



TOLLETATEN

Høringsnotat

Forslag til endringer i vareførselsforskriften
om omregningskurs for valuta

Digitoll nr. 7

Oslo, 12.02.2026

Høringsfrist: 12.05.2026

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	3
2	Problemstilling	3
3	Gjeldende rett og praksis	5
3.1	Tollbehandling og levering av deklarasjon	5
3.2	Klassifisering av varer og fastsettelse av tollverdi	6
3.3	Ukentlig fastsettelse av omregningskurser	7
3.4	Avviksrutine ved store svingninger i valutakurs	8
3.5	Fastsetting av omregningskurser i EU	9
3.6	Endring av opplysninger i deklarasjon	10
4	Analyser, vurderinger og virkninger	11
4.1	Introduksjon til analysen	11
4.2	Sammenligning av myntenhet for publiserte valutaer	12
4.3	Analyse av kursavvik	13
4.4	Kursfastsettelsens påvirkning på tollverdi	15
4.5	Forutsetninger og identifiserte utfordringer	16
4.6	Oppsummering av vurdering og forutsetninger	17
5	Alternative løsningsforslag	17
5.1	Innledning om alternative metoder	17
5.2	Videreføring og forbedring av avviksordningen	17
5.3	Lik praksis for myntenhet og økt desimalpresisjon	19
5.4	Alternativ 0 – Videreføring av dagens ordning	19
5.5	Alternativ 1 – Ukesfastsettelse med virkning i fire uker	20
5.6	Alternativ 2 – Ukentlig fastsettelse fire uker før virkning	20
5.7	Alternativ 3 – Månedlig fastsettelse én måned før virkning	21
5.8	Alternativ 4 – Fastsettelse med 14-dagersperioder	22
5.9	Oppsummering av alternativer	23
6	Anbefaling om endringer i regelverket	24
7	Økonomiske og administrative konsekvenser	24
7.1	Konsekvenser for næringslivet	24
7.2	Konsekvenser for Tolletaten	25
7.3	Konsekvenser for statens proveny	26
7.4	Samlet vurdering	26
8	Merknader til forskriftsbestemmelsene	26
9	Forslag til endring i vareførselsforskriften	27

1 Innledning

Digitalisering av melde- og opplysningsplikten gjennom innføringen av Digitoll-konseptet innebærer betydelige endringer og en stor omstillingsprosess for Tolletaten og næringslivet. Et sentralt mål med Digitoll-konseptet er å legge til rette for mer effektiv informasjonsflyt, tidligere tilgjengelighet av opplysninger og bedre samhandling mellom næringslivet og Tolletaten, samtidig som regelverket skal være forutsigbart, etterprøvbart og i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Næringslivsaktører har formidlet til Tolletaten at det vil være enklere å omstille seg til endringene som kommer med Digitoll-konseptet dersom det blir mulig å levere deklarasjonen inntil 30 dager før varene innføres (fremlegges).

Etter vareførselsloven § 3-3 kan en deklarasjon leveres før varen som innføres legges frem for tollmyndighetene, men dersom varen ikke er fremlagt innen 30 dager etter levering av deklarasjonen skal deklarasjonen anses som ikke levert. Etter dagens regelverk og praksis er det likevel flere forhold som begrenser hvor tidlig en deklarasjon kan leveres, hvor omregningskurser for valuta ved beregning av tollverdi er det mest sentrale. Dagens ordning for omregning av valuta og teknisk begrensning i deklarasjonssystemet TVINN medfører at deklarasjoner kun kan leveres inntil fem dager før innførsel.

Tolletaten har vurdert om det ved endring av vareførselsforskriften § 6-12-1 om fastsettelse av omregningskurser for valuta, kan legges til rette for tidlig levering av deklarasjon, inntil 30 dager før innførsel. Endringer i valutaordningen berører grunnleggende spørsmål knyttet til korrekt fastsettelse av tollverdi og avgiftsgrunnlag, likebehandling, rettssikkerhet, handelsstatistikk og statens proveny, samt Norges forpliktelser etter WTO-avtalen.

Tolletaten har vurdert flere alternative modeller for fastsettelse og bruk av omregningskurser for valuta. Vurderingene bygger både på gjeldende rett, internasjonale rammer og praktiske og systemmessige hensyn. Det er utarbeidet ulike analyser for å gi et bedre empirisk og faglig grunnlag for å vurdere konsekvensene av ulike modeller. Høringsnotatet skal redegjøre for aktuelle handlingsalternativer og deres konsekvenser, samt belyse behovet for endringer i vareførselsforskriften ved omlegging av dagens ordning.

Tolletaten foreslår i høringsnotatet endringer i vareførselsforskriften § 6-12-1 for å utvide muligheten til å på forhånd levere deklarasjon til deklarasjonssystemet TVINN inntil 30 dager før varene ankommer tollområdet. Tolletaten foreslår en modell hvor omregningskurs for de mest benyttede valutaene fastsettes onsdager annenhver uke for varer som innføres for den tredje og fjerde påfølgende uken. Videre foreslås det en effektiv og praktikabel avviksordning for de tilfeller det er vesentlige svingninger i en valuta fra fastsettelse av omregningskurs til innførsel av varen. Dette vil gi mulighet for i alle tilfeller å levere deklarasjon for innførsler minst 18 dager frem i tid, og i mange tilfeller fra 19 til 30 dager frem i tid.

Høringen betegnes høring 7 knyttet til Digitoll-konseptet, og er en oppfølging og videreføring av tidligere forslag knyttet til innføring av Digitoll.

2 Problemstilling

Vareførselsloven § 3-3 tredje ledd tillater at en deklarasjon for valgt tollprosedyre kan leveres før varen legges frem for tollmyndighetene, men fastsetter samtidig at deklarasjonen anses som ikke levert dersom varen ikke legges frem innen 30 dager. Vareførselsloven gir dermed

adgang til tidlig levering av deklarasjon, men stiller ikke i seg selv krav om at deklarasjon faktisk skal kunne leveres på ethvert tidspunkt innenfor denne perioden.

Deklarasjonssystemet TVINN har ikke funksjonalitet for automatisk innhenting av daglig markedskurs for valuta, og derfor må det på forhånd fastsettes omregningskurser for en fremtidig periode. Omregningskursene skal brukes ved levering av deklarasjon og er grunnlag for fastsetting av tollverdi.

Dagens ordning for fastsettelse av omregningskurser for valuta begrenser muligheten for levering av deklarasjon til 5-11 dager på forhånd (avhengig av når i uken en deklarasjon leveres). Av praktiske grunner er det lagt en teknisk sperre i deklarasjonssystemet TVINN som gjør at en deklarasjon ikke kan leveres mer enn fem dager før innførsel (for å sikre en lik tidsperiode i alle tilfeller).

Etter gjeldende regelverk og praksis fastsetter Tolletaten omregningskurser ukentlig, med virkning fra mandag i påfølgende uke. Deklarasjonssystemet TVINN er innrettet slik at det må foreligge en fastsatt omregningskurs for innførselstidspunktet (tidspunktet for aksept av deklarasjonen og fremleggelse av varen) på det tidspunktet deklarasjonen leveres. Dette innebærer at deklarasjoner etter dagens praksis kun kan leveres fem dager før innførsel, og ikke inntil 30 dager som er vareførselslovens tidsramme.

Problemstillingen i dette høringsnotatet er derfor om – og eventuelt hvordan – regelverket for fastsettelse og bruk av omregningskurser kan utformes slik at det i større grad legges til rette for tidlig levering av deklarasjon, herunder levering av deklarasjon inntil 30 dager før innførsel, uten at dette medfører uakseptable konsekvenser for korrekt fastsettelse av tollverdi, likebehandling, rettssikkerhet, handelsstatistikk og statens proveny.

Endringer i tidspunkt og periode for fastsettelse av omregningskurser for valuta reiser flere sammensatte spørsmål. På den ene side kan tidligere tilgjengelige omregningskurser gi økt forutsigbarhet og bidra til å oppfylle målsettingene med Digitoll-konseptet. På den annen side innebærer fastsettelse av omregningskurser for lengre perioder frem i tid en økt risiko for avvik mellom fastsatt omregningskurs og faktisk markedskurs på innførselstidspunktet. Slike avvik vil påvirke varens tollverdi og dermed også avgiftsgrunnlaget, handelsstatistikken og potensielt konkurranseforholdet mellom aktører.

Problemstillingen omfatter videre hvilke rammer som følger av vareførselsloven, tollavgiftsloven og Norges internasjonale forpliktelser etter WTO-avtalen om tollverdi. Særlig sentralt er kravet om at omregningskursen for valuta som benyttes ved fastsettelse av tollverdi skal gjelde på innførselstidspunktet, og at omregningskursen så effektivt som mulig skal reflektere den reelle verdien i markedet i den perioden den gjelder for.

Høringsnotatet tar ikke stilling til øvrige forhold som kan ha betydning for hvor tidlig en deklarasjon kan leveres, som for eksempel bruk av landbrukskvoter eller andre vare- eller prosedyrespesifikke begrensninger. Problemstillingen er avgrenset til fastsettelse og bruk av omregningskurser for valuta ved beregning av varens tollverdi, og hvordan dette samspiller med adgangen til tidlig levering av deklarasjon (inntil 30 dager før varen innføres).

3 Gjeldende rett og praksis

3.1 Tollbehandling og levering av deklarasjon

Etter vareførselsloven § 3-1 skal alle varer som innføres til tollområdet enten underlegges en tollprosedyre etter kapittel 4, gjenutføres eller avstås. For varer som skal underlegges en tollprosedyre skal det leveres en deklarasjon, jf. vareførselsloven § 3-2. Deklarasjonen skal inneholde alle opplysninger som er nødvendige for den aktuelle tollprosedyren, herunder opplysninger om varens verdi.

Etter vareførselsloven § 3-3 skal den som leverer deklarasjonen kunne legge frem den aktuelle varen eller få den fremlagt for tollmyndighetene. Ifølge tredje ledd kan deklarasjonen leveres før varen legges frem for tollmyndighetene, men deklarasjonen anses som ikke levert hvis varen ikke legges frem innen 30 dager. Bestemmelsen regulerer dermed adgangen til å levere deklarasjon før fremleggelse, men innebærer ikke at tollbehandlingen kan fullføres før varen faktisk er innført og fremlagt for tollmyndighetene. I forarbeidene til vareførselsloven står det følgende i merknadene til § 3-3 tredje ledd:

«Tredje ledd åpner for at deklarasjonen kan leveres før varen legges frem for tollmyndighetene, og tilsvarer EUs tollkodeks artikkel 171. Adgangen bør imidlertid av praktiske årsaker ikke være ubegrenset. Av hensyn til internasjonal harmonisering settes fristen til 30 dager, noe som tilsvarer fristen EU har satt fra deklarasjonen leveres til varen skal være meldt og fremlagt for tollmyndighetene. Etter dette annulleres deklarasjonen, og deklarasjonen anses som ikke levert. Med «legges frem» siktes det til fremleggesplikten etter § 2-4. Som det fremgår i merknaden til § 2-4, må varen kunne legges frem slik at tollmyndighetene kan kontrollere den. Det betyr ikke at alle varer skal vises frem i ekspedisjonen, men de må være fysisk tilgjengelige for kontroll.»

Aksept av deklarasjon er regulert i vareførselsloven § 3-4. En deklarasjon aksepteres når den oppfyller vilkårene i §§ 3-2 og 3-3 og varen som deklarasjonen gjelder, er fremlagt for tollmyndighetene. Tidspunktet for aksept skal legges til grunn for bestemmelsene som gjelder for den tollprosedyren varen deklarerer for.

For å forstå vurderinger og forslag i dette høringsnotatet er det viktig å skille mellom:

- levering av deklarasjon, som kan skje før innførsel,
- aksept av deklarasjon, som forutsetter at varen er fremlagt,
- og innførselstidspunktet, som er avgjørende for regler og satser ved fastsettelse av tollverdi og innførselsavgifter.

Uavhengig av når en deklarasjon leveres, er det tidspunktet for innførsel av varen og aksept av deklarasjonen som er rettslig avgjørende for blant annet fastsettelse av tollavgift etter tollavgiftsloven § 2-2 og for hvilken omregningskurs eller valutakurs som skal benyttes ved beregning av tollverdi etter vareførselsloven § 6-12. Levering av deklarasjon før innførsel gir ikke grunnlag for å fravike reglene som knytter rettsvirkninger til innførselstidspunktet.

Når en deklarasjon leveres i deklarasjonssystemet TVINN gjøres det en inputkontroll som i hovedsak sjekker opplysningenes logikk og validitet for å sikre at nødvendige opplysninger er logiske og formelt korrekte. Når deklarasjonen leveres, må forventet akseptdato (datoen

hvor varene skal innføres og fremlegges) angis og være innenfor tidsrommet den publiserte omregningskursen gjelder for.

Dersom det åpnes for at deklarasjonspliktig kan deklarere mer enn 5-11 dager på forhånd, men det ikke samtidig gjøres endringer i lengden på perioden valutakurser fastsettes for, vil konsekvensen være at det vil være feil på deklarasjonen fordi valutakurser for akseptdato enda ikke er kjent på det tidspunktet det leveres deklarasjon for varen. Dersom det for eksempel leveres deklarasjon for varen 20 dager i forveien, vil deklarasjonspliktig ikke ha kjennskap til hva som vil være gjeldende valutakurs på innførselstidspunktet (akseptdato).

Tidlig levering av deklarasjoner kan likevel ha praktisk betydning, ved at Tolletaten for eksempel på et tidlig tidspunkt får tilgang til opplysninger som kan benyttes til risikovurdering. Tollbehandlingen kan imidlertid ikke fullføres, og tollverdien kan ikke fastsettes, før varen er innført og deklarasjonen er akseptert. Ordningen med tidlig levering av deklarasjon endrer dermed ikke det grunnleggende prinsippet om at tollbehandling knytter seg til varen og dens faktiske innførsel, og ikke til tidspunktet for levering av deklarasjon.

3.2 Klassifisering av varer og fastsettelse av tollverdi

Ved innførsel av vare til tollområdet skal varen klassifiseres og tollverdien fastsettes i samsvar med vareførselsloven kapittel 6, med utfyllende bestemmelser i vareførselsforskriften. Klassifisering og fastsettelse av tollverdi er sentrale elementer i tollbehandlingen og danner grunnlaget for beregning av tollavgift og andre innførselsavgifter.

Tollverdien skal etter vareførselsloven § 6-2 fastsettes i samsvar med Verdens handelsorganisasjons (WTO) avtale om gjennomføring av artikkel VII i Generalavtalen om tolltariffer og handel 1994 (tollverdiavtalen). Artikkel 9 i gjennomføringsavtalen lyder:

- 1. Når omregning av valuta er nødvendig for å fastsette tollverdien, skal omregningskursen som benyttes, være den kurs som blir behørig offentliggjort av de ansvarlige myndigheter i vedkommende importland, og skal så effektivt som mulig angi verdien på slik valuta uttrykt i importlandets valuta for hvert tidsrom offentliggjøringen gjelder.*
- 2. Omregningskursen som benyttes skal være den kurs som gjelder på eksport- eller importtidspunktet, avhengig av hva hvert medlem[sland] har bestemt.*

I vurderingen av hva som ligger i kravet i nr. 1 om at kursen «skal så effektivt som mulig angi verdien på slik valuta uttrykt i importlandets valuta for hvert tidsrom offentliggjøringen gjelder», er det åpent for en viss fleksibilitet for perioden kursene kan fastsettes for. WTOs «A Handbook on the WTO Customs Valuation Agreement» nevner «a customs authority might use for an extended period – for a week or even a calendar quarter – the same, unchanging exchange rate for a foreign currency that is “stable” against the national currency, and use a daily rate for less stable currencies.»

Tollverdiavtalen skal sikre at en vares tollverdi fastsettes etter objektive og ensartede kriterier, og hindre vilkårlig eller diskriminerende fastsettelse av varens tollverdi. Ved levering av deklarasjon skal opplysninger om varens verdi legges inn. Etter vareførselsloven § 6-12 skal det benyttes den omregningskursen som til enhver tid er fastsatt av tollmyndighetene.

Når tollverdien fastsettes i en annen valuta enn norske kroner, skal beregning skje ved bruk av den omregningskursen som er fastsatt av tollmyndighetene, jf. vareførselsloven § 6-12

første ledd. Bestemmelsen gir tollmyndighetene myndighet til å fastsette hvilke omregningskurser som skal benyttes ved beregning av tollverdi. I § 6-12 annet ledd er det gitt hjemmel til at det kan fastsettes nærmere regler om fastsettelse av omregningskurs. Etter vareførselsforskriften § 6-12-1 skal omregningskurser for valuta fastsettes av tollmyndighetene basert på Norges Banks indikative markedskurser. Ved omregning av valuta skal tidspunktet for tidfesting av tollavgiftssats etter tollavgiftsloven § 2-2 legges til grunn. Tollavgift beregnes etter de regler og satser som gjelder på det tidspunktet tollmyndighetene aksepterer deklarasjonen, det vil si når deklarasjonen er levert med nødvendige opplysninger og tillatelser og varen er fremlagt for tollmyndighetene.

WTO-avtalen artikkel 9 stiller krav om at kursen for valuta som benyttes ved fastsettelse av tollverdi skal være den kursen som gjelder på utførsels- eller innførselstidspunktet, avhengig av hva det enkelte medlemsland har fastsatt. Videre følger det av bestemmelsen at omregningskursen så effektivt som mulig skal reflektere verdien av den aktuelle valutaen uttrykt i innførselslandets valuta i den perioden kursen gjelder for. Dette gir tollmyndighetene et visst handlingsrom for hvor lenge en fastsatt omregningskurs for valuta kan gjelde, men forutsetter samtidig at kursen er markedsnær og anvendes ensartet.

Fastsettelse av varens tollverdi og bruk av omregningskurser må også skje i samsvar med grunnleggende forvaltningsrettslige prinsipper, herunder kravet til likebehandling. Aktører som innfører varer under like faktiske og rettslige forhold, skal i utgangspunktet behandles likt. Ordninger som kan medføre at tollverdien for varer innført på samme tidspunkt fastsettes på grunnlag av ulike omregningskurser for valuta, reiser derfor særlige rettssikkerhetsmessige spørsmål.

3.3 Ukentlig fastsettelse av omregningskurser

Regler om omregningskurs er fastsatt i vareførselsloven § 6-12, som sier at dersom det er nødvendig å omregne valuta for å fastsette tollverdien skal det benyttes den omregningskurs som til enhver tid er fastsatt av tollmyndighetene. Etter annet ledd kan det gis utfyllende regler i forskrift og det er gjort vareførselsforskriften § 6-12-1:

(1) Tollmyndighetene fastsetter hver onsdag omregningskurser for ulike valutaer basert på Norges Banks indikative markedskurser. Kursene publiseres på www.toll.no og er gyldige fra og med påfølgende mandag.

(2) Ved omregning av valuta skal tidspunktet for fastsettelse av tollavgiftssats i tollavgiftsloven § 2-2 anvendes.

Tolletaten fastsetter i dag omregningskurser for valuta på ukentlig basis i samsvar med vareførselsforskriften § 6-12-1. Omregningskursene fastsettes og publiseres hver onsdag basert på Norges Banks indikative markedskurser for dagen før (tirsdag). De publiserte kursene gjelder én uke fra og med påfølgende mandag og anvendes ved beregning av tollverdi for varer som innføres i den aktuelle perioden.

Når en vare frigjøres for prosedyren overgang til fri disponering etter vareførselsloven § 4-1 skal det etter tollavgiftsloven § 2-1 beregnes tollavgift for varer som ikke er fritatt for dette. Etter tollavgiftsloven § 2-2 første ledd skal tollavgift beregnes etter de reglene og satsene som gjelder på det tidspunktet tollmyndighetene aksepterer deklarasjonen etter vareførselsloven § 3-4, det vil si når det er levert deklarasjon for valgt tollprosedyre med nødvendige

opplysninger og varen er fremlagt for tollmyndighetene. Det betyr at endring i tidspunkt for fastsetting og periode for gyldighet av omregningskurser også påvirker beregningen av en vares tollverdi.

Tolletaten fastsetter for tiden omregningskurser for 22 valutaer. Disse valutaene dekker hoveddelen av importvolumet og representerer blant annet de mest brukte handelsvalutaene i norsk innførsel av varer. For varer der handelsverdien er angitt i andre valutaer enn disse, skal deklarasjonspliktig benytte dagens markedskurs publisert av Norges Bank og selv omregne verdien til norske kroner i deklarasjonen. I slike tilfeller skal det i deklarasjonen opplyses hvilken valuta, valutakurs og dato som er benyttet.

De fastsatte omregningskursene publiseres på Tolletatens nettsider og tilgjengeliggjøres som datasett. Den ukentlige fastsettelsen innebærer at omregningskursene for de fleste valutaene normalt ligger relativt tett opp mot den faktiske markedskursen på innførselstidspunktet, gitt det korte tidsrommet mellom fastsettelse og anvendelse.

Den gjeldende ordningen innebærer samtidig at deklarasjon kun kan leveres for innførselsdatoer der det foreligger en fastsatt omregningskurs. Dette betyr isolert at deklarasjoner kan leveres mellom 5-11 dager før innførsel, avhengig av hvilken ukedag deklarasjonen leveres. For å sikre en ensartet praktisering av tidsrommet for levering av deklarasjon på forhånd er det en teknisk sperre i deklarasjonssystemet TVINN som avviser deklarasjoner med angitt innførselsdato mer enn fem dager etter datoen for levert deklarasjon.

Analysene i kapittel 4 viser at dagens modell med ukentlig fastsettelse gir begrensede avvik mellom fastsatt omregningskurs og markedskurs på innførselstidspunktet. Analyse av Norges Banks historiske dagskurser indikerer at avvik over terskelen for dagens avviksrutine forekommer sjelden, særlig for de mest brukte og mest stabile valutaene. Den korte perioden mellom fastsettelse og anvendelse bidrar dermed til at varens tollverdi i stor grad reflekterer faktiske markedsførhold.

Samlet sett gir dagens ordning relativt høy grad av markedsnærhet og ensartet anvendelse av valutakurser, men den begrenser samtidig adgangen til å levere deklarasjon til et kortere tidsrom enn 30 dager før varens fremleggelse (innførsel), jf. vareførselsloven § 3-3.

Tolletaten publiserer for tiden ukentlige omregningskurs for 22 valutaer på www.toll.no, jf. vareførselsforskriften § 6-12-1. Dersom varens verdi er i en annen valuta enn de valgte valutaene skal deklarasjonspliktig bruke dagens kurs som er publisert hos Norges Bank og omregne det til norske kroner (NOK) før det legges inn i TVINN. Da skal det i rubrikk 44 i deklarasjonen (SAD-blanketten) vises til aktuell valuta og dato den er hentet fra Norges Bank. Det betyr at det kun er for de valutaene det er fastsatt en omregningskurs at det er mulig å levere deklarasjonen før innførselsdatoen.

3.4 Avviksrutine ved store svingninger i valutakurs

Tolletaten har en praksis (avviksrutine) for håndtering av tilfeller der fastsatte omregningskurser på en gitt dag avviker vesentlig fra den faktiske markedskursen, definert som pluss eller minus ti prosent avvik fra fastsatt omregningskurs. Formålet med avviksrutinen er å redusere risikoen for at en vares tollverdi fastsettes på grunnlag av en valutakurs som ikke lenger er representativ for markedsførholdene, og dermed motvirke uheldige konsekvenser av valutasvingninger for både næringslivet og staten.

Avviksrutinen er ikke regulert eller direkte hjemlet i vareførselsloven eller vareførselsforskriften, men er utviklet som en ulovfestet praksis innenfor rammene av tollmyndighetenes kompetanse til å fastsette omregningskurser. I praksis innebærer rutinen at Tolletaten følger med på utviklingen i valutamarkedet og vurderer om fastsatte omregningskurser bør suspenderes, dersom avviket mellom Tolletatens fastsatte omregningskurs og Norges Banks daglig publiserte markedskurs overstiger terskel.

Ved suspensjon blir deklarasjoner med den fastsatte (og nå suspenderte) omregningskursen avvist i TVINN, og deklarasjonspliktig må bruke dagens kurs fra Norges Bank for å regne om den aktuelle valutaen til norske kroner (NOK) ved beregning av tollverdi på deklarasjonen. Informasjon om suspenderte omregningskurser publiseres på Tolletatens nettsider, og suspenderte omregningskurser overvåkes videre inntil de eventuelt kan tas i bruk igjen dersom avviket reduseres og valutakursen stabiliserer seg.

Avviksrutinen har i praksis blitt anvendt i svært begrenset grad. Det foreligger få, om noen, tilfeller der fastsatte omregningskurser faktisk har blitt suspendert som følge av rutinen. Dette må imidlertid ses i sammenheng med dagens modell for ukentlig fastsettelse av valutakurser, hvor perioden mellom fastsettelse og faktisk bruk er relativt kort, samt gjeldende operative praksis med manuell oppfølging av mulig kursavvik.

Det er identifisert flere svakheter ved dagens avviksrutine. Overvåkingen og vurderingen av behov for suspensjon er i hovedsak manuell og ressurskrevende, og innebærer risiko for feil, manglende eller forsinket oppfølging og dermed potensiell forsinket suspensjon av kurser som ikke lenger er markedsnære. Rutinen er lite standardisert og lite egnet til løpende og tidseffektiv overvåking av valutautviklingen, særlig dersom perioden mellom fastsettelse og anvendelse av valutakurser forlenges.

Disse forholdene er relevante ved vurderingen av alternative modeller for fastsettelse og bruk av omregningskurser, herunder hvilke krav som bør stilles til overvåking, kontroll og systemstøtte for å sikre at fastsatte omregningskurser til enhver tid er markedsnære til den daglige valutakursen og anvendes ensartet.

3.5 Fastsetting av omregningskurser i EU

Fastsetting og publisering av omregningskurser for valuta til bruk ved fastsettelse av tollverdi er i EU regulert i Union Customs Code (UCC), forordning (EU) No 952/2013 artikkel 53 nr. 1 bokstav a og i gjennomføringsforordning (EU) 2015/2447 artikkel 146. Regelverket fastsetter når og hvordan kurser skal publiseres og anvendes ved omregning til euro (EUR) eller nasjonal valuta i tollsammenheng.

Etter UCC artikkel 53 skal tollmyndighetene publisere på internett den kursen som gjelder for omregning når det er nødvendig for fastsettelse av tollverdi.

I gjennomføringsforordningen artikkel 146 er det gitt nærmere regler om valutakonvertering (omregningskurser). For euro skal vekslingskursen publisert av Den europeiske sentralbanken benyttes og for andre valutaer skal vekslingskursen publisert av den kompetente nasjonale myndigheten benyttes, jf. artikkel 146 nr. 1 bokstav a og b.

Etter gjennomføringsforordningen skal omregningskurser publiseres av hver medlemsstat nest siste onsdag i hver måned, jf. artikkel 146 nr. 2. Dersom ingen kurs er publisert denne

dagen, gjelder den sist publiserte kursen. Vekselskursen gjelder for én måned, med start den første dagen i påfølgende måned, jf. artikkel 146 nr. 2.

I EU fastsettes og offentliggjøres verdien av euro i nasjonal valuta som hovedregel én gang per måned når det er nødvendig for å bestemme varers klassifisering og import- og eksportavgift, inkludert verditerskler i den felles tolltariffen, jf. UCC artikkel 53 nr. 1 bokstav b.

Etter gjennomføringsforordningen skal verdien av euro fastsettes én gang per måned, jf. artikkel 48 nr. 1 første avsnitt. Det skal til omregningen benyttes den kursen som er fastsatt av Den europeiske sentralbanken (ECB) dagen før nest siste dag i måneden, og kursen gjelder for hele den påfølgende kalendermåneden, jf. artikkel 48 nr. 1 annet avsnitt. Dersom kursen som gjelder ved månedens begynnelse avviker med mer enn 5 prosent fra kursen fastsatt av ECB før den 15. i samme måned, skal den sistnevnte kursen benyttes fra den 15. i måneden til utløpet av måneden, jf. artikkel 48 nr. 1 tredje avsnitt.

EUs regime for omregning av valuta innebærer dermed en mekanisme for justering ved vesentlige avvik. EU-regelverket bygger på et fast utgangspunkt for kursperioden og det gjelder kun én omregningskurs per valuta i den aktuelle gyldighetsperioden.

Det er videre et sentralt trekk ved EUs tollregelverk at ordningen med omregning av valuta må ses i sammenheng med reglene om deklarasjonsprosedyrer. EU åpner for bruk av forenklede deklarasjoner og etterfølgende komplettering, herunder levering av supplerende deklarasjon med endelige opplysninger om pris og verdi etter innførsel. Tollverdien fastsettes dermed i praksis på grunnlag av opplysninger som er kjent på eller nær innførselstidspunktet, og ikke ved at verdien låses til en omregningskurs for valuta som er fastsatt lang tid før varen innføres.

EUs månedlige ordning for valutakurs må også forstås i lys av at euro (EUR) er en gjennomgående mer stabil valuta med relativt lav kortsiktig volatilitet sammenlignet med norske kroner. Dette gir et annet risikobilde enn for land med egen valuta og høyere kortsiktig volatilitet. Sammenligninger mellom EUs og Norges valutakursregimer må derfor ta hensyn til både systemforskjeller og markedsmessige forutsetninger. Generelt regnes EUR som mer stabil enn NOK fordi den handles i langt større grad, brukes globalt og støttes av en robust sentralbank, noe som gjør at den absorberer økonomisk ustabilitet bedre. NOK er en liten, råvareavhengig valuta og reagerer derfor sterkere på endringer.

Samlet sett viser EU-regelverket at fastsettelse av omregningskurser for valuta for en fast periode kan kombineres med mekanismer som sikrer ensartet anvendelse, markedsnærhet og likebehandling. Samtidig forutsetter EUs ordning både bedre teknisk systemstøtte og prosessuelle løsninger.

3.6 Endring av opplysninger i deklarasjon

Etter vareførselsloven § 7-1 har den som plikter å gi opplysninger etter loven, en alminnelig opplysningsplikt. Opplysningene skal være riktige og fullstendige, og den opplysningspliktige skal opptre aktsomt og lojalt samt gjøre tollmyndighetene oppmerksom på eventuelle feil i opplysningene som er gitt.

Adgangen til å endre opplysninger i en tidligere levert deklarasjon er regulert i vareførselsloven § 7-2. Etter første ledd kan den deklarasjonspliktige endre opplysninger ved å levere

endringsmelding, med mindre tollmyndighetene har varslet kontroll av mottatte opplysninger. Fristen for å levere endringsmelding er etter andre ledd tre år etter at deklarasjonen er levert.

Endringsmelding benyttes for å rette faktiske feil eller mangler i en deklarasjon, herunder feil i opplysninger som har betydning for tollbehandlingen. Dersom den faktiske innførselen skjer på et annet tidspunkt enn det som er angitt i deklarasjonen, og dette medfører at en annen valutakurs gjelder på innførselstidspunktet, vil deklarasjonen inneholde uriktige opplysninger, og den deklarasjonspliktige må korrigere dette ved å levere en endringsmelding.

Adgangen til å levere endringsmelding innebærer ikke en mulighet til å endre beregnet tollverdi på grunn av endringer i markedskurs for valuta. Omregningskursen som benyttes ved fastsettelse av varens tollverdi skal være den kursen som gjelder på innførselstidspunktet. Endringsmelding kan derfor ikke benyttes til å erstatte en korrekt anvendt omregningskurs med en annen kurs (markedskurs) som i ettertid viser seg å være mer økonomisk gunstig.

Dette innebærer at endringsadgangen må ses i sammenheng med de materielle reglene for fastsettelse av tollverdi. Uavhengig av når deklarasjonen er levert, kan endringsmelding kun benyttes til å sikre at deklarasjonen er i samsvar med de opplysninger og regler som gjelder på innførselstidspunktet.

4 Analyser, vurderinger og virkninger

4.1 Introduksjon til analysen

Dette kapitlet gir en oppsummering av det analytiske grunnlaget for vurdering av ulike modeller for fastsettelse av omregningskurser for valuta. Formålet er å belyse hvordan valg av fastsettelsesfrekvens og tidsperiode mellom fastsettelse og anvendelse påvirker markedsnærhet, forekomst av avvik etter avviksordningen, samlet proveny og kvaliteten på handelsstatistikken.

Analysene bygger på deklarasjonsdata over innførsel fra TVINN og historiske valutakurser for perioden 2021-2025 (til 5. desember 2025). Daglige valutakurser er basert på Norges Banks publiserte markedskurser, mens ukentlige kurser reflekterer Tolletatens faktiske fastsettelse. Månedlige kurser er simulert for å ligge så nært som mulig opp til en realistisk operativ modell, med fastsettelse siste virkedag i måneden og virkning for en senere periode.

Tolletatens systemtekniske forutsetninger i TVINN er lagt til grunn også i simuleringene. Dette omfatter blant annet avrunding, desimalpresisjon og bruk av Tolletatens fastsatte myntenhet der denne avviker fra Norges Banks publisering. Disse forholdene har betydning for presisjonen i kursfastsettelsen, særlig for valutaer med lav nominell verdi eller høy volatilitet.

For å sikre sammenlignbarhet mellom alternativene er det i analysene simulert bruk av avviksordning. Avvik er definert som vedvarende overskridelser av fastsatte terskelverdier, med en forenklet og standardisert episodetilnærming også for månedlige kurser. Dette gir et realistisk sammenligningsgrunnlag, samtidig som det må tas høyde for at faktisk presisjon vil avhenge av den endelige innretningen av avviksordningen.

Selv om avvik i tollverdi kan utjevnes over tid på aggregert nivå, er korrekt fastsettelse på det enkelte innførselstidspunkt avgjørende for den deklarasjonspliktige og for kvaliteten på

handelsstatistikken. Analysene er basert på historiske data og er ikke direkte representative for fremtidig kursutvikling, men dekker både stabile og volatile markedsperioder og gir et godt erfaringsgrunnlag for å vurdere valutarisiko og presisjonsavvik under ulike modeller for fastsettelse av omregningskurser.

4.2 Sammenligning av myntenhet for publiserte valutaer

Norges Bank publiserer valutakurser for et bredt spekter av valutaer. Tolletaten publiserer omregningskurser for et mindre utvalg, for tiden 22 valutaer, og hovedsakelig de mest brukte handelsvalutaene. En tydelig forskjell mellom Norges Bank og Tolletaten er antall desimaler i publiserte kurser. Norges Bank publiserer i mange tilfeller kurser med 3-6 desimaler, avhengig av valuta og volatilitet. Tolletaten publiserer derimot konsekvent kurser med tre desimaler, hvor siste desimal alltid er null, og dermed i praksis kun to desimaler.

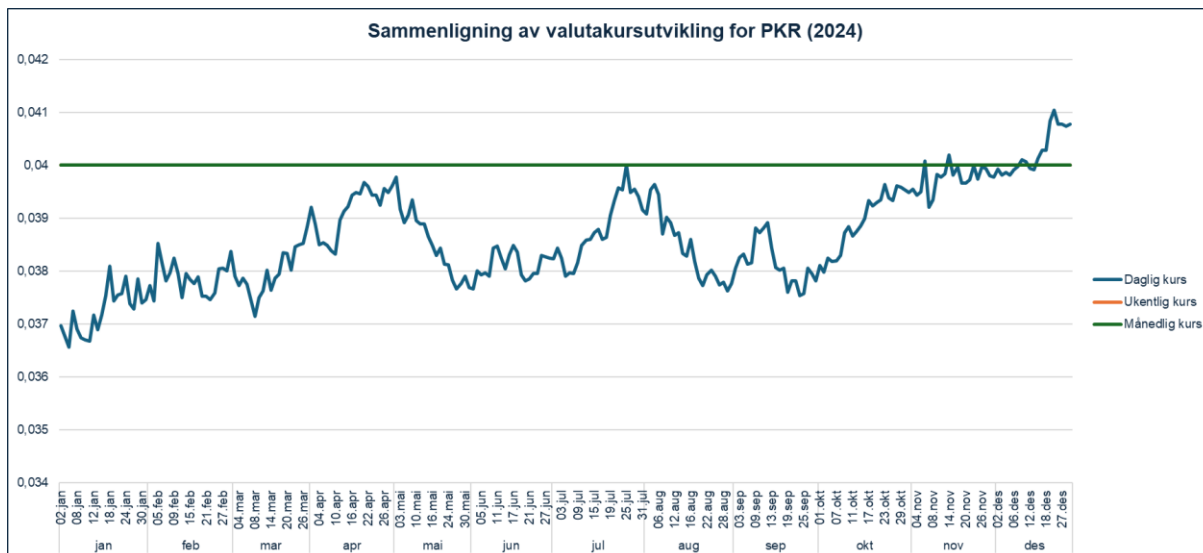
Dette innebærer en systematisk avrunding av omregningskurser for valuta når de brukes i beregning av tollverdi og avgiftsgrunnlag. En slik avrunding reduserer presisjonen i fastsettelse av omregningskurser og skyldes en teknisk begrensning i deklarasjonssystemet TVINN. Avvik i desimalpresisjon er derfor først og fremst et spørsmål om presisjonsnivå, ikke om metodisk feil. For valutaer med lav kursverdi mot NOK kan likevel avrunding til to desimaler bidra til relativt større prosentvise avvik enn for valutaer med høyere nominell verdi.

Videre benytter Norges Bank og Tolletaten i enkelte tilfeller ulik myntenhet for samme valuta (1 eller 100 enheter). Dette gjelder for valutaene CNY, PKR og ZAR. Myntenhet er i seg selv en ren presentasjonskonvensjon, så lenge konvensjonen anvendes konsistent. Avvik i myntenhet mellom Norges Bank og Tolletaten er derfor i utgangspunktet ikke problematiske, forutsatt korrekt normalisering i systemene.

Samtidig innebærer ulik myntenhet at sammenligninger av kurser på tvers av kilder krever eksplisitt justering. Dersom dette ikke gjøres korrekt, kan det føre til tilsynelatende store avvik som i realiteten kun skyldes forskjellig skala. Dette er særlig relevant i analyser av kursavvik og ved overvåking av kursavvik.

Eksempelvis aktualiseres dette særlig for valutaen PKR (pakistanske rupi). Figur 1 viser utviklingen i valutakurs for PKR i 2024, sammenlignet med Norges Banks daglige markeds-kurs (normalisert til myntenhet 1), Tolletatens ukentlige kurs og Tolletatens simulerte månedlige kurs. PKR er et særlig illustrerende eksempel, ettersom valutaen har lav nominell verdi mot NOK og samtidig høy volatilitet.

Tolletaten benytter myntenhet 1 for PKR, og Norges Bank publiserer kursen per 100 enheter. Dette innebærer at kursen i Tolletatens system uttrykkes som svært lave desimaltall (for eksempel 0,036–0,041), og at kursen i praksis kun publiseres med to desimaler. Resultatet er at Tolletatens faktiske ukentlige og simulerte månedlige kurs for hele 2024 avrundes til 0,04, til tross for at den underliggende markedskursen varierer gjennom året. Dette innebærer at grafen for ukentlig kurs ikke er synlig i figur 1, ettersom den er identisk med månedlig simulert kurs. Den grove avrundingen innebærer at kursfastsettelsen mister evnen til å fange opp faktiske markedsbevegelser, og at tollverdien i praksis fastsettes på et nivå som i lange perioder er lite representativt for faktisk markedsverdi.



Figur 1 Sammenligning av valutakursutvikling for PKR (2024)

Dette eksempelet viser at kombinasjonen av lav myntenhet, høy volatilitet og begrenset desimalpresisjon kan gi betydelige presisjonsavvik ved månedlig kursfastsettelse. Problemet er ikke at markedskursen er ustabil i seg selv, men at kursregimet ikke har tilstrekkelig granularitet til å håndtere slike valutaer på en presis måte. Effekten blir særlig tydelig for valutaer som PKR, hvor små absolutte kursbevegelser gir store relative utslag, og hvor avrunding derfor får uforholdsmessig stor betydning. Endring i denne praksisen, herunder for myntenhet og desimalpresisjon, er under arbeid og vil forbedres i løpet av våren 2026.

4.3 Analyse av kursavvik

Tabell 2 viser antall avviksepisoder under dagens ukentlige kursregime sammenlignet med et månedlig kursregime, basert på historiske data for perioden 2021-2025. En avviksepisode er definert som en sammenhengende periode der valutakursavviket overstiger fastsatt terskel, uavhengig av antall dager innenfor perioden.

Denne metoden gir et mer operativt relevant bilde av hvor ofte avviksordningen faktisk ville blitt utløst, sammenlignet med en ren dag-for-dag-telling som kan overvurdere hyppigheten. Samtidig avhenger dette av innretning, og en avviksordning for ukentlig fastsettelse er ikke nødvendigvis direkte overførbart til en ordning med potensiell 60 dagers forskyvning i fastsettelse. Denne analysen bygger derfor på en metodisk forenkling for å illustrere ordningens effekt ved ulike modeller.

Ved en terskel på ti prosent avvik viser analysen at antall avviksepisoder i perioden øker ved overgang til månedlig kursfastsettelse, fra 60 episoder under dagens ukentlige kursregime til 123 episoder under månedlig kursregime. Dette innebærer at månedlig fastsettelse gir flere situasjoner med store kursavvik enn dagens ordning.

Valutakode	Valuta	Ukeskurs (10 %)	Ukeskurs (5 %)	Månedskurs (10 %)	Månedskurs (5 %)	Differanse (10 %)	Differanse (5 %)
JPY	Japanske yen	0	11	9	69	9	58
HKD	Hong Kong dollar	0	6	7	72	7	66
USD	Amerikanske dollar	0	8	8	73	8	65
INR	Indiske rupi	0	4	5	61	5	57
CNY	Kinesiske yuan	1	5	6	54	5	49
ZAR	Sørafrikanske rand	0	8	3	43	3	35
THB	Thailandske baht	0	4	3	59	3	55
HUF	Ungarske forint	0	5	5	38	5	33
PLN	Polske zloty	0	2	1	53	1	51
SGD	Singapore dollar	0	2	1	39	1	37
NZD	New Zealand dollar	0	0	0	16	0	16
SEK	Svenske kroner	0	0	0	15	0	15
CHF	Sveitsiske franc	0	2	0	53	0	51
GBP	Britiske pund	0	1	0	21	0	20
KRW	Sørkoreanske won	0	0	0	0	0	0
DKK	Danske kroner	0	1	0	38	0	37
EUR	Euro	0	1	0	36	0	35
AUD	Australske dollar	0	0	0	25	0	25
CZK	Tsjekkiske koruna	0	3	0	44	0	41
CAD	Kanadiske dollar	0	2	0	30	0	28
RON	Ny rumenske leu	1	1	0	25	-1	24
PKR	Pakistanske rupi	58	176	75	173	17	-3
Totalsum		60	242	123	1037	63	795

Tabell 2 Oversikt over kursavvik i perioden 2021-2025

Ved en terskel på fem prosent avvik er forskjellene langt mer markante. Antall avviksepisoder øker kraftig fra 242 episoder under ukentlig kursregime til 1037 episoder under månedlig kursregime. Dette viser at månedlig kursfastsettelse i betydelig grad øker frekvensen av kursavvik. Analysen indikerer en klar forskyvning i risikoprofilen. Fra ukentlig regime der omregningskursen i de fleste tilfeller ligger nær markedskursen, til månedlig regime der omregningskursen oftere avviker merkbart fra markedskursen. Imidlertid er det viktig å påpeke metoden brukt for å definere en avviksepisode og at dette avhenger av innretning på en avviksordning. Dersom en avviksepisode defineres som hele perioden uavhengig av modell, vil antall avvik også reduseres.

Analysen viser også betydelige forskjeller mellom valutaer. For pakistansk rupi (PKR) øker antall avviksepisoder ved ti prosent terskel ved overgang til månedlig kursfastsettelse, mens antall avviksepisoder ved fem prosent terskel reduseres noe sammenlignet med dagens ukentlige regime. Samtidig må dette ses i sammenheng med praksis rundt myntenhet, ettersom PKR kan indikere falske avvik grunnet prosessuelle begrensninger i Tolletatens fastsettelse og ikke nødvendigvis reelle avvik mot underliggende markedskurs.

For store og handelsmessig viktige valutaer er antall avvik på ti prosent lavt i begge regimer, mens antall avvik på fem prosent øker markant ved månedlig kursfastsettelse. Oppsummert viser analysen at antall situasjoner der avviksordningen ville blitt utløst øker ved overgang til månedlig kursfastsettelse. Dette gjelder både ved ti og fem prosent terskel.

4.4 Kursfastsettelsens påvirkning på tollverdi

Tabell 3 viser at innførsel i perioden 2021-2025 er sterkt konsentrert i et fåtall valutaer. Euro (EUR) og amerikanske dollar (USD) utgjør 84 prosent av samlet tollverdi målt i NOK, med henholdsvis 46,4 og 37,7 prosent. Dette innebærer at kursfastsettelsen for disse to valutaene er avgjørende for presisjon i tollverdiberegningen og kvalitet på handelsstatistikken.

Valutakode	Valuta	Total innførsel	Fordeling
EUR	Euro	1 626 416 595 651	46,36 %
USD	Amerikanske dollar	1 322 346 700 139	37,69 %
SEK	Svenske kroner	269 492 023 861	7,68 %
GBP	Britiske pund	116 779 720 724	3,33 %
DKK	Danske kroner	104 313 713 087	2,97 %
CHF	Sveitsiske franc	18 675 924 412	0,53 %
PLN	Polske zloty	17 280 413 726	0,49 %
CNY	Kinesiske yuan	12 829 660 868	0,37 %
THB	Thailandske baht	5 100 473 549	0,15 %
JPY	Japanske yen	4 585 834 073	0,13 %
CAD	Kanadiske dollar	3 571 336 908	0,10 %
CZK	Tsjekkiske koruna	2 025 800 276	0,06 %
AUD	Australske dollar	1 927 460 618	0,05 %
SGD	Singapore dollar	1 177 100 289	0,03 %
HKD	Hong Kong dollar	1 173 151 628	0,03 %
NZD	New Zealand dollar	253 913 629	0,01 %
ZAR	Sørafrikanske rand	137 060 018	0,00 %
RON	Ny rumenske leu	126 688 051	0,00 %
HUF	Ungarske forint	92 749 824	0,00 %
KRW	Sørkoreanske won	90 781 663	0,00 %
INR	Indiske rupi	74 956 771	0,00 %
PKR	Pakistanske rupi	4 465 689	0,00 %
Totalsum		3 508 476 525 454	100 %

Tabell 3 Fordeling av innførsel i perioden 2021-2025 (NOK, hele tall)

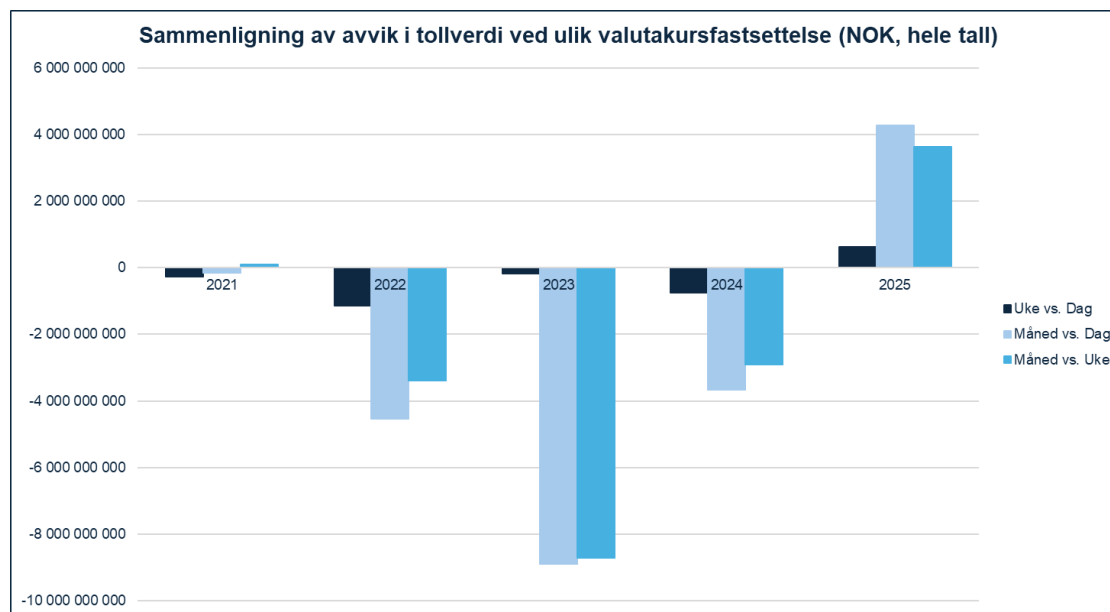
I denne analysen er deklarasjoner i norske kroner (NOK) holdt utenfor. NOK utgjorde en betydelig andel av tollverdien for innførsel. Deler av dette er relatert til deklarasjoner for varer i valutaer som Tolletaten ikke fastsetter omregningskurs for. Det er på grunn av tekniske begrensninger i deklarasjonssystemet utfordrende å separere disse typetilfellene. Andelen varer som deklarerer i NOK (uten omregning) innebærer ingen valutakonvertering og er dermed ikke relevant for vurderingen av valutakursregime, valutarisiko eller presisjonsavvik. Utelatelsen av NOK er derfor i stor grad metodisk nødvendig for å isolere effektene av endringer i valutakursfastsettelsen.

Videre utgjør svenske kroner (SEK), britiske pund (GBP) og danske kroner (DKK) samlet rundt 14 prosent, mens øvrige valutaer samlet står for under 2 prosent av importverdien. Dette indikerer at den samlede valutarisikoen i stor grad drives av noen få høyt benyttede og systemisk viktige valutaer, snarere enn av et bredt sett av såkalte «minoritetsvalutaer».

Figur 2 viser årlige samlede netto avvik i tollverdi ved bruk av ulike valutakursregimer, sammenlignet med daglig markedskurs. Dagens ukentlige kursregime gir gjennomgående små årlige avvik på aggregert tollverdi, noe som indikerer god markedsnærhet.

Analysen viser at månedlig kursfastsettelse systematisk gir større avvik enn dagens modell, særlig i perioder med høy valutavolatilitet. I årene 2021-2025 ville overgang til månedskurs

gitt negative avvik utelukkende grunnet valuta (ca. 11,3 milliarder i lavere tollverdi) sammenlignet med dagens ukentlige kursregime, mens effekten i mer stabile perioder er begrenset. Analysene viser at månedlig kursfastsettelse innebærer økt valutarisiko og større presisjonstap, selv om nettoeffekten kan variere i retning over tid.



Figur 2 Sammenligning av avvik i tollverdi ved ulike valutakursfastsettelse (NOK, hele tall)

4.5 Forutsetninger og identifiserte utfordringer

Tolletatens vurderinger tar utgangspunkt i de rettslige rammene for fastsettelse av tollverdi, herunder at det er innførselstidspunktet (tidspunktet for aksept av deklarasjonen) som er avgjørende for hvilke regler og hvilken omregningskurs som skal benyttes. Adgangen til å levere deklarasjon før innførsel er en prosessuell ordning som ikke endrer dette materielle skjæringstidspunktet, og kan derfor ikke i seg selv begrunne løsninger som medfører avvik fra prinsippet om markedsnær omregningskurs for valuta og likebehandling av aktører.

Samtidig er det et mål å legge bedre til rette for tidligere levering av deklarasjon i tråd med de ytre rammene i vareførselsloven § 3-3 og målsettingene med Digitoll-konseptet.

Vurderingen består derfor i å avveie dette behovet mot hensynet til korrekt fastsettelse av tollverdi, rettssikkerhet, likebehandling og Norges internasjonale forpliktelser.

Ved vurderingen av mulige endringer har Tolletaten lagt til grunn flere sentrale forutsetninger og praktiske begrensninger i dagens løsning.

Den deklarasjonspliktige er ansvarlig for å benytte korrekt omregningskurs i deklarasjonen. Tolletaten fastsetter og publiserer omregningskurser, og foretar validering av opplysningene ved levering av deklarasjonen (såkalt inputkontroll). Dette innebærer at eventuelle feil som oppstår i omregningskurs for valuta dersom kursen suspenderes, må rettes av deklarasjonspliktig gjennom endringsmelding.

Videre er dagens avviksrutine for håndtering av vesentlige valutasvingninger en ulovfestet og i hovedsak manuell praksis. Overvåkingen av avvik mellom fastsatte omregningskurser og markedskurser skjer ved manuell sammenstilling av Tolletatens publiserte kurser og Norges Banks daglige kurser. Forvaltning av rutinen er ressurskrevende, sårbar for feil og lite egnet

til kontinuerlig og tidseffektiv overvåkning, særlig dersom valutakurser fastsettes for lengre perioder frem i tid. Avviksrutinen har i praksis i liten grad blitt anvendt under dagens ordning, noe som antagelig må ses i sammenheng med overnevnte forhold.

Dagens TVINN-løsning innebærer også strukturelle begrensninger. Deklarasjonssystemet forutsetter at det foreligger en fastsatt omregningskurs for den angitte innførselsdatoen på det tidspunktet deklarasjonen leveres. Dette er bakgrunnen for at det i dag er lagt inn en teknisk sperre som begrenser hvor langt frem i tid en deklarasjon kan leveres. Samtidig gir ikke systemet mulighet for å håndtere faktiske endringer i markedskurs for valuta, og har ikke støtte for suksessiv levering av opplysninger som til slutt ender med fullstendig deklarasjon.

4.6 Oppsummering av vurdering og forutsetninger

Samlet sett står Tolletaten overfor et komplekst samspill mellom rettslige krav, praktiske behov og systemtekniske begrensninger. På den ene siden er det ønskelig å legge bedre til rette for tidlig levering av deklarasjon inntil lovens ramme og målsettingene med Digitoll-konseptet. På den andre siden setter regelverket for fastsettelse av tollverdi, kravene til markedsnær omregningskurs og likebehandling, samt dagens systemstøtte, klare grenser for hvilke løsninger som er forsvarlige eller mulige.

Disse forutsetningene innebærer at eventuelle endringer i regelverket for fastsettelse og bruk av omregningskurser for valuta må vurderes nøye, både med hensyn til rettslig forenlighet, praktisk gjennomførbarhet og konsekvenser for næringslivet og staten. Disse danner også rammen for vurderingen av ulike alternative modeller for fastsettelse og anvendelse av omregningskurs for valuta, som redegjøres for i kapittel 5.

5 Alternative løsningsforslag

5.1 Innledning om alternative metoder

Tolletaten har vurdert flere alternative modeller for fastsettelse og bruk av omregningskurser for valuta med sikte på å legge bedre til rette for tidlig levering av deklarasjon, herunder deklareringsfrist inntil 30 dager før innførsel. Vurderingen av alternativene tar utgangspunkt i de rettslige rammene for fastsettelse av tollverdi, praktiske og systemmessige forutsetninger, samt analyser av risiko for avvik mellom fastsatt omregningskurs og faktisk markedskurs. Innledningsvis vurderes og beskrives felles forutsetninger for alle alternativene.

5.2 Videreføring og forbedring av avviksordningen

De alternative modellene som vurderes i dette kapitlet innebærer i ulik grad at tidspunktet for fastsettelse av omregningskurser forskyves lenger tilbake i tid sammenlignet med dagens ordning med ukentlig fastsettelse. Analysegrunnlaget viser at en slik tidsforskyvning øker sannsynligheten for avvik mellom fastsatt omregningskurs og faktisk markedskurs på innførselstidspunktet. Risikoen for slike avvik øker både med lengden på perioden mellom fastsettelse og anvendelse av kursen, og med valutamarkedets volatilitet.

De økonomiske analysene viser at lengre kursperioder historisk har gitt hyppigere og større avvik enn dagens ukentlige valutaregime. Dette gjelder særlig for enkelte valutaer og perioder med høy volatilitet, men analysene viser også at selv relativt små prosentvise avvik

kan gi betydelige utslag i tollverdi, proveny og handelsstatistikk, gitt at importvolumet er sterkt konsentrert i et fåtall valutaer. Samlet sett tilsier dette at risikoen ved lengre perioder for fastsettelse ikke kan anses som ubetydelig eller rent teoretisk.

På denne bakgrunn vurderer Tolletaten at en fungerende avviksordning er en nødvendig forutsetning for alle alternative modeller som innebærer lengre perioder mellom fastsettelse og anvendelse av valutakurser enn i dag. Avviksordningen må sikre at fastsatte omregningskurser ikke anvendes i situasjoner der de ikke lenger er tilstrekkelig markedsnære, og dermed bidra til å begrense risikoen for systematiske feil i tollverdi.

Dagens avviksrutine er en ulovfestet og i hovedsak manuell praksis, med en terskel på ti prosent avvik mellom fastsatt omregningskurs og Norges Banks dagskurs. Analysene viser at en terskel på ti prosent gir begrenset effekt som risikoreduserende tiltak ved lengre kursperioder, ettersom betydelige avvik kan oppstå før terskelen utløses. Videre viser analysene at antall avviksepisoder øker markant ved overgang til månedlig eller lengre periodisk fastsettelse, særlig når volatiliteten i valutamarkedet er høy. EU har som referanse, i gjennomføringsforordning til UCC artikkel 48, en terskel på fem prosent avvik for endring av fastsatt kurs for euro mot nasjonal valuta, jf. kapittel 3.4.

Basert på dette vurderer Tolletaten derfor at en effektiv avviksordning er en forutsetning for alle alternative modeller. Dette innebærer for det første at terskelen for avvik bør reduseres fra ti prosent til fem prosent. En lavere terskel vil bidra til at en kurs som i praksis ikke lenger er representativ for markedet suspenderes tidligere, og dermed redusere risikoen for vesentlige avvik i tollverdi for både næringslivet og staten. Analysegrunnlaget viser at dette vil medføre hyppigere avviksepisoder, men samtidig gi bedre samsvar mellom fastsatt omregningskurs og faktisk markedskurs. Avviksordningens innretning og anvendelse må vurderes opp mot lengden på den perioden omregningskursen fastsettes på forhånd og lengden på gyldighetstiden.

For det andre forutsetter en effektiv avviksordning at overvåkingen av kurser forbedres betydelig sammenlignet med dagens praksis. Overvåkingen må være mer standardisert og i størst mulig grad automatisert, slik at avvik mellom fastsatte omregningskurser og Norges Banks daglige kurser kan identifiseres løpende og med tilstrekkelig presisjon. Dette er særlig viktig dersom omregningskurser for valuta fastsettes for lengre perioder frem i tid, hvor risikoen for markedsendringer er større på grunn av økt gyldighetsperiode.

For det tredje må det tas høyde for systemtekniske begrensninger i deklarasjonssystemet TVINN, som gjør at ikke leverte deklarasjoner kan endres automatisk. Det innebærer at deklarasjonspliktiges behov for å justere (endre) omregningskursen som følge av avviksordningen må medføre at det må leveres en endringsmelding (deklarasjon).

For det fjerde må det vurderes nærmere hvordan ordningen er ment å virke dersom den iverksettes, og hvordan ordningen innrettes vil i så måte avhenge av hvor lang gyldighetsperiode det er for fastsatte kurser og hvor lang tid i forkant omregningskursen fastsettes. Dersom kursen fastsettes inntil to måneder før virkningstidspunktet, kan det være behov for å suspendere fastsatt omregningskurs og så fastsette en omregningskurs hvis det kan være én hel måned igjen av gyldighetsperioden. Behovet for å fastsette ny omregningskurs under avviksordningen er mindre dersom det velges et valutaregime med kortere tidshorisonter.

Samlet sett legger Tolletaten til grunn at en videreført og forbedret avviksordning med lavere terskel er en nødvendig risikoreduserende mekanisme ved overgang til lengre fastsettelsesperioder for omregningskurser for valuta. Avviksordningen kan bidra til å redusere risikoen for vesentlige avvik, men eliminerer ikke de grunnleggende utfordringene knyttet til økt tidsforskyvning mellom fastsettelse og anvendelse av valutakurser. Dette premisset ligger til grunn for vurderingen av de alternative modellene for valutaregime.

5.3 Lik praksis for myntenhet og økt desimalpresisjon

Analysegrunnlaget viser at måten omregningskurser fastsettes, publiseres og avrundes på har betydning for hvor markedsnære de fastsatte omregningskursene faktisk er. Tolletatens praksis med fastsettelse av omregningskurser innebærer i dag bruk av en fast myntenhet og begrenset desimalpresisjon. For enkelte valutaer med lav nominell verdi eller høy volatilitet kan dette føre til at små, men reelle markedsbevegelser ikke reflekteres i den fastsatte omregningskursen.

Analysene viser at denne effekten er særlig tydelig for valutaer hvor Tolletaten fastsetter omregningskurser med annen myntenhet enn Norges Bank, der kombinasjonen av avrunding og begrenset desimalpresisjon kan medføre at kursen i praksis står uendret over flere perioder, til tross for faktiske endringer i markedskursen.

Norges Bank publiserer valutakurser med høyere presisjon enn det Tolletaten kan fastsette for bruk i TVINN, noe som gir et mer markedsnært uttrykk for valutakursutviklingen. En normalisering av myntenhet og økt desimalpresisjon i Tolletatens valutakursregime, i tråd med Norges Banks praksis, vurderes derfor som et egnet tiltak for å redusere risikoen for systematiske avvik som ikke skyldes markedsutvikling, men teknisk bruk av kursene.

Denne forbedringen er i prosess og forventes gjennomført våren 2026. Normalisering av myntenhet og økt desimalpresisjon er viktig å utbedre uavhengig av innretning, da disse forbedringene vil øke kvaliteten på oppfølgingen. Disse tiltakene vil bidra til bedre samsvar mellom fastsatte omregningskurser og faktiske markedskurser, og dermed understøtte både avviksordningen og formålet om korrekt fastsettelse av tollverdi ved overgang til lengre fastsettelsesperioder.

5.4 Alternativ 0 – Videreføring av dagens ordning

Alternativ 0 innebærer at dagens valutamodell videreføres. Tolletaten fastsetter omregningskurser ukentlig (hver onsdag) basert på Norges Banks indikative markedskurser (fra dagen før), med virkning for påfølgende kalenderuke. Dette innebærer isolert en forskyvning på 5-11 dager, men TVINN har i tillegg en satt teknisk begrensning på maksimalt fem dager.

Som premiss for videreføring av dagens valutamodell foreslås likevel at avviksordningen formaliseres og forbedres (med terskel på fem prosent), og at praksis knyttet til myntenhet/-desimalpresisjon forbedres i tråd med Norges Banks praksis, selv om risikoen ved dagens modell er lavere enn ved lengre kursperioder.

Analysegrunnlaget indikerer at ukentlig fastsettelse normalt gir relativt små avvik mellom fastsatt kurs og markedskurs på innførselstidspunktet. Dermed er risikoen for systematiske feil i tollverdi, proveny og handelsstatistikk begrenset sammenlignet med lengre perioder. Overgangen til fem prosent terskel kan gi hyppigere suspensjoner enn dagens ti prosent

terskel, men innenfor dagens ukentlige regime samt med en forbedret avviksordning, vil dette håndteres effektivt.

Fordeler – alternativ 0:

- Høy markedsnærhet og lav avviksrisiko (underbygget av analysene).
- God likebehandling ved at det er én kurs per uke.
- Lav operativ kompleksitet sammenlignet med lengre perioder.
- Begrenset administrasjon av avviksordning i praksis.

Ulemper – alternativ 0:

- Løser ikke behovet for deklarerer inntil 30 dager før innførsel.
- Avviksordningen og Tolletatens oppfølgingsevne begrenses fortsatt av det må sendes endringsmelding for leverte deklarasjoner ved suspensjon av omregningskurs.

5.5 Alternativ 1 – Ukesfastsettelse med virkning i fire uker

Alternativ 1 er en variant av dagens ordning, hvor den til enhver sist fastsatte omregningskurs kan benyttes for å levere deklarasjon inntil 30 dager før en vare innføres. Ordningen vil i praksis innebære flere ulike omregningskurser for samme valuta på en gitt dato for innførsel. Det er vurdert at ordningen ikke er i samsvar med WTO-avtalen om tollverdi, fordi det skal være én gyldig omregningskurs for valuta for én innførselsdato. Dette alternativet er derfor ikke utredet videre og synliggjøring av fordeler og ulemper er ikke aktuelt.

5.6 Alternativ 2 – Ukentlig fastsettelse fire uker før virkning

Alternativ 2 viderefører ukentlig gyldighetsperiode, men flytter fastsettelsen fire uker tilbake i tid slik at omregningskursen fastsettes minst fire uker før innførselstidspunktet. Det fastsettes i dette alternativet hver uke (onsdager) omregningskurser som skal gjelde for den femte påfølgende uken. Dette etablerer tilgjengelige omregningskurser for fremtidige uker slik at det kan åpnes for å levere deklarasjon inntil 30 dager før innførsel, samtidig som man beholder en ukentlig gyldighetsperiode.

Alternativet innebærer økt risiko for avvik mellom fastsatt omregningskurs og markedskurs sammenlignet med alternativ 0, og forutsetter derfor en velfungerende avviksordning (fem prosent) og forbedret overvåkning og suspensjonsprosess.

Analysegrunnlaget tilsier at når tidsrommet mellom fastsettelse og anvendelse øker, øker også sannsynligheten for avvik. Dette alternativet øker denne tidsforskyvningen betydelig sammenlignet med dagens ordning. Økt avviksrisiko kan gi større variasjon i tollverdi og avgiftsgrunnlag, potensielt avvikende utslag i handelsstatistikk, særlig gitt at importverdi er konsentrert i få store valutaer. En fem prosent terskel vil i praksis medføre hyppigere suspensjoner enn ti prosent terskel, men samtidig redusere risikoen for større feil i tollverdi ved at avvik fanges opp tidligere.

Alternativet innebærer høyere administrativ belastning enn alternativ 0 ettersom overvåkingen må være mer robust, suspensjoner forventes å forekomme oftere, det er økt behov for veiledning til næringslivet om håndtering ved suspensjon, samt behov for tydeligere publisering av kurskalender og hvilke perioder som er fastsatt.

Fordeler – alternativ 2:

- Muliggjør levering av deklarasjon inntil 30 dager før innførsel, innenfor et kjent ukentlig perioderegime.
- Bevarer ukelogikken (ensartethet og forutsigbarhet).
- Bedre balanse enn månedlig modell med hensyn til kursperiodens lengde.

Ulemper – alternativ 2:

- Mer administrasjon enn ved månedlig regime (grunnet flere skifter)
- Betydelig økt avviksrisiko sammenlignet med dagens ordning (underbygget av analysene)
- Økt sannsynlighet for suspensjoner, særlig i volatile perioder.
- Avviksordningen får større praktisk betydning, og det vil gi behov for en ikke ubetydelig mengde endringsmeldinger for deklarasjoner levert før omregningskursen suspenderes.
- Alternativet kan gi ulik faktisk behandling av aktører, fordi det kan være vanskelig å vite når det skal leveres endringsmelding. Dette kan gi ulik etterlevelse.

5.7 Alternativ 3 – Månedlig fastsettelse én måned før virkning

Alternativ 3 innebærer månedlig fastsettelse av omregningskurser, med én måneds gyldighet. Kurs publiseres én gang per måned (siste virkedag) og gjelder for hele måneden etter den påfølgende kalendermåneden. Dette gir enkel periodisering og legger til rette for å levere deklarasjon inntil 30 dager før innførsel, men innebærer høyest tidsforskyvning mellom fastsettelse og bruk av omregningskurser, og dermed høyest valutarisiko.

Alternativet forutsetter derfor at avviksordningen (fem prosent) er operativt robust, samt at overvåkning og suspensjon er praktisk gjennomførbart. Analysegrunnlaget viser at månedlig regime historisk gir markant høyere frekvens og størrelse på avvik enn ukentlig regime. Dette påvirker tollverdi og avgiftsgrunnlag, handelsstatistikkens kvalitet, samt statens provenyrisiko (strukturert tidsforskyvning). Siden innførsel av varer er konsentrert i store valutaer, kan selv moderate prosentavvik gi store absolutte utslag. En fem prosent terskel reduserer risiko for store enkeltavvik, men analysene viser samtidig at antall avviksepisoder hadde blitt betydelig økt i et historisk perspektiv.

For næringslivet gir dette enkel periodisering (måned) og færre kursskifter. For Tolletaten kan det innebære potensielt betydelig administrativ belastning i volatile perioder med flere suspensjoner, mer kommunikasjon og publisering og økt behov for overvåkningskapasitet. Alternativet vil antagelig gi det største antallet endringsmeldinger som korrigerer allerede innsendt deklarasjon. Ved stor hyppighet for aktivering av avviksordningen og påfølgende suspensjon av fastsatt omregningskurs får næringslivet mer administrasjon og dårlig forutsigbarhet ved at det må leveres endringsmelding eller at det ikke kan leveres deklarasjon på forhånd fordi markedskurs på innførselstidspunktet må benyttes.

Fordeler – alternativ 3:

- Legger tydelig til rette for deklarerer inntil 30 dager før innførsel.
- Enkel modell for aktørene med én omregningskurs per måned.
- Fastsettelsen er lett å kommunisere og forvalte fordi alternativet er kalenderbasert per måned.

Ulemper – alternativ 3:

- Høyest avviksrisiko (underbygget av analysene).
- Avviksriskoen undergraver den tydelige tilretteleggingen av tidlig levering av deklarasjon.
- Stor sannsynlighet for suspensjoner med fem prosent terskel i volatile perioder.
- Risiko for svekket kvalitet i tollverdi og handelsstatistikk, samt provenyvariasjon.
- Dårlig forutsigbarhet ved relativt hyppig aktivering av avviksordningen. Dette kan gjøre det vanskelig å forstå når det skal sendes endringsmelding og kan gi ulik etterlevelse.
- Potensielt det største antallet endringsmeldinger, som gir merarbeid for både næringslivet og Tolletaten.
- Ved endringsmelding oppnås det ikke mulighet for fullstendig levering av deklarasjon inntil 30 dager før innførsel.

5.8 Alternativ 4 – Fastsettelse med 14-dagersperioder

Alternativ 4 innebærer en mellomløsning ved at omregningskurs fastsettes annenhver uke minst to uker i forkant (f.eks. annenhver onsdag) og med gyldighet for en periode på to kalenderuker. Modellen kombinerer bedre adgang til tidlig levering av deklarasjon inntil 30 dager for enkelte tilfeller, med lavere avviksrisiko enn et månedlig regime, fordi perioden mellom fastsettelse og bruk er kortere og gyldighetsperioden også er kortere. I motsetning til alternativ 2 og 3, som gir en jevn adgang til deklarerer inntil 30 dager før innførsel, vil alternativ 4 gi varierende forhåndshorisont avhengig av tidspunkt for levering av deklarasjon.

Som øvrige alternativer forutsetter modellen avviksordning (fem prosent), effektiv overvåkning og praktisk suspensjon, samt forbedring av praksis for myntenhet og økt desimalpresisjon.

Analysegrunnlaget tilsier at avviksriskoen øker med lengre perioder. Toukersperioder vil normalt gi høyere risiko enn ukentlig regime, men lavere enn månedlig regime. Modellen kan dermed gi en mer balansert risikoprofil med færre og mindre avvik enn månedlig, men flere avvik enn dagens ordning. Med fem prosent terskel vil avvik identifiseres tidligere, men hyppigheten av suspensjon vil fortsatt være et sentralt forhold.

Dette alternativet gir mer administrasjon enn månedlig regime (flere periodebytter), men mindre komplekst enn ukentlig «fremtidig» regime med mange samtidig relevante perioder (alternativ 2). Det krever tydelig publiseringskalender og tydelig veiledning til næringslivet, samt operativ modenhet i avviksordningen og automatisert overvåkningsoppsett.

Fordeler – alternativ 4:

- Noe mindre administrasjon enn ved dagens ordning (færre skifter).
- Muliggjør deklarerer fra 18 inntil 30 dager før innførsel, avhengig av tidspunktet som deklarasjonen leveres.
- Reduserer tidsforskyvning sammenlignet med månedlig regime og dermed avviksrisiko (i tråd med analysefunn).
- Strukturert periodisering som kan være lett å kommunisere, gitt tydelig kalender.

Ulemper – alternativ 4:

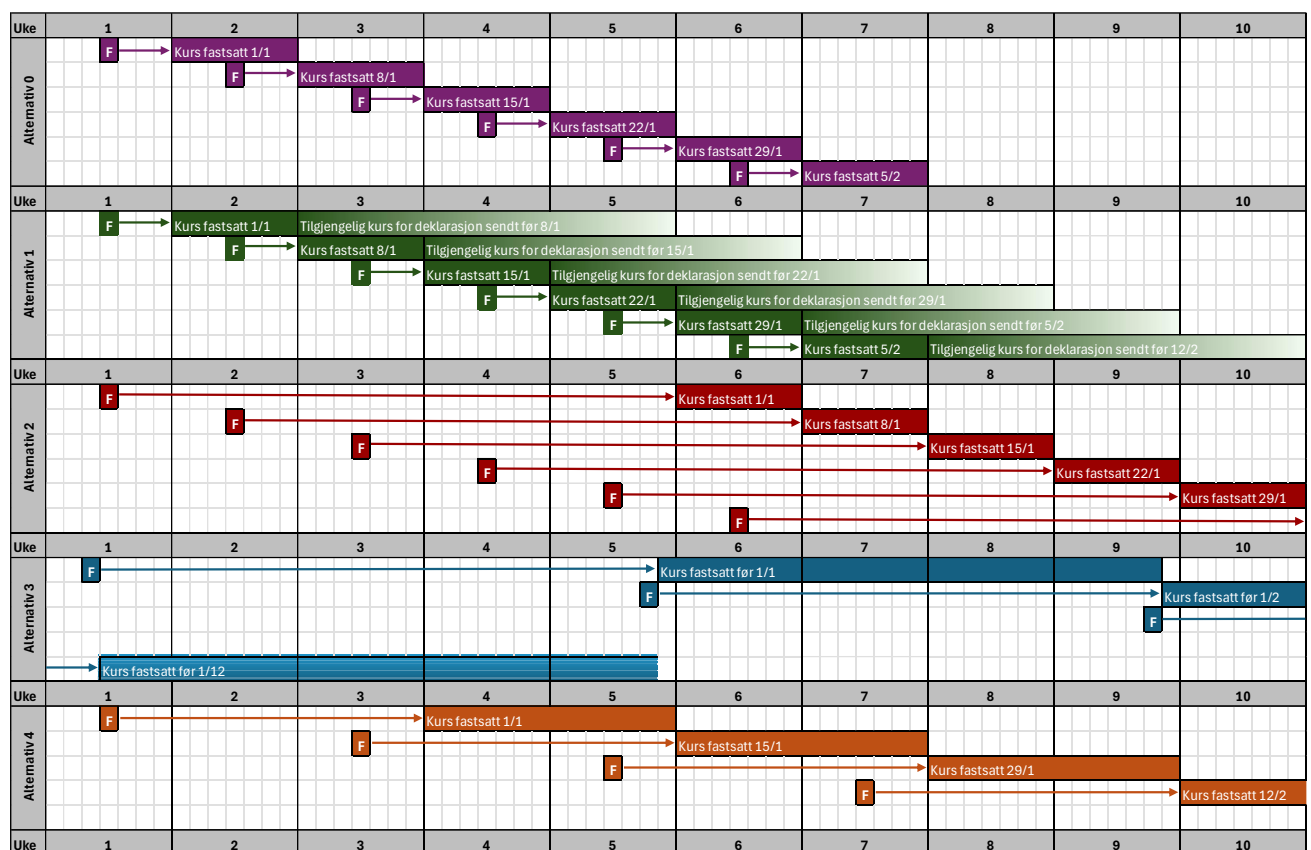
- Mer administrasjon enn ved månedlig regime (flere skifter), men likevel mindre administrasjon enn ved dagens ordning.
- Forutsetter automatisert overvåkning og effektiv suspensjonsmekanisme.

- Vil antagelig kreve en del endringsmeldinger, som gir merarbeid for både næringslivet og Tolletaten.
- Oppnår ikke full adgang til å levere deklarasjon inntil 30-dager før innførsel, men delvis avhengig av tidspunkt (oppnår minst 18 dager).

5.9 Oppsummering av alternativer

Figur 5 visualiserer de ulike modellene som er utredet. Alle alternativer som muliggjør å levere deklarasjon inntil 30 dager før innførsel innebærer, i ulik grad, en økt tidsforskyvning mellom fastsettelse og bruk av omregningskurser for valuta. Analysegrunnlaget viser at dette øker risikoen for avvik mellom fastsatt omregningskurs og faktisk markedskurs, med potensielle konsekvenser for tollverdi, proveny og handelsstatistikk. Det er derfor lagt til grunn som premiss at:

- en avviksordning må videreføres, effektiviseres, operasjonaliseres og styrkes,
- terskelen settes til fem prosent for å redusere risiko for større avvik,
- overvåkning og suspensjon må være standardisert og mest mulig automatisert, og
- sikre lik praksis for myntenhet og økt desimalpresisjon for å redusere teknisk og prosessuelt betingede avvik.



Figur 4 Visualisering av alternative fastsettelsesperioder og tidspunkt for fastsettelse

Alternativ 0 gir lav risiko og høy markedsnærhet, men oppfyller ikke formålet om tidlig levering av deklarasjon. Alternativ 3 gir enklest periodisering og full tilgang til tidlig levering av deklarasjon, men innebærer høyest avviksrisiko og størst operativ belastning ved suspensjoner. Alternativ 2 og 4 representerer mellomløsninger med ulik balanse mellom

fleksibilitet og risiko, særlig alternativ 4 gir en mer moderat tidsforskyvning enn månedlig modell.

6 anbefaling om endringer i regelverket

Tolletaten foreslår å innføre alternativ 4 med fastsettelse av omregningskurser for toukers-perioder, og at tidspunktet for fastsettelse er onsdager to og en halv uke før virkningsperioden. Det medfører endring av tidspunkt for fastsettelse og virkningstid i vareførselsforskriften § 6-12-1 første ledd blir justert til å reflektere nytt fastsettelsestidspunkt og ny virkningsperiode.

Det foreslås også å forskriftsfeste i første ledd at kursen hentes fra nærmeste foregående virkedag. Videre foreslås det at det forskriftsfestes at det for øvrige valutaer skal benyttes Norges Banks daglige markedskurser omregnet til norske kroner, samt en formulering som sier at det er tollmyndighetene som beslutter hvilke valutaer det skal fastsettes omregningskurser for. Fastsatte omregningskurser skal som i dag publiseres på toll.no.

Tolletaten foreslår at en avviksordning for å håndtere vesentlige endringer i valutakurs i nytt annet ledd i vareførselsforskriften § 6-12-1 med en fem prosent terskel. Fastsatt omregningskurs skal suspenderes dersom den kursen avviker mer enn fem prosent fra Norges Banks daglige markedskurs. Suspensjonen skal gjelde fra påfølgende dag den beslattes suspendert og for resterende virkningsperiode. Suspenderte omregningskurser skal publiseres på toll.no sammen med de til enhver gjeldende omregningskurser.

Det foreslås også at det forskriftsfestes i nytt annet ledd at tollmyndighetene kan fastsette nærmere retningslinjer for hvordan overvåking av omregningskurser skal gjøres og for detaljer i administrasjon, iverksetting og anvendelse av avviksordningen.

Tolletaten foreslår at dagens annet ledd i vareførselsforskriften § 6-12-1, blir nytt tredje ledd, og at det gjøres en liten justering i teksten ved at ordet «fastsettes» endres til «tidfestes». Denne endringen innebærer ingen materiell endring, men gjøres for at terminologien i bestemmelsen skal være i samsvar med tollavgiftsloven § 2-2 som det vises til.

I tillegg til nevnte endringer i vareførselsforskriften § 6-12-1 vil Tolletaten foreta endringer i praksis for myntenhet og økt desimalpresisjon, jf. kapittel 5.3. Dette er endringer i dagens praksis som ikke krever endringer i forskriften, men som er viktige for å understøtte avviksordningen og korrekt fastsettelse av tollverdi ved overgang til lengre fastsettelsesperiode.

7 Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1 Konsekvenser for næringslivet

Det foreslåtte alternativet (alternativ 4) vil kunne gi næringslivet bedre mulighet til å levere deklarasjoner før innførsel enn i dagens ordning, men adgangen til 30 dagers tidlig levering av deklarasjon vil variere innenfor kursperiodene. I motsetning til modeller som gir en jevn forhåndshorisont på inntil 30 dager, vil toukersmodellen medføre at hvor tidlig deklarasjon kan leveres avhenger av tidspunktet i perioden og når kursene er fastsatt.

Økonomisk innebærer modellen en avveining mellom hensyn til forutsigbarhet og markedsnærhet. Kortere kursperioder enn ved månedlig fastsettelse bidrar til lavere risiko for at fastsatte kurser avviker vesentlig fra markedskurs på innførselstidspunktet. Toukersperioder gi økt risiko sammenlignet med dagens ukentlige regime, særlig i perioder med høy valutavolatilitet, men lavere enn ved månedlig fastsettelse.

For den enkelte deklarasjonspliktige kan avvik mellom fastsatt omregningskurs og faktisk markedskurs påvirke beregnet tollverdi og avgiftsgrunnlag. Risikoen vil variere mellom valutaer, og det samlede risikobildet påvirkes særlig av valutaene EUR og USD på grunn av importvolumet.

For næringslivet innebærer modellen behov for tilpasning til et nytt publiseringsmønster og en annen periodisert fastsettelse enn i dag. Dette forutsetter blant annet at aktørene må:

- kontrollere hvilken kurs som gjelder for innførselstidspunktet (periode),
- benytte korrekt omregningskurs ved omregning til norske kroner, og
- håndtere situasjoner hvor valutakurser suspenderes.

En justert avviksordning med fem prosent terskel kan medføre hyppigere suspensjoner enn dagens rutine, noe som kan øke behovet for oppfølging hos aktørene i de periodene hvor suspensjon inntreffer.

Dersom omregningskursen for en valuta suspenderes, vil deklarasjoner som benytter suspendert omregningskurs bli avvist i TVINN, og virksomheten må da benytte Norges Banks dagskurs i deklarasjonen. Dette kan gi noe økt administrativ belastning, særlig for aktører med manuelle prosesser eller lav grad av automatisering.

7.2 Konsekvenser for Tolletaten

For Tolletaten innebærer modellen i alternativ 4 ikke direkte provenyvirkning for tollavgift i seg selv, men endringer i valutakursregimet påvirker kvaliteten på tollverdi og avgiftsgrunnlag, og dermed grunnlaget for statens inntekter fra innførselsavgifter. En økning i tidsforskyvning mellom fastsettelse og bruk, øker risikoen for at tollverdi fastsettes på et nivå som avviker fra markedsforskjellene på innførselstidspunktet. Toukersmodellen reduserer denne risikoen sammenlignet med lengre kursperioder, men gir fortsatt høyere risiko enn dagens ukentlige fastsettelse.

Toukersmodellen innebærer hyppigere periodebytter enn ved månedlig fastsettelse, og krever en tydelig publiseringskalender og forutsigbar kommunikasjon til næringslivet. Tolletaten må etablere en mer robust avviksordning enn i dag. Analysegrunnlaget viser at terskel på ti prosent gir begrenset risikoreduserende effekt ved lengre kursperioder, og at fem prosent terskel vil gi tidligere identifisering av avvik, men også flere avviksepisoder. Dette medfører behov for forbedret overvåkning, beslutningsstøtte og praktisk funksjonell suspensjonsmekanisme.

Videre må det tas høyde for Tolletatens systemtekniske begrensninger. Tolletaten har per i dag ikke systemstøtte i TVINN for å avvise allerede leverte deklarasjoner som berøres ved suspensjon av omregningskurs. Allerede leverte deklarasjoner for innførsel i den perioden som en omregningskurs er suspendert, vil være avhengig av at den deklarasjonspliktige leverer endringsmelding.

7.3 Konsekvenser for statens proveny

Endringer i fastsettelse og bruk av omregningskurs for valuta påvirker tollverdi og avgiftsgrunnlag, og kan dermed påvirke proveny fra tollavgift og andre innførselsavgifter. Analysegrunnlaget viser at lengre fastsettelsesperioder historisk gir større avvik fra daglige markedskurser og dermed økt presisjonsrisiko. Toukersmodellen reduserer risikoen sammenlignet med månedlig regime, men innebærer en økning i risiko sammenlignet med dagens ukentlige regime.

Avvik mellom fastsatte omregningskurser og faktisk markedskurs kan påvirke kvaliteten på handelsstatistikken gjennom at importverdier registreres med redusert presisjon. Videre kan ordninger som gir økt avvikshyppighet gi større risiko for ulikhet i faktisk avgiftsberegning dersom aktører påvirkes ulikt av avvik og suspensjoner. Dette er særlig relevant for deklarasjonspliktige som leverer deklarasjoner før eller etter iverksettelse av suspensjon.

7.4 Samlet vurdering

Samlet innebærer Toukersmodellen en balansert avveining mellom målsettingen om tidligere tilgjengelighet av opplysninger og behovet for markedsnære valutakurser ved fastsettelse av tollverdi. Modellen legger bedre til rette for tidlig levering av deklarasjon enn dagens ordning, samtidig som den øker valutarisikoen sammenlignet med dagens modell, men i mindre grad enn ved øvrige alternativer vurdert.

8 Merknader til forskriftsbestemmelsene

Vareførselsforskriften § 6-12-1 er gitt med hjemmel i vareførselsloven § 6-12 annet ledd til utfylling av første ledd om fastsetting omregningskurs for valuta for å fastsette tollverdi.

Første ledd regulerer tidspunktet for fastsettelse av omregningskurser og gyldighetsperiode for omregningskursene. Tollmyndighetene skal annenhver onsdag fastsette omregningskurser for de mest benyttede valutaer ved deklarerings av varer. Den omregningskursen som fastsettes skal være basert på Norges Banks indikative markedskurser fra nærmeste foregående virkedag. Fastsatt kurs gjelder for to påfølgende kalenderuker fra og med den tredje påfølgende mandag. Tollmyndighetene skal publisere kursene på www.toll.no med angivelse av gyldighetsperiode. Dersom varens verdi er angitt i en valuta det ikke er fastsatt omregningskurs for, skal det benyttes Norges Banks daglige markedskurser omregnet til norske kroner (på dagen for innførsel av varen).

Annet ledd regulerer en avviksordning som skal sikre at omregningen av valuta ikke avviker vesentlig fra den til enhver tid gjeldende markedskursen (publisert av Norges Bank). Dersom en omregningskurs for valuta i gyldighetsperioden avviker mer enn fem prosent, over to påfølgende dager, skal den fastsatte kursen suspenderes med virkning fra påfølgende dag. Kravet om at avviket skal være til stede på to påfølgende dager sikrer at ikke helt kortsiktige og tilfeldige svingninger skal medføre suspensjon for en ellers relativt stabil valuta. Dersom en omregningskurs suspenderes skal det publiseres på www.toll.no (på samme sted som de fastsatte omregningskursene publiseres). Ved suspensjon av en valuta må det leveres deklarasjoner på samme måte som for valutaer det ikke fastsettes omregningskurs for, og for allerede leverte deklarasjoner må det leveres endringsmelding hvis varene skal innføres i den perioden omregningskursen er suspendert.

Videre er det i annet ledd tredje punktum gitt hjemmel til at tollmyndighetene kan fastsette nærmere retningslinjer for hvordan omregningskurser skal overvåkes med hensyn til å fange opp avvikssituasjoner, samt for administrasjon, iverksetting og anvendelse av avviksordningen.

Tredje ledd regulerer tidspunktet for tidfesting av anvendelsen av omregningskurs, og det angis at tidfestingen skal være lik som for tollavgift i tollavgiftsloven § 2-2. Bestemmelsen er endret ved at ordet «fastsettelse» er byttet med «tidfesting» for å ha lik terminologi som i tollavgiftsloven. Denne endringen innebærer ingen realitetsendring av bestemmelsen.

9 Forslag til endring i vareførselsforskriften

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

I

§ 6-12-1 med overskrift skal lyde:

§ 6-12-1 Omregningskurs for valuta

(1) *Til bruk ved fastsettelse av tollverdi fastsetter tollmyndighetene annenhver onsdag omregningskurser for de mest benyttede valutaer basert på Norges Banks indikative markedskurser fra nærmest foregående virkedag. Kursene gjelder for to kalenderuker fra og med tredje påfølgende mandag. Fastsatte kurser skal publiseres på www.toll.no. For øvrige valutaer skal det ved fastsettelse av tollverdi benyttes Norges Banks daglige markedskurser omregnet til norske kroner.*

(2) *Dersom en valutas fastsatte omregningskurs i gyldighetsperioden avviker mer enn fem prosent fra Norges Banks daglige markedskurs for to påfølgende dager, skal den fastsatte omregningskursen suspenderes med virkning fra den påfølgende dagen og for resterende gyldighetsperiode. Suspensjon av fastsatt omregningskurs publiseres på www.toll.no. Tollmyndighetene kan fastsette nærmere retningslinjer for overvåking av omregningskurser og for administrasjon, iverksetting og anvendelse av avviksordningen.*

(3) Ved omregning av valuta skal tidspunktet for *tidfesting* av tollavgiftssats i tollavgiftsloven § 2-2 anvendes.

II

Endringene trer i kraft xx.xx.2026.