

Fjármála- og efnahagsráðuneytið
b.t. skrifstofu skattamála
sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 18. september 2026.

Efni: Umsögn Samtaka fyrirtækja í landbúnaði um áform um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (innheimta, tollar o.fl.) , mál nr. S-167/2026

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir „**SAFL**“ eða „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar áform um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld (innheimta, tollar o.fl.) , mál nr. S-167/2026, sem birt var í samráðsgátt stjórnvalda þann 4. september 2026.

Í lýsingu áformanna kemur fram að markmið frumvarpsins sé „að bæta skattskil, loka glufum, fækka undanþágum í skattkerfinu og auka skilvirkni í framkvæmd“. Meðal annars eru boðaðar breytingar á tollflokkun á rifnum mozzarella osti með viðbættum jurtaolúm sem notaður er við pizzagerð.

SAFL leggjast alfarið gegn því að boðuð lagasetning verði nýtt til þess að breyta tollflokkun á mjólkurosti með viðbættri jurtaolíu (svokölluðum pizzaosti) eða til þess að hrófla almennt við starfsumhverfi landbúnaðar og markaðsverndinni sem tollvernd landbúnaðarvara veitir.

Samtökin gagnrýna áformin harðlega á eftirfarandi forsendum:

- **Áformin ganga þvert gegn réttmætum væntingum bænda og tilkynningum ráðuneytisins til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA)** um að frumvarp um breytingar á tollskrá yrði ekki lagt fram fyrr en samningaviðræðum við Bændasamtök Íslands um nýja búvörusamninga væri lokið.
- **Íslenska ríkið hefur fullkomna og ótvíræða lagalega heimild til að ákvarða tollflokkunina sjálft.** Hefur það verið staðfest af öllum dómstigum hér á landi (nú síðast af Hæstarétti í apríl 2026), og málinu var formlega lokið gagnvart Alþjóðatollastofnuninni (WCO) í mars 2024 í samræmi við alþjóðlegar reglur.
- **Aðgerðin gengur þvert gegn yfirlýstum markmiðum áformanna.** Í stað þess að „loka glufum“ og „fækka undanþágum“ væru stjórnvöld í raun að opna nýja, umtalsverða glufu og búa til sérstaka tollaundanþágu sem grefur undan innlendri mjólkurframleiðslu og tekjum ríkisins og jafnframt grunnmarkmiðum EES-samningsins um vernd innlendrar landbúnaðarframleiðslu.
- **Hrópandi misræmi er í frummati á áhrifum.** Í fylgiskjali með áformunum er engin tilraun gerð til að meta áhrif á innlenda framleiðslu, þrátt fyrir að ráðuneytið hafi tekið skýrt fram í bréfi til ESA að tollafnám á þessum vörum hefði veruleg neikvæð áhrif á innlenda framleiðslu og gæti jafnvel leitt til þess að hún stöðvaðist.

Verður hér í framhaldinu nánar vikið að framangreindu.

1. Áformin ganga þvert gegn réttmætum væntingum bænda og tilkynningum ráðuneytisins

Í bréfi fjármála- og efnahagsráðuneytisins til Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), dags. 24. nóvember 2025, sem einn af félagsmönnum SAFL hefur fengið aðgang að, gerði ráðuneytið grein fyrir stöðu málsins varðandi tollflokkun osts með viðbætti jurtaolíu. Þar lýsti ráðuneytið því yfir afdráttarlaust að:

- a. innlendir framleiðendur hafi réttilega bent á að breyting á tollflokkun myndi valda verulegu hæggi á samkeppnisstöðu innlands mjólkuriðnaðar og stefna framleiðslunni í hættu.
- b. atvinnuvegaráðuneytið hefði hafið viðræður við Bændasamtök Íslands um heildarendurskoðun á gildandi búvörusamningum.
- c. stjórnvöld teldu mikilvægt að ljúka samningaviðræðum við Bændasamtök Íslands áður en nokkurt frumvarp til breytinga á tollskrá yrði lagt fram á Alþingi: „*The Icelandic authorities consider it important **to conclude the discussions with the Icelandic Farmers Association on the proposed amendments to the Customs Tariff before submitting a legislative bill to Alþingi.***“

Staðfest var, í samkomulagi um breytingar á rammasamningi sem gert var milli ríkis og Bændasamtaka Íslands árið 2021¹, að tollvernd er hluti af starfsskilyrðum landbúnaðarins. Atvinnuvegaráðuneytið og Bændasamtök Íslands hafa gert samkomulag um framlengingu búvörusamninga um eitt ár. Gildandi búvörusamningar renna því út í árslok 2027 í stað 2026. Búið er að skipa formann samninganefndar ríkisins og samningaviðræður við Bændasamtök Íslands eru fram undan. Á þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar er gert ráð fyrir að frumvarp um breytingar á búvörulögum, í tengslum við nýja búvörusamninga, verði lagt fyrir Alþingi í febrúar 2027.

Það er því óskiljanlegt og með öllu óásættanlegt að fjármála- og efnahagsráðuneytið hyggist nú, í haustbyrjun 2026, leggja fram breytingar á tollflokkun í almennum lögum um breytingu á ýmsum lögum um skatta og gjöld áður en samningaviðræðum við bændur er lokið. Að mati samtakanna er framlagning slíkra lagabreytinga þessum tímapunkti ekki aðeins trúnaðarbrot gagnvart innlendum framleiðendum og forsendum búvörusamninga, heldur gengur hún beinlínis gegn þeirri málsmeðferð sem íslensk stjórnvöld tilkynntu ESA formlega að viðhöfð yrði.

¹ Sjá nánar hér: <[Samkomulag um breytingar á rammasamningi um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins.pdf](#)>

2. Ótvíræð lagaleg heimild Íslands til að ákvarða tollflokkunina sjálf

Því hefur verið haldið fram af hálfu innflutningsfyrirtækja að Íslandi sé skylt að breyta tollflokkun ákveðins pizzaosts (t.d. Festino IQF Mozzarella Pizza Mix, sem inniheldur 82–83% mozzarella og 11-12% pálmaolíu) úr 4. kafla í 21. kafla vegna álits tollskrárnefndar Alþjóðatollastofnunarinnar (WCO) frá mars 2023².

Þessi málflutningur stenst enga lagalega skoðun. Álit WCO eru ráðgefandi og víkja fyrir landslögum. Í bréfum fjármála- og efnahagsráðuneytisins til ESA, dags. 18. september 2024 og 24. nóvember 2025, leggur ráðuneytið áherslu á að álit WCO séu einungis leiðbeinandi og hafi ekki bindandi lagagildi hér á landi. Þau ganga aldrei frammar landsrétti.

Reglur WCO gera ráð fyrir því að sú staða geti komið upp að aðildarríki sé ókleift að fylgja álitum nefndarinnar vegna dóma innlendra dómstóla³. Í mars 2024 nýttu íslensk stjórnvöld (Skatturinn) þennan rétt og tilkynntu WCO að Íslandi væri ókleift að fylgja álitinu vegna bindandi dóma íslenskra dómstóla. Fjölmörg ríki hafa gert slíkt hið sama, þar á meðal ESB, Kanada, Japan og Indland⁴.

Gagnvart WCO er málinu því formlega og að fullu lokið og engin alþjóðleg skylda hvílir á Íslandi til frekari aðgerða.

3. Margítrekuð niðurstaða dómstóla að ostur er og verður ostur

Lögmæti gildandi tollflokunar í 4. kafla hefur verið staðfest á öllum dómstigum. Héraðsdómur Reykjavíkur (dómur 8. júlí 2021 í máli nr. E-2209/2021), Landsréttur (dómur 11. febrúar 2022 í máli nr. 462/2021), Hæstiréttur (synjun á áfrýjunarleyfi 21. mars 2022 í máli nr. 20/2022) og Endurupptökudómur (úrskurður 20. desember 2023 í máli nr. 11/2023) komust allir að þeirri niðurstöðu að samkvæmt eðlilegum málskilningi feli það að bæta jurtaolíu við ost ekki í sér að mjólkurfitu hafi verið „skipt út“, og þar með að flokkun umræddrar vöru í 4. kafla tollskrárinnar standi, m.a. með hliðsjón af eðli vörunnar.

Þegar innflytjandi lét reyna á málið að nýju hafnaði Héraðsdómur Reykjavíkur kröfum hans með dómi 17. febrúar 2025. Landsréttur vísaði málinu frá í mars 2026 og Hæstiréttur að nýju í apríl 2026 og staðfesti þar með enn og aftur að tollflokkun pizzaosts sem ostur í 4. kafla stendur óhögguð.

² Á fundi HS nefndar hjá Alþjóðatollastofnuninni var í mars 2023 komist að þeirri niðurstöðu, að undangenginni atkvæðagreiðslu aðildarríkja stofnunarinnar, að flokka ætti vöruna Festino IFQ Pizza Mix vöru í undirlið 2106.90, en ekki undirlið 0406.20 í skilningi hinnar alþjóðlegu vörulýsingar- og vörunúmeraskrár.

³ Sjá „Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Application of Harmonized System Committee Decisions frá 30. júní 2021: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june2001_en.pdf?la=en

⁴ Listi yfir ákvarðanir HS nefndar hjá Alþjóðastofnuninni (WCO) sem aðildarríki geta ekki farið eftir, 2004–2026: [HSC decisions Not applied EN 2026-08-27](#)

Samtökin telja það ganga gegn réttaröryggi og meginreglum réttarríkisins ef framkvæmdavaldið beitir sér fyrir því að breyta lögum og skýringum til að kollvarpa réttmætri og margítrekaðri niðurstöðu dómstóla í þágu sérhagsmuna fárra innflutningsaðila.

4. Aðgerðin gengur þvert gegn markmiðum áformanna

Í kynningu áformanna er tekið fram að meginmarkmið frumvarpsins sé að „loka glufum, fækka undanþágum í skattkerfinu og auka skilvirkni í framkvæmd“. Ef ráðuneytið hyggst breyta tollflokkun pizzaosts með viðbættri jurtaolíu er hins vegar verið að gera hið gagnstæða.

Með því að opna fyrir að ostur sem inniheldur 82–83% mjólkurfitu/mozzarella verði flokkaður sem tollfrjáls jurtaostur við það eitt að bæta í hann 11–12% jurtaolíu, eru stjórnvöld að opna möguleika á sniðgöngu tolla. Í bréfi ráðuneytisins til ESA frá 24. nóvember 2025 vakti ráðuneytið athygli á þessari hættu og tók fram að tryggja yrði að jurtafitu væri ekki bætt við vörur „*merely for appearance’s sake or solely for the purpose of avoiding duties*“.

Verði þessi breyting gerð er vegið að tekjustofnum ríkisins og innflytjendum gefin leið til að sniðganga tollvernd á fjölmörgum öðrum vörum, svo sem matreiðslurjóma, smjöri og öðrum unnum mjólkur- og kjötvörum, með því að bæta örlitlu magni af jurtaolíu við hefðbundnar landbúnaðarafurðir.

Að kalla slíka aðgerð „að loka glufum“ er beinlínis villandi. Hér væri verið að búa til nýja glufu og skapa nýja undanþágu sem grefur undan markmiðum tollalaga með alvarlegum afleiðingum fyrir heila atvinnugrein.

5. Ágallar í mati á áhrifum

Í fylgiskjali með áformunum, „Mat á áhrifum – skattar og gjöld“, er fjallað um áhrif áformaðra lagabreytinga. Þar er algerlega látið undir höfuð leggjast að meta áhrif á innlenda framleiðslu og landbúnað.

Þessi annmarki er sérstakur í ljósi þess að ráðuneytið tók fram í bréfi sínu til ESA frá 24. nóvember 2025 hversu mikil og alvarleg áhrifin væru á innlenda framleiðslu en þar segir: „*Domestic producers of dairy products have expressed concerns regarding these proposed amendments, noting that the changes could have significant negative effects on domestic production. In their view, the competitive position of domestic producers vis-à-vis imported products would be considerably weakened, potentially leading to a reduction in domestic production or, in the worst case, cause it to cease altogether.*“

Í sameiginlegu bréfi SAFL, Bændasamtaka Íslands, Beint frá býli, Samtaka smáframleiðenda matvæla, Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði og Samtaka ungra

bænda, frá 17. febrúar 2025, lýstu samtökin andstöðu við sambærilegar breytingar á tollflokkun sem þá voru boðaðar. Í bréfinu kom m.a. fram að breyting sem þessi myndi hafa neikvæð áhrif á stöðu íslenskrar mjólkurframleiðslu og hefði í för með sér að hundruðir milljóna króna á ársgrundvelli myndu færast frá íslenskum bændum til erlendra bænda og fárra innflutningsfyrirtækja⁵. Í kjölfar þess steig atvinnuvegaráðherra fram og tók af allan vafa um að málið myndi ekki ganga lengra án samráðs við hagaðila um starfsumhverfi landbúnaðarins,⁶ m.a. vegna þeirra miklu áhrifa sem málið myndi hafa fyrir landbúnaðarframleiðslu í landinu.

Að leggja fram mat á áhrifum þar sem látið er hjá líða að vekja athygli á augljósum og viðurkenndum áhrifum sem eru á fullu vitorði ráðuneytisins gengur gegn lögum um opinber fjármál nr. 123/2015 og vönduðum stjórnsýsluháttum við undirbúning löggjafar.

6. Niðurlag

Samtökin leggja þunga áherslu á að ráðuneytið standi við gefin heit og formlegar yfirlýsingar gagnvart starfsgreininni og ESA um að engar breytingar á tollflokkun á osti verði lagðar fyrir Alþingi fyrr en samningaviðræðum við Bændasamtök Íslands um endurskoðun búvörusamninga er lokið.

Leggja samtökin til að fallið verði frá boðuðum breytingum á tollflokkun á osti með viðbættri jurtaolíu (pizzaosti) og að stjórnvöld virði ítrekaðar og endanlegar niðurstöður íslenskra dómstóla um að umrædd vara teljist ostur samkvæmt gildandi tollalögum.

SAFL lýsa sig reiðubúin til formlegs fundar með ráðuneytinu til að fylgja umsögn þessari eftir.

Virðingarfyllst,

f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði

Margrét Gísladóttir

Framkvæmdastjóri

⁵ Sjá nánar hér: [250217_bref_FJR_tollflokkun-2-1.pdf](#)

⁶ Sjá opinbera Facebook-síðu atvinnuvegaráðherra, Hönnu Katrínar Friðriksson, dags. 21. febrúar 2025: <https://www.facebook.com/hannakatrinf/posts/pfbid0qdCwAAvVHAksNaXxH2UGxqa55WUXVrswa4NXSZWo2SE8qKofWq8Jp7exAvZC3VUel>.