Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

Sent á samráðsgátt
Reykjavík, 24. febrúar 2025.

Efni: Umsögn um áform um frumvarp til laga um breytingu á lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, lögum um umhverfis- og auðlindaskatta, nr. 129/2009, og tollalögum, nr. 88/2005, o.fl, mál nr. S-26/2025.

Þann 10. febrúar sl. birti fjármála- og efnahagsráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda áform um frumvarp til laga um breytingu lögum um virðisaukaskatt, nr. 50/1988, lögum um umhverfis- og auðlindaskatta, nr. 129/2009, og tollalögum, nr. 88/2005, o.fl. Umsagnarfrestur var veittur til dagsins í dag.

Samtök fyrirtækja í landbúnaði (hér eftir **„SAFL“** eða **„samtökin“**) hafa tekið umrædd drög til skoðunar og vilja koma eftirfarandi athugasemdum á framfæri.

1. Almennt um áform um lagasetningu

Í lýsingu málsins á samráðsgáttinni segir að með breytingunum er lagt til að felld verði úr gildi ákvæði í tollalögum er varða verðjöfnunargjald samkvæmt búvörulögum nr. 99/1993, enda er ekki kveðið lengur á um slíkt gjald í búvörulögum. Auk þess er með frumvarpinu fyrirhugað að gera breytingar á inntaki c-liðar 5. athugasemdar við 4. kafla tollskrárinnar, sem er viðauki við tollalög, nr. 88/2005. Um er að ræða innleiðingu á túlkun Alþjóðatollastofnunarinnar (WCO) á samhljóða athugasemd í tollanafnaskrá stofnunarinnar.

Þann 21. febrúar sl. greindi atvinnuvegaráðherra frá því að fjármálaráðherra hafi ákveðið að „afturkalla áform um að breyta tollflokkun jurtaosts til samræmis við alþjóðlegar skuldbindingar að sinni og hefja skoðun málsins og eiga samráð við hagaðila með það að markmiði að geta sameinað alþjóðlegar skuldbindingar, hagsmuni bænda og hagsmuni neytenda í þessum máli.“[1]

2. Íslenska ríkið ekki bundið af áliti HS nefndar Alþjóðatollastofnunarinnar

Þrátt fyrir að fram sé komið að afturkölluð verði áform um breytingar á tollflokkun osts með viðbættri jurtafitu vilja SAFL koma eftirfarandi á framfæri. Í gögnum málsins á samráðsgátt stjórnvalda er ástæða fyrrnefndra áforma rakin til niðurstöðu svonefndrar HS nefndar hjá Alþjóðatollastofnuninni (WCO) á tollflokkun ákveðins pizzaosts, sem samanstendur af 82-83%

[1] Atvinnuvegaráðherra, Hanna Katrín Friðriksson, birti færslu á facebook-síðu sinni föstudaginn 21. febrúar 2025 þar sem greint var frá því að hún hefði átt samtal við fjármálaráðherra um málið og í kjölfarið hafi fjármála- og efnahagsráðherra ákveðið að afturkalla áformin að sinni og hefja frekari skoðun málsins.

mozzarella osti og 11-12% pálmaolíu. Þá kemur fram að niðurstaða nefndarinnar hafi ekki verið í samræmi við niðurstöðu íslenskra dómstóla, þ.e. HS nefndin taldi að flokka ætti vöruna undir tollskrárnúmer 2106.90 (sem ber ekki toll) í skilningi hinnar alþjóðlegu vörulýsingar- og vörunúmeraskrár en íslensk stjórnvöld sem rifinn ost (sem ber toll) undir tollskrárnúmeri 0406. Virðist fjármálaráðherra telja að til þess að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar Íslands sé þörf á að breyta skýringum við tollskrá með hliðsjón af áliti tollskrárnefndar Alþjóðatollastofnunarinnar í stað þess að fylgja niðurstöðu íslenskra dómstóla. Þetta er ekki rétt.

Íslenska ríkið er aðili að hinum svokallaða HS-samningi en umræddur samningur er grundvöllur að tollskrám þeirra ríkja sem eru aðilar að samningnum. Þótt íslenska ríkið hafi almennt skuldbundið sig til að virða álit Alþjóðatollastofnunarinnar **gera reglur stofnunarinnar ráð fyrir því að sú staða geti komið upp að ríki sé ókleift að fara eftir áliti stofnunarinnar**, t.d. þegar dómstólar ríkisins hafa komist að annarri niðurstöðu hvað tollflokkun tiltekinnar vöru varðar. Í þeim tilvikum gera reglur Alþjóðatollastofnunarinnar aðildarríkjum kleift að tilkynna stofnuninni um þessa stöðu. Á undanförnum 20 árum hafa fjölmörg aðildarríki, þ.m.t. ESB, Japan, Indland og Kanada, nýtt sér þennan rétt og sent oftar en einu sinni tilkynningar til Alþjóðatollastofnunarinnar um að álitum hennar verði ekki framfylgt þar sem álitin eru í andstöðu við niðurstöður dómstóla viðkomandi ríkis.[2]

Í þessu sambandi skal bent á að valdsvið HS nefndarinnar er einkum tvíþætt. Annars vegar getur nefndin fjallað um eiginlegar breytingar á samræmdu vörulýsingar - og vörunúmeraskrárinni. Hins vegar getur nefndin tekið aðrar flokkunarákvarðanir, samþykkt skýringar, birt flokkunarálit o.s.frv. Í síðarnefnda tilvikinu, eins og hér um ræðir, er ekki gerð eiginleg breyting á texta samræmdu vörulýsingar - og vörunúmeraskrárinnar.

Í mars 2024 sendi Skatturinn tilkynningu til Alþjóðatollastofnunarinnar um að Ísland myndi tollflokka viðkomandi vöru í 4. kafla tollskrárinnar þar sem íslenskir dómstólar hefðu komist að þeirri niðurstöðu. Þar með var málinu lokið gagnvart Alþjóðatollastofnuninni og ekki þörf á frekari athöfnum af hálfu íslenska ríkisins. Enga nauðsyn ber því til að gera umræddar breytingar vegna niðurstöðu Alþjóðatollastofnunarinnar frá því í mars 2023 eins og ráða má af HS samningnum og þeim reglum sem Alþjóðatollastofnunin hefur gefið út á grundvelli samningsins.

Í þessu sambandi skal á það bent, sem ráðuneytið hefur sjálft komið á framfæri,[3] að álit HS nefndarinnar eru ráðgefandi og ganga ekki framar landsrétti viðkomandi ríkja. Þannig má t.d. benda á að í kjölfar sama fundar og framangreint álit HS nefndarinnar um tollflokkun á pizzaosti var til umfjöllunar sendi ESB HS nefndinni tilkynningu um að ESB gæti ekki fylgt niðurstöðu nefndarinnar í tveimur málum um flokkun á tilteknum vörum með hliðsjón af niðurstöðu Evrópudómstólsins („ECJ“) sem hafði flokkað umræddar vörur með tilteknum hætti.

---

[2] Sjá yfirlit yfir þessar tilkynningar á heimasíðu WCO (staða tilkynninga m.v. 23. febrúar 2023): <https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/topics/nomenclature/instruments-and-tools/classification-decisions/harmonized-system-committee-decisions/application-of-hsc-decisions-notifications-en.pdf?la=en>

[3] Letter to ESA - Complaint against Iceland concerning the HS classification of cheese with added plant oil.pdf

Vegna tilvísunar fjármála- og efnahagsráðuneytis til 189. gr. tollalaga nr. 88/2005, hvað lagagrundvöll fyrir breytingunni varðar, ber að taka skýrt fram að hér er um *heimildarákvæði* að ræða – m.ö.o. fjármála- og efnahagsráðherra ber *ekki* skylda til að gera breytingar á tollskrá þótt Alþjóðatollastofnunin hafi ályktað um tollflokkun einnar tiltekinnar vöru á grundvelli hinnar samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskrár. Engin skylda hvílir á íslenskum stjórnvöldum að breyta íslenskri tollskrá né skýringum við hana – þvert á móti er það í andstöðu við niðurstöðu íslenskra dómstóla.

Ennfremur skal áréttað að HS nefndin hefur ekki lagt til neinar breytingar á hinni samræmdu vörulýsingar - og vörunúmeraskrá eða skýringum við hana. Eingöngu var tekin ákvörðun um afstöðu nefndarinnar til tollflokkunar einnar tiltekinnar vöru. Hyggist stjórnvöld leggja fram lagabreytingu sem breytir skýringartexta c-liðar 5. athugasemdar við 4. kafla tollskrár með þeim hætti sem boðað er í áformum um lagasetningu mun skýringartexti hinnar íslensku tollskrár ganga lengra en texti hinnar samræmdu vörulýsingar - og vörunúmeraskrár og margra annarra ríkja. Sem dæmi má sjá að hvorki Kanada, Bandaríkin, Noregur né Sviss hafa gert breytingar á sínum skýringartexta við c-lið 5. athugasemdar 4. kafla tollskrár þeirra landa í kjölfar álits HS nefndarinnar.

3. Listi ESB um viðskiptahindranir

Í tengslum við tollflokkun osts með viðbættri jurtafitu hefur verið bent á að Ísland sé nú á lista Evrópusambandsins yfir lönd sem beita viðskiptahindrunum og virðist ESB telja að umrædd vara hafi átt að vera flokkuð í tollskrárnúmer HS 2106.9098 og vísa jafnframt til bókunar 3 í EES-samingnum hvað það varðar.[4]

Tekið skal fram að umræddur listi felur ekki sjálfkrafa í sér neinar lagalegar skuldbindingar eða efnahagslegar afleiðingar. Skilgreining ESB á viðskiptahindrunum er pólitískt mótuð að teknu tilliti til hagsmuna þess og hefur ekki lagalega þýðingu gagnvart EES-samningnum. Það að Ísland hafi verið sett á þennan lista er því fyrst og fremst táknrænt og felur ekki í sér raunverulegan viðskiptalegan skaða.

Á umræddum lista ESB eru 69 lönd vegna 436 ákvarðana, m.a. tvö önnur EFTA lönd, Noregur og Sviss. Noregur hefur verið á þessum lista í að minnsta kosti 12 ár eftir að hafa hækkað tolla á osta í 277% án þess að það hafi haft neinar afleiðingar fyrir viðskipti landsins við ESB. Nokkur dæmi um önnur lönd á listanum eru Argentína, Ástralía, Bandaríkin, Brasilía, Japan, Kanada, Kína, Mexíkó, Stóra-Bretland, Tyrkland og nú síðast Ísland.

Vegna framangreinds skal áréttað að Ísland er á engan hátt skuldbundið til að fylgja flokkunarreglum ESB á grundvelli EES-samningsins. Það að Ísland hafi verið sett á umræddan lista ESB með tilvísun til bókunar 3 vekur hins vegar furðu í ljósi þess að vörur sem falla undir númer 2106.9059, sem eru þær sömu og vísað er til í framangreindum lista ESB með tilvísun í

[4] „Products classified under HS 21069098 (*preparations consisting mainly of fat and water, containing more than 15% by weight of butter or other milkfat*) that would benefit of a 0% tariff under the protocol 3 of the EEA agreement are classified by Iceland under HS 0406 2000 with applied tariff 30%, plus 798 ISK per kg (equivalent of EUR 5.30), thus hindering EU exports to Iceland.“ Sjá - Access2Markets Barrier: Classification of cheese dairy mixture containing more than 15% of fat in weight.

HS 2106.9098, eru sérstaklega undanskildar bókun 3 í EES-samningnum sbr. þriðju fótnótu við tollskárnúmer 2106 í töflu I í bókun 3 við EES-samninginn.[5] Virðist því sem um misskilning sé að ræða hjá ESB varðandi umræddan lista sem íslensk stjórnvöld ættu að láta til sína taka.

4. Ísland eina EES-ríkið sem ekki leggur á verðjöfnunargjöld

Í áformunum (sjá kafla „A.1. Forsaga máls og tilefni“) kemur einnig fram að lagt sé til „…að felld verði úr gildi ákvæði í tollalögum er varða verðjöfnunargjald samkvæmt búvörulögum nr. 99/1993, enda er ekki kveðið lengur á um slíkt gjald í búvörulögum.“

Í áformunum (sjá kafla „D.1. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?“) segir:

„Fella þarf út ákvæði úr tollalögum, nánar tiltekið 3. mgr. 93. gr., 3 tölul. 1. mgr. 98. gr. og 3. tölul. 1. mgr. 103 gr. er varða verðjöfnunargjöld skv. 84 gr., 85. gr. og 85 gr. A búvörulaga, enda hafa þau ákvæði verið felld úr gildi. ***Þá þarf að fella niður lagatilvísun í 2. mgr. 5. gr. tollalaga af sömu ástæðu.*** *Enn fremur er fyrirhugað að fella niður 2. mgr. 13. gr. laganna þar sem ráðgjafanefnd um inn- og útflutning landbúnaðarvara var felld brott með lögum nr. 152/2019.“*

Samtökin leggjast alfarið gegn því að fella niður lagatilvísun í 2. mgr. 5. gr. tollalaga sem er svohljóðandi:

„Ákvæði 1. mgr. skulu eigi koma í veg fyrir álagningu verðjöfnunargjalda samkvæmt ákvæðum fríverslunar- og milliríkjasamninga, sbr. 139. gr. laga þessara eða 84. gr. [búvörulaga, nr. 99/1993], [1)] enda rúmist slík gjaldtaka innan tollabindinga, sbr. 3. mgr.“

Í þessu sambandi skiptir grundvallarmáli að 139. gr. tollalaga er enn í fullu gildi en þar er kveðið á um heimild til að leggja verðjöfnunargjöld á innfluttar vörur sem unnar eru úr hráefnum úr landbúnaði samkvæmt þeim skilmálum sem kveðið er á um í bókun 3 við samninginn um Evrópska efnahagssvæðið, svo og öðrum fríverslunar- og milliríkjasamningum og bókunum við þá. Sem dæmi um milliríkjasamning sem gildir um verðjöfnunargjöld má vísa til Samningsins um landbúnað (e. Agreement on Agriculture) sem gerður var 1994 en hann veitir sérstaka heimild til álagningar verðjöfnunargjalda á landbúnaðarvörur.

Hvað varðar bókun 3 við EES-samninginn sérstaklega, þá falla undir hana margvíslegar unnar vörur sem innihalda hráefni frá landbúnaðarframleiðslu, þ.á m. kjöt, mjólkurafurðir og egg. Árið 2015 voru viðskiptakjör með margar af þeim vörum sem undir hann falla endurskoðuð og tollar á þeim felldir niður í samningum við ESB. Þegar gildandi regluverk ESB er hins vegar skoðað nánar kemur í ljós að þótt *tollar* hafi verið felldir niður á mörgum vörum sem falla undir bókun 3 og fyrrnefndan samning frá 2015, leggur ESB *verðjöfnunargjöld* á margar af þessum vörum.

Í lauslegri þýðingu heitir reglugerðin sem á við þetta: *Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 1686/2002 frá 25. september 2002 um ákvörðun landbúnaðarþátta og viðbótartolla sem gilda frá 1. janúar 2002 á innflutningur til Bandalagsins á tilteknum vörum sem falla undir*

[5] *„Að því er Ísland varðar skulu ákvæði bókunar 3 ekki gilda um tilreidd matvæli sem í eru einkum fita og vatn og innihalda meira en 15% miðað við þyngd af smjöri eða annarri mjólkurfitu í nr. 2106 90“.*

reglugerð ráðsins (EB) nr. 3448/93 frá Íslandi og frá Noregi. Með öðrum orðum er hér á ferðinni heimild til handa ESB til að leggja verðjöfnunargjöld á tilteknar vörur sem innihalda landbúnaðarhráefni og eru fluttar inn til ESB frá Íslandi og Noregi.

Á grundvelli reglugerðarinnar leggur ESB t.d. verðjöfnunargjald á margar vörur sem innihalda landbúnaðarhráefni. Þótt engir tollar séu lagðir á þessar vörur við innflutning til ESB frá Íslandi þá eru engu að síður lögð á þær verðjöfnunargjöld. Þegar umræddar vörur eru bornar saman við íslensku tollskrána þá er ljóst að sömu vörur eru hins vegar fluttar inn til Íslands frá aðildarríkjum ESB án tolla *og verðjöfnunargjalda*.

Ísland er í dag *eina landið* sem á aðild að EES-samningnum og leggur ekki verðjöfnunargjöld á unnar matvörur. Að framangreindu er ljóst að þrátt fyrir að tollar hafi verið felldir niður í samningum milli Íslands og ESB, stendur áfram heimild af hálfu ESB til að leggja á svokölluð verðjöfnunargjöld m.a. á vörur sem innihalda kjöt, s.s. pitsur og kartöfluflögur eða önnur landbúnaðarhráefni.

Enga nauðsyn ber til að fella út heimild íslenskra stjórnvalda til að leggja á verðjöfnunargjöld, enda er 139. gr. tollalaga nr. 88/2005 í fullu gildi.

5. Niðurlag

SAFL ítreka að íslenska ríkið er ekki bundið af áliti HS nefndar Alþjóðatollastofnunarinnar enda hefur Skatturinn tilkynnt stofnuninni fyrir Íslands hönd, með sama hætti og t.d. ESB hefur gert í nokkrum tilvikum, um að íslenska ríkinu sé ekki kleift að fylgja ályktun HS nefndarinnar vegna dóma hérlendra dómstóla. Þannig er málinu lokið gagnvart Alþjóðatollastofnuninni.

Þá leggjast samtökin alfarið gegn því að fella niður heimild íslenskra stjórnvalda til að leggja verðjöfnunargjöld á innfluttar vörur sem unnar eru úr hráefnum úr landbúnaði.

Að framansögðu áskilja SAFL sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum og lýsa sig reiðubúin til að funda með ráðuneytinu um málið sé þess óskað.

Virðingarfyllst,
f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði

Margrét Gísladóttir

Margrét Gísladóttir
framkvæmdastjóri