14

³⁹ Se Forordning (EU) 2019/1020 art. 16

⁴⁰ Se Forordning (EU) 2019/1020 art. 25

⁴¹ Se Forordning (EU) 2019/1020 art. 26

⁴² Se Forordning (EU) 2019/1020 art. 25 og art. 28

Varer som utgjør en trussel for helse eller sikkerhet kan destrueres. Dersom relevant tilsynsmyndighet ikke har tatt stilling til videre oppfølging innen fire arbeidsdager, skal varen frigis. Markedstilsynsforordningen er eksplisitt på at frigivelse av en vare ikke kan anses som bevis på at varen oppfyller lovpålagte produktkrav.⁴³

Forvaltningsloven og vareførselsloven regulerer i hvilken utstrekning Tolletaten kan dele informasjon med sektormyndighetene og omvendt. Lovreguleringen skiller mellom deling som er begrunnet i behovet til den etaten som gir tilgang til opplysningene (avgiveretaten), og deling begrunnet i mottakeretatens behov.

Både den nylig vedtatte og den gjeldende forvaltningsloven gir adgang til å dele opplysninger for å oppnå det formålet de er innhentet for. Loven gir også adgang til å dele informasjon med andre forvaltningsorganer så langt det er nødvendig for å løse oppgaver som er lagt til avgiverorganet. Tolletaten har på den måten adgang til å dele informasjon med sektormyndighetene når delingen er nødvendig for at Tolletaten skal løse sine egne oppgaver. Tilsvarende har etatene som driver med produkttilsyn adgang til å dele opplysninger med Tolletaten når det er behov for dette for å løse tilsynsetatens oppgaver.

Videre kan Tolletaten etter vareførselsloven utlevere opplysninger til andre offentlige myndigheter, dersom dette er nødvendig for at mottakerorganet kan løse sine oppgaver. Det er et vilkår at utleveringen ikke må være «uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet». Den nærmere utleveringsadgangen er regulert i vareførselsforskriften, hvor det blant annet er fastsatt hvilke momenter det skal legges vekt på i den enkelte sak ved vurderingen av kravet om forholdsmessighet. For en rekke utleveringssituasjoner er det fastsatt i forskrift at opplysninger kan utleveres uten en konkret forholdsmessighetsvurdering i den enkelte sak. Vurderingen er her gjort for sakstypen som sådan. Det gjelder blant annet utlevering av opplysninger «til offentlig myndighet for bruk i forbindelse med håndhevingen av lovgivningen om inn- og utførsel av varer».

Både etter gjeldende og ny forvaltningslov kan det videre fastsettes forskrift om deling av opplysninger for å utføre oppgaver som er lagt til det organet som skal avgi eller motta opplysningene. Det er så langt ikke fastsatt forskrifter i medhold av bestemmelsen som gir samarbeidende produkttilsynsmyndigheter hjemmel til å utlevere opplysninger til Tolletaten.

3.8.4 Tolletatens rolle ved innkreving av tollavgifter og andre økonomiske interesser

Innkreving av tollavgifter er en av Tolletatens tradisjonelle kjerneoppgaver (jf. kapittel 2). Norge har avviklet tollavgiftene på de aller fleste varer, med unntak av landbruksprodukter. Det er også toll på visse typer tekstiler og klær fra enkelte land som ikke er omfattet av frihandelsavtaler.

I motsetning til produktkontrollen (som i stor grad reguleres gjennom EØS-avtalen), står Norge i hovedsak fritt til å bestemme hvordan kontroll med avgiftsgrunnlaget og samhandlingen med sektormyndighetene på området skal foregå.

⁴³ Se Forordning (EU) 2019/1020 art. 27

Tolletaten samarbeider med Landbruksdirektoratet om forvaltning av tollavgiftene og tollkvotene på landbruksområdet. Tolletaten støtter opp under Landbruksdirektoratets virksomhet ved å kontrollere at tariffing og annen deklarerings er korrekt. Landbruksdirektoratet har direkte tilgang til, og kan utføre visse oppgaver direkte i, Tolletatens deklarasjonssystem (TVINN).

Ved eksport av fisk samarbeider Tolletaten med fiskerimyndighetene om kontroll med at fangsten er lovlig. Dette innebærer blant annet kontroll av fangstsertifikater som dokumenterer at fisken ikke stammer fra ulovlig, urapportert eller uregulert fiske (IUU-fiske). Det er etablert et tverretattlig samarbeid mellom Fiskeridirektoratet, Skatteetaten og Tolletaten for å bekjempe fiskerikriminalitet og skatte- og avgiftsunndragelser. Gjennom samarbeidet koordineres innsatsen, og det gjennomføres blant annet felles kontrollaktiviteter og kommunikasjons tiltak.

Skatteetaten har ansvaret for fastsetting og innkreving av særavgifter og merverdiavgift ved innførsel for virksomheter som er registrert i merverdiavgiftsregisteret. Oppgavene ble overført fra Tolletaten til Skatteetaten i 2016 og 2017. Tolletaten har beholdt ansvaret for kontroll med fastsetting og med innkreving av merverdiavgift for private og for virksomheter som ikke er registrert i merverdiavgiftsregisteret. Virksomhetene beregner og innberetter selv innførselsmerverdiavgift i skattemeldingen for merverdiavgift etter at varene er innført. Tollverdien av varene oppgis i tolldeklarasjonen og deklarasjonen kan benyttes for å dokumentere tollverdi.

Tolletaten forvalter tolltariffen, som klassifiserer varer på et detaljert nivå (8 siffer), og fatter blant annet vedtak om bindende forhåndsuttalelse om varers klassifisering. Tolltariffen er viktig for næringslivet når tollavgifter skal fastsettes, og for offentlige myndigheter i forbindelse med inngåelse av handelsavtaler og ved markedsregulering. Riktig klassifisering av varer er også en forutsetning for korrekt handelsstatistikk. Tolletaten overfører daglig deklarasjonsdata til Statistisk sentralbyrå, og etatene samarbeider om kvaliteten på grunnlagsdataene for handelsstatistikken.

3.8.5 Tolletatens rolle i bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet

Tolletatens oppgaver innenfor bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet er tett samordnet med politiets bekjempelse av kriminalitet og Politiets sikkerhetstjenestes arbeid med nasjonal sikkerhet og terrorbekjempelse. Tolletatens bidrag i bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet består i å avdekke smugling av restriksjonsbelagte eller ulovlige varer som narkotika og våpen, men også annen type kriminalitet relatert til grensekryssende vareførsel – for eksempel ulike typer økonomisk kriminalitet, handelsbasert hvitvasking og smugling av tyvegods.

Politiet har forvaltningsansvaret for blant annet straffeloven, som regulerer innførsel av narkotika, og våpenloven, som regulerer innførsel av en rekke voldsprodukter. Det er utstrakt samarbeid mellom Tolletaten og politiet i den daglige kontrollvirksomheten, blant annet når Tolletaten trenger bistand fra politiet til å anholde personer, samarbeid om kontrollert overlevering med mer. Tolletaten har også en liaison i hvert politidistrikt, Kripos og Europol.

Tolletaten kan levere opplysninger til politiet, dersom dette er nødvendig for at politiet kan løse sine oppgaver, og utleveringen ikke er «uforholdsmessig ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet».⁴⁴ Utlevering av opplysninger til politiet er nærmere regulert i vareførselsforskriften, hvor det er fastsatt at opplysninger i mange situasjoner kan utleveres uten en konkret forholdsmessighetsvurdering i den enkelte sak. Vurderingen er her gjort for sakstypen som sådan. Den utvidete delingsadgangen gjelder utlevering i forbindelse med samarbeid med sikte på å bekjempe, hindre og undersøke overtredelser av lovgivningen om inn- og utførsel av varer og tollavgift. Utenfor Tolletatens forvaltningsområde kan opplysninger gis dersom det er grunn til å undersøke om noen forbereder, begår eller har begått en handling som kan medføre høyere straff enn fengsel i seks måneder.⁴⁵

Politiets adgang til å dele opplysninger med Tolletaten er mer begrenset. I politiregisterloven har politiet delingsadgang for å løse sine egne oppgaver, tilsvarende det Tolletaten har i vareførselsloven. Politiet kan også dele opplysninger med Tolletaten dersom dette er nødvendig for å fremme Tolletatens lovpålagte oppgaver, jf. politiregisterloven § 30 såfremt utleveringen er «forholdsmessig i den konkrete situasjon, og det skal særlig legges vekt på om opplysningene formidles til en mottaker som er underlagt taushetsplikt, hvordan det kan forventes at mottaker benytter opplysningene og om opplysningene etter sin art eller kilde er beheftet med usikkerhet». Vurderingen må gjøres hver gang politiet skal dele opplysninger.

Etter samme bestemmelse kan det videre fastsettes forskrift om utlevering av opplysninger fra politiet til offentlige organer i deres interesse, herunder hvem det skal utleveres opplysninger til og hvilke kategorier opplysninger som kan utleveres. Forskriftshjemmelen tilsvarer langt på vei den som er gitt for Tolletaten i vareførselsloven § 7-11. Det er ikke gitt forskrift i medhold av bestemmelsen.

3.9 EØS-avtalen, det indre marked og tollsikkerhetsområdet

Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i det indre marked. Det indre marked bygger på de fire frihetene: fri bevegelse av varer, tjenester, kapital og personer. Avtalen har etablert et felles rammeverk av regler og standarder som sikrer at varer kan omsettes fritt i markedet. Hovedregelen er at en vare som er godkjent for omsetning i ett EU/EØS-land, fritt kan omsettes i hele det indre markedet. Derfor har EU/EØS harmonisert kravene til markedstilsyn og produktansvar.⁴⁶

Siden Fastlands-Norge og Svalbard utgjør egne tollområder utenfor EUs tollunion, står Norge i utgangspunktet fritt til å føre en selvstendig toll- og handelspolitikk. Norge kan derfor inngå bilaterale handelsavtaler, fastsette nasjonale tollsatser og regulere import og eksport. Alle varer inn og ut av landet må tollbehandles, også varer fra EU/EØS, til tross for Norges tilknytning til det indre marked.

⁴⁴ Vareførselsloven § 7-11.

⁴⁵ Se vareførselsforskriften § 7-11-1, særlig andre ledd bokstav b og f. Adgangen gjelder deling med politi, påtalemyndighet og skattemyndighet, samt Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap.

⁴⁶ Reglene er innført i norsk rett i EØS-vareloven og produktkontrollloven, som blant annet legger føringer for samhandling og ansvarsfordeling mellom tilsynsmyndigheter og tollmyndigheter, jf. nærmere beskrivelse i kap. 5. I tillegg til produktkrav inneholder EØS-avtalen regelverk for varer som omfatter krav og restriksjoner knyttet til blant annet innen klima, miljø og menneskerettigheter.

EØS-avtalen setter enkelte begrensninger for norsk handlefrihet i utformingen av toll- og vareførselsreglene. Deltakelsen i det indre marked betyr at Norge i utgangspunktet ikke kan sette egne produktkrav til varer som er omfattet av avtalen. Det er også tollfrihet for nesten alle industrivarer, forutsatt at de har opprinnelse i EØS. Fisk og landbruksprodukter er imidlertid ikke omfattet av EØS-avtalens regler om «fritt varebytte».

Norge er også en del av et felles tollsikkerhetsområde med EU og Sveits, med en felles yttergrense og felles regler for kontroll av varer til og fra land utenfor EU/EØS.⁴⁷ Norges deltakelse i tollsikkerhetsområdet er formelt regulert gjennom EØS-avtalens protokoll 10 *Om forenkling av kontroll og formaliteter i forbindelse med godstransport, kapittel IIa om tollsikkerhetstiltak*. Samarbeidet innebærer at Norge, Sveits og EU opptrer som én enhet i sikkerhetsmessig forstand, for å beskytte landene mot trusler som terrorisme, organisert kriminalitet og varer som kan være farlige for blant annet helse og miljø.

Se også omtale av EUs tollreform i avsnitt 4.4.

3.10 Grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland

Norge og Sverige har hatt et tollsamarbeid siden 1957. Samarbeidet innebærer at tollmyndighetene i de to landene har fullmakt til å utføre tollbehandling og kontrolloppgaver på vegne av hverandre. I dag omfatter samarbeidet syv norske og seks svenske tollstasjoner.

Grensetollsamarbeidet med Finland startet som et prøveprosjekt i 1960 og ble ratifisert i 1969. Tolltjenestepersonene fra de to landene er samlokalisert, og samarbeider om tollbehandling og kontrolloppgaver på vegne av begge land. Samarbeidet omfatter to tollsteder på norsk side av grensen og fire på finsk side.

Som følge av svensk og finsk EU-medlemskap inngikk EU og Norge en overordnet avtale om tollsamarbeid, som trådte i kraft i juli 1997.⁴⁸ Forholdet mellom Tolletaten og de svenske og finske tollmyndighetene er regulert gjennom bilaterale administrative gjennomføringsavtaler.

Samarbeidet forenkler grensepasseringen for næringslivet: transportene behøver bare å forholde seg til én tollstasjon og får utført tollformaliteter for både Norge og nabolandet på ett sted.

3.11 Tolletatens rolle i krise og beredskap

Tolletaten har en viktig rolle i krisehåndtering og beredskap. Rollen er definert innenfor funksjonene «lov og orden» og «forsyningssikkerhet», jf. rammeverket for kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner (KIKS). Dette følger av etatens kompetanse og kapasitet innenfor grensekontroll og dens helhetlige oversikt over vareførselen.

⁴⁷ EFTA-landet Liechtenstein er inkludert i tollsikkerhetssamarbeid med EU gjennom sin tollunion med Sveits.

⁴⁸ Avtale mellom Norge og EU om tollsamarbeid, 1997.

Denne rollen er nærmere omtalt i Totalberedskapsmeldingen og omfatter i hovedsak to situasjoner.⁴⁹ Den første situasjonen er når politiet intensiverer personkontrollen på grensen og anmoder Tolletaten om bistand, jf. grenseloven § 7. Tolletaten bistod politiet med personkontroll av flyktninger på Storskog i 2015. Den andre situasjonen er når vareførselskontrollen må intensiveres betydelig, for eksempel ved utbrudd av dyre- og plantesykdommer. Dette skjedde i 2001, da Tolletaten måtte trappe opp kontrollen kraftig under utbruddet av munn- og klovsyke i Europa. I tillegg har Tolletaten en sentral funksjon i å trygge landets forsyningssikkerhet ved å sørge for at kritiske varer kan passere grensene uten unødige forsinkelser. Tolletaten har også et etablert ansvar for vertslandsstøtte og skal sikre tollklarering av materiell og forsyninger ved allierte styrkers grensepasseringer. Rollen omfatter å legge til rette for forenklede og tilpassede tollprosedyrer i krise og krig, og å gi nødvendig støtte til Forsvaret i håndteringen av allierte logistikkstrømmer.

⁴⁹ Meld. St. 9 (2024–2025).

4 Tolletatens omverden, trender og utviklingstrekk

4.1 Legal vareførsel

4.1.1 Trender i internasjonal handel

Internasjonal handel har de siste tiårene beveget seg fra ferdigvarehandel til mer spesialisert produksjon og økt arbeidsdeling, basert på grensekryssende globale verdikjeder, der produksjonsprosesser er splittet opp i stadig mindre og mer spesialiserte oppgaver.⁵⁰ FN-organet *United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* har beskrevet utviklingen av globale verdikjeder og spesialisering av produksjon slik:

«Dagens globale økonomi er karakterisert av globale verdikjeder, hvor innsatsvarer og tjenester handles gjennom fragmenterte og internasjonalt spredte produksjonsprosesser. Disse verdikjedene koordineres typisk av flernasjonale selskaper, der den grensekryssende handelen med innsats- og ferdigvarer foregår innenfor deres nettverk av tilknyttede selskaper, langsiktige kontraktspartnere og eksterne leverandører.»⁵¹

Utviklingen av globale verdikjeder har flere implikasjoner for tollmyndighetenes oppgaver. Siden et produkt kan bestå av flere deler produsert i ulike land, kan det være utfordrende å verifisere varens opprinnelse og å vurdere om varen tilfredsstiller krav til blant annet trygghet og sikkerhet. I tillegg er verdikjedene sårbare for forsinkelser. Tollbehandlingen er derfor blitt mer tidskritisk.

Globale verdikjeder medfører også hyppigere forsendelser av mindre varepartier, blant annet som følge av «just in time»-prinsipper.⁵² Denne økningen skyldes også fremveksten av netthandel, særlig direkte import fra produsent til forbruker. Med et anslått volum på 5,9 mrd. lavverdisendinger (i EU definert som 150 euro eller mindre) til EU i 2025, er netthandelen nå en viktig driver for importveksten i EU.⁵³ I Norge ble det i 2024 importert lavverdisendinger (i Norge definert som inntil 3 000 kroner) for 24 mrd. kroner.⁵⁴ Verdien av lavverdisendinger importert av privatpersoner økte fra 1,6 mrd. kroner i 2019 til 9,3 mrd. kroner i 2024. I 2024 utgjorde lavverdisendinger 65 pst. av varelinjene som inngår i importstatistikken.^{55 56} Tollmyndighetene må dermed håndtere et stort og økende antall forsendelser med lav verdi. EU uttrykker bekymring for at en stor andel av produkter kjøpt på nett ikke tilfredsstiller gjeldende produktkrav og kan utgjøre en risiko for forbrukerens liv og helse.⁵⁷

Et annet sentralt utviklingstrekk er profesjonaliseringen av transport- og logistiktjenester.⁵⁸ Slike tjenester utkontrakteres i økende grad til spesialiserte leverandører. Lagre og distribusjonspunkter blir større og mer sentraliserte, ofte med hovedlagre utenfor Norges grenser. Varepartier fra ulike importører og eksportører samles i felles transporter, såkalt

⁵⁰ World Bank Group (2020).

⁵¹ UN Trade and Development (2013), side ix (Key messages).

⁵² Eidhammer og Andersen (2009) og World Trade Organization (2021).

⁵³ European Commission (2026).

⁵⁴ Statistisk sentralbyrå (2025).

⁵⁵ Ibidem

⁵⁶ Verdien av lavverdisendinger er høyere enn verdien av VOEC-sendinger (omtalt i kapittel 3.4.6), som følge av at en andel av lavverdisendingene deklarerer seg tollbehandles på ordinær måte.

⁵⁷ European Commission (2026).

⁵⁸ Eidhammer, Hovi og Askildsen (2012).

godskonsolidering eller samlast.⁵⁹ Dette medfører at varene i den enkelte transport er mer krevende for tollmyndighetene å kontrollere.

Transport- og logistikkbransjen har blitt mer konsolidert, med store globale tilbydere som DHL, DSV og Kuehne+Nagel, som tilbyr et bredt spekter av tjenester.⁶⁰ Tjenestene omfatter transport, spedisjon, lagerhold og ordrehåndtering (såkalt «Third Party Logistics»), utforming og styring av kundens logistikk-løsninger (såkalt «Fourth Party Logistics»), tollbehandling og regeletterlevelse. Tilbyderne av transport- og logistikk-tjenester besitter omfattende informasjon om varene og kundenes verdikjeder, og disponerer avanserte IT-systemer for å administrere logistikk- og varedataene.

For tollmyndighetene betyr dette at de i økende grad kan forholde seg til profesjonelle aktører som har mye relevant vareinformasjon om både fiskale og ikke-fiskale krav i tollbehandlingen, og som deler myndighetenes interesse i effektiv og korrekt tollbehandling.

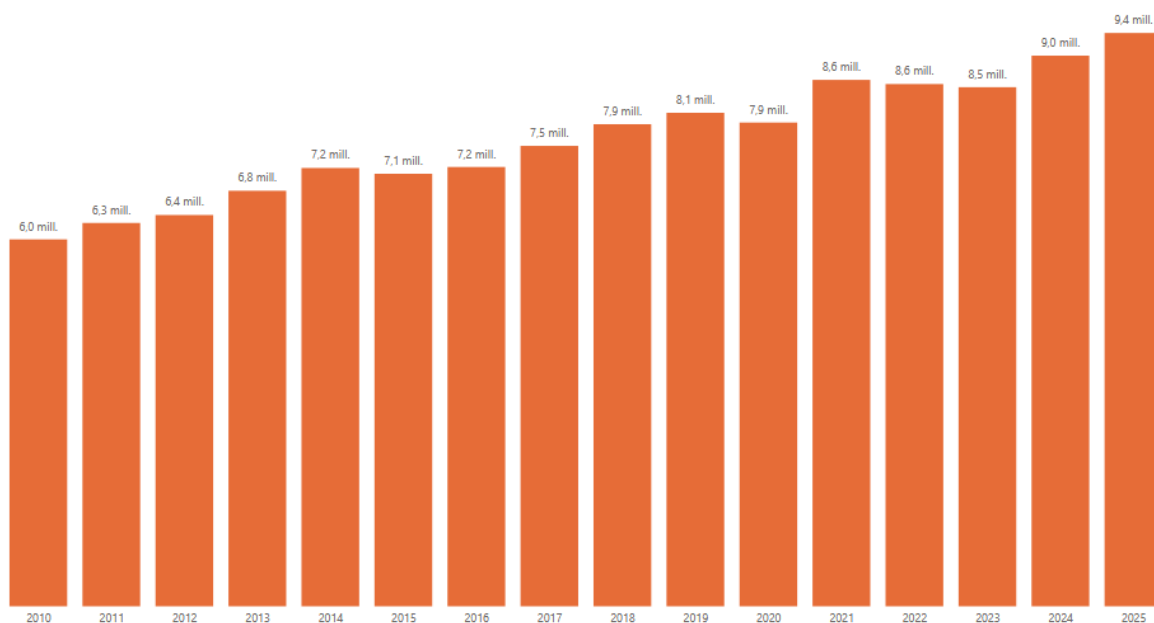
4.1.2 Utvikling i vareførsel til og fra Norge

Målt i verdi øker vareførselen til og fra Norge jevnt.⁶¹ I perioden 2010 til 2025 økte antallet deklarasjoner med om lag 2,8 pst. årlig (fra om lag 6 mill. i 2010 til om lag 9,4 mill. i 2025) og antallet varelinjer om lag 7,5 pst. årlig (fra om lag 27 mill. i 2010 til om lag 85 mill. i 2025).

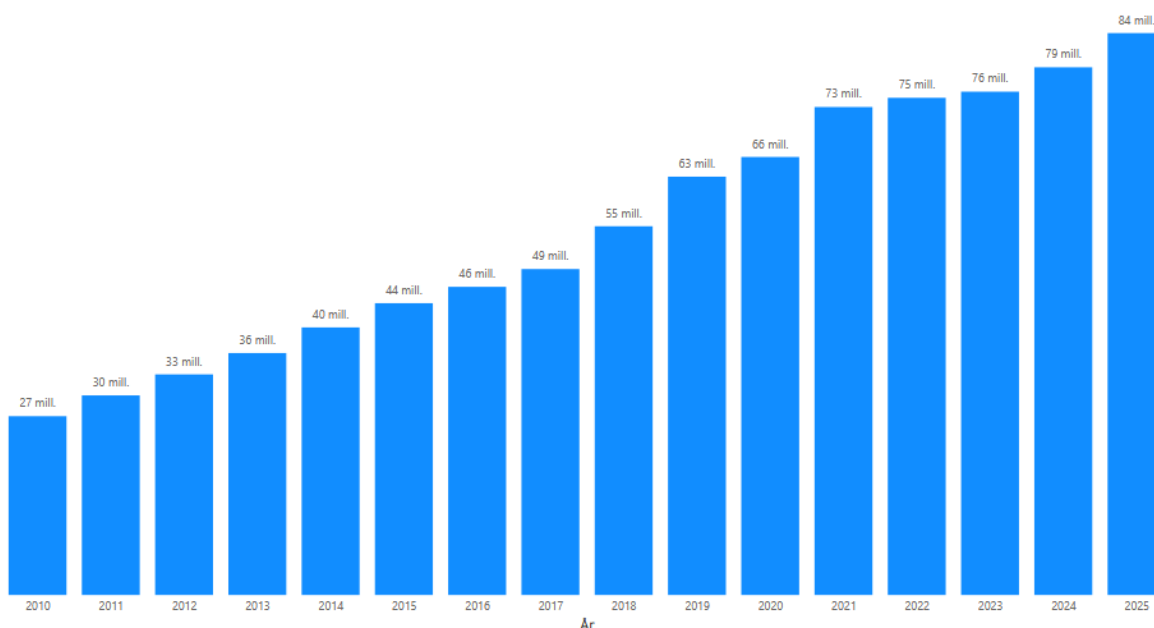
⁵⁹ «Innenfor produksjon og markedsføring av høyverdi-produkter har en derfor observert en (...) reduksjon i sendingsstørrelser, men hyppigere forsendelser. Dette har medført en sterkt økende grad av kompleksitet i organiseringen av varestrømmene. Det økte innslaget av netthandel siste tiår har løftet denne kompleksiteten til et nytt og høyere nivå, spesielt fordi det betinger høy grad av konsolidering av småforsendelser for å oppnå tilfredsstillende kapasitetsutnyttelse av transportmateriellet på langdistansetrekningene. Konsekvensen er økt behov for sanntidsinformasjon, mer utfyllende og lett lesbar godsmerking, bedre emballasje, automatiserte sorteringsanlegg, økt anvendelse av flyfrakt, og kundeorienterte dør-til-dør logistikk-tjenester basert på lastebiltransport.» Eidhammer, Hovi og Askildsen (2012), side 15.

⁶⁰ Eidhammer, Hovi og Askildsen (2012).

⁶¹ Ifølge SSB var den gjennomsnittlige årlige veksten av norsk import (ekskludert skip og oljeplattformer) målt i faste priser om lag 3,7 prosent i perioden 2010-2024, jf. Volum- og prisindekser for utenrikshandel med varer. Statistisk sentralbyrå (2026).



Figur 4.1 Antall deklarasjoner (2010-2025).⁶²



Figur 4.2 Antall varelinjer (2010-2025).⁶³

Tolletaten påpeker i sin årsrapport for 2024 at økningen i antallet deklarasjoner og netthandelsforsendelser er en sentral indikator på etatens arbeidsmengde.⁶⁴ Staten viser også til at vareførselen er blitt mer kompleks, og at transporter og forsendelser er blitt mer sammensatte og tidskriske.⁶⁵ Se også vedlegg 2 og 3 for mer informasjon om opprinnelse, varegruppe og transportmåte.

⁶² Data oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 08.01.2026 og fra Tolletatens årsrapport for 2025.

⁶³ Data oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 08.01.2026 og fra Tolletatens årsrapport for 2025.

⁶⁴ Tolletaten (2025a), side 4.

⁶⁵ Tolletaten (2023) og (2024).

Etaten trekker også fram at import direkte til forbruker (netthandel) øker arbeidsmengden. Netthandelen er særlig utfordrende fordi varene sendes enkeltvis i stedet for i større forsendelser, og fordi avsender og mottaker ofte er nye og ukjente aktører for etaten.⁶⁶ EUs tollreform søker å løse disse utfordringene gjennom flere tiltak. Kontrollen rettes mot aktørene (som ofte er nettbaserte markedsplasser) fremfor de enkelte varepartiene. Det stilles differensierte krav til tollbehandling mellom aktørene, blant annet ved at store aktører ansvarliggjøres for importen som de facto importører (såkalt «deemed importers»). EU legger også opp til å gjøre utstrakt bruk av system- og revisjonsbasert kontroll av virksomhetsdata (se også kapittel 4.4).

4.1.3 Ikke-fiskale krav i vareførselen

Fra 2000 til i dag har det vært en betydelig vekst i antall ikke-fiskale regelverk med betydning for grensekryssende vareførsel. Med ikke-fiskale regelverk menes regelverk som skal ivareta samfunnsinteresser som sikkerhet, helse og miljø, og som stiller krav til etisk produksjon for varer produsert utenfor EU/EØS. Særlig har gjennomføring av EU-regler i norsk rett gjennom EØS-avtalen bidratt til økningen i ikke-fiskale krav. På 1990-tallet var EUs forbud og restriksjoner på vareførsel begrenset til et fåtall varetyper, som kjernefysiske stoffer, skytevåpen og narkotikaprekursorer (kjemiske stoffer og forbindelser som i utgangspunktet brukes til lovlige formål, men som også kan benyttes til ulovlig fremstilling av narkotika). Kravene til produktsikkerhet dekket i hovedsak de tre varetypene leker, medisiner og næringsmidler. I dag finnes det over 350 EU-regelverk som omhandler forbud og restriksjoner på vareførselen, og de dekker et bredt spekter av varetyper. Trenden tilsier at de fleste produkter som skal omsettes på det indre marked, vil være underlagt et ikke-fiskalt regelverk i fremtiden.⁶⁷

EU har de senere årene vedtatt flere forordninger med varespesifikke krav og markedstilsyn, der ansvars- og oppgavefordeling mellom tollmyndighetene og sektormyndighetene er regulert.⁶⁸ Norge er omfattet av disse regelverkene gjennom EØS-avtalen. Hovedprinsippene for samhandlingen mellom toll- og markedstilsynsmyndighetene er derfor langt på vei fastsatt i prosessbeskrivelsene og ansvarsfordelingen i EUs lovgivning.

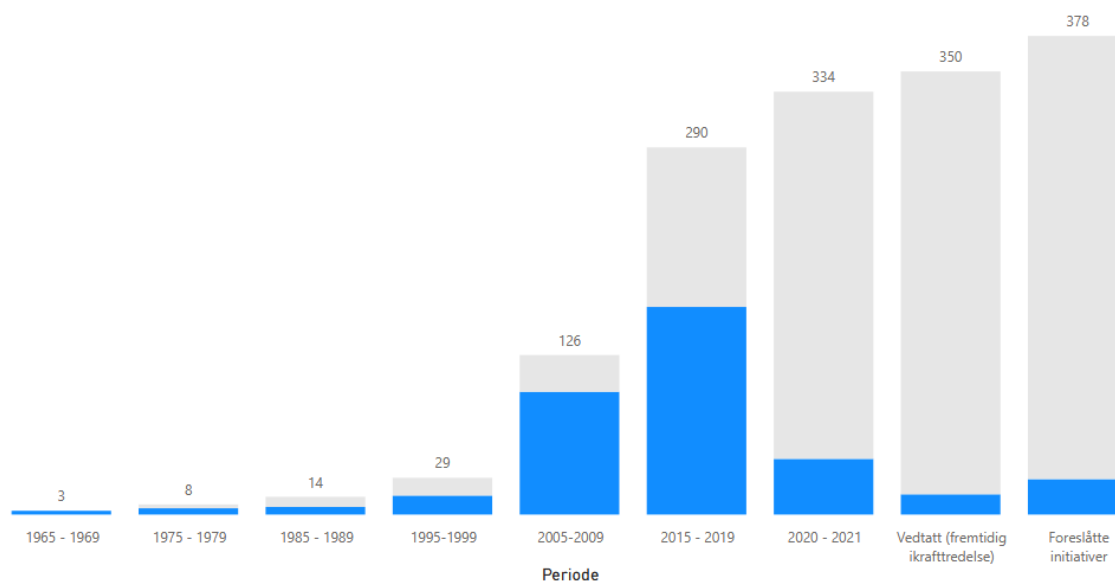
Et annet utviklingstrekk i EUs regelverk for vareførsel er at produkt- og tollregelverk knyttes tettere sammen. Sektorregelverk som regulerer vareførsel, refererer i mange tilfeller til EUs

⁶⁶ Tolletaten (2025a).

⁶⁷ Et eksempel på et nytt regelverk er økodesignforordningen (Forordning (EU) 2024/1781). I regjeringens EØS-notat av 10. mars 2025 er forordningen omtalt på følgende måte: «EUs nye forordning om opprettelse av et rammeverk for økodesignkrav for å fremme bærekraftige produkter (økodesignforordningen) er ett av de viktigste nye regelverkene i EUs politikk for å fremme bærekraftige produkter som ledd i omstilling til en grønn sirkulær økonomi. Den er kjernen i et samlet, forsterket produktrammeverk som har som formål å styrke omstillingen til en mer sirkulær økonomi gjennom skjerpede krav til bærekraft både på tilbuds- og etterspørselssiden i det indre marked i EU. (...) Konkrete krav til produktene vil framgå av underliggende produktspesifikke regler som Europakommisjonen skal utarbeide (delegerte rettsakter med økodesignkrav).» Forordningen er vurdert som EØS-relevant. Når forordningen blir innlemmet i EØS-avtalen, må den gjennomføres i norsk rett.

⁶⁸ På markedstilsynsområdet har EU innført regelverk for akkreditering og markedstilsyn (EU (2008/765)) som er tatt inn i EØS-loven, regler for gjensidig godkjenning av varer (EU (2019/515)) som er tatt inn i produktkontrollloven og en ny forordning om markedstilsyn og produktsamsvar (markedstilsynsforordningen - EU (2019/1020)) som er foreslått tatt inn i EØS-vareloven.

tollregelverk og spesifiserer tollmyndighetenes rolle og tollprosedyrer. Et eksempel er CBAM-forordningen (Regulation (EU) 2023/956), som henviser til EUs tollkodeks (UCC, Regulation (EU) 952/2013). Forordningen regulerer hvilke importprosedyrer som skal anvendes for CBAM-varer og hvilke kontrolloppgaver som tildeles tollmyndighetene (jf. art. 2 CBAM). I tillegg legger CBAM-forordningen opp til at tollmyndighetene skal rapportere til EU-kommisjonen om hvilke aktører som importerer CBAM-varer, og hvilken mengde som importeres (jf. art. 35 CBAM). Et annet eksempel er avskogingsforordningen (EUDR, Regulation (EU) 2023/1115), som gjør tollmyndighetene ansvarlige for å påse at råvarene og produktene som er knyttet til avskoging, har den relevante dokumentasjonen, inkludert aktsomhetsvurderingen, før de kan importeres eller eksporteres.



Figur 4.3 Utvikling i antall rettsaker knyttet til produktkrav og restriksjoner i EU (1965–2021).⁶⁹

Forvaltningen av toll- og sektorregelverk integreres gjennom nye systemer for digital informasjonsutveksling mellom sektor- og tollmyndighetene. Et eksempel er EUs arbeid med å innføre et «*Single Window Environment for Customs*» (EU CSW) gjennom forordning (EU) 2022/2399. Forordningen er under vurdering for innlemmelse i EØS-avtalen. Den etablerer et nytt rammeverk for bedre informasjonsdeling og digitalt samarbeid mellom toll- og sektormyndigheter om varer fra tredjeland. Tolletatens utviklingsprogram «Fremtidens tollbehandling» inkluderer en opsjon for tilkobling til EUs Customs Single Window Certificates Exchange System (CSW-CERTEX). Gjennom CSW-CERTEX kan Tolletaten koble sine systemer for tollbehandling med fagsystemene som brukes av sektormyndigheter, og sørge for automatisk informasjonsdeling og validering av opplysninger som skal kontrolleres.

Økningen i ikke-fiskale regelverk gir flere produktkrav, som medfører at flere produkter må valideres elektronisk for å bekrefte at kravene er oppfylt. Det er grunn til å tro at EUs grønne giv, menneskerettighetsagenda og en mer proteksjonistisk tilnærming til handel, kan medføre en ytterligere økning i antall restriksjoner og reguleringer i tiden fremover.

⁶⁹ European Commission (2022) s. 21.

4.2 Handels- og sikkerhetspolitikk

Internasjonal handel har over flere tiår vært preget av vekst og nedbygging av tollbarrierer. Internasjonalt samarbeid og handelsavtaler har bidratt til effektiv produksjon og utnyttelse av landenes komparative fortrinn i den internasjonale handelen.

De senere årene har imidlertid stormaktsrivaliseringen tiltatt, og den teknologiske konkurransen har blitt skjerpet. I Nasjonal sikkerhetsstrategi påpekes det «(...) at handel, investeringer og teknologisk samarbeid i økende grad vurderes ut fra sikkerhetspolitiske hensyn, og at kontroll over verdikjeder og kritiske innsatsfaktorer har blitt viktigere, både for stater og virksomheter.»⁷⁰ Disse utfordringene «(...) krever at vi forbedrer konkurranseevnen i norsk økonomi, reduserer sårbarhetene overfor land vi ikke har sikkerhetssamarbeid med, og at vi forbedrer det økonomiske samarbeidet med allierte og partnere.»⁷¹

Internasjonalt har handel blitt viktigere som et strategisk sikkerhetsinstrument, og økonomisk samkvem ses ikke lenger isolert fra sikkerhetspolitiske hensyn. Det er økt oppmerksomhet i samfunnet om etterlevelse av sanksjonsregelverket og regelverket for eksportkontroll, og det er grunn til å tro at Tolletatens arbeid for etterlevelse av disse regelverkene vil fortsette å være viktig. Tolletatens kontroll med etterlevelse av sanksjons- og eksportkontrollregelverket omfatter blant annet identifisering av logistikk mønstre for å forhindre omgåelser via tredjeland, og kontroll med produkter med flere anvendelsesområder (flerbruksvarer). Dette fordrer spesialisert kompetanse og et nært samarbeid med Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner, Politiets sikkerhetstjeneste og Forsvaret.⁷²

Økt bruk og endring av tollsatser betyr at Tolletaten må være forberedt på å håndtere nye og/eller endrede tollsatser, handelsrestriksjoner eller andre handelspolitiske beskyttelsestiltak. Justering av tollsatser er i seg selv ikke problematisk for Tolletaten, men endrede tollsatser kan endre varestrømmene og vareflyten ettersom næringslivet vil søke å tilpasse seg regelverket.

4.3 Organisert kriminalitet

Tolletaten og politiet skriver i sine nasjonale trusselvurderinger at globaliseringen øker den grensekryssende kriminaliteten, og at de kriminelle nettverkene samarbeider på tvers av landegrenser. Den organiserte kriminaliteten har de siste årene blitt mer omfattende, og kriminelle nettverk og aktører samarbeider på tvers av de nordiske landene. Trusselen fra organiserte nettverk ventes å øke i tiden fremover.⁷³

Narkotikanettverk er sentrale for utviklingen av organisert kriminalitet i Norge. Narkotikakriminalitet er ofte både organisert og tilknyttet andre kriminalitetsformer, og utgjør en vedvarende og voksende trussel mot sentrale samfunnsstrukturer.⁷⁴

⁷⁰ Statsministerens kontor (2025), side 12.

⁷¹ Statsministerens kontor (2025), side 5.

⁷² Tolletaten (2024), side 42.

⁷³ Tolletaten (2026e).

⁷⁴ Politiet (2025).

Denne utviklingen påvirker også Tolletaten. Tolletatens rolle i grensekryssende kriminalitet er knyttet til ulovlig vareførsel, unndragelse av skatter og avgifter og annen økonomisk kriminalitet, blant annet narkotikasmugling og handelsbasert hvitvasking over landegrensene.

Ifølge Tolletaten tar organiserte kriminelle i bruk stadig mer sofistikerte metoder i smugling av narkotika og det er flere indikasjoner på at Norden utgjør et felles marked for narkotika, særlig gjelder dette kokain. Internasjonale kriminelle nettverk smugler kokain, cannabis og andre narkotiske stoffer gjennom ulike metoder og grensepasseringer. Ofte er disse kamuflert som ordinære transportoppdrag.⁷⁵

Den økte kokainproduksjonen globalt har ført til markant mer smugling til Europa, inkludert Norden. Tall fra Europol underbygger dette; mengden kokain beslaglagt i EU har økt med flere hundre prosent det siste tiåret.⁷⁶

Når andre medlemsland i EU nå ruster opp sine tollmyndigheter og hever sikkerhetsnivået i havnene, er det avgjørende at de nordiske landene holder tritt for å forhindre at Norden blir stående igjen som et svakt ledd i kontrollkjeden. Denne europeiske sikkerhetssatsingen understøttes for øyeblikket av massive investeringer i ny kontrollteknologi, som blant annet finansieres gjennom EUs fond for tollkontrollutstyr (CCEI) for å styrke yttergrensene.

Tolletaten skriver i sin trusselvurdering at nær 70 pst. av EU-landenes tollbeslag av narkotika er foretatt i havner, med store beslag av spesielt kokain i fruktcontainere. EU har oppskalert kontrollen med narkotikasmugling ved flere store havner som et ledd i bekjempelse av narkotikasmugling. Som følge av økt kontroll ved sentrale havner, er det fare for at de kriminelle aktørene i økende grad retter seg mot mindre havner i andre europeiske land. Tolletaten foretok rekordstore kokainbeslag ved havner i 2023, som kan tolkes som en mulig indikasjon på denne utviklingen. Det er flere indikasjoner på at de nordiske landene utgjør et felles kokainmarked, og at de kriminelle vil velge å bruke de havnene der de anslår at de har størst mulighet for å lykkes med innførselen, på tvers av de nordiske landene.

Organiserte kriminelle er også involvert i alvorlig miljøkriminalitet. Det fremgår av Økokrim sin trusselvurdering for 2025 at organiserte kriminelle i Norge eksporterer avfall ulovlig til mottakerland hvor forsvarlig håndtering ikke kan garanteres.⁷⁷

4.4 EUs tollreform

I mars 2026 oppnådde EU-rådet og EU-parlamentet politisk enighet om den største reformen av tollunionen siden den ble opprettet i 1968. Selv om Norge ikke deltar i EUs tollunion,⁷⁸ har utviklingen i EUs tollregelverk, inkludert tollreformen, betydning for Norge. EUs tollreform er en «pakke» bestående av en rekke ulike tiltak. EU-kommisjonen har merket forslaget til europaparlaments- og rådsforordning som EØS-relevant. Dette innebærer at enkelte bestemmelser kan falle innenfor EØS-avtalens anvendelsesområde, og dermed innlemmes i norsk rett. De deler av tollreformen som påvirker tollunionen vil trolig ikke være EØS-relevant. Tiltak som påvirker tollsikkerhetssamarbeidet mellom Norge og EU eller det indre marked, vil derimot trolig være EØS-relevante. Ekspertgruppen vil ikke gå nærmere inn i vurderinger av EØS-relevans.

⁷⁵ Tolletaten (2025c).

⁷⁶ European Union Drug Agency (2025).

⁷⁷ Økokrim (2025).

⁷⁸ EØS-avtalen omfatter ikke tollpolitikk, noe som innebærer at Norge er et eget tollområde.

4.4.1 Bakgrunn for reformen

I 2023 la EU-kommisjonen frem et forslag til en omfattende reform av EUs tollunion. Hovedmålene med tollreformen er 1) å redusere det offentliges og næringslivets kostnader knyttet til tollbehandling og etterlevelse av vareførselsregelverket og 2) å styrke tollmyndighetenes evne til å beskytte de fiskale og ikke-fiskale interessene til tollunionen.

I tollunionen er risikovurderinger og kontroll av import og eksport delegert til de 27 nasjonale tollmyndighetene. Tollmyndighetene besitter informasjon om vareførselen og aktørene på nasjonalt nivå og utarbeider egne nasjonale risikovurderinger og kontrollprioriteringer. EU-kommisjonen mangler en samlet oversikt over vareførselen til og fra tollunionen, samt involverte aktører og varestrømmer. Tollunionen er derfor fragmentert som følge av 27 nasjonale tilnærminger til risikostyring og kontroll av vareførsel.^{79,80}

Etter artikkel 42 i EUs tollkodeks (UCC) kan hvert enkelt medlemsland selv definere hvilken sanksjon som skal ilegges ved brudd på regler for import og eksport.⁸¹ Ulikheter i sanksjonering og kontrollprioriteringer, samt ulikt kontrollnivå i EUs medlemsland, kan gi incentiver for såkalt *customs-shopping*, hvor aktører bevisst velger å innføre varene til EU-land med lavere kontrollnivå eller mildere sanksjoner.⁸²

Tollbehandlingen i EU foregår i dag gjennom over 100 ulike IT-systemer. Dagens IT-portefølje er fragmentert og kostbar å forvalte.⁸³ Dette skaper utfordringer for næringslivet, som må forholde seg til flere systemer i de ulike medlemslandene for å deklare varer i tollunionen. Fragmenteringen av IT-systemer hindrer også effektiv og koordinert IT-utvikling og informasjonsutveksling mellom toll- og sektormyndigheter.

I dag preges tollbehandlingen i EU av et høyt antall deklarasjoner, ofte med lav verdi, som tollmyndighetene må behandle.⁸⁴ Tollprosedyrer og -kontroller i EU er i stor grad basert på håndtering og kontroll av disse enkeltstående deklarasjonene, og ikke på en systematisk, løpende overvåkning av varestrømmene. Det finnes få incentiver for å gi korrekte opplysninger i deklarasjoner.⁸⁵ Aktørene som besitter mest informasjon om varenes egenskaper – som produsenter, eksportører og kommersielle plattformer – er i praksis skjermet fra konsekvensene av feilaktige deklarasjoner.⁸⁶ Dette skyldes blant annet at eventuelle tap som følge av beslaglagte varer er marginale, særlig når det gjelder lavverdisendinger fra netthandel, og at tollmyndighetenes sanksjonsmuligheter er begrensede og ressurskrevende å håndheve. De aktørene som leverer opplysninger i tolldeklarasjoner og tollprosedyrer – som speditører, logistikkfirmaer og sjåførere – har ikke

⁷⁹ European Court of Auditors (2021). *Customs controls in the EU are still insufficiently harmonised to properly safeguard its financial interests*, side 4.

⁸⁰ European Commission, COM (257) 2023, side 9.

⁸¹ "Each Member State shall provide for penalties for failure to comply with the customs legislation.", art. 42 UCC.

⁸² European Commission, COM (257) 2023, side 11.

⁸³ "Not only is it expensive to develop and maintain 27+1 IT systems, and for trade to connect to different national systems, but the speed of adaptation to change is slow and customs data remains fragmented.", European Commission, COM (257) 2023, side 4.

⁸⁴ European Commission (2022), side 23.

⁸⁵ European Commission (2022), side 22.

⁸⁶ Ibidem, side 23.

mulighet til å kontrollere informasjonen de formidler eller det faktiske innholdet i forsendelsen.

EU har inntil nylig hatt et tollfritak for varer med verdi opptil 150 euro. Dette ble fjernet fra 1. juli 2026. Ifølge EU-kommisjonen har denne ordningen ført til systematisk misbruk og utbredt underrapportering av verdiene. Det anslås at rundt 65 pst. av netthandelsvarene er underverdsatt for å unngå toll.⁸⁷ Kommisjonen viser også til at 66 pst. av produkter kjøpt på nett ikke oppfyller fastsatte sikkerhetskrav.⁸⁸ De store vare- og deklarasjonsvolumene og de sterke insentivene for omgåelse av både fiskale og ikke-fiskale regelverk, gjør det krevende for tollmyndighetene i tollunionen å sikre tilstrekkelig kontroll med netthandelsforsendelser fra tredjeland.

4.4.2 Tollreformens innhold

EUs tollreform består av fire hovedelementer som sammen skal bidra til å løse de identifiserte utfordringene. Det første hovedelementet er opprettelsen av et nytt europeisk tollbyrå (European Customs Authority, EUCA). Det nye tollbyrået skal ikke erstatte de 27 nasjonale tollmyndighetene, men jobbe parallelt for å understøtte tollmyndighetenes arbeid. Hovedoppgavene til det nye tollbyrået vil være å:

- Samordne risikostyring på EU-nivå, basert på tollunionens samlede vareførselsdata.
- Fastsette kontrollprioriteringer og utstede uforpliktende kontrollanmodninger til nasjonale tollmyndigheter.
- Utvikle og forvalte den nye «tolldataplattformen» (se under).

Ambisjonen er en mer samkjørt, stedsuavhengig og analysedrevet kontroll av varer fra tredjeland.

Det andre hovedelementet er opprettelsen av en egen «tolldataplattform». EU-kommisjonen har som ambisjon å integrere og samordne alle de nasjonale IT-systemene for tollbehandling og IT-systemer for samhandling mellom tollmyndighetene og sektormyndighetene i en «tolldataplattform», *EU Customs Data Hub*.⁸⁹ Tolldataplattformen innebærer en ny form for deling av opplysninger mellom tilsynsmyndigheter og tollmyndighetene. Nasjonale tollsystemer skal kobles sammen med de ulike EU-systemene, både på det fiskale og ikke-fiskale området, slik at blant annet informasjon om sertifikater, tillatelser, risikovurderinger og etterretningsinformasjon registreres og deles. Hensikten er at tollmyndighetene skal få digital tilgang til data som er registrert av de ulike tilsynsmyndighetene og automatisk kan foreta formalitetskontroller. Tilsynsmyndighetene vil på sin side få tilgang til data samlet inn i tollprosessene. Dette vil gi tilsynsmyndighetene tilgang til mer detaljert informasjon om importerte varer og om aktørene. Plattformen skal også fungere som en felles inngangsportal for næringslivet. EUs tolldataplattform vil håndtere alle de ulike tollformalitene – både fiskale og ikke-fiskale – uavhengig av i hvilket medlemsland varene skal deklarerer. Tolldataplattformen skal tilrettelegge for automatisk informasjonsutveksling med de mest pålitelige aktørene og gjenbruk av eksisterende opplysninger. Dette vil medføre at kravet om

⁸⁷ European Commission, COM (257) 2023, side 3.

⁸⁸ Ibidem

⁸⁹ European Commission (2023), COM (257) 2023, side 5.

standardiserte deklarasjoner gradvis vil falle bort for de fleste varetyper, med unntak av restriksjonsbelagte varer.⁹⁰

Det tredje hovedelementet er innføring av sertifiseringsordningen «Trust & Check Trader». EU ønsker å forenkle tollbehandlingsprosessene for næringslivet. EU-kommisjonen vil videreutvikle dagens AEO-ordning for de mest pålitelige aktørene. Virksomheter som deler sanntidsdata om sin vareførsel fra egne systemer til EUs tolldataplatteform, kan oppnå status som «Trust & Check Trader». Forenklingene innebærer blant annet at sertifiserte virksomheter vil kunne frigi varer selv, uten aktiv behandling fra tollmyndighetene. I praksis innebærer dette at tollmyndighetene får løpende innsikt i varenes verdikjede og andre relevante data. Med denne informasjonen kan varene frigis automatisk ved ankomst, uten at det leveres en tolldeklarasjon, og eventuelle tollavgifter eller andre avgifter håndteres gjennom periodiske oppgjør. Ordningen innebærer at det kun vil gjenstå en forhåndsvarlingsplikt i ICS2-systemet for import av varer fra tredjeland, som EU skal bruke til å utføre nødvendige automatiske risikovurderinger. I den nye prosessen som EU skisserer, vil EUs tolldataplatteform muliggjøre kobling av informasjon mellom tollmyndighetene, sektormyndighetene og næringslivet.⁹¹

Det fjerde hovedelementet er innføringen av et nytt netthandelsregime for tollunionen ved å anse netthandelsplattformer som en de facto importør («*deemed importers*») med ansvar for å sikre full etterlevelse av fiskale og ikke-fiskale krav. I dag anses netthandelsplattformer som de facto importør etter EUs merverdiavgiftsregler – det vil si at plattformene har ansvar for å innkreve og betale merverdiavgift til skattemyndighetene. De har likevel verken ansvar for tollbehandlingen – som er delegert til speditører og andre aktører – eller for betaling av toll- og særavgifter, som fortsatt er forbrukernes ansvar. Ved å bli ansett som importør, vil netthandelsplattformene påta seg fullt ansvar for å levere nødvendige opplysninger til toll- og sektormyndighetene og for å håndtere alle toll- og særavgifter ved innførsel.

Fjerning av tollfritaket for varer under 150 euro fra 1. juli 2026 er et viktig virkemiddel for å motvirke tollavgiftsunndragelser og andre avgiftsunndragelser. EU-kommisjonen mener tollfritaket har vært systematisk misbrukt, blant annet gjennom underdeklarerings av vareverdi og oppsplitting av forsendelser.⁹² Som et midlertidig tiltak har EU innført en ny flat toll på 3 euro for alle forsendelser (per varelinje) fra tredjeland som sendes direkte til forbrukere. Ifølge EU-rådet skal den midlertidige avgiften hindre den urettferdige konkurransen fra netthandelsplattformer som sender varer direkte til forbruker, og den vil fjernes ved innføringen av det nye netthandelsregimet. EU-kommisjonen arbeider også med å innføre et permanent håndteringsgebyr på netthandelsforsendelser. Formålet med dette gebyret er blant annet å dekke tollmyndighetenes merkostnader knyttet til kontroll med de store volumene fra netthandel med import direkte til forbruker, særlig fra tredjeland, samt å gi insentiver til bruk av bulklastning og tollager for netthandelsvarer.

⁹⁰ Ibidem

⁹¹ European Commission (2023c) SWD (140) final, side 123-124.

⁹² European Commission (2023a), side 3.

4.5 Teknologiske muligheter

Hvordan Tolletaten kan løse sitt samfunnsoppdrag i et tiårsperspektiv vil påvirkes av utviklingen i teknologiske muligheter og hvordan etaten evner å utnytte disse. I et tiårsperspektiv vil det i praksis være vanskelig å peke på hvilke teknologier som blir avgjørende, men blant trender som vil kunne påvirke Tolletaten, er kunstig intelligens og utvikling av teknologi som fremmer digital samhandling, bedre analyser og etterretning, og kontrollstøtte. På den annen side kan bruk av ny teknologi også gjøre etaten mer sårbar mot blant annet hacking, manipulering av data eller dokumentasjon, og at kriminelle tar i bruk avanserte verktøy i smuglingsøyemed. Hensyn til personvern vil antakelig forbli et viktig premiss og ramme for hvor inngripende kontrollmetodene kan være og hvor effektivt ny teknologi kan utnyttes.

4.5.1 Digital samhandling

Utteksling og bruk av informasjon gjennom digitale løsninger vil være avgjørende for å kunne håndtere økte regulatoriske krav, økende varevolumer og endrede handelsmønstre. Både Verdens tollorganisasjon (WCO) og EU-kommisjonen har de siste tiårene lagt grunnlaget for overgangen fra papirbaserte til elektroniske tollprosedyrer. WCO har utarbeidet en felles datamodell (WCO Data Model) som har vært sentral for å standardisere og harmonisere vareførselsdata på tvers av WCO-medlemsland. EU-kommisjonens digitalisering av tollunionens prosedyrer og systemer siden 2016 har bidratt til å erstatte papirbasert tollbehandling i EUs medlemsland.

I Norge vil Tolletatens arbeid med Digitoll bidra til en mest mulig automatisert grensepassering. Arbeidet med Fremtidens tollbehandling (FTB) vil modernisere vareførselsprosessene og legge til rette for en mer effektiv, digital samhandling med både næringslivet og sektormyndighetene. Større grad av digitalisering og standardisering av vareførselsdata vil kunne muliggjøre mer effektiv informasjonsutveksling med andre lands tollmyndigheter og sektormyndigheter (se kapittel 5), særlig i EU/EØS, samt digital samhandling nasjonalt. Dette vil blant annet kunne forenkle internasjonalt tollsamarbeid.

Standardisering av vareførselsdata og informasjonskrav til aktørene i vareførselen vil også kunne gjøre det enklere å stille felles krav til aktørene, noe som vil være forenkling for næringslivet, ved at de kan gjenbruke informasjon avgitt til én tollmyndighet til andre tollmyndigheter, for eksempel ved inn- og utførsel fra Norge og til EU.

Tekstboks 4.1: Fremtidens tollbehandling (FTB)

Fremtidens tollbehandling (FTB) er Tolletatens program for å utvikle en ny, helhetlig og digitalisert løsning for vareførsel, og vil blant annet erstatte dagens utdaterte system for deklarasjonsbehandling (TVINN). FTB skal modernisere vareførselsprosessene, teknologi og regelverk, slik at næringsliv, privatpersoner og sektormyndigheter får en mer effektiv, forutsigbar og digital vareførselsbehandling.

Målet er å forvalte en helhetlig og felles tjeneste som gjør det mulig for aktørene å koble sine systemer direkte mot Tolletatens systemer, med støtte for automatisert kontroll av restriksjoner og forbud. EU Customs Single Window CERTEX planlegges som en integrert del av programmets fremtidige løsning, og skal legge til rette for bedre, mer koordinert og effektiv informasjonsutveksling mellom Tolletaten og relevante sektormyndigheter.

4.5.2 Kontrollstøtte

Verdens tollmyndigheter samler store mengder ustrukturert data, for eksempel fra skannede dokumenter, skannerbilder og opptak fra overvåkingskamera. Kunstig intelligens og maskinlæring benyttes for å prosessere store mengder strukturerte og ustrukturerte data.⁹³ Dette kan gi grunnlag for stordataanalyser av vareførselen og risikovurderinger.

I dag er skannere og gjennomlysningsmateriell (røntgen) viktige verktøy for å kontrollere containere, kjøretøy og småforsendelser. KI-algoritmer kan på sikt benyttes til å identifisere avvik i skannerbilder og bidra til mer effektiv prioritering av hvilke varer og transporter som bør underlegges fysisk kontroll.⁹⁴ I 2023 bevilget EU 200 mill. euro til anskaffelse av skannere for tollmyndighetene ved de største europeiske havnene.⁹⁵ Økt bruk av skannere i EU gir i et tiårsperspektiv tilgang til langt større mengder skannerbilder, som kan brukes til å forbedre KI-baserte analyser. Samarbeid og kunnskapsutveksling mellom Norge og EU på dette området vil kunne effektivisere Tolletatens kontroll gjennom bedre treffsikkerhet i skanningen av containere mv., både ved å identifisere hva som bør skannes og ved å oppdage eventuelle ulovlige varer på skannerbilder.

Flere tollmyndigheter, som nederlandsk toll, har allerede tatt i bruk droner for generell overvåkning av større kontrollområder – som for eksempel Rotterdam havn – samt for sporing av varer og transporter, og støtte til fysisk kontroll.⁹⁶ Tolletaten har per i dag to inspeksjonsdroner, utviklet for bruk i trange og lukkede rom, i tillegg til fire undervannsdroner. Forsvarets forskningsinstitutt har tidligere pekt på bruk av droner for å spore mistenkelige kjøretøy som oppdages gjennom ANPR, når det lokale tollstedet ikke har anledning til å innhente og stanse et slikt kjøretøy.⁹⁷ Andre aktuelle bruksområder av droneteknologi for Tolletaten omfatter blant annet bruk av droner ved kontroll av fartøy for å avdekke tilfeller der ulovlige varer blir forsøkt kastet over bord, bruk av drone i forbindelse med kontroll med snøscooter for å avdekke forsøk på unndragelse av kontroll, og generell overvåkning av ubemannede grensepasseringer på landevei. Slik bruk av droneteknologi for Tolletaten vil

⁹³ World Customs Organization (2025), side 38.

⁹⁴ Directorate for Homeland Security (2026)

⁹⁵ European Commission (2023d), side 8.

⁹⁶ Douane (2026).

⁹⁷ Engøy m.fl. (2017), side 51.

imidlertid kreve juridiske avklaringer, og kost/nytte må kontinuerlig vurderes sammenlignet med andre kontrollvirkemidler.

Forsvarets forskningsinstitutt dybdestudie om sensorteknologi og maskinlæring for automatisering av postmottak viser at sensorteknologi kan brukes til kontroll av post- og kurerendinger.⁹⁸ For eksempel kan sensorer måle og veie pakker, samt avbilde og gjennomlyse forsendelser på ulike måter. Slike prosesser kan i stor grad utføres automatisk på samlebånd og dermed bidra til å automatisere utvelgelsesprosessen. Dette legger til rette for identifisering av hvilke pakker som bør kontrolleres manuelt av etatens tjenestepersonell. Data fra sensorer og annen teknologi, som for eksempel skannere og kameraer, kan også kobles mot tollmyndighetenes etterretningssystemer for mer treffsikker utvelgelse av varer og transporter for kontroll.⁹⁹

Ifølge FFI kan avanserte roboter på sikt utføre de fleste manuelle operasjoner for Tolletaten, som for eksempel utpakking og inspeksjon av containere og lastebiler.¹⁰⁰ Robotisering kan muliggjøre automatisering av kontrollprosessen og gi en vesentlig økning av kontrollvolumet.¹⁰¹ Dette krever imidlertid endringer i dagens arbeidsflyt knyttet til fysisk kontroll og utforming av lagringsfasiliteter, samt betydelige investeringer i robotteknologi.

4.5.3 Etterretnings- og risikoarbeid

Stordataanalyser, moderne teknologiløsninger, kunstig intelligens og maskinlæring gir mulighet til fortsatt å styrke Tolletatens arbeid med etterretning, risikovurdering og objektutvelgelse. Tolletaten har siden 2017 brukt Treff-løsningen til å samle og analysere store datamengder fra ulike kilder, identifisere mønstre og vurdere risiko maskinelt. Det er grunn til å tro at disse løsningene vil bli enda mer treffsikre. Maskinlæring kan også integreres med nye datakilder, inkludert skannerbilder og annen kontrollstøtte, for å bidra til mer målrettede kontroller.¹⁰²

⁹⁸ Løkken m.fl. (2017), side 36.

⁹⁹ World Customs Organization (2022), side 57.

¹⁰⁰ Engøy m.fl. (2017), side 70.

¹⁰¹ Ibidem

¹⁰² Løkken m.fl. (2017), side 3.

5 EUs tollreform – ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

5.1 Problembeskrivelse

EUs tollreform (jf. kapittel 4.4) vil ha betydelige konsekvenser for Norge og Tolletatens arbeid med vareførsel. Norge er en del av det indre marked og vil måtte slutte seg til, eller på annen måte forholde seg til, EUs ordninger på tollområdet. Tollreformen er også en mulighet for Tolletaten til å vurdere tollbehandlingsprosesser og grensesnitt mot næringslivet og sektormyndigheter.

Utfordringene tollreformen skal bidra til å løse er langt på vei også gjeldende for Norge. Også i Norge er det en jevn økning i vareførselen, særlig i netthandel. Det må presiseres at det fortsatt er mye usikkerhet rundt innholdet i EUs tollreform og hvordan reformen til slutt blir implementert. Derfor er det vanskelig å gi presise vurderinger av implikasjonene for Tolletaten.

5.2 Ekspertgruppens anbefaling

Ekspertgruppens vurdering av EUs tollreform kan oppsummeres med følgende anbefaling:

1. Finansdepartementet og Tolletaten bør følge EUs tollreform tett med sikte på økt harmonisering av regelverk og ordninger.

5.3 Finansdepartementet og Tolletaten bør følge EUs tollreform tett med sikte på økt harmonisering av regelverk og ordninger

I vurderingen av reformens implikasjoner for Tolletaten bør det skilles mellom de tiltakene i EUs tollreform som trolig vil få direkte konsekvenser som følge av EØS-avtalen, og konsekvenser som følger av at Norge (og Tolletaten) står overfor mange av de samme utfordringene som EU og at EUs tollreform kan ha gode svar på disse utfordringene. Det er på nåværende tidspunkt ikke mulig å få en full oversikt over implikasjonene av reformen, men den vil få konsekvenser for Norge. Avvikende tollprosedyrer, manglende harmonisering og særnorske tilpasninger vil ha kostnader for Norge, næringslivet og for Tolletaten. Finansdepartementet og Tolletaten bør derfor følge EUs tollreform tett, med sikte på økt harmonisering av regelverk og ordninger. Dette arbeidet bør starte tidlig.

Opprettelsen av et felles europeisk tollbyrå, EUCA, vil trolig få direkte implikasjoner for Tolletaten. Det nye tollbyrået skal ivareta operative oppgaver knyttet til risikostyring, kontrollprioriteringer og informasjonsforvaltning. EUCA skal blant annet kunne utstede uforpliktende kontrollanmodninger til medlemslandene. Dersom slike anmodninger gjøres gjeldende for Norge, for eksempel som krav for deltakelse i tollsikkerhetssamarbeid med EU, kan dette gripe inn i Tolletatens operative handlingsrom og utfordre norsk suverenitet i eget tollområde. Omfanget av slike kontrollanmodninger og graden av forpliktelse er på nåværende tidspunkt usikkert. Det er også uklart om Norge vil få delta i EUCA, men ettersom Norge allerede er en del av tollsikkerhetsområdet, kan det være at deltakelse i EUCA blir aktuelt på sikt.

EUs tollreform vil ytterligere sentralisere tollunionens arbeid med risikovurderinger, kontrollprioritering og informasjonsutveksling. Tollreformen åpner for at EUCA kan inngå

samarbeidsavtaler med tredjeland - så lenge avtalene ikke skaper rettslige forpliktelser for EU.¹⁰³ EUCA vil også kunne opprette avtaler for å regulere datautveksling med tredjeland.¹⁰⁴ EUCA vil slik kunne påvirke det operative samarbeidet mellom Norge, Sverige og Finland i mye større grad enn dagens grensetollsamarbeid legger opp til. Grensetollsamarbeidet, slik det er i dag, kan bli mindre viktig når tollreformen er implementert. Reformen kan medføre et behov for en ny avtale mellom Norge og EUs tollbyrå. Tollsamarbeidet med Sverige og Finland er nærmere omtalt i kapittel 9.3.4.

Etableringen av EUs tolldataplattform vil trolig få betydning for Tolletatens IT-systemutvikling. Tolletaten har i dag tilgang til EU-systemet Import Control System 2 (ICS2) og Fremtidens tollbehandling har en opsjon for tilkobling til EU Customs Single Window Certificates Exchange System (CSW-CERTEX). EUs tolldataplattform har som ambisjon å samle samtlige av EUs systemer i en felles plattform. På nåværende tidspunkt er det uklart i hvilken grad Norge får tilgang til EUs tolldataplattform. Her er det mulig å se for seg ulike scenarier, fra at Norge gis full tilgang til at Norge holdes utenfor. Dersom Norge holdes utenfor, vil det kreves avbøtende tiltak for at Norge skal kunne overholde sine forpliktelser overfor EU. Graden av integrering i tolldataplattformen og utformingen av eventuelle avbøtende tiltak vil også være avhengig av EUs evne og vilje til å tilpasse eget regelverk og egne IT-systemer til behovene hos Norge og de andre EFTA-landene.

Ordningen med «Trust & Check Trader» for næringslivet regulerer import og eksport til og fra EU. Det er usikkert om dette vil være EØS-relevant, ettersom ordningen tilsynelatende er ment å regulere import og eksport til og fra EUs tollområde. Tiltaket vil trolig ikke ha direkte implikasjoner for Tolletaten. Ordningen er imidlertid et forsøk fra EU på å løse utfordringer (og oppgavemengdene) for tollmyndighetene som følger av en stadig økning i vareførselen. Tolletaten står overfor tilsvarende utfordringer og (i hvert fall deler av) denne ordningen kan være relevant for Tolletaten. Ordningen er nærmere omtalt i kapittel 7.3.3.

EUs forslag til et nytt netthandelsregime vil i utgangspunktet ikke være EØS-relevant. Det er i dag flere forskjeller mellom EUs og Norges regelverk for netthandel. Blant annet har EU deklarasjonsplikt for netthandel fra tredjeland, mens den norske VOEC-ordningen gir fritak fra deklarasjonsplikt. Likevel står Norge overfor lignende utfordringer, med stadig økende volum og verdi på lavverdisendinger som innføres til landet. I tillegg stiller enkelte EU-forordninger, blant annet markedstilsynsforordningen, krav om at tilsyn med netthandelsvarer må gjøres med samme effektivitet som for varer som tilbys på mer tradisjonelle måter. Håndtering av netthandel er nærmere omtalt i kapittel 7.4.2.

¹⁰³ European Commission (2023b).

¹⁰⁴ European Commission (2023b).

6 Ekspertgruppens vurderinger av og anbefalinger om Tolletatens samhandling med andre myndigheter

6.1 Problembeskrivelse

Tolletaten håndhever regelverk på vegne av 20 andre statlige myndigheter. Når kontrollmyndigheten samles, slipper hver enkelt myndighet å håndheve eget regelverk på grensen. En samordnet forvaltning antas å spare ressurser for staten og å gjøre det enklere for næringsliv og privatpersoner å etterleve regelverket for import og eksport.

Tolletatens rolle på grensen på vegne av andre statlige myndigheter blir stadig mer krevende. Forventningene i samfunnet til kontroll på grensen er trolig høyere enn det Tolletatens kapasitet gir rom for. Som beskrevet i kapittel 4.1 øker både omfanget av import/eksport og mengden regelverk som regulerer vareførselen. Veksten i produktregelverk tilsier at det er behov for å tydeliggjøre ansvarsdelingen og å bedre samhandlingen mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndigheter. Det er heller ikke tilstrekkelig avklart mellom dem hvilke produktkrav og restriksjoner som bør kontrolleres på grensen, og hvilke som kan kontrolleres etter grensepassering.

Samhandlingen mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene preges også av mangelfull informasjonsutveksling om vareførselen, bransjeaktørene og oppfølgingen av tilbakeholdte varer, herunder beslag. Tolletaten mottar i liten grad etterretning og analyser fra produkttilsynsmyndighetene som kan understøtte Tolletatens beslutninger om hvilke vareførselser etaten bør prioritere å stoppe på grensen. Motsatt får produkttilsynsmyndighetene ikke informasjon om utslag i maskekontrollen som Tolletaten ikke har prioritert å følge opp. Når produkttilsynsmyndighetene mangler kunnskap om vareførselen, svekkes læringssløyfen tilbake til Tolletaten i form av risikovurderinger og prioriteringer, og myndighetenes eget kunnskapsgrunnlag for kontroller og tilsyn blir dårligere.

Effektiv bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet forutsetter felles situasjonsforståelse og felles prioriteringer hos Tolletaten og politiet. I dag fremstår ikke Tolletatens innsats og prioriteringer i bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet tilstrekkelig samordnet med politiets prioriteringer.

Informasjonsdeling mellom Tolletaten og politiet er begrenset til enkeltsaker. Manglende adgang til deling av data i bulk medfører at kunnskapen om trender og utviklingstrekk blir dårligere enn den kunne ha vært.

6.2 Ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppens vurdering av Tolletatens samhandling med andre myndigheter kan oppsummeres med følgende anbefalinger:

1. Tolletaten bør fortsatt håndheve regelverk på vegne av sektormyndigheter på grensen.
2. Arbeidsdelingen mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene bør bli tydeligere og mer effektiv.

3. Produkttilsynsmyndighetene bør bidra mer til prioritering og etterretning innenfor egne ansvarsområder.
4. Hjemler og IT-systemer bør legge bedre til rette for utveksling av informasjon.
5. Tolletatens innsats mot alvorlig kriminalitet bør samkjøres med politiets prioriteringer.
6. Tolletaten og politiet bør dele informasjon på en mer systematisk måte.
7. Tolletaten bør få kompetanse til å utveksle etterretningsopplysninger med utenlandske myndigheter.
8. Samarbeidsavtalene bør bli tydeligere og mer konkrete.
9. Det er behov for raskere avklaring og oppfølging av lovbrudd.

6.3 Overordnet vurdering av samhandlingen

6.3.1 Tolletaten bør fortsatt håndheve regelverk på vegne av sektormyndigheter på grensen

Ekspertgruppen mener det er hensiktsmessig at Tolletaten også i fremtiden opptrer på vegne av sektormyndigheter på grensen. Ekspertgruppen vurderer imidlertid at det er behov for flere tiltak som kan bidra til at etaten, sammen med sektormyndighetene, kan utøve denne rollen på en mer effektiv måte enn i dag, jf. anbefalingene i avsnitt 6.4 - 6.7 nedenfor. Anbefalingene er særlig rettet mot tydeliggjøring av ansvars- og oppgavedeling og utveksling av informasjon. Fordi utfordringene i samhandlingen er forskjellige, har ekspertgruppen valgt å dele anbefalingene og vurderingene inn etter de tre kategoriene sektormyndigheter, jf. kapittel 3.8.2.

6.4 Vurdering av samhandlingen med produkttilsynsmyndigheter

6.4.1 Arbeidsdelingen mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene bør bli tydeligere og mer effektiv

Veksten i produktregelverk medfører at Tolletaten i vareførselskontrollen må prioritere tydeligere og etter gitte kriterier (jf. kapittel 8.5). Konsekvensen av dette er at produkttilsynsmyndighetene i fremtiden må ta et større ansvar for etterlevelsen av sine produktkrav og vil i mindre grad kunne basere seg på Tolletatens kontroll med vareførselen. Produkttilsynsmyndighetene må bidra med tydeligere prioriteringer og etterretning, og det bør skilles tydelig mellom hvilke produktkrav som det er mest hensiktsmessig at kontrolleres på grensen, og hvilke produktkrav som kan kontrolleres i etterkant av grensepassering (eventuelt før ved eksport). EUs rammeverk for markedstilsyn og håndheving av produktkrav reflekterer allerede denne arbeidsdelingen, og legger føringer for arbeidsdelingen mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene, jf. omtale i kapittel 3.8.3.¹⁰⁵ Anbefalingene i dette underpunktet bygger i hovedsak på samme arbeidsdeling.

¹⁰⁵ Etter markedstilsynsforordningen er tollmyndighetenes oppgave å avdekke og stanse varepartier som ikke oppfyller formalitetskrav (tillatelser, opprinnelsesbevis mv), utgjør en alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller andre offentlige interesser eller hvor varepartiet blir forsøkt innført ved omgåelse av annet produktregelverk. Tollmyndighetene skal umiddelbart varsle produkttilsynsmyndighetene, som vurderer og beslutter om varepartiet kan godkjennes for fri omsetning, om det må foretas retting eller om det skal nedlegges forbud mot at varen slippes ut på markedet.

Etter ekspertgruppens vurdering er det et avgjørende hensyn at kontrollen og arbeidsdelingen mellom Tolletaten og sektormyndighetene legger til rette for effektiv ressursbruk i staten samlet sett. Samfunnets ressurser vil utnyttes best mulig dersom det tydelig defineres hvilke kontroller som bør skje på grensen og hvilke kontroller som kan skje etter grensepassering (eller før grensepassering ved eksport). Ekspertgruppen mener dette tilsier at Tolletatens rolle er å utøve «førstelinjekontroll». Tolletaten bør i deklarasjonskontrollen foreta (digitalisert og i hovedsak automatisert) kontroll av formaliteter. Grensekontrollen bør primært være innrettet mot å stanse varer som utgjør alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser. Oppfølging av etterlevelsen av øvrige produktkrav bør primært overlates til produkttilsynsmyndighetene selv. Produkttilsynsmyndighetene kan selv velge hensiktsmessige virkemidler for å fremme etterlevelse med egne regelverk, for eksempel veiledning, gjennomføring av tilsyn eller ved kontroll etter grensepassering (eller før grensepassering ved eksport). Oppfølgingen kan være basert på informasjon om vareførselen fra Tolletaten.

Tolletaten forvalter informasjon om vareførselen på vegne av myndighetene. Informasjon om vareførselen bør deles med produkttilsynsmyndighetene, som kan bruke denne informasjonen i sitt arbeid for å fremme etterlevelse. Forutsatt god etterretning og kunnskap om vareførselen er det ofte hensiktsmessig at kontrollen utføres før varene «spres for alle vinder» til mottakere over hele landet. Det bør derfor legges til rette for at produkttilsynsmyndighetene kan gjennomføre sine kontroller mens varene er samlet, for eksempel på tollager eller på importørens eget lager. Tollprosedyrene bør også legge til rette for at produkttilsynsmyndighetene får det nødvendige tidsrommet til å vurdere om det skal gjennomføres en kontroll, og til faktisk å utføre kontrollen, uten at vareflyten stopper opp (se for øvrig omtale av anbefaling om midlertidig lagring i kapittel 7.3.2).

Ved mangelfull etterretning og kunnskap om vareførselen kan det være mer hensiktsmessig at kontrollen skjer etter grensepassering, for eksempel basert på tips om mistanke om ulovlige varer fra bransjen selv. Tilsynsmyndighetene har det helhetlige ansvaret for tilsyn med egne produktkrav. De har ansvar for forebygging gjennom veiledning. De har ofte også gode forutsetninger for å kontrollere varer etter grensepassering. Tilsynsmyndighetene har fagkunnskapen om risikoen ved produktene og om teknisk utforming, bruksområder og produksjonsmåter, og de kjenner bransjene og aktørene. Det innebærer at tilsynsmyndighetene er nærmest til å vurdere om en enkelt vare oppfyller regelverket og hvilken risiko en bestemt varetype utgjør. Tilsynsmyndighetene har hjemler til å utføre tilsyn med aktører i flere ledd i distribusjonskjeden innen sin sektor (for eksempel produsent, grossist, importør/eksportør eller forhandler). Produkttilsynsmyndighetene kan i mange tilfeller velge hvilken aktør det er mest hensiktsmessig å føre tilsyn med. I noen tilfeller vil det kunne være mer effektivt å rette tilsyn og kontroll mot aktøren (ikke bare varen) eller andre ledd i distribusjonskjeden, enn å kontrollere og sanksjonere regelverksbrudd knyttet til en enkelt vareforsendelse.

Tolletatens rolle ved eksport bør følge samme prinsipp som ved import, og i hovedsak omhandle strengt nødvendige oppgaver som er direkte knyttet til passering av grensen, der Tolletaten er «siste skanse». Produkttilsynsmyndighetene, for eksempel Miljødirektoratet og

DEKSA, har best forutsetninger for å gjøre kontroll og tilsyn i prosessene som skjer i forkant av grensepasseringen.

Ekspertgruppen mener det bør utvikles systemstøtte for å legge til rette for samhandlingen mellom Tolletaten og de mest sentrale produkttilsynsmyndighetene.

6.4.2 Produkttilsynsmyndighetene bør bidra mer til prioritering og etterretning innenfor egne ansvarsområder

De ulike produkttilsynsmyndighetene forvalter regelverk om produktkrav og har ansvar for å gjøre risikobasert prioritering innenfor eget regelverk. Det er ikke praktisk mulig å kontrollere alle krav til enhver tid, verken i dag eller i lys av forventningen om stadig flere produktkrav i fremtiden. Ekspertgruppen har inntrykk av at det er potensial for tettere dialog mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene om hvilke prioriteringer som skal gjelde i produktkontrollen, og om hvordan prioriteringene i produktkontrollen kan samsvare med de overordnede prioriteringene for Tolletatens vareførselskontroll (se kapittel 8.3).

Ekspertgruppen mener produkttilsynsmyndighetene i større grad bør gi Tolletaten konkrete innspill til hvilke områder som skal prioriteres. Et nyttig verktøy ville være å utarbeide rullerende kontrollplaner (se også kapittel 6.7.1 og 8.5.3).

Det må også kunne forventes at sektormyndighetene tar et større ansvar for etterretning og analyse av aktører og vareførsel innenfor egen sektor. Ekspertgruppens inntrykk er at Tolletaten i dag har bred kompetanse på flere ulike produktregelverk og til dels fungerer som en «tjenesteleverandør» av analyser og etterretning innenfor enkeltsektorer. Det må kunne forventes at de ulike produkttilsynsmyndighetene på sin side bidrar med analyse og etterretning innen sitt ansvarsområde og deler sin bransje- og sektorkunnskap med Tolletaten. Tolletatens rolle bør være etterretning og analyse på tvers av sektorer med det formål å avdekke ulike modus og trender for ulovlig vareførsel, samt avdekke ulovlig vareførsel basert på etterretning og analyser fra den enkelte produkttilsynsmyndighet.

6.4.3 Hjemler og IT-systemer bør legge bedre til rette for utveksling av informasjon

For at produkttilsynsmyndighetene skal kunne utføre et effektivt produkttilsyn, er de avhengige av tidsriktig og relevant informasjon om vareførselen over grensen. Bedre informasjonstilgang er også en forutsetning for at tilsynsmyndighetene skal kunne ta mer ansvar for kontroll etter at varene har passert grensen og for å kunne bidra mer med analyser og etterretning til Tolletaten.

Sektormyndighetene som ekspertgruppen har snakket med, beskriver samarbeidet med Tolletaten i all hovedsak som godt, men med potensial for forbedring. Sektormyndighetene trakk fram at det var ønskelig med mer datautveksling og informasjonsdeling, og at Tolletatens informasjon om aktørene i vareførselen og data fra deklarasjoner vil kunne være nyttig i oppfølgingsarbeidet i egen sektor.

Tolletaten håndterer daglig et stort antall maskeutslag som overstiger etatens kontrollkapasitet. Det er et utnyttet potensial i å dele denne informasjonen med produkttilsynsmyndighetene. Ekspertgruppen mener at produkttilsynsmyndighetene systematisk bør få informasjon om utfall av kontroller og utslag i masker på «sine» områder.

Dette vil gi tilsynene et bedre beslutningsgrunnlag for alternativ oppfølging, som tilsyn på importørens lager, veiledning av importør/eksportør eller overvåking ved gjentakende avvik.

Et mulig konsept er at Tolletaten deler «bulkdata»¹⁰⁶ om vareførselen (først og fremst deklarasjonsdata) med de mest sentrale produkttilsynsmyndighetene. Tilgangen kan begrenses til vareførselsdata som er relevant for vedkommende myndighet (for eksempel et utvalg HS-numre). Tilsynsmyndighetene vil kunne sammenstille disse opplysningene med egne data om aktører, risikoleverandører, risikoprodukter mv. og foreta egne analyser. For eksempel vil tilsynsmyndighetene kunne avdekke «nye» importører/eksportører innen en bransje, og rette tilsyn og veiledning mot disse. Et bedre datagrunnlag vil gjøre det enklere for produkttilsynsmyndighetene å fange opp nye utviklingstrekk og trender tidligere, og gi et bedre kunnskapsgrunnlag for kontrollprioriteringer.

Det finnes i dag lovhjemler for deling av informasjon mellom Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene som åpner for utveksling av opplysninger til bruk i konkrete enkeltsaker. Delingen er imidlertid ofte betinget av at formålet og nytten må vurderes opp mot personvern hensyn i den enkelte sak. Krav om slike skjønsmessige vurderinger begrenser informasjonsflyten og hindrer at data kan brukes til formål som analyse, etterretning og forebygging. Ekspertgruppen anbefaler at det igangsettes en utredning for å avklare de rettslige rammene for den foreslåtte informasjonsdelingen, med sikte på å etablere et tilstrekkelig og hensiktsmessig lovgrunnlag. Ekspertgruppen anbefaler at det etableres systemstøtte som legger til rette for den foreslåtte informasjonsdelingen eller knytter seg til EUs systemer for informasjonsutveksling.

En så vidt omfattende informasjonsdeling må avveies mot hensynet til personvern og ivaretagelse av forretningshemmeligheter. For å imøtekomme disse hensynene kan man se for seg at delingsadgangen avgrenses noe. For eksempel at det kun er deklarasjonsdata fra virksomheter som deles i «bulk» (for å ivareta personvern), og/eller at enkelte kommersielle data avsiles, for eksempel informasjon om priser (for å unngå unødig deling av forretningshemmeligheter).¹⁰⁷

6.5 Vurdering av samhandlingen med nærings- og skattemyndigheter

Samarbeidet mellom Tolletaten og myndigheter som ivaretar næringsinteresser og økonomiske interesser ser i hovedsak ut til å fungere godt. Ekspertgruppen har likevel inntrykk av at både næringsmyndigheter og skattemyndighetene vil kunne ha god nytte av å få mer informasjon om vareførselen enn i dag for å forebygge og avdekke næringslivskriminalitet, herunder unndragelse av toll og andre avgifter. Det har i innspillsmøtene blitt påpekt at aktører som bryter regelverket på ett område, ofte også bryter regelverk på andre områder. Opplysninger om vareførselen (først og fremst deklarasjonsdata) kan brukes av sektormyndighetene til å få oversikt over aktørene som opererer innen sektoren. Opplysningene kan også brukes til å avdekke sårbarheter i egne

¹⁰⁶ Deling av hele datasett eller løpende strømmer av vareførselsdata mellom myndighetene.

¹⁰⁷ I dag er det bare Landbruksdirektoratet som har direkte tilgang til deklarasjonsdata. Tilgangen til deklarasjonsopplysningene er gitt som direkte tilganger i deklarasjonssystemet TVINN, og dataene blir ikke delt for analyseformål. Landbruksdirektoratets tilgang brukes i hovedsak til markedsovervåking- og regulering.

ordninger eller prosesser, samt annet forebyggende arbeid, utarbeiding av analyser, registersamkjøring mv.

I vareførselsforskriften § 7-11-1 a er det gitt hjemmel til at opplysninger kan utleveres til «offentlig myndighet som kan ha bruk for dem i sitt arbeid med tollavgift, skatt, avgifter, trygder, tilskudd eller bidrag av offentlige midler», uten å måtte foreta en konkret vurdering av om utleveringen vil være uforholdsmessig «ut fra de ulempene den medfører i form av inngrep i personvernet og fare for at opplysninger av konkurransemessig betydning kommer på avveie», som vareførselsloven § 7-11 (2) gir anvisning om. Hjemmelen er ikke begrenset til deling i den enkelte kontrollsak, men åpner for systematisk deling av opplysninger til bruk i for eksempel analyse- eller forebyggingsformål hos myndighetene som omfattes.

Ekspertgruppen har ikke tilstrekkelig grunnlag til å anbefale at denne lovhjemmelen til utveksling av opplysninger tas i bruk i større grad enn i dag. Det kan likevel være et potensial i deling av vareførselsdata og det finnes en rettslig adgang til å dele disse opplysningene. Opplysningene bør i så fall deles på en måte og i et omfang som gjør dem egnet til bruk i forebyggende arbeid, utarbeiding av analyser, registersamkjøring mv. Ekspertgruppen viser her til at Skatteetaten har mulighet til å hente data direkte fra tolldeklarasjoner.

6.6 Vurdering av samhandlingen med politiet

6.6.1 Tolletatens innsats mot alvorlig kriminalitet bør samkjøres med politiets prioriteringer

Den organiserte kriminaliteten er grenseløs, transnasjonal og stadig mer sofistikert, med et betydelig samfunnsmessig skadepotensial, jf. kapittel 4.3. Bak kriminaliteten ligger komplekse strukturer som driver med blant annet narkotikakriminalitet, menneskesmugling, hvitvasking, korrupsjon og omfattende bedragerier. Selv om politiet, Kripos og Økokrim har hovedansvaret for bekjempelse av alvorlig kriminalitet, krever det grensekryssende trusselbildet samarbeid med Tolletaten, og at samarbeidet videreutvikles kontinuerlig.

Etter ekspertgruppens vurdering er dialogen og samarbeidet mellom Tolletaten og politiet mangelfulle og det fremstår ikke som to etater som arbeider etter felles mål. At det synes å mangle felles mål og prioriteringer i bekjempelsen av alvorlig, grensekryssende kriminalitet, kan blant annet skyldes at politiet og Tolletaten har ulike roller, samfunnsoppdrag og myndighet. De to etatene må også vekte ulike hensyn for å løse sine samfunnsoppdrag. Politiets hovedoppgaver er å opprettholde alminnelig orden, forebygge og forhindre straffbare handlinger, beskytte borgerne og deres lovlydige virksomhet samt å etterforske lovbrudd. Tolletaten har som oppgave å bidra til etterlevelse av lover og regler for vareførselen.¹⁰⁸ Politiet og Tolletaten har altså ulike oppgaver, men likevel overlappende roller som bør utnyttes bedre enn i dag. Med den høye og økende fremveksten av alvorlig, grensekryssende kriminalitet (jf. kapittel 4.3) mener ekspertgruppen det er helt vesentlig at det legges til rette for felles prioriteringer mellom politiet og Tolletaten. Ekspertgruppens oppfatning er at politiet har en mer eksplisitt og tydelig innretning mot alvorlig kriminalitet i sine prioriteringer enn Tolletaten har.

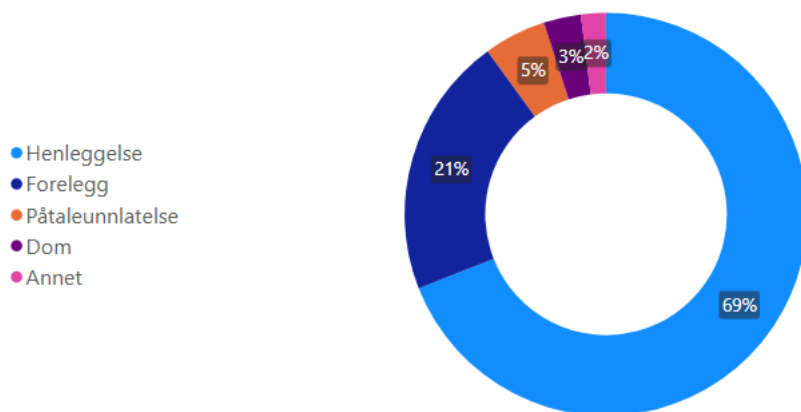
¹⁰⁸ Regjeringen (2026).

I Sverige har Tullverket en viktig og strategisk rolle i arbeidet mot alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Tullverket samarbeider derfor tett med blant annet Polismyndigheten, Kustbevakningen, Ekobrottsmyndigheten, utenlandske tollmyndigheter og rettshåndheverende myndigheter. Samarbeidet mellom Polismyndigheten og Tullverket skjer gjennom informasjonsutveksling, felles innsatser, tolltjenestemenn som tjenestegjør ved den nasjonale operative avdelingen i Polismyndigheten, regjeringsoppdrag, samarbeid om organisert kriminalitet samt daglig operativt samarbeid. Siden 2009 har statlige myndigheter i Sverige samarbeidet om etterretning og operative tiltak mot kriminelle individer, nettverk og fenomener i en satsing mot den organiserte kriminaliteten. 14 myndigheter deltar i satsingen, som skjer på oppdrag fra regjeringen.¹⁰⁹ Arbeidet støttes av det nasjonale etterretningssenteret samt syv regionale etterretningssentre. De samarbeidende myndighetene skal i fellesskap bekjempe den organiserte kriminaliteten gjennom kriminalitetsforebyggende tiltak, administrative tiltak, myndighetsutøvelse, straffeforfølgning og tilbakeføring av utbytte fra kriminalitet. Fokus skal ligge på bekjempelse av alvorlig og samfunnstruende organisert kriminalitet. Hvert år legges resultatet av arbeidet frem for regjeringen. Arbeidet har tidligere år vært innrettet mot «high value target-personer»; de senere årene har det skjedd en dreining mot fenomener og problemområder. De siste årenes prioriteringer har vært havner, velferdskriminalitet og avfallskriminalitet. For to år siden opprettet justisministeren et råd mot organisert kriminalitet. Der inngår, i tillegg til Tullverket, Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten og Polismyndigheten. Rådet møtes regelmessig for å diskutere aktuelle regjeringsoppdrag, samt forslag til tiltak for ytterligere å effektivisere det kriminalitetsbekjempende arbeidet. Den svenske regjeringen gir ofte flere myndigheter et regjeringsoppdrag, noe som innebærer at myndighetene må samarbeide og i fellesskap utarbeide tiltak.

De svenske erfaringene illustrerer etter ekspertgruppens syn at mer formalisert tverretattlig samarbeid og styring er avgjørende for å oppnå den nødvendige slagkraften mot alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Det er ekspertgruppens inntrykk at Tolletaten og politiet ikke er tilstrekkelig samordnet i sine prioriteringer i bekjempelse av alvorlig kriminalitet. For å bidra til en mer effektiv utnyttelse av samfunnets samlede ressurser bør etatenes innsats samordnes tettere. Politiet har hovedansvaret for bekjempelse av alvorlig kriminalitet, og Tolletaten bør i større grad harmonisere sin kontrollvirksomhet på grensen med politiets prioriterte områder. Riksadvokatens årlige prioriteringsskriv kan fungere som et felles styringsverktøy for denne samhandlingen.

En indikasjon på ulike prioriteringer er politiets/påtalemyndighetens oppfølging av Tolletatens anmeldelser. I 2024 mottok Tolletaten om lag 6 500 avgjørelser fra påtalemyndigheten på forhold Tolletaten hadde anmeldt. Om lag to tredeler av sakene var beslag av narkotika, dopingmidler og voldsprodukter i post- og kurerstinger. Av totalen på om lag 6 500 avgjørelser var 69 pst. henleggelse, se figur 6.1. Av sakene som ble henlagt, er manglende kapasitet hos politiet og påtalemyndigheten oppgitt som grunn i 58 pst. av henleggelsene, 21 pst. skyldtes bevisets stilling og 11 pst. ble henlagt som følge av ukjent gjerningsperson.

¹⁰⁹ Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogden, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket, Utbetalningsmyndigheten og Åklagarmyndigheten



Figur 6.1 Oversikt over andel avgjørelser fra påtalemyndigheten i 2024 på forhold anmeldt av Tolletaten.¹¹⁰

Det fremstår som lite hensiktsmessig at kontroll- og avdekkingsarbeid fra Tolletatens side ikke resulterer i en strafferettslig reaksjon. At ulovlige varer beslaglegges og destrueres i medhold av straffeloven er viktig i seg selv, men uten ytterligere sanksjoner svekkes den preventive effekten av Tolletatens innsats. Likevel må det tas høyde for at Tolletaten og politiet har ulike samfunnsoppdrag, noe som naturlig fører til ulikheter i arbeidsformer og prioriteringer. Tolletaten må arbeide for en viss opplevd oppdagelsesrisiko i alle varestrømmer og Tolletatens kontroll av post- og kurerforsendelser er et effektivt virkemiddel for å stoppe innførsel av mindre narkotikapartier, dopingmidler og voldsprodukter. Samtidig vil den enkelte overtredelse ikke nødvendigvis nå opp i politiets og påtalemyndighetens prioritering for etterforskning og straffeforfølgelse. For å unngå unødig ressursbruk som følge av slike motstridende prioriteringer, er det avgjørende at etatene avklarer oppfølging og håndtering av disse sakene seg imellom. Det bør også vurderes alternative og forenklede reaksjonsformer fra Tolletaten, se omtale i kapittel 8.6.2.

6.6.2 Tolletaten og politiet bør dele informasjon på en mer systematisk måte

Organisert kriminalitet er et stort samfunnsproblem. For å lykkes i bekjempelsen av organisert kriminalitet må offentlige myndigheter arbeide målrettet og kunnskapsbasert. Det er viktig at utviklingstrekk og fremgangsmåter avdekkes raskt, før aktiviteten brer om seg. Dette forutsetter i økende grad god etterretning og dataanalyse, som igjen krever tilgang til relevante data. For å lykkes med dette arbeidet må offentlige myndigheter utnytte hverandres informasjonstilfang og kompetanse bedre, gjennom informasjonsdeling på tvers av sektormyndigheter og landegrenser.

Dagens regler for utveksling av informasjon mellom Tolletaten og politiet er tilpasset informasjonsutveksling i enkeltsaker og ivaretar i for liten grad etatenes behov for overordnet etterretnings- og analysearbeid. Dagens regelverk er asymmetrisk, i den forstand at

¹¹⁰ Oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 20.10.2025.

Tolletaten har en videre adgang til å dele opplysninger med politiet enn omvendt. Når politiet skal dele informasjon med Tolletaten, kreves det en konkret forholdsmessighetsvurdering opp mot personvernet i hver enkelt sak, se nærmere omtale i kapittel 3.8.5. Dette utgjør en betydelig barriere for effektiv samhandling. Det er derfor behov for nye regler som gir politiet adgang til å dele opplysninger med Tolletaten uten at hensynet til personvernet må vurderes i hvert enkelt tilfelle.

Sverige har de siste årene vedtatt omfattende reformer for å styrke informasjonsutvekslingen mellom offentlige etater. Målet er å gjøre det enklere for ulike myndigheter å samarbeide om å forebygge og bekjempe alvorlig kriminalitet. Endringene omfatter et nytt unntak fra taushetsplikten i *offentlighets- och sekretesslagen* og en ny lov om opplysningsplikt til kriminalitetsbekjempende myndigheter.¹¹¹ Den nye loven, som trådte i kraft i 2025, kan betegnes som et systemskifte for informasjonsdeling i Sverige. Loven gir statlige etater og en del andre offentlige aktører en aktiv plikt til å dele relevante opplysninger både på forespørsel og på eget initiativ med såkalte kriminalitetsbekjempende myndigheter, som i tillegg til politiet også omfatter tollmyndighetene.¹¹² Det skal gjøres vurderinger av personvern også ved informasjonsdeling etter den nye loven, men taushetsplikten går foran bare dersom det er «klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.»¹¹³ De nye svenske reglene viser at det er mulig å utvikle bedre hjemler for informasjonsutveksling når dette er nødvendig for å bekjempe alvorlig kriminalitet, uten at rammene knyttet til personvern i EMK mv. er til hinder for dette.

Ekspertgruppen anbefaler at det etableres hjemmel for utvidet informasjonsdeling, herunder deling av data i «bulk» og behandling av personopplysninger i samarbeidet mellom Tolletaten og politiet om forebygging og bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Delingsadgangen bør gå begge veier. Dersom behovet strekker seg utover det en kan fastsette i forskrift med hjemmel i dagens lovverk, bør dagens forskriftshjemler utvides. Parallelt bør det kartlegges hvilket behov det er for systemstøtte for slik informasjonsdeling, og hvordan roller og ansvar ved et utvidet samarbeid om informasjonsdeling skal innrettes.

I det videre arbeidet med mer systematisk informasjonsdeling kan det være aktuelt å se hen til en arbeidsgruppe som Justis- og beredskapsdepartementet har satt ned i samarbeid med Finansdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Arbeidsgruppen skal utrede og foreslå regler for å løse problemstillinger knyttet til informasjonsdelingen i arbeidet mot økonomisk kriminalitet.¹¹⁴

¹¹¹ Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna. Forslagene er nærmere redegjort for i Prop. 2024/25: 65 Ökat informationsflöde till brottsbekämpningen

¹¹² Hvilke statlige myndigheter som er opplysningspliktige, er fastsatt i § 5. Etter § 2 anses Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Polismyndigheten, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten som «brottsbekämpande myndigheter». Med kriminalitetsbekjempende virksomhet anses den virksomheten som myndigheten bedriver for å forebygge, forhindre eller oppdage kriminalitet, i tillegg til å etterforske og rettergangsføre, se § 3.

¹¹³ Se § 5: «En uppgift ska inte lämnas om det finns en sekretessbestämmelse som är tillämplig på uppgiften och det står klart att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.»

¹¹⁴ Se nyhetssak på regjeringen.no 26. juni 2025. Regjeringen (2025).

6.6.3 Tolletaten bør få kompetanse til å utveksle etterretningsopplysninger med utenlandske myndigheter

Gjennom Schengen-samarbeidet har Norge implementert flere rettsakter for å styrke bekjempelsen av terrorisme og organisert kriminalitet. Særlig sentralt er direktiv (EU) 2023/977 om informasjonsutveksling mellom myndigheter i Schengen, som forenkler utvekslingen av enkelte registeropplysninger (for eksempel strafferegisteropplysninger, førerkort- og kjøretøyregister, biometriske data, reise- og passasjeropplysninger) og konkrete saksopplysninger og etterretningsinformasjon mellom medlemslandenes rettshåndhevende myndigheter.

Ved gjennomføringen av direktivet i norsk rett er Tolletaten ikke definert som «kompetent rettshåndhevende myndighet», i motsetning til hva som er tilfellet for tollmyndighetene i flere andre europeiske land. I Sverige regnes Tullverket som en rettshåndhevende myndighet etter direktivet. Dette gjør at Tullverket kan motta og gi informasjon fra og til andre nasjonale rettshåndhevende myndigheter, og har tilgang til Europol-plattformen. Plattformen gir Tullverket tilgang til ulike typer etterretningsinformasjon, som for eksempel informasjon om pågående eller tidligere etterforskninger samt etterretning om organisert kriminalitet.

Tolletaten må gå veien om politiet for å få tilgang til og dele tilsvarende etterretningsopplysninger og registerdata med andre land. Ekspertgruppen mener denne ordningen er til hinder for effektiv informasjonsflyt. Det understrekes at en statusendring for Tolletaten etter dette direktivet ikke vil endre eksisterende ansvarsforhold eller arbeidsdeling knyttet til etterforskning og påtale.

6.7 Vurderinger som er felles for samtlige myndigheter

6.7.1 Samarbeidsavtalene med sektormyndighetene bør bli tydeligere og mer konkrete

Tolletaten har i dag samarbeidsavtale med alle de 20 myndighetene etaten samarbeider med. Samarbeidsavtalene er etter ekspertgruppens syn for generelle, og sier svært lite om hva som er den faktiske arbeidsfordelingen. Da kan medarbeidere i Tolletaten og sektormyndighetene i det daglige samarbeidet forstå arbeidsdelingen ulikt, praktisere den ulikt eller bruke tid på å avklare hvem som har ansvar for hva. Avtalenes overordnede karakter kan også medføre at det innfortolkes at Tolletaten har et større ansvar enn etaten egentlig har.

Ekspertgruppen anbefaler at samarbeidsavtalene gjøres mer konkrete og operative ved å tydeliggjøre arbeidsdeling og grensesnitt. Avtalene bør spesifisere sektormyndighetenes bistand til etterretning og analyse, legge til rette for gode rutiner for informasjonsdeling og læringssløyfer og ha en tydelig omtale av ansvarsfordeling ved regelverksbrudd og ved beslag og sanksjonering. Avtalene bør også legge til rette for dialog om prioriteringer og om hva som er realistiske forventninger til Tolletatens kapasitet og kontrollnivå. Flere av forholdene omtalt i kapittel 6 bør med fordel reguleres i slike samarbeidsavtaler. Ekspertgruppen foreslår at det utvikles en generisk mal som kan tilpasses behovene i den enkelte samarbeidsrelasjonen. Slike avtaler kan også legge til rette for at Tolletaten utarbeider analyser og deler vareførselsdata med produkttilsynsmyndighetene. Avtalene kan dessuten støtte utarbeidelsen av langsiktige, rullerende kontrollplaner. Slike planer synliggjør

planlagt innsats over flere år og skaper felles forståelse for at ikke alt regelverk kan prioriteres like høyt hvert år.

6.7.2 Det er behov for raskere avklaring og oppfølging av lovbrudd

Tilbakeholdelse og beslag krever ressursbruk både til håndtering, lagring og eventuell destruksjon. Tolletaten bør ha rutiner og hjemler for å håndtere dette på en måte som ikke binder opp mer ressurser enn nødvendig i etaten og hos andre myndigheter. Når Tolletaten holder tilbake varer på grunn av mistanke om brudd på regelverk for import eller eksport, har etaten behov for avklaringer fra sektormyndigheten om lovbruddet skal forfølges strafferettslig, og hvordan varepartiet skal håndteres videre (for eksempel om det kan destrueres). Ekspertgruppen har inntrykk av at sene beslutninger i en del tilfeller fører til at slike varer oppbevares unødig lenge. Dette medfører lagringskostnader og administrativt merarbeid for Tolletaten.

Ekspertgruppens inntrykk etter møter med sektormyndigheter og Tolletaten er at det er lite systematisk dialog og samarbeid mellom Tolletaten og sektormyndighetene om hvordan mulige lovbrudd følges opp. Også Riksrevisjonen har tatt opp dette. I Dokument 3:6 (2022-2023) *Myndighetenes kontroll av grensekryssende avfallstransporter* påpekte Riksrevisjonen at Miljødirektoratet ikke mottok tilstrekkelig informasjon fra Tolletaten om personer og virksomheter som bryter regelverket gjentatte ganger.

I en del tilfeller er det også behov for å avklare hvilket regelverk som bør komme til anvendelse på lovbruddet, for eksempel om Tolletaten skal forfølge saken som et brudd på regler om tollbehandling eller om det skal forfølges etter produkttilsynsmyndighetenes regelverk.

Ekspertgruppen anbefaler at Tolletaten og produkttilsynsmyndighetene strukturerer sine arbeidsprosesser og avtaler en tydelig ansvarsdeling for å effektivisere både sanksjoneringen og beslagshåndteringen. Av læringshensyn bør Tolletaten også få systematiske tilbakemeldinger om utfallet i sakene de oversender.

Hvordan mindre alvorlige lovbrudd kan sanksjoneres effektivt er nærmere behandlet i kapittel 8.6.2.

7 Tolletatens samhandling med næringslivet og andre aktører i vareførselen - ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger

7.1 Problembeskrivelse

Ekspertgruppens mandat sier at ekspertgruppen skal vurdere dagens samhandling med næringslivet og andre aktører i vareførselen. Som beskrevet i kapittel 4.1 er vareførselen til og fra Norge i kontinuerlig vekst, internasjonal handel er fragmentert i internasjonale verdikjeder, og små forsendelser og netthandel med direkteimport fra produsent til forbruker øker kraftig. Logistikkbransjen er profesjonalisert og konsolidert, med store globale aktører som håndterer stadig mer sammensatte og tidskritiske varetransporter. Parallelt er antallet ikke-fiskale krav i vareførselen – knyttet til produktsikkerhet, miljø, energieffektivitet og etisk opprinnelse – stort og voksende.

Disse utviklingstrekkene stiller Tolletaten overfor en strukturell utfordring: oppgavemengden vokser, mens ressursene ikke kan forutsettes å øke tilsvarende (slik det også fremgår av ekspertgruppens mandat). Skal Tolletaten ivareta sitt samfunnsoppdrag innenfor eksisterende budsjettammer, er det behov for å tenke annerledes om samhandlingen med næringsliv og andre aktører i vareførselen. Etaten må utnytte de mulighetene som digitalisering, differensiert risikovurdering og bedre informasjonsutveksling gir.

Dagens tollprosedyrer behandler i praksis alle næringslivsaktører likt, uavhengig av aktørens størrelse, etterlevelseshistorikk og risikoprofil. Store, profesjonelle virksomheter med veldokumentert internkontroll underlegges de samme prosessene og dokumentasjonskravene som aktører som er ukjente for etaten. Eksisterende ordninger for forhåndsgodkjente aktører (AEO) gir i dag få reelle forenklinger. Slik ekspertgruppen ser det, medfører manglende reell differensiering mellom aktører at Tolletatens arbeidsmengde blir unødig stor.

Innføringen av Digitoll er et nødvendig og riktig moderniseringstiltak, men informasjonskravene fremstår på flere punkter som ikke tilstrekkelig tilpasset virkeligheten i moderne logistikk. En sentral utfordring er samlasttransporter, der varer fra flere avsendere til flere mottakere fraktes på samme transportmiddel. Kravet om at fullstendige opplysninger om varer og transportør skal foreligge senest ved grensepassering, kan være vanskelig å oppfylle, ettersom forsendelsesinnholdet kan endres helt frem mot grensen. Importøren trenger gjerne tid til å kontrollere mottatte varer og innhente dokumentasjon fra avsender i utlandet. Uten gode ordninger for å håndtere slike situasjoner risikerer grenseovergangene å bli flaskehalser med forsinkelser og unødige administrative byrder, ikke bare for næringslivet, men også for Tolletaten.

EU er Norges største handelspartner, og Norge er en del av EUs indre marked og EUs tollsikkerhetsområde. Norge deler også felles produktregelverk med EU. Likevel skiller pliktene i vareførselen i liten grad mellom varer fra EØS-området og varer fra tredjeland. Varer fra det indre marked er produsert i EU/EØS etter de samme felleseuropeiske reglene

som gjelder i Norge, eller sikkerhetsvurdert ved sikkerhetssonens yttergrense. Vareførselskontrollen bør derfor i størst grad innrettes mot varer fra tredjeland, og pliktene i vareførselen bør reflektere den ulike risikoprofilen for de to varestrømmene.

Netthandel og direkteimport av lavverdisendinger fra land utenfor EU er raskt voksende deler av vareførselen og representerer en særlig utfordring. VOEC-ordningen har vist seg effektiv for å sikre mva-inntekter, men mangler mekanismer for å ivareta produktsikkerhet og andre ikke-fiskale krav. Volumene er store, og avsendere og mottakere er ofte ukjente aktører for Tolletaten.

En siste problemstilling gjelder manuell ekspedering av reisende. En rekke tolloppgaver for privatpersoner, herunder valutadeklarasjoner, innførsel av kjæledyr og fortolling av varer som ikke er dekket av Kvoteappen, krever fysisk oppmøte ved bemannede tollsteder i åpningstiden. Dette er ressurskrevende for Tolletaten og lite brukervennlig for de reisende. Kapasiteten som bindes opp i manuelle ekspedisjoner, kunne alternativt vært brukt til styrket grensekontroll.

7.2 Oppsummering av anbefalinger

Ekspertgruppens vurderinger av Tolletatens samhandling med næringslivet og andre aktører i vareførselen kan oppsummeres med følgende anbefalinger:

1. Det bør foretas en helhetlig gjennomgang av pliktsubjektene og en forholdsmessighetsvurdering av informasjonskravene i Digitoll.
2. Det bør innføres en permanent ordning for midlertidig lagring.
3. Tolletaten bør innføre lettelser i tollbehandlingen for forhåndsgodkjente aktører.
4. Det rettslige grunnlaget for plikten til tilrettelegging for Tolletatens vareførselskontroll ved havner og flyplasser bør tydeliggjøres.
5. Reisende bør tilbys en digitalisert tollbehandling som ikke innebærer fysisk ekspedering på grensen.
6. Tollbehandlingen av netthandel bør harmoniseres med EUs netthandelsregime.

7.3 Ekspertgruppens vurdering av samhandlingen med næringslivet

7.3.1 Det bør foretas en helhetlig gjennomgang av pliktsubjektene og en forholdsmessighetsvurdering av informasjonskravene i Digitoll

Digitoll er det nye hovedløpet for næringslivet ved innførsel. Med Digitoll blir det obligatorisk å oppfylle melde- og opplysningsplikten digitalt og å velge en tollprosedyre senest ved grensepassering. Ekspertgruppen vurderer at informasjonskravene i Digitoll er omfattende og stiller spørsmål ved om det er behov for så mange krav og detaljert informasjon om varer senest ved grensepassering. Det bør derfor foretas en helhetlig gjennomgang av kravene, med en forholdsmessighetsvurdering av hvor mye informasjon som skal avgis om varer og transportører, når informasjonen skal avgis, og hvem som utpekes som ansvarlig for å avgi den (pliktsubjektene). Næringslivets kostnader ved å avgi opplysninger bør stå i forhold til kontrollnyten, og de enkelte informasjonselementene bør kunne begrunnes med at de er viktige for å avdekke smugling og annen ulovlig vareførsel.

Melde- og opplysningsplikten er viktig for Tolletaten fordi den gir Tolletaten opplysninger om transport og last, slik at etaten kan føre kontroll ved grensepassering. Når deklarasjonsopplysningene med Digitoll skal foreligge senest ved grensepassering, har etaten også i større grad vareinformasjonen tilgjengelig på kontrolltidspunktet uavhengig av melde- og opplysningsplikten.

Etter ekspertgruppens vurdering bør kravene til informasjonsavgivelse senest ved grensepassering begrenses til opplysninger Tolletaten trenger for å risikovurdere varene og avdekke innførsel av varer som utgjør en akutt og alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser. Øvrige opplysninger – herunder detaljerte deklarasjonsopplysninger som i første rekke har fiskal betydning – bør kunne avgis etter grensepassering, slik at importør eller speditør har mulighet for å foreta mottakskontroll. I påvente av deklarasjon kan varene legges på tollager eller midlertidig lager, jf. kapittel 7.3.2. En slik innretning kan lette de administrative byrdene for næringslivet uten å svekke den fiskale kontrollen, forutsatt at Tolletaten kan spore varene, har oversikt over den avgiftsmessige statusen og kjenner den ansvarlige aktøren. Informasjonskravene bør også kunne differensieres mellom forhåndsgodkjente og øvrige aktører, i tråd med anbefalingen i kapittel 7.3.3.

Etter ekspertgruppens syn bør det vurderes lettelser i pliktene for vareførsel med EU/EØS. Som del av det indre marked og EUs tollsikkerhetsområde, deler Norge felles produktregelverk med EU, og varer fra det indre marked er allerede produsert etter felleseuropeiske regler eller kontrollert ved yttergrensen. Kontrollbehovet er derfor lavere enn for tredjelandsvarer som innføres til Norge. EU krever ikke forhåndsvarsling for varer fra det indre marked, og medlemslandene har ingen tilsvarende plikt seg imellom.

Gjennomgangen av informasjonskravene i forbindelse med Digitoll bør også omfatte pliktsubjektene. Melde- og opplysningsplikten og deklarasjonsplikten har ulike pliktsubjekter: Føreren av transportmiddelet er ansvarlig for melde- og opplysningsplikten, herunder for at det er samsvar mellom leverte opplysninger og faktisk last, jf. vareførselsloven § 2-3, mens importøren (eller eksportøren) er ansvarlig for deklarasjonen. Høringsinstansene har pekt på at dette skaper uklare ansvarsforhold, særlig ved samlast, der føreren i praksis ikke kan kontrollere opplysninger om andre aktørers gods. NHO Logistikk og Transport har anført at førerens plikter i mange tilfeller er urimelige eller umulige å oppfylle, og innmelding på vegne av andre utgjør fortsatt en juridisk og operasjonell risiko for transportørene. Gjennomgangen bør derfor vurdere om regelverket utpeker de riktige pliktsubjektene, og i hvilken grad disse faktisk har tilgang til informasjonen som kreves for å oppfylle pliktene.

For øvrig er ekspertgruppen kjent med at Tolletaten planlegger for Digitoll også ved utførsel av varer. Ved utførsel er det viktig at Tolletaten legger til rette for at næringslivet ikke trenger å stanse på grensen for nødvendige attestasjoner som bekrefter at utførsel har funnet sted, slik at utførselen kan skje sømløst og effektivt.

7.3.2 Det bør innføres en permanent ordning for midlertidig lagring

Importører har ikke alltid fullstendig informasjon om en forsendelse idet varene skal passere grensen. Samlasttransporter kan gjøre det krevende å sammenstille alle nødvendige opplysninger om varespesifikasjoner, tollverdi og tariffing ved grensepassering. I tillegg kan

det ta tid å innhente dokumentasjon fra avsender i utlandet, for eksempel opprinnelsessertifikater, og å avklare nødvendige tillatelser fra sektormyndigheter.

Ved import til EU har EU en ordning for midlertidig lagring, regulert i EUs tollkodeks (UCC). Formålet er å gi importøren tid til å fullstendiggjøre tolldeklarasjonen uten at dette stopper opp vareflyten. Når varene ankommer, plasseres de i godkjente lagerlokaler, og importøren har inntil 90 dager til å avklare tollprosedyre og å avgi fullstendig deklarasjon. I denne perioden kan importøren fysisk kontrollere faktisk mottatt gods, bekrefte korrekt tollverdi og innhente nødvendige tillatelser. Dette er ikke en tollprosedyre, men en praktisk buffer mellom grensepassering og formell tollklarering – med tollmyndighetenes tilsyn og sporbarhet av varene som forutsetning.

Norge står overfor de samme logistiske behovene. At Tolletaten i forbindelse med utfasing av direktekjøringsordningen har innført Tollager E – en midlertidig overgangsordning med svært få krav til vareinformasjon ved grensepassering – bekrefter at behovet for en slik buffer er reelt. Tollager E er imidlertid en behovsprøvd og midlertidig ordning.

Ekspertgruppen legger til grunn at det er behov for en permanent ordning for å ta varer inn i Norge i påvente av fullstendig vareinformasjon, og at det mest hensiktsmessige er å innføre en permanent ordning for midlertidig lagring som langt på vei speiler EUs modell. En slik ordning vil redusere risikoen for at grenseovergangene blir flaskehalser der varer blir stående på grensen i påvente av nødvendige opplysninger. Det vil også gi importørene et tidsvindu til å kontrollere faktisk mottatt gods og dermed redusere behovet for etterregistreringer og omberegninger av tollverdi. Trenden i internasjonal vareførsel er at næringslivet tilpasser seg at stadig flere opplysninger skal leveres i forkant av, eller senest ved, grensepassering. Dessuten utgjør et stopp i vareflyten som følge av mangelfulle opplysninger en kostnad for næringslivet. Ekspertgruppens vurdering er på denne bakgrunn at midlertidig lagring ikke vil bli et nytt hovedløp eller benyttes i stort omfang, men at det kan være viktig for næringslivet i situasjoner der fullstendige vareopplysninger ikke er klare. Kostnadene for Tolletaten anses ikke å være store.

7.3.3 Tolletaten bør innføre lettelser i tollbehandlingen for forhåndsgodkjente aktører

Dagens tollbehandlingsprosesser behandler alle aktører likt, uavhengig av etterlevelseshistorikk og risikoprofil. Store, profesjonelle logistikk- og handelsvirksomheter er avhengige av standardisering, systematikk og regeletterlevelse i sine interne systemer, og risikoen for bevisste regelbrudd er lav. For disse aktørene kan kontrollen dreies bort fra kontroll med deklarasjoner og varer på grensen og heller innrettes mot kontroll av om virksomhetene har tilfredsstillende internkontroll og mot revisjonsbasert etterkontroll av virksomhetenes data. Ved innføring av tillitsbaserte ordninger vil revisjonsbasert kontroll bli et enda viktigere kontrollverktøy enn i dagens situasjon. Differensiering mellom aktører gjør det mulig å rette kontrollen mer målrettet mot dem med størst risiko for regelbrudd, i tråd med prinsippet om risiko- og vesentlighetsbasert kontroll.

Norge har allerede en ordning for forhåndsgodkjente aktører, AEO, som i prinsippet skal gi pålitelige virksomheter forenklede tollprosesser. Ekspertgruppen vurderer imidlertid at ordningen, slik den fungerer i dag, ikke gir reelle forenklinger. Direktekjøringsordningen har frem til nå fungert som den primære forenklingen for næringslivet, og AEO-statusen har

dermed ikke gitt vesentlig merverdi. Når direktekjøringen avvikles og erstattes av Digitoll, oppstår det et behov for en ny og mer reell sertifiseringsordning.

I EUs tollreform, jf. kapittel 4.4, foreslås det å etablere en ny kategori forhåndsgodkjente aktører kalt Trust & Check Trader. Ordningen er rettet mot de største og mest pålitelige aktørene – typisk store logistikk- og handelsvirksomheter som deler sanntidsdata om vareførselen direkte fra sine egne interne systemer. Trust & Check Trader-sertifisering innebærer betydelige lettelser: varer frigis automatisk uten tolldeklarasjon, virksomhetene kan selv frigi varer til fri disponering, og toll og avgifter håndteres gjennom periodiske oppgjør i stedet for per forsendelse, jf. kapittel 4.4.2. I praksis flyttes kontrollen fra grensen over til løpende innsyn i virksomhetenes data.

Tolletaten og Finansdepartementet bør følge EUs arbeid med Trust & Check Trader tett, med mål om å etablere en tilsvarende ordning i Norge og oppnå gjensidig anerkjennelse av sertifiseringer mellom EU og Norge. Det er usikkert hvor mange aktører som vil kvalifisere for Trust & Check Trader-autorisasjon. Uavhengig av dette kan det derfor være behov for differensierte prosesser også for øvrige forhåndsgodkjente aktører, for eksempel samlet og periodevis deklarasjon. Ekspertgruppen har ikke gått nærmere inn på slike lettelser, og lettelsene må konkretiseres og vurderes nærmere ved en eventuell implementering.

7.3.4 Det rettslige grunnlaget for plikten til tilrettelegging for Tolletatens vareførselskontroll ved havner og flyplasser bør tydeliggjøres

Ved havner, fergeleier, flyplasser og jernbane- og bussterminaler med utenlandstrafikk har Tolletaten behov for å få tilgang til og tilrettelegging for kontroll av varer og reisende. Å legge til rette for tollkontroll er en forutsetning for å kunne drifte denne typen infrastruktur. Kostnadene knyttet til å legge til rette for Tolletatens virksomhet bør derfor bæres av infrastruktureieren, på lik linje med andre ordinære driftskostnader.

Ekspertgruppen erfarer at Tolletaten møter utfordringer når det gjelder tilrettelegging for kontrollfasiliteter og grensekontroll. Ved utvidelser eller ombygginger bør Tolletaten involveres tidlig og gis rammevilkår som gjør det mulig å utføre kontrolloppdraget på en effektiv måte.

Omfanget av tilretteleggingsplikten bør vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle, ettersom kravene vil variere ut fra transportmengde, trafikktype og lokale forhold. Dagens rettslige grunnlag (jf. omtale i kapittel 3.4.7) fremstår imidlertid som uklart. At krav til fysiske kontrollfasiliteter i enkelte tilfeller fastsettes som vilkår i offentlige driftstillatelser – fremfor å være tydelig lovhjemlet – skaper uforutsigbarhet for både infrastruktureiere og Tolletaten. Det er derfor behov for å klargjøre og styrke regelverket, slik at Tolletaten får et tydeligere rettslig grunnlag for å stille tydelige, bindende krav som ivaretar behovet for en effektiv kontroll.

7.4 Ekspertgruppens vurdering av samhandlingen med privatpersoner

7.4.1 Reisende bør tilbys en digitalisert tollbehandling som ikke innebærer fysisk ekspedering på grensen

Mange tollbehandlingsprosesser for reisende krever i dag fysisk oppmøte på et bemannet ekspedisjonssted i åpningstiden. Dette gjelder blant annet valutadeklarasjoner, inn- og utførsel av kjæledyr, midlertidig innførsel av våpen uten EUs våpenpass og fortolling av næringsmidler og landbruksvarer. For de reisende er det tungvint; for Tolletaten binder det opp kapasitet som alternativt kunne styrket kontrollvirksomheten. Behovet for fysisk ekspedisjon legger dessuten føringer for etatens tilstedeværelse og åpningstider ved grensestasjonene, jf. nærmere omtale i kapittel 9.

Reisende bør tilbys digitale selvbetjeningsløsninger for alle gjøremål som i dag krever ekspedering på grensen. Når dette er på plass, bortfaller behovet for fysisk ekspedisjon og skillet mellom rød og grønn sone. Tolletatens rolle ved grensen rendyrkes da til kontroll med om krav faktisk er oppfylt. Enkle og tilgjengelige digitale løsninger vil dessuten kunne bidra til økt etterlevelse. Ekspertgruppen er kjent med at Tolletaten tidligere har arbeidet med en «Digital rødsone». Staten har allerede en app for klarering (Kvoteappen), men det er begrenset hvilke varer som kan fortolles i den.

Ekspertgruppen har ikke kartlagt uttømmende hvilke krav som i dag betinger manuell ekspedering, men dette gjelder et betydelig antall varetyper og situasjoner. Utvikling av heldigitale løsninger for alle reisende krever langsiktige investeringer og må fases inn over tid. Når behovet for fysiske publikumsekspedisjoner faller bort, frigjøres kapasitet som i dag bindes opp i ekspedisjonsarbeid. Denne kapasiteten kan blant annet omdisponeres til styrket grensekontroll. Se også kapittel 9.

I en overgangsperiode vil etaten måtte opprettholde manuell ekspedisjon for oppgaver som ennå ikke er digitalisert. For å hente ut gevinstene ved digitaliseringen fortløpende bør slike ekspedisjonsoppgaver kanaliseres til et begrenset antall grenseoverganger, og manuelle tjenester kan gebyrlegges, jf. nærmere omtale i kapittel 9. Det gir reisende insentiver til å velge digitale løsninger og reduserer antall manuelle ekspedisjoner, samtidig som de som ikke ønsker å benytte digitale løsninger fortsatt har et tilbud.

Overgangen fra manuell ekspedisjon til digitale selvbetjeningsløsninger må skje i tett dialog med relevante sektormyndigheter. Mange av de aktuelle ekspedisjonsoppgavene utfører Tolletaten på vegne av andre etater (for eksempel kontroll ved inn- og utførsel av kjæledyr) og samordning av prosesser og tilpasning av regelverk er en forutsetning for helhetlige og brukervennlige tjenester.

7.4.2 Tollbehandlingen av netthandel bør harmoniseres med EUs netthandelsregime

Tollbehandlingen av netthandel fra tredjeland bør i størst mulig grad harmoniseres med tiltakene og prinsippene i EUs kommende tollreform, jf. omtale i kapittel 4.4. Når EU innfører strengere restriksjoner på netthandelen, så kan dette medføre dårligere produktbeskyttelse i

Norge enn i EU. Ekspertgruppen mener derfor Norge bør innføre tilsvarende ordninger som EU.¹¹⁵

For å møte utfordringene som følger av veksten i direkteimport av lavverdisendinger til forbrukere, flyttes ansvaret for etterlevelse av vareførselspliktene fra den enkelte forbruker til netthandelsplattformene. I EUs tollreform foreslås det et nytt netthandelsregime der netthandelsplattformer gjøres økonomisk og juridisk ansvarlig for etterlevelse av både fiskale krav og produktkrav gjennom en såkalt «deemed importer»-modell, jf. omtale i kapittel 4.4. Dette er tenkt å øke produktsikkerheten i EU for forbrukere.

EUs tollreform omfatter også innføring av et håndteringsgebyr for å dekke tollmyndighetenes merkostnader ved kontroll av netthandelsforsendelser. Ved å avgiftsbelegge hver enkelt forsendelse vil nettplattformene og transportørene få økonomiske incentiver til å legge om logistikken. I stedet for dagens strøm av millioner av enkeltpakker sendt direkte til forbrukere, vil et gebyr stimulere aktørene til å samle varene i bulkforsendelser og benytte tollagre i EU. Dette vil bringe deklarereringen og kontrollen i mer ordnede former, før varene splittes opp og distribueres.

På lengre sikt kan det være ønskelig at de største netthandelsplattformene sertifiseres som «Trust & Check Trader» eller gis en lignende sertifisering. Kontrollfokuset kan da flyttes fra enkeltpakker og over til netthandelsplattformens informasjon om varene, produsentene og forsyningskjedene samt handelsplattformens internkontroll.

¹¹⁵ I forbindelse med behandling av revidert nasjonalbudsjett 2026 fattet Stortinget til orientering følgende anmodningsvedtak «*Stortinget ber regjeringen utrede, med sikte på å innføre, hvordan lavverdipakker kan ilegges toll og mulig kontrollgebyr slik at det norske tollsystemet harmonerer bedre med våre naboland*».

8 Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger av styring av og prioritering i Tolletaten

8.1 Problembeskrivelse

I årene som kommer vil det være behov for enda tydeligere prioriteringer enn i dag. Omfanget av vareførsel og regelverk som regulerer denne ventes å øke, jf. kapittel 4, uten at ressursene til Tolletaten ventes å øke, jf. ekspertgruppens mandat. Det er i dag Tolletaten selv som avgjør hvordan kontrollen med ulike regelverk og varer skal prioriteres. Etaten mottar i svært liten grad føringer fra Finansdepartementet på disse prioriteringene, for eksempel overordnede prioriteringskriterier. Departementet innhenter heller ikke informasjon om hvordan Tolletaten prioriterer sine kontrollressurser. Samlet sett innebærer dette at viktige prioriteringer i Tolletaten i liten grad er tema i styringsdialogen.

Ekspertgruppens inntrykk er at sektormyndigheter ikke har en fullt ut realistisk forståelse av hva Tolletaten kan bidra med innenfor deres sektor, og at sektormyndighetenes foreslåtte prioriteringer til Tolletaten innenfor eget regelverk ikke er tydelige nok (jf. kapittel 6). Det vil gi bedre utnyttelse av samfunnets ressurser hvis Tolletaten mottar tydeligere prioriteringer fra sektormyndighetene og legger disse prioriteringene til grunn for kontrollvirksomheten.

Tolletaten vurderer hvordan kontrollen med ulike regelverk skal prioriteres ut fra risiko og vesentlighet. Tolletatens systemer for utarbeidelse av prioriteringer og såkalt «sentral objektutvelgelse» fremstår som gode, men ekspertgruppens inntrykk er at prioriteringene i for liten grad er styrende for etatens fysiske kontroller på grensen. Til tross for en stor satsing på etterretning og analyse i etaten, var andelen av de fysiske kontrollene som var basert på etterretning bare 8,6 pst. i 2025.¹¹⁶ Skal etatens prioriteringer bli førende, bør kontrollvirksomheten i større grad være etterretningsbasert og etatens kontrollregler og analyser forbedres. Det samme gjelder læringssløyfer mellom kontrollresultater og etatens etterretning.

Allmennpreventive hensyn tilsier at Tolletaten også i noen grad må føre kontroll med mindre alvorlig lovbrudd. Det vil også være slik at selv om Tolletaten innretter kontrollen mot høyt prioriterte områder, vil det også avdekkes mindre alvorlige overtredelser som «bifangst». For å holde ressursbruken ved lavt prioriterte beslag nede, bør disse kunne sanksjoneres mer effektivt enn i dagens situasjon – og uten å involvere påtale- og sektormyndighet.

8.2 Oppsummering av anbefalinger

Ekspertgruppens vurderinger og anbefalinger om styring og prioritering i Tolletaten kan oppsummeres som følger:

Når det gjelder styringen fra Finansdepartementet, anbefaler ekspertgruppen at:

1. Finansdepartementet bør fastsette overordnede prioriteringskriterier for Tolletatens kontrollvirksomhet.

¹¹⁶ Tolletatens årsrapport (2025)

2. Finansdepartementet bør innhente mer informasjon om Tolletatens faktiske prioritering i kontrollvirksomheten.
3. Finansdepartementet bør styrke koordineringen med andre departementer.
4. Tolletatens rolle i kriminalitetsbekjempelsen bør tydeliggjøres i etatens hovedinstruks.

Angående oppfølgingen av kontrollprioriteringer fra sektormyndigheter (jf. kapittel 6), anbefaler ekspertgruppen at:

5. Tolletaten bør ha gode systemer og prosesser for å følge opp sektormyndighetenes kontrollprioriteringer.

Ekspertgruppen anbefaler følgende overordnede prioriteringskriterier:

6. Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot varer som utgjør en alvorlig risiko.
7. Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot varer det er mest hensiktsmessig å kontrollere på grensen.
8. Tolletatens vareførselskontroll bør bidra til opplevd oppdagelsesrisiko også på områder som ikke omfattes av de overordnede prioriteringene.
9. Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot varer fra tredjeland.
10. Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot avdekking av organisert, grensekryssende kriminalitet.

Angående Tolletatens iverksetting av kontrollprioriteringer, anbefaler gruppen at:

11. Etterretning og analyse i Tolletaten bør være hovedgrunnlaget for Tolletatens objektutvelgelse.
12. Sanksjonering av mindre alvorlige overtredelser bør håndteres mer effektivt.

8.3 Styring fra Finansdepartementet – vurderinger og anbefalinger

8.3.1 Finansdepartementet bør fastsette overordnede prioriteringskriterier for Tolletatens kontrollvirksomhet

Finansdepartementets tildelingsbrev formidler Stortingets vedtak og forutsetninger, samt andre føringer og forventninger fra departementet. Departementet kan fastsette enkelte «prioriterte tiltak» under hvert hovedmål (se kapittel 3.1 for en oversikt over Tolletatens samfunnsoppdrag og hovedmål). For 2026 omfatter disse tiltakene blant annet å «[b]idra til etterlevelse av eksportkontrollregelverket og sanksjonsregelverket» og å yte «[ø]kt innsats mot narkotikasmugling». Slike prioriterte tiltak kan anses som tidsavgrensede, for eksempel knyttet til økte bevilgninger. Utover hovedmålene og prioriterte tiltak, gir Finansdepartementet ingen føringer på hvordan Tolletaten skal disponere sine ressurser mellom regelverkene Tolletaten bidrar til å håndheve. En begrunnelse for denne delegasjonen er blant annet uttrykt i Finansministerens svar til Riksrevisjonens undersøkelse av *myndighetenes arbeid med eksportkontroll av strategiske varer* (Dokument 3:4 (2020-2021)):

«Jeg vil presisere at departementet i utgangspunktet ikke gir føringer om ev. ressursbruk eller bruk av kontrollvirkemidler. Mitt utgangspunkt er at Tolletaten står nærmest til å vurdere sin ressurs- og virkemiddelbruk basert på risiko og vesentlighet, og til å prioritere ressursene mellom ulike områder og arbeidsoppgaver, herunder håndhever regelverk for et tyvetalls

andre myndigheter. Jeg mener dette er i samsvar med god praksis for etatsstyring. Tolletaten har begrensede ressurser, og tolldirektøren må prioritere og gjøre en helhetlig vurdering av hva som er best ressursanvendelse for hele etaten.»

Finansdepartementets utgangspunkt er at kontrollprioriteringene i hovedsak må bygge på faglige vurderinger i Tolletaten basert på risiko og vesentlighet. Detaljstyring fra departementet kan undergrave mulighetene til å gjøre helhetlige prioriteringer i etaten og bør derfor unngås. Ekspertgruppen er i utgangspunktet enig i denne prinsipielle tilnærmingen. Ekspertgruppen anbefaler likevel at departementet gir noen overordnede kriterier for Tolletatens kontrollprioriteringer. Ekspertgruppens forslag til kontrollprioriteringer beskrives i kapittel 8.5. Tolletaten håndhever svært mange ulike regelverk og hvordan Tolletaten prioriterer mellom disse, er til en viss grad et politisk spørsmål og noe departementet bør være med på å definere. I bunn og grunn handler dette om hvordan Finansdepartementet mener det er fornuftig at Tolletaten skal bruke sine (knappe) kontrollressurser. Overordnede prioriteringskriterier fra departementet vil kunne bidra til en mer informativ styringsdialog og økt bevissthet rundt hva det er hensiktsmessig at Tolletaten skal bruke sine kontrollressurser på. Ekspertgruppen viser også til at det tidvis kan være behov for politiske prioriteringer mellom ulike områder, for eksempel ved øremerkede bevilgninger. Fastsetting av overordnede prioriteringskriterier vil også kunne være disiplinerende i Tolletatens dialog med sektormyndighetene om prioriteringer innenfor sektorregelverkene. Tolletaten bør da kunne forutsette at sektormyndighetenes innspill til prioriteringer på eget område må skje innenfor de fastsatte overordnede prioriteringskriteriene fra Finansdepartementet. Hvis ikke, vil det være legitimt for Tolletaten å nedprioritere sektormyndighetenes innspill.

8.3.2 Finansdepartementet bør innhente mer informasjon om Tolletatens faktiske prioritering i kontrollvirksomheten

Finansdepartementets praksis med å ikke gi detaljerte føringer om ressursbruk på ulike kontrollområder utelukker ikke at departementet kan innhente informasjon om Tolletatens kontrollvirksomhet og prioriteringer. Det kan gi departementet mer kunnskap og bidra til at styringsdialogen bygger på et bedre faglig grunnlag.

Å etterspørre informasjon, men ikke gi konkrete føringer om underliggende etats kontrollprioriteringer, kan lede til forventninger i etaten og departementet om mer detaljert oppfølging, selv om intensjonen ikke er å styre på enkeltområder. Eksempelvis kan departementet ut fra en forståelse av aktivitetsplikt, se seg nødt til å stille detaljerte spørsmål hvis rapporteringen belyser svakheter. På den annen side vil departementets ansvar for handlinger og prioriteringer i underliggende virksomheter ikke endres av informasjonsomfanget fra virksomheten til departementet.

Ekspertgruppen anbefaler at Finansdepartementet innhenter mer informasjon om Tolletatens kontrollaktivitet og prioriteringer, og sammen med Tolletaten vurderer hva som kan være en god avgrensning, detaljeringsgrad og frekvens på slik rapportering. Ekspertgruppen viser her til at Finansdepartementet de seneste årene har innhentet en egen rapport om etatens kontrollarbeid fra Skatteetaten, og antar at det kan være nyttig å se hen til erfaringene med dette.

8.3.3 Finansdepartementet bør styrke koordineringen med andre departementer

Finansdepartementet har ikke systematisk koordinering og dialog med andre departementer om Tolletatens prioriteringer og ressursinnsats på ulike områder. Hvis overordnede kriterier for prioriteringer, for eksempel i tråd med ekspertgruppens forslag, nedfelles i tildelingsbrevet, bør disse forelegges departementer som har underliggende etater Tolletaten fører vareførselskontroll på vegne av. Slik foreleggelse vil bidra til forankring og felles forståelse på tvers av departementer om Tolletatens kapasitet og rolle. Men det bør unngås at en slik prosess fører til økt detaljstyring av Tolletaten. Departementer vil kunne foreslå å øke detaljeringsgraden for å ivareta egen sektor. Tolletatens mer detaljerte koordinering med sektormyndigheter bør derfor skje på etatsnivå. Det er etatene som har nærhet til regelverket og best kunnskaper over virkemiddelbruken og sammenhenger mellom ressursbruk og nytte av kontroll.

Videre bør dialogen mellom Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet styrkes for å bidra til at Tolletatens bidrag i kriminalitetsbekjempelsen er samkjørt med politiets prioriteringer. Dette er spesielt viktig dersom det er bevilget øremerkede midler knyttet til Tolletatens rolle i bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet. Denne type føringer innebærer ikke at Finansdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet skal gi detaljerte felles prioriteringer av innsatsen, men at de styrende departementene gir tydeligere felles forventninger og målbilder for etatenes arbeid med kriminalitetsbekjempelse på grensen i forbindelse med vareførselen. Dette vil bidra til økt samhandling og at etatenes samlede ressurser brukes effektivt og målrettet.

8.3.4 Tolletatens rolle i kriminalitetsbekjempelsen bør tydeliggjøres i etatens hovedinstruks

Ekspertgruppen viser til anbefaling i kapittel 6 om å bedre samhandlingen mellom Tolletaten og politiet. Dette for å sikre en mer felles prioritering av innsatsen for å bekjempe alvorlig kriminalitet. Tolletatens rolle i bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet bør komme tydeligere til uttrykk i Finansdepartementets styring av etaten. Tolletatens rolle knyttet til bekjempelse av alvorlig, grensekryssende kriminalitet bør reflekteres i etatens hovedinstruks.

8.4 Tolletatens oppfølging av kontrollprioriteringer fra sektormyndigheter – vurderinger og anbefalinger

8.4.1 Tolletaten bør ha gode systemer og prosesser for å følge opp sektormyndighetenes kontrollprioriteringer

Tolletatens samhandling og arbeidsdeling med sektormyndighetene er nærmere beskrevet i kapittel 6. Som beskrevet i kapittel 6, mener ekspertgruppen at sektormyndighetene bør ta større ansvar for å vurdere risiko for regelverksbrudd i egen sektor, herunder identifisere de mest vesentlige truslene og formidle disse til Tolletaten. Dette innebærer at sektormyndighetene bidrar med mer konkrete og tydelige kontrollprioriteringer innenfor sine ansvarsområder og regelverk. Tolletaten må på sin side, innenfor rammene av tilgjengelige ressurser og de overordnede prioriteringskriteriene som gjelder for etatens kontrollvirksomhet, legge til grunn sektormyndighetenes prioriteringer. Det følger også av

denne arbeidsdelingen at Tolletaten må ha gode systemer og prosesser for å innhente prioriteringer fra sektormyndighetene og god dialog om oppfølgingen av disse.

8.5 Kontrollprioriteringer i Tolletaten – ekspertgruppens anbefalinger

Ekspertgruppen mener Tolletatens vareførselskontroll bør være basert på risiko og vesentlighet. Det vil si at det føres mest kontroll der det er størst risiko for regelverksbrudd og der konsekvensene er mest alvorlige. Det følger av ekspertgruppens mandat at det skal foreslås prioriteringskriterier som ekspertgruppen mener vil legge til rette for at Tolletaten kan bidra til å forhindre alvorlig, grensekryssende kriminalitet og hendelser med alvorlige konsekvenser for samfunnet, samtidig som Tolletatens samfunnsoppdrag ivaretas. Prioriteringskriteriene er ikke rangerte, og de er ment som en overordnet rettesnor for hvordan det er hensiktsmessig at Tolletaten innretter sin vareførselskontroll. Med dette mener ekspertgruppen at etaten bør innrette etterretnings- og analysevirksomheten, deklarasjonskontrollen og den fysiske kontrollen på grensen med sikte på å avdekke varer som faller inn under kriteriene.

Ekspertgruppen mener at tydelige prioriteringskriterier vil være nyttig i styringsdialogen mellom Finansdepartementet og Tolletaten, og mellom Tolletaten og sektormyndighetene. I dialogen med sektormyndighetene vil tydelige prioriteringskriterier gi bedre ryggdekning for å be om tydeligere prioriteringer fra sektormyndighetene innenfor deres regelverk.

8.5.1 Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot varer som utgjør en alvorlig risiko

Tolletaten bør prioritere å kontrollere varer som utgjør en alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser. Eksempler på ulovlig vareførsel Tolletaten bør prioritere å avdekke er innførsel av skytevåpen, sprengstoff, store narkotikapartier, animalske produkter med risiko for dyre- og plantesykdommer og store toll- og avgiftsunndragelser. Eksempler på varer Tolletaten ikke bør prioritere vareførselskontroll med, fordi de ikke utgjør en slik alvorlig risiko, er varer med brudd på produktkrav som ikke er begrunnet i liv og helse, eksempelvis krav til energieffektivitet. Tolletaten bør heller ikke prioritere håndhevelse av kvalitetsforskrifter (for eksempel ved eksport av fisk) eller immaterielle rettigheter (IPR-varer; falske varer) med mindre produktene kan utgjøre en alvorlig risiko (som i tilfellet falske legemidler).

8.5.2 Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot varer det er mest hensiktsmessig å kontrollere på grensen

Selv for vareførsel som ikke utgjør en alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser, kan det være hensiktsmessig at Tolletaten forestår kontrollen på grensen. Dette er i de tilfeller der Tolletaten har bedre forutsetninger for å avdekke brudd på vareførselsregler enn sektormyndigheter har.

I mange tilfeller er det ikke nødvendigvis slik at grensen er det mest hensiktsmessige stedet for vareførselskontroll. Det kan være vanskeligere å avdekke ulovlige varer på grensen enn etter at varene er kommet inn i landet fordi sektormyndighetene har bedre forutsetninger enn Tolletaten for å føre kontroll med etterlevelsen av gjeldende regelverk. Videre overvåker

bransjeaktører sine konkurrenter og kan melde fra til relevant sektormyndighet ved mistanke om regelbrudd. Tolletaten bør ikke prioritere vareførselskontroll med slik vareførsel.

For vareførsel som verken faller inn under «alvorlig risiko» eller «mest hensiktsmessig å kontrollere på grensen», mener ekspertgruppen det er mest hensiktsmessig at relevant sektormyndighet selv kontrollerer etterlevelse av regelverk, jf. kapittel 6.

8.5.3 Tolletatens vareførselskontroll bør bidra til opplevd oppdagelsesrisiko også på områder som ikke omfattes av de overordnede prioriteringene

På områder som ikke er prioriterte, bør Tolletatens vareførselskontroll av allmennpreventive hensyn innrettes slik at det er en opplevd oppdagelsesrisiko i samtlige varestrømmer og ved alle grenseoverganger. Mye vil fanges opp som «bifangst» i den prioriterte kontrollen. Dessuten bør Tolletaten tidvis føre kontroll med ulovlig vareførsel som i seg selv verken utgjør en alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser, eller kan knyttes til organisert kriminalitet. Slik kontroll bør etter ekspertgruppens syn gjøres med rullerende flerårige og langsiktige kontrollplaner. Ved avdekking av ulovlige forhold knyttet til denne type varer er det viktig at Tolletaten har mulighet til å raskt og effektivt sanksjonere regelbruddet, se nærmere kapittel 8.6.3.

8.5.4 Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot varer fra tredjeland

At Norge er en del av det indre marked og EUs tollsikkerhetssone innebærer at varer som tilvirkes i eller er innført i det indre marked skal oppfylle felles produktkrav og tillates fritt sirkulert i hele det indre markedet, inkludert Norge. EUs tollsikkerhetssone legger opp til at kontrollen med vareførselen flyttes til kontroll med varer fra tredjeland ved EUs yttergrense. Norge er en del av tollsikkerhetssonen og som en konsekvens bør også Tolletatens vareførselskontroll, med den registrerte vareførselen til og fra Norge innrettes på samme måte. Vareførselskontroll med varer fra tredjeland bør derfor prioriteres over kontroll med varer fra det indre marked. For uregistrert vareførsel, smugling, er det ikke grunnlag for å skille mellom EU/EØS og tredjeland.

8.5.5 Tolletaten bør innrette vareførselskontrollen mot avdekking av organisert, grensekryssende kriminalitet

Organisert, grensekryssende kriminalitet er et alvorlig problem for samfunnet, jf. kapittel 4.3 og 6.1.

Ekspertgruppen mener Tolletaten har et viktig bidrag i bekjempelsen av organisert kriminalitet og at Tolletaten - innenfor rammen av sitt samfunnsoppdrag - bør innrette vareførselskontrollen mot å avdekke ulovlig vareførsel som kan spores til slik kriminalitet. Dette er en selvstendig anbefaling, fordi det ikke nødvendigvis er slik at organiserte kriminelles vareførsel i seg selv utgjør en alvorlig risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser i Norge. Inntekter fra ulovlig vareførsel der selve varen ikke utgjør en alvorlig risiko kan likevel benyttes til å finansiere alvorlig kriminalitet. Summen av slik virksomhet vil kunne utgjøre en alvorlig trussel for Norge. Eksempler er eksport av større mengder tyvgods og valuta, ulovlig eksport av avfall, organisert MVA-bedrageri og organisert handelsbasert hvitvasking.

Ekspertgruppen mener videre at det er avgjørende at politiet og Tolletatens prioriteringskriterier samkjøres på dette området, fordi politiet har hovedansvaret for bekjempelsen av organisert kriminalitet. Det er derfor ikke Tolletaten selv som skal definere hvilken vareførsel som skal prioriteres for kontroll på dette område, fordi den faller inn under kategorien organisert kriminalitet, jf. kapittel 6.6.1.

8.6 Arbeid med – og iverksetting av – kontrollprioriteringer i Tolletaten – vurderinger og anbefalinger

8.6.1 Etterretning og analyse i Tolletaten bør være hovedgrunnlaget for Tolletatens objektutvelgelse

Ekspertgruppens vurdering er at Tolletaten har innført gode strukturer og prosesser for å fastsette sine kontrollprioriteringer, og etaten utarbeider gode analyse- og etterretningsprodukter, blant annet den årlige trusselvurderingen, de fellesoperative prioriteringene og virkemiddelplanen. Likevel er andelen etterretningsbaserte kontroller lav: I 2025 var bare 8,6 pst. av de fysiske kontrollene etterretningsbaserte, ned fra 12 pst. i 2024, jf. Tolletatens årsrapporter for 2024 og 2025. Selv om andelen kan være vanskelig å måle presist, er ekspertgruppen overrasket over at den ikke er høyere, gitt etatens satsing på etterretning og analyse. Lokale vurderinger spiller fortsatt en helt sentral rolle i kontrollutvelgelsen. Kontrollanmodningene fra de sentrale fagmiljøene er ikke forpliktende for førstelinjen, og det lokale tollstedet kan se bort fra dem, for eksempel på grunn av manglende ressurser eller lokale prioriteringer.

Ekspertgruppen mener etterretning bør være førende for kontrollvirksomheten, og at sentral etterretning og analyse bør være hovedgrunnlaget for objektutvelgelsen. Det vil bidra til at kontrollene samsvarer med etatens prioriteringer og styres mot de områdene og transportene der den alvorlige, grensekryssende kriminaliteten finner sted. Økt bruk av sentral etterretningsbasert objektutvelgelse betyr ikke at erfaringer fra førstelinjen er lite relevant. Erfaringer fra kontrollarbeidet på grensen er og vil forbli en viktig «sensor» for informasjonsinnhenting og for å avdekke nye trender og modus. Selv med økt vekt på sentral objektutvelgelse, bør førstelinjen dessuten kunne bruke skjønn i den faktiske kontrollen på grensen og avgjøre hvor omfattende en kontroll skal være, hvilke virkemidler som skal brukes og når kontrollen kan avsluttes.

En forutsetning for dette er at læringssløyfene mellom førstelinjen og det sentrale etterretningsarbeidet fungerer. Tolletaten dokumenterer i dag utfallet av fysiske kontroller i kontrollstøtteverktøyet, og informasjonen brukes til å forbedre etatens analyser og risikovurderinger. Dette arbeidet bør videreutvikles, blant annet gjennom bedre rutiner for å dokumentere hvilke kontrollanmodninger som ikke gjennomføres, og ved at innsikten fra tollstedene brukes til å forbedre kvaliteten og relevansen i kontrollanmodningene. Det vil styrke sammenhengen mellom strategiske prioriteringer og operative kontrolloppdrag, og gi bedre treffsikkerhet i objektutvelgelsen.

8.6.2 Sanksjonering av mindre alvorlige overtredelser bør håndteres mer effektivt

Allmennpreventive hensyn tilsier at det bør være en opplevd oppdagelsesrisiko i alle varestrømmer, og at avdekkede lovbrudd blir sanksjonert. Tolletaten må derfor av og til slå

ned på mindre alvorlige regelbrudd som vanligvis ikke når opp i etatens prioriteringshierarki. Dette kan skje ved at mindre alvorlige overtredelser avdekkes som en utilsiktet følge av målrettede kontroller, såkalt «bifangst», eller ved at etaten tidvis har egne kontroller på lavt prioriterte områder.

Sanksjoneringen av «bifangst» bør foregå på en mer effektiv måte enn i dag. Ekspertgruppens inntrykk er at det brukes mye ressurser på håndtering av mindre alvorlige overtredelser. Beslag krever ressursbruk både til håndtering, lagring og eventuell destruksjon. Tolletaten bør ha rutiner og hjemler for å håndtere beslagene på en måte som ikke binder opp mer ressurser enn nødvendig i etaten og hos andre myndigheter.

For enkelte mindre alvorlige overtredelser kan Tolletaten ilegge forenklet forelegg, jf. vareførselsloven § 12-11. Hvilke overtredelser som omfattes, er regulert i vareførselsforskriften. Adgangen til å ilegge forenklet forelegg omfatter brudd på reglene om innførsel av alkohol, tobakk, kjøttvarer og drivstoff innenfor fastsatte mengdegrenser, og andre varer til en verdi av 20 000 kroner, dersom overtredelsen består i unnlatt betaling av merverdiavgift ved innførsel. Tolletaten kan også ilegge overtredelsesgebyr ved manglende deklarasjon av betalingsmidler (som for alle praktiske formål er valuta).¹¹⁷ Tolletaten kan imidlertid ikke ilegge forenklet forelegg ved ulovlig innførsel av varer som krever særskilt tillatelse, for eksempel narkotika og legemidler. Disse sakene må overføres til sektormyndighet for videre oppfølging. En stor del av Tolletatens «bifangst» vil være i de sistnevnte varekategoriene.

Flere sektorlover har straffebestemmelser som kan komme til anvendelse ved grensekryssende vareførsel. Brudd på straffebestemmelsene i sektorlovgivningen følges i dag opp ved at Tolletaten anmelder forholdet til politiet, eventuelt at saken oversendes til relevant sektormyndighet for videre oppfølging. Ved politianmeldelse er henleggelsesprosenten høy (jf. kapittel 6.6.1), og anmeldelsene er ressurskrevende både for Tolletaten å utarbeide og for politiet å behandle. Ekspertgruppens vurdering er at dette er en lite hensiktsmessig håndtering av slike overtredelser. Tolletaten bør derfor få hjemmel til å håndtere flere saker uten å involvere politiet/påtalemyndigheten.

Med forenklet forelegg kan Tolletaten avslutte saken på stedet. Det er ressursbesparende for etaten og for politiet, som slipper å behandle en anmeldelse. Forenklet forelegg er også enkelt for overtrederen, samtidig som denne alltid har mulighet til ikke å vedta forelegget, dersom vedkommende mener det er uriktig ilagt eller av andre grunner ønsker en ordinær rettslig behandling av saken. I dag kan forenklet forelegg bare brukes innenfor relativt snevre grenser. For eksempel kan Tolletaten bare ilegge forenklet forelegg for unndratt innførselsmerverdiavgift ved innførsel av varer med verdi inntil 20 000 kroner. Etter ekspertgruppens vurdering bør denne grensen kunne økes betydelig. Også grensene for bruk av forenklet forelegg ved smugling av alkohol og drivstoff bør økes. Slik smugling er i praksis avgiftsunndragelser. Ekspertgruppen viser til at det i andre sammenhenger er åpnet for at overtredelser med vesentlig høyere beløp håndteres administrativt og uten å involvere politiet/påtalemyndigheten, for eksempel i reglene om tilleggsatt i skatteforvaltningsloven.

¹¹⁷ Se vareførselsloven § 12-3.

Ekspertgruppen ser derfor ingen prinsipielle grunner til at beløpsgrensene for Tolletatens bruk av forenklet forelegg ikke kan settes betydelig høyere enn i dag.

Tolletaten har også fått destruksjonskompetanse direkte i enkelte sektorregelverk. Tolletaten kan for eksempel med hjemmel i legemiddeloven og tobakkskadeloven destruere varer som er tilbakeholdt fordi de er innført i strid med bestemmelser i de respektive lovene.¹¹⁸ Det stilles som vilkår at mottakeren av varen er varslet om at varen kan bli beslaglagt og destruert, og at vedkommende skal få mulighet til å uttale seg innen en frist. Varslingen kan skje via transportør, speditør eller tollrepresentant. Ekspertgruppen vurderer at en slik ordning er fornuftig, og bør utvides til å omfatte flere varegrupper.

I tillegg bør etaten kunne håndtere andre typer lovovertridelser enn i dag ved forenklet forelegg. Dette kan for eksempel være små mengder av narkotika og legemidler/dopingmidler, og mindre alvorlige beslag av våpen (kniver, slåsshansker etc.). En forutsetning må være at overtredelsen lar seg klassifisere med standardiserte forelegg gradert etter hvor alvorlig en anser den for å være, og nivået må harmoniseres med politiets bruk av straff for sammenlignbare overtridelser.

¹¹⁸ Se legemiddeloven § 13 a, jf. forskrift 2. november 2004 nr. 1441 om tilvirkning og import av legemidler § 3-2a og tobakkskadeloven § 43, jf. forskrift 27. mars 2026 nr. 526 om tobakksvarer og relaterte produkter § 49.

9 Ekspertgruppens vurdering og anbefalinger av Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen

9.1 Problembeskrivelse

Av mandatet fremgår det at ekspertgruppen skal «vurdere i hvilken grad Tolletaten har en hensiktsmessig geografisk tilstedeværelse og ressursfordeling på grensen, og foreslå ev. endringer». Her settes søkelyset på Tolletatens fysiske tilstedeværelse i grensekontrollen, ikke etatens stedsuavhengige eller sentraliserte funksjoner. Som beskrevet i kapittel 3, holder etatens grensedisjon til på 34 tollsteder. Lokaliseringen og hvordan de er bemannet, er et resultat av flere faktorer: historisk arv, politiske føringer, hensynet til å ekspedere næringsliv og privatpersoner som skal tollbehandle varer, og hensynet til kontroll med vareførselen.

Mens effektiv grensekontroll krever mobilitet, krever ekspedering faste lokasjoner og forutsigbare åpningstider – vel å merke så lenge ekspedisjonen gjøres manuelt. Ekspertgruppens inntrykk er at hensynet til ekspedisjon har vært mer førende enn hensynet til kontroll, for Tolletatens geografiske tilstedeværelse, åpningstider og arbeidstid, særlig langs landeveisgrensen.

Tolletaten bruker betydelige ressurser på håndtering av ekspedisjon og manuelle oppgaver på grensen. Å opprettholde en spredt og stedbundet tilstedeværelse som er begrunnet i ekspedisjon, er ressurskrevende og går på bekostning av effektiv grensekontroll.

9.2 Anbefalinger

Basert på vurderingene i kapittel 9, har ekspertgruppen følgende anbefalinger:

1. Tolletatens fysiske tilstedeværelse på grensen bør innrettes mot at grensen blir et sted for kontroll, ikke manuell ekspedisjon.
2. Tolletatens fysiske tilstedeværelse og ressursallokering bør bli trusselbasert.
3. Tolletatens mobilitet i grensekontrollen bør styrkes.
4. Grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland bør oppdateres og tilpasses økt digitalisering og automatisering.
5. Gebyrer bør vurderes overfor aktører som ikke tar i bruk digitale løsninger.
6. Kanalisering bør vurderes for å styre grensekryssende trafikk dit Tolletaten er til stede.

9.3 Ekspertgruppens vurdering av Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen

9.3.1 Tolletatens fysiske tilstedeværelse på grensen bør innrettes mot at grensen blir et sted for kontroll, ikke manuell ekspedisjon

Ekspertgruppen mener ambisjonen bør være at grensen blir et sted for kontroll med vareførsel, ikke ekspedisjon. Manuell ekspedering av næringsliv og reisende krever betydelige ressurser som heller bør benyttes til kontroll med vareførselen på grensen.

Ved å innrette den fysiske tilstedeværelsen mot at grensen blir et sted for kontroll mener ekspertgruppen at den fysiske tilstedeværelsen må innrettes med henblikk på: 1) allmennpreventive hensyn og bidra til opplevd oppdagelsesrisiko gjennom synlighet, 2) å virke som en «føler» og bidra til informasjonsinnhenting og lokal etterretning (jf. kapittel 8.6.1), og 3) å avdekke ulovlig vareførsel gjennom fysisk kontroll.

Med Digitoll vil ekspedering av næringsdrivende i hovedsak skje digitalt. Som anbefalt i kapittel 7.4.1, bør også ekspederingen av privatpersoner digitaliseres. Da kan og bør Tolletatens fysiske tilstedeværelse på grensen vurderes på nytt og styres ut fra behovet for effektiv grensekontroll, hvilket betyr vektlegging av trusselvurderinger og høy mobilitet.

For å ivareta veiledning og service overfor næringsliv og privatpersoner, bør reduksjon av antall tollsteder med ekspedisjon kombineres med en styrking av etatens veiledningstjenester. Disse bør være digitale, telefonbaserte og døgnbemannede. Dersom veiledningstjenestene samlokaliseres, vil en effekt være spesialisert og styrket kompetanse om vareførsel.

9.3.2 Tolletatens fysiske tilstedeværelse og ressursallokering bør bli trusselbasert

Når ekspedisjon ikke lenger skjer på grensen, åpnes det for nye konsepter for fysisk tilstedeværelse. Tolletatens tilstedeværelse kan da dimensjoneres ut fra behovet for å avdekke og forhindre ulovlig vareførsel. Dette forutsetter en trusselbasert ressursallokering og økt mobilitet (neste avsnitt).

I et konsept der Tolletatens geografiske tilstedeværelse kan styres av hensyn til effektiv kontroll, blir det viktig at etatens ressurser allokeres basert på trusselbildet, altså risiko og vesentlighet, i den registrerte og uregistrerte vareførselen. Ekspertgruppens inntrykk er som nevnt at dagens lokaliseringskonsept i liten grad har dette som utgangspunkt; hensynet til manuell klarering av registrert vareflyt har veid tyngre. Om dagens lokalisering og ressursfordeling skulle bestått i en situasjon der grensen er et sted for kontroll alene, ville det blitt store og utilsiktede variasjoner i sjansen for å bli kontrollert; kontrollnivået ville blitt svært mye høyere på lokasjoner med få, enn på lokasjoner med mange grensepasseringer.

For å utvikle et nytt, trusselbasert konsept for Tolletatens geografiske tilstedeværelse, mener ekspertgruppen at man bør se hen til det svenske Tullverket. Tullverket har delt opp landet i fem ulike trusselområder («hotområder»). For å styre ressursene dit kontrollbehovet er størst, benytter Tullverket seg av naturlig avgang. Ledige stillinger i områder med lavt trusselnivå omdisponeres for å øke bemanningen i områder med høyere trusselnivå.

Ekspertgruppen mener Tolletaten bør gjøre en tilsvarende vurdering av hvor trusselen er størst, og legge en plan for gradvis å flytte kontrollressurser (personell og kontrollutstyr) dit trusselbildet tilsier at behovet er størst. Ekspertgruppen er klar over at dette kan ha

arbeidsrettslige konsekvenser og berøre lokaliseringspolitiske hensyn. Siktemålet bør likevel være en tolletat som styrer sine kontrollressurser etter trusselbildet.

Ekspertgruppen har ikke egne forutsetninger for å vurdere trusselbildet/risiko og vesentlighet, men registrerer at Tolletaten i dag har mange tollsteder langs grensen mot Sverige og Finland, og relativt lav bemanning langs landets langstrakte kyst. Ekspertgruppen anbefaler at bemanningsbehovet vurderes i lys av trusselbildet, særlig behovet for økt bemanning og kontroll langs kysten.

9.3.3 Tolletatens mobilitet i grensekontrollen bør styrkes

Ekspertgruppen mener at et nytt trusselbasert konsept for Tolletatens geografiske tilstedeværelse, også bør legge større vekt på mobilitet. Med mobilitet menes evnen til å allokere ressurser dit risiko- og vesentlighetsvurderinger tilsier at behovet er størst, og å endre kontrollmønstre når aktørene tilpasser seg. I praksis kan dette innebære perioder med økt innsats langs kysten, og andre perioder med styrket tilstedeværelse ved landeveis grenseoverganger.

Økt mobilitet vil bidra til økt uforutsigbarhet for aktørene, og dermed høyere reell og opplevd oppdagelsesrisiko. Dette vil ha en preventiv effekt. Økt mobilitet vil også i større grad enn i dag gjøre det mulig for Tolletaten å tilpasse fysisk tilstedeværelse etter trusselsituasjonen. Som en tilleggseffekt, vil økt mobilitet også styrke Tolletatens evne til å bidra i nasjonal beredskap. En mer mobil organisering vil gjøre etaten bedre i stand til å respondere raskt ved hendelser som krever ekstraordinær innsats, for eksempel ved utbrudd av dyre- eller plantesykdommer eller ved forstyrrelser i forsyningslinjene.

Økt mobilitet forutsetter støttetiltak, blant annet innen etterretning og analyse, samt tilgang til egnet (mobilt) kontrollutstyr. Det kan også være behov for å vurdere regelverk og avtaleverk som i dag begrenser etatens adgang til fleksibel ressursbruk. Ekspertgruppen er klar over at økt mobilitet forutsetter en avklaring av arbeidsrettslige problemstillinger, som det ville overskride ekspertgruppens mandat og kapasitet å gå nærmere inn i. Faktorer som turnusordninger, antall oppmøtesteder og tid brukt på reise bør optimaliseres for å utnytte etatens ressurser best mulig. En optimaliseringsanalyse bør derfor gjennomføres; her kan det ses hen til politianalysen (NOU 2013: 9. Ett politi – rustet til å møte fremtidens utfordringer). Ekspertgruppen har ikke selv hatt kapasitet til å gjennomføre en slik analyse eller ytterligere utredninger av mulige konsepter for økt mobilitet.

9.3.4 Grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland bør oppdateres og tilpasses økt digitalisering og automatisering

Grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland har til nå vært en hensiktsmessig løsning for å håndtere manuell ekspedering og koordinert kontroll ved felles grenseoverganger. I et tiårsperspektiv vil digitalisering og automatisering endre forutsetningene for dette samarbeidet. Digitoll og EUs Smart Border-konsept vil muliggjøre en helautomatisert grensepassering i begge retninger mellom Sverige og Norge.

Smart Border er et prosjekt iverksatt av EU-kommisjonen for å utvikle en digital løsning for å automatisere og effektivisere grensepasseringen mellom EU-land og Storbritannia, Sveits og Norge. Tullverket initierte arbeidet med Smart Borders mellom Sverige og Norge i 2026. Løsningen vil bygge på de samme prinsippene som Digitoll for varer og transport mellom Norge og Sverige ved å:

- innhente informasjon fra tolldeklarasjoner og transportører digitalt før grensepasseringen,
- legge til rette for informasjonsutveksling mellom svenske og norske myndigheter før ankomst,
- verifisere opplysninger om transport og deklarasjoner via ANPR (automatisk nummerskiltgjenkjenning) og maskinelle kontroller i henholdsvis norsk og svensk tollbehandlingssystem, og
- etablere et system med «grønt/rødt lys» på lik linje med Digitoll.

Digitoll og Smart Border tar sikte på å digitalisere informasjonsutveksling, risikovurdering og beslutning om kontroll før grensepassering. Når grensepasseringen mellom Norge og nabolandene ventelig blir helautomatisert begge veier, vil behovet for fysisk samlokalisering og felles ekspedisjon bli betydelig redusert.

Dagens avtaler med Sverige og Finland – avtaler som nå er formelt opprettet under en overordnet avtale med EU – omhandler i hovedsak gjensidig bistand i ekspedisjonsoppgaver som skjer fysisk på grensen og bistand ved kontroll. Dagens samarbeidsavtaler regulerer i begrenset grad digital samhandling og informasjonsutveksling mellom landene. Samarbeidsavtalene reflekterer heller ikke fullt ut den tette integrasjonen mellom Norge og EU på tollsikkerhetsområdet, jf. EØS-avtalens protokoll 10 kapittel IIa.

Ekspertgruppen anbefaler derfor at Tolletaten supplerer avtalene med Sverige og Finland med nye samarbeidsavtaler direkte med relevante EU-myndigheter. I tillegg bør avtalene med Sverige og Finland oppdateres og tilpasses nye tollprosesser og digitale løsninger.

9.3.5 Gebyrer bør vurderes overfor aktører som ikke tar i bruk digitale løsninger

Ekspertgruppen mener gebyrer kan være et egnet virkemiddel for å understøtte ambisjonen om at grensen skal bli et sted for kontroll med ulovlige og høyrisikovarer, og ikke manuell ekspedisjon. Tolletaten kan i dag ilegge gebyr for ekspedisjonstjenester utenom åpningstid eller utenfor ekspedisjonssted (såkalt «gebyr for privatrekvirert tollbehandling»)¹¹⁹. Formålet med disse gebyrene er å dekke Tolletatens merkostnader.

Statlig tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse bør normalt finansieres ved bevilgninger over statsbudsjettet. Dette prinsippet bør også gjelde på tollområdet. Tolletatens ordinære virksomhet ved håndtering av deklarasjoner mv. bør ikke finansieres med sektoravgift eller gebyr. Gebyr bør forbeholdes tilfeller der de har påviselig styringseffekt; gebyret må bidra til å løse et konkret problem, i tråd med Finansdepartementets bestemmelser om bruk av statlige gebyrer.¹²⁰ Gebyr bør vurderes hvor aktørenes valg påfører Tolletaten uforholdsmessige kostnader, for eksempel der aktørene benytter manuelle prosedyrer og prosesser på

¹¹⁹ Jf. vareførselsloven § 7-9.

¹²⁰ Rundskriv R-112/15 Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering. Finansdepartementet (2015).

områder hvor Tolletaten har investert i digitalisering eller automatisering, eller har innført andre effektive forretningsprosesser. Gebyr bør også kunne benyttes for tolltjenester som det er rimelig at den enkelte, og ikke samfunnet, betaler for. Det kan være tjenester som det vil være økonomisk rasjonelt for den enkelte aktør å benytte seg av, men som faller utenfor Tolletatens ordinære tjenestetilbud.

Gebyrer kan i visse sammenhenger fungere som et mer proporsjonalt virkemiddel enn mer inngripende tiltak, som påbud eller avvikling av tjenestetilbud. Ved å prise en tjeneste fremfor å avvikle eller endre tjenesten (for eksempel ved å legge ned et tollsted eller påby bruk av et nytt IT-system), får aktørene en valgmulighet, i alle fall i en overgangsperiode. I vurderingen av slike virkemidler må man avveie aktørenes evne og mulighet til å tilpasse seg, mot de administrative merkostnadene Tolletaten påføres ved å drifte parallelle systemer og tjenestetilbud.

Oppgaver som har preg av myndighetsutøvelse, slik som fysisk kontroll av varer og annen kontrollvirksomhet, bør som hovedregel ikke gebyrlegges. Kontroll med vareførselen gir ingen særskilt fordel for den enkelte vareeier, men er et fellesgode som bør finansieres over statsbudsjettet, se likevel kapittel 7.3.4 om plikten for havner og flyplasser til å stille lokaler mv. til disposisjon for Tolletaten.

9.3.6 Kanalisering bør vurderes for å styre grensekryssende trafikk dit Tolletaten er til stede

Som nevnt mener ekspertgruppen at Tolletatens ambisjon i et tiårsperspektiv bør være at grensen blir et sted for kontroll av ulovlige og høyrisikovarer – ikke for ekspedisjon. Dette gir rom for å tenke nytt om etatens tilstedeværelse på grensen. Å ta ut denne gevinsten – som handler om omdisponering til kontroll heller enn ren innsparing – forutsetter imidlertid at ekspedisjonen er fullt ut digitalisert. For å hente ut gevinster underveis, mens enkelte oppgaver for næringsliv og private reisende fortsatt krever manuell håndtering, bør etaten vurdere kanalisering og bruk av gebyrer (jf. 9.3.5).

Kanalisering handler om at vareførselen styres til én eller noen få grensetollsteder. Dagens vareførsel er i liten grad gjenstand for kanalisering ut over kravet om ekspedisjon ved bemannede grenseoverganger. Det eneste kanaliseringskravet ekspertgruppen kjenner til, er kravet om at diamanter kun kan tas inn på Gardermoen. Ekspertgruppen vurderer økt bruk av kanalisering som et hensiktsmessig tiltak for å effektivisere tollbehandlingen. Det kan være aktuelt for oppgaver det tar lang tid å digitalisere og oppgaver som krever helt særskilt kompetanse og/eller utstyr. Aktører som ikke vil eller evner å ta i bruk digitale løsninger, bør styres (kanaliseres) mot et begrenset antall tollsteder. Dette vil muliggjøre en reduksjon i antall tollsteder og sikre at gevinster ved digitalisering kan tas ut, selv uten at vareførselen er fullstendig digitalisert.

Et eksempel på en vareførselstype hvor kanalisering kan være egnet, er eksport av miljøfarlig avfall. Dette er varer som krever spisskompetanse og særskilt utstyr (til blant annet skanning av konteinere), som verken Tolletaten eller Miljødirektoratet kan opprettholde ved mange havner eller landeveis grenseoverganger. Ved å kanalisere slik eksport til utvalgte havner med tilgjengelig skannerkapasitet og nærhet til fagekspertise, kan man oppnå en mer treffsikker og effektiv kontroll.

I påvente av full digitalisering, kan kanalisering av manuell ekspedisjon av privatpersoners vareførsel også ta form av at Tolletaten har et mindre antall betjente tollsteder med begrenset åpningstid inne i landet. Unndragelsesfaren ved dette vurderes som liten, sammenlignet med dagens situasjon. De som i dag reiser over betjente grenseoverganger i åpningstiden for å fortolle, er lovlydige aktører som kan forutsettes å fortolle sine varer også dersom tollstedet ligger et stykke inne i landet, i stedet for på grensen. Kongsvinger og Østby tollkontor er eksempler på slike tollsteder, som er i drift i dag.

10 Økonomiske og administrative konsekvenser

Det følger av utredningsinstruksen at det skal redegjøres for de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalte tiltak. Mandatet fastsetter at Tolletatens budsjett videreføres på 2025-nivå, og at forslag til tiltak og endringer ikke kan forutsette varige økninger. Ekspertgruppen forstår dette slik at foreslåtte tiltak kan ha oppstarts- eller investeringskostnader som kan kreve økt bevilgning, men at tiltakenes varige kostnader skal håndteres innenfor en budsjetttramme på 2025-nivå, jf. kapittel 1. Det er ikke forventet at forslagene vil ha *vesentlige* nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder *vesentlige* budsjettmessige virkninger for staten (ettersom tiltakene ikke krever varig budsjettendring). Virkningene av de enkelte tiltakene er derfor ikke tallfestet, og det er ikke gjennomført samfunnsøkonomiske analyser.

Ekspertgruppens anbefalinger vil ha økonomiske og administrative konsekvenser for Tolletaten, Finansdepartementet, sektormyndighetene, næringslivet og privatpersoner. Flere av anbefalingene krever ytterligere utredning, herunder tallfesting av kostnader og gevinster, før de eventuelt gjennomføres.

Ekspertgruppens samlede vurdering er at anbefalingene vil gi økt samfunnsøkonomisk nytte sammenlignet med dagens situasjon. Nyttene oppstår (1) ved at ressurser vris fra manuell ekspedisjon og saksbehandling til mer risikobasert kontroll av den vareførselen som utgjør størst risiko for helse, sikkerhet, miljø eller offentlige interesser, og (2) ved at statens samlede kontrollressurser utnyttes bedre gjennom tydeligere arbeidsdeling og bedre informasjonsdeling mellom Tolletaten og sektormyndigheter. (3) Differensiering mellom aktører i vareførselen og lettelser i tollbehandlingen er også forventet å gi økt samfunnsøkonomisk nytte. Anbefalingenes kostnader og gevinster vil avhenge av ambisjonsnivå og innfasingstakt og er derfor i stor grad skalerbare. Ekspertgruppen mener det i et tiårsperspektiv bør være mulig å gjennomføre de anbefalte tiltakene innenfor dagens budsjettammer. Imidlertid vil enkelte anbefalinger kunne kreve investeringer i form av utviklings- og omstillingskostnader.

Tolletaten skal de neste årene gjennomføre store utviklingsprosjekter, med ferdigstillelse av Digitoll og Fremtidens tollbehandling. Prosjektene vil beslaglegge betydelige ressurser i etaten og legger samtidig premisser for gjennomføringen av ekspertgruppens anbefalinger. Anbefalingene bør derfor ses i sammenheng med disse prosjektene, og det bør vurderes om enkelte av anbefalingene kan gjennomføres som del av arbeidet med Digitoll og Fremtidens tollbehandling.

Under følger en vurdering av de økonomiske og administrative konsekvensene av anbefalingene i kapitlene 6, 7, 8 og 9.

10.1 Tolletatens samhandling med andre myndigheter

Anbefalingene om Tolletatens samhandling med andre myndigheter (kapittel 6) ventes samlet sett å gi økt samfunnsøkonomisk nytte. En tydeligere arbeidsdeling mellom Tolletaten og sektormyndigheter vil legge bedre til rette for målrettet og effektiv kontroll, og slik bedre utnyttelse av samfunnets ressurser. Dette skjer ved at den enkelte myndighet får bedre muligheter og et større ansvar for å vurdere kontrollbehov og virkemiddelbruk innen egen sektor.

De økonomiske og administrative konsekvensene for Tolletaten ventes ikke å være store. Mer konkrete samarbeidsavtaler, bedre rutiner og strukturerte arbeidsprosesser, er i hovedsak administrative tiltak som kan gjennomføres innenfor gjeldende rammer. For sektormyndighetene innebærer anbefalingene at de må ta et større ansvar for etterretning, prioritering og kontroll etter grensepassering innenfor eget ansvarsområde. Dette kan kreve endrede arbeidsformer og oppbygging av kapasitet og kompetanse hos den enkelte myndighet. Konsekvensene for den enkelte sektormyndighet er ikke vurdert, og gevinstene av en tydeligere arbeidsdeling er betinget av at sektormyndighetene gir Tolletaten tydelige prioriteringer på eget område. For kontroll med regelverk som Tolletaten nedprioriterer må sektormyndighetene selv vurdere behovet for kompenserende tiltak. Dette må inngå i den videre utredningen av tiltakene.

Anbefalingene om utvidede hjemler for informasjonsdeling, herunder deling av data i bulk mellom Tolletaten og politiet og adgang til å utveksle etterretningsopplysninger med utenlandske myndigheter, krever juridiske utredninger og regelverksarbeid i berørte departementer. Slikt arbeid har begrensede administrative kostnader. Utvidet informasjonsdeling må avveies mot hensynet til personvern og skjerming av forretningshemmeligheter, og dette må vurderes i regelverksarbeidet. Etablering av systemstøtte for informasjonsdeling vil kreve investeringer hos Tolletaten og sektormyndighetene. Kostnadene er ikke anslått, men deler av systemstøtten kan trolig realiseres som del av Fremtidens tollbehandling og i forbindelse med tilkobling til EUs systemer for informasjonsutveksling mellom Tolletaten og sektormyndigheter.

10.2 Tolletatens samhandling med næringslivet og andre aktører i vareførselen

Anbefalingene om samhandlingen med næringslivet og andre aktører i vareførselen (kapittel 7) ventes å gi økt samfunnsøkonomisk nytte. Differensiering mellom aktører og reelle lettelsers for forhåndsgodkjente aktører vil redusere næringslivets etterlevelseskostnader og risikoen for at grenseovergangene blir flaskehalser. Det samme vil en gjennomgang av informasjonskravene i Digitoll og en ordning for midlertidig lagring. For Tolletaten vil en sterkere differensiering gjøre det mulig å rette kontrollressursene mot aktørene med størst risiko for regelbrudd. Ekspertgruppen mener potensialet for forenkling og differensiering er stort, men både nytten og kostnadene vil avhenge av ambisjonsnivået.

Anbefalingene vil kreve regelverksendringer og tilpasninger i Tolletatens systemer, som bør ses i sammenheng med Fremtidens tollbehandling. En ordning for midlertidig lagring vil i tillegg kreve etablering og godkjenning av lagerfasiliteter, med kostnader for lagerholdere og noe økt ressursbruk til tilsyn og oppfølging i Tolletaten. Differensiering kan kreve investeringer hos næringsdrivende som ønsker status som forhåndsgodkjent aktør, blant annet i internkontroll og systemer for datadeling. Anbefalingen om å tydeliggjøre det rettslige grunnlaget for tilretteleggingsplikten ved havner og flyplasser, har i seg selv ikke økonomiske og administrative konsekvenser av betydning, men vil klargjøre at kostnadene ved tilrettelegging bæres av eier eller operatør av infrastrukturen.

Digitalisering av tollbehandlingen for reisende, slik at fysisk ekspedering på grensen ikke lenger er nødvendig, ventes å gi store gevinster. For Tolletaten kommer gevinsten i form av sterkt redusert behov for bemanning til ekspedisjon – en kapasitet som kan omdisponeres til styrket grensekontroll. For de reisende gir digitale selvbetjeningsløsninger en enklere og mer

fleksibel tollbehandling, som også kan bidra til økt etterlevelse. Tiltaket vil kreve betydelige investeringer i IT-løsninger, regelverksendringer og samordning med sektormyndighetene som Tolletaten i dag utfører ekspedisjonsoppgaver på vegne av. Kostnadene må utredes nærmere. Ekspertgruppen mener digitaliseringen bør kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjettnivå, men det må skje gradvis og i kombinasjon med kanalisering og eventuelle gebyrer.

Harmonisering av tollbehandlingen av netthandel med EUs netthandelsregime vil flytte ansvaret for og kostnadene ved etterlevelse fra den enkelte forbruker til netthandelsplattformene. Dette ventes å styrke etterlevelsen av både fiskale krav og produktkrav, og gi mer ordnede former for deklarerings- og kontroll. Tiltaket vil kreve regelverksendringer og investeringer i etatens systemer, og konsekvensene for plattformer, transportører og forbrukere må utredes nærmere i lys av den endelige utformingen av EUs regime.

10.3 Styring og prioritering

Anbefalingene om styring og prioritering (kapittel 8) ventes ikke å ha direkte økonomiske konsekvenser av betydning. Fastsettelse av overordnede prioriteringskriterier, økt informasjonsinnhenting om Tolletatens prioriteringer i kontrollvirksomheten og styrket koordinering med andre departementer vil medføre noe administrativt merarbeid i Finansdepartementet og Tolletaten, blant annet knyttet til utforming av kriterier, rapportering og foreleggelse for berørte departementer. Dette kan håndteres innenfor gjeldende rammer. Den indirekte nytten kan likevel være betydelig, ettersom prioriteringene blir styrende for bruken av etatens samlede kontrollressurser. En mer informativ styringsdialog og bedre forventningsavstemming med sektormyndighetene vil bidra til at Tolletatens kontrollressurser rettes mot områdene med størst risiko og vesentlighet.

Anbefalingen om at sentral etterretning og analyse skal være hovedgrunnlaget for objektutvelgelsen, bygger videre på systemer og verktøy etaten allerede har etablert, blant annet gjennom Treff-satsingen, og ventes å ha stor nytte, men begrensede merkostnader. Styrkede læringssløyfer krever i hovedsak endrede rutiner og arbeidsprosesser. En mer effektiv håndtering av mindre alvorlige overtredelser krever regelverksendringer, men utvidet bruk av forenklet forelegg og destruksjon vil gi besparelser både for Tolletaten, politiet og påtalemyndigheten, ved færre anmeldelser og raskere håndtering av beslag. Overtrederens rettssikkerhet ivaretas ved at et forelegg kan prøves for domstolene.

10.4 Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen

Anbefalingene om Tolletatens tilstedeværelse der varer krysser grensen (kapittel 9) ventes å ha de største økonomiske og administrative konsekvensene for etaten. Når tollbehandlingen digitaliseres og behovet for manuell ekspedisjon faller bort, kan betydelige ressurser frigjøres og omdisponeres til vareførselskontroll. Ekspertgruppen har ikke fått data som setter gruppen i stand til å beregne ressurser som i dag brukes på ekspedisjon ved de bemannede tollstedene. Å estimere omfanget av ressurser som brukes til ekspedisjon på det enkelte tollsted kan være vanskelig å fastsette, blant annet fordi det kan være vanskelig å skille mellom ekspedisjon og kontroll, og fordi en fysisk ekspedering kan lede til ytterligere kontroll. Kostnadene ved å opprettholde en spredt, stedbunden tilstedeværelse begrunnet i ekspedisjon antas likevel å være høye, og gevinstpotensialet tilsvarende stort. Gevinstene

bør tallfestes i senere utredninger, blant annet gjennom en kartlegging av ressursbruken på ekspedisjonsvirksomhet. Selv når grensen (i hovedsak) blir ekspedisjonsfri, vil det være behov for rask veiledning av næringsdrivende og reisende, og det vil komme kostnader til etablering og drift av veiledning.

En trusselbasert ressursallokering og økt mobilitet i grensekontrollen vil kreve investeringer i mobilt kontrollutstyr og kan innebære endringer i lokalisering, bemanning og arbeidstidsordninger. Slike endringer vil ha omstillingskostnader og kan få personalpolitiske og distriktspolitiske konsekvenser som må utredes nærmere, jf. avgrensningen i kapittel 1. En gradvis innfasing, for eksempel ved at ressurser flyttes ved naturlig avgang, vil begrense omstillingskostnadene og gjøre det mulig å gjennomføre investeringene innenfor gjeldende budsjettammer. Økt mobilitet vil som tilleggseffekt styrke etatens evne til å bidra i nasjonal beredskap. Oppdatering av grensetollsamarbeidet med Sverige og Finland og nye avtaler med relevante EU-myndigheter medfører i hovedsak administrative kostnader knyttet til avtale- og regelverksarbeid.

Kanaliserings av manuelle oppgaver til et begrenset antall tollsteder ventes å gi positiv nytte, ved at Tolletaten kan utvikle parallelle, manuelle tjenestetilbud. For aktører som ikke tar i bruk digitale løsninger, vil kanalisering medføre økte transport- og tidskostnader. Gebyrer for manuelle tjenester vil gi aktørene insentiver til å velge digitale løsninger. Gebyrenes størrelse skal dekke Tolletatens merkostnader, i tråd med Finansdepartementets bestemmelser om gebyrfinansiering. Gebyrene har styringseffekt som formål, ikke å skaffe staten inntekter. Kontrollvirksomheten skal fortsatt finansieres over statsbudsjettet. De økonomiske og administrative konsekvensene vil avhenge av omfanget av kanaliseringen og gebyrenes utforming og størrelse.

10.5 Samlet vurdering og behov for videre utredning

Samlet sett vurderer ekspertgruppen at anbefalingene vil sette Tolletaten bedre i stand til å ivareta samfunnsoppdraget i et tiårsperspektiv innenfor uendrede budsjettammer.

Gevinstene oppstår gradvis, i takt med digitaliseringen av tollbehandlingen og gjennomføringen av tiltakene, mens flere av kostnadene, særlig til IT-utvikling og omstilling, kommer tidlig i perioden. Gevinstrealiseringen forutsetter at frigjorte ressurser omdisponeres til vareførselskontroll, at sektormyndighetene tar et større ansvar på egne områder, og at investeringene ses i sammenheng med Digitoll og Fremtidens tollbehandling. Det er usikkerhet knyttet til både gevinstenes og kostnadenes størrelse. Ekspertgruppen understreker derfor at de enkelte tiltakene må utredes nærmere i tråd med utredningsinstruksen før de eventuelt gjennomføres, herunder med tallfesting av kostnader og gevinster og vurdering av konsekvenser for berørte aktører.

11 Referanseliste

Litteratur, rapporter og offentlige dokumenter

- Colbjørnsen, K., Killengreen, I. og Sletten, I. (2018) *Tolletatens fremtidige organisasjon: Innstilling fra et utvalg oppnevnt av tolldirektøren*. Oslo: Tolletaten.
- Directorate for Homeland Security (2026) *United States Customs and Border Protection – AI Use Cases* Washington: Directorate for Homeland Security. Tilgjengelig fra: <https://www.dhs.gov/ai/use-case-inventory/cbp> [Hentet: 27. august 2026].
- Douane (2026) *Droneteams: Ogen in de lucht* Rotterdam: Douane. Tilgjengelig fra: <https://www.douane.nl/over-de-douane/organisatie/uitgelichte-teams/droneteams/> [Hentet: 27. august 2026]
- Eidhammer, E. og Andersen, J. (2009) *Logistikk- og transportindustrien*. Oslo: Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 1019/2009.
- Eidhammer, E., Hovi, I.B. og Askildsen, J.E. (2012) *Logistikkorganisering i endring*. Oslo: Transportøkonomisk institutt. TØI rapport 1193/2012.
- Engøy, T., Botnan, J.I., Løkken, K.H., Frømyr, T.R., Aronsen, M., Stolpe, A., Blix, T.A., Dyrdal, I. og Aurdal, L. (2017) *Teknologiske muligheter for Tolletaten – breddestudie*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. FFI-rapport 17/16605.
- European Commission (2022) *Report by the Wise Persons Group on the Reform of the EU Customs Union*. Brussels: European Commission. Tilgjengelig fra: https://taxation-customs.ec.europa.eu/document/download/e5326383-2e8d-4d0e-9025-ddf262e9df6e_en [Hentet: 15. september 2025].
- European Commission (2023a) *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council and the European Economic and Social Committee, Customs reform: Taking the Customs Union to the next level*. COM (2023) 257 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2023b) *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council, establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013*. COM (2023) 258 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2023c) *Commission Staff Working Document – Impact Assessment Report. Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the Union Customs Code and the European Union Customs Authority, and repealing Regulation (EU) No 952/2013*. SWD (2023) 140 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2023d) *EU Roadmap to Fight Drug Trafficking and Organised Crime*. COM (2023) 641 final. Brussels: European Commission.
- European Commission (2026) *Commission Welcomes Historic Agreement to Reform EU Customs Union*. Brussels: European Commission Tilgjengelig fra:

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_26_735 [Hentet: 30. april 2026].

European Court of Auditors (2021) Special Report, *Customs Controls: Insufficient harmonisation hampers EU financial interests in the EU*. EN 2021/04. Luxembourg: European Court of Auditors. Tilgjengelig fra: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_04/SR_Customs_controls_EN.pdf. [Hentet: 13. august 2026].

European Union Drug Agency (2025) *European Drug Report 2025*. Lisbon: European Union Drug Agency. Tilgjengelig fra https://www.euda.europa.eu/publications/european-drug-report/2025_en [Hentet: 13. august 2026].

Finansdepartementet (2015) *Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering*. Rundskriv R-112/2015. Oslo: Finansdepartementet.

Grøndahl, Ø.N. (2004) *Det norske tollvesens historie: Tiden etter 1940*. Oslo: Toll- og avgiftsdirektoratet.

Haast, R. (2012) *Fra skillingsoppkrever til samfunnsbeskytter: tollvesenet gjennom fire hundre år*. Oslo: Toll- og avgiftsdirektoratet.

Jørgensen, H.-J. (1969) *Det norske tollvesenets historie*. Oslo: Tolldirektoratet.

Løkken, K.H., Aurdal, L., Dyrdal, I. og Engøy, T. (2017) *Teknologiske muligheter for Tolletaten – sorteknologi og maskinlæring for automatisering av postmottak*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt. FFI-rapport 17/17052.

Meld. St. 9 (2024–2025) *Totalberedskap – Forberedt på kriser og krig*. Oslo: Justis- og beredskapsdepartementet.

Politiet (2025) *Politiets trusselvurdering 2025*. Tilgjengelig fra: <https://www.politiet.no/globalassets/tall-og-fakta/politiets-trusselvurdering-ptv/politiets-trusselvurdering-2025.pdf>. [Hentet: 24. august 2026].

Prop. 1 LS (2015–2016) *For budsjettåret 2016 – Skatter, avgifter og toll 2016*. Oslo: Finansdepartementet.

Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026 under Finansdepartementet*. Oslo: Finansdepartementet.

Regjeringen (2025) *Arbeidsgruppe skal vurdere regelverket for deling og behandling av opplysninger i samarbeidet mot økonomisk og organisert økonomisk kriminalitet*. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/arbeidsgruppe-skal-vurdere-regelverket-for-deling-og-behandling-av-opplysninger-i-samarbeidet-mot-okonomisk-og-organisert-okonomisk-kriminalitet/id3112646/> [Hentet: 24. august 2026].

Regjeringen (2026) *Politiets oppgaver og organisering*. Oslo: Regjeringen. Tilgjengelig fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/lov-og-rett/innsikt/politiet/id713373/> [Hentet: 13. august 2026].

- Statistisk sentralbyrå (2025) *Lavverdi i statistikken*. Oslo: Statistisk sentralbyrå.
Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/utenriksokonomi/utenrikshandel/statistikk/utenrikshandel-med-varer/artikler/lavverdisendinger-i-statistikken>. [Hentet: 11. august 2026].
- Statistisk sentralbyrå (2026) *Volum- og prisindekser for utenrikshandel med varer*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Tilgjengelig fra:
<https://www.ssb.no/utenriksokonomi/utenrikshandel/statistikk/volum-og-prisindekser-for-utenrikshandel-med-varer>. [Hentet: 24. august 2026].
- Statsministerens kontor (2025) *Nasjonal sikkerhetsstrategi*. Oslo: Statsministerens kontor. Tilgjengelig fra:
https://www.regjeringen.no/contentassets/3750a67cb19f4aac881401c5461773d8/no/pdfs/nasjonal_sikkerhetstrategi.pdf [Hentet: 31. august 2026].
- Tolldirektoratet (2019) *Rapport til Finansdepartementet om ny organisering av Tolletaten*. Oslo: Tolldirektoratet.
- Tolletaten (2023) *Tolletatens årsrapport 2022*. Oslo: Tolletaten.
- Tolletaten (2024) *Tolletatens årsrapport 2023*. Oslo: Tolletaten.
- Tolletaten (2025a) *Tolletatens årsrapport 2024*. Oslo: Tolletaten.
- Tolletaten (2025b) *Revidert innføringsplan for Digitoll - Tolletaten* Oslo: Tolletaten.
Tilgjengelig fra: <https://www.toll.no/no/bedrift/nyheter-for-naeringslivet/ny-innforingsplan-digitoll> [Hentet: 24. august 2026].
- Tolletaten (2025c) *Tolletatens trusselvurdering 2025*. Oslo: Tolletaten. Tilgjengelig fra:
<https://www.toll.no/no/om-oss/tolletatens-trusselvurdering>. [Hentet: 24. august 2026].
- Tolletaten (2026a) *Tolletatens årsrapport 2025*. Oslo: Tolletaten.
- Tolletaten (2026b) *Deklarering i TVINN og Digitoll*. Oslo: Tolletaten. Tilgjengelig fra:
<https://www.toll.no/no/bedrift/import/deklarering-av-varer/deklarering-i-tvinn/deklarering-i-tvinn-og-digitoll>. [Hentet: 24. juni 2026].
- Tolletaten (2026c) *Direktefortolling blir avvirket 15. september 2026* Tilgjengelig fra:
<https://www.toll.no/no/bedrift/nyheter-for-naeringslivet/direktefortolling-blir-avviklet-15-september-2026>. [Hentet: 24. august 2026.] og *Plikter og regelverk*.
Tilgjengelig fra: <https://www.toll.no/no/bedrift/digitoll/plikter-og-regelverk>. [Hentet: 24. august 2026].
- Tolletaten (2026d) *Vareførselshåndboken*. Oslo: Tolletaten. Tilgjengelig fra:
<https://www.toll.no/no/verktoy/regelverk/handboker/vareforselshandboken/> [Hentet: 9. mars 2026].
- Tolletaten (2026e) *Kokain i grenseland*. Oslo: Tolletaten. Tilgjengelig fra:
<https://www.toll.no/files/08a1d2c904b193d3bb46a105039359b480342393.pdf>
[Hentet: 29. april 2026].
- UN Trade and Development (2013) *Adjusting to the changing dynamics of the world economy*. Geneve: United Nations Conference on Trade and Development

(UNCTAD) Tilgjengelig fra: https://unctad.org/system/files/official-document/tdr2013_en.pdf [Hentet: 13. august 2026]

World Bank Group (2020) *World Development Report 2020. Trading for Development in the Age of Global Value Chains*. Washington, DC: World Bank. Tilgjengelig fra: <https://www.worldbank.org/en/publication/wdr2020>. [Hentet: 13. august 2026].

World Customs Organization og World Trade Organization (2022) *WCO/WTO Study Report on Disruptive Technologies*. Geneve: World Customs Organization. Tilgjengelig fra: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/wco-wto_e.pdf [Hentet: 29. april 2026].

World Customs Organization (2025) *Report on the Adoption of AI/ML in Customs*. Geneve: World Customs Organization. Tilgjengelig fra: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/facilitation/activities-and-programmes/smart-customs/public-version_detailed-report-on-the-adoption-of-ai-and-ml-in-customs.pdf?la=en [Hentet: 29. april 2026].

World Trade Organization (2021) *World Trade Report 2021, Economic resilience and trade*. Geneve: World Trade Organization. Tilgjengelig fra: https://www.wto.org/english/res_e/publications_e/wtr21_e.htm. [Hentet: 13. august 2026].

Økokrim (2025) *Trusselvurdering 2025*. Oslo: Økokrim. Tilgjengelig fra: <https://www.okokrim.no/ny-trusselvurdering-fra-oekokrim-kriminelle-profitterer-paa-miljoekriminalitet.6732548-549350.html>. [Hentet: 13. august 2026].

Lovgivning og rettsakter

Internasjonale avtaler

Avtale 2. mai 1992 nr. 1 Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS-avtalen).

Avtale av 10. april 1997 nr. 1. Avtale mellom Norge og Det europeiske økonomiske fellesskap om tollsamarbeid.

EU-forordninger

Forordning (EF) nr. 765/2008 om fastsettelse av krav til akkreditering og markedstilsyn for markedsføring av varer.

Forordning (EU) 2019/1020 om markedstilsyn og produktsamsvar.

Forordning (EU) 2023/1542 om batterier og brukte batterier.

Forordning (EU) 2024/1781 om fastsettelse av en ramme for fastsettelse av krav til økodesign for bærekraftige produkter.

Norske lover

Lov 9. mars 1973 nr. 14 om vern mot tobakksskader (tobakkskadeloven).

Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven).

Lov 4. desember 1992 om legemidler m.v. (legemiddelloven).

Lov 11. juni 1993 nr. 101 om luftfart (luftfartsloven).

Lov 21. desember 2007 nr. 119 om toll og vareførsel (Opphevet ved Lov 3. november 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven).

Lov 11. mars 2022 nr. 8 om tollavgift (tollavgiftsloven).

Lov 11. mars 2022 nr. 9 om inn- og utførsel av varer (vareførselsloven).

Lov 20. juni 2025 nr. 81 om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven av 2025).

Norske forskrifter

Forskrift 2. november 2004 nr. 1441 om tilvirkning og import av legemidler.

Forskrift 27. oktober 2022 nr. 1901 om inn- og utførsel av varer (vareførselsforskriften).

Forskrift 13. desember 2022 nr. 1293 om vareførselskontroll på Svalbard.

Forskrift 27. mars 2026 nr. 526 om tobakksvarer og relaterte produkter.

Svenske lover

Lag (2009:180) offentlighets- och sekretesslagen.

Lag (2025:170) om skyldighet att lämna uppgifter till de brottsbekämpande myndigheterna.

Vedlegg 1: Sektormyndigheter

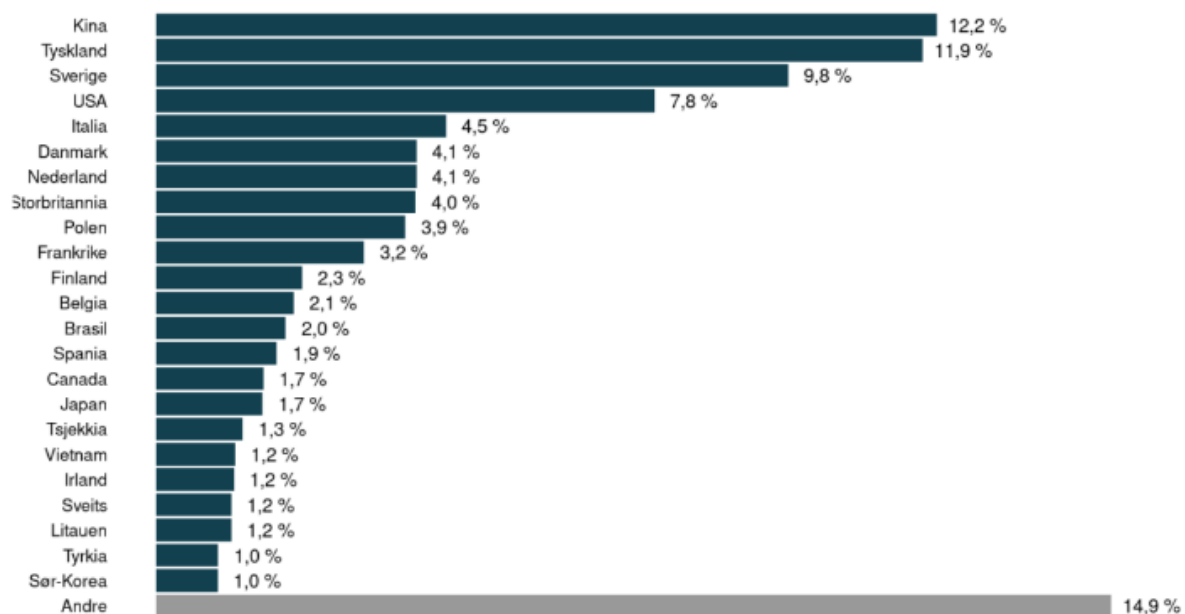
Sektormyndighet	Regelverksområde	Samarbeidsavtale
Arbeidstilsynet	Arbeidsmarkeds kriminalitet, CE-merking anleggsmaskiner.	Nei
Direktoratet for byggkvalitet (DiBK)	Produktkontrollloven, CE-merking samsvarserklæring. RAPEX-samarbeidet (DSB) trygging av liv og helse - brannsikkerhet - generell produktsikkerhet. Ulovlig innførsel av røykvarslere.	Nei
Direktoratet for eksportkontroll og sanksjoner (DEKSA)	Eksportkontroll, våpen, forsvarsmateriell og strategiske varer, sanksjoner (FN) - Restriktive tiltak (EU) Lisensiering / E-lisens, Kjemivåpenkonvensjonen Internasjonale eksportkontrollregimer (MTCR/AG/NSG/WA) Nasjonale tverrinstitusjonelle møter (OEG)	Ja
Direktoratet for medisinske produkter	Narkotika, utgangsstoffer for narkotika, legemiddelimport og -eksport, doping, medisinsk utstyr, smittevernustyr og laboratorietjenester (samlokalisert med Tollaboratoriet). Fra 1.1.24 fikk DMP også ansvaret for regelverk som gjelder innførsel av blod, blodkomponenter og import av humant biologisk materiale til forskning.	Ja
Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap (DSB)	Utgangsstoffer eksplosiver, sprengstoff, prod.sikkerhet, CE-merking, EI-sikkerhet (EL-tilsyn), pyrotekniske artikler, fyrverkeri, transport av farlig gods (ADR), varepakken, vareloven, RAPEX- nasjonal koordinator (Forbruker-trygghet). Nødnett kommunikasjon (systemeier). (Politiet (PIT) drifter nødnett for Tolletaten.) Totalforsvaret (nasjonale øvelser og koordinering av sivile etaters bidrag i vertslandsstøtten).	Ja
Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet	Radioaktivt materiale, laserpenner. Portaler på Storskog. Deltar i myndighetsforum strålevern.	Ja
Fiskeridirektoratet	Innførsel og utførsel av fisk og sjødyr, privat eksport av hvit fisk (turistfiske), eksportavgift fisk, eksportkvote fisk.	Nei
Helsedirektoratet	HDIR har ansvaret for importregelverket for tobakks- og nikotinprodukter samt alkoholdig drikkevarer.	Ja

Kulturdepartementet	Innførsel av kunst- og kulturminner (+12 ulike vedtaksinstitusjoner underlagt med ulikt vareomfang). Tilbakeføring av ulovlig innførte kunst- og kulturminner (IMI)	Nei
Landbruksdirektoratet	Mengderegulering av landbruksvarer Nedsettelse av tollsats for landbruksvarer. Forskningsavgift. Tollkvote (EF). Planter.	Ja
Luftfartstilsynet	Rapporteringsplikt småfly. Fasiliterer, RVE sikkerhet reisende/varer	Nei
Mattilsynet	Planter, plantevernmiddel/-skadegjørere, næringsmidler og kostholdsprod., matvaresikkerhet, sports- og kjæledyr levende, produksjonsdyr, 3.lands kjøtt (CHED-P og "håndkjøtt"), beskyttelsestiltak smitte (munn/klov mv.), animalske produkter, herunder trofeer og kosmetikk.	Ja
Miljødirektoratet	Miljø, avfall, produktsikkerhet, CITES (truede arter), naturmangfold, tømmerforordningen (eksport av tømmer og treprodukter fra verneområder og fredede lokasjoner, samt reeksport av varer som er regulert i forordningen), leker (farlig innhold og CE-merking), kjemiske stoffer og Reach-forordningen, fremmede organismer og radioaktivt materiale.	Ja
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet (Nkom)	Radioteknisk utstyr (radiostøy), jammere, terminalutstyr/kommunikasjonsprodukter	Ja
Nærings- og Fiskeridepartementet	Varepakken (består av to EU-forordninger og en beslutning, ICSMS) - produktsikkerhet (grensesnitt mot DSB)	Nei
Politidirektoratet	Våpen, forbudte hunderaser, voldsprodukter og fremmedkontroll. PIT drifter nødnett for Tolletaten. Administrativt samarbeid om innkjøp av utstyr og uniformer	Ja
Sjøfartsdirektoratet	CE-merking fritidsbåter, kontroll av fartøy	Ja
Skatteetaten	Innkrevingsmyndighet, regelverk særavgifter/innførselsmva, SI: Innkreving FF og gebyr Samarbeid mot svart økonomi	Ja
Statens Vegvesen	Bombrikker ANPR Kontrollsamarbeid (dekkutrustning, omregistrering, forsikring etc)	Ja

Utenriksdepartementet	Internasjonale ikkespredningsinitiativ (PSI) Nasjonale tverrinstitusjonelle møter (OEG) Bilaterale møter (TD, Task-Force) Small Arms Treaty (FN) Rådiamanter (Kimberley prosessen) Handelsfasilitering	Nei
------------------------------	---	-----

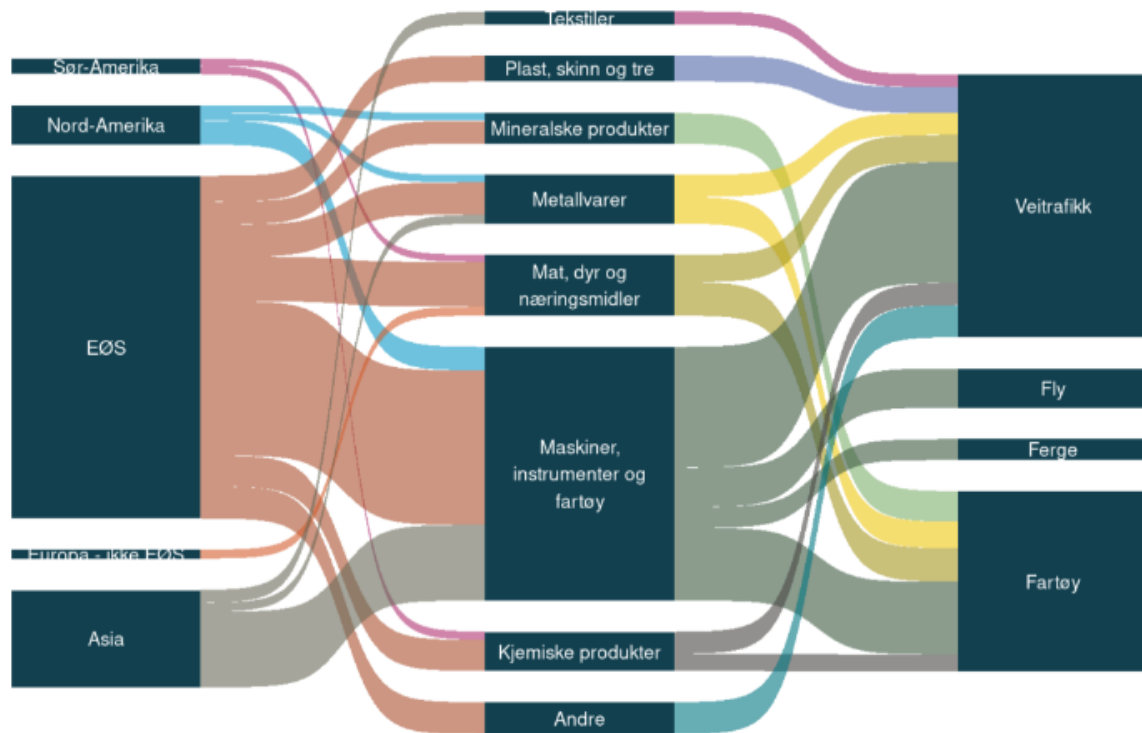
Kilde: Oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 20.10.2025

Vedlegg 2: De største opprinnelseslandene i 2025, målt i importverdi



Kilde: Oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 20.04.2026.

Vedlegg 3: Største varegrupper (import 2025) målt i verdi, sett i sammenheng med opprinnelse og transportmåte



Kilde: Oversendt fra Tolletaten til ekspertgruppen 20.04.2026.