

23. kafli

Tollabandalagið

Samantekt

ESB er tollabandalag. Í því felst að engir tollar eru í viðskiptum milli aðildarríkjanna, vöruflæði milli þeirra er frjálst og tollgæsla á sér ekki stað á innri landamærum þó svo alltaf getið átt sér stað annað slagíð eftirlit vegna t.d. fíkniefnaleyta. Ytri tollar allra aðildarríkjanna eru þeir sömu og eru byggðir á sameiginlegri tollskrá og viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum er sameiginleg. Samningar við þau eru á forræði ESB og sama gildir um allar ákvarðanir um aðgerðir í viðskiptum, svo sem beitingu undirboðs- og jöfnunartolla og annarra viðskiptaþvingana.

Um tollabandalagið er fjallað bæði í Rómarsamningnum sjálfum og í ítarlegri afleiddri löggjöf. Tollskrá ESB kemur út árlega. Hún byggist á samræmdu vöruheitaskránni, eins og íslenska tollskráin, og þar er að finna upplýsingar um gildandi tolltaxta. Samanburður á þeim og tolltöxtum fyrir iðnaðarvörur í íslensku tollskránni leiðir í ljós að tollur á bílum og hráefni til ávinnslu er hærri í ESB en á Íslandi en í flestum öðrum vöruflokkum er munurinn óverulegur. Tolltekjurnar renna til ESB en aðildarríkin halda eftir 10% vegna innheimtukostnaðar en samþykkt hefur verið að hækka það hlutfall í 25%.

Margt í tollalöggjöf ESB er svipað og í þeirri íslensku. Þetta á t.d. við um ákvörðun tollverðs, niðurfellingarheimildir, upprunareglur og reglur um umflutning vöru. Annað er ólíkt, innan ESB er t.d. í gildi umfangsmikið tollkvóta- og fríðindakerfi þar sem aðildarríkjum GATT, tilteknum ríkjum eða ríkjahópum er heimilað að flytja vörur inn tollfrjálst til ESB eða á lægri tollum. Hérlendis eru aðeins í gildi GATT-tollkvótar fyrir landbúnaðarvörur og jafnframt hefur ekki tíðkast að beita undirboðs- og jöfnunartollum hérlendis en þeir eru algengt úrræði innan ESB.

Við aðild að ESB myndi Ísland þurfa að taka upp tollskrá ESB og hin sameiginlega viðskiptastefna myndi gilda fyrir það. Allir tollar myndu falla niður milli Íslands og annarra ESB-ríkja, ekki aðeins af iðnaðarvörum eins og nú er heldur einnig á landbúnaðarvörum og sjávarafurðum. Ekki þyrfti lengur að tollafgreiða vörur sem kæmu frá ESB-ríkjum og sömuleiðis þyrfti ekki að tollafgreiða vörur sem héðan færu inn til ESB en þetta gæti haft í för með sér hagræði fyrir inn- og útflytjendur og sparnað fyrir tollfyrirvöld en jafnframt má gera ráð fyrir að viðskipti milli ESB og Íslands myndu aukast.

1. Inngangur

Evrópusambandið er tollabandalag. Í því fellst að engir tollar eru í innbyrðis viðskiptum aðildarríkjanna, ytri tollur og viðskiptastefna þeirra gagnvart þriðju ríkjum er sameiginleg og er byggð á sameiginlegri tollalöggjöf. Vöruflæði milli aðildarríkjanna er frjálst, engin þörf er á reglum, svo sem upprunareglum, til þess að ákvarða hvaða vörur má flytja milli landanna, útflytjandinn þarf ekki að útbúa útflutningspappíra eins og upprunavottorð og innflytjandinn þarf ekki að fylla út tollskýrslu. Tollafgreiðsla á innri landamærum hefur þannig verið afnumin. Viðskiptasamningar við önnur ríki eru á forræði stofnana ESB, svo og allar ákvarðanir um aðgerðir í viðskiptum, t.d. beiting undirboðs- og jöfnunartolla.

Með EES-samningnum var stofnað til fríverslunarsvæðis milli aðila samningsins. Í samningnum er lagt bann við tollum og magntakmörkunum í viðskiptum með þær vörur sem samningurinn tekur til og fjáröflunargjöld ýmiss konar mega ekki leggjast af meiri þunga á innfluttar vörur en innlendar, sbr. 10., 11., og 14. gr. EES-samningsins. Þessi ákvæði eru byggð á hliðstæðum ákvæðum í Rómarsamningnum en í fríverslunarsamningi Íslands við ESB eru sambærileg ákvæði um bann við magntakmörkunum, tollum og samsvarandi gjöldum. Í bókun 4 við samninginn eru ákvæði um upprunareglur sem gilda innan Evrópska efnahagssvæðisins¹ og í bókun 10 er kveðið á um einföldun skoðunar og formsatriða vegna vöruflutninga og t.d. gert ráð fyrir því að samningsaðilar einfaldi landamæraeftirlit og formsatriði við flutning vara um landamæri. Tollyfirvöld geta gert úrtaksskoðanir en almennt er gert ráð fyrir því að ef vottorð, sem fylgja vörunni, eru í lagi viðurkenni yfirvöld í einu landi skoðun á vöru í öðru landi þannig að frekari skoðunar sé ekki þörf. Þá er í 21. gr. og bókun 11 fjallað um gagnkvæma aðstoð í tollamálum en henni er ætlað að tryggja rétta framkvæmd tollalöggjafar.

Í EES-samningnum felst ekki að teknir séu upp samræmdir tollar eða viðskiptastefna gagnvart þriðju ríkjum og tollafgreiðsla hefur ekki verið felld niður milli aðildarríkjanna eins og innan ESB. Í 22. gr. samningsins er kveðið á um að samráð skuli haft áður en meiri háttar breytingar eru gerðar á innheimtu tolla gagnvart ríkjum utan svæðisins. Þá er jafnframt gert ráð fyrir því, sbr. bókun 12, að þegar ESB semur við þriðju lönd um gagnkvæma viðurkenningu merkinga vara og samræmismats verði samhliða gengið frá sambærilegum samningum milli þessara ríkja og EFTA-ríkjanna.

¹ Upprunareglur EES-samningsins, EFTA-sáttmálans, fríverslunarsamninga EFTA-ríkjanna og ESB, fríverslunarsamninga EFTA við lönd í Mið- og Austur-Evrópu og samninga ESB við þessi ríki hafa verið samræmdar. Sömu reglur gilda þannig fyrir 30 lönd og geta þau eftir ákveðnum reglum t.d. notað hráefni hvert frá öðru í framleiðslu sína án þess að vara glati uppruna sínum.

2. Samvinnan innan ESB

Tollafgreiðslan á sér stað á ytri landamærum ESB og þar á sér stað innheimta tolla, virðisaukaskatts og vörugjalda, svo og aðrar aðgerðir sem ætlað er að vernda hagsmuni sambandsins og borgara þess. Yfirvöld í innflutningslandinu annast tollafgreiðsluna og er falin framkvæmd tollareglanna sem flestar hverjar hafa bein réttaráhrif en með margvíslegum aðgerðum er reynt að tryggja samræmda framkvæmd og túlkun reglnanna. Tekjur af innheimtu tollanna renna til ESB en viðkomandi ríki heldur eftir 10% vegna kostnaðar af tollafgreiðslu. Samkomulag hefur náðst um að hækka þetta hlutfall í 25%.

Sameiginlega viðskiptastefnan er mikilvægt tæki í framkvæmd á stefnu sambandsins í efnahags- og viðskiptamálum og er tollalöggjöfinni beitt til þess að ná fram hagsmunum sambandsins, svo sem með ákvörðun kvóta og álagningu undirboðs- og jöfnunartolla. Niðurfelling tolla og upptaka sameiginlegrar tollskrár hefur leitt til breytinga í viðskiptum innan sambandsins og viðskipti aðildarríkjanna í millum hafa aukist miklu hraðar en milli sambandsins og þriðju ríkja. Samkeppnisskilyrði hafa verið jöfnuð, tollar eru jafnháir hvort sem vara er flutt inn í Rotterdam eða Hamborg.

Framkvæmdastjórnin kemur fram fyrir hönd aðildarríkjanna hjá alþjóðastofnunum eins og Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) og annast gerð samninga við önnur ríki en allir slíkir samningar eru háðir samþykki ráðsins að undangenginni umræðu um þá í vinnuhópum þess. Viðskiptastefnan er talin tryggja aukin áhrif í samskiptum við þriðju lönd og þannig vernda hagsmuni aðildarríkjanna betur gagnvart þriðju ríkjum en þau gætu hvert og eitt gert. ESB er stærsta viðskiptablokk í heimi; þangað fara u.þ.b. 15% alls innflutnings í heiminum og hlutfall þess í útflutningi er um 16%. Þetta er svipað hlutfall og hjá Bandaríkjunum en miklu hærra en hjá Japan, Kanada og Kína.²

3. Tollalöggjöfin

Ákvæði, er snerta tollabandalagið, eru bæði í Rómarsamningnum og umfangsmikilli afleiddri löggjöf. Í Rómarsamningnum eru ýmsar meginreglur, svo sem bann við álagningu tolla og annarra gjalda sem hafa samsvarandi áhrif og bann við magntakmörkunum og sköttum sem mismuna vöru eftir uppruna. Í afleiddu löggjöfinni er að finna ítarlegar reglur sem ætlað er að tryggja samræmda framkvæmd tollalöggjafarinnar.

Rómarsamningurinn

Í III. hluta Rómarsamnings er að finna ákvæði er varða tollabandalagið. Í 23. gr. er kveðið á um að bandalagið skuli byggt á tollabandalagi sem skuli ná til viðskipta með hvers kyns vöru og er aðildarríkjunum þar bannað að leggja á tolla og önnur sambærileg gjöld vegna inn- eða útflutnings sín á milli. Í 24. gr. er kveðið á um frjálsta vöruflutninga með vörur frá þriðju ríkjum sem hafa verið tollafgreiddar. Í 25. gr. er lagt bann á

² Byggt á tölum frá Eurostat 1997.

álagningu tolla vegna inn- og útflutnings og annarra gjalda sem hafa samsvarandi áhrif og tekur bannið einnig til fjáröflunartolla. Sams konar ákvæði er í 10. gr. EES-samningsins. Skýlt þessu ákvæði er 90. gr. Rómarsamningsins sem leggur bann við að innlendar vörur séu skattlagðar eftir hagstæðari reglum en vörur frá öðrum aðildarríkjum. Þetta ákvæði á sér samsvörun í 14. gr. EES. Skýlt þessum ákvæðum eru 28. og 29. gr. þar sem lagt er bann við magntakmörkunum og öðrum samsvarandi ráðstöfunum á inn- og útflutning en ákvæðið nær til allra vara sem hafa verið framleiddar og markaðssettar löglega í aðildarríki. Í 30. gr. er kveðið á um undanþágur frá þessu banni en heimilt getur verið að banna innflutning, útflutning og umflutning vöru af ástæðum sem réttlætast af t.d. almennu siðferði, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Sams konar ákvæði eru í 11. til 13. gr. EES.

Í 26. gr. er kveðið á um að ráðherraráðið taki ákvörðun með auknum meirihluta um hver tollurinn skuli vera. Í 27. gr. er fjallað um á hvaða sjónarmiðum framkvæmdastjórnin á að byggja þegar hún framkvæmir hlutverk sitt á sviði tollamála. Þar á m.a. að hafa hliðsjón af þörfinni á að auka viðskipti milli aðildarríkjanna og þriðju landa, þörf sambandsins fyrir hráefni og hálfunnar vörur, nauðsyn þess að koma í veg fyrir röskun í efnahag aðildarríkjanna og þörfinni á að tryggja skynsamlega þróun í framleiðslu og neyslu í aðildarríkjunum.

Afleidd löggjöf

Helsta reglugerðin á tollasviðinu er reglugerð ráðsins nr. 2913/92 frá 12. október 1992, um stofnun tollabálks bandalagsins.³ Í þessari reglugerð hefur verið safnað saman ýmsum ákvæðum á tollasviðinu sem áður voru í fjölmörgum reglugerðum og kom hún til framkvæmda í ársbyrjun 1994. Í reglugerðinni er að finna þær almennu reglur sem gilda um ákvörðun tolla og beitingu annarra ráðstafana og snerta viðskipti með vörur milli sambandsins og þriðju ríkja. Með reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 2454/93 frá 2. júlí 1993 voru síðan settar framkvæmdareglur sem koma til fyllingar ákvæðum bálksins.

Í tollabálknum er m.a. að finna ákvæði um eftirfarandi:

- Í inngangi er að finna skilgreiningu á ýmsum hugtökum, svo sem landsvæðið sem tollabandalagið nær yfir, ákvæði um ákvörðun tollverðs og uppruna vöru, tilvísun til tollskrárinnar og annarra ákvæða er varða ákvörðun tolltaxta við innflutning vara til ESB.
- Í meginhluta er að finna ýmsar reglur er snerta framkvæmd, svo sem varðandi tollafgreiðslu, tollfrjálsan aðgang vegna aðvinnslu vöru innan og utan sambandsins, geymslu vöru í tollvörugeymslum og á frísvæðum.
- Í niðurlagi er fjallað um innheimtu tollsins, þ.m.t. tollkrít og tryggingar, hvenær gjaldskyldan stofnast og kærumeðferð.

Reglugerð ráðsins nr. 918/83 frá 28. mars 1983 fjallar um ýmsar heimildir til niðurfellingar tolla að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Þar er t.d. kveðið á um

³ Council Regulation (EEC) no. 2913/92 of 12 October 1992 establishing the Community Customs Code.

niðurfellingu vegna búferlaflutninga, arfstöku, af tækifærisgjöfum, af ódýrum smásendingum, af varningi sem ferðamenn flytja með sér, af vísindatækjum og vísindabúnaði og af búnaði sem ætlaður er fötluðum. Hliðstæð ákvæði um niðurfellingu tolla við innflutning hingað til lands er að finna í 6. gr. íslensku tollalaganna. Niðurfellingarheimildir reglugerðarinnar annars vegar og íslensku tollalaganna hins vegar eru að mörgu leyti svipaðar.

Með reglugerð ráðsins nr. 3295/94 frá 22. desember 1994 voru settar reglur um aðgerðir sem tollyfirvöld eiga að grípa til varðandi innflutning til sambandsins og útflutning frá sambandinu á vörum sem brjóta í bága við hugverkaréttindi. Í reglugerðinni er lagt bann við innflutningi, markaðssetningu, útflutningi og geymslu í tollvöruheitsslum og frísvæðum á vörum sem brjóta í bága við hugverkaréttindi, t.d. vörumerkjarétt. Unnt er að fresta tollafgreiðslu og afhendingu slíkrar vöru tímabundið að beiðni rétthafa en hann yrði síðan að leita réttar síns eftir þeim leiðum sem gilda í viðkomandi ríki. Þá er í reglugerðinni lögð sú skylda á aðildarríkin að kveða á um refsingar vegna brota á reglugerðinni. Svipaðar reglur er að finna í gr. 50A í tollalögum enda er í báðum tilvikum byggt á GATT-skuldbindingum.

Með reglugerð ráðsins nr. 2679/98 frá 7. desember 1998 eru lagðar skyldur á aðildarríkin til þess að grípa til aðgerða vegna tafa sem t.d. einstaklingar valda á frjálsum vöruflæði með aðgerðum sínum. Aðildarríkjunum ber að tilkynna framkvæmdastjórninni um slíkar aðgerðir og framkvæmdastjórnin sendir þær upplýsingar áfram til annarra aðildarríkja. Þá ber því aðildarríki, þar sem aðgerðirnar eiga sér stað, að grípa til allra viðeigandi ráðstafana til þess að uppræta aðgerðirnar og koma frjálsum vöruflæði á aftur.

Auk þeirra almennu reglna sem lýst hefur verið hér að framan hafa verið settar fjölmargar reglur á tollasviðinu sem varða afmarkaða þætti í framkvæmd stefnu sambandsins á þessu sviði, svo sem varðandi umflutning, kvóta, beitingu undirboðs- og jöfnunartolla og tímabundna niðurfellingu tolla af tilteknum vörum eða af innflutningi frá tilteknum löndum, sbr. nánar hér síðar. Þá hefur bandalagið gert fjölmarga samninga við þriðju ríki á þessu sviði, t.d. fríverslunarsamninga og alþjóðasamninga, t.d. GATT-samninginn.

4. Tollskrá ESB

Tollskrá ESB er eins og íslenska tollskráin byggð á alþjóðasamningi um samræmda vörulýsingar- og vöruheitaskrá, oft nefnd samræmda vöruheitaskráin (*Harmonized Commodity Description and Coding System*) en samningurinn tók gildi 1. janúar 1988. Samræmda vöruheitaskráin byggist á sex talna flokkunarkerfi og er í skránni að finna eina 5000 vöruliði. Einstök ríki, sem aðild eiga að samningnum, geta flokkað vörur frekar og hefur Ísland og sambandið notfært sér þetta og bætt við 7. og 8. tölunni í flokkunarkerfi sínu og er það notað bæði við tollflokkingu og vinnslu tölfraeðiupplýsinga.

Með reglugerð ráðsins nr. 2658/87 var samræmda vöruheitaskráin tekin upp hjá bandalaginu en tilgangurinn er sá að nota hana bæði til að ákvarða aðflutningsgjöldin og

til að afla tölfraediupplýsinga um utanríkisviðskipti sambandsins. Jafnframt var tekin upp með reglugerðinni hin samþætta tollskrá ESB, nefnd Taric.

Í tollskrá ESB er byggt á átta talna kerfi og nefnist það sameinaða flokkunarkerfið (*combined nomenclature*) þar sem þær sex fyrstu samsvara samræmdu vöruheitaskránni en sú 7. og 8. felur í sér frekari undirflokkun innan ESB. Þá geta einstök aðildarríki bætt við 9. tölunni vegna söfnunar tölfraediupplýsinga hjá sér. Uppfærð útgáfa af tollskránni er gefin út í lok október ár hvert og tekur gildi 1. janúar árið eftir.⁴

Í samþættu tollskránni, Taric, er að finna sameinaða tollflokkunarkerfið, þ.e. átta talna kerfið, en í því eru einir 10.000 vöruliðir en því til viðbótar eru einir 15.000 undirliðir sem einkenndir eru með tveggja stafa viðbótarnúmerum eða kótum sem eru notaðir vegna beitingar ýmiss konar viðskiptaúrræða eins og kvóta, innflutnings- og útflutningsbanna, ívilnana og beitingar undirboðs- og jöfnunartolla. Taric gefur tollyfirvöldum og innflytjendum þannig tæmandi upplýsingar um þær reglur sem gilda um innflutning á vörum til sambandsins, þ. á m. þær ívilnanir sem ESB hefur gefið í samningum við önnur ríki. Gildandi reglum er þannig safnað saman í Taric sem er fyrst og fremst ætlað til upplýsinga en er ekki lagalega bindandi.

5. Tolltaxtar

Við inngöngu í ESB tekur nýtt aðildarríki upp tollskrá þess. Vegið meðaltal tolla af iðnaðarvöru samkvæmt tollskrá ESB er u.þ.b. 4% en hérlendis er meðaltalið 2,5%.⁵ Engir tollar eru innheimtir í viðskiptum við EES-ríkin og ríkin í Austur-Evrópu og önnur ríki sem ESB hefur gert fríverslunarsamning við. Helstu munurinn á íslensku tollskránni og tollskrá ESB varðandi toll á iðnaðarvöru er sá að ESB innheimtir 10% toll á bifreiðar en samkvæmt íslensku tollskránni er enginn tollur á bifreiðar jafnvel þótt ekki hafi verið gerður fríverslunarsamningur við innflutningsríkið. Þetta á t.d. við um Bandaríkin og Japan og myndi þýða að bifreiðar frá þessum löndum yrðu hlutfallslega dýrari en bifreiðar frá ESB. Líkleg afleiðing yrði sú að innflytjendur myndu í auknum mæli fara að flytja þessar bifreiðar inn frá Evrópu. Þá er lagður 4% tollur á innflutt hráefni til álvinnslu í ESB en íslensk fyrirtæki flytja megnið af sínu hráefni tollfrjálst inn frá löndum utan ESB, þ.e. frá Ástralíu. Annar munur á tollum ESB og Íslands gagnvart þriðju ríkjum vegna iðnaðarvöru er óverulegur.

Reikna má með að gerðist Ísland aðili að ESB yrði mikil breyting á innflutningi á landbúnaðarvörum. Viðskipti yrðu stunduð án hindrana og engir tollar yrðu lagðir á við innflutning frá ESB en áætlað hefur verið að tollur af afurðum frá ESB, sem falla undir 1.

⁴ Sjá t.d. Commission Regulation (EC) No. 2204/1999 of 12 October 1999 amending Annex I to Council Regulation (EEC) No. 2658/87 on the tariff and statistical nomenclature and on the Common Customs Tariff.

⁵ 4%-talan fyrir ESB er byggð á GATT-tollum ekki rauntollum. Raunveruleg tala er því eitthvað lægri þegar tekið hefur verið tillit til fríverslunarsamninga og fríðindameðferðar sem einstök ríki njóta, t.d. aðildarríki Lome-sáttmálans. Íslenska talan er hins vegar byggð á raunverulegum tollum eins og þeir voru um mitt ár 1999.

til 24. kafla tollskrárinnar, þ.e. matvælum og öðrum afurðum úr jurta- og dýraríkinu, nemi 600 milljónum króna, sbr. nánar kaflann um fjármál ESB. Íslensk fiskvinnslufyrirtæki fluttu inn sjávarafurðir til vinnslu frá ríkjum utan ESB fyrir tæplega 6 milljarða króna árið 1999. Ef Ísland gerðist aðili að ESB yrði lagður tollur á þennan innflutning til Íslands í samræmi við tollskrá ESB. Hann gæti skipt hundruðum milljóna króna en á móti gætum við flutt afurðirnar tollfrjálst inn á markaði ESB. EES-samningurinn gildir ekki um þessi viðskipti og fram til þessa hefur hár tollur á sjávarafurðir í innflutningi til ESB gert það að verkum að íslenskum framleiðendum hefur ekki þótt hagkvæmt að selja afurðir unnar úr innfluttu hráefni á Evrópumarkað í ríkum mæli.

Íslenskir framleiðendur gætu hins vegar notfært þær heimildir sem lýst er hér á eftir varðandi tollfrjálstan innflutning hráefna skv. tollkvótum, tímabundnum niðurfellingarheimildum og annarri fríðindameðferð sem lýst er hér á eftir og er því hugsanlegt að tollur myndi falla niður vegna hráefniskaupanna t.d. vegna hráefnisskorts innan ESB jafnvel þótt almennt væri í gildi tollur fyrir viðkomandi vöru.

Við inngöngu í tollabandalag fær nýtt aðildarríki sömu réttindi og skyldur og ESB hefur skv. GATT-samningnum. Í þessum samningnum, sem gildi tóku 1. janúar árið 1995, var samið um hámark á tolla á vörum, svonefndar tollabindingar, og eru bindingalistar einstakra samningsaðila hluti af þeim. Reynist nauðsynlegt að hækka tolla vegna aðildar að tollabandalagi þannig að þeir verði hærri en bindingarnar kveða á um verður skv. GATT-samningnum að bæta öðrum samningsaðilum það upp. ESB annast slíkar viðræður.

Ísland hefur sem aðili að EFTA gert fríverslunarsamninga við ríki í Austur-Evrópu og ýmis ríki við Miðjarðarhaf. Þá standa yfir fríverslunarviðræður við Kanada. EFTA-ríkin hafa við gerð fríverslunarsamninga oft fylgt í kjölfar ESB og gert samninga við sömu ríki og þau og samið á svipuðum nótum en á því eru þó þær undanþágur að ESB hefur gert fríverslunarsamning við Suður-Afríku og Mexíkó, sem EFTA-ríkin hafa ekki gert, en ESB hefur hins vegar ekki gert samning við Kanada. Helsti munurinn á fríverslunarsamningum EFTA-ríkjanna og ESB við þessi ríki er að EFTA-ríkin hafa sett það sem skilyrði að full fríverslun gildi með sjávarafurðir en ESB ekki. Þessum samningum þyrfti að segja upp en þar sem þeir eru svipaðir hefði slík uppsögn lítil áhrif en gæti þó haft einhver áhrif fyrir einstakar sjávarafurðir.

6. Tollkvótar, innflutningsþök, tímabundin niðurfelling tolla

Tollkvótar

Með tollkvóta er átt við það þegar heimilt er að flytja inn tiltekið magn af vöru á lægri tollum en ella gilda fyrir viðkomandi vöru eða tollfrjálst. ESB hefur samið um tollkvóta fyrir ákveðna vöruliði í fríverslunarsamningum sínum, þeir geta byggst á GATT-samningnum eða verið þáttur í aðstoð ESB við þróunarríki. Einhliða ákvarðanir ESB um

tollkvóta geta byggst á þörf sambandsins fyrir hráefni og þurfa þá ekki að byggjast á samningum við önnur ríki.

Kvótar sem byggðir eru á þörf sambandsins fyrir hráefni og GATT-kvótar eru opnir öllum ríkjum en kvótar sem byggjast á fríverslunarsamningum eða eru liður í aðstoð við þróunarlönd verða eingöngu nýttir vegna innflutnings á vörum sem upprunnar eru í viðkomandi ríkjum.

Kvótarnir eru ýmist ákvarðaðir á grundvelli magns eða verðmætis. Kvótarnir eru ákvarðaðir með reglugerðum framkvæmdastjórnarinnar og gilda í eitt ár og eru settar fjölmargar reglugerðir árlega um opnun kvóta, sbr. t.d. reglugerð frá 9. september 1999 um opnun kvóta fyrir súkkulaði sem upprunnið er á Íslandi. Í reglugerð framkvæmdastjórnarinnar nr. 2454/93, sbr. hér frammar, er að finna almenn ákvæði um úthlutun kvóta. Þegar kvótinn hefur verið fylltur leggst venjulegur tollur á innflutninginn. Framkvæmdastjórnin stýrir úthlutun kvótanna í samvinnu við tollyfirvöld í aðildarríkjunum. Innflytjendur senda umsóknir til tollyfirvalda en þau koma beiðnum um hann áfram til framkvæmdastjórnarinnar sem úthlutar kvótanum í þeirri röð sem umsóknir berast til tollyfirvalda allt þar til kvótinn er uppurinn. Umsóknir, sem berast sama dag, eru jafnrétt háar og ef kvótinn er orðinn of lítill skerðist það sem hver og einn fær hlutfallslega. Úthlutun á sér stað alla virka daga og geta tollyfirvöld í aðildarríkjunum farið inn í tölvukerfi ESB og fengið upplýsingar um stöðu einstakra kvóta en þeim ber að láta vita ef kvóti er ekki nýttur og er þá hægt að endurúthluta honum. Upplýsingar um kvótana er einnig að finna á heimasíðu ESB þar sem þær eru öllum aðgengilegar.

Tímabundin niðurfelling tolla

Unnt er að fella tolla niður tímabundið af tilteknum vörum sem nýttar eru sem hráefni í framleiðslu innan sambandsins. Ákvörðun um niðurfellingu felur það í sér að tollurinn fellur niður að öllu leyti eða hluta á tilteknu tímabili fyrir ákveðna vöru en allir þeir sem flytja inn viðkomandi vöru geta notið góðs af niðurfellingunni, þ.e. uppruni vörunnar skiptir ekki máli. U.þ.b. 90% slíkra niðurfellinga eru framlengd frá ári til árs en markmiðið er að tryggja öryggi í hráefnisöflun innan sambandsins. Fyrirtækin, sem þurfa á hráefni að halda, senda umsóknir um tollniðurfellingu til tollyfirvalda sem koma þeim áfram til nefndar framkvæmdastjórnarinnar sem fjallar um slíkar umsóknir eða þar eiga sæti fulltrúar allra aðildarríkja en ákvörðun er síðan tekin af ráðinu.

Þak á innflutning

Veitt er tollfrelsi eða tollalækkun innan ákveðinna marka (þaks) sem tengist ívilnanakerfi ESB. Þegar tilteknu magni, „þaki“, er náð er unnt að leggja venjulegan toll á vöruna ef tekin er ákvörðun þar um, venjulega eftir ósk frá einhverju aðildarríkjanna. Munurinn á þessu úrræði og tollkvótum er sá að jafnvel þótt farið sé fram úr mörkunum leiðir það ekki sjálfkrafa til þess að venjulegur tollur leggst á.

Almenna ívilnanakerfið

Innan ESB er í gildi ívilnanakerfi (*General system of preferences, GSP*) gagnvart þróunarlöndum. Kerfið er einhliða og ákvarðar bandalagið umfang þess á hverjum tíma. Kerfið veitir ríkjum, sem undir það falla, tækifæri til að flytja inn til ESB unna landbúnaðarvöru og iðnaðarvöru á hagstæðum tollum. Markmiðið með kerfinu er að auka velsæld í þessum ríkjum en ESB notar kerfið m.a. til þess að koma hugmyndafræði aðildarríkjanna á framfæri í þessum ríkjum. Ívilnanir hafa þannig t.d. verið veittar ríkjum sem skuldbinda sig til að fullgilda alþjóðasamninga, t.d. samning um bann við barnaþrælkun. Flest þeirra ríkja, sem falla undir kerfið, eru ríki í Afríku, Karíbahafinu og Kyrrahafi sem eru aðilar Lomé-sáttmálanum, en þau eru rúmlega 70, og ríki við Miðjarðarhaf sem gert hafa svokallaða Miðjarðarhafssamninga við ESB en þetta eru ríki eins og Marokkó, Síryland, Alsír, Malta, Egyptaland og Ísrael. Auk þess að njóta ívilnana í formi hagstæðra tolla og kvóta njóta þau góðs af hagstæðum upprunareglum og geta t.d. notað hráefni hvert frá öðru í framleiðslu sína án þess að það breyti því hvaðan varan telst upprunnin. Hér á landi er ekki í gildi sambærilegt kerfi.

Magntakmarkanir

Innflutningur til sambandsins á vörum frá löndum þar sem framleiðslukostnaður er óvenju lágur getur verið háður magntakmörkunum og er þá greiddur venjulegur tollur á það magn sem heimilt er að flytja inn. Takmarkanir hafa t.d. verið í gildi á innflutning vefnaðarvöru en þær eru smám saman að hverfa. Talið er að þær hafi auðveldað fyrirtækjum í ESB að endurskipuleggja sig og ná fram hagkvæmni í framleiðslu.

Tollkvótar og magntakmarkanir hérlendis

Með gildistöku GATT-samningsins urðu veigamiklar breytingar á skipan innflutningsmála landbúnaðarafurða. Meginbreytingin var sú að horfið var frá banni á innflutningi, yfir í innflutning sem var óheftur á öllum landbúnaðarvörum án sérstakrar heimildar. Til að hindra að dýrasjúkdómar berist til landsins þarf þó að fullnægja ákveðnum skilyrðum sem auglýst hafa verið og á það einkum við um hrátt kjöt, vörur úr ógerilsneyddri mjólk og hráum eggjum. Samkvæmt tollalögum eru lagðir tollar á landbúnaðarvörur sem eru miðaðir við það að tryggja markaðsstöðu innlendrar framleiðslu, svokallaðir magntollar. Auk almennra tolla eru lægri tollar sem gilda fyrir innflutning á vörum sem innfluttar eru samkvæmt tollkvótum.

Tollkvótarnir skiptast í lágmarksmarkaðsaðgang og ríkjandi markaðsaðgang. Með lágmarksmarkaðsaðgangi er átt við skuldbindingar GATT-samningsins, að heimila innflutning á 3–5% af innanlandsneyslu á samningstímanum en honum lýkur um mitt ár 2001. Þær vörur sem falla undir lágmarksmarkaðsaðgang eru ýmsar kjötvörur úr 2. kafla tollskrárinnar og unnar kjötvörur úr 16. kafla, ásamt eggjum, smjöri og ostum. Tollkvótarnir eru misstórir eftir vörutegundum, t.d. er ostakvótinn á næsta kvótaári, þ.e.a.s. sem hefst 1. júlí nk., 119 tonn, í unnum kjötvörum er hann 86 tonn og kjöt af alifuglum er 59 tonn, svo að dæmi sé tekið.

Með ríkjandi markaðsaðgangi er átt við skuldbindingar um markaðsaðgang, það er vörur sem fluttar höfðu verið inn samkvæmt undanþágum frá innflutningsbanni og voru

lögfestir tollkvótar með sömu tollum og áður höfðu gilt um þær vörur. Hér er um að ræða margs konar landbúnaðarvörur sem fluttar eru inn án nokkurra magntakmarkana, eða með öðrum orðum á „opnum kvótum“. Þá falla undir ríkjandi markaðsaðgang blóm og grænmeti. Við innflutning á blómum er yfirleitt ekki beitt magntakmörkunum, að undanskildum tveimur til þremur tollnúmerum, þ.e. afskorin blóm og pottaplöntur undir einni metri á hæð. Við innflutning á grænmeti gilda aðrar reglur. Þeim innflutningi er stjórnað með misháum tollum og fer upphæð þeirra eftir framboði innanlands. Engum magntakmörkunum er beitt við innflutning á grænmeti.

Í þeim tilfellum þar sem um kvótaúthlutanir er að ræða er auglýst eftir umsóknum. Ef eftirspurn eftir kvótum er meiri en það magn, sem til úthlutunar er, er úthlutun ákveðin með því að leita eftir tilboðum í kvótann eða með útdrætti. Undanfarin ár hafa íslensk stjórnvöld eingöngu beitt þeirri aðferð að leita eftir tilboðum í kvóta en horfið frá útdrætti.

Önnur fríðindameðferð

Innan ESB eru í gildi ýmsar reglur sem heimila að unnið sé úr ótollafgreiddum vörum. Fyrirtæki geta t.d. haft þann möguleika að flytja inn tollfrjálst hráefni frá þriðju ríkjum vegna aðvinnslu vöru enda sé framleiðslan flutt úr ESB. Sótt er um leyfi til tollyfirvalda í heimaríki og verður umsækjandinn að uppfylla tiltekin formleg og efnisleg skilyrði. Niðurfellingin getur annaðhvort verið í formi niðurfellingar tolla, sbr. hér frammar, eða endurgreiðslu. Í fyrrnefnda tilvikinu myndi tollurinn falla endanlega niður við útflutning. Þá getur aðvinnsla verið heimil undir tolleftirliti. Þetta gefur heimild til að vinna að vöru áður en hún er tollafgreidd inn til ESB en markmiðið er að létta af tolli í því tilviki þegar hráefnið ber hærri toll en hálfunnin vara en tollur yrði þá greiddur af henni. Loks má nefna að heimilt getur verið að flytja ýmsar spunavörur út fyrir ESB tímabundið til aðvinnslu. Þegar varan er flutt inn aftur er ekki greiddur tollur vegna aðvinnslunnar.

7. Undirboðs- og jöfnunartollar og viðskiptaþvinganir

Undirboðs- og jöfnunartollar

Beiting undirboðstolla er allalgeng innan ESB, rúmlega 20 ný tilvik á árinu 1999, en álagning jöfnunartolla er sjaldgæf, undirboðsaðgerðir hafa þannig verið eitt beittasta vopn ESB við framkvæmd viðskiptastefnunnar. Þau ríki, sem slíkum aðgerðum hefur t.d. verið beint gegn, eru Japan, Kína, Suður-Kórea, Taívan, Bandaríkin, Kanada og Austur-Evrópuríki. Þegar EES-samningurinn tók gildi var formlega í gildi undirboðstollur gagnvart íslensku járnblendri þótt Grundartangaverksmiðjan hafi haft umsamda undanþágu frá honum. Samkvæmt 26. gr. EES er hins vegar beiting undirboðs- og jöfnunartolla á iðnaðarvörur bönnuð milli samningsaðila nema annað sé tekið fram. Um það er fjallað í bókun 13 við samninginn. Þar kemur t.d. fram að 26. gr. eigi aðeins við þau svið sem ákvæði EES-samningsins taka til og þar sem réttarreglur sambandsins teljast óaðskiljanlegur hluti hans. Ekki er þannig unnt að beita undirboðs- og

jöfnunartollum gagnvart þeim vörum sem eru tilgreindar í 25.-97. kafla tollskrárinnar eða bókun 3 við hann en hins vegar er það heimilt gagnvart landbúnaðarvörum. Í 3. mgr. 4. gr. bókunar 9 við EES-samninginn er kveðið á um að samningsaðilar skuli leitast við að tryggja samkeppnisskilyrði sem geri hinum samningsaðilunum kleift að beita ekki ráðstöfunum gegn undirboðum og jöfnunartollum í viðskiptum með sjávarafurðir.

Reglur ESB um undirboðs- og jöfnunartolla byggjast á GATT-samningnum frá 1994 og eru reglurnar svipaðar sem gilda um þessar tvenns konar aðgerðir. Undirboð á sér stað þegar útflytjandi selur vörur á útflutningsmarkaði á lægra verði en á heimamarkaði og getur það leitt til álagningar undirboðstolla en jöfnunartollum er hægt að beita þegar vara hefur notið styrkja sem eru ólögmatir samkvæmt GATT-samningnum. Í báðum tilvikum er það skilyrði að hin ólögmeta aðgerð hafi valdið tjóni fyrir framleiðendur eða hætta sé á því. Framkvæmdastjórnin rannsakar málið, venjulega að undangenginni kæru frá framleiðendum innan sambandsins, og ef rannsóknin leiðir í ljós að skaðlegt undirboð eða skaðleg ólögmat styrkveiting hefur átt sér stað er unnt að leggja á toll sem er það hár að hann nægir að vega upp hin skaðlegu áhrif. Enn fremur getur málinu lokið með því að útflytjandinn fellst á tiltekið lágmarksverð. Tollurinn kemur til viðbótar venjulegum tollum sem leggjast á vöruna en hann er því aðeins lagður á að það sé í samræmi við hagsmuni sambandsins en við það mat er m.a. litið til hagsmuna neytenda.

Hérlendis er fjallað um undirboðs- og jöfnunartolla í XII. kafla tollalaga og sett hefur verið sérstök reglugerð um framkvæmdina en reglur þessar eru byggðar á ákvæðum GATT-samningsins. Slíkum aðgerðum hefur hins vegar ekki verið beitt hérlendis. Eitt mál var rannsakað fyrir nokkrum árum en það féll niður þar sem sannanir voru ekki nægar.

Viðskiptaþvinganir og aðrar refsiaðgerðir

Tollabandalagið hefur mikilvægu hlutverki að gegna við framkvæmd utanríkis- og öryggismálastefnu sambandsins þar sem m.a. refsiaðgerðum og viðskiptaþvingunum er beitt en um efnahagslegar refsiaðgerðir er fjallað í 228 gr. A Maastricht-sáttmálsans. Tollum er t.a.m. beitt sem lið í efnahagslegum refsiaðgerðum og tollyfirvöld hafa eftirlit með því á ytri landamærunum að viðskiptabönn séu virt bæði að því er varðar inn- og útflutning.

8. Málsmeðferð við tollafgreiðslu og landamæraeftirlit

Tollafgreiðslan á sér stað á ytri landamærum ESB og þar fer fram innheimta tolla, virðisaukaskatts og vörugjalda. Innflytjendur geta fengið gjaldfrest á aðflutningsgjöldum að viðlagðri tryggingu. Þá geta þeir flutt ótollafgreidda vöru milli ESB-ríkja og jafnvel um þriðju ríki með því að nota svokölluð umflutningsskjöl (transit). Samningur um umflutning er í gildi milli EFTA-ríkjanna og ESB og gilda því svipaðar reglur um umflutning á öllu þessu svæði. Unnt er að geyma ótollafgreiddar vörur í tollvörugueymslum og frísvæðum en þessar geymslur geta ýmist verið í eigu einkaaðila eða hins opinbera. Eftir að varan hefur verið tollafgreidd er unnt að flytja hana án

hindrana innan sambandsins þar sem reglubundin tollgæsla á innri landamærum hefur verið afnumin þó svo þar eigi sér stað annað slagið skoðanir, t.d. vegna fíkniefnaleitar. Tollgæslan var afnumin 1. janúar 1993 en fyrir þann tíma breytti það litlu fyrir umstang í kringum tollafgreiðslu og kostnað af tollmeðhöndlun hvort um viðskipti innan ESB var að ræða eða viðskipti við þriðju lönd.

Afnám tollafgreiðslunnar hefur aukið mikilvægi ytri landamæra og þess að tollyfirvöld í einstökum ríkjum starfi saman. Eftirlitið á sér ekki eingöngu stað á landamærunum sjálfum, heldur fer það einnig fram eftir innflutning, t.d. í fyrirtækjunum. Hver og ein sending er ekki skoðuð heldur eru teknar stikkprufur þar sem m.a. er byggt á áhættugreiningu þar sem lagt er mat á hvaða sendingar eru líklegar til að vera athugaverðar og er þá litið til verðmætis, eðlis vörunnar, uppruna og innflytjanda. Framkvæmdastjórnin hefur þróað öflugt upplýsinga- og tölvukerfi sem gerir tollyfirvöldum í einstökum ríkjum kleift að skiptast á upplýsingum sín á milli og við framkvæmdastjórnina og auðveldar það alla skilvirkni í eftirliti og flýttir fyrir tollafgreiðslu.

Löggjöf á tollasviðinu, sbr. hér framar, hefur verið samræmd. Á árinu 1996 samþykkti Evrópuþingið og ráðherraráðið framkvæmdaáætlun í tollamálum, tollur 2000. Þessi áætlun hefur nú verið framlengd og endurskoðuð og nefnist nú tollur 2002. Markmiðið með áætluninni er að tryggja einsleita framkvæmd tollalöggjafarinnar og aukna skilvirkni í tollafgreiðslu með því að byggja á þeirri samvinnu sem hefur myndast milli framkvæmdastjórnarinnar og aðildarríkja. Þær aðferðir, sem beitt verður, eru t.d. heimsóknir til tollyfirvalda í einstökum ríkjum, starfsmannaskipti, námskeiðahald, m.a. með þátttöku innflytjanda, upplýsingasöfnun og enn frekari tölvuvæðing tollafgreiðslu. Með þessum aðgerðum er reynt að tryggja að tollyfirvöld 15 ríkja starfi sem ein heild og þannig skiptir það ekki lengur máli fyrir innflytjandann hvar hann flytur vöruna inn. Alls staðar á hann að fá sömu meðhöndlun.

9. Hugsanleg áhrif ESB aðildar

Með aðild að ESB yrðu Evrópusambandslöndin að heimamarkaði íslenskra fyrirtækja hvort sem þau starfa í landbúnaði, sjávarútvegi eða iðnaði. Viðskipti milli Íslands og ESB yrðu jafn einföld og milli Akureyrar og Vestmannaeyja. Þetta gæti haft í för með sér bæði tækifæri og ógnanir fyrir íslenska aðila. Ísland yrði hluti af sterkustu viðskiptablokk heims og myndi taka þátt í að móta viðskiptastefnu hennar gagnvart þriðju ríkjum.

Ísland þyrfti að taka upp tollalöggjöf og framkvæmd ESB, margt í henni er svipað og í íslenskri löggjöf, enda byggist hún að hluta til á ákvæðum GATT-samningsins, en annað ólíkt eins og hið umfangsmikla tollkvótakerfi ESB og tíð beiting undirboðs- og jöfnunartolla. Störf tollyfirvalda myndu breytast, þau myndu tengjast upplýsingakerfi ESB og ekki þyrfti lengur að tollafgreiða vörur frá ESB en þaðan koma nú um 60% innflutningsins og má gera ráð fyrir að hann myndi aukast með aðild. Í staðinn gætu tollyfirvöld einbeitt sér í auknum mæli að því að uppræta ólögsmætan innflutning, svo sem innflutning fíkniefna. Upptaka nýrra reglna gæti aukið álagið á tollyfirvöld til að byrja

með og umsýsla í kringum innflutning gagnvart þriðju ríkjum gæti aukist þar sem m.a. þyrfti að framfylgja reglum ESB um kvóta, magntakmarkanir og undirboðs- og jöfnunartolla. Hins vegar má gera ráð fyrir að þegar til lengri tíma er litið myndi aðild leiða til sparnaðar fyrir tollfyrivöld og inn- og útflytjendur. Sænskir útflytjendur áætluðu t.d. að kostnaður vegna útflutnings til ESB fyrir aðild hefði numið um 1,7% af heildarútflutningi til ESB en ekki eru til sambærilegir útreikningar fyrir Ísland.

Gagnleg vefsetur um tollamál

Fjármálaráðuneytið: <http://www.stjr.is/fjr>

Ríkistollstjóri: <http://www.tollur.is/tollur.html>

Vefsetur ESB: http://europa.eu.int/pol/ext/index_en.htm

Heimildaskrá

P.S.R.F. Mathijsen, *A guide to European Union Law*, Sweet & Maxwell, London 1999.
Craig, Paul og De Búrca Gráinne, **EU Law - Text, Cases and Materials**, Oxford University Press, 1998.

Snyder, Francis, **International trade and customs law of the European Union**, Butterworths, 1998.

Skýrsla norskra stjórnvalda til norska Stórbingsins. Om medlemskap í Den Europeiske unionen, St.meld. nr. 40, Utenrikesdepartementet (1993-94).

European Commission, **The Customs policy of the European Union**, útg. 1999.

Heimasíða framkvæmdastjórnarinnar, <http://www.europa.eu.int/en/comm/dg21/>

The Key, fréttabréf DG XXI (Taxation and Customs Union), 1998 og 1999.

Hagstofa Íslands, **Utanríkisverslun eftir tollskrárnúmerum 1997**, Reykjavík 1998.

VSÍ og fleiri, **Tengsl Íslands við umheiminn**, Reykjavík 1994.