

Fjármála- og efnahagsráðuneyti
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt: fjr@fjr.is
Reykjavík, 18. september 2026.

Efni: Áform um lagasetningu um m.a. breytingu á tollalögum vegna tollflokknar mozzarellaosts með viðbættri jurtaolíu.

I. Inngangur

1. Samtök afurðastöðva í mjólkuriðnaði („**SAM**“) vísa til áforma fjármála- og efnahagsráðuneytisins um breytingu á tollalögum vegna tollflokknar rifins mozzarellaosts með viðbættri jurtaolíu, sem birt hafa verið í Samráðsgátt stjórnvalda, mál nr. S-167/2026. Sambærileg áform hafa verið lögð fram áður, sbr. m.a. mál nr. S-26/2025.
2. SAM mótmælir fyrirbyggjandi áformum í þeirri mynd sem þau liggja nú fyrir. Að mati samtakanna hefur ekki verið sýnt fram á með fullnægjandi hætti að fyrirhuguð breyting sé nauðsynleg til að uppfylla skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum eða öðrum alþjóðlegum skuldbindingum. Jafnframt skortir verulega á mat á áhrifum breytingarinnar á innlenda mjólkurframleiðslu og ekki verður séð að aðrar leiðir, sem kunna að standa íslenskum stjórnvöldum til boða, hafi verið teknar til fullnægjandi skoðunar. SAM telur því ekki forsendur til þess að stjórnvöld vinni áfram að fyrirhugaðri breytingu fyrr en leyst hefur verið úr framangreindum atriðum.
3. Fyrirhuguð breyting kann að leiða til þess að innflutt vara, sem að yfirgnæfandi hluta er mozzarellaostur, njóti ótakmarkaðs tollfrelsis við innflutning frá EES-ríkjum og keppi þannig við innlenda framleiðslu mozzarellaosts án þeirrar tollverndar sem ella gildir um innfluttan ost. Samkvæmt mati SAM getur breytingin haft veruleg fjárhagsleg áhrif á félagsmenn þess og jafnframt áhrif á eftirspurn eftir innlendri mjólk og þar með um 450 íslenska kúabændur.
4. Þá verður ekki hjá því komist að árétta að þau áform sem erindi þetta varðar ganga gegn niðurstöðum Héraðsdóms Reykjavíkur, Landsréttar, Hæstaréttar, svo og Endurupp-tökuréttar á árunum 2022-2026, en í dómsmálum reknum fyrir þessum dómstólum höfðu dómstólar ítrekað málátilbúnaði innflutningsfyrirtækis um tollflokkn mozzarellaosts með viðbættri jurtaolíu þannig að innflutningur yrði tollfrjál. Áformin ganga einnig gegn fyrri yfirlýsingum stjórnvalda um að Ísland sé ekki skuldbundið af EES-samningnum hvað þetta varðar og að ekki sé skylt að fylgja álitum svokallaðrar HS nefndar.
5. Þá felur áformaskjalið í sér stefnubreytingu að teknu tilliti til fyrri yfirlýsinga stjórnvalda þar sem tiltekið var að ekki yrði leyst úr málinu nema í tengslum við búvörusamninga, sbr. nánar hér síðar.

II. Ekki hefur verið sýnt fram á lagaleg nauðsyn breytingarinnar m.a. með hliðsjón af fyrirbyggjandi tollívilnunum

6. Þó það komi ekki fram í áformaskjalinu þá má telja að fyrirhuguð breyting tengist athugasemdum Eftirlitsstofnunar EFTA („ESA“) við tollflokkun Íslands á umræddum vörum og flokkunaráliti HS-nefndar Alþjóðatollastofnunarinnar frá 2023 um svonefnt „Pizza Mix“.
7. SAM telur mikilvægt að greina á milli tveggja álitaefna. Annars vegar er það spurningin um rétta tollflokkun vörunnar samkvæmt HS-tollnafnaskránni eins og hún gildir á hverjum tíma. Hins vegar er það sjálfstæð spurning hvaða vörur samningsaðilar EES-samningsins sömdu um að skyldu njóta tollívilnana samkvæmt bókun 3 við samninginn.
8. Sú aðgreining hefur sérstaka þýðingu hér. Í viðauka II við töflu I í bókun 3 við EES-samninginn er vísað til tollskrárnúmera sem giltu á Íslandi á tilteknum viðmiðunardögum, þ. á m. 1. janúar 2015, og jafnframt tekið fram að breytingar á tollnafnaskránni skuli ekki hafa áhrif á skilmála viðaukans. Flokkunarálit HS-nefndarinnar um „Pizza Mix“, sem innihélt 82,5% mozzarellaost auk jurtaolíu og annarra efna, var hins vegar ekki samþykkt fyrr en árið 2023.
9. Þá verður jafnframt að hafa í huga að þær tollívilnanir sem síðar voru teknar upp í bókun 3 byggðust á samningaviðræðum Íslands og Evrópusambandsins um gagnkvæmar ívilnanir. Í gögnum sem lögð voru fyrir Alþingi vegna þeirra samninga árið 2016, sbr. þingsályktun nr. 59/145, var sérstaklega byggt á því að almennt yrðu ekki felldir niður tollar á viðkvæmar íslenskar landbúnaðarafurðir, þ.m.t. mjólkurafurðir sem framleiddar væru hér á landi, heldur yrðu ívilnanir vegna slíkra vara m.a. veittar með afmörkuðum tollfrjálsum kvótum.
10. Að mati SAM hefur ekki verið sýnt fram á hvernig síðara flokkunarálit HS-nefndarinnar leiði, án sérstakrar ákvörðunar samningsaðila, til þess að efnislegt umfang eldri tollívilnunar samkvæmt bókun 3 útvíkkist þannig að vara sem að yfirgnæfandi hluta er mozzarellaostur njóti ótakmarkaðs tollfrelsis.
11. Þetta er sérstaklega mikilvægt í ljósi fyrri afstöðu íslenskra stjórnvalda í málinu sem hafa áður byggt á því gagnvart ESA að fyrirbyggjandi tollflokkun fæli ekki í sér brot á EES-samningnum og að Ísland væri ekki bundið af flokkunaráliti HS-nefndarinnar.

III. Stjórnvöld eiga að fullreyna lagalega stöðu Íslands og úrræði sem bókun 3 veitir

12. Að mati SAM er ekki rétt að ganga út frá því að athugasemdir ESA eða flokkunarálit HS-nefndarinnar leiði til þess að íslenskum stjórnvöldum beri að breyta löggjöf með þeim afleiðingum að umræddar vörur njóti ótakmarkaðs tollfrelsis. Áður en slík ákvörðun er tekin verður að leiða til lykta hvort slík skylda leiði í raun af EES-samningnum og, ef ágreiningur stendur um það, halda uppi og láta reyna á lagalega afstöðu Íslands.
13. Þetta á sérstaklega við þar sem stjórnvöld hafa áður byggt á því gagnvart ESA að fyrirbyggjandi framkvæmd fæli ekki í sér brot á EES-samningnum og að ekki sé skylt að fylgja álitum HS nefndarinnar. Að mati SAM verður ekki vikið frá þeirri afstöðu, með svo verulegum afleiðingum fyrir innlenda mjólkurframleiðslu, án þess að fyrir liggi skýr greining

á því hvað hafi breyst að lögum og hvers vegna þau sjónarmið sem stjórnvöld hafa áður byggt á séu ekki lengur talin tæk.

14. SAM telur því að íslensk stjórnvöld eigi að fullreyna þá möguleika sem fyrir hendi eru til að verja þá tollvernd sem samið var um vegna viðkvæmrar innlendar mjólkurframleiðslu. Þar undir fellur að verja áður nefnda lagalega afstöðu Íslands gagnvart ESA, eftir atvikum láta reyna á ágreining um efnislegt umfang skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum.

IV. Áhrif á innlenda mjólkurframleiðslu hafa ekki verið metin með fullnægjandi hætti

15. SAM telur verulega skorta á frummat á efnahagslegum áhrifum áformanna. Fyrirsjáanleg áhrif breytingarinnar eru ekki bundin við tæknilega breytingu á tollskrárnúmeri. Verði niðurstaðan sú að vörur sem innihalda yfir 80% mozzarellaost geti verið fluttar tollfrjálst til Íslands frá EES-ríkjum hefur það bein áhrif á samkeppnisstöðu innlendar framleiðslu mozzarellaosts.
16. SAM eru hagsmunasamtök innlendra framleiðenda mjólkurafurða sem vinna mjólk íslenskra kúabænda. Samkvæmt upplýsingum sem samtökin hafa móttengið er fyrirsjáanlegt að breytingin geti valdið félagsmönnum SAM og þ.m.t. íslenskum kúabændum tekjutapi sem nemur fleiri hundruðum milljóna króna á ári. Áhrifin munu þannig koma fram í minni eftirspurn eftir innlendri mjólk og hafa verulega neikvæð áhrif á stöðu þeirra rúmlega 450 kúabænda um gjörvallt landið sem standa að baki hráefnisöflun afurðastöðva í mjólkuriðnaði.
17. Áhrif af þessu tagi verður að meta í samhengi við þá umgjörð sem stjórnvöld hafa sjálf mótað um íslenska landbúnaðar- og matvælaframleiðslu. Sérstaklega þarf að taka tillit til núgildandi búvörusamninga og þeirrar vinnu sem til stendur að fara í um framtíðarskipan stuðningskerfis landbúnaðarins.
18. Að mati SAM er því ekki fullnægjandi að fjalla um fyrirhugaða breytingu fyrst og fremst sem tæknilegt tollflokunarmál eins og ráða má af áformaskjali. Ef lagabreytingin hefur í reynd þær afleiðingar að tollvernd innlendar mjólkurframleiðslu skerðist verulega þarf að leggja sjálfstætt mat á efnahagsleg áhrif hennar, áhrif á frumframleiðslu, samkeppnisstöðu innlendar framleiðslu og markmið stjórnvalda á sviði landbúnaðar- og matvælamála og utanríkismála.
19. Í því efni skal bent á að SAM hefur upplýsingar um að ráðuneytið hafi sjálft upplýst ESA 24. nóvember 2025 um að innlendir mjólkurframleiðendur hefðu lýst áhyggjum af verulegum neikvæðum áhrifum fyrirhugaðra breytinga á innlenda framleiðslu og að samkeppnisstaða þeirra gagnvart innfluttum vörum gæti veikst verulega, jafnvel með þeim afleiðingum að innlend framleiðsla drægist saman eða legðist af. Ráðuneytið tók jafnframt fram að *gæta þyrfti lögmætra hagsmuna innlendra framleiðenda og að viðræður við Bændasamtök Íslands ættu m.a. að fela í sér mat á áhrifum breytinganna á innlenda framleiðendur og því hvort viðkomandi innflutningsvörur væru staðgönguvörur fyrir innlendar vörur*. Þá lýsti ráðuneytið sérstaklega þeirri afstöðu að mikilvægt væri að ljúka þeim viðræðum áður en frumvarp um breytingar á tollskránni yrði lagt fyrir Alþingi.

V. Samráð og undirbúningur málsins

20. SAM telur með hliðsjón af framangreindu ríka ástæðu til að gera athugasemdir við samráð og undirbúning áforma um breytingar á tollflokkun. Aðilar að SAM hafa augljósa og beina hagsmuni af fyrirhugaðri breytingu og hið sama gildir um íslenska kúabændur. Þrátt fyrir það verður ekki séð af fyrirbyggjandi gögnum að þessir aðilar hafi verið skilgreindir sérstaklega sem hagaðilar við undirbúning áformanna eða að efnislegt samráð hafi farið fram við þá áður en áformin voru birt.
21. Þetta vekur sérstaka athygli í ljósi þess að fjármála- og efnahagsráðuneytið hefur áður vísað til þess að ræða þyrfti áhrif málsins við fulltrúa bænda og hagaðila og að tímasetning breytinga tengdist m.a. yfirstandandi vinnu við búvörusamninga, sbr. m.a. ofangreint bréf ráðuneytisins, dags. 24. nóvember 2025, til ESA.
22. Þá verður ekki séð að áformaskjalið endurspegli með fullnægjandi hætti þá skörun sem málið hefur við málefnasvið þess ráðuneytis sem fer með landbúnaðar- og matvælamál og jafnframt utanríkisráðuneytið með hliðsjón af EES-samningnum. Þegar fyrirhuguð breyting getur haft bein og veruleg áhrif á innlenda mjólkurframleiðslu, starfsumhverfi bænda og forsendur búvörusamninga og tollvernd sem samið hefur verið um skv. EES-samningnum telur SAM nauðsynlegt að slík áhrif séu metin þvert á ráðuneyti áður en ákvörðun er tekin um framhald málsins.
23. Þá verður ekki hjá því komist að benda á að í áformaskjalinu er m.a. vísað til stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar varðandi markmið lagabreytinga. Eitt af markmiðum stjórnarsáttmálans er að *ýta undir vöxt og verðmætasköpun í matvælaframleiðslu, efla nýsköpun í landbúnaði og auðvelda nýliðun og kynslóðaskipti*. Ef umrædd áform um tollflokkun ná fram að ganga geta þau haft veruleg neikvæð áhrif á rekstrarskilyrði innlendarar mjólkurframleiðslu sem eru beinlínis andstæð framangreindum markmiðum ríkisstjórnarinnar.
24. SAM leggur áherslu á að samráð á áformastigi eigi að geta haft raunveruleg áhrif á val á leiðum. Samráð getur ekki þjónað þeim tilgangi ef fyrirfram er gengið út frá því að tiltekin lagabreyting sé óhjákvæmileg án þess að lagaleg nauðsyn hennar, valkostir og áhrif hafi fyrst verið rannsökuð með fullnægjandi hætti.

VI. Niðurlag

25. Með vísan til framangreinds mótmælir SAM fyrirbyggjandi áformum um breytingu á tollalögum í þeirri mynd sem þau liggja nú fyrir. Ekki hefur verið sýnt fram á að Íslandi beri að lögum að ráðast í fyrirhugaða breytingu sbr. fyrri afstöðu íslenskra stjórnvalda um að gildandi framkvæmd fæli ekki í sér brot á EES-samningnum né skyldu til að fylgja álit HS nefndarinnar. Þá verður ekki séð að hvorki áhrif breytingarinnar á innlenda mjólkurframleiðslu né þau úrræði sem kunna að standa íslenskum stjórnvöldum til boða hafi verið metin og reynd með fullnægjandi hætti.
26. SAM telur því að ekki eigi að vinna áfram að fyrirhugaðri lagabreytingu vegna tollflokunar á grundvelli þeirra forsendna sem nú liggja fyrir. Áður en ákvörðun er tekin um framhald málsins telur SAM nauðsynlegt að:

- tekin verði skýr og rökstudd afstaða til þess hvort og að hvaða marki fyrirhuguð breyting sé nauðsynleg vegna skuldbindinga Íslands samkvæmt EES-samningnum eða öðrum alþjóðlegum skuldbindingum, þ.m.t. hvað hafi breyst frá fyrri afstöðu íslenskra stjórnvalda í málinu;
- íslensk stjórnvöld fullreyni lagalega stöðu Íslands gagnvart ESA og eftir atvikum láta reyna á þau lagalegu sjónarmið sem áður hefur m.a. verið byggt á;
- metið verði hvort síðari þróun HS-tollflokkunar geti haft þau áhrif að efnislegt umfang eldri tollívilnunar samkvæmt bókun 3 útvíkki án sérstakrar ákvörðunar samningsaðila;
- fram fari fullnægjandi mat á fjárhagslegum og öðrum áhrifum breytingarinnar á félagsmenn SAM, íslenska mjólkurbændur og innlenda mjólkurframleiðslu almennt; og
- fram fari efnislegt samtal við SAM, fulltrúa bænda og mjólkurframleiðenda og ráðuneyti sem fer með landbúnaðar- og matvælamál og utanríkismál áður en tekin er ákvörðun um framhald málsins.

27. Að mati SAM væri ótímabært að semja eða leggja fram frumvarp um fyrirhugaða breytingu á tollflokkun áður en framangreind álitaefni hafa verið leidd til lykta. SAM skorar því á ráðuneytið að falla frá áframhaldandi vinnu við áformin í núverandi mynd og taka málið þess í stað til endurmats á grundvelli framangreindra sjónarmiða.

28. SAM áskilur sér rétt til að koma að frekari athugasemdum við síðari vinnslu málsins.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði

Elin M. Stefánsdóttir

Elín M. Stefánsdóttir
formaður stjórnar