

## UNDIRBÚNINGUR RÝNIFUNDA

### 29. Tollabandalag

#### Yfirlit yfir sjónarmið sem taka þarf tillit til vegna sérstöðu Íslands

Aðild Íslands að Evrópusambandinu (ESB) felur í sér inngöngu landsins í tollabandalag ESB. Sú innganga kallar á umtalsverðar breytingar á tollframkvæmd, þróun og hönnun fjölmargra tölvukerfa og upptöku nýrrar og umfangsmeiri tollskrár. Þetta verkefni er afar umfangsmikið og tæknilega flókið. Fjárhagsleg áhrif breytinganna koma bæði fram í breyttum tolltöxtum gagnvart þriðju ríkjum við upptöku nýrrar tollskrár og þeim áhrifum sem einstakar atvinnugreinar kunna að verða fyrir vegna þess, bæði til hækkunar og lækkunar. Einnig er rétt að hafa í huga að 75% af innheimtu tolltekna hér á landi mun renna beint til ESB.

Tollalöggjöf ESB annars vegar og Íslands hins vegar byggja að mörgu leyti á sama grunni. Að hluta til er það vegna þátttöku beggja í alþjóðasamstarfi um mótun tollareglna, svo sem á vettvangi Alþjóðatollastofnunarinnar (e. *WCO*) og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (e. *WTO*). Dæmi um slíkt eru reglur um tollskrár og tollverð. Tollalöggjöf ESB er þó mun flóknari og því margt sem þarf að breyta í íslenski tollalöggjöf.

Til að bregðast við aukinni áhættu vegna minna eftirlits á innri landamærum, s.s. með smygli og annarri ólöglegri starfsemi er mikilvægt að tolyfirvöld tryggi aðgengi að upplýsingum um innflutning til áhættugreiningar eftir því sem hægt er og auki samstarf við erlend löggæslu- og tolyfirvöld.

*EES-undanþágur, aðlaganir og sérlausnir sem forsendur eru til að halda komi til aðildar*  
Á ekki við.

*Annad sem semja þarf um*

- Tollar á aðföng til stóriðju

Hvað tolla á innfluttar vörur varðar, eru tollar á aðföng til stóriðju í fljótu bragði það sem mestu máli skiptir þegar kemur að viðræðum við ESB. Kanna þarf möguleika á að semja um einhvers konar sérlausnir í því skyni að tryggja að fyrirtæki sem starfa hér á landi geti flutt inn aðföng og búnað án greiðslu tolla. Slíkar sérlausnir gætu eftir atvikum falist í niðurfellingu á tollum með breytingu á tollskrá ESB (MFN-tollum) eða með tollkvóta. Heimild fyrir niðurfellingu á tollum er einnig hægt að veita að sérstökum hagrænum skilyrðum uppfylltum ef um innri aðvinnslu er að ræða (e. inward processing). Tollar á innfluttar landbúnaðarafurðir annars vegar og á útfluttar sjávararafurðir og landbúnaðarafurðir hins vegar, eru sérstök athugunarefni sem fjallað er um undir samningahópum um landbúnað og utanríkisviðskipti.

- Tolleftirlit gagnvart hává sendingum

Við aðild Íslands að ESB munu tolyfirvöld hafa takmarkaðri aðgang að upplýsingum til áhættugreiningar á vöruflæði frá aðildarríkjum sambandsins, þótt möguleikar til eftirlits með

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

farþegum og varningi frá þriðju ríkjum haldist að mestu óbreyttir. Á móti vegur að innganga í ESB gefur töllyfirvöldum ýmis tækifæri til að eiga aðild að vinnuhópum og annars konar samstarfi ESB-ríkja sem og framtíðarstefnumótun á sviði tollamála.

- Tölvukerfi og breytt tollframkvæmd

Ljóst er að töllyfirvöld í aðildarríkjum ESB þurfa að taka í gagnid ný eða mjög breytt tölvukerfi fyrir 24. júní 2013. Sú dagsetning gæti að vísu frestast, jafnvel fram til ársins 2015. Mikilvægt er að ræða hvort ekki sé rétt að þróa tölvukerfi með það í huga að horft sé til framtíðar en ekki tölvukerfa ESB og aðildarríkjanna eins og þau eru í dag. Mjög dýrt yrði að hanna tölvukerfi í samræmi við þau sem nú eru í notkun og samtímis nýtt kerfi til að taka við því eldra. Þetta gæti þó valdið vandkvæðum ef af inngöngu verður áður en nýju kerfin verða tekin í gagnid. Það er því mikilvægt að ræða sérstaka aðlögun fyrir Ísland varðandi þennan þátt.

*Annað sem rétt er að vekja athygli á*

- Tölvukerfi og mannauður

Huga þarf sérstaklega að þeirri sérfræðipækkingu sem þarf (bæði hjá töllyfirvöldum og almennt á vinnumarkaði) til að takast á við þarfagreiningu, forritun og uppsetningu nýrra tölvukerfa og innleiðingu breyttrar tollframkvæmdar.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

## Greinargerð til aðalsamninganefndar um yfirferð rýniblaða í samningahópi um fjárhagsmálefni

### Kafli 29, Tollabandalag (e. *Customs Union*)

*Tímasetning skoðunar: janúar-maí 2010*

#### **I. Samantekt**

Aðild Íslands að Evrópusambandinu (ESB) felur í sér inngöngu landsins í tollabandalag ESB. Tollalöggjöf ESB mun gilda hér á landi og ljóst að breyta þarf íslenskri tollalöggjöf til samræmis við hana. Fjárhagsleg áhrif breytinganna koma bæði fram í breyttum tolltöxtum gagnvart þriðju ríkjum við upptöku nýrrar tollskrár og þeim áhrifum sem einstakar atvinnugreinar kunna að verða fyrir vegna þess, bæði til hækkunar og lækkunar og í minni tekjum íslenska ríkisins af tollum þar sem 75% af innheimtu tolltekna hér á landi mun renna beint til ESB.

Aðild Íslands að tollabandalagi ESB er umfangsmikið og kostnaðarsamt verkefni, bæði fyrir tolyfirvöld og atvinnulífið. Hún felur í sér umtalsverðar breytingar á tollframkvæmd, þróun og hönnun fjölmargra tölvukerfa og upptöku nýrrar og umfangsmeiri tollskrár.<sup>1</sup> Þetta verkefni er afar umfangsmikið og tæknilega flókið. Rétt er þó að hafa hugfast að á móti auknum kostnaði vegna breyttrar og flóknari tollframkvæmdar gagnvart þriðju ríkjum og nýrra kerfa er væntanlega hægt að ná fram sparnaði vegna einfaldari tollframkvæmdar í viðskiptum við aðildarríki ESB þaðan sem meirihluti utanríkisviðskipta Íslands kemur.

Ljóst er að toleftirlit á innri landamærum ríkja ESB verður mun erfiðara viðfangs eftir inngöngu í sambandið þar sem upplýsingar til áhættugreiningar verða mun takmarkaðri. Eftirlit á ytri landamærum ESB mun hins vegar áfram verða til staðar. Í álitni meirihluta utanríkismálanefndar kemur fram að nefndin telji „mikilvægt að líta til svokallaðrar „best practice“-reynslu Svía og Finna við þróun tollamála komi til aðildar að ESB.<sup>2</sup> Einnig er vert að horfa í því sambandi til stöðu Íslands sem eyríkis með tiltölulega fáum innflutningshöfnum og læra í því efni af reynslu aðildarríkja eins og Breta, Íra og Möltubúa. Til að bregðast við aukinni áhættu vegna minna eftirlits á innri landamærum, s.s. með smygli og annarri ólöglegri starfsemi er mikilvægt að tolyfirvöld tryggja aðgengi að upplýsingum um innflutning til áhættugreiningar eftir því sem hægt er og auki samstarf við erlend löggæslu- og tolyfirvöld.

<sup>1</sup> Hér má einnig nefna framvinduskýrslu framkvæmdastjórnarinnar frá því í desember 2010 og skýrslu framkvæmdastjórnar frá 22. september 2010 (Scoping mission to Iceland on Customs and Taxation/ICE IND/EXP 42932/ Slawomir Krawiec).

<sup>2</sup> Sjá nánari umfjöllun í álitni meiri hluta utanríkismálanefndar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu þskj. 249 – 38. mál (137. löggjafarþing 2009), bls. 29.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

## II. Mikilvægustu gerðir

Undir 29. kafla löggjafar ESB um tollabandalag og frjálsa vöruflutninga falla tæplega 860 gerðir. Mikilvægustu gerðirnar eru tollalög Evrópusambandsins<sup>3</sup>, framkvæmdareglugerð við tollalöggjöf Evrópusambandsins<sup>4</sup> og reglugerð um tollskrá<sup>5</sup>. Hér er um afar umfangsmiklar gerðir að ræða og nægir þar að nefna að framkvæmdareglugerðin inniheldur 915 greinar og samtals 856 blaðsíður með viðaukum.

Tollalöggjöfin sem hér er rætt um hefur aðeins tekið gildi að hluta en á að taka gildi í heild sinni þann 24. júní 2013 miðað við núverandi löggjöf. Í óformlegum samtölum við sérfræðinga á vegum sambandsins hefur komið fram að sú tímasetning geti dregist um allt að tvö ár. Miklar breytingar eru fyrir séðar á umhverfi tollamála þegar þessi endurskoðun á núverandi löggjöf er að fullu komin til framkvæmda, einkum varðandi breytta verkferla og ný tölvukerfi. Þetta er nauðsynlegt að hafa í huga við væntanlega samningagerð, einkum ef seinkun verður á framkvæmdinni.

Ný aðildarríki þurfa að taka upp ofangreinda tollalöggjöf ESB en að auki þurfa þau að taka upp ákvæði sem gert er ráð fyrir að fjallað sé um í löggjöf hvers aðildarríkis, svo sem viðurlög við brotum á tollalöggjöf ESB.

Tollalöggjöf ESB annars vegar og Íslands hins vegar byggja að mörgu leyti á sama grunni. Að hluta til er það vegna þátttöku beggja í alþjóðasamstarfi um mótun tollareglna, svo sem á vettvangi Alþjóðatollastofnunarinnar (e. *WCO*) og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (e. *WTO*). Dæmi um slíkt eru reglur um tollskrár og tollverð. Tollalöggjöf ESB er þó mun flóknari og því margt sem þarf að breyta í íslenskri tollalöggjöf.

Samkvæmt löggjöf ESB og íslenskri löggjöf eiga tollafgreiðslur almennt að vera rafrænar og upplýsingatækni nýtt við tollframkvæmd þar sem kostur er. ESB stefnir að sameiginlegu, rafrænu tollafgreiðslukerfi sem aðildarríki verða að laga sig að og þurfa ríkin jafnframt að geta tekið þátt í margvíslegum rafrænum samskiptum tollyfirvalda. Af upplýsingum frá aðildarríkjum ESB má ætla að mjög kostnaðarsamt verði að fullnægja kröfum ESB í upplýsingatæknimálum. Þá munu aðilar sem skila tollyfirvöldum tollskýrslum og öðrum upplýsingum rafrænt þurfa að aðlaga tölvukerfi sín.

Sem dæmi um mismun á tollalöggjöf ESB og íslenskri tollalöggjöf skulu nefnd nokkur mikilvæg atriði:

---

<sup>3</sup> Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 450/2008 frá 23. apríl 2008 um tollalög Bandalagsins – tollalög færð til nútímahorfs – e. *Regulation (EC) No 450/2008 of the European Parliament and of the Council of 23 April 2008 laying down the Community Customs Code (Modernised Customs Code)*.

<sup>4</sup> Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 2454/1993 frá 2. júlí 1993 um framkvæmd reglugerðar ráðsins (ESB) nr. 2913/1992 um tollalög Bandalagsins – e. *Commission Regulation (EEC) No 2454/93 of 2 July 1993 laying down provisions for the implementation of Council Regulation (EEC) No 2913/92 establishing the Community Customs Code*. Nú er í vinnslu ný framkvæmdareglugerð á grundvelli nýrra tollalaga sem tekur gildi í síðasta lagi 24. júní 2013. Þar með fellur þessi framkvæmdareglugerð úr gildi.

<sup>5</sup> Reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (EBE) nr. 2658/87 frá 23. júlí 1987 um tollskrár- og hagtoluflokkunarkerfi og um Sameiginlega tollskrá Evrópubandalagsins – e. *Council Regulation (EEC) No 2658/87 of 23 July 1987 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff*.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

- Ekki eru gerðar tollskýrslur við flutning sambandsvara á milli aðildarríkja ESB, þ.e. vara sem upprunnar eru innan ESB eða hafa verið tollafgreiddar inn á ESB-svæðið og eru í frjálsu flæði. Samkvæmt reglum ESB þarf hins vegar að skila rafrænum yfirlitsskýrslum vegna fyrirhugaðs inn- og útflutnings frá eða til þriðju ríkja.
- Í ESB geta viðskiptaaðilar fengið leyfi til að ráðstafa vörum til tollmeðferðar þar sem þeir hafa staðfestu (eru skráðir), þó tiltekna vörur séu staðsettar í öðru aðildarríki.
- Reglur ESB um umflutning (e. *transit*) eru nokkuð frábrugðnar íslenskum reglum.
- Í löggjöf ESB er mun ítarlegar fjallað um heimildir tollyfirvalda til upplýsingamiðlunar sín í milli varðandi málefni tengd tollgæslu en í íslenskum lögum.
- Ákvarðanir tollyfirvalda aðildarríkja um rétt og skyldu viðskiptaaðila í einu ríki geta haft gildi í öðrum aðildarríkjum.
- Reglur um greiðslu aðflutningsgjalda (e. *customs debt*) eru nokkuð mismunandi, sem og reglur um tollgengi.
- Tollmiðlari sem fullnægir tilteknum skilyrðum getur starfað hvar sem er á tollsvæði ESB. Endurskoða þarf ákvæði íslenskra tollalaga í samræmi við þessi skilyrði.
- ESB hefur innleitt regluverk Alþjóðatollastofnunarinnar um viðurkennda rekstraraðila til að vernda og auðvelda alþjóðleg viðskipti (2005). Slíkir rekstraraðilar njóta tiltekins hagræðis af einfaldari tollmeðferð og minna eftirliti, en viðurkenning rekstraraðila gildir í öllum aðildarríkjum ESB. Sambærileg ákvæði eru ekki í íslenskum lögum.
- Í tollalöggjöf ESB er talsvert fjallað um áhættustjórnun, en sá þáttur tollgæslu er ekki útfærður í íslenskum tollalögum. Gert er ráð fyrir samstarfi aðildarríkja um þróun rafrænnar áhættugreiningar.
- Tollalög ESB kveða á um skráningar- og auðkennisnúmerakerfi rekstraraðila vegna samskipta við tollyfirvöld.<sup>6</sup> Tolltaxtar samkvæmt tollskrá eru mismunandi varðandi þriðju ríki og þarf Ísland að taka upp tollskrá ESB.
- Framkvæmdastjórn ESB gefur út tollkvóta samkvæmt landbúnaðarstefnu og viðskiptasamningum ESB sem Ísland verður aðili að við aðild. Við aðild verður Ísland einnig aðili að fríverslunarsamningum ESB samhliða því að fríverslunarsamningum Íslands verður sagt upp.

### III. Áhrif kafla

#### a) Helstu lagabreytingar

Ef til aðildar kemur mun tollalöggjöf ESB gilda hér á landi. Breyta þarf íslenskri tollalöggjöf til samræmis. Bæði þarf að afnema laga- og reglugerðarákvæði sem eru ósamrýmanleg löggjöf sambandsins og endurskoða ákvæði um efnisatriði sem þarf að fjalla um í löggjöf en er ekki fjallað um í reglum sambandsins, svo sem varðandi skipulag tollsins og stöðu hans í stjórnkerfinu

---

<sup>6</sup> Reglurnar veita e.v.t. svigrúm til að hér yrðu notaðar kennitölur í þessu skyni sem myndi vera hagfelld fyrir stjórnvöld og rekstraraðila.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

og um viðurlög við brotum á reglum sambandsins, auk þess sem aðlaga þarf íslensk tollalög að því regluverki sem yrði í gildi við aðild.

*b) Fjárhagsleg áhrif*

*i) Breyttar tolltekjur*

Evrópusambandið er tollabandalag sem hefur þá þýðingu að við aðild Íslands að ESB verður óheimilt að leggja tolla eða gjöld með samsvarandi áhrif á vörur í frjálsu flæði innan sambandsins. Þá tekur gildi tollskrá sambandsins gagnvart þriðju ríkjum og mun Ísland einnig gangast undir viðskiptastefnu ESB. Upptaka nýrrar tollskrár felur í sér margvíslegar breytingar á tolltöxtum gagnvart þriðju ríkjum samanborið við gildandi tollskrá, bæði til hækkunar og lækkunar, sbr. nánari umfjöllun um einstakar vörutegundir hér á eftir. Jafnframt mun 75% tolltekna vegna innflutnings til Íslands renna beint til ESB sem hluti af aðildargjöldum, en Ísland halda eftir 25% til að mæta kostnaði við tollheimtuna. Þetta mun að sjálfsögðu hafa mikil áhrif hvað varðar innflutning landbúnaðarvara hingað til lands, og einnig hvað varðar útflutning sjávarafurða til ríkja ESB. Þar sem mat á þessum áhrifum heyrir fremur undir kafla um landbúnaðarmál annars vegar og sjávarútveg hins vegar verður ekki fjallað nánar um þessi áhrif hér.

Ísland mun þurfa að segja upp tvíhliða fríverslunarsamningum og samningum á vettvangi EFTA og fá síðan aðild að fríverslunarsamningum sem ESB hefur gert. Þannig opnast aðgangur að mörkuðum þriðju ríkja í samræmi við fríverslunarsamninga ESB í stað núverandi fríverslunarsamninga en greining á áhrifum þess heyrir undir samningahóp um utanríkisviðskipti. Þess má geta að viðskipti á grundvelli fríverslunarsamninga EFTA og þriðju ríkja eru aðeins um 2 milljarðar íslenskra króna eða 0,45% af heildarvöruinnflutningi árið 2009.

Hér á eftir verða tekin dæmi um fyrirjáanlegar breytingar á tolltöxtum einstakra vörutegunda við upptöku tollskrár ESB. Þar virðast skipta mestu breytingar á tollum af aðföngum til stóriðju þegar þau eru flutt inn frá löndum utan ESB. Einnig verður tekinn upp tollur á bifreiðar sem koma frá þriðju ríkjum eins og Bandaríkjunum og Japan og sama gildir um ýmsar algengar neysluvörur.

***Innflutningur á aðföngum til stóriðju.*** Allur innflutningur á súráli til álframleiðslu er tollfrjálsl í dag og sama gildir um innflutning á rafskautum. Við inngöngu í ESB myndi leggjast 4% tollur á innflutt súrál frá löndum utan ESB, eða sem svarar til um 1,3 milljarði króna miðað við innflutningstölur ársins 2009. Þá myndi leggjast 2,7% tollur á rafskaut til álframleiðslu frá þeim löndum sem ekki njóta tollfríðinda.<sup>7</sup>

Óunnið magnesíum og kalsín eru aðföng sem m.a. eru notuð af Járnblendiverksmiðjunni á Grundartanga og eru í dag flutt inn án tolla. Aðföngin eru að stærstum hluta flutt frá Kína, en einnig frá Noregi, Hollandi, Írlandi og Fílabeinsströndinni. Við inngöngu í ESB myndi leggjast 5,5% tollur á innflutning á óunnu magnesíum og 4% tollur á kalsín frá löndum utan ESB. Tollar

---

<sup>7</sup> Rétt er að benda á nýlegt upplýsingablað ESB við tilskipun 501/2007 um álframleiðslu innan sambandsins og lækkun tolla vegna skorts á áli til framleiðslu á hálfunnum og unnum iðnvarningi. Skorturinn er vegna hækkandi verðs á rafmagni o.s.frv.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

sem myndu leggjast á þessi tvö hráefni svara til rúmlega 50 milljóna króna miðað við innflutningstölur fyrir árið 2010.

### ***Bílainnflutningur***

Mikil og löng hefð er fyrir framleiðslu bifreiða meðal ríkja ESB og mörg stærri ríkjanna, s.s. Þýskaland, Frakkland, Bretland, Tékkland, Svíþjóð og Ítalía, hafa ekki aðeins fullnægt að stórum hluta eftirspurn á innanlandsmarkaði, heldur hefur útflutningur bifreiða verið einn af burðarásum útflutnings. Evrópusambandið hefur af þessum orsökum leynt og ljóst verndað sína hagsmuni, hvað innflutning á bifreiðum varðar. Tollur á fólksbifreiðar er 10% skv. tollskrá ESB, sem myndi við aðild Íslands að sambandinu leggjast á innflutning bifreiða sem framleiddar eru í þriðju ríkjum.<sup>8</sup> Í þessu sambandi er þó rétt að taka fram að flestir stærri framleiðendur bifreiða utan ESB hafa hafið framleiðslu innan sambandsins og þannig losnað við tolla.<sup>9</sup>

Samkvæmt upplýsingum frá Umferðarstofu hefur innflutningur bifreiða skipst nokkuð jafnt milli ríkja innan og utan ESB. Líklegt er að nýlegar breytingar á vörugjöldum bifreiða breyti eitthvað því hlutfalli bifreiða sem fluttar verða inn á næstu árum. Stærstur hluti smærri bifreiða hefur til þessa komið frá ESB á meðan stærri bifreiðar (jeppar og pallbílar) hafa komið frá Asíu og Bandaríkjunum.

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Samtals
ESB	8.120	12.449	12.076	11.682	5.857	1.099	<b>51.283</b>
Utan ESB	8.848	13.931	11.119	10.935	6.451	1.731	<b>53.015</b>
Samtals	<b>16.968</b>	<b>26.380</b>	<b>23.195</b>	<b>22.617</b>	<b>12.308</b>	<b>2.830</b>	<b>104.298</b>

### ***Neysluvörur***

Við aðild að ESB og upptöku tollskrár sambandsins myndu tolltaxtar af neysluvörum, sem fluttar eru hingað til lands frá þriðju ríkjum, breytast. Hér að neðan má sjá dæmi um breytingar á tolltöxtum á ýmiss konar neysluvörur sem í verulegum mæli eru fluttar hingað til lands frá þriðju ríkjum, einkum frá Bandaríkjunum og Kína.

Öfugt við ýmsar aðrar Evrópuþjóðir er flutt inn til Íslands nokkuð mikið af matvöru frá Bandaríkjunum. Árið 2009 var verðmæti innflutnings frá BNA á ávöxtum og grænmeti alls um 850 milljónir króna. Innflutningur á sömu vöru frá Kína á sama tíma nam um 274 milljónum króna. Almennt virðist leggjast 10,4% tollur á ávexti og grænmeti við innflutning til ESB á meðan Íslendingar eru með 10% toll á sömu vöru. Margar undantekningar eru varðandi tolltaxta og á þetta ekki síst við það grænmeti sem framleitt er innan ESB, t.d. vínber sem bera mjög há gjöld (1,33 evrur á kg) á þeim tíma sem þau eru ræktuð innan sambandsins.

#### **Innflutt frá þriðju Íslensk tollskrá ESB-tollskrá**

<sup>8</sup> Í þessu sambandi er rétt að benda á að 10% tollur segir þó ekki allt í þessu sambandi, þar sem gjaldstofn virðisaukaskatts er tollverð að viðbættum tolli og vörugjaldi og því að þessu leyti um margfeldisáhrif að ræða.

<sup>9</sup> Mjög líklegt er að í kjölfar inngöngu Íslands í ESB myndu innkaup á bifreiðum frá ESB-ríkjum aukast.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska lögjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Vörulýsing	ríkjum, m.kr.	Tollprósenta	Tollprósenta
Grænmeti	170	30%	10,40% <sup>10</sup>
Epli	110	0%	1,016 EUR á kg
Morgunverðarkorn	500	0	3,8 -5,1% + magngjald
Frystur ávaxtasafi	50	0	15,2% + magngjald <sup>11</sup>
Tómatssósa, aðrar sósur	354	0	7,7-10,2%
Fæðubótarefni	216	0	9-18% <sup>12</sup>
Sígarettur	480	0	57,6%
Snyrtivörur	410	10%	0%
Flugeldar	220	10%	6,50%
Leikjatölvur	145	10%	0
Hjólbarðar	220	10%	6,50%
Fatnaður	5.000	15%	8-12%

Innflutningur á morgunverðarkorni er umtalsverður frá Bandaríkjunum, eða rétt um 500 milljónir króna á árinu 2009. Við aðild að ESB myndu 5,10% verðtollur og magntollur upp á 33,60 evrur á hver 100 kg leggjast á morgunverðarkorn. Þá er innflutningur á tómatssósu og öðrum sósum nokkur frá BNA, 10,2% tollur leggst á tómatssósu og 7,7% á aðrar sósur. Fluttur var inn frystur ávaxtasafi fyrir um 50 milljónir, sem ber innan ESB 33% almennan toll, en 20% toll ef safinn er fluttur inn með tollkvóta. Á Íslandi leggst enginn tollur á frystan ávaxtasafa. Á ófrosinn ávaxtasafa leggst 12% tollur innan ESB en eftir sem áður enginn hér á landi.

Einnig eru flutt inn fæðubótarefni fyrir um 216 milljónir, en erfitt er að sjá nákvæmlega hversu mikill tollur leggst á þau við innflutning, þar sem tollflokkun Íslands og ESB er ekki hin sama og tollur er á bilinu 9-18% allt eftir innihaldi vörunnar.

Vindlingar eru fluttir inn frá Bandaríkjunum fyrir um 500 milljónir, en við aðild að ESB myndi leggjast á þá 10% tollur, en nú er enginn tollur á sígarettum. Þá er ljóst að ESB er með nokkuð háa verndartolla á ýmis vín frá Bandaríkjunum og frá öðrum þriðju ríkjum.

Snyrtivörur, þ.m.t. sápa, voru fluttar inn fyrir um 410 milljónir króna árið 2009. Snyrtivörur bera engan toll við innflutning til ESB en 10% toll á Íslandi. Flugeldar voru árið 2009 fluttir inn fyrir um 220 milljónir króna, en tollar eru 10% hér á landi á meðan þeir eru 6,5% innan ESB.

<sup>10</sup> Undantekningar eru frá þessu og á þetta sérstaklega við um grænmeti sem framleitt er innan ESB, t.d. vínber sem bera mjög há gjöld (EUR 1,33 á kg. Eða um 200 kr.) nema á þeim tíma er þau ekki ræktuð innan sambandsins. Gera þyrfti nákvæman samanburð til að sjá áhrifin hvað þessa verndartolla ESB varðar í sambandi við innflutning á ávöxtum og grænmeti.

<sup>11</sup> Ekki er mikið flutt inn af ófrostum ávaxtasafa en hann ber 12% toll skv. tollskrá ESB en engan á Íslandi.

<sup>12</sup> Erfitt er að sjá nákvæmlega hversu mikill tollur leggst á fæðubótarefni við innflutning, þar sem tollflokkun Íslands og ESB er ekki hin sama, en tollur ESB er á bilinu 9-18% allt eftir innihaldi vörunnar.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.



Leikjatölvur eru án tolla innan ESB en bera 10% toll hér á landi og voru leikjatölvur fluttar inn til Íslands fyrir um 145 milljónir króna frá þriðju ríkjum. Einnig má nefna að fluttir voru inn hjólbarðar frá Kína fyrir um 200 milljónir m.v. árið 2009 og bera þeir 4,0% og 4,5% toll innan ESB en 10% toll á Íslandi.

Innflutningur á fötum er mjög mikill frá Kína og árið 2009 nam hann um 4 milljörðum króna, en á sama tíma var fluttur inn fatnaður fyrir um 250 milljónir frá BNA. Í fljótu bragði séð virðist allur klæðnaður, sem framleiddur er utan ESB, bera 8-12% toll á meðan sami fatnaður er tollaður um 15% hér á landi.<sup>13/14</sup>

#### *ii) Breytt tollframkvæmd og ný tölvukerfi*

Innganga í tollabandalag ESB kallar á margvíslegar kerfisbreytingar, t.d. breytta tollframkvæmd, umfangsmikla þjálfun starfsmanna og undirbúning, þróun og upptöku um 15-20 nýrra tölvukerfa. Hér er um að ræða viðamiklar og kostnaðarsamar framkvæmdir bæði hjá tollyfirvöldum og atvinnulífinu að því er varðar samskipti við tollyfirvöld. Einnig er um að ræða afleiddan kostnað hjá öðrum eftirlitsstofnunum svo sem Hagstofu og Fjársýslu.

Fara þarf fram nákvæm úttekt á stöðu þessara mála til þess að unnt sé að meta kostnað af breytingunum en ljóst er að hann verður verulegur.<sup>15</sup> Einnig þarf að hafa í huga að þetta ferli tekur alllangan tíma frá því að það hefst með gerð aðgerðaráætlunar og þar til því lýkur með virkum tölvukerfum tilbúnum til samskipta við önnur aðildarríki. Í þessu sambandi hafa verið nefndar tölur eins og 18-24 mánuðir hið minnsta.

#### **IV. Sjónarmið sem mikilvægt er að hafa í huga þegar til viðræðna kemur**

##### *a) Fjárhagsleg áhrif*

Fyrirséðir tollar á aðföng til stóriðju er í fljótu bragði það sem mestu máli skiptir þegar kemur að viðræðum við ESB. Kanna þarf möguleika á að semja um einhvers konar sérlausnir í því skyni að tryggja að fyrirtæki sem starfa hér á landi geti flutt inn aðföng og búnað án greiðslu tolla. Slíkar sérlausnir gætu eftir atvikum falist í breytingu á MFN-tollum eða einhvers konar tollkvóta. Tollar á landbúnaðarafurðir og sjávarafurðir er sérstakt athugunarefni sem fjallað er um undir viðeigandi samningsköflum.

##### *b) Tolleftirlit*

Ljóst er að mikilvægustu hagsmunir Íslands varðandi tolleftirlit snúa að eftirlitsmöguleikum tollyfirvalda. Í dag fá tollyfirvöld í hendur mikilvægar upplýsingar úr farmskrám, aðflutnings-skýrslum og farþegalistum frá öllum ríkjum, en það er grunnurinn að allri áhættugreiningu, m.a. við skoðun á mögulegum innflutningi fíkniefna og annars ólögmeats varnings (t.d. ólögmeatra

<sup>13</sup> Hagstofan, upplýsingar af vef Hagstofunnar.

<sup>14</sup> Öll tollflokkan byggist á íslensku tollskránni og tollskrá Evrópusambandsins.

<sup>15</sup> Tollyfirvöld á Möltu hafa gróflega áætlað að kostnaður við *breytingar* á tölvukerfum vegna áðurnefndra lagabreytinga 2013 nemi um 5-10 milljónum evra. Áætlun sænskra tollyfirvalda frá 2003 um sams konar breytingar nemur um 500 milljónum sænskra króna. Að hluta til halda fyrrgreind ríki eldri kerfum.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

vopna).<sup>16</sup> Við aðild Íslands að ESB munu tollyfirvöld hafa takmarkaðri aðgang að upplýsingum til áhættugreiningar á vöruflæði frá aðildarríkjum sambandsins, þótt möguleikar til eftirlits með farþegum og varningi frá þriðju ríkjum haldist að mestu óbreyttir. Á móti vegur að innganga í ESB gefur tollyfirvöldum ýmis tækifæri til að eiga aðild að vinnuhópum og annars konar samstarfi ESB-ríkja sem og framtíðarstefnumótun á sviði tollamála.

Í áliti meirihluta utanríkismálanefndar kemur fram eindreginn vilji til að halda áfram að viðhafa tolleftirlit gagnvart hává sendingum á innri landamærum. Í því sambandi eigi að horfa til annarra landa, sem viðhafa bestu framkvæmd m.a. sænskra tollyfirvalda.<sup>17</sup> Hluti aðildarsamnings Svíþjóðar við Evrópusambandið var því tekinn sérstaklega til skoðunar.<sup>18</sup> Þau rök sem hugsanlega mætti færa fram eru að í ljósi landfræðilegrar legu landsins, og þeirra möguleika til eftirlits sem sú staðreynd hefur ávallt boðið upp á, sé ljóst að áhættugreining á grundvelli upplýsinga sem berast tollyfirvöldum tímanlega verði aldrei til þess fallin að tefja frjálst flæði vöru að nokkru leyti enda hafi skoðun á upplýsingum ávallt farið fram áður en vara kemur til landsins.<sup>19</sup> Sé tekin ákvörðun um að framkvæma tolleftirlit þegar vara í frjálstu flæði kemur til landsins muni það ávallt byggja á 36. gr. (áður 30. gr.)<sup>20</sup> EB-sáttmálans (EC-Treaty). Sú staðreynd að tollyfirvöld hafi þegar farið yfir grunnupplýsingar til áhættugreiningar á meðan vara sé á leið til landsins sé enn frekar til þess fallin að tryggja að vara í frjálstu flæði fari óhindrað inn í landið. Þannig verði vara ekki stöðvuð handahófskennt í innra flæði. Þess má geta að Svíþjóð hefur sérstaka löggjöf frá 1996 um eftirlit með innri landamærum ESB.

*c) Tölvukerfi, breytt tollframkvæmd og þjálfun*

Ljóst er að tollyfirvöld í aðildarríkjum ESB þurfa að taka í gagnið ný eða mjög breytt tölvukerfi fyrir 24. júní 2013. Ýmsir sérfræðingar sambandsins halda því fram í óformlegum samræðum að þessi dagsetning gæti frestast jafnvel um tvö ár. Slíkt liggur þó ekki fyrir af hálfu framkvæmdastjórnarinnar eins og staðan er í dag.

Mikilvægt er að ræða hvort ekki sé rétt að þróa tölvukerfi með það í huga að horft sé til framtíðar en ekki tölvukerfa ESB og aðildarríkjanna eins og þau eru í dag. Mjög dýrt yrði að hanna tölvukerfi í samræmi við þau sem nú eru í notkun og samtímis nýtt kerfi til að taka við því eldra. Þetta gæti þó valdið vandkvæðum ef af inngöngu verður áður en nýju kerfin verða tekin í gagnið. Það er því mikilvægt að ræða sérstaka aðlögun fyrir Ísland varðandi þennan þátt.

<sup>16</sup> Þess má geta að árið 2009 voru tæplega 90% haldlagninga fíkniefna á landamærum frá löndum innan ESB.

<sup>17</sup> Sjá nánari umfjöllun í áliti meiri hluta utanríkismálanefndar um aðildarumsókn að Evrópusambandinu þskj. 249 – 38. mál (137. löggjafarþing 2009).

<sup>18</sup> Þar kemur m.a. fram að Svíþjóð hafi fengið varanlega undanþágu varðandi snus (munntóbak). Ennfremur fengust tímabundnar undanþágur. Hér má nefna sem dæmi undanþágu frá reglugerð ráðsins 12/1991, varðandi áfengi og tóbak til persónulegra nota. Svíar fengu heimild til skattlagningar varanna enda þótt þær hefðu verið skattlagðar í útflutningslandinu. Svíar fengu einnig vissar tilhliðranir vegna innflutnings dýra, auk heimilda til að beita strangari reglum til varnar gegn hundæði.

<sup>19</sup> Rétt er að hafa í huga að flutningstími vöru til Íslands eru langur eða a.m.k. 2-3 dagar sjóleiðina og í flugi 3-5 klst.

<sup>20</sup> Á grundvelli þessa ákvæðis er heimilt að viðhafa eftirlit til að tryggja m.a. öryggi almennings og heilsu.

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.

Þá þarf að huga sérstaklega að umfangi þess verkefnis með tilliti til þeirrar sérfræðipækkingar (mannauðs) sem þarf til að takast á við þarfagreiningu, forritun og innleiðingu nýrra tölvukerfa og innleiðingu á breyttri tollframkvæmd, bæði hjá tollyfirvöldum og almennt á vinnumarkaði.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Hjá íslenskum tollyfirvöldum starfa um 168 við tollamál. Hjá tollyfirvöldum (Customs&Excise) á Möltu starfa um 430 en þess má geta að íbúar Möltu eru um 415.000. Hjá tollyfirvöldum (Customs&Excise) í Lúxemborg starfa um 495 en íbúar í Lúxemborg eru um 500.000. Það er ljóst að Ísland hefur hlutfallslega mun færri starfsmenn en ofangreind aðildarríki en nánari greining þarf að fara fram. Þess má þó geta að í skýrslu framkvæmdastjórnar frá 22. september 2010<sup>21</sup> kemur fram að í ljósi stærðargráðu þess verkefnis sem íslensk tollyfirvöld standa frammi fyrir í tengslum við ESB-aðild sé ljóst að forsenda framvindu verkefnisins sé að auka við starfsmannafjöldann. Tekið er dæmi um að hjá pólskum tollyfirvöldum starfi um 100 manns að tölvumálum.

---

Greinargerð þessi inniheldur yfirferð á regluverki ESB á viðkomandi sviði og samanburð við íslenska löggjöf. Hún tiltekur atriði sem talið er rétt að halda til haga fyrir komandi samningaviðræður. Skjalið inniheldur ekki samningsafstöðu Íslands sem mótuð verður á síðari stigum.