

RÍKISENDURSKOÐUN

Tollframkvæmd vegna landbúnaðarafurða

Stjórnsýsluúttekt

Skýrsla til Alþingis

Febrúar 2022

Efnisyfirlit

Inngangur	4
Lykiltölur og samandregnar niðurstöður	5
Niðurstöður.....	7
Tillögur til úrbóta	11
Umsagnir og viðbrögð	13
Viðbrögð Skattsins.....	13
Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis	16
1 Innflutningur landbúnaðarafurða	18
1.1 Próun tollverndar	18
1.2 Almenn yfirlit.....	19
1.3 EFTA – Fríverslunarsamtök Evrópu.....	19
1.4 WTO – Alþjóðaviðskiptastofnunin	19
1.5 EES og ESB	19
1.6 Bretland.....	20
1.7 Tvíhliða samningar og aðrir samningar	20
1.8 Tollkvótar.....	21
1.9 Stjórnun tollkvóta.....	23
1.10 Próun á umfangi innflutnings.....	24
2 Tollafgreiðsla.....	26
2.1 Skatturinn.....	26
2.2 Gæðakerfi tollyfirvalda	27
2.3 Tollalög	27
2.4 Álagning tolla	28
2.4.1 Almennir tollar/kvótar/lækkun/niðurfellingar.....	28
2.5 Samræmd tollskrá	29
2.5.1 Kaflaskipti tollskrár	29
2.5.2 Túlunarreglur tollskrár	31
2.5.3 Tollflokkun.....	31
2.6 Inn- og útflutningsskýrslur	32
2.6.1 Skilafrestur og skilamáti inn- og útflutningsskýrslna	32
2.6.2 Fylgiskjöl með innflutningsskýrslum.....	33

2.7	Rafræn tollafgreiðsla.....	34
2.7.1	Próun í umfangi.....	34
2.7.2	Tækniúhverfi tollyfirvalda	35
2.7.3	Ferli rafrænnar tollafgreiðslu	36
2.7.4	Rafrænar síur í tollakerfinu.....	37
2.7.5	Nýting tollkvóta.....	37
3	Tollefirlit og endurskoðun.....	39
3.1	Hlutverk deilda	39
3.1.1	Starfsstöðvar tollefirlits	39
3.2	Eftirlit með framkvæmd tollafgreiðslu og tollendurskoðun.....	40
3.3	Innri athuganir og mælingar.....	42
3.3.1	Vinnsla og greining gagna.....	42
3.3.2	Greiningartólið Tableau.....	43
3.3.3	Gæði gagna.....	44
3.3.4	Viðbrögð Skattsins	45
3.4	Áskoranir við tollefirlit / tollendurskoðun.....	47
3.4.1	Tollendurskoðun	47
4	Misræmi í hagtölum	52
4.1	Innflutningstölur á Íslandi og útflutningstölur viðskiptalanda.....	52
4.2	Starfshópar fjármálaráðuneytis	52
4.2.1	Nýr starfshópur skipaður	56
4.3	Um tollflokkun og tollvernd	59
4.4	Innflutningur á jurtaosti.....	61
4.4.1	Breyting á afstöðu Skattsins til tollflokunar jurtaosts.....	63
4.4.2	Ákvörðun Skattsins og úrskurður tollgæslustjóra	65
4.4.3	Úrskurður tollgæslustjóra staðfestur í dómsmáli.....	65
4.5	Álitamál í tollframkvæmd.....	66

Inngangur

Með bréfi dagsettu 1. desember 2020 fór Alþingi þess á leit við Ríkisendurskoðun, með vísun í 17. gr. laga um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga nr. 46/2016, að embættið gerði úttekt á starfsemi Skattsins við framkvæmd tollalaga.

Í beiðninni var óskað eftir því að Ríkisendurskoðun greini frá verklagi Skattsins við tollflokkun og eftirlit með tollskýrslum og innflutningstölum að því er snertir gögn frá útflutningslandi og skráningu tollnúmera. Óskað var eftir því að við endurskoðun samkvæmt framangreindu yrðu eftirfarandi þættir kannaðir sérstaklega:

1. Tollafrgreiðsla landbúnaðarvara með áherslu á innflutt kjöt, unnar kjötvörur, ost, smjör, afurðir sem innihalda ost og mjólkurfitu, mjólkurdykki, grænmeti og blóm, einkum með hliðsjón af þeim afurðum sem framleiddar eru hér á landi.
2. Þróun á umfangi innflutnings landbúnaðarvara og á innfluttu magni í tengdum eða líkum vöruflokkum.
3. Samanburður á tölum um útflutning búvara frá löndum ESB og Noregi og innlendum tölum um innflutning frá sömu löndum.
4. Athugun á því hvort tollnúmerum á sviði landbúnaðarvara og skilgreiningu vara sem undir hvert númer falla hafi verið breytt frá stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) árið 1995 og hvort tollskrárnúmerum fyrir vörur í fyrrnefndum tollskrárköflum ber saman við tollskrárnúmer og tollflokkun Alþjóðatollastofnunarinnar (WCO).

Ríkisendurskoðun hóf stjórnarsýsluúttektina með tilkynningu til Skattsins og fjármála og efnahagsráðuneytis um úttekt hinn 3. desember 2020. Fundað var með fulltrúum Skattsins, Bændasamtaka Íslands, Sambands garðyrkjubænda og Hagstofunnar vegna úttektarinnar. Þá fékk Ríkisendurskoðun gögn og upplýsingar frá ofangreindum aðilum. Við gerð úttektarinnar var höfð hliðsjón af þeim lögum og reglugerðum sem um starfsemi Skattsins gilda.

Skatturinn og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu drög að skýrslunni til umsagnar. Umsagnir sem bærust eru birtar í kaflanum „Umsagnir og viðbrögð“.

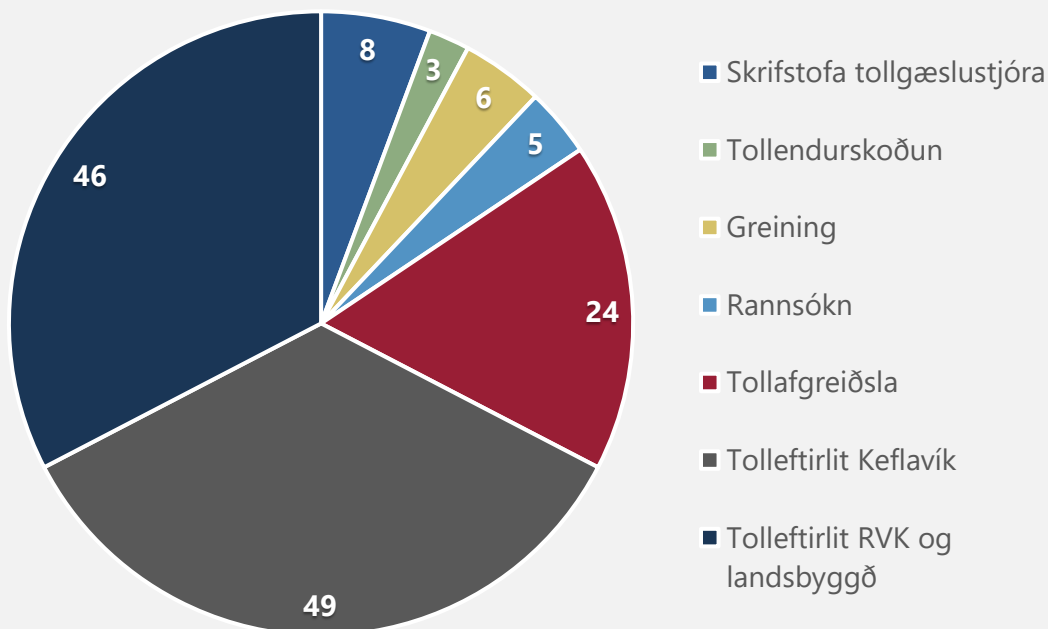
Þessi skýrsla er unnin á grundvelli laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Fyrst eru settar fram lykiltölur um viðfangsefni úttektarinnar og þau lykilatriði sem úttekt Ríkisendurskoðunar leiddi í ljós og veita má sérstaka athygli. Því næst eru niðurstöður úttektarinnar kynntar áður en meginmál skýrslunnar er sett fram.

Framangreind beiðni Alþings varðar mjög afmarkaðan þátt í tollframkvæmd og snýr þar af leiðandi ekkert að annari tollframkvæmd, s.s. tolleftirliti með öðrum vörum en landbúnaðar-afurðum eða ólöglegum innflutningi.

Lykiltölur og samandregnar niðurstöður

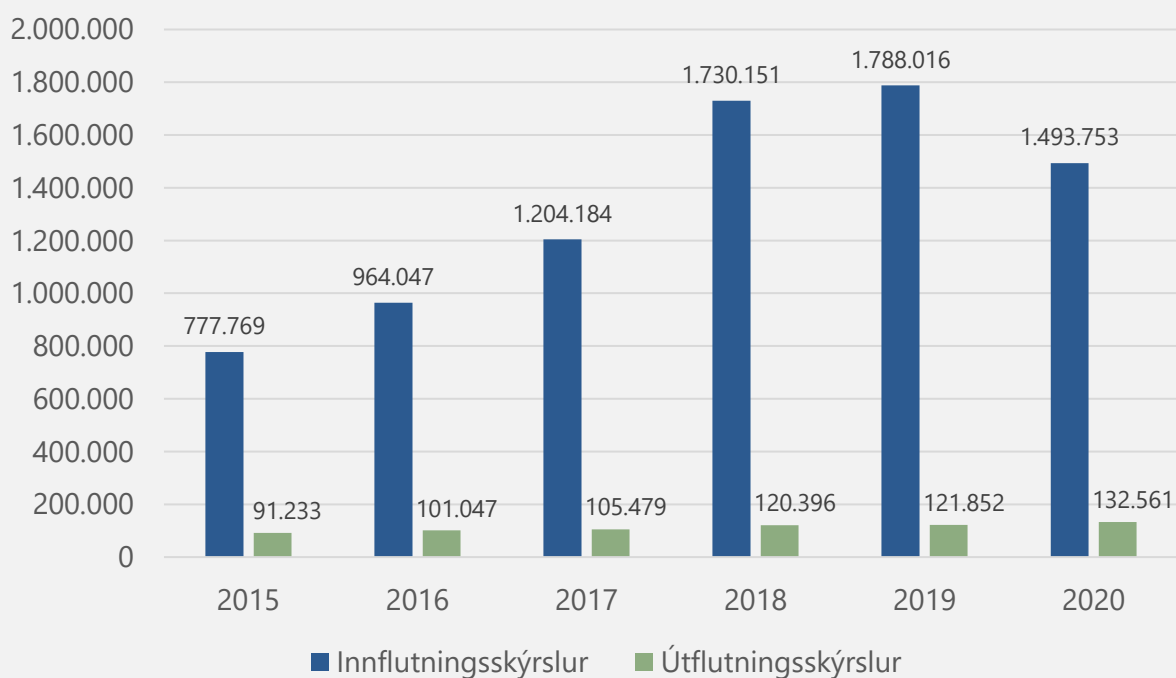
Fjöldi starfsmanna á tollasviði Skattsins m.v. 1. desember 2020

Sjá nánar síðu 27



Þróun inn- og útflutningsskýrsla

Sjá nánar síðu 35





Auka má skilvirkni og sjálfvirkni í tollafgreiðslu

Hraðar framfarir í upplýsingatæknimálum og stórauðnir vöruflutningar kalla á nauðsynlega uppfærslu á tölvukerfum tollasviðs Skattsins. Auka má skilvirkni til muna með uppfærðu tölvukerfi tollafgreiðslu og þjóna þannig bæði notendum þjónustunnar sem og tollayfirvöldum sjálfum. Heildstæð tölvuvæðing tollafgreiðslu gefur jafnframt stórukna möguleika á nánari greiningarvinnu



Alvarlegir annmarkar við framkvæmd tollendurskoðunar

Þriggja manna endurskoðunardeild tollasviðs Skattsins er of fáliðuð til þess að geta staðið undir hlutverki sínu, sérstaklega eins og það mótast af rafrænni tollafgreiðslu. Innri endurskoðun Tollstjóra (nú Skatturinn) benti á ýmsa annmarka á starfsemi deildarinnar árið 2013 en nefna má að verklagsreglur um hvernig staðið skuli að tollendurskoðun voru þá ekki til, endurskoðunaráætlun deildarinnar þótti of almennt orðuð og í hana vantaði mælanleg markmið og ekki var til staðar nothæf áhættugreining. Nú, átta árum síðar, eiga margir af þessum sömu annmörkum enn við í megindráttum.



Brotalamir eru á tolleftirliti/vöruskoðun landbúnaðarvara

Þrátt fyrir átak í vöruskoðun landbúnaðarvara síðla árs 2020 er enn of lítið um slíkar skoðanir. Viðkvæmir eiginleikar landbúnaðarvara geta torvelað vöruskoðun að því leyti að í mörgum tilvikum þola slíkar vörur síður lengdan afgreiðslutíma. Hins vegar er mikilvægt að viðtæk vöruskoðun sé ástunduð samhliða reglubundnu tolleftirliti þegar kemur að landbúnaðarvörum, enda mikilvægir hagsmunir í húfi og oft um háar fjárhæðir að tefla fyrir ríkissjóð ef vörur eru rangt tollflokkaðar.



Misræmi er í hagtölum Evrópusambandsins og Hagstofu Íslands

Í ljós hefur komið allnokkurt misræmi í útflutningstölum Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands í tilviki ákveðinna landbúnaðarvara. Þó er ekki um að ræða séríslenskt fyrirbrigði og fyrir þessu misræmi geta í einhverjum tilvikum legið nokkrar málefnalegar ástæður. Enn er of snemmt að draga af þessu viðtækar ályktanir og bíða þarf niðurstaðna starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra á frekari greiningu á þessu misræmi. Það virðist bæði nokkuð almennt og því hefur reynst erfitt að henda reiður á af hverju það stafar.

Niðurstöður

Sextán ár eru frá því að núgildandi tollalög nr. 88/2005 tóku gildi. Með gildistöku þeirra voru gerðar ýmsar breytingar frá eldri tollalögum, m.a. vegna örra breytinga í starfsumhverfi tollyfirvalda, lækkunar tolla og breyttu viðskiptaumhverfi. Meðal þess sem hefur haft mikil áhrif á breytt umhverfi tollyfirvalda eru miklar og hraðar framfarir í tölvutækni samfara stóru auknum samgöngum milli landa. Að auki hefur milliríkjasamningum um viðskipti fjölgað, tollkvótar hafa stækkað og íslensk stjórnvöld hafa ákveðið að fella niður tolla einhliða í stærstum hluta tollskrár. Allt þetta hefur leitt af sér aukin vöruviðskipti.

Tollyfirvöld á Íslandi voru á sínum tíma býsna framarlega í tölvuvæðingu. „Gamla tollakerfið“ var tekið í notkun árið 1988, rafræn skemtamiðlun var tekin upp árið 1991 og VEF-tollafgreiðsla hófst árið 2001. Framþróun í tölvumálum tollyfirvalda hefur hins vegar ekki haldið í við hraða tækniþróun og segja má að Skatturinn standi frammi fyrir mikilli áskorun þegar kemur að endurnýjun og þróun rafræns umhverfis, bæði fyrir notendur tollþjónustunnar og tollyfirvöld sjálf. Tollskráin (e. *Harmonised System*) er enda margþætt og skipt upp í 21 flokk og 97 kafla. Í stuttu máli má segja að tollskráin sé alþjóðlegt tungumál um vörur og þjónustu sem nærri 150 þjóðir hafa tekið upp.

Í desember árið 2020 óskaði Alþingi eftir því við Ríkisendurskoðun að gerð yrði úttekt á framkvæmd tollalaga af hálfu Skattsins. Farið var þess á leit að stofnunin greindi frá verklagi Skattsins við tollflokkingu og eftirlit með tollskýrslum og innflutningstölum að því er snertir gögn frá útflutningslandi og skráningu tollnúmera. Í því tilliti voru fjögur atriði sérstaklega skoðuð:

1. Tollafgreiðsla landbúnaðarvara með áherslu á innflutt kjöt, unnar kjötvörur, ost, smjör, afurðir sem innihalda ost og mjólkurfitu, mjólkurdrykki, grænmeti og blóm, einkum með hliðsjón af þeim afurðum sem framleiddar eru hér á landi.

Almenna reglan samkvæmt tollalögum er sú að greiða skal toll af vörum sem fluttar eru inn á tollsvæði ríkisins samkvæmt fyrimælum í tollskrá. Þó ber að taka fram að í tilviki landbúnaðar eru um 87% af 2.000 tollskrárnúmerum í tollskrá er varða landbúnaðarvörur tollfrjáls í gegnum viðskiptasamninga við Evrópusambandið. Þá hafa verið gerðir sérstakir samningar á grundvelli 19. greinar EES-samningsins um viðskipti með landbúnaðarvörur sem innihalda tollkvóta. Á tímabilinu 2007 til 2018 voru þannig í gildi tollkvótar fyrir innflutning á kjöti og osti frá Evrópusambandinu. Nýir samningar um sömu vörur sem komust til framkvæmdar hinn 1. maí 2018 verða innleiddir á fjórum árum (fram til ársins 2022). Loks skal nefnt að í gildi eru til að mynda tollkvótar samkvæmt aðildarsamningi að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) sem tryggja m.a. lágmarksaðgang fyrir ákveðnar landbúnaðarvörur, auk ýmissa tollkvóta annarra.

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti annast úthlutun tollkvóta, hvort sem um er að ræða almenna og opna tollkvóta eða úthlutun til einstakra fyrirtækja. Það er í höndum tollyfirvalda að tryggja rétta álagningu aðflutningsgjalda og fjalla um beiðnir um lækkun tolla á grundvelli tollkvóta. Þannig kannar tollsérfræðingur tollflokkingu vörusendingar og fer í því tilliti yfir innflutningsskýrslu og önnur innsend gögn. Ríkisendurskoðun vekur athygli á því að ekki er farið í vöruskoðun nema eitthvað í innsendum gögnum kalli á slíkt. Í tilviki landbúnaðarvara er

oft um viðkvæmar sendingar að ræða sem þarfnast skjótrar afgreiðslu og hefur því á undanföllum árum óverulegt magn slíkra sendinga verið sent í vöruskoðun. Þó ber að taka fram að haustið 2020 stóð þáverandi Tollstjóri (nú Skatturinn) fyrir sérstöku átaksverkefni varðandi vöruskoðun landbúnaðarvara. Verkefnið leiddi í ljós að einungis var misbrestur í einu tilviki af þeim sendingum sem skoðaðar voru þar sem innflutningur og innsend gögn fóru ekki saman. Í ljósi þess telur Skatturinn ekki þörf á að efla vöruskoðun í tilviki landbúnaðarvara.

Ríkisendurskoðun telur þetta vera athugunarvert og er ósammála þessari niðurstöðu en ráðist var í átakið í kjölfar opinberrar umræðu um mögulega ranga tollflokkun, sérstaklega hvað varðar ost og jurtaost en einnig komu til álita aðrar landbúnaðarvörur og matvæli. Ríkisendurskoðun bendir á að á borði endurskoðunardeildar tollasviðs Skattsins hafa verið mörg mál er varða landbúnaðarafurðir og töluvert verið um ranga tollflokkun. Slíkt hefur þó almennt ekki haft í för með sér gjaldabreytingu. Dæmi eru um ranga tollflokkun á bæði osti og jurtaosti sem og kjöti, unnum kjötvörum með kjötinnihaldi og plöntum og blómum. Ríkisendurskoðun telur því að auka þurfi vöruskoðun landbúnaðarafurða, gera hana víðtækari og að viðvarandi verkefni tolyfirvalda samhliða reglubundnu tolleftirliti. Þá telur Ríkisendurskoðun að Skatturinn í samvinnu við atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti þurfi að ljúka við að rafvæða ferli varðandi stjórnun og nýtingu tollkvóta.

2. Þróun á umfangi innflutnings landbúnaðarvara og á innfluttu magni í tengdum eða líkum vöruflokkum.

Ríkisendurskoðun skoðaði þróun innflutnings á landbúnaðarvörum samkvæmt tollskrá, þ.e.a.s. vörur sem flokkast í kafla 2, 4, 6, 7, 16, 19 og 21 á tímabilinu 2016 til 2020.

Flokkur I	Flokkur II	Flokkur IV
<p>2. kafli Kjöt og ætir hlutar af dýrum</p> <p>4. kafli Mjólkurafurðir, fuglaegg, náttúrulegt hunang, ætar vörur úr dýraríkinu o.fl.</p>	<p>6. kafli Lifandi tré og aðrar plöntur, blómlaukar, rætur og þess háttar, afskorin blóm og lauf til skrauts</p> <p>7. kafli Matjurtir og tilteknar rætur og hnýði</p>	<p>16. kafli Framleiðsla úr kjöti, fiski eða krabbadýrum, lindýrum eða öðrum vatnahryggleysingjum</p> <p>19. kafli Framleiðsla úr korni, fínmöluðu mjöli, sterkju eða mjólk, sætabrauð</p> <p>21. kafli Ýmis matvælaframleiðsla</p>

Séu árin 2016 og 2020 borin saman sést að innflutningur hefur dregist saman um 6% á vörum sem flokkast undir 2. kafla tollskrár en aukist í hinum köflunum sem Ríkisendurskoðun hafði til skoðunar. Þannig jókst innflutningur á landbúnaðarvörum samkvæmt 4. kafla um 59%, fór úr 754 tonnum í um 1.200 tonn. Innflutningur á vörum sem falla undir 6. kafla fór úr um 782 tonnum í 1.192 tonn (52,5%) og vörur fluttar inn samkvæmt 16. kafla tollskrár fóru úr 871 tonni

í 1.560 tonn (79,2%). Aukningin var heldur minni á innflutningi samkvæmt 7. kafla, fór úr 17.085 tonnum í 17.838 tonn (4,4%). Innflutningur samkvæmt 19. kafla tollskrár fór úr 15.846 tonnum í 17.772 tonn (12,2%) og hann fór samkvæmt 21. kafla úr 8.843 tonnum í 9.804 tonn (10,9%). Samanlögð aukning á innflutningi samkvæmt þessum sjö flokkum tollskrár sem Ríkisendurskoðun kannaði nam 47.281 tonnum árið 2016 en 52.291 tonnum árið 2020 (10,6% aukning).

3. Samanburður á tölum um útflutning búvara frá löndum ESB og Noregi og innlendum tölum um innflutning frá sömu löndum.

Í kjölfar opinberrar umræðu um ranga tollflokkun réðust hagsmunaaðilar í landbúnaði á sínum tíma í ítarlega greiningarvinnu sem sýndi fram á verulegt ósamræmi milli íslenskra hagtalna um innflutning á landbúnaðarvörum annars vegar og hagtalna valinna ríkja um útflutning til Íslands. Til þess að komast til botns í þessu álitamáli skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp sem fékk það hlutverk að skoða hvort misræmi væri á magni í útflutningstölum úr gagnagrunni Evrópusambandsins annars vegar og innflutningstölum Hagstofu Íslands hins vegar á ákveðnum landbúnaðarvörum (nautakjöti, svínakjöti, kjúklingakjöti og mjólkurafurðum). Teknir voru til skoðunar tveir kaflar tollskrár, þ.e.a.s. 2. og 4. kafli. Könnunin leiddi í ljós nokkurt ósamræmi en á árabílinu 2017–19 reyndist innflutningur á kjöti um 4% meiri til Íslands samkvæmt tölum Hagstofunnar en tölur Evrópusambandsins gáfu til kynna en um 21% minni á mjólkurafurðum samkvæmt sama samanburði. Starfshópurinn tilgreindi nokkrar ástæður fyrir þessu misræmi, svo sem misflokkun, ólíka aðferðarfræði, ólíka landaflokkun og skilgreiningar, og tímatöf. Meginniðurstaða hópsins var eftir sem áður að bæta þurfi gæði tollskýrslugerðar á Íslandi og að sóknarfæri væru til umbóta í skjölun og eftirfylgni í tollafgreiðslu á Íslandi.

Í framhaldi af niðurstöðum starfshópsins skipaði fjármála- og efnahagsráðherra nýjan starfshóp til þess að fara nánar ofan í saumana á þessu misræmi í útflutningstölum Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands. Hópurinn hefur að sögn óskað eftir gagnkvæmu samstarfi við tollyfirvöld í Danmörku, Þýskalandi og Hollandi til þess að greina nánar þetta misræmi en í vinnu hópsins verður sérstaklega fjallað um vörur í 2. og 4. kafla tollskrárinnar. Ósamræmið verður ekki skýrt með fullnægjandi hætti nema með samstarfi á alþjóðavettvangi en vandamálið einskorðast ekki við Ísland, þ.e.a.s. það er ekki séríslenskt. Ríkisendurskoðun hefur í vinnu sinni ekki rekist á neitt sem bendir til þess að hér sé einvörðungu um ranga tollflokkun á Íslandi að ræða en stofnunin mun fylgjast áfram með vinnu seinni starfshópsins og telur rétt að hann fái að ljúka störfum án þess að Ríkisendurskoðun ráðist í sambærilega rannsókn á sama tíma. Ríkisendurskoðun mun því taka greiningarvinnu starfshópsins fyrir í framhaldsskýrslu þegar niðurstöður liggja fyrir.

4. Athugun á því hvort tollnúmerum á sviði landbúnaðarvara og skilgreiningu vara sem undir hvert númer falla hafi verið breytt frá stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) árið 1995 og hvort tollskrárnúmerum fyrir vörur í fyrrnefndum tollskrárköflum ber saman við tollskrárnúmer og tollflokkun Alþjóðatollastofnunarinnar (WCO).

Samkvæmt svörum frá Skattinum við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar er íslenska tollskráin í samræmi við alþjóðlegt flokkunarkerfi yfir flytjanlegar vörur og samin var af Tollasamvinnuráðinu í Brussel (nú WCO). Ekkert í athugun Ríkisendurskoðunar hefur komið

fram sem dregur það í efa. Þannig eru fyrstu sex stafirnir í átta tölustafa tollskrárnúmerum íslensku tollskrárinnar í samræmi við hið samræmda kerfi WCO. Enn fremur er skýringarritum og álitum WCO ætlað að stuðla að samræmdri túlkun aðildarríkja að hinu alþjóðlega flokkunarkerfi. Þessi skýringargögn eru ekki bindandi að landsrétti en geta verið til leiðbeiningar um tollflokkun samkvæmt íslensku tollskránni. Af þessu leiðir að fullt samræmi er á milli flokkunar WCO og íslensku tollskrárinnar á sex stafa grundvelli. Ríkisendurskoðun bendir jafnframt á að þeir samningar um vöruviðskipti sem tóku gildi við stofnun WTO árið 1995 grundvölluðust meðal annars einnig á hinu samræmda alþjóðlega flokkunarkerfi.

Tollstjórinn í Reykjavík, síðar tollstjóri og nú tollasvið Skattsins hefur hins vegar ekki haldið breytingaskrá og því er lítið vitað um breytingar í sögulegu samhengi. Breytingar varða þó aðallega uppskiptingar á 7. og 8. staf tollskrárnúmera, þ.e.a.s. síðustu tveimur stöfum í átta stafa tollskrárnúmerum. Hins vegar bendir Ríkisendurskoðun á að umfang og eðli tollverndar sé ákvarðað af Alþingi. Þannig er tollskrá hluti af tollalögum og því þarf almennt aðkomu Alþingis til þess að gera breytingar á skránni, til að mynda þegar stofna á tollskrárnúmer eða fella tollskrárnúmer brott eða þá breyta fjárhæð almenns tolls. Í einstaka tilfellum þarfnast breytingar á tollskrá ekki þinglegrar meðferðar en slíkar breytingar mega ekki hafa áhrif á tolla, gjöld og gjaldfrelsi, heimildir, takmarkanir og annað sem kveðið er á í lögum. Þessar breytingar varða meðal annars breytingar WCO á tollnafnaskrá eða skýringum við samræmda tollskrá. Þó er ráðherra heimilt, eigi til að mynda að afla nauðsynlegra upplýsinga til hagskýrslugerðar, að stofna ný tollskrárnúmer eða fella slík númer brott.

Ríkisendurskoðun áréttar að ekkert í athugun hennar hefur komið fram sem bendir til þess að þær uppskiptingar sem gerðar hafa verið í íslensku tollskránni (7. og 8. stafur) séu til þess fallnar að skapa innflutningi tiltekinna vara sess innan annarra tollskrárkafla en þeim ber og haft gæti í för með sér sniðgöngu tolla eða innflutningsreglna af hálfu innflytjenda.

Tillögur til úrbóta

1

Ráðast þarf í endurnýjun tölvukerfa tollasviðs Skattsins

Ríkisendurskoðun bendir á að gríðarleg sóknarfæri eru fyrir Skattinn í uppfærslu á tölvukerfi tollasviðs. Samanlagður fjöldi inn- og útflutningsskýrsla hefur nálgast tvær milljónir á ári undanfarin ár og því er til mikils að vinna fyrir bæði notendur þjónustunnar sem og tollayfirvöld sjálf að auka til muna skilvirkni og sjálfvirkni í kerfinu.

2

Setja verður gæði gagna í forgang

Ríkisendurskoðun telur að setja þurfi gæði gagna og áskoranir þeim tengdum í sem mestan forgang. Áreiðanleiki og nákvæmni tollskýrsla er enn verulegt vandamál í innflutningi þrátt fyrir það sem áunnist hefur á undanförunum árum. Skatturinn þarf þannig að tryggja betri gæði gagna af hálfu innflutningsaðila, bæði með fræðslu og samstarfi en einnig auknu aðhaldi og eftirliti. Þá þurfa þau kerfi sem Skatturinn vinnur með að geta talast við svo úrvinnsla allra upplýsinga verði áreiðanleg, árangursrík, hagkvæm og skilvirk.

3

Endurskipuleggja og efla þarf tolleftirlit og tollendurskoðun

Það er álit Ríkisendurskoðunar að Skatturinn hafi ekki unnið fullnægjandi áhættumat vegna innflutnings landbúnaðarvara í ljósi takmarkaðs tolleftirlits. Bendir Ríkisendurskoðun á að endurskoðun á slíkum innflutningi sé bæði veikburða og ómarkviss. Á undanförunum árum hefur verið dregið úr getu endurskoðunar-deildar til að fást við stærri og flóknari mál sem hefur hindrað að tolyfirvöld geti með forvirkum hætti rækt hlutverk sitt sem skyldi. Ríkisendurskoðun telur því að endurskipuleggja og efla þurfi tollasvið Skattsins svo unnt sé að sinna lögbundnu hlutverki og verkefnum af fullum krafti.

4

Vöruskoðun landbúnaðarafurða verði gerð víðtækari og að viðvarandi verkefni tollasviðs Skattsins

Ríkisendurskoðun telur að bæta þurfi vöruskoðun á landbúnaðarvörum almennt og að slíkar skoðanir verði viðvarandi verkefni tollýfirvalda samhliða reglubundnu tolleftirliti. Landbúnaðarvörur hafa sjaldan sætt vöruskoðun þar sem oft er um að ræða viðkvæmar vörur sem þarfnast skjótrar afgreiðslu. Hingað til hefur því vöruskoðun einungis verið framkvæmd sé um að ræða sterkan grun um brot. Ríkisendurskoðun telur að endurskoða þurfi verklag við vöruskoðun svo það taki tillit til eðli varanna hverju sinni í stað þess að leiða mögulega til skerts eftirlits.

5

Yfirstjórn tollamála þarf að tryggja samræmda tollframkvæmd og leysa úr álitamálum

Ríkisendurskoðun telur að tryggja þurfi að reglulega sé fjallað um álitamál í tollframkvæmd á fundum framkvæmdastjórnar svo gagnsæi og fyrirsjáanleiki ríki um úrlausn þeirra og sjónarmið séu samræmd með það fyrir augum að tryggja samkvæmni í allri framkvæmd. Ríkisendurskoðun hefur í úttekt sinni ítrekað rekist á fagleg álitamál sem uppi hafa verið innan tollasviðs Skattsins að undanfögnu sem ekki hefur verið leyst úr með viðhlítandi hætti, hvorki með umræðum innan embættisins né samstarfi á alþjóðavettvangi. Varða þau m.a. tollflokkun á vörum eins og „jurtaosti“ þar sem ólík sjónarmið innan Skattsins hafa ekki verið samræmd og ekki leitað til erlendra samstarfsaðila og alþjóðastofnana til leiðsagnar og samræmis svo sem brýnt er.

Umsagnir og viðbrögð

Viðbrögð Skattsins

1. Ráðast þarf í endurnýjun tölvukerfa tollasviðs Skattsins

„Á undanförunum árum hefur verið unnið að uppfærslu helstu tölvukerfa Skattsins sem tengjast tollafgreiðslu sem hefur í för með sér meiri sjálfvirkni og bætta þjónustu við inn- og útflytjendur. Eitt af markmiðum þessara breytinga er að sem flestir ferlar verði rafvæddir sem mun leiða til aukinnar hagræðingar og einföldunar fyrir atvinnulífið og starfsmenn Skattsins. Rétt þykir að draga fram að rúmlega 99% tollskýrslna berast embættinu rafrænt og afgreiðist meirihluti þeirra á nokkrum mínútum.

Skatturinn telur nauðsynlegt að klára rafvæðingu ferilsins um stjórnun og nýtingu tollkvóta á þann hátt að kerfi Skattsins og Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins tali saman. Unnið er að rafvæðingu þess hluta ferilsins sem fram fer hjá Skattinum og stefnt að fullnægjandi tengingum við kerfi ráðuneytisins að því marki sem það er unnt. Auk þessa telur Skatturinn æskilegt að taka upp áhættustjórnunarkerfi sem sé sambærilegt og nágrannaríki Íslands hafa. Er það í takt við þær áherslur stofnunarinnar að styrkja enn frekar greiningarstörf, þ.m.t. áhættugreiningar. Nú þegar er hafin vinna með erlendum ráðgjöfum sem lýtur að tæknilegri aðstoð varðandi áhættustjórnunarkerfi til nota við tollframkvæmdina.“

2. Setja verður gæði gagna í forgang

„Skatturinn tekur undir með Ríkisendurskoðun um að mikilvægt sé að gæði gagna og viðbrögð við áskorunum þeim tengdum njóti forgangs, og er það í fullu samræmi við lykilákvarðanir í stefnumótunarvinnu stofnunarinnar. Vísbendingar eru um að villutíðni sé of há en ýmislegt hefur verið reynt í gegnum tíðina til að bæta gæði gagna, svo sem átaksverkefni nefnd villutíðniverkefni, fundahöld með hagsmunaaðilum, fræðsla o.fl.

Tilfni er til að áréttu að möguleikar tollyfirvalda til viðbragða við niðurstöðum villutíðnigreininga takmarkast af því að í íslenskum rétti hefur það engar afleiðingar í för með sér að skila inn röngum gögnum á tollafgreiðslustigi, en stjórnsýslusektir vegna innsendinga á röngum gögnum á þessu stigi í ferlinu þekkjast t.d. í Svíþjóð. Þá þurfa tollmiðlarar á Íslandi ekki að standast sérstakt próf þegar þeir fá starfsleyfi til tollmiðlunar sbr. ákvæði 4. tl. 48. gr. tollalaga nr. 88/2005. Þeir þurfa því eingöngu að sitja námskeið án nokkurra krafna um að standast hæfnismat. Skatturinn leggur til að þetta fyrirkomulag verði greint og skoðað nánar og mun skila úrbótatillögum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins um þetta efni á seinni hluta árs 2022.

Skatturinn tekur jafnframt undir með Ríkisendurskoðun að æskilegt er að tölvukerfi embættisins geti talast við innbyrðis í enn ríkari mæli en nú er. Það er hluti af yfirlýstri stefnu Skattsins að í kjölfar sameininga undanfarinna ára verði unnið markvisst að því að samnýta frekar þau gagnasöfn sem embættið hefur yfir að ráða en það er þáttur í framþróun greiningarstarfa hjá stofnuninni í heild. Þá hefur verið ákveðið að stofna sérstaka gagnavísindaeiningu sem verður staðsett á tæknisviði Skattsins og mun hennar hlutverk m.a. vera að aðstoða kjarnasvið embættisins við að auka gæði gagna og hámarka virði þeirra.“

3. Endurskipuleggja og efla þarf tollefirtlit og tollendurskoðun

„Skatturinn tekur undir með Ríkisendurskoðun að það þurfi að endurskipuleggja og efla tollasvið Skattsins þannig að betur sé unnt að sinna verkefnum sem snúa að tollefirtliti og tollrannsóknum.

Varðandi ábendingu Ríkisendurskoðunar um skort á fullnægjandi áhættumati vegna innflutnings landbúnaðarafurða þá er það mat Skattsins að stofnunin hafi nokkuð góða yfirsýn yfir þær áhættur sem eru til staðar varðandi landbúnaðarafurðir. Hér má benda á að kaflar tollskrárinnar er varða landbúnaðarafurðir hafa verið áhættugreindir og þegar verið farið yfir innflutning í hluta þeirra. Hér er bæði átt við kjöt, mjólkurafurðir, grænmeti, og einnig hefur verið farið í átaksverkefni vegna innflutnings blóma í samstarfi endurskoðunardeildar, tollafgreiðsludeildar og tollefirtlitsdeildar. Endurskoðun forvinnur greiningar út frá vöruliðum og síðan fer frával fram á grundvelli ýmissa vísbendinga um vörueikningum sem byggja á vörueikningum, nákvæmum innihaldslýsingum, vottorðum dýralækna og heimasíðum inn- og útflytjenda o.s.frv. Með þessu móti er því í flestum tilfellum hægt að varpa ljósi á hvaða vara kom raunverulega til landsins og hvort tollflokkun hafi verið rétt. Þessi vinna getur bæði verið fljótleg og einföld en einnig flókin og mannskaps- og tímafrek, allt eftir aðstæðum.

Skatturinn stefnir að því að efla enn frekar þá áhættugreiningu á landbúnaðarafurðum og annarri hágjaldavöru sem unnið hefur verið að á liðnum árum. Stærstu áskoranir eru annars vegar gæði gagna, sem nú er unnið að því að bæta, og hins vegar starfsmannafjöldi og umfang verkefna hefur gert það að verkum að erfitt hefur reynst að koma við framkvæmd ýmissa eftirlitsverkefna sem byggja á ábendingum (ytri eða innanhúss) sem og frumkvæðisvinnu sem leiðir af áhættugreiningu. Mikilvægt er að jafnvægi ríki á milli þess tíma sem eytt er í áhættugreiningu og endurskoðunarvinnu, og þá eru lögbundin verkefni tollgæslunnar umfangsmikil og fjölþætt og miklu skiptir að heildstæð forgangsröðun ráði mannaflaskiptingu.

Skatturinn telur alveg ljóst að efla þurfi eftirlitsburði tollgæslu til framtíðar litið rétt eins og önnur tekjuaflandi verkefni stofnunarinnar, t.a.m. skattefirtlit og rannsóknir. Að því verður stefnt eins og efni og aðstæður leyfa.“

4. Vöruskoðun landbúnaðarafurða verði gerð víðtækari og að viðvarandi verkefni tollasviðs Skattsins

„Mikilvægt er að draga fram að eftirlit með landbúnaðarvörum getur farið fram með ýmsum hætti, þ.e. við tollafgreiðslu, með endurskoðun og vöruskoðun. Ekki er alltaf þörf á vöruskoðun þótt slíkt geti hjálpað í sumum tilfellum þegar staðreyna þarf magn eða rétta tollflokkun. Þó er rétt að árétta að við tollafgreiðslu landbúnaðarafurða sem eru háðar leyfum eða á tollkvótum fer yfirleitt fram samanburður á tollskjöllum (farmbréfi, vörueikningum, tollskýrslu) og þeim upplýsingum sem eru í tollakerfinu. Að jafnaði fer því fram töluvert samtímaeftirlit með landbúnaðarvörum. Þessu til viðbótar kannar endurskoðunardeild innflutninginn eftir á. Í því skyni að styrkja eftirlit með innflutningi landbúnaðarafurða hafa þær verið viðvarandi verkefni endurskoðunardeildar síðan 2018, og frá 2020 hafa slík verkefni verið unnin í þverfaglegu samstarfi tollafgreiðslu, endurskoðunar og tollefirtlits.

Að mati Skattsins þarf slík vöruskoðun ávallt að byggja á greiningu eða ósk tollafgreiðslu- eða endurskoðunardeildar. Sérhæfing tollvarða á vettvangi leiðir enda til þess frumkvæðiseftirlit

tollvarða með landbúnaðarafurðum á vettvangi getur ekki skilað fullnægjandi árangri. Einnig er rétt að hafa í huga þau vandkvæði sem tengjast vöruskoðun á þessum sendingum. Fyrst má nefna viðkvæmni vörunnar sem slíkrar. Innflytjendur hafa í gegnum tíðina upplýst um að þeir telja mikla hættu á skemmdum vöru af þessu tagi við framkvæmd vöruskoðunar og kjósa því fremur að eftirlitið fari fram á starfsstöð þeirra. Farmflytjandi neitar hins vegar iðulega að senda vörusendinguna ótollafgreidda frá sér til að hægt sé að skoða hana í húsakynnum innflytjenda vegna ábyrgðar á greiðslu gjalda. Þá eru heimildir tollgæslu til að viðhafa vöruskoðun eftir tollafgreiðslu mun veikari en fyrir tollafgreiðslu enda eru valdheimildir tollgæslu bundnar við skoðun á ótollafgreiddum vörum sem eru á geymslustöðum fyrir ótollafgreiddar vörur. Með hliðsjón af þessu hefur eftirlit með landbúnaðarafurðum í flestum tilfellum farið fram í tollafgreiðslu og endurskoðun í stað vöruskoðunar.

Ljóst er að það hefur orðið töluverð fækkun starfa innan tollgæslunnar undanfarin þrjú ár og eins og fram hefur komið telur Skatturinn ljóst að efla þarf tollgæsluna til framtíðar litið. Miðað við núverandi mannafla og forgangsröðun gagnvart öðrum málaflokkum er ekki hægt að auka mikið við skoðanir á landbúnaðarvörum án þess að það hefði veruleg og óásættanleg áhrif á eftirlit með öðrum málaflokkum, en vert er að árétta að kaflar tollskrárinnar eru 97.”

5. Yfirstjórn tollamála þarf að tryggja samræmda tollframkvæmd og leysa úr álitamálum

„Skatturinn tekur undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt sé að ræða margvísleg álitamál á fundum framkvæmdastjórnar eftir því sem við getur átt, enda er það almennt viðtekið hjá stofnuninni.

Skatturinn telur enga launung á að fagleg skoðanaskipti áttu sér stað innan stofnunarinnar við meðferð þeirra álitaefna sem snerta tollflokkun umræddra osta sem og annarra vara sem innihalda osta. Það er afstaða Skattsins að ítarleg og gagnrýnin umræða um fagleg álitaefni sé forsenda vandaðrar efnislegrar niðurstöðu í flóknum málum, og að eðlilegt sé að einstakir starfsmenn eða hópar þeirra geti haft ólíka sýn á álitamál. Hin formlega niðurstaða mála, t.d. í formi ákvarðana, úrskurða og bindandi álita, sé yfirlýst afstaða stofnunarinnar og að baki henni standi stjórnendur rétt eins og viðkomandi sérfræðingar.

Skatturinn tekur einnig undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um mikilvægi alþjóðasamstarfs við tollframkvæmd. Við umfjöllun um alþjóðlegt samstarf á vettvangi tollamála er tilefni til að árétta að það er mjög tímafrekt og viðurhlutamikið að afla útflutningsskýrsla erlendis frá þrátt fyrir heimild í alþjóðasamningum um gagnkvæma aðstoð í tollamálum. Það getur tekið marga mánuði að afla örfárra útflutningsskýrsla og jafnvel er beiðnum hafnað ef þær eru of umfangsmiklar. Slík gagnaöflun er því úrræði sem er ákveðnum annmörkum háð. Ekki er fyrirséð að slík samskipti verði rafræn á milli landa í nánustu framtíð, þ.e. að tollyfirvöld geti kallað eftir útflutningsskýrslu með rafrænum hætti þegar við á. Hvað varðar tollflokkunarfundi WCO skal nefnt að slíkir fundir eru haldnir tvisvar á ári en sækja þarf sérstaklega um að koma máli þar að. Sé mál sent til ákvörðunar tollskrárnefndar WCO þá tekur við um þriggja til sex mánaða bið eftir fundi, og á fundinum er algengt að óskað sé eftir umhugsunartíma sem leiðir til frestunar um sex mánuði. Að kosningu lokinni hafa ríki a.m.k. þrjá mánuði til að setja fyrirvara um niðurstöðu kosninga, sé það gert þá eru þrjú mánuðir í næsta fund. Á næsta fundi kann einnig að vera settur fyrirvari um niðurstöðu kosninga, þá bætast aftur sex mánuðir við þetta ferli. Oftast eru einungis leyfðir tveir fyrirvarar í hverju máli en þó hefur það gerst að þeir verði fleiri. Það tekur s.s. oftast um ár að fá niðurstöðu í einfalt mál og þá að því gefnu að enginn setji

fyrirvara um niðurstöðuna. Flókin mál eru oftast um tvö ár í meðferð. Lengst hefur mál verið á borði nefndarinnar í yfir 10 ár. Þá er einnig hægt að afla ráðgefandi álits ráðsins, líkt og gert var varðandi flokkun IQF á árinu 2021, en slík álit eru yfirleitt hvorki bindandi né afgerandi, og þá forðast ráðið sérstaklega að taka afstöðu ef grunum er um ólík sjónarmið á milli aðildarríkja WCO, og vísar þess í stað á tollflokkunarfundi.

Samræmd úrlausn álitaefna í tollframkvæmd er m.a. tryggð með útgáfu bindandi álita um tollflokkun, sem er þá ákvörðun sem er bindandi fyrir Skattinn, starfsmenn stofnunarinnar og viðskiptavinum. Með hliðsjón af því að bindandi álitum um tollflokkun ber að svara innan 30 daga, og að tollafgreiðsla vara sem komnar eru til landsins þolir litla bið, þá getur verið vandasamt að sækja stoð í erlent samráð við tollflokkun á vöru.“

Viðbrögð fjármála- og efnahagsráðuneytis

1. Ráðast þarf í endurnýjun tölvukerfa tollasviðs Skattsins

„Hvað varðar tillögu Ríkisendurskoðunar um endurnýjun tölvukerfa tollasviðs Skattsins tekur ráðuneytið undir með Ríkisendurskoðun að mikil sóknarfæri séu fólgin í uppfærslu á tölvukerfum Skattsins. Ráðuneytið vinnur nú í samstarfi við Skattinn að verkefni sem snýr að stafvæðingu og endurnýjun grunnkerfa, þ.m.t. tollasviðs Skattsins. Fyrsta skrefið í verkefninu er ráðning nýs starfræns stjórnanda til Skattsins sem mun hafa skýrt umboð. Næstu skref verkefnisins snúa að uppbyggingu teymis í kringum starfræna vegferð Skattsins sem hefur það markmið að endurhanna ferla með stafvæðingu að leiðarljósi. Mikilvægt er að tollasvið Skattsins verði ekki eftirbátur tolyfirvalda í öðrum ríkjum hvað varðar upplýsingatækni og því nauðsynlegt að þau kerfi sem unnið er með séu reglulega endurmetin með hliðsjón af framþróun í gerð slíkra kerfa. Er þetta í samræmi við stefnu stjórnvalda um eflingu stafrænnar þjónustu ríkisstofnana.“

2. Setja verður gæði gagna í forgang

„Varðandi tillögu Ríkisendurskoðunar um að setja verði gæði gagna í forgang bendir ráðuneytið á að auki stafvæðing og uppfærsla tölvukerfa á vettvangi tollafgreiðslu á að vera til þess fallin að auka gæði gagna um viðskipti yfir landamæri. Gæði frumganga er forsenda nauðsynlegrar eftirvinnslu og framkvæmd árangursríkra greininga. Notagildi greininga og eftirvinnslu byggir allt sitt á gæðum frumganga og því mikilvægt að starfsmenn tollasviðs Skattsins hafi yfir að ráða tölvukerfi sem best getur nýst þeim við öflun þeirra gagna. Ráðuneytið fagnar því tillögum Ríkisendurskoðunar um að gæði gagna verði sett í forgang og mun halda áfram samtali við Skattinn um þær áskoranir sem nefndar eru í skýrslunni og lúta m.a. að tækjakosti, mannauði og skipulagi mála á sviði upplýsingatækni. Bætt gæði gagna er til þess fallið að auka traust og dýpka samtal um tollaframkvæmd á Íslandi en borið hefur á því á undanförunum misserum að misræmi í tölum, t.a.m. milli ESB og Íslands, skapi óþarfa óvissu um framkvæmd tollalaga.“

3. Endurskipuleggja og efla þarf tolleftirlit og tollendurskoðun

„Ríkisendurskoðun gerir tillögur um annars vegar endurskipulagningu og eflingu tolleftirlits og tollendurskoðunar og hins vegar að vöruskoðun landbúnaðarafurða verði gerð víðtækari og að viðvarandi verkefni tollasviðs Skattsins. Ráðuneytið tekur undir þessar tillögur

Ríkisendurskoðunar og mun eiga samráð við Skattinn um leiðir til úrbóta til að takast á við áskoranir Skattsins þessu tengdu.“

4. Vöruskoðun landbúnaðarafurða verði gerð viðtækari og að viðvarandi verkefni tollasviðs Skattsins

„Sjá svar við 3. lið hér að ofan.“

5. Yfirstjórn tollamála þarf að tryggja samræmda tollframkvæmd og leysa úr álitamálum

„Að lokum tekur ráðuneytið undir tillögu Ríkisendurskoðunar um að Skatturinn þurfi að tryggja samræmingu í tollframkvæmd og að leyst sé úr álitamálum í tollframkvæmd innan tollasviðs Skattsins með viðhlítandi hætti, hvort sem er með umræðum innan embættisins eða samstarfi á alþjóðavettvangi. Í þessu samhengi er bent á nýlega auglýsingu nr. 128/2021, um breytingu á viðauka I við tollalög, nr. 88/2005, sem rekja má til reglubundinna breytinga sem eiga sér stað á fimm ára fresti samkvæmt samþykkt Alþjóðatollstofnunarinnar á hinni samræmdu alþjóðlegu tollskrá. Breytingin er gerð til að laga tollaskrána að breyttum aðstæðum í hinu alþjóðlega viðskiptaumhverfi og vegna breyttra áherslna við eftirlit og upplýsingaöflunar. Að mati ráðuneytisins leiðir breytingin á tollskrá til þess að samræming í tollframkvæmd verði með betri hætti en ella.“

1 Innflutningur landbúnaðarafurða

1.1 Þróun tollverndar

Árið 2020 kom út skýrslan [Þróun tollverndar. Landbúnaðarvörur](#) sem hefur að geyma yfirlit yfir tollamál er tengjast landbúnaðarvörum. Í þessum yfirlitskafla er m.a. stuðst við þessa skýrslu, þ.e.a.s. hún er lögð til grundvallar kaflanum, en skýrslan var unnin af starfshópi sem skipaður var af sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra. Hópnum var falið að greina þróun tollverndar og stöðu íslensks landbúnaðar gagnvart breytingum í alþjóðlegu viðskiptaumhverfi. Í skýrslunni er fjallað um markaðsaðgang og tollaívilnanir í gegnum fríverslunar- og viðskiptasamninga sem Ísland hefur gert. Ítarlega er farið yfir þróun á innflutningi landbúnaðarafurða og innlendar framleiðslu síðasta áratuginn og fjallað er um þróun tollverndar og stuðning við landbúnað í alþjóðlegu samhengi. Helstu [niðurstöður](#) starfshópsins voru:

1. Erlend samkeppni hefur aukist töluvert með auknum innflutningi landbúnaðarvara síðasta áratuginn. Stærstu áhrifaþættirnir eru aukin eftirspurn vegna fjölgunar ferðamanna, breytingar á neysluvenjum og rýmri markaðsaðgangur fyrir innfluttar vörur til Íslands. Þar ber helst að nefna samninga Íslands við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur sem tóku gildi árið 2018. Eftirspurn eftir tollkvótum hefur aukist mikið undanfarin ár og opnir tollkvótar hafa verið veittir tímabundið á ákveðnum vörum þegar þær skortir á innlendum markaði.
2. Innlend framleiðsla virðist í flestum tilvikum ekki hafa haldið í aukna eftirspurn og hefur henni verið mætt í meira mæli með innflutningi. Sjá má að í ákveðnum vöruflokkum hefur framboð ekki náð að anna eftirspurn og hafa ákveðnar vörur verið fluttar inn á tiltölulega háum tollum á síðari árum, sem var fáheyrt fyrr á tímum. Framleiðsluferill margra landbúnaðarvara er langur og getur reynst erfitt fyrir framleiðendur að bregðast skjótt við breytingum á markaði. Markaðshlutdeild innfluttra vara hefur því almennt aukist nokkuð umfram innlendar vörur.
3. Dregið hefur úr tollvernd á ýmsum vörutegundum í formi tollaniðurfellinga, tollalækkana og aukinna tollkvóta. Stærsti einstaki áhrifaþátturinn eru samningar Íslands og ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur. Auknir tollkvótar hafa aukið markaðsaðgang hingað til lands á kjöti, ostum og unnum kjötvörum.
4. Samkvæmt OECD hefur tollvernd á Íslandi dregist saman yfir lengri tíma en breytilegt eftir því hvaða tímabil eru til skoðunar. Í alþjóðlegum samanburði er tollvernd mest hjá Íslandi samanborið við aðildarríki OECD og ESB, en hún er á svipuðu reki og hjá Noregi og Sviss.

Hagsmunasamtök bænda og fyrirtækja í afurðavinnslu og sölu gerðu [ítarlegar athugasemdir](#) við efnistöð og niðurstöður starfshópsins. Þær verða þó ekki raktar hér þar sem um almennt yfirlit er að ræða.

1.2 Almennt yfirlit

Stuðningur við íslenskan landbúnað er í meginráttum með tvenns konar hætti. Annars vegar er um að ræða búvörusamninga milli bænda og stjórnvalda sem kveða á um beinan stuðning í formi stuðningsgreiðslna og hins vegar er um að ræða óbeinan stuðning í gegnum tollvernd. Þannig eru lagðir sérstakir tollar á ákveðnar innfluttar landbúnaðarvörur sem hækka verð á þessum vörum en með því styrkist samkeppnisstaða innlendra framleiðslu gagnvart innflutningi. Hér verður stuttlega vikið að viðskiptasamningum sem í gildi eru en þeir móta að verulegu leyti umhverfi tolla.

1.3 EFTA – Fríverslunarsamtök Evrópu


Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) voru stofnuð í janúar 1960 en Ísland gerðist aðili að samtökunum hinn 1. mars 1970. Nú er um að ræða samtök fjögurra ríkja en auk Íslands eiga Liechtenstein, Sviss og Noregur aðild að samningnum. Samtökin gerðu með sér uppfærðan landbúnaðarsamning árið 2012 sem tók gildi hinn 1. júlí 2013; sá hluti samningsins sem fjallar um viðskipti með landbúnaðarvörur hefur verið endurnýjaður tvisvar sinnum.

1.4 WTO – Alþjóðaviðskiptastofnunin

Ísland gerðist aðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) með samningi sem tók gildi hinn 1. janúar 1995, sbr. lög um breytingar á lögum vegna aðildar Íslands að Alþjóðaviðskiptastofnuninni nr. 87/1995. Sérstaklega var kveðið á um markaðsaðgang landbúnaðarvara en þau atriði samningsins tóku gildi hinn 1. júlí 1995.

WTO-samningurinn hefur mótað regluverk og viðskiptaumhverfi sem enn er í gildi hér á landi.

Í samningnum er kveðið á um ákveðinn lágmarks markaðsaðgang fyrir ýmsar landbúnaðarvörur sem áður var að meginreglu bannað að flytja til landsins. Hér er aðallega um að ræða kjöt- og mjólkurafurðir. Þessi innflutningur var áður háður sérstökum takmörkunum. Með samningnum var tekin upp tollvernd í stað hafta og gjalda. Hluti samningsins sem veitir opnun á lágmarks markaðsaðgangi er veittur í formi tollkvóta. Þannig ber innflutningur samkvæmt þessum tollkvótum ekki svokallaðan verðtoll; þess í stað er svonefndur magntollur lagður á; hann er jafnan lægri en almennur magntollur.

Verðtollur 
lagður á eftir verðgildi

% af verðmæti vöru

Magntollur 
lagður á eftir magni

krónur per magn vöru

1.5 EES og ESB

Ísland gerðist aðili að Evrópska efnahagssvæðinu (EES) hinn 1. janúar 1994. Með samningnum varð Ísland hluti af innri markaði Evrópusambandsins (ESB) og innleiddi þar með alla löggjöf ESB er laut að meginreglum innri markaðarins, hinu svonefnda fjórfrelsi. Þannig voru innleiddar

reglur sem lutu að frjálssu flæði á vörum en það fól í sér að allir tollar og sambærileg gjöld voru felld niður á vörum í viðskiptum á milli aðildarríkja innri markaðarins. Tveir vörflokkar voru þó undanþegnir EES-samningnum og þar með þessari meginreglu, þ.e. sjávarafurðir og landbúnaðarvörur.

EES-samningnum er skipt í þrjá hluta, eða meginmál sem er 129 greinar, 49 bókanir og 22 viðaukar. Með samningnum féllu landbúnaðarvörur undir Bókun 2 (EFTA-ESB) sem síðar varð [Bókun 3](#). Undir þessa bókun falla allar landbúnaðarafurðir nema þær sem skilgreindar eru sem sérstaklega viðkvæmar, það er að segja vörur á borð við kjöt, egg, mjólk og ákveðnar tegundir blóma.

Ísland og ESB gerðu með sér samning á grundvelli 19. gr. EES-samningsins árið 2007 um viðskipti með landbúnaðarvörur, það er óunnar vörur, og tók hann gildi 1. mars sama ár. Leysti hann af hólmi eldri samning Íslands og Evrópubandalagsins frá árinu 1972. Nýi samningurinn fól í sér niðurfellingu tolla á ýmsar vörur, auk tollkvóta og gagnkvæmrar lækkunar tolla. Samningnum var m.a. ætlað að leiða til fjölbreyttara vöruframboðs, aukinnar verðsamkeppni og um leið að skapa ný sóknarfæri til útflutnings íslenskra landbúnaðarafurða.

Hinn 17. september 2015 voru undirritaðir nýir tvíhliða samningar Íslands og ESB um viðbótarfríðindi í viðskiptum með landbúnaðarvörur. Samningarnir komu meðal annars til vegna aukinna tækifæra í viðskiptum með lambakjöt og skyr í ríkjum ESB en á sama tíma var ljóst að gera þurfti ráð fyrir frekari ívilnunum á móti. Eftir óformlegar könnunarviðræður hófust eiginlegar samningaviðræður milli Íslands og ESB um mitt ár 2012 sem lauk með undirritun þremur árum síðar og formlegri gildistöku hinn 1. maí 2018. Leystu hinir nýju samningar eldri samninga af hólmi en með þeim voru tollkvótar auknir til muna, auk þess sem gerðar voru gagnkvæmar tollaniðurfellingar eða tollalækkanir á ýmsum unnum matvörum.

1.6 Bretland

Hinn 8. júlí árið 2021 tók gildi nýr fríverslunarsamningur Íslands, Noregs og Liechtenstein við Bretland vegna útgöngu Bretlands úr ESB. Um er að ræða yfirgripsmikinn samning sem nær til flestra viðskipta á milli ríkjanna og reglna sem hafa áhrif á þau. Þá felur samningurinn í sér gagnkvæmni samkvæmt nánari skilyrðum þegar kemur að vöruviðskiptum, þjónustuviðskiptum og opinberum innkaupum. Þess má geta að í samningnum er einnig í fyrsta skipti að finna sérstakan kafla um jafnréttismál og valdeflingu kvenna í viðskiptum. Þá inniheldur samningurinn enn fremur skuldbindingar á sviði umhverfisverndar og baráttu gegn hlýnun jarðar svo eitthvað sé nefnt. Samningurinn leysti af hólmi bráðabirgðasamkomulag milli ríkjanna sem hafði það markmið að viðhalda sömu tollakjörum í vöruviðskiptum milli ríkjanna og giltu á grundvelli EES-samningsins og annarra tengdra viðskiptasamninga.

1.7 Tvíhliða samningar og aðrir samningar

Auk EES-samningsins og EFTA-sáttmálans hafa verið gerðir ýmsir fríverslunarsamningar eða ívilnandi samningar um viðskipti með landbúnaðarvörur, svo sem við Kína (tók gildi 1. júlí 2014) og Hoyvíkur-samningurinn við Færeyjar (tók gildi 1. nóvember 2006). Nánari upplýsingar um fríverslunarsamninga Íslands er að finna á [vef utanríkisráðuneytisins](#).

1.8 Tollkvótar

Af um 2.000 tollskrárnúmerum í tollskrá er varða landbúnaðarvörur eru um 87% þeirra tollfrjáls í gegnum viðskiptasamninga við ESB. Á grundvelli tvíhliða samnings Íslands og ESB sem undirritaður var árið 2015 hefur tollkvótum, fyrir afmarkaða vöruflokka, verið úthlutað tvisvar á ári undanfarin ár.

„Tollkvóti veitir heimild til að flytja inn tiltekna vörur á engum eða lægri tollum. Þeir eru bundnir í alþjóðlegum og tvíhliða-samningum og taka ekki sjálfkrafa breytingum eftir neyslu eða eftirspurn. Breytingar á tollkvótum eru því háðar endurskoðun viðkomandi samninga. Í mörgum viðskipta-samningum er kveðið á um samráðsvettvang milli samningsaðila svo unnt sé að taka fyrir mál er varða framkvæmd og e.t.v. ágreiningsmál.“

EES-samningurinn tekur ekki til viðskipta með grunnvörur á sviði landbúnaðar en fjallað er um viðskipti með landbúnaðarafurðir í [19. grein samningsins](#). Þar segir:

1. Samningsaðilar skulu taka til athugunar alla erfiðleika sem upp kunna að koma í viðskiptum þeirra með landbúnaðarafurðir og leitast við að finna viðeigandi lausn á þeim.

2. Samningsaðilar skuldbinda sig til að halda áfram viðleitni sinni til að auka smám saman frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir.

3. Í þeim tilgangi skulu samningsaðilar framkvæma endurskoðun á skilyrðum fyrir viðskipti með landbúnaðarafurðir fyrir árslok 1993 og á tveggja ára fresti þaðan í frá.

4. Samningsaðilar munu, í ljósi þeirra niðurstaðna sem fást af þessari endurskoðun, innan ramma landbúnaðarstefnu hvers um sig og með tilliti til niðurstaðna Úrúgvæ-viðræðnanna, ákveða, innan ramma samnings þessa, á grundvelli fríðinda, með tvíhliða eða marghliða hætti og með gagnkvæmu samkomulagi sem er hagstætt hverjum aðila, frekara afnám hvers kyns viðskiptahindrana í landbúnaði, að meðtöldum þeim viðskiptahindrunum sem leiðir af ríkiseinkasölum í viðskiptum á sviði landbúnaðar.

Á grundvelli 19. greinar EES-samningsins hafa verið gerðir sérstakir samningar um viðskipti með landbúnaðarafurðir sem innihalda tollkvóta. Þannig voru til að mynda í gildi tollkvótar fyrir innflutning á kjöti og osti frá ESB á árabílinu frá 2007 til 2018 en þeir voru auknir með nýjum samningum sem tóku gildi 19. október 2017 en komu til framkvæmdar 1. maí 2018. Gert er ráð fyrir að innleiða samninginn að fullu á fjórum árum. Hér er um að ræða umfangsmestu tollkvóta sem í boði eru vegna innflutnings landbúnaðarafurða til Íslands, sjá upplýsingar um tollkvóta á vöruliði í töflu 1.1.

Tafla 1.1 Tollkvótar frá Evrópusambandinu

Vöruliður	Tollsk.nr.	Tollur		Tonn	Innleiðing nýs samnings á fjórum árum (tonn)			
		%	Kr./kg.		2018	2019	2020	2021>
Nautakjöt	0201/02	0%	0	100	199	398	547	696
Svínakjöt	0203	0%	0	200	367	700	700	700
Alifuglakjöt	0207	0%	0	200	419	856	856	856
Alifuglakjöt – lífrænt	úr 0207	0%	0	0	67	200	200	200
Kjöt – saltað, þurrkað, reykt	úr 0210	0%	0	50	83	100	100	100
Sérostur (PDO/PGI)	úr 0406	0%	0	20	57	130	185	230
Ostur	0406	0%	0	80	130	230	305	380
Pylsur o.þ.h.	úr 1601	0%	0	50	117	250	250	250
Unnar kjötvörur	1602	0%	0	50	130	290	400	400

Heimild: [Próun tollverndar. Landbúnaðarvörur](#) (2020).
Byggt á gögnum frá atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti

Auk tollkvóta frá ESB eru í gildi tollkvótar samkvæmt aðildarsamningi að Alþjóðaviðskiptastofnuninni (WTO) en þeir eru veittir til þess að tryggja lágmarksaðgang á ýmsum landbúnaðarvörum. Ísland hafði gerst aðili að GATT-samningnum 21. apríl 1968 og varð síðar stofnaðili að Alþjóðaviðskiptastofnuninni sem tók við af GATT. Stærð WTO-tollkvótanna, sem komu til framkvæmda á árunum 1995-2000, miðaðist í öndverðu við 3-5% af meðalneyslu viðkomandi vara á árabílinu 1986-88. Þessir kvótar hafa ekki breyst frá því sem samið var um í Úrúgvæviðræðum GATT, sem leiddu af sér stofnun WTO árið 1995. Ekki er um verðtoll að ræða, heldur magntoll sem lagður er á hvert kíló, en hann tekur breytingum frá ári til árs skv. ákveðinni aðferðarfræði sem felur í sér breytingar á gengi krónunnar. Tollkvótinn er auglýstur í sérstakri [reglugerð \(nr. 541/2021\)](#), þeirri síðustu frá árinu 2021 en um er að ræða innflutning á nauta-, svína-, kinda-, geita- og alifuglakjöti, smjöri, ostum, fuglseggjum og afurðum þeirra og unnum kjötvörum.

Þá eru í gildi sérstakir tollkvótar vegna innflutnings á blómum og pottaplöntum (til að mynda rósum og afskornum blómum sem gefinn er upp í stykkjatali). Úthlutun fer fram samkvæmt 65. gr. búvörulaga nr. 99/1993 og er úthlutað til sex mánaða í senn (jan.-jún. og júl.-des.) og ber innflutningur innan tollkvóta 30% verðtoll en engan magntoll. Utan tollkvóta bera þessar vörur 30% almennan toll og magntoll á bilinu 95 kr. til 200 kr. stykkið.

Í tengslum við EFTA-samstarfið (innflutningur frá Sviss og Noregi) er ákveðinn tollkvóti á reykt og saltað nautgripakjöt (10 tonn), ost og ysting (15 tonn) og smurost (13 tonn) og bera þessar vörur hvorki verðtoll né magntoll innan uppgefins tollkvóta.

Svonefndir opnir tollkvótar, sem heimilt var að úthluta á grundvelli búvörulaga, hafa nú verið aflagðir (frá og með 2019).

1.9 Stjórnun tollkvóta

Árið 2018 skipaði sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra fimm manna starfshóp um endurskoðun á regluverki um úthlutun tollkvóta landbúnaðarvara. Hlutverk starfshópsins var að endurskoða núverandi fyrirkomulag um úthlutun tollkvóta og finna leiðir til þess að koma ávinningnum sem skapast með þessum takmörkuðu gæðum í meira mæli til neytenda í formi lægra vöruverðs. Tilfni skipunar starfshópsins voru ofangreindir tollasamningar Íslands og ESB sem tóku gildi hinn 1. maí 2018. Hópurinn skilaði af sér [skýrslu](#) í janúar 2019. Í framhaldi af vinnu starfshópsins var lagt fram frumvarp á Alþingi með hliðsjón af tillögum sem fram komu í skýrslu hópsins. Meirihluti starfshópsins lagði fram tillögur um svokölluð hlutdeildarskírteini, þ.e.a.s. að almenningur hafi sem mestan efnahagslegan ávinning af því að úthluta tollkvótum Evrópusambandsins og Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar til landsmanna í formi hlutdeildarskírteina. Þá lagði meirihluti starfshópsins einnig til hollenskt útboð á tollkvótum:

„Tollkvótar eru auglýstir og hafa þeir sem hafa hug á að taka þátt í útboðinu allt að tvær vikur til að skrá sig. Hver og einn þátttakandi þarf að greiða skráningargjald sem skal aldrei verða hærra en nemur þeim kostnaði sem er við útboðið. Aðeins þeir sem skrá sig og greiða gjaldið hafa rétt til að taka þátt í útboðinu. Þátttakendur leggja fram tilboð fyrir ákveðinn tímafrest. Ef heildartilboð eru undir eða jöfn því magni sem í boði er, fá bjóðendur það sem þeir sóttust eftir. Útboðsverðið verður jafnt lægsta verði sem boðið var. Sé heildarmagn tilboða meira en það sem í boði er, skal miða við lægsta samþykktu tilboðið og ræður það verði á því magni sem er úthlutað. Tollkvótar eru ekki framseljanlegir.“

Í skýrslunni [Próun tollverndar. Landbúnaðarvörur](#) (2020) sem hér var stuðst við kemur fram að frá árinu 2018 fór meðalútboðsverð lækkandi, en þá hófst innleiðing nýrra og aukinna tollkvóta. Útboðsverð lækkar enn fremur nokkuð árið 2020 og telja skýrsluhöfundar fyrrnefndrar skýrslu að fyrir því geti einkum legið þrjár ástæður:

1. Heimsfaraldur Covid-19 olli því að eftirspurn í tollkvóta var minni en í venjulegu árferði.
2. Meira magn var í boði en árin á undan.
3. Nýtt fyrirkomulag á úthlutun tollkvóta (jafnvægisútboð) kann að hafa haft nokkur áhrif þó ljóst sé að meiri reynsla þurfi að koma á þá aðferðarfræði í venjulegu árferði.

Í desember 2020 voru samþykkt lög nr. 136/2020 um breytingu á búvörulögum (úthlutun tollkvóta) í þá veru að taka upp tímabundið eldra útboðsfyrirkomulag um úthlutun tollkvóta þannig að verð þeirra miðist af fjárhæð tilboða hverju sinni. Var þetta gert með það að markmiði að lágmarka áhrif heimsfaraldurs kórónuveiru á innlenda framleiðslu landbúnaðarafurða í ljósi erfiðra aðstæðna á markaði. Er fyrirkomulagi þessu ætlað að gilda til 1. ágúst 2022.

1.10 Þróun á umfangi innflutnings

Ríkisendurskoðun skoðaði þróun innflutnings á landbúnaðarvörum samkvæmt tollskrá, þ.e.a.s. vörur sem flokkast í kafla 2, 4, 6, 7, 16, 19 og 21 á tímabilinu 2016 til 2020.

Flokkur I	Flokkur II	Flokkur IV
2. kafli Kjöt og ætir hlutar af dýrum	6. kafli Lifandi tré og aðrar plöntur, blómlaukar, rætur og þess háttar, afskorin blóm og lauf til skrauts	16. kafli Framleiðsla úr kjöti, fiski eða krabbadýrum, lindýrum eða öðrum vatnahryggleysingjum
4. kafli Mjólkurafurðir, fuglaegg, náttúrulegt hunang, ætar vörur úr dýraríkinu o.fl.	7. kafli Matjurtir og tilteknar rætur og hnyði	19. kafli Framleiðsla úr korni, fínmöluðu mjóli, sterkju eða mjólk, sætabrauð
		21. kafli Ýmis matvælaframleiðsla

Séu árin 2016 og 2020 borin saman sést að innflutningur hefur dregist saman um 5,6% á vörum sem flokkast undir 2. kafla tollskrár en aukist í hinum köflunum sem Ríkisendurskoðun hafði til skoðunar. Samanlögð aukning á innflutningi samkvæmt þessum sjö köflum tollskrár sem Ríkisendurskoðun kannaði nam alls 10,6%, úr 47.281 tonnum árið 2016 í 52.291 tonn árið 2020., sjá nánar í töflu 1.2.

Tafla 1.2 Þróun innflutnings á landbúnaðarvörum

Tollflokkur	Innflutningur 2016 í tonnum	Innflutningur 2020 í tonnum	Mismunur milli ára í tonnum	Hlutfallslegur munur
2. kafli	3.099.361	2.925.248	-174.113	-5,6%
4. kafli	754.423	1.199.759	445.336	59,0%
6. kafli	781.868	1.192.154	410.286	52,5%
7. kafli	17.085.045	17.837.955	752.910	4,4%
16. kafli	870.590	1.559.968	689.378	79,2%
19. kafli	15.846.316	17.772.027	1.925.711	12,2%
21. kafli	8.843.033	9.803.734	960.701	10,9%
Samtals	47.280.636	52.290.845	5.010.209	10,6%

Heimild: Skatturinn

Dæmi um vöruliði þar sem mikil breyting hefur verið á innflutningi milli árana 2016 og 2020:



0203 Svínakjöt,
nýtt, kælt eða fryst

1.023%
aukning



0406 Ostur
og ystingur

3.487%
aukning



0402 Mjólk
og rjómi

1.233%
aukning



0705 Salat
og síkoría

942%
aukning



0207 Kjöt og ætir
hlutar af alifuglum

98,9%
samdráttur



0210 Kjöt af dýrum
(saltað, þurrkað og reykt)

99,9%
samdráttur

2 Tollafgreiðsla

141

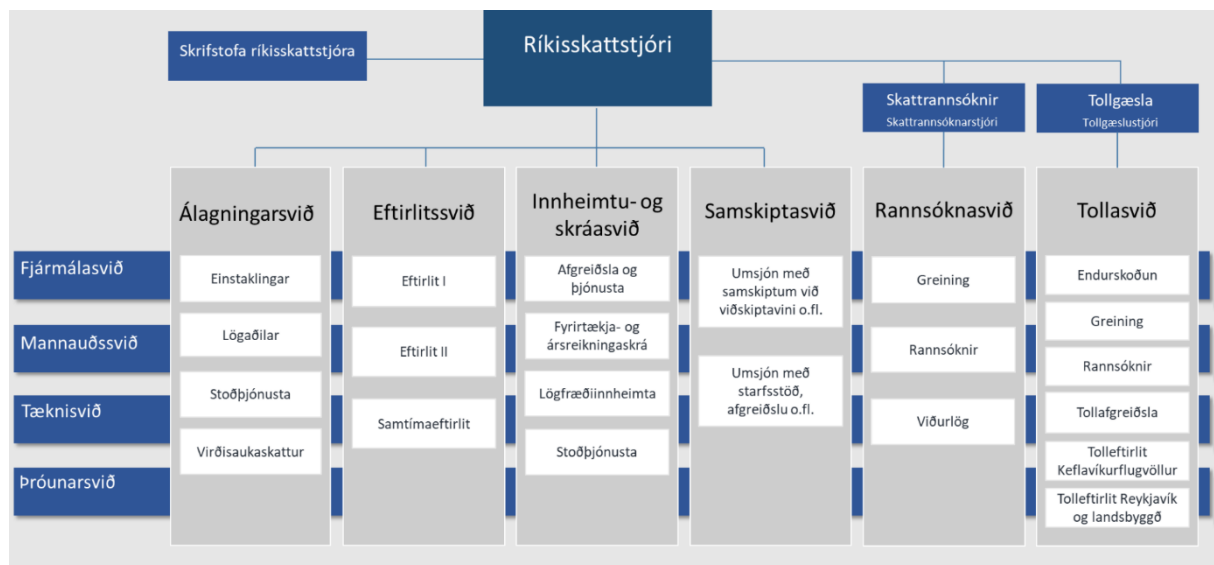
starfsmaður á
tollasviði
Skattsins 1.
desember 2020

Hinn 1. janúar 2009 var landið gert að einu tollumdæmi. Þá var embætti tollstjóra, (áður tollstjórans í Reykjavík) falið að annast tollframkvæmd í landinu öllu en nokkrum árum áður höfðu umdæmin verið 26. Með lögum nr. 141/2019 voru embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra sameinuð í stofnun sem nefnist Skatturinn sem stýrt er af ríkisskattstjóra. Beint undir ríkisskattstjóra heyrir tollgæslustjóri sem stýrir tollasviði sem fer með málefni tollafgreiðslu, tolleftirlits, tollendurskoðunar o.fl.

2.1 Skatturinn

Á tollasviði Skattsins störfuðu hinn 1. desember 2020 alls 141 starfsmaður skv. upplýsingum frá Skattinum en hafði þá fækkað um 29 frá 1. desember 2018 en fjölgað um 2 frá 1. desember 2016 þar sem talsverð fjölgun varð á milli árunna 2016 og 2018. Sjá skipurit Skattsins á mynd 2.1.

Mynd 2.1 Skipurit Skattsins



Heimild: Skatturinn

Í töflu 2.1 er sýnd skipting starfsmanna í deildir innan tollasviðs og þróun undanfarin fimm ár. Samanburður á fjölda starfsmanna milli deilda er þó háður ákveðnum takmörkunum vegna annars vegar sameiningar embætta tollstjóra og ríkisskattstjóra sem og skipulagsbreytinga innan embættis tollstjóra á árunum 2016–19.

Tafla 2.1 Skipting starfsmanna tollasviðs í deildir m.v. 1. desember ár hvert

	2020	2019	2018	2017	2016
Skrifstofa tollgæslustjóra ¹⁾	8	11	10	9	9
Tollendurskoðun	3	3	3	5	4
Greining ²⁾	6	6	6	23	18
Rannsókn	5	4	3	3	2
Tollafgreiðsla ³⁾	24	23	34	30	29
Tolleftirlit Keflavíkurflugvöllur ⁴⁾	49	56	59	35	30
Tolleftirlit RVK og landsbyggð ⁵⁾	46	48	40	38	32
Deildarstjórar og aðstoðaryfirtollv. ⁶⁾		10	16	16	15
Samtals	141	161	170	159	139

1) Forstöðumaður tollasviðs, sérverkefni og stoðþjónusta, þróunarsvið gæðamál og skrifstofa tollstjóra.

2) Skipuritið hjá tollasviði breyttist 15.9.2018. Með breytingunni fluttist hluti greiningardeildar undir tollaefirlit á Keflavíkurflugvelli, eftir urðu 7 starfsmenn í greiningu á Tryggvagötu.

3) Tollafgreiðsla og lögfræðideild Tryggvagötu, þ.m.t. VRA sérfræðingur og tollskrársérfræðingur.

4) Starfsmenn fluttir í aðrar deildir 2020 frá KEF.

5) Starfsmönnum í tímavinnu fækkað á Austurlandi árið 2020.

6) Starfsmenn sem skiptast frá árinu 2020 á aðrar skipulagseiningar.

Heimild: Skatturinn

2.2 Gæðakerfi tollyfirvalda

Handbók Skattsins um tollamál er hýst í gæðakerfinu Coredata. Einnig er að finna gæðaskjöl í ferlahúsi sem hýst er á innri vef embættisins en ferlahús Tollstjóra er myndræn framsetning á ferlum embættisins. Gæðakerfi Tollstjóra var vottað skv. ISO 9001 árið 2015. Vottunin náði til allrar starfsemi Tollstjóra og því eru til gæðaskjöl fyrir alla þætti starfseminnar eins og hún var þá. Þó er mismunandi, eftir eðli starfseminnar, hversu ítarleg gæðaskjölin eru. Skráð verklag er að sögn Skattsins til stöðugrar athugunar og ítarleg skráning fer fram þegar það er talið auka líkur á því að kröfur séu uppfylltar. Að mati starfsmanna Skattsins var framangreint ferlahús unnið af vanefnum og ekki hefur tekist að fylgja því nægjanlega eftir að gögn þar inni séu uppfærð reglulega. Sem dæmi kom í ljós við skoðun að ekki eru öll skjöl virk í ferlahúsi og mismunandi er hvernig skjölum hefur verið haldið við. Meðal þeirra gagna sem Ríkisendurskoðun óskaði eftir í tengslum við úttektina var verklagsregla um tollendurskoðun. Í ljós kom að það gæðaskjal var ekki virkt í ferlahúsi en gengið var frá staðfestingu verklagsreglunnar í kjölfar fundarins og hún send Ríkisendurskoðun að því loknu. Nánar er fjallað um verklag við tollendurskoðun í kafla 3.

Ríkisendurskoðun bendir á að verklagsreglur þurfi að vera endurmetnar með reglubundnu millibili og að þess sé gætt að starfsfólk fái ávallt viðeigandi kynningu og þjálfun í þeim verklagsreglum sem í gildi eru hverju sinni.

2.3 Tollalög

Núgildandi [tollalög nr. 88/2005](#) tóku gildi 1. janúar 2006. Voru með þeim gerðar ýmsar breytingar frá eldri tollalögum m.a. vegna mikilla breytinga í starfsumhverfi tollyfirvalda, lækkunar tolla og breyttu viðskiptaumhverfi. Aukinn hraði í viðskiptum ásamt örum framförum í tölvutækni og stóruknum samgöngum milli landa með tilheyrandi vöruviðskiptum voru

meðal þess sem hafði hvað mest áhrif á breytt umhverfi. Tollyfirvöld á Íslandi tóku fyrst upp rafræna skeytamiðlun árið 1991 og VEF-tollafgreiðsla hófst árið 2001. Leiddi þessi þróun til þess að tollafgreiðslutími varð mun styttri en áður sem enn fremur leiddi til breyttra aðferða við tolleftirlit. Við endurskoðun tollalaganna var miðað að því að vöruviðskipti milli Íslands og annarra landa yrðu sem greiðust en jafnframt að tollyfirvöld gætu sinnt því hlutverki sínu að tryggja eftirlit með ólöglegum innflutningi og að álagning aðflutningsgjalda væri rétt. Í viðauka I við tollalögin er að finna tollskrá Íslands.

Lögunum hefur frá gildistíma þeirra verið breytt rúmlega 60 sinnum og eru breytingarnar margvíslegar en margar þeirra tengjast viðbrögðum við efnahagskreppunni 2008.

2.4 Álagning tolla

Meginreglan samkvæmt 3. gr. [tollalaga](#) er sú að hver sá sem flytur inn vöru til landsins til endursölu, afhendingar án endurgjalds eða eigin nota eða verður ábyrgur fyrir greiðslu tolla samkvæmt ákvæðum laganna skal greiða aðflutningsgjöld af vörunni við innflutning til landsins í samræmi við ákvæði tollskrár. Þetta eru eftir atvikum:

- a. Tollar
- b. Vörugjöld
- c. Virðisaukaskattur
- d. Ýmis önnur gjöld sem kunna að leggjast á við innflutning vöru til landsins

Þó er í 4. gr. sömu laga kveðið á um tiltekna aðila sem ekki greiða toll af innfluttum vörum með takmörkunum þó. Þessir aðilar eru sendiráð, sendiræðismannsskrifstofur, sendierindrekar, sendiræðismenn erlendra ríkja auk kjörræðismanna erlendra ríkja að því er varðar tilteknar skrifstofuvörur. Enn fremur er í greininni tekið fram að takmörkuð tollskylda hvíli á aðilum sem undanþegnin eru tollskyldu með sérstökum lögum eða á grundvelli alþjóðasamninga og tvíhliða samninga þ.m.t. Atlandshafsbandalagið, Samstarf í þágu friðar og herlið Bandaríkjanna. Samkvæmt 4. gr. tollalaga setur ráðherra nánari [reglur](#) um tollfrelsi.

2.4.1 Almennir tollar/kvótar/lækkun/niðurfellingar

Samkvæmt 5. gr. tollalaga skal greiða toll af vörum sem fluttar eru inn á tollsvæði ríkisins og miðast tollur við það sem er mælt fyrir í tollskrá. Tollur er annars vegar lagður á sem verðtollur á tollverð vöru eða sendingar sem er viðskiptaverð, þ.e.a.s. það verð sem raunverulega er greitt fyrir eða ber að greiða fyrir vöru, og hins vegar sem magntollur á vörumagn eftir því sem greinir í tollskrá. Þó má finna reglur um tollfrjálsar vörur og heimildir til niðurfellingar, lækkunar eða endurgreiðslu tolls í 6. og 7. gr. laganna.

Samkvæmt skuldbindingum í samningum um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO) eru gefnir út tollkvótar sem, samkvæmt 12. gr. tollalaga, miðast við magn sem tilgreint er fyrir hvert árána 1995 til og með 2000 (sjá einnig kafla 1.8). Þessi ár afmarka framkvæmdatímabil þeirra skuldbindinga sem um var samið í aðdraganda stofnunar WTO, þ.e. Úrúgvæviðræðum GATT. Um úthlutun þessara tollkvóta fer samkvæmt 65. gr. búvörulaga en sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra úthlutar tollkvótum fyrir landbúnaðarvörur samkvæmt viðaukum IIIA og B við tollalög. Þannig bera þær vörur sem fluttar eru inn samkvæmt viðauka IIIA 32% toll af grunntaxta viðkomandi vöruhlíðar miðað við SDR/kg. Tollur á þær vörur, sem fluttar eru inn samkvæmt tollkvótum í viðauka IIIB, skal vera 30% en þó eigi hærra en í viðaukanum greinir. Í viðaukum IVA og B eru tilgreindir tollkvótar sem ráðherra er fer með málefni landbúnaðar

úthlutar skv. 65. gr. A búvörulaga. Þá úthlutar sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra einnig tollkvótum samkvæmt öðrum skuldbindingum Íslands um innflutning á landbúnaðarvörum í fríverslunar- og milliríkjasamningum, þ.m.t. vegna ESB.

Sumar vörur eru undanþegnar virðisaukaskatti við innflutning þó greiða þurfi af þeim önnur gjöld. Þannig getur innflytjandi átt rétt á lækkun eða niðurfellingu vörugjalds af ökutækjum í ákveðnum tilvikum (t.a.m. leigubifreiðar, bifreiðar til ökukennslu og bifreiðar til útleigu hjá ökutækjaleigum). Senda ber [umsókn](#) til Skattsins um undanþágu, endurgreiðslu og/eða niðurfellingu aðflutningsgjalda.

2.5 Samræmd tollskrá

[Tollskrá](#) er skipt upp í 21 flokk og 97 kafla. Hún er alþjóðlegt flokkunarkerfi yfir flytjanlegar vörur og er samin af Tollasamvinnuráðinu í Brussel (nú WCO) upp úr eldra kerfi sem notað var á Íslandi til áramóta 1987-88. Kerfið heitir á ensku „Harmonised System“ og er jafnan stytt í HS. Tollskráin er því eins konar alþjóðlegt tungumál um vörur og hafa nærri 150 þjóðir heims tekið upp þetta kerfi.

„Skráin er ekki eingöngu með það fyrir augum að flokka vörur til tollaálagningar heldur er hún þannig upp byggð að nota má hana í fjölbreyttum tilgangi. Til að mynda hafa hagstofur tekið þessa skrá til nota við upplýsingaöflun í verslunarskýrslur og hafa lagt af eldri kerfi (SITC). Það kerfi var auk gömlu tollskrárinnar notað við uppbyggingu HS. Þetta þýðir að útflutningur er einnig flokkaður eftir HS.“

2.5.1 Kaflaskipti tollskrár

Íslensku tollskrána er að finna í viðauka I við tollalög nr. 88/2005. Eins og fram kemur að ofan er henni skipt í 21 flokk og 97 kafla, sjá töflu 2.2. Í framangreindum 97 köflum að finna 8.774 vöruliði, en af þeim bera 871 vöruliður verðtoll og 388 magntoll. Margir af þeim vöruliðum sem bera tolla bera bæði verð- og magntolla.

Tafla 2.2 **Kaflaskipti íslensku tollskrárinnar**

Flokkur	Kaflar	Skýring
Flokkur I	1.-5. kafli	Lifandi dýr; vörur úr dýraríkinu
Flokkur II	6.-14. kafli	Vörur úr jurtaríkinu
Flokkur III	15. kafli	Feiti og olíur úr jurta- og dýraríkinu og klofningsefni þeirra; unnin matarfeiti; vax úr dýra- eða jurtaríkinu
Flokkur IV	16.-24. kafli	Unnin matvæli; drykkjarvörur, áfengir vökvar og edik; tóbak og framleitt tóbakslíki
Flokkur V	25.-27. kafli	Vörur úr steinaríkinu
Flokkur VI	28.-38. kafli	Vörur til efnaíðnaðar og tengds iðnaðar
Flokkur VII	39.-40. kafli	Plast og vörur úr því; gúmmí og vörur úr því
Flokkur VIII	41.-43. kafli	Óunnar húðir og skinn, leður, loðskinn og vörur úr þeim; reiðtygi og aktygi; ferðabúnaður, handtöskur og áþekkar hirslur; vörur úr dýraþörmum (þó ekki silkiormaþörmum)
Flokkur IX	44.-46. kafli	Viður og vörur úr við; viðarkol; korkur og vörur úr korki; framleiðsla úr stráí, úr espartó eða öðrum fléttiefnum; körfugerðarvörur og tágasmíði
Flokkur X	47.-49. kafli	Deig úr við eða öðru trefjakenndu sellulósaefni; endurheimtur pappír eða pappi (úrgangur og rusl); pappír og pappi og vörur úr honum
Flokkur XI	50.-63. kafli	Spunaefni og spunavörur
Flokkur XII	64.-67. kafli	Skófátnaður, höfuðfátnaður, regnhlífur, sólhlífur, göngustafir, setustafir, svipur, keyri og hlutar til þeirra; unnar fjaðrir og vörur úr þeim; gerviblóm; vörur úr mannshári
Flokkur XIII	68.-70. kafli	Vörur úr steini, gipsefni, sementi, asbesti, gljásteyni eða áþekktum efnum; leirvörur; gler og glervörur
Flokkur XIV	71. kafli	Náttúrlegar eða ræktaðar perlur, eðalsteinar eða hálfedalsteinar, góðmálmur, málmar klæddir góðmálmi, og vörur úr þessum efnum; glysvarningur; mynt
Flokkur XV	72.-83. kafli	Ódýrir málmar og vörur úr ódýrum málmi
Flokkur XVI	84.-85. kafli	Vélbúnaður og vélræn tæki; rafbúnaður; hlutar til þessara vara; hljóðupptöku- og hljóðflutningstæki, mynda- og hljóðupptökutæki og mynda- og hljóðflutningstæki fyrir sjónvarp, og hlutar og fylgihlutir til þess konar vara
Flokkur XVII	86.-89. kafli	Ökutæki, loftför, fljótandi för og hliðstæð flutningatæki
Flokkur XVIII	90.-92. kafli	Áhöld og tækjabúnaður til optískra nota, ljósmyndunar, kvikmyndunar, mælinga, prófunar, nákvæmnivinnu, lyflækninga eða skurðlækninga; klukkur og úr; hljóðfæri; hlutar og fylgihlutir til þeirra
Flokkur XIX	93. kafli	Vopn og skotfæri; hlutar og fylgihlutir til þeirra
Flokkur XX	94.-96. kafli	Ýmsar framleiddar vörur
Flokkur XXI	97. kafli	Listaverk, safnmunir og forngripir

Heimild: Skatturinn

2.5.2 Túlkunarreglur tollskrár

[Túlkunarreglurnar](#) eru meginreglur um þær aðferðir sem beita skal við tollflokkun vöru. Þær eru sex og er raðað upp í nokkurs konar forgangs röð. Það þýðir meðal annarra orða að sú fyrsta er sú æðsta og svo koll af kolli. Reglurnar eru fyrst og fremst til skýringa fyrir þá sem nota tollskrána og er hér lýst þýðingu þessara reglna:

1. Samkvæmt túlkunarreglu eitt má ekki flokka eftir fyrirsögnum flokka og kafla tollskrár. Fyrirsagnir eru einungis til leiðbeiningar.
2. Túlkunarregla tvö er í tveimur liðum:
 - a. Ófullgerðar vörur flokkast eins og fullgerðar nema þeirra sé getið einhvers staðar í öðrum vöruliðum eða athugasemdum. Sama á við um ósamsettar eða sundurtekna vörur.
 - b. Áréttað er að efni flokkast yfirleitt eins þó það sé í sambandi við önnur efni svo fremi að sú blöndun hafi ekki í för með sér breytingu á tollflokki.
3. Túlkunarregla þrjú getur verið mjög erfið í framkvæmd því oft getur verið uppi ágreiningur um hvaða þáttur eða atriði það er sem einkennir tiltekna vörur eða vörusamstæður. Það er ýmislegt sem þarft er að skoða við beitingu þessarar túlkunarreglu. Sem dæmi má nefna eftirfarandi: Eðli og efni vörunnar, umfang, þyngd, magn, verðmæti, gæði eða meginhlutverk við notkun.
4. Túlkunarregla fjögur fjallar um vandamál sem ólíklegt er að komi upp. Þessi regla er fyrst og fremst sett til að gera tollflokki á nýjum vörum mögulega og brúa það bil sem myndast milli þess að slíkar vörur komi á markað og nauðsynlegar breytingar þeirra vegna séu gerðar á tollskránni. Venjulega eru slík vandamál leyst með því að beita endavöruliðum skrárinnar, „Aðrar vörur“ eða „Annað“.
5. Túlkunarregla fimm er í tveimur liðum og fjallar um tollmeðferð á umbúðum um vörur. Í fyrsta lagi varanlegum umbúðum og í öðru lagi venjulegum flutningsumbúðum. Reglan er sett fyrst og fremst í þeim tilgangi að samræma tollmeðferð á umbúðum í þeim löndum sem nota HS-flokkunarkerfið.
6. Boðskapur sjöttu og síðustu túlkunarreglunnar er í sem stystu máli sá að við tollflokki í undirliði (tollskrárnúmer) er beitt sömu meginreglum og beita á við flokki í vöruliði. Jafnframt er það undirstrikað að einungis verði þeim reglum beitt við jafnsetta undirliði, þ.e. undirliði í sama vöruliði: fyrst er flokkurinn fundinn, síðan kaflinn, þá vöruliðurinn og loks undirliðurinn. Síðast er flokkað í skiptiliði ef þeir eru einhverjir.

2.5.3 Tollflokki

Samkvæmt 20. gr. tollalaga skulu inn- og útflytjendur færa vöru til tollflokks í viðeigandi tollskjölum samkvæmt almennum reglum um túlkun tollskrár. Tollflokki vöru er því á ábyrgð inn- og útflytjenda. Leiki vafi á um tollflokki vöru eða óski inn- eða útflytjandi eftir staðfestingu Skattsins á tollflokki vöru getur hann leitað eftir [bindandi áliti](#) embættisins á tollflokki vörunnar og tryggt sér þannig fyrir fram að tollflokki vörunnar sé rétt og í

samræmi við lög og túlkun tollyfirvalda. Álitið er bindandi í þrjú ár fyrir bæði tollyfirvöld og innflytjanda.

„Innflytjandi þarf því ekki að eiga von á því að tollyfirvöld endurákvæði aðflutningsgjöld vegna innflutnings þar sem fengist hefur bindandi tollflokkun vöru. Innflytjandinn veit því þá þegar við innflutning vörunnar hvaða gjöld teljast vera réttilega álögð gjöld á umrædda vöru lögum samkvæmt.“

Senda þarf [skriflega beiðni](#) til þess að óska eftir bindandi álit í tollflokkun sem er svarað skriflega innan 30 daga frá því að beiðni barst eða þá að gagnaöflun lýkur. Hægt er að kæra ákvörðun Skattsins um bindandi álit til yfirskattanefndar. Auk þess getur Skatturinn afturkallað ákvörðun sína um bindandi álit að eigin frumkvæði en þá ber embættinu að tilkynna þeim sem óskaði eftir álitinu um afturköllunina.

Á undanförunum þremur árum hafa verið gefin út 114 bindandi álit um tollflokkun vöru í landbúnaðarköflum tollskrár, þ.e. köflum 2, 4, 6, 7, 16, 19 og 21. Yfir sama tímabil hafa verið afturkölluð fimm bindandi álit þar sem ákvörðun var í öllum tilfellum færð úr vörulið 2106 (matvæli, ót.a.) yfir í vörulið 0406 (ostur og ystingur). Afturkallanir þessar tengjast breyttri tollframkvæmd hvað varðar jurtaosta og unna osta, sem nánar er fjallað um í 4. kafla þessarar skýrslu.

2.6 Inn- og útflutningsskýrslur

Samkvæmt 22. gr. tollalaga skal innflytjandi láta tollyfirvöldum í té innflutningsskýrslu og önnur tollskjöl vegna innfluttrar vöru áður en vara er afhent til notkunar innan lands eða sett í tollfrjálsa verslun eða forðageymslu. Þó er undanþága vegna hraðsendinga sem heimilt er að afhenda áður en tollskjöl eru látin tollyfirvöldum í té. Samkvæmt 140. gr. sömu laga skulu þeir sem stunda útflutning á vörum í atvinnuskyni, áður en vara er flutt úr landi, senda tollyfirvöldum með rafrænum hætti þær upplýsingar sem láta ber í té við tollafgreiðslu vöru.

2.6.1 Skilafrestur og skilamáti inn- og útflutningsskýrslna

Senda skal tollyfirvöldum með skjalasendingum á milli tölva þær upplýsingar sem láta ber í té við tollafgreiðslu vara, svokölluð SMT-tollafgreiðsla sem nánar verður fjallað um síðar. Þó geta tollyfirvöld gefið fyrirmæli um að skriflegar innflutningsskýrslur skuli látnar þeim í té vegna vara sem þarfnast sérstaks eftirlits. Innflytjendur sem stunda innflutning á vörum í atvinnuskyni skulu senda tollyfirvöldum þær upplýsingar sem láta ber í té við tollafgreiðslu vara með skjalasendingum milli tölva líkt og í tilviki tollmiðlara eða í gegnum veftengingu við vefsetur tollyfirvalda, svokölluð VEF-tollafgreiðsla sem nánar verður vikið að síðar. Öðrum en þeim sem að framan er getið og flytja inn tólf sendingar eða færri á ári er heimilt að láta tollyfirvöldum í té innflutningsskýrslur á pappír.

Sú áskorun að tryggja tímanleg skil á útflutningsskýrslum í tollakerfi hefur verið til staðar um árabíl. Erfitt getur reynst að fá farmskrá frá farmflytjanda fyrir brottför flutningsfars en með farmskrá verður til sendingarnúmer sem útflutningsskýrslan vísar til. Því getur útflytjandi í raun ekki skilað útflutningsskýrslu fyrr en farmskrá liggur fyrir. Þar sem í framkvæmd er engin afgreiðslugeymsla þar sem vara millilendir áður en hún fer í útflutning getur vara verið farin frá landinu áður en sendingin fær útflutningsleyfi. Útflytjendum ber hins vegar skylda til að skila farmverndaryfirlýsingu sendinga sem fluttar eru frá landinu með sjóflutningum og berast þær

almennt tímanlega enda eiga þær að berast við flutning vöru inn á haftasvæði. Engin tenging er hins vegar á milli tollakerfis, farmskrárkerfis og farmverndarkerfis. Enn fremur er hraði í útflutningi ferskra sjávarafurða og takmarkað pláss í flugvélum við brottför áskorun fyrir tollyfirvöld þar sem krafa um skjóta afgreiðslu og ferskleika afurða getur takmarkað getu til tolleftirlits. Þessir þættir valda því að farmskrá liggur ekki fyrir við brottför flugvéla. Engar sektarheimildir eru til staðar í tollalögum gagnvart vanskilum á útflutningsskýrslum. Telur Skatturinn að lagaleg skylda farmflytjanda til að tryggja að ekki sé fluttur úr landi ótollafgreiddur varningur þyrfti að vera skýrari í tollalögum. Vanskil á útflutningsskýrslum leiða til þess að upplýsingar til hagskýrslugerðar eru síðri. Fjallað var um þessi vandamál í skýrslu innri endurskoðunar Tollstjóra frá árinu 2018. Þar kemur jafnframt fram að innri endurskoðun telur að áhættustjórnun útflutningsferilsins sé ekki virk, áhættuþættir hafi ekki verið skilgreindir og metnir og áhættuþol embættisins hafi ekki verið ákvarðað. Þó séu starfsmenn og stjórnendur mjög meðvitaðir um að veikleikar og áhættur séu til staðar sem þarf að takast á við en þetta gildir m.a. um áhættur sem tengjast kjarnastarfseminni við tolleftirlit og -afgreiðslu.

Enn fremur eru uppi vandamál hvað varðar hraðsendingar í innflutningi. Hraðsendingarfyrirtæki hafa þá heimild umfram almennan innflutning að mega afhenda sendingar innanlands án fullnaðar tollafgreiðslu sendingar, þ.m.t. greiðslu aðflutningsgjalda. Skil innflutningsskýrslna vegna hraðsendinga skulu fara fram innan sjö daga frá afhendingu en vegna gríðarlegs magns sendinga og takmarkaðra heimilda tollyfirvalda til að bregðast við tímamörkum fara margar sendingar yfir sjö daga tímamörk. Að mati Skattsins mætti vera skýrari heimild í lögum sem beinist að hraðsendingarfyrirtækjum og skilvirkara inngrip vegna tímamarka. Lögð var fram tillaga þess efnis að afnema þennan sjö daga frest vegna hraðsendinga á 140. Löggjafarþingi en með nefndaráliti efnahags- og viðskiptanefndar var það ákvæði felld brott úr frumvarpinu.

Ríkisendurskoðun telur að ákvæði um lagalega skyldu farmflytjanda til að tryggja að ekki sé fluttur úr landi ótollafgreiddur varningur þurfi að vera skýrari í tollalögum. Enn fremur mætti vera skýrari heimild í tollalögum fyrir tollyfirvöld að bregðast við þegar innflutningsskýrslum vegna hraðsendinga er ekki skilað innan lögbundinna tímamarka.

2.6.2 Fylgiskjöl með innflutningsskýrslum

Samkvæmt 28. gr. tollalaga skulu eftirtalin skjöl liggja til grundvallar innflutningsskýrslu eftir því sem við á:

1. *Vörureikningur*: Frumrit eða samrit af vörureikningi yfir hina innfluttu vöru eða sendingu.
2. *Farmbréf og önnur staðfestingarskjöl*: Farmbréf eða undirfarmbréf, reikningur fyrir flutningskostnað, reikningur fyrir umbúðakostnað, pökkunarlisti, niðurstaða efnagreiningar og önnur skjöl og gögn sem geta verið til staðfestingar þeim atriðum sem tilgreind eru í innflutningsskýrslu og vörureikningi eða fela í sér upplýsingar um tegund vöru, samsetningu, magn og verð hennar.
3. *Tollverðsskýrsla*: Í þeim tilvikum þegar það verð sem tilgreint er í vöru- eða sölureikningi er ekki viðskiptaverð vöru, sbr. 14. gr. tollalaga.

4. *Upprunasannanir*: Frumrit viðeigandi upprunasönnunar í þeim tilvikum þegar sett er fram krafa um fríðindameðferð innfluttrar vöru með vísan til fríverslunarsamnings sem Ísland á aðild að.
5. *Önnur fylgiskjöl*: Önnur gögn sem eiga að liggja til grundvallar innflutningsskýrslu samkvæmt lögum eða stjórnvaldsfyrirmælum.

Innflytjandi sem er bókhaldsskyldur samkvæmt ákvæðum laga um bókhald skal varðveita öll tollskjöl í samræmi við ákvæði laga um bókhald og fyrirmæli sett samkvæmt þeim. Þá skal innflytjandi sem hefur leyfi til SMT-tollafgreiðslu varðveita öll tölvutæk gögn er varða tollafgreiðslu í sex ár frá tollafgreiðsludegi. Hann skal halda fullkomna skrá eða gagnadagbók í rétttri tímaröð og geyma óbreytt öll rammaseyti sem hann sendir töllyfirvöldum eða tekur á móti frá töllyfirvöldum. Tollmiðlari skal varðveita öll tölvutæk gögn er varða tollafgreiðslu með þeim hætti sem að framan greinir, hvort sem innflytjandi er bókhaldsskyldur eða ekki. Tollmiðlari skal enn fremur varðveita afrit af viðeigandi skriflegum gögnum sem liggja til grundvallar rafrænni innflutningsskýrslu í sex ár frá tollafgreiðsludegi.

Einungis í þeim tilvikum þegar innflutningsskýrslu er skilað á pappír skulu framangreind fylgiskjöl fylgja með skýrslunni við skil hennar en í öðrum tilvikum kalla töllyfirvöld eftir viðeigandi gögnum til skoðunar eftir því sem þau telja ástæðu til.

2.7 Rafræn tollafgreiðsla

99,5%
innflutnings-
skýrslna skilað
rafrænt árið
2020

Rafræn tollafgreiðsla hóf göngu sína árið 1988 með kerfi sem nú er nefnt „gamla tollakerfið“. Þetta kerfi skilaði lengi vel sínu og voru íslensk töllyfirvöld framarlega þegar kom að tölvuvæðingu tollafgreiðslu. Síðan hefur mikið vatn runnið til sjávar og nú má segja að þetta tollakerfi – sem er byggt á ADABAS-grunni og rekið er í Mainframe-umhverfi Advania – sé löngu gengið sér til húðar. Rekstur þess hefur að vísu gengið vel en það er ekki sveigjanlegt og hefur reynt erfitt að skrifa viðbætur. Árið 2018 var hlutfall rafrænna innflutningsskýrslna 98,8% en árið 2019 var hlutfallið

98,3%. Hlutfall rafrænna innflutningsskýrslna árið 2020 var komið í 99,5% en sama ár var hlutfall rafrænna útflutningsskýrslna 99,9%.

2.7.1 Þróun í umfangi

Á árunum 2015–20 hefur orðið mikil fjölgun á sendingum til og frá landinu en þó sérstaklega í innflutningi. Fjölgun innflutningsskýrslna á milli áruna 2015 og 2019 var um 130% eða um 1.010.247 innflutningsskýrslur. Gera má ráð fyrir að heimsfaraldur Covid-19 hafi haft nokkur áhrif á innflutning á árinu 2020 en þá fækkaði innflutningsskýrslum um rúm 294 þúsund á milli ára. Í töflu 2.3 má sjá upplýsingar um heildarfjölda sendinga sem fengu tollmeðferð í tollakerfi töllyfirvalda og kerfi Íslandspósts vegna gjaldskyldra póstsendinga einstaklinga.

Tafla 2.3 Próun í fjölda inn- og útflutningsskýrslna

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Innflutningsskýrslur*	777.769	964.047	1.204.184	1.730.151	1.788.016	1.493.753
Útflutningsskýrslur**	91.233	101.047	105.479	120.396	121.852	132.561

*Frá árinu 2017 er miðað við afhendingardag, var áður miðað við tollafgreiðsludag.

**Frá árinu 2017 er miðað við útflutningsár, áður var miðað við tollafgreiðsludag.

Heimild: Ársskýrslur Tollstjóra/Skattsins

Ljóst er að mikil aukning hefur orðið í innflutningsskýrslum en með fjölgun sendinga verður það verkefni tollyfirvalda að tryggja rétta álagningu sífellt meira krefjandi.

2.7.2 Tækniumhverfi tollyfirvalda

Í tollalögum er fjallað um tvö konar rafræn ferli, þ.e. annars vegar VEF-tollafgreiðslu og hins vegar SMT-tollafgreiðslu eins og áður hefur komið fram. Sú fyrrnefnda telst vera tollafgreiðsla í gegnum veftegingu við vefsetur tollyfirvalda en sú síðarnefnda telst rafræn tollafgreiðsla með skjalasendingum milli gagnavinnslukerfa tölva sem fylgja ákveðnum stöðlum. Munurinn á VEF-tollskýrslu og SMT-tollskýrslu felst aðallega í því að VEF-tollafgreiðsla fer eingöngu í gegnum gjaldfrjálsa vefþjónustu embættisins og er því ekki tengd öðrum viðskiptahugbúnaði skýrslugjafa. Með SMT-tollafgreiðslu vinnur viðskiptavinur hins vegar gögn sem hann sendir tollyfirvöldum í eigin hugbúnaði eða hugbúnaði leigðum af hugbúnaðarþjónustu. Þegar kemur að afgreiðslu tollskýrslu í tollakerfi Skattsins þá er ferill SMT-tollskýrslu og VEF-tollskýrslu aftur á móti nákvæmlega sá sami og þarf að uppfylla sömu skilyrði.

Undanfarin ár hefur verið unnið að upptöku SAD tollskýrslu (e. Single Administrative Document) sem er sam-evrópskt skýrsluform en fram til þessa hefur verið notað séríslenskt skýrsluform í innflutningi. SAD-skýrsluformið hefur verið í notkun í útflutningi í rúm 30 ár en var innleitt í innflutningi í gegnum VEF-tollafgreiðslu á árinu 2019. Á haustdögum 2021 var tollakerfið uppfært þannig að nú er einnig tekið á móti SAD tollskýrslu í SMT-tollafgreiðslu. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum verður móttöku eldri tegundar innflutningsskýrslu með EDI samskiptum hætt hinn 1. febrúar 2022. Samhliða því að verið er að taka upp nýja tegund af tollskýrslu í innflutningi þurfa nú allir sem ætla að senda SAD-tollskýrslu til Skattsins að auðkenna sig í gegnum island.is. Í tilvikum fyrirtækja getur forráðamaður félags veitt ákveðnum starfsmönnum sínum umboð til að annast tollskýrslugerð. Enn fremur hefur verið unnið að uppfærslu á undirliggjandi tölvukerfum Skattsins sem gefur meiri sveigjanleika og hagræðingu í rekstri kerfanna ásamt bættri þjónustu við hagsmunaaðila. Þessi uppfærsla kerfa hefur m.a. leitt til þess að leiðrétting skýrslu verður rafræn sem og bráðabirgðaafgreiðslur. Enn fremur verður unnt að senda fylgiskjöl rafrænt og vistast þau þá sem viðhengi með viðkomandi tollskýrslu.

Þegar aðildarumsókn Íslands að Evrópusambandinu árið 2009 var til umfjöllunar, kom í ljós að tölvukerfi Tollstjóra uppfyllti ekki kröfur ESB. Sótt var um svokallaðan IPA-styrk á grundvelli aðildarviðræðnanna til þess að hanna nýtt kerfi en auk þess var gert ráð fyrir framlagi frá ríkinu upp á 150 m.kr. árið 2012 og árlega 200 m.kr. vegna fjárlaga 2013-2017. Þegar aðildarviðræður Íslands og Evrópusambandsins voru afturkallaðar hafði samningur um styrkinn ekki verið undirritaður og var þá fallið frá frekari fjárveitingum vegna þessa. Embætti tollstjóra hafði þá þegar lagt út í nokkurn kostnað við þarfagreiningu o.fl. en þegar ljóst var að ekki fengist umræddur styrkur stöðvuðust að stærstum hluta þau áform sem uppi voru um endurnýjun kerfa.

2.7.3 Ferli rafrænnar tollafgreiðslu

Þegar innflytjandi skilar rafrænni innflutningsskýrslu er tollyfirvöldum eingöngu skilað upplýsingum úr reitum innflutningsskýrslu sem send er í tollkerfið og vistast þar. Fylgiskjöl eru varðveitt af innflytjendum eða tollmiðlurum eins og áður hefur komið fram. Tollyfirvöld geta kallað eftir fylgiskjöllum við tollafgreiðslu eða í tengslum við endurskoðun innflutningsskýrslu. Þegar rafrænni innflutningsskýrslu er skilað í tollakerfið framkvæmir kerfið rafræna villuleit. Ef upp kemur villa sendir kerfið rafræna tilkynningu til innflytjanda þar sem tegund villu kemur fram og þarf innflytjandi að bregðast við villunni til að koma skýrslunni í rafræna tollmeðferð. Komi ekki upp villa í rafrænni tollmeðferð fer fram tollafgreiðsla en ef hins vegar kemur upp athugasemd framkvæmir starfsmaður á tollasviði skoðun á innflutningsskýrslu og eftir atvikum sendir beiðni um gögn til innflytjanda. Við skjalaskoðun metur starfsmaður og eftir atvikum staðfestir upplýsingar sem fram koma í tollskýrslum og hafa þýðingu fyrir álagningu tolla og gjalda, inn- eða útflutningstakmarkanir og/eða hagskýrslugerð. Starfsmaður tollafgreiðsludeildar tekur því ákvörðun um framhaldið. Ef skjalaskoðun nægir ekki til að staðfesta upplýsingar á framlögðum skjöllum eða ef grunur leikur á að lýsing skjala sé ekki í samræmi við innihald sendingar er framkvæmd vöruskoðun sem tolleftirlitsdeild annast, en markmið vöruskoðunar er að staðfesta samræmi vöru og skjala. Vöruskoðun skal fela í sér skoðun á vörunni, t.d. talningu, vigtun og eftir atvikum sýnatöku til nánari skoðunar. Í sumum tilvikum stoppa innflutningsskýrslur alltaf við rafræna tollmeðferð, s.s. ef um innflutning samkvæmt tollkvóta er að ræða, ef innflytjandi óskar á innflutningsskýrslu eftir breytingum á gjöldum eða ef um vöru er að ræða sem sætir innflutningstakmörkunum. Tollyfirvöld geta enn fremur sett ákveðnar „síur“ í tollafgreiðslukerfið til að stoppa sjálfvirka afgreiðslu innflutningsskýrslna sem uppfylla ákveðin skilyrði, sjá nánar kafla 2.7.4.

Íslensk tollyfirvöld hafa ekki aðgang að útflutningskerfum erlendra tollyfirvalda. Ekki er gerð krafa á innflutningsskýrslu að greint sé frá tollskrárnúmeri í útflutningslandi og þar sem engin gögn fylgja sjálfkrafa með rafrænum skýrslum er ekki til staðar möguleiki á að bera saman með sjálfvirkum eða handvirkum hætti upplýsingar í innflutningsskýrslu til Íslands annars vegar og upplýsingum um tollskrárnúmer í útflutningi þess lands sem varan er flutt frá hins vegar.

Í samtölum Ríkisendurskoðunar við starfsmenn Skattsins var bent á að ekkert bannaði það að íslensk tollyfirvöld tryggðu að þeim bærust með tilhlýðilegum hætti frá innflytjendum eða farmflytjendum upplýsingar um það tollskrárnúmer sem vara væri flutt út á frá útflutningslandi. Fram kom að slík framkvæmd myndi ekki fara gegn ákvæðum samnings WTO um viðskiptaliprun, ólíkt því sem Skatturinn hafði áður haldið fram í svörum sínum til Ríkisendurskoðunar. Í þessu samhengi benti Skatturinn á nýlega breytingu á reglugerð nr. 1100/2006, um vörslu og tollmeðferð vöru, sbr. reglugerð nr. 1007/2020. Með breytingunni var farmflytjanda gert að færa fyrstu sex tölustafi tollskrárnúmers í farmskrá og tók breytingin gildi 1. janúar 2021. Samkvæmt [tilkynningu](#) á vef Skattsins munu breytingar á farmskrárskilum farmflytjenda og tollmiðlara taka gildi hinn 1. janúar 2022 þar sem gerð verður sú krafa að við farmskrárskil skuli ávallt koma fram upplýsingar um nafn og heimilisfang viðtakanda/sendanda í útlöndum sem og fyrstu sex stafir í tollskrárnúmeri vöru. Frestað hefur verið framkvæmd þess að hafa tollskrárnúmer í sér reit í farmskrárkerfinu en mun það koma til framkvæmda eigi síðar en 1. maí 2022. Til skoðunar er hvort unnt verði að framkvæma villuskoðun milli tollskrárnúmera í farmskrá og tollskrárnúmera á tollskýrslu en það kann að reynast erfitt sökum aldurs farmskrárkerfisins. Skatturinn telur að ákjósanlegast væri að upplýsingar um tollskrárnúmer fengi sérstakan reit í farmskrá til þess að hægt sé að samkeyra þær upplýsingar við innflutningsskýrslu og tekur Ríkisendurskoðun undir það.

2.7.4 Rafrænar síur í tollakerfinu

Rafrænar síur í tollakerfinu geta verið margskonar, t.d. er hægt að stöðva ákveðin tollskrárnúmer eða skýrslur frá ákveðnum inn- eða útflytjendum. Yfirtollvörður ber ábyrgð á ákvörðun um nýja eða breytta skráningu á síum og staðfestir að sía hafi verið rétt skráð í tollakerfið. Frá 1. mars 2012 voru allar landbúnaðarvörur í síu vegna leyfa frá Matvælastofnun en skýrslur vegna þeirra stoppuðu þó ekki sjálfkrafa í kerfinu nema gerð væri athugasemd við önnur atriði. Frá 1. janúar 2020 tóku hins vegar gildi breytingar á lögum um dýrasjúkdóma og varnir gegn þeim ásamt nýjum reglugerðum er varða innflutning á matvælum sem gerðu það að verkum að breytingar urðu á síum vegna þessara vöruflokka. Settar hafa verið upp tímabundnar síur á þau tollskrárnúmer sem skilgreind hafa verið sem „flóttanúmer“ þ.e. tollskrárnúmer sem bera lægri gjöld en önnur tollskrárnúmer með svipuðum vörum. Einnig hafa verið settar upp síur til þess m.a. að fylgjast með innflutningi einstakra fyrirtækja vegna innflutnings á landbúnaðarvörum en slíkar síur eru yfirleitt hafðar í 4-8 vikur.

Þegar afgreiðsla skýrslu er stöðvuð vegna athugasemdar þá er mismunandi í hvaða ferli hún fer. Í sumum tilvikum er kallað eftir skjölum og hún fer í ferli skjalaskoðunar og eftir atvikum vöruskoðun eins og að framan er lýst. Þá getur skoðun á skýrslu og/eða skjölum að baki henni leitt til þess að mál séu send til rannsóknardeildar tollgæslu ef um gróf brot er að ræða.

2.7.5 Nýting tollkvóta

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti annast úthlutun tollkvóta, hvort sem um er að ræða ákvörðun um almenna og opna tollkvóta eða úthlutun til einstakra fyrirtækja. Tollyfirvöld skulu tryggja rétta álagningu aðflutningsgjalda og taka til meðferðar beiðni um lækkun tolla á grundvelli tollkvóta. Innflytjendur senda tollyfirvöldum frumrit ákvörðunar atvinnuvega- og

nýsköpunarráðuneytisins um úthlutun tollkvóta. Þegar innflytjandi sendir inn innflutnings-skýrslu tilgreinir hann hvaða tollkvóta sótt er um að nýta fyrir sendinguna. Í slíkum tilfellum er alltaf kallað eftir skjölum að baki innsendri skýrslu. Þau skjöl sem óskað er eftir auk innflutnings-skýrslu eru: flutningsgjaldareikningur, vörureikningur, EUR-skírteini/EUR-yfirlýsing sé þess þörf, heilbrigðisvottorð erlendra yfirvalda sé þess krafist við tollmeðferð sem og leyfisnúmer MAST sé varan utan EES svæðisins. Tollsérfræðingur kannar tollflokkun vörusendingar og hvort viðkomandi tollkvóti eigi við vöru sem skráð er í sendingu. Hann fer enn fremur yfir innflutningsskýrslu og innsend gögn. Ekki er farið fram á vöruskoðun nema eitthvað við skoðun skjala kalli á slíka skoðun. Vegna viðkvæmra eiginleika eru landbúnaðarafurðir sjaldan sendar í vöruskoðun og eingöngu þegar sterkur grunur liggur fyrir um brot. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum hefur á undanförunum árum óverulegt magn landbúnaðarafurða í hlutfalli við aðrar vörur farið í vöruskoðun.

Áður en sending er afgreidd færir tollsérfræðingur upplýsingar um nýtingu tollkvóta á frumrit úthlutunar tollkvóta með því að skrá magn á bakhlið frumrits úthlutunar og dregur nýtt úthlutun frá eftirstöðvum heildarmagns úthlutaðs tollkvóta. Þegar skráningu er lokið lækkar tollsérfræðingur magn og/eða verðtoll í tollakerfinu á umræddri innflutningsskýrslu til samræmis við fyrirmæli reglugerðar sem úthlutun tollkvótans byggir á. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti hefur nú rafvætt umsóknar- og tilboðsferli vegna tollkvóta og heldur kerfið þannig utan um umsóknir og útboð, niðurstöður og samskipti. Úthlutað var í fyrsta sinn í gegnum kerfið í ágúst 2021. Úthlutunarbréfin eru þó óbreytt á pappír og mun ferli tollyfirvalda við skráningu á nýtingu tollkvóta því ekki breytast enn um sinn. Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum er engu að síður í gangi vinna að rafrænni afgreiðslu tollkvóta þannig að pappírs utanumhald muni hverfa í náinni framtíð. Þrátt fyrir að bæði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti og Skatturinn séu að huga að rafvæðingu tala kerfi þeirra ekki saman, a.m.k. ekki að svo stöddu.

Ríkisendurskoðun telur mikilvægt að rafvæðingu ferlisins um stjórnun og nýtingu tollkvóta verði lokið, þ.e. að ferlið verði þannig úr garði gert að kerfi Skattsins og ráðuneytisins tali saman og geri úthlutunarbréfin þar með óþörf. Væri slíkt til þess fallið að minnka hættu á mistökum sem geta átt sér stað og auka gæði og öryggi tollframkvæmdar í heild.

3 Tolleftirlit og endurskoðun

Eins og fram kom í kafla 2 er tollasviði Skattsins skipt upp í nokkrar deildir, þ. á m. eru greiningardeild, tollafgreiðsludeild, tollendurskoðunardeild og tolleftirlitsdeildir sem skipt er upp í annars vegar tolleftirlit á Keflavíkflugvelli og hins vegar tolleftirliti í Reykjavík og á landsbyggðinni. Undir lok árs 2020 störfuðu sex starfsmenn í greiningardeild, 24 í tollafgreiðsludeild, þrír í tollendurskoðunardeild og 95 í tolleftirlitsdeildum.

3.1 Hlutverk deilda

Tolleftirlitsdeild sinnir tolleftirliti á landamærum og stuðlar þannig bæði að vernd samfélagsins og því að ríkissjóði séu tryggðar réttar tekjur. Tolleftirlit er framkvæmt á grundvelli greiningar eða tolleftirlitsáætlunar. Áhersla er lögð á varnir gegn ólögum inn- og útflutningi vöru sem getur haft í för með sér hættu fyrir öryggi, umhverfi og heilsu almennings. Ófyrirsjáanleiki er mikilvægur þáttur tolleftirlits.

Hlutverk tollafgreiðsludeildar er að tryggja að farið sé eftir regluverki og ferlum sem tengjast vöruflutningum til og frá landinu, ferlar séu einfaldir og að afgreiðsla sé samræmd á landsvísu. Deildin fer með umsjón farmskrár og annast samtímaeftirlit fyrir tollafgreiðslu í tengslum við inn- og útflutning á vörum en það felur m.a. í sér umsjón með tollskýrslusíum í tollakerfi og val viðfanga fyrir skjalaskoðun og vöruskoðun sem fylgt er eftir með verkbeiðnum til tolleftirlits. Einnig sér deildin um kærur á meintum tollalagabrotum þegar við á. Þegar tollafgreiðslu er lokið er verkefni deildarinnar almennt lokið og endurskoðunardeild tekur við.

Hlutverk tollendurskoðunardeildar er að tryggja ríkinu réttar tekjur með því að stuðla að auknum gæðum í tollskýrslugerð sem leiðir til réttrar álagningar gjalda. Við tollendurskoðun er megináhersla lögð á forsendur fyrir útreikningi gjalda, þ.e. á tollverð, tollflokkun og uppruna. Slík endurskoðun getur farið fram ýmist með heimsókn á starfsstöðvar fyrirtækja eða með skoðun gagna sem skilað hefur verið til Tollstjóra. Deildin endurákvæðir aðflutningsgjöld þegar við á eða veitir leiðbeiningar um úrbætur. Sjá nánar í kafla 3.4.1.

Greiningardeild tollasviðs fer með dýpri greiningarvinnu sem byggir á sérþekkingu á áhættuþáttum varðandi vöruaftirlit á landamærum. Greiningardeild vinnur að ýmsum þverfaglegum verkefnum sem m.a. tengjast vinnslu upplýsinga, alþjóðaaðgerðum, stöðumati og mati á ólöglegri starfsemi á landamærum og veikleikum við tolleftirlit. Einnig veitir greiningardeildin stuðning við aðrar deildir m.a. við aðgerðagreiningu tolleftirlitsdeilda, byggir upp þekkingu í forgangsmálaflokkum og veitir fræðslu á því sviði.

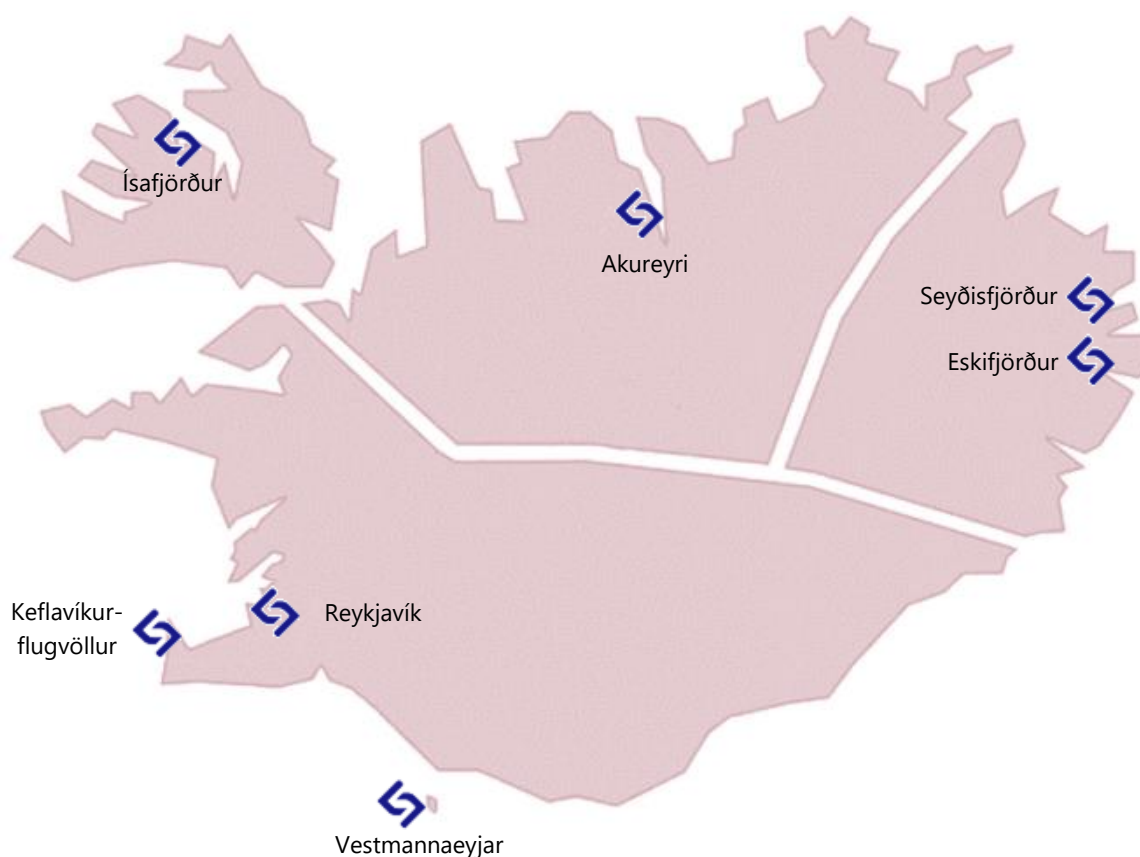
3.1.1 Starfsstöðvar tolleftirlits

Starfsstöðvar tolleftirlitsdeildar í Reykjavík og á landsbyggðinni eru sex talsins. Tollstöðin Klettagörðum í Reykjavík sinnir tolleftirlitsaðgerðum í höfnum og á flugvöllum á Suðvesturlandi, allt frá Snæfellsnesi að Gígjukvísl á Skeiðarársandi að undanskildu flugi á Suðurnesjum. Starfsstöðin hefur yfirumsjón með tollafgreiðslu og eftirliti skipa og hafna á öllu landinu auk umsjónar með vali viðfanga í Reykjavík og landsbyggð. Starfsstöðin sinnir tolleftirlitsaðgerðum, þar á meðal vöruskoðun, hefur eftirlit með geymslusvæðum fyrir ótollafgreiddar vörur og veitir upplýsingar til viðskiptavina. Tollstöðvarnar á Austurlandi, Norðurlandi, Vestfjörðum og

Vestmannaeyjum sinna eftirliti með höfnum og flugvöllum á sínu starfssvæði. Enn fremur annast þær skjala- og vöruskoðun, útgáfu vottorða, farmvernd og hafa eftirlit með geymslusvæðum fyrir ótollafgreiddar vörur auk þess að veita viðskiptavinum upplýsingar. Tollstöðin á Stórhöfða, Reykjavík, hefur eftirlit með öllum póstsendingum sem koma til landsins ásamt því að fylgjast með rétttri álagningu gjalda á póstsendingar til einstaklinga.

Tollstöðin á Keflavíkurlflugvelli sinnir eftirliti, þjónustu og aðgerðagreiningu með flugi og vöruflæði á Keflavíkurlflugvelli. Í því felst eftirlit með farþegum og hraðsendingum. Enn fremur er þar unnið að skjalaskoðun, vöruskoðun, útgáfu vottorða, farmvernd og eftirliti með geymslusvæði fyrir ótollafgreiddar vörur auk upplýsingagjafar til viðskiptavina og þjónustuaðila.

Mynd 3.1 Starfsstöðvar tolleftirlits



3.2 Eftirlit með framkvæmd tollafgreiðslu og tollendurskoðun

Tollmeðferð grundvallast á gögnum sem koma frá innflytjendum og tollmiðlurum. Hlutverk Skattsins á landamærum er þannig að hafa eftirlit með sendingum og gögnum sem koma frá ytri aðilum. Tollyfirvöld geta annars vegar viðhaft eftirlit fyrir tollafgreiðslu sendingar, þ.e.a.s. áður en afhendingarheimild er veitt, og hins vegar endurskoðað tollafgreiðslu og endurákvarðað aðflutningsgjöld sex ár frá tollafgreiðslu sendinga.

Verklagi tollyfirvalda við rafræna tollafgreiðslu hefur áður verið lýst í kafla 2.7.3. Innflutningsskýrslur fara í gegnum ýmsar rafrænar villuprófanir en einnig eru allir reitir í farmskrá villuprófaðir og innlestri farmskrár er hafnað ef einhver reitur er ekki fylltur út í

samræmi við leiðbeiningar. Tekið skal fram að þessi villuprófun takmarkast við ákveðna þætti og hefur ekki til þessa getað greint hluti eins og rangt tollskrárnúmer eða ranga eða ónákvæma vörulýsingu, enda hefur engin samkeyrsla verið möguleg um þessi atriði við aðrar upplýsingar en þær sem innflytjandi eða tollmiðlari hefur veitt í innflutningsskýrslu. Sjálfvirk greining virkar ekki nema að því marki sem fullnægjandi upplýsingar eru til staðar og gæði gagna tryggð. Þannig verða niðurstöður sjálfvirkra gagnagreininga aldrei betri en gagnainnlögnin (e. *data input*) og því er mikilvægt að áhersla sé lögð á gæði og réttmæti frumgagna (sjá kafla 3.3.3).

Þegar innflutningsskýrsla stenst rafræna villuleit fer fram rafræn tollmeðferð skýrslu. Komi ekki upp athugasemdir í rafrænni tollmeðferð fer fram tollafgreiðsla. Í tilvikum þar sem upp koma athugasemdir í rafrænni tollmeðferð er framkvæmd skoðun á innflutningsskýrslu eða send skjálabeiðni á viðkomandi innflytjanda. Ef tilefni er til er tekin ákvörðun um vöruskoðun. Markmið hennar er að staðfesta samræmi vöru og skjala. Almennt eru því upplýsingar frá innflytjanda eða tollmiðlara notaðar við tollmeðferð og álagningu aðflutningsgjalda nema talin sé ástæða til að véfengja þær. Helstu áhættuþættir vegna álagningar tolla eða beitingu reglna um sjúkdómavarnir og heilnæmi vöru eru vörur í 1.-23. kafla tollskrár og þá einkum matvörur og plöntur sem geta borið verðtoll og magntoll.

Fullyrða má að möguleg misflokun eða undanskot við innflutning á landbúnaðarafurðum geti því varðað háar fjárhæðir og mikilvæga hagsmuni um heilbrigði manna, dýra og plantna. Gildir þá einu hvort um er að ræða ranga upplýsingagjöf til tollyfirvalda af ásetningu eða gáleysi.

Í samræmi við tilmæli Alþjóðatollastofnunarinnar og alþjóðlegar skuldbindingar ríkisins, sbr. GATT-samninginn, samning Alþjóðaviðskiptastofnunar um viðskiptaliprun og ákvæði fríverslunarsamninga geta tollyfirvöld endurákvörðað aðflutningsgjöld allt að sex árum frá tollafgreiðslu. Tilgangur endurákvörðunar aðflutningsgjalda er margþættur, t.d. að auka skilvirkni tollafgreiðslu, tryggja ásættanlegan afgangsluhraða fyrir einstaklinga og atvinnulíf og að koma í veg fyrir óþarfa tafir þar sem tollafgreiðsla er eingöngu opin á skrifstofutíma. Auk þess bíður tollendurskoðun upp á rýmri tíma fyrir gagnamat. Endurskoðunardeild tollasviðs annast hlutverk embættisins við endurákvörðun aðflutningsgjalda en í þeirri deild starfa þrír starfsmenn, sbr. tafla 2.1.

Í frumvarpi sem varð að lögum nr. 80/2006 þar sem meðal annars voru gerðar breytingar á tollalögum kom fram að með aukinni rafrænni tollafgreiðslu sem fæli í sér mikið hagræði fyrir inn- og útflytjendur hefði dregið úr beinu eftirliti við tollafgreiðslu vöru og byggist tolleftirlit því nú að mestu á skipulagðri tollendurskoðun. Einnig kom þar fram að tollendurskoðun fæli í sér endurskoðun tollafgreiðslna eftir að þær hafa farið fram og að slík skoðun krefðist aukinnar sérhæfingar tollstarfsmanna, m.a. aukinnar þekkingar á bókhaldi fyrirtækja. Enn fremur var bent á að breytt starfsumhverfi myndi kalla á aukna sérhæfingu hjá tollyfirvöldum og mikilvægi áhættugreiningar aukast til muna en tilgangur áhættugreiningar er að finna og takast á við áhættuþætti vegna inn- og útflutnings, t.d. ólöglegan innflutning og undanskot aðflutningsgjalda.

3.3 Innri athuganir og mælingar

Árið 2015 birti embætti Tollstjóra stefnumótunarskýrsluna „[Tollstjóri 2020](#)“. Í skýrslunni gerði embættið grein fyrir markmiðum og stefnum á ýmsum sviðum, þ.m.t. tollamálum. Tilgangur stefnu í tollamálum var að stuðla að því að embættið gæti framfylgt því hlutverki sínu að vernda samfélagið og tryggja ríkinu tekjur. Til að framfylgja stefnunni voru settar lykilverðir, markmið og mælikvarðar, m.a. það markmið að auka áreiðanleika upplýsinga í tollskýrslum með því að lækka villutíðni. Sett var yfirlýst markmið að villutíðni í tollskýrslum færi lækkandi ár frá ári og yrði undir 35% árið 2016, undir 30% árið 2017, undir 25% 2018 og undir 20% árið 2020. Til að ná yfirlýstum markmiðum var ákveðið að hefjast handa við að greina villutíðni tollskýrslna og útbúin var sérstök vinnulýsing um framkvæmd og tíðni könnunar. Niðurstaða verkefnisins um áreiðanleika tollskýrslna lá fyrir í desember 2017 í skýrslunni „Mæling á villutíðni í tollskýrslum“. Verkefnið fól í sér ákvörðun um að skoða 1.000 tollskýrslur með jafnri dreifingu á milli mánaða, en í heild náði úrtakið til 396.000 tollskýrslna (þýðið). Kannaður var áreiðanleiki eftirfarandi fimm atriða:

- Tollflokkun
- Viðskiptaverð
- Upprunaland
- Erlendur kostnaður/flutningsgjald
- Mynt

23%

tollskýrslna
innihéldu eina
villu eða fleiri

Niðurstaða verkefnisins leiddi í ljós að 23% tollskýrslna innihéldu eina villu eða fleiri hvað ofangreind atriði varðar. Villutíðni hjá þeim sem gerðu skýrslur í eigin nafni var 26,1% en hjá tollmiðlurum 21%. Langalgengasta villan var rangt tollskrárnúmer, sem fannst í 12,3% tilvika eða í 123 tollskýrslum af 1.000. Sjaldnast var um að ræða rangan gjaldmiðil eða í 11 tollskýrslum (1,1%).

Í framhaldi af verkefninu voru haldnir starfsmannafundir á starfsstöðvum Tollstjóra og í streymi þar sem niðurstöður verkefnisins voru kynntar og starfsmenn minntir á að gera athugasemdir við röng atriði. Einnig var öllum leyfishöfum til tollmiðlunar sent bréf og í framhaldinu funduðu fulltrúar tollyfirvalda með æðstu yfirmönnum fyrirtækjanna á árinu 2020. Voru þeim þá kynntar niðurstöður verkefnisins, sérstaklega hvað varðar villur eigin fyrirtækja og farið yfir aðgerðir til að auka áreiðanleika tollskýrslna. Þar sem þýðið var 396.000 skýrslur og villutíðnin 23% má draga þá ályktun að villur hafi verið í rúmlega 91.000 skýrslum, sem verður að teljast mikið.

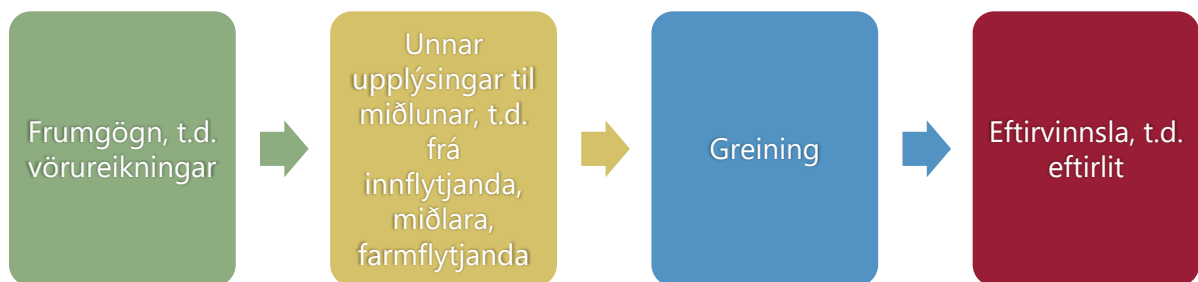
3.3.1 Vinnsla og greining gagna

Árið 2017 gerði greiningardeild embættis tollstjóra úttekt á stöðu gagnavinnslu og rafræns eftirlits hjá embættinu, en tilgangurinn var að kynna sjálfvirka greiningu við tolleftirlit. Með því er átt við aðferðir til að safna saman upplýsingum úr mismunandi kerfum á stöðluðu formi og skila niðurstöðum til frekari greiningar. Gæði gagna skiptir í raun öllu máli þegar kemur að sjálfvirkri greiningu. Þótt sjálfvirkar greiningar sem byggðar eru á upplýsingum úr tollskýrslum skili tolleftirliti einhverjum hugmyndum að áhættuvísunum er ekki tryggt að upplýsingar úr þessum skýrslum séu í raun sannar og réttar. Ekki er t.d. hægt að ganga út frá því að vélræn greining geti sjálfkrafa fundið villur eða upplýsingar sem með ásetningi eru rangar. Í skýrslunni kemur fram að upplýsingar um viðskiptavinum fáist fyrst og fremst úr innflutningsskýrslum úr

tollakerfinu. Seinvirkt sé að safna saman þeim upplýsingum og að yfirsýn atvika sé sama og engin sem torveldar alla greiningu og getur kastað rýrð á niðurstöður þeirra.

Í skýrslunni er lögð áhersla á að nauðsynlegt sé fyrir embætti Tollstjóra að viðhalda eftirliti á öllum stigum aðfangakeðju upplýsingasöfnunar. Þeirri aðfangakeðju er lýst í fjórum stigum, sjá mynd 3.2.

Mynd 3.2 Aðfangakeðja upplýsingasöfnunar



Heimild: Skatturinn

Bent er á að vinnsla Tollstjóra nái aðeins yfir tvö síðustu stigin, greiningu og eftirvinnslu, en að ljóst megi vera að ef gæði gagna séu ekki tryggð á fyrstu stiginum verði öll eftirvinnsla til einskis, sem kastað geti rýrð á störf tollgæslunnar. Því sé nauðsynlegt að viðhalda eftirliti á öllum stigum aðfangakeðju upplýsingasöfnunar. Viðurkennt er að erfitt geti verið við tolleftirlit að viðhalda gæðaeftirliti með frumgögnum en kallað sé eftir þeim í sumum tilfellum ef innflutningsskýrslum er hafnað í villuprófun tollakerfisins. Til þess að geta gengið úr skugga um ólöglegt athæfi þurfi aðgang í fleiri gagnagrunna með samanburðargreiningu í huga, en frumforsenda fyrir slíkri greiningu sé rafræn söfnun gagnastaka úr allri aðfangakeðjunni.

Í niðurstöðum skýrslunnar er lagt til að velja þurfi hugbúnað til gagnavinnslu sem uppfyllir kröfur tollgæslunnar til markvissara eftirlits, sem getur venslað ólíkum gagnagrunnum án aðkomu gagnagrunnssérfræðinga og hefur hlotið rík meðmæli annarra tollyfirvalda og/eða löggæslustofnanna. Enn fremur þurfi að leitast við að uppfylla UT-stefnu embættisins um hagkvæmar lausnir sem eru notendavænar, krefjast ekki of mikils stuðnings og fela ekki í sér of mikla áhættu.

3.3.2 Greiningartólið Tableau

Fulltrúar danskra tollyfirvalda heimsóttu embætti Tollstjóra á árinu 2018 til að fara yfir aðferðir við endurskoðun tollskýrslna og aðstoða við innleiðingu á greiningartólinu Tableau. Greiningartól þetta hefur gefið góða raun hjá dönskum tollyfirvöldum þar sem það veitir mun betri yfirsýn yfir inn- og útflutning en áður þekktist. Eftir innleiðingu greiningartólsins hjá íslenskum tollyfirvöldum hefur endurskoðunardeild getað tekist á við stærri og umfangsmeiri mál, auk þess sem deildin hefur haft betri tók á að koma upplýsingum áfram til tollafgreiðsludeildar. Til viðbótar við notkun á Tableau til greiningar á innflutningsgögnum hefur endurskoðunardeild einnig tekist að þróa eigin uppsetningar sem nýtast til greiningar, m.a. með notkun á Excel-síum. Endurskoðunardeild telur að þetta hafi aukið afkastagetu deildarinnar gríðarlega og gert deildinni kleift að skoða mörgum sinnum meira magn af

gögnum og dregið af þeim skoðunum haldbærar ályktanir. Með þessu móti er farið yfir mikið af gögnum, unnið skipulega að því að útiloka þær sendingar sem taldar eru réttar en frávikagreining notuð til að leita að röngum eða ófullnægjandi tollskýrslum. Vinna þessi styðst bæði við notkun tollskrárnumera en einnig vöruheiti, upprunaland og aðrar mikilvægar upplýsingar úr tollskýrslum.

3.3.3 Gæði gagna

Árið 2019 vann greiningardeild Tollstjóra mat á gæðum gagna embættisins úr alþjóðlegu vöruheðjunni. Skýrsla þessi byggði á framangreindri skýrslu frá árinu 2017 og var ætlað að varpa ljósi á gæði gagna sem Tollstjóri tekur á móti frá inn- og útflytjendum, farmflytjendum og umboðsmönnum/miðlurum. Fram kemur hvað varðar mat á ógnum í vöruflæðinu að gæði þeirra gagna sem berast Tollstjóra séu forsenda fyrir marktækri greiningu. Tollstjóri hefur lagt áherslu á að gögnum sé skilað tímanlega og í flestum tilfellum rafrænt eins og í tilfelli innflutningsskýrslna. Í skýrslunni kemur fram að þó svo að upplýsingar berist rafrænt og jafnvel tímanlega eru fleiri þættir sem þarf að huga að til að tryggja gæði gagna. Þeir mælikvarðar sem notaðir eru til að meta gæði gagna eru samanburður á gagnastökum Tollstjóra og Alþjóðatollastofnunarinnar (WCO) þegar kemur að almennri tollafgreiðslu, uppruni þessara gagna áður en þau eru send til Tollstjóra, aðgengileiki/réttleiki og leynd gagnanna og skipulag Tollstjóra hvað varðar söfnun, vinnslu, vistun og miðlun upplýsinga, sem og aðgangsmál starfsmanna Tollstjóra að hinum ýmsu upplýsingakerfum.

Með SAFE-rammaregluverki WCO eru sett rammaviðmið sem ætlað er að treysta og greiða fyrir alþjóðaviðskiptum (e. *Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade*). Tollyfirvöld um allan heim hafa undanfarin ár innleitt þetta regluverk til að efla öryggi alþjóðlegu aðfangakeðjunnar og greiða fyrir lögmætum viðskiptum. Hluti af þessu rammaregluverki er öryggisvottunin AEO/VRA (Authorised Economic Operator/Viðurkenndur rekstraraðili), sem íslensk tollyfirvöld innleiddu í lok ársins 2019. Með AEO/VRA vottun hlýst viðurkenning á því að fyrirtæki njóti trausts innlendra og erlendra tollyfirvalda. Áhættugreining í tengslum við viðurkenningu fyrirtækis sem AEO/VRA-aðila á að stuðla að því að tollyfirvöld og viðskiptavinir geti frekar treyst því að fyrirtækið sé traustur hlekkur í vöruheðjunni. Vottunin er staðfesting á að fyrirtækið fylgi lögum og reglum og sé til fyrirmyndar í allri tollframkvæmd.

Innleiðing á þessu kerfi hefur í för með sér bæði ábata fyrir Skattinn og viðurkennda rekstraraðila og mun gera tollyfirvöldum kleift að hagnýta sér í ríkara mæli aðferðafræði áhættustjórnunar til að gera tolleftirlit skilvirkara og hagkvæmara. Aukin ábyrgð rekstraraðila í öryggismálum aðfangakeðjunnar hefur í för með sér traustari vöruflutninga og á sama tíma njóta fyrirtækin einföldunar formsatriða og viðskiptakostnaður lækkar. Þrátt fyrir að innleiðingu á þessu verkefni sé lokið á Íslandi hefur aðeins eitt fyrirtæki hlotið vottunina til þessa.

Sá fyrirvari er gerður í skýrslunni að rafrænt eftirlit sem byggir á innsendum gögnum frá einstaklingum og rekstraraðilum geti ekki og muni aldrei geta greint villandi upplýsingar í aðfangakeðjunni. Með þessu er átt við þá aðila sem með einbeittum brotavilja ætla sér að flytja inn ólögmæta vöru eða koma sér undan opinberum gjöldum. Hins vegar geti rafrænt eftirlit, ef

rétt er notað, skilað viðeigandi upplýsingum til greinenda sem vinna þær upplýsingar með dýpri hætti en vélrænni greiningu sé kleift.

Með vísan til fyrri skýrslu er áréttaður sá veikleiki að embætti Tollstjóra sé ekki hluti af aðfangakeðju upplýsinga úr vöruflæðinu heldur taki á móti upplýsingum frá rekstraraðilum og einstaklingum sem búið er að vinna fyrir fram af aðilum utan embættisins. Fullyrt er að starfsfólk Tollstjóra hafi ekki búnað til að greina ógnir í vöruflæðinu í rauntíma, tölvukerfi embættisins hafi ekki getu til að taka á móti öllum þeim upplýsingum sem eru forsenda fyrir viðunandi áhættumati og að upplýsingar um farm til útflutnings sjóleiðis berist ekki til Tollstjóra fyrir brottför fara. Að auki séu litlar sem engar villuprófanir gerðar á innsendum gögnum og búnaðurinn sem notaður er til móttöku gagna (EDI-skeyti) sé orðinn gamall og takmarkaðri í notkun en xml-gagnastreymi sem hægt er að nálgast beint úr öðrum kerfum.

Í skýrslunni kemur fram að samkvæmt fyrrgreindu SAFE regluverki WCO er mælt með því að tollyfirvöld tengist beint aðfangakeðju upplýsinga rekstraraðila (e. *data pipeline*) til þess að fá sem réttastar upplýsingar á réttum tíma. Á Íslandi brotnar keðjan þegar kemur að því að senda gögn til Tollstjóra, en færa þarf upprunagögnin úr tölvukerfum rekstraraðila og vinna þau á ákveðinn hátt svo unnt sé að senda þau í EDI-skeyti til tollyfirvalda. Tollstjóri hefur brugðið á það ráð að fá gögn farmflytjenda og flutningsmiðlara send með tölvupósti en slík gögn, ef þeirra er óskað, eru þó ekki mjög aðgengileg til frekari greiningar þar sem þau berast oft í pdf-sniðmáti.

Í skýrslunni er fullyrt að engin villuprófun eigi sér stað í kerfum Tollstjóra þegar kemur að innsendum upplýsingum. Þetta eigi jafnt við um gagnastökin sjálf á skýrslu, t.d. kennitölu innflytjenda eða greiðenda sem og upplýsingar um hvort greiðslur innflytjenda samræmist þeim upplýsingum sem innflytjandi gefur upp á innflutningsskýrslu. Reikningar og önnur frumgögn er varða lýsingu vöru, kostnað, uppruna og annað slíkt berist ekki sjálfkrafa og því þurfi að kalla eftir þeim sérstaklega. Slíkar aðgerðir falli ekki undir hefðbundna tollafgreiðslu og því sé skilningur á meðal tollmiðlara, farmflytjenda og innflytjenda þegar slíkt á sér stað að tollgæsla sé að framkvæma tolleftirlitsaðgerð. Undanþegin þeim gögnum sem skila á inn í tollakerfið séu mikilvæg gagnastök sem WCO mælir með að séu til staðar og ýmis tollyfirvöld nýta við áhættumat. Tollgæsla á Íslandi búi ekki yfir neinum tölvubúnaði til að áhættumeta rekstraraðila.

Niðurstöður skýrslunnar eru að helstu áskoranir tollyfirvalda snúi að tæknimálum, bæði vél- og hugbúnaði, sem og aðferðum til vinnslu. Tollstjóri þurfi að setja gæði gagna og áskoranir þeim tengdum í sem mestan forgang. Þær áskoranir sem lúti að tækjakosti, menntun mannauðs og skipulagi UT-mála almennt þurfi að nálgast markvisst og kerfisbundið með samræmdri samvinnu löggæsluaðila.

3.3.4 Viðbrögð Skattsins

Eins og fram hefur komið voru embætti tollstjóra og ríkisskattstjóra sameinuð undir nafninu Skatturinn hinn 1. janúar 2020. Við úttekt þessa leitaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum frá Skattinum hvernig brugðist hafi verið við fyrrgreindum skýrslum um vinnslu, greiningu og gæði gagna. Skýrslurnar voru kynntar óformlega fyrir stjórnendum Tollstjóra á sínum tíma en voru

ekki ræddar sérstaklega í framkvæmdastjórn. Í svörum Skattsins kemur fram að sú vitneskja hafi lengi legið fyrir að gæðum gagna væri ábótavant og að sams konar vandamál hefði verið rætt á fundum Norðurlandþjóða í gegnum árin. Ýmis verkefni hefðu verið sett á laggirnar sem tengjast þessum málefnum, sbr. m.a. villutiðniverkefnið, innleiðing nýs tollakerfis sem nú stendur yfir og fyrirhugaðri útskiptingu EDI-skeyta yfir í xml-skeyti sem stefnt er að verði klárað árið 2022. Fyrsti áfangi nýs tollakerfis hafi t.d. verið innleiddur frá því skýrslurnar voru gerðar.

Enn fremur kemur fram að þeim starfsmönnum sem sinna þróun á tollframkvæmd hafi fækkað mjög á undanförunum misserum með miklum niðurskurði í tollgæslu. Langflestir starfsmenn séu þannig uppteknir við að sinna daglegum rekstri þótt sífellt sé reynt að skapa svigrúm til þróunar. Staðan í rekstrinum sé hins vegar sú að sífellt erfiðara reynist að skapa þetta svigrúm. Á sama tíma séu bundnar vonir við að með öflugra tækisviði Skattsins, nú eftir sameiningu stofnana, verði hægt að ná fram meiri hagkvæmni og skilvirkni í vinnslu verkefna.

Í svörum Skattsins koma einnig fram athugasemdir við ýmis efnisatriða skýrslanna, m.a. að þar sé ekki farið með rétt mál um að engar villuprófanir séu gerðar á innsendum gögnum, sbr. lýsing á ferli rafrænnar tollafgreiðslu í kafla 2.7.3. Einnig hafi ekki verið gerð grein fyrir samkeyrslu tollakerfis við önnur kerfi, t.d. kerfi Fjársýslu ríkisins vegna skuldfærsluheimildar aðflutningsgjalda, sbr. 121. gr. tollalaga.

Í athugasemdum tækisviðs Skattsins kemur fram að skýrslan um vinnslu og greiningu gagna sé komin til ára sinna og að mjög margt hafi breyst frá því hún var gerð. Þannig hafi t.d. á árinu 2020 verið byrjað á því að spegla ADABAS-gagnagrunninn yfir í Oracle og hægt að keyra fyrirspurnir á hann nánast í rauntíma. Það sama eigi við um innleiðingu SAD-skýrslunnar. Enn fremur er bent á að endurskoðunardeildin styðjist við greiningartólið Tableau í dag, sem var ekki raunin þegar skýrslan var unnin (sjá kafla 3.3.2). Varðandi aðgang að gagnagrunnum innflytjenda, miðlara og farmflytjenda telur tækisviðið að hér sé á ferðinni ákveðinn ómöguleiki, þ.e. að frumgögn liggi oftast í gagnagrunnum hjá erlendum fyrirtækjum sem engin leið sé að fá aðgang að. Rétt sé að hafa þetta í huga varðandi greiningu og rafrænt eftirlit en eðli máls samkvæmt geti ekki átt sér stað nein villuprófun á móti þessum gögnum. Varðandi skýrsluna um gæði gagna er ítrekað að þar sé farið með rangt mál um að nánast engar villuprófanir séu gerðar á innsendum gögnum. Innflutningskýrsla í gamla tollakerfinu fari í gengum 64 villuprófanir og innflutningskýrsla í SAD fari í gegnum 271 villuprófun.

Þrátt fyrir það sem áunnist hefur á undanförunum árum tekur Ríkisendurskoðun undir með höfundum skýrslu um gæði gagna að Skatturinn þurfi að setja gæði gagna og áskoranir þeim tengdum í sem mestan forgang. Ríkisendurskoðun telur áreiðanleika og nákvæmni tollskýrslna enn vera verulegt vandamál í innflutningi og að Skatturinn þurfi að tryggja betri gæði gagna af hálfu innflutningsaðila, bæði með fræðslu og samstarfi en einnig auknu aðhaldi og eftirliti.

Í svörum Skattsins við spurningum Ríkisendurskoðunar kemur fram að svigrúm sé til að efla kerfisbundna áhættustýringu við tollgæslu á Íslandi. Öflug áhættustýring sé mikilvægur hluti af nútímalegu landamæra- og tolleftirliti og að þróun á nýju áhættustýringarkerfi myndi efla tolleftirlit hér á landi og gera það skilvirkara. Samþætta þurfi AEO/VRA-kerfið inn í heildræna

nálgun áhættustýringar við tolleftirlit með því að þróa upplýsingatæknikerfi sem greinir á milli vörusendinga með mismunandi áhættustig og hefði í för með sér að tolleftirlit beindist með ólíkum hætti gagnvart vörusendingum frá þeim fyrirtækjum eða aðilum sem ættu í hlut. Þegar þessi skýrsla var í lokavinnslu hafði Skatturinn nýhafið samstarf við sænska ráðgjafafyrirtækið KGH Customs Services um aðstoð við þróun áhættugreiningarkerfis.

Að mati Ríkisendurskoðunar hefur áhættustjórnunarkerfi við tollframkvæmd Skattsins, t.d. við innflutning landbúnaðarafurða, verið alltof takmarkað og veikburða til þessa og ekki verið með þeim hætti að nægilegir hvatar séu fyrir rekstraraðila að undirgangast AEO/VRA vottunarferli. Ríkisendurskoðun telur að það verkefni sem Skatturinn hefur nú hafið um þróun áhættustjórnunarkerfisins sé rétt en mikilvægt er að það leiði til þess að innleitt verði kerfi hérlendis sem sé sambærilegt við áhættustjórnunarkerfi nágrannaríkja Íslands.

3.4 Áskoranir við tolleftirlit / tollendurskoðun

Árið 2020 voru alls tollafgreiddar 1.493.753 innflutningsskýrslur í gegnum tollakerfi Tollstjóra og tollafgreiðslukerfi Íslandspósts, sem er um 16% fækkun frá fyrra ári. Skýrslur á rafrænu formi í innflutningi voru 99,5%. Á árinu 2020 voru 90% rafrænna innflutningsskýrslna afgreiddar á innan við 7 mínútum.

EKKI var gripið til sérstakra ráðstafana vegna gildistöku samnings Íslands og ESB með landbúnaðarafurðir árið 2018 umfram þær sem almennt er gripið til vegna innleiðingar á fríverslunarsamningum eða breytinga á aðflutningsgjöldum. Hins vegar hafa skýrslur sem innihalda landbúnaðarafurðir verið stöðvaðar oftar undanfarin misseri af tollafgreiðsludeild og fleiri mál verið stofnuð af endurskoðunardeild.

Í landbúnaðarkafli nýs ríkisstjórnarsáttmála sem kynntur var hinn 28. nóvember 2021 kemur fram að skilvirkni og afköst við tolleftirlit verði eflað með innleiðingu stafrænna lausna á því sviði. Um mjög þarft og brýnt verkefni er að ræða en Ríkisendurskoðun telur að Skatturinn standi frammi fyrir mjög fjölbreyttum áskorunum sem munu ekki síður reyna á hefðbundnari þætti starfseminnar á sviði tolleftirlits og -endurskoðunar.

3.4.1 Tollendurskoðun

Samkvæmt 119. gr. tollalaga nr. 88/2005 hafa tollyfirvöld á hendi tollendurskoðun. Tollendurskoðun tekur til hvers konar könnunar tollyfirvalda á réttmæti upplýsinga sem lagðar voru fram við lögboðna skýrslugjöf til tollyfirvalda og hvers konar könnunar á réttmæti skila á aðflutningsgjöldum eftir álagningu þeirra. Í tollendurskoðun felst m.a. samanburður á upplýsingum sem tollyfirvöldum eru veittar með rafrænum hætti við bókhaldsgögn, þar á meðal viðeigandi fylgigögn sem eiga að liggja til grundvallar skýrslugjöf til tollyfirvalda samkvæmt ákvæðum laga þessara. Tollendurskoðun tekur einnig til öflunar frekari gagna frá tollskyldum aðilum eða öðrum. Lögreglu er skylt að veita tollyfirvöldum nauðsynlega aðstoð í þágu tollendurskoðunar ef aðili færir undan afhendingu bókhaldsgagna.

Í athugasemdum við það frumvarp sem varð að tollalögum nr. 88/2005 kemur m.a. fram að með tilkomu rafrænnar tollafgreiðslu hafi mikilvægi tollendurskoðunar aukist til muna.

Það vekur athygli að starfsmönnum sem starfa við tollendurskoðun hefur fækkað á undanförunum árum, þrátt fyrir t.d. tvíhliða samninga Íslands við ESB um viðskipti með landbúnaðarvörur sem gerðir voru árið 2015 og tóku gildi 2018. Endurskoðunardeild Skattsins hefur aðeins verið skipuð þremur starfsmönnum síðastliðin ár en þeir voru flestir fimm á árinu 2017, sjá töflu 2.1.

Í skýrslu innri endurskoðunar Tollstjóra um tollendurskoðun sem unnin var árið 2013 kemur m.a. fram að endurskoðunardeild tollasviðs notist að mestu við það sem kallað er skrifborðsendurskoðun/greining. Nánast aldrei sé farið út í fyrirtækin og bókhald þeirra skoðað. Tollendurskoðendur heimsæki þó stundum innflytjendur til að skoða og fá sýnishorn af vörum til að kanna nánar hvar tilteknar vörur eru tollflokkaðar.

Í skýrslu innri endurskoðunar er verkefnum endurskoðunardeildar lýst með eftirfarandi hætti:

- Endurskoðun á útflutningsskýrslum og skjölum þeim tengdum, meðal annars til að tryggja réttar fjárhæðir í þjóðhagsútreikningum.
- Endurskoðun á innflutningsskýrslum og skjölum þeim tengdum til að tryggja að réttum gjöldum sé skilað í ríkissjóð.
- Endurskoðun á framkvæmd lækkunar eða niðurfellingu tolla og gjalda í samræmi við ákvæði tollalaga.

Þegar skýrslan var unnin á árinu 2013 var tollendurskoðunardeild Tollstjóra mönnuð af deildarstjóra, auk sjö starfsmanna.

Að mati innri endurskoðunar þótti endurskoðunaráætlun tollendurskoðunardeildar mjög almennt orðuð og í hana vantaði mælanleg markmið. Því gæti innri endurskoðun ekki lagt mat á hvort deildin væri að ná settum markmiðum. Ekki voru til staðar beinar verklagsreglur um val á verkefnum og hvernig skyldi standa að tollendurskoðun. Til voru drög að verklagsreglum frá 2006, sem byggðu á eldri verklagsreglum frá 2002. Þau drög hefðu ekki verið uppfærð frá þeim tíma. Innri endurskoðun taldi endurskoðunardeild ekki hafa tekið mið af stöðlum WCO um framkvæmd tollendurskoðunar. Ekki var til staðar nothæf áhættugreining svo unnt væri að vinna endurskoðunaráætlun með þeim hætti að unnt væri að greina hvar hættan væri mest en með því að skoða svokölluð flóttanúmer (tollnúmer með lága eða enga tolla) væri reynt að beina kröftunum að því þar sem mestar líkur væru á svindli. Innri endurskoðun taldi að það myndi hjálpa til að taka upp áhættustjórnun og breytta nálgun á verkefnin. Þar sem áhættugreining við val á verkefnum væri ekki til staðar væri ekki unnt að fullyrða að endurskoðunardeildin beini aðgerðum sínum að þeim aðilum sem valda ríkissjóði mestu tjóni. Það lægi ekki fyrir skýr endurskoðunaráætlun með mælanlegum markmiðum og því væri ekki unnt að leggja mat á árangurinn. Mönnun og fyrirkomulag deildarinnar miðaðist við ríkjandi stefnu um beitingu skrifborðsendurskoðunar. Ef á því yrði stefnubreyting svo sem að endurskoðunarteymi færu út í fyrirtækin til að rannsaka bókhaldsgögn og sannreyna hvort innflytjendur fylli rétt út tollskýrslur og miði við rétta reikninga o.s.frv., myndi slíkt kalla á verulega breytingu á mannafla, þótt ekki væri unnt að fullyrða að slík breyting myndi skila mestum hagnaði fyrir ríkissjóð.

Þrátt fyrir að margt hafi breyst í starfsumhverfi tollendurskoðunardeildar frá árinu 2013 er það mat Ríkisendurskoðunar að margir af þeim annmörkum sem á var bent í skýrslu innri endurskoðunar eigi enn í meginráttum við.

Sú fækkun sem hefur orðið á starfsmannafjölda tollendurskoðunardeildar síðan skýrsla innri endurskoðunar var gerð árið 2013 skýrist að hluta af niðurskurði sem komið hefur niður heildrænt á tollgæslu á undanförunum árum en einnig hafði afnám almennra vörugjalda og allra tolla í tollskrárköflum 25-97 áhrif á þessa þróun.

Fyrir liggur að helstu áhættuþættir vegna tolla er einungis að finna meðal vara í 1.-23. kafla tollskrár, einkum matvörur og plöntur sem geta borið verðtoll og magntoll vegna stefnu íslenskra stjórnvalda til verndar íslenskum landbúnaði. Strangar reglur um heilbrigði og heilnæmi geta varðað sömu vörur. Möguleg undanskot við innflutning á þessum vörum geta numið háum fjárhæðum og varðað mikilvæga hagsmuni um heilbrigði manna, dýra og plantna.

Ríkisendurskoðun telur að tollyfirvöld hafi ekki unnið fullnægjandi áhættumat á undanförunum árum vegna innflutnings landbúnaðarvara, m.a. út frá fallhættum við það takmarkaða tolleftirlit sem felst í rafrænni tollafgreiðslu slíkra vara. Fyrir vikið verði endurskoðun á slíkum innflutningi veikburða og ómarkviss.

Sérstök staða innri endurskoðunar hjá Tollstjóra var lögð niður í hagræðingarskyni í desember 2019, áður en embættið var sameinað Ríkisskattstjóra undir nafni Skattsins. Ýmis álitamál sem innri skýrslur Tollstjóra/Skattsins hafa á undanförunum árum varpað ljósi á virðast að mati Ríkisendurskoðunar ekki hafa fengið tilhlýðilega umræðu og úrlausn, hvorki með umræðum eða ákvörðunum innan embættisins né samstarfi á alþjóðavettvangi. Eftirfylgni með skýrslum eins og þeirri sem hér er um fjallað hefur því verið afar ómarkviss.

Fagleg álitamál sem uppi hafa verið innan Skattsins á undanförunum árum hafa ekki fengið úrlausn með viðhlítandi hætti. Ríkisendurskoðun telur að Skatturinn verði að tryggja að reglulega sé fjallað um álitamál í tollframkvæmd á fundum framkvæmdastjórnar eða með öðrum sambærilegum hætti, svo gagnsæi og fyrirsjáanleiki ríki um úrlausn þeirra og sjónarmið séu samræmd.

Við úttekt þessa óskaði Ríkisendurskoðun eftir því að fá afhent öll skrifleg gögn er varða verklag Skattsins við tollafgreiðslu og eftirlit með tollskýrslum og innflutningstölum. Meðal þeirra gagna sem Ríkisendurskoðun aflaði var skjalið „Leiðbeiningar fyrir endurskoðunardeild“ sem að mati Ríkisendurskoðunar er ekki fullunnið sbr. tilvísanir í kafla sem ekki eru til o.fl. en skjalið var þó síðast uppfært á haustmánuðum 2021. Leiðbeiningarnar eiga að hafa þann tilgang að áherslur, markmið og forgangsröðun endurskoðunardeildar Tollstjóra séu í takt við stefnumótun Tollstjóra 2020 og lögbundið hlutverk embættisins. Að auki eiga þær að lýsa uppbyggingu deildarinnar og starfsaðferðum hennar og vera hjálpartæki hvað varðar áætlanagerð og framkvæmd úttekta.

Í leiðbeiningunum er m.a. varpað ljósi á þróun rafrænnar tollafgreiðslu á undanförunum áratugum og hvernig langstærstur hluti varnings sé tollafgreiddur án þess að tollstarfsmenn

komi þar nokkuð nálægt. Þó sé hægt að setja ýmis atriði í tollskýrslum í síu og stoppa þær þá í tollkerfinu. Yfirleitt renni skýrslurnar í gegnum kerfið sjálfvirkt en séu í staðinn stundum skoðaðar eftir á af tollendurskoðun og þá eftir að aðflutningsgjöld hafa verið reiknuð út og greidd. Fullyrt er að breytingar í þá átt að skoða tollskýrslur eftir að tollafgreiðsla hafi átt sér stað hafi haft í för með sér að Tollstjóri hafi lagt meiri áherslu á tollendurskoðunardeild en áður.

Úttekt Ríkisendurskoðunar hefur ekki leitt í ljós að þessi fullyrðing eigi við rök að styðjast. Þvert á móti er það mat Ríkisendurskoðunar að þróun tollendurskoðunardeildar hafi verið með þeim hætti á undanförunum árum að dregið hafi úr getu hennar til að fást við sífelld stærra og flóknari mál og komið í veg fyrir að hún geti með forvirkum hætti rækt hlutverk sitt sem skyldi. Er það athugunarvert.

Eins og áður hefur komið fram hefur rafræn greiningargeta endurskoðunardeildar styrkst með innleiðingu á greiningartólinu Tableau. Greiningartólið gefur deildinni tækifæri til að greina upplýsingar innan tollskrárkafla eða vöruliðs á mun stærra skala en áður og með samburði á tollskrárnúmerum við vörulýsingar má oft koma auga á ranga tollframkvæmd. Einnig gefur Tableau færni á frávikagreiningu svo sjá megi þær sendingar sem einhverrar breytu vegna er ekki í takt við aðra sambærilega sendingu. Þótt þessar starfsaðferðir séu til mikilla bóta eru endurskoðunarmál hins vegar orðin mun flóknari og tímafrekari en áður og því eru mannaforráð deildarinnar í litlu samræmi við ætluð verkefni hennar. Mikill tími deildarinnar fer í lögfræðileg úrlausnarefni og málsmeðferð í stað greiningarvinnu.

Starfsfólk endurskoðunardeildar býr greinilega yfir mikilli reynslu og hæfni en verkefni sem hvíla á deildinni, eins og rafrænni tollafgreiðslu er fyrir komið, kalla að mati Ríkisendurskoðunar á verulega styrkingu deildarinnar.

Í störfum sínum gerir endurskoðunardeild áætlanir en þær virðast mjög almennar og lítið má út af bregða til þess að þær raskist verulega miðað við mannaforráð deildarinnar. Mjög lítið er um fyrirtækjaskoðanir og einskorðast starfsemi deildarinnar að mestu við skrifborðsgreiningar. Tollendurskoðunardeildin óskar yfirleitt ekki eftir skjölum frá innflytjanda nema eitthvað athugunarvert hafi komið fram við greiningu. Deildin telur að það sé ekki algengt að villt sé fyrir um vöru með þeim hætti að varan sem tilgreind er í innflutningsskýrslu sé ekki hin sama og tilgreind er í fylgiskjölum á vegum innflytjanda. Reynslan er hins vegar sú að ofgreidd aðflutningsgjöld eru vandfundin. Með rafrænni tollafgreiðslu gefst innflytjendum færni á að færa tollflokkan í hagstæðari tollskrárnúmer (svokölluð flóttanúmer) og undanskot gjalda því töluverður hluti af því sem tollendurskoðunardeild þarf að fást við. Sem dæmi bera kartöflur sem flokkaðar eru undir tollskrárnúmer 2005.2002 (sneiddar eða skornar) 76% verðtoll en 59% verðtoll séu þær flokkaðar undir tollskrárnúmer 2005.2009 (aðrar).

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum hefur óverulegt magn landbúnaðafurða lent í vöruskoðun á undanförunum árum í hlutfalli við annan varning, en vegna viðkvæmra eiginleika landbúnaðarafurða tekur Skatturinn þær sjaldan í vöruskoðun og eingöngu þegar sterkur grunur liggur fyrir um brot.

Það vekur athygli Ríkisendurskoðunar að þetta skuli vera raunin þrátt fyrir þá staðreynd að einungis vörur í tollskrárköflum 1-24 bera nú toll og því einungis innan þeirra kafla sem fylgjast þarf með svokölluðum flóttanúmerum til að fyrirbyggja möguleg undanskot tolla. Ríkisendurskoðun telur að laga verði verklag Skattsins að eiginleikum landbúnaðarafurða frekar en að þeir eiginleikar leiði mögulega til skerts eftirlits.

Þá liggur einnig fyrir að ekki var gripið til sérstakra ráðstafana vegna gildistöku samnings Íslands og ESB með landbúnaðarafurðir umfram það sem almennt gerist vegna innleiðingar á fríverslunarsamningum eða breytinga á aðflutningsgjöldum. Enn fremur er verklag hvað landbúnaðarvörur varðar ekki frábrugðið annarri tollendurskoðun, þrátt fyrir þá staðreynd að einungis landbúnaðarvörur njóta tollverndar. Allur innflutningur stendur jafnfætis til endurskoðunar og verklag það sama, samkvæmt upplýsingum Skattsins.

Haustið 2020 var farið í átaksverkefni þar sem landbúnaðarafurðir voru sendar í vöruskoðun og innihald sendinga borið saman við vörureikninga, innflutningskýrslu og farmbréf. Aðeins í einu tilfelli var gerð athugasemd til innflytjanda. Í ljósi niðurstöðu framangreinds átaksverkefnis telur Skatturinn ekki tilefni til þess að efla vöruskoðun hvað varðar landbúnaðarafurðir.

Ráðist var í átakið sem um ræðir í kjölfar opinberrar umræðu um mögulega ranga tollflokkun, þá sérstaklega hvað varðar ost og svokallaðan jurtaost, en einnig mögulega aðrar landbúnaðarafurðir og matvæli. Niðurstöður verkefnisins benda til að misflokkun landbúnaðarafurða og möguleg undanskot gjalda séu undantekningartilvik en tímasetning átaksins kann að hafa haft áhrif þar á og því e.t.v. ekki hægt að fullyrða um umfang vandans yfir lengri tíma lítið. Enn fremur telur Ríkisendurskoðun að átaksverkefnið hafi verið of lítið að umfangi og of fáar sendingar verið skoðaðar til að unnt sé að draga víðtækar ályktanir af niðurstöðum þess.

Sannarlega hafa mörg mál er varða landbúnaðarafurðir verið á borði endurskoðunardeildar á undanförunum árum og töluvert verið um ranga tollflokkun, þó slíkt hafi ekki alltaf haft í för með sér gjaldabreytingar. Dæmi eru m.a. um ranga tollflokkun á ostum/jurtaostum, kjöti, unnum matvörum með kjötinnihaldi og svo blómum og plöntum. Hinn 1. nóvember 2021 féll [dómur](#) í Héraðsdómi Reykjavíkur í máli þar sem tollyfirvöldum hafði verið veittar af ásetningi rangar eða villandi upplýsingar um tegundir, magn og tollskrárnúmer blóma sem flutt voru inn í alls fjórum tilvikum á árunum 2016–18. Eins voru sölureikningar í þessum tilfellum efnislega rangir og ekki í samræmi við raunverulegt innihald vörusendinganna, en þetta fyrirkomulag var byggt á samstarfi innflytjandans við hollenskan seljanda og útflytjanda.

Án öflugrar vöruskoðunar er vandséð hvernig tilvik sem þessi eigi að finnast. Að mati Ríkisendurskoðunar krefjast aðstæður þess við tollafgreiðslu að vöruskoðun landbúnaðarafurða verði víðtækara og viðvarandi verkefni tollyfirvalda.

4 Misræmi í hagtölum

4.1 Innflutningstölur á Íslandi og útflutningstölur viðskiptalanda

Eitt tilefni þess að Alþingi óskaði eftir því að Ríkisendurskoðun gerði úttekt á starfsemi Skattsins við framkvæmd tollalaga hinn 1. desember 2020 var það að hagsmunaaðilar í landbúnaði höfðu á mánuðunum þar á undan unnið ítarlega greiningarvinnu þar sem sýnt var fram á verulegt ósamræmi milli íslenskra hagtalna um innflutning landbúnaðarafurða annars vegar og hagtalna valinna ríkja um útflutning til Íslands undir sömu tollflokkum hins vegar. Var þá sérstaklega horft til opinberra hagtalna frá ESB til samanburðar.

Einkum og sér í lagi höfðu sjónir hagsmunaaðila beinst að innflutningi á svokölluðum jurtaosti, eins og nánar verður fjallað um í kafla 4.4 hér á eftir. Athugun hagsmunaaðila hófst í janúar 2020 með ósk um bindandi álit af hálfu Skattsins um tollflokkun tiltekinnar tegundar af svokölluðum jurtaosti. Í framhaldinu var greiningarvinna þeirra tekin saman í minnisblaði dags. 18. september 2020. Þar var einnig fjallað um ýmsar aðrar landbúnaðarafurðir en jurtaost og dæmi gefin um ósamræmi milli útflutningstalna í viðskiptagagnagrunni Evrópusambandsins (Market Access Database – MADB) og innflutningstalna í sömu tollflokkum úr verslunarskýrslum Hagstofu Íslands.

Í minnisblaðinu er m.a. gerð grein fyrir þeim undirliggjandi hagsmunum sem til staðar eru og hafa grundvallarþýðingu bæði fyrir hið opinbera og íslenskan landbúnað. Þau neikvæðu áhrif á þessa hagsmuni sem tilgreind eru sem dæmi af misbrestum í tollframkvæmd eru:

- Innheimta tolls af innfluttum vörum er ekki rétt og ríkissjóður verður af tekjum.
- Íslenskur landbúnaður býr við skakka samkeppnisstöðu ef innflutningur á lágum eða engum gjöldum er í raun meiri en viðskiptasamningar kveða á um.
- Hagskýrslur verða rangar sem hefur svo neikvæð áhrif á hagsmunamat við gerð og rekstur viðskiptasamninga.
- Aðilar á markaði sem fara að leikreglum og tollflokka með réttum hætti búa við skertan hlut í samkeppni.

Minnisblað þetta var sent Skattinum hinn 18. september 2020. Eins og vikið verður að í kafla 4.4 hér á eftir gerðu Bændasamtök Íslands fjármála- og efnahagsráðuneyti grein fyrir áhyggjum sínum af tollflokkun jurtaosts með minnisblaði, dags. 13. maí 2020, og var því bæði ráðuneytinu og Skattinum kunnugt um a.m.k. hluta þessarar greiningarvinnu þegar minnisblaðið var sent.

4.2 Starfshópar fjármálaráðuneytis

Hinn 24. september 2020 skipaði fjármála- og efnahagsráðuneytið starfshóp til að skoða hvort misræmi væri að finna milli magns í útflutningstölum úr gagnagrunni Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands vegna ákveðinna tegunda landbúnaðarvara, þ.e. nautakjöts, svínakjöts, kjúklingakjöts og mjólkurafurða. Var starfshópurinn skipaður fulltrúum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, Skattinum og Hagstofu Íslands.

Starfshópnum var ætlaður skammur starfstími og skilaði hann niðurstöðum sínum til fjármála- og efnahagsráðherra með [minnisblaði](#), dags. 12. október 2020. Í minnisblaðinu kemur fram að Hagstofa Íslands hafi gert athugun fyrir starfshópin á ætluðu misræmi í útflutningstölum úr gagnagrunni Evrópusambandsins (ESB) og innflutningstölum Hagstofu Íslands. Teknir voru til skoðunar tveir kaflar tollskrár, 2. og 4. kafli, en þeir ná yfir kjöt og mjólkurafurðir. Athugunin leiddi í ljós að á árunum 2017–19 var heildarinnflutningur á kjöti í 2. kafla tæplega 400 tonnum, eða 4%, meiri til Íslands frá ESB skv. tölum Hagstofu en sambærilegar tölur ESB yfir útflutning sambandsins til Íslands. Yfir sama tímabil var heildarinnflutningur á mjólkurafurðum í 4. kafla tæplega 1.000 tonnum, eða 21%, minni til Íslands skv. tölum Hagstofu borið saman við sambærilegar tölur frá ESB. Misræmið var því á báða vegu yfir þetta tímabil en mismunurinn mun meiri hvað varðar mjólkurafurðir en kjöt. Niðurstaða Hagstofunnar var að ekki væri hægt að tengja misræmið við innflutning frá einstökum löndum né einstaka undirliði tollskrár. Misræmið væri nokkuð almennt og erfitt að henda reiður á af hverju það stafaði án þess að leggjast í töluverða rannsóknarvinnu.

Minnisblaðið listar upp nokkrar hugsanlegar ástæður fyrir misræminu, en hér er um almenna upptalningu að ræða af þekktum skýringum á alþjóðlegu misræmi í hagtölum sem átt geta við öll lönd, ekki einungis Ísland, sjá mynd 4.1.

Mynd 4.1 Hugsanlegar ástæður fyrir misræmi

Misflokkun

- Vara getur verið tollflokkuð á ólíkan hátt í tveimur löndum, annars vegar vegna mistaka eða ásetnings, t.d. til að forðast greiðslu aðflutningsgjalda.

Ólík aðferðafræði

- Greint er á milli tvenns konar grundvallarreglna um vöruflæði, almennra verslunarreglna og sértækra verslunarreglna. Þær gera greinarmun á skráningu vöru sem flutt er í tollvöruheymislu og á frísvæði.

Landaflokkun og skilgreiningar

- Ef ekki liggur ljóst fyrir hvaða leið varan fór í raun getur ferli vöru milli landa valdið mismun þegar milliríkjavíðskipti eru borin saman. Þekktasta dæmið um slíka skekkju er það sem kallast Rotterdam-áhrifin, en mikið magn vara frá ýmsum löndum fer um höfnina í Rotterdam og þaðan víðsvegar um heiminn.

Tímatöf

- Mánaðarmót og/eða áramót geta liðið meðan vara ferðast frá upprunalandi til neyslulands og þannig valdið skekkjum í hagtolum milli landa, eins ef vara er ekki tollafgreidd um leið og hún kemur til lands eða fer úr landi.

Vörur til vinnslu eða óseldar vörur

- Vörur til vinnslu eða óseldar vörur bera ekki söluverð og fær því slík verslun yfirleitt áætlað verð.

Óvirkum trúnaði

- Óvirkum trúnaði er beitt í vöruviðskiptum, sem þýðir að upplýsingar eru birtar eftir flæði, tollskrárnúmeri og löndum nema viðkomandi fyrirtæki hafi samband við hagstofur og sýni fram á að markaðsstaða þeirra sé í hættu vegna birtingar upplýsinganna.

Þyngd eða verðmæti

- Auðveldara er að bera saman tölur á milli landa eftir þyngd frekar en verðmæti því sá samanburður er flóknari vegna ólíkra gjaldmiðla og áhrifa þess hvar flutningskostnaður er meðtalinn. Gæði þyngdarupplýsinga eru almennt ekki eins mikil og verðmætisupplýsinga þar sem meira eftirlit er með hinu síðarnefnda.

Þessar almennu skýringar eru gagnlegar fyrir upplýsta umræðu um ósamræmi milli hagtalna í milliríkjavíðskiptum en skýra ekki með sértækum hætti þann mun sem hagsmunaaðilar í landbúnaði telja vera til staðar og athugun Hagstofunnar sannreyndi upp að vissu marki. Minnisblaðið varpar ekki frekara ljósi á skýringar fyrir þessu misræmi en fjallar þó nánar um gæði gagna við tollskýrslugerð og útgáfu hagtalna.

Fram kemur að Tollstjóri hafi staðið fyrir tveimur umfangsmiklum áreiðanleikakönnunum til að kanna gæði gagna í innflutningi, síðast árið 2017. Í ljós kom að gæðum gagnanna var mjög ábótavant og voru innflytjendur og tollmiðlarar í framhaldinu boðaðir á fund þar sem niðurstöður voru kynntar. Lofuðu tollmiðlarar og innflytjendur að vinna að því að bæta gæði gagna, sérstaklega hvað varðar tollflokkun og vörulýsingar, en þessi atriði í tollskýrslum voru almennt áberandi röng. Þessi tvö atriði, ásamt tollverði, skipta meginmáli við álagningu aðflutningsgjalda og gerð hagtalna. Við hagskýrslugerð sína fer Hagstofa Íslands yfir tollskýrslur og leitar frekari skýringa hjá inn- og útflytjendum ef þess er þörf til að reyna að tryggja gæði gagna.

Í því sambandi vekur Ríkisendurskoðun athygli á að leiðréttingar þessar skila sér ekki inn í upplýsingakerfi Skattsins, þar sem viðkomandi villur halda áfram að vera til staðar.

Megin niðurstaða minnisblaðs starfshópsins er að bæta þurfi gæði tollskýrslugerðar á Íslandi. Mikil tækifæri séu til umbóta hvað varðar nákvæmni við skjölun og eftirfylgni tollafgreiðslu á Íslandi. Misræmi í gögnum um innflutning landbúnaðarafurða gefi ranga mynd af raunverulegri stöðu utanríkisviðskipta á Íslandi, sem hefur afleiðingar fyrir áætlanagerð, greiningarvinnu og tekjuöflun ríkissjóðs. Þess utan skapi misræmið tortryggni og núning í samskiptum hagsmunaaðila og geti haft neikvæð áhrif á utanríkisviðskipti og framkvæmd fríverslunar-samninga.

Fram kemur að endurskoðunardeild Skattsins hafi haft ranga tollflokkun til skoðunar í framhaldi þess að það hafi vakið athygli deildarinnar á undanförunum 1-2 árum að mál er varða innflutning á landbúnaðarvörum hafi verið óvenju oft á borði tollgæslustjóra. Í þessu sambandi var sérstaklega nefnt að skoða þyrfti undanskot í gjöldum hvað varðar osta, kjöt, blóm og ýmsa matvöru. Innflutningur hafi margfaldast í kjölfar aukinnar fríverslunar með landbúnaðarvörur. Rannsóknir deildarinnar hafi leitt til umtalsverðra gjaldabreytinga, sér í lagi í nautakjötskafla tollskrárinnar, en ekki hafi allar leiðréttingar haft í för með sér gjaldabreytingar. Þá séu dæmi um ranga flokkun eftir kjötinnihaldi unninna matvara þar sem tollflokkun var ekki í samræmi við prósentuinnihald af kjöti. Hafi Skatturinn þegar ráðist í umfangsmikla úttekt á því hvaða innflytjendur séu mögulega að tollflokka ranglega vörur í 4. kafla tollskrár í 19. eða 21. kafla tollskrár og forðast með því álagningu tolla. Sú úttekt hafi leitt til þess að bæði ákveðnar vörur og ákveðnir innflytjendur hafi verið til skoðunar hjá embættinu. Um mjög flókið verkefni sé að ræða þar sem ýmis atriði á borð við framleiðsluferli, aðvinnslu og innihaldsefni á borð við viðbætta jurtafitu, kakó, krydd og önnur íblöndunarefni geti fært vöru milli kafla tollskrárinnar og gert að verkum að á hana leggist hár tollur eða enginn.

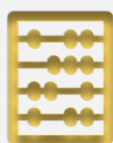
4.2.1 Nýr starfshópur skipaður

Í framhaldi af niðurstöðum starfshópsins ákvað fjármálaráðherra að skipa nýjan starfshóp til að gera ítarlegri greiningu á misræmi milli magns í útflutningstölum úr viðskiptagagnagrunni Evrópusambandsins og innflutningstölum Hagstofu Íslands í sömu tollflokkum, n.t.t. vörum í 2. og 4. kafla tollskrár (kjöt og mjólkurafurðir). Starfshópur þessi tók til starfa í febrúar 2021 og er honum m.a. ætlað að gera tillögur um hvernig bæta megi gæði og áreiðanleika opinberra hagtalna. Hópurinn er skipaður fulltrúum fjármála- og efnahagsráðuneytis, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, Skattsins og Hagstofu Íslands.

Ríkisendurskoðun hefur fundað með starfshópnum og fylgst með störfum hans en þeim er ekki lokið við gerð þessarar skýrslu. Um flókið úrlausnarefni er að ræða sem krefst samstarfs og samhæfingar við hagstofur og tollyfirvöld erlendis og af þeim sökum telur Ríkisendurskoðun rétt að starfshópurinn fái tækifæri til að ljúka störfum án þess að Ríkisendurskoðun ráðist samhliða í sjálfstæða rannsókn á sama efni.

Á tímabilinu maí – júlí 2021 óskaði starfshópurinn, með þremur formlegum bréfum frá Skattinum, eftir tvíhliða gagnkvæmu samstarfi við tollyfirvöld í Danmörku, Þýskalandi og Hollandi til að útskýra ósamræmi á milli viðskiptatalna landanna í gagnagrunni evrópsku hagstofunnar EUROSTAT. Bréfin eru að miklu leyti samhljóða en hafa í hverju tilviki að geyma upplýsingar um það ósamræmi sem fyrirfinnst í gögnum EUROSTAT hvað varðar útflutning þessara þjóða til Íslands í 2. og 4. kafla tollskrár annars vegar og innflutnings Íslands í sömu köflum. Í öllum tilfellum eru upplýsingar EUROSTAT fengnar frá hagstofum viðkomandi landa, þ.m.t. Hagstofu Íslands, sjá myndir 4.2 og 4.3.

Mynd 4.2 Mismunur á inn- og útflutningstölum vegna kafla 2 í tollskrá



Kafli 2 í tollskrá

Mismunur á inn- og útflutningstölum árið 2020

Mismunur inn- og útflutnings frá Danmörku ¹⁾

+747

tonn

Mismunur inn- og útflutnings frá Þýskalandi ²⁾

+104

tonn

Mismunur inn- og útflutnings frá Hollandi ³⁾

-938

tonn

Inn- og útflutningur vara í kafla 2 í tollskrá

¹⁾ Innflutningur til Íslands frá Danmörku

Uppl. um innflutning til Íslands 1.298.500 kg.

Uppl. um útflutning frá Danmörku 551.111 kg.

³⁾ Innflutningur til Íslands frá Hollandi

Uppl. um innflutning til Íslands 130.700 kg.

Uppl. um útflutning frá Hollandi 1.068.967 kg.

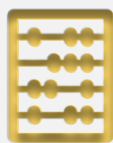
²⁾ Innflutningur til Íslands frá Þýskalandi

Uppl. um innflutning til Íslands 909.600 kg.

Uppl. um útflutning frá Þýskalandi 805.879 kg.

Heimild: Skatturinn

Mynd 4.3 Mismunur á inn- og útflutningstölum vegna kafla 4 í tollskrá



Kafla 4 í tollskrá

Mismunur á inn- og útflutningstölum árið 2020

Mismunur inn- og útflutnings frá Danmörku ¹⁾

-344

tonn

Mismunur inn- og útflutnings frá Þýskalandi ²⁾

+29

tonn

Mismunur inn- og útflutnings frá Hollandi ³⁾

-283

tonn

Inn- og útflutningur vara í kafla 4 í tollskrá

¹⁾ Innflutningur til Íslands frá Danmörku

Uppl. um innflutning til Íslands 241.700 kg.

Uppl. um útflutning frá Danmörku 585.916 kg.

³⁾ Innflutningur til Íslands frá Hollandi

Uppl. um innflutning til Íslands 99.700 kg.

Uppl. um útflutning frá Hollandi 382.495 kg.

²⁾ Innflutningur til Íslands frá Þýskalandi

Uppl. um innflutning til Íslands 149.400 kg.

Uppl. um útflutning frá Þýskalandi 120.371 kg.

Heimild: Skatturinn

Sjá má að um verulegt ósamræmi getur verið að ræða, sem verður ekki útskýrt með fullnægjandi hætti án samstarfs á alþjóðavettvangi. Ósamræmi í tölum af þessu tagi einskorðast ekki við Ísland og því fer fjarri að vandamálið sé séríslenskt. Ekkert í athugun Ríkisendurskoðunar fram að þessu bendir sérstaklega til að það ósamræmi sem þessar tölur bera með sér sé tilkomið einungis vegna rangrar tollflokunar á Íslandi. Skatturinn hefur á undanförunum 1-2 árum verið að taka á rangri tollflokun ákveðinna landbúnaðarvara, með tilheyrandi leiðréttingum og endurákvörðunum gjalda eftir því sem við kann að eiga. Hvorki það átak né reglulegar leiðréttingar Hagstofu á gögnum um innflutning hafa bent til að ósamræmi alþjóðlegra hagtalna í þessum mæli stafi af stórfelldum innflutningi landbúnaðarvara til Íslands undir öðrum köflum tollskrár en þær ættu með réttu að flokkast í.

Þegar þessi skýrsla var í lokafrágangi lá fyrir að dönsk tollyfirvöld höfðu hafnað beiðni Skattsins um gagnkvæma aðstoð þar sem hún þótti of víðtæk. Starfshópurinn hugar nú að frekari afmörkun verkefnisins og frekara samráði við dönsk tollyfirvöld. Þýsk tollyfirvöld framsendu beiðnina til þýsku hagstofunnar á meðan hollensk tollyfirvöld tóku beiðnina til efnislegrar

meðferðar og hafa sent Skattinum upplýsingar sem verið er að vinna úr þegar þessi skýrsla er í lokavinnslu.

Ríkisendurskoðun mun halda áfram að fylgjast með störfum starfshópsins og taka niðurstöður yfirstandandi greiningarvinnu fyrir í framhaldsskýrslu þegar þær liggja fyrir.

4.3 Um tollflokkingu og tollvernd

Á undanförunum árum hafa miklar breytingar verið gerðar á tollum, vörugjöldum og virðisaukaskatti. Tollar á allar vörur, að búvörum undanskildum, voru afnumdir í tveimur skrefum í ársbyrjun 2016 (föt og skór) og 2017 (aðrar vörur). Almenn vörugjöld (önnur vörugjöld en á ökutæki og eldsneyti) voru afnumin í einum áfanga í ársbyrjun 2015. Í raun er tollvernd því aðeins til staðar í þeim hluta tollskrár sem snýr að dýrum, jurtum og afurðum þeirra, þ.e. tollskrárköflum 1-24. Eins og fram kemur í 1. kafla þessarar skýrslu hafa tvíhliða samningar Íslands við ESB haft mikil áhrif til lækkunar almennra tolla í þessum köflum, einkum síðan árið 2018, en um 87% af þeim tæpu 2.000 tollskrárnúmerum landbúnaðarafurða sem fyrirfinnast í tollskránni eru tollfrjáls í gegnum viðskiptasamninga við ESB, auk þess sem tollkvótar fyrir ýmsar vörur hafa verið stækkaðir umtalsvert frá því sem áður var, sbr. umfjöllun í kafla 1.

Samkvæmt gildandi [rammasamningi](#) ríkisins við Bændasamtök Íslands um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins er tollvernd hluti af starfsskilyrðum greinarinnar. Í samkomulagi um breytingar á rammamningnum, sem undirritað var í febrúar 2021, kemur jafnframt fram að fjármála- og efnahagsráðherra hafi skipað starfshóp sem er ætlað að greina og koma með tillögum að úrbótum varðandi skjölun og eftirfylgni tollafgreiðslu ákveðinna tegunda landbúnaðarvara vegna mögulegs misræmis í gögnum um innflutning landbúnaðarafurða. Hér er um að ræða sama starfshóp og fjallað hefur verið um hér að framan.

Í ljósi þess hvernig tollvernd er háttáð á Íslandi telur Ríkisendurskoðun eðlilegt að strangar kröfur séu gerðar til tollframkvæmdar jafnt af hálfu innflytjenda og opinberra tolyfirvalda og að áhættumat Skattsins þurfi í meira mæli að taka mið af þeim sérstöku sjónarmiðum sem gilda um landbúnaðarafurðir og innflutning matvæla, sem eru þær einu vörur í tollskránni sem bera toll. Efnainnihald og aðvinnsla getur t.d. skorið úr um hvort matvæli – sem að uppistöðu geta verið landbúnaðarvörur sem framleiddar eru á Íslandi og njóta tollverndar og jafnvel framleiðslustuðnings – færast í tollflokka þar sem tollar eru lágir eða engir. Skiptir þá miklu að þeirri tollvernd sem er til staðar í þágu íslensks landbúnaðar sé beitt eins og mælt er fyrir um í lögum og að hún sé hvorki sniðgengin fyrir mistök eða ásetning.

Umfang og eðli tollverndar er ákvarðað af Alþingi en vegna stöðu tollskrár sem hluti tollalaga þarf almennt aðkomu þingsins vegna breytinga á skránni, t.d. ef stofna á tollskrárnúmer, fella brott tollskrárnúmer eða breyta fjárhæð almenns tolls. Nefnd eru nokkur tilvik í 189. gr. tollalaga þar sem breytingar á tollskrá þurfa ekki þinglega meðferð en þær breytingar mega ekki hafa áhrif á tolla eins og þeir hafa verið ákveðnir í tollskrá, gjöld eða gjaldfrelsi, heimildir, takmarkanir og annað sem kveðið er á um í öðrum lögum. Hér má nefna breytingar Alþjóðatollastofnunarinnar á tollnafnaskrá eða skýringum við samræmda tollskrá og ákvörðun

ráðherra um að fella brott eða stofna ný tollskrárnúmer ef þess gerist þörf, t.d. til að afla megi nauðsynlegra upplýsinga til hagskýrslugerðar.

Ríkisendurskoðun telur að aukin og nákvæmari skipting tollskrárnúmera í þeim hluta tollskrár sem snýr að dýrum, jurtum og afurðum þeirra myndi stuðla að bættum gæðum gagna og auðvelda bæði rétta tollflokkun innflytjenda og tollframkvæmd af hálfu Skattsins. Nákvæmari tollflokkun myndi einnig stuðla að auknu trausti hagsmunaaðila til tollframkvæmdar, bættri hagskýrslugerð, fylgni við lög og reglur og upplýstari ákvörðunum um gerð og rekstur viðskipta-samninga.

Eins og vikið er að í 2. kafla þessarar skýrslu tók gildi nýtt og endurbætt vörflokkunarkerfi Alþjóðatollastofnunarinnar hinn 1. janúar 1988. Ísland hefur fullgilt samning stofnunarinnar um samræmda vörflokkunarkerfið (*Harmonized Commodity Description and Coding System – HS*) og lýsti því sérstaklega yfir með auglýsingu nr. 25/1987. Fyrstu sex tölustafir í átta tölustafa tollskrárnúmerum íslensku tollskrárinnar eru í samræmi við hið samræmda vörflokkunarkerfi Alþjóðatollastofnunarinnar. Skýringarritum og álitum stofnunarinnar um tollflokkun er ætlað að stuðla að samræmdri túlkun aðildarríkja á flokkunarkerfi stofnunarinnar og geta verið til leiðbeiningar um tollflokkun samkvæmt íslensku tollskránni, enda þótt þau séu ekki bindandi að landsrétti, sbr. 74. gr. reglugerðar nr. 1100/2006 um vörslu og tollmeðferð vöru.

Af þessu leiðir að fullt samræmi er á milli flokkunar Alþjóðatollastofnunarinnar og íslensku tollskrárinnar á sex stafa grundvelli og þar af leiðandi einnig tollskrár annarra aðildarríkja stofnunarinnar. Þeir samningar um vöruviðskipti sem tóku gildi við stofnun Alþjóðaviðskipta-stofnunarinnar árið 1995 grundvölluðust m.a. á hinu samræmda vörflokkunarkerfi.

Alþjóðasamstarf Hagstofu Íslands og Skattsins á sviði tollamála, sem og regluleg alþjóðleg upplýsingagjöf íslenskra stjórnvalda um milliríkjaviðskipti grundvallast á þessu samræmda vörflokkunarkerfi. Að athuguðu máli telur Ríkisendurskoðun ekki ástæðu til að gera athugasemd við samræmi íslensku tollskrárinnar við vörflokkunarkerfi Alþjóðatollastofnunarinnar.

Aðildarríkjum samnings Alþjóðatollastofnunarinnar um samræmda vörflokkunarkerfið er heimilt að búa til skiptingar á tollskrá vegna eigin þarfa á eftir hverjum undirlið. Á Íslandi felast þessar uppskiptingar í síðustu tveimur stöfum tollskrárnúmera, þ.e. sjöunda og áttunda staf. Ástæður fyrir skiptingum aðildarríkja eru þrjár: 1) Álagning gjalda; 2) Eftirlit með vörum sem háðar eru inn- eða útflutningstakmörkun; og 3) Öflun upplýsinga til hagskýrslugerðar um milliríkjaviðskipti. Viðamestu skiptingar íslensku tollskrárinnar eru í 3. kafla tollskrár, en þar flokkast mikilvægar útflutningsafurðir, s.s. fiskur, krabbadýr, lindýr og aðrir vatna- og sjávarhryggleysingar.

Mjög takmarkaðar upplýsingar eða skilgreiningar er að finna fyrir núverandi uppskiptingum í íslensku tollskránni þar sem ástæður þeirra hafa ekki verið skráðar sérstaklega. Hins vegar er breytingaskrá fyrir íslensku tollskrána nú í vinnslu og er stefnt að því að hún taki einnig til sögulegra heimilda eftir því sem hægt er. Ríkisendurskoðun telur að nauðsynlegt sé að hafa virka breytingaskrá, m.a. til að stuðla að réttri tollframkvæmd og auka traust til tollskrárinnar og þeirra uppskiptinga sem hún hefur að geyma. Er Skatturinn hvattur til að ljúka við gerð breytingaskrárinnar eins fljótt og auðið er.

Ástæða er til að áréttta að röng tollflokkun getur ekki einungis haft áhrif út frá tollverndarsjónarmiðum heldur getur afleiðing hennar einnig verið sú að ekki séu lögð fram viðeigandi heilbrigðisvottorð fyrir innflutning til Íslands og inn á EES-svæðið eða að skilyrði sem kunna að varða innflutning vörunnar séu sniðgengin þar sem tollafgreiðsla vörunnar verður önnur en vera ber. Dæmi um slíkt getur t.d. varðað plöntur til framhaldsræktunar, sem fara þá beint í verslun án vistunar í gróðrarstöð eins og rétt skilyrði til innflutnings kveða á um. Nákvæmari tollflokkun í formi aukinnar sundurliðunar tollskrárnúmera myndi að mati Ríkisendurskoðunar aðstoða bæði innflytjendur við gerð innflutningsskýrslna og tollyfirvöld við tollafgreiðslu og -eftirlit.

Ekkert hefur komið fram í athugun Ríkisendurskoðunar sem bendir til að þær uppskiptingar í íslensku tollskránni sem gerðar hafa verið séu til þess fallnar að skapa innflutningi tiltekinna vara sess innan annarra tollskrárkafila en þeim ber og stuðla þannig að sniðgöngu tolla eða innflutningsreglna af hálfu innflytjenda.

Í þessu sambandi var sérstaklega horft til 19. kafla („Framleiðsla úr korni, fínmöluðu mjöli, sterkju eða mjólk; sætabrauð“) og 21. kafla tollskrár („Ýmis matvælaframleiðsla“) samanborið við afurðir í 4. kafla („Mjólkurafurðir; fuglaegg; náttúrlegt hunang; ætar vörur úr dýraríkinu, ót.a.“). Gerð verður nánari grein fyrir uppskiptingum sem fjármála- og efnahagsráðuneyti hugðist framkvæma í 19. og 21. kafla tollskrár á árinu 2020 hér á eftir.

4.4 Innflutningur á jurtaosti

Innflutningur á svokölluðum jurtaosti hefur aukist mikið á undanförunum árum, sérstaklega eftir gildistöku viðskiptasamnings Íslands og ESB árið 2018. Eins og fram hefur komið hefur jurtaostur verið í brennidepli hjá Skattinum frá því hagsmunaaðilar í landbúnaði hófu að beina sjónum sínum að innflutningi þessara vara í ársbyrjun 2020.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að áréttta að margs konar jurtaostar eru í milliríkjaviðskiptum og getur innihald og framleiðsluferill þeirra verið mismunandi, með tilheyrandi áhrifum á tollflokkun. Jurtaostur er mjög gott dæmi um þær erfiðu áskoranir sem tollyfirvöld geta staðið frammi fyrir við tollframkvæmd, sem krefst ítarlegra upplýsinga um framleiðslu viðkomandi vöru þar sem innihald, íblöndunarefni og aðvinnsla skera úr um hvort varan flokkist í 4. kafla, 19. kafla eða 21. kafla tollskrár, og beri þannig toll eða ekki. Þetta er jafnframt gott dæmi um vöru sem auðveldlega getur valdið misræmi í alþjóðlegum hagtolum vegna ólíkra sjónarmiða um túlkunarreglur tollskráa mismunandi ríkja og skýringarrit og álit Alþjóðatollastofnunarinnar.

Á undanförunum árum hefur jurtaostur eftir atvikum verið fluttur inn til Íslands í 19. eða 21. kafla tollskrár og þá án gjalda en þessi framkvæmd var tekin til endurskoðunar hjá Skattinum í kjölfar fyrrgreindrar athugunar hagsmunaaðila í landbúnaði. Eitt fyrsta skref þeirrar athugunar var tekið í janúar 2020 þegar Mjólkursamsalan ehf. óskaði eftir bindandi álit frá Skattinum um tollflokkun tiltekinnar tegundar af jurtaosti, n.t.t. rifins osts til notkunar við pítsugerð af vöruheitinu Festino IQF Mozzarella Pizza Mix. Tekið skal fram að vara þessi samanstendur af mozzarella-osti (82-83%), pálmaolíu (11-12%) og kartöflusterkju (4-5%).

Með bindandi álit nr. 17/2020 sem gefið var út 17. febrúar 2020 var niðurstaða Skattsins sú að flokka skyldi vöruna í tollskrárnúmer 0406.2000 („Hvers konar rifinn eða mulinn ostur“) en hún hafði áður verið flutt inn undir tollskrárnúmerinu 2106.9068 („Matvæli, ótalin annars staðar: Jurtaostur“). Síðarnefnda tollskrárnúmerið ber engin gjöld en á hið fyrrnefnda leggst í almennum innflutningi 30% verðtollur og 808 kr./kg. magntollur.

Ljóst er af þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað í þessari úttekt að skiptar skoðanir voru uppi innan Skattsins um tollflokkun vörunnar, jafnt fyrir og eftir birtingu hins bindandi álits. Voru starfsmenn tollafgreiðsludeildar ósammála mati tollendurskoðunardeildar um að tollflokka bæri vöruna í 4. kafla tollskrár. Var Mjólkursamsölunni þannig fljótt tilkynnt af starfsmanni Skattsins að bindandi álit væri að líkindum rangt og að afturköllun þess væri fyrirhuguð. Sú afturköllun komst aldrei til framkvæmda en sá skoðanamunur sem var uppi innan Skattsins virðist hafa gert það að verkum að tollframkvæmd hélst óbreytt fram eftir árinu 2020 á meðan Skatturinn vann frekari rannsóknar- og greiningarvinnu hvað varðar tollflokkun vörunnar. Af gögnum málsins má ráða að sú vinna gekk framan af í báðar áttir, þ.e. að rökstyðja áframhaldandi tollflokkun í 19. og 21. kafla annars vegar og 4. kafla hins vegar.

Með minnisblaði, dags. 13. maí 2020, gerðu Bændasamtök Íslands fjármála- og efnahagsráðherra grein fyrir áhyggjum sínum af áframhaldandi tollflokkun á rifnum osti að viðbættum jurtaolíum (svokölluðum jurtaosti) í 19. og 21. kafla tollskrár í stað 4. kafla, í samræmi við það bindandi álit sem aflað hafði verið frá Skattinum. Í minnisblaðinu kemur einnig fram að hagsmunaaðilar hafi aflað álits frá starfsmönnum landbúnaðardeildar stjórnarsviðs skattamála- og tollabandalagsins hjá framkvæmdastjórn Evrópusambandsins í gegnum sendinefnd ESB á Íslandi þess efnis að sú vara sem þeim var kynnt (umræddur jurtaostur) skyldi flokkast í 4. kafla tollskrár.

Hinn sama dag, 13. maí 2020, bárust fjármálaráðuneyti drög frá Skattinum um tollskrárbreytingar í formi auglýsingar, sem Skatturinn hafði þá verið með í undirbúningi frá aprílmánuði 2020 vegna ýmissa atriða. Þar var m.a. lagt til að búin yrðu til sérstök tollskrárnúmer í 19. og 21. kafla tollskrár fyrir vörur að uppistöðu úr mjólkurvörum. Var þetta gert vegna sannfæringar tollafgreiðsludeildar Skattsins um að jurtaosta, þ.m.t. mjólkurosta sem blandaðir væru jurtaolíu, bæri að flokka í þessa kafla. Var það mat þeirra á grundvelli fyrirliggjandi hagsmuna innlendrar framleiðslu á sambærilegum vörum og þeirra gjalda sem ostur og aðrar mjólkurvörur í 4. kafla tollskrár bera, að mögulega kæmi til greina að umræddar vörur yrðu látnar bera tolla í 19. og 21. kafla til samræmis við gjaldaálagningu í 4. kafla. Þann 15. maí 2020 birtist auglýsing nr. 35/2020 um breytingu á viðauka I við tollalög, en hún hafði m.a. að geyma umrædd ný tollskrárnúmer í 19. og 21. kafla tollskrár. Tók hún gildi hinn 22. maí 2020.

Á grundvelli fyrri samskipta gerðu hagsmunaaðilar í landbúnaði athugasemdir við gildistöku auglýsingarinnar við fjármála- og efnahagsráðuneyti. Urðu þær athugasemdir til þess að
62 Starfsemi Skattsins við framkvæmd tollalaga

ráðuneytið hóf ítarlegri skoðun á tollflokunarframkvæmd Skattsins hvað varðar osta, þá sérstaklega innfluttum Mozzarella-osti með viðbættri jurtaolíu.

4.4.1 Breyting á afstöðu Skattsins til tollflokunar jurtaosts

Afstaða tollafgreiðsludeildar Skattsins um tollflokun þessa osts í 19. og 21. kafla tollskrár byggist á greiningu tollflokunarsérfræðinga Tollgæslustjóra á umræddri vöru, könnun þeirra á flokkun vörunnar hjá alþjóðlegum kollegum, sem og fyrirbyggjandi álitum Alþjóðatollastofnunarinnar frá 2013 í máli sem þeir hafa talið sambærilegt og fordæmisgefandi gagnvart tollflokun á umræddum jurtaosti.

Gerðu starfsmenn tollafgreiðsludeildar fjármála- og efnahagsráðuneyti grein fyrir afstöðu sinni til álitamála um tollflokun osts með viðbættum jurtaolíum í minnisblaði dags. 28. maí 2020 og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti sömuleiðis í minnisblaði dags. 2. júní 2020.

Samkvæmt b-lið 4. athugasemdar við 4. kafla tollskrár teljast vörur, fengnar úr mjólk, þar sem búið er að skipt út einum eða fleiri náttúrulegum þáttum hennar (t.d. mjólkurfitu) fyrir aðra þætti (t.d. jurtafitu) ekki til 4. kafla tollskrár heldur ýmist til vöruliða 1901 eða 2106. Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að áréttu að þessi tiltekna skýring við tollskrána og túlkun á henni gegnir lykilhlutverki við tollflokun umræddrar vöru. Athugasemdin er hluti af hinni samræmdu tollskrá.

Sú ráðgjöf sem sérfræðingar tollafgreiðsludeildar öfluðu frá erlendum kollegum varð til að staðfesta afstöðu þeirra að viðbót jurtaolíu við mjólkurvörur leiði til þess að viðkomandi vörur flokkist í 19. eða 21. kafla, í stað 4. kafla tollskrár. Þessi afstaða sækir einnig stoð í álit Alþjóðatollastofnunarinnar frá árinu 2013 (WCO HS Classification Opinion 1901.90/3). Í greinargerð ráðs Alþjóðatollastofnunarinnar um samræmda flokkunarkerfið nr. NC1852E1a sem undirbyggir álitinu kemur m.a. fram sú afstaða skrifstofu Alþjóðatollastofnunarinnar að viðbót jurtaolíu við vöru sem inniheldur mjólkurfitu leiði óhjákvæmilega til þess að varan innihaldi jurtaolíu og þar af leiðandi lægra hlutfall af mjólkurfitu en hún innihélt fyrir íblöndunina. Jurtafitan muni einfaldlega ýta mjólkurfitunni burt og færa mætti rök fyrir því að jurtafitan kæmi í stað (e. *replace*) mjólkurfitunnar. Frá þessum sjónarhóli mætti gera ráð fyrir að íblöndun jurtaolíu leiddi í öllum kringumstæðum til þess að mjólkurfitu væri skipt út (e. *replace*) fyrir jurtaolíu, og þannig væri mjólkurfitu skipt út fyrir jurtafitu, a.m.k. upp að ákveðnu marki.

Ríkisendurskoðun telur ástæðu til að áréttu að hér er um að ræða röksemdafærslu skrifstofu Alþjóðatollastofnunarinnar, sem er sett fram í greinargerðinni með nokkuð skilyrtum hætti. Gögn málsins bera ekki með sér að hér sé á ferðinni algildur úrskurður stofnunarinnar eða ráðs hennar um samræmda flokkunarkerfið sem hafi vægi umfram þá tilteknu vöru sem fjallað er um í álitinu sem greinargerðin undirbyggir. Sú vara heitir „Vita Hjertego Gul“ og er ostlíki framleitt úr fitusneyddri mjólk.

Starfsmenn tollafgreiðsludeildar leituðu einnig til sömu deildar innan framkvæmdastjórnar Evrópusambandsins og hagsmunaaðilar höfðu aflað álits hjá og fengu ítarlegri rökstuðning fyrir afstöðu starfsmanna hennar með tölvupósti þann 4. júní 2020. Þar eru ítarleg rök færð fyrir því að umrædd vara (Festino IQF Mozzarella Pizza Mix) falli ekki undir b-lið 4. athugasemdar við 4.

kafla tollskrár þar sem varan er ekki framleidd á þann hátt að mjólkurfitu sé skipt út fyrir jurtafitu. Um sé að ræða hefðbundinn mozzarella-ost sem jurtafitu hefur verið blandað við. Því beri að flokka vöruna undir vörulið 0406. Í tölvupóstinum kemur jafnframt fram sú afstaða að álit Alþjóðatollastofnunarinnar eigi ekki við um vöruna þar sem varan sem Alþjóðatollastofnunin fjallaði um var framleidd úr fitusneyddri mjólk að viðbætti jurtafitu, sem kæmi í stað mjólkurfitunnar. Þannig falli sú vara undir b-lið 4. athugasemdar við 4. kafla og flokkist eftir atvikum í 19. eða 21. kafla tollskrár.

Eins og tekið er saman í minnisblaði fjármálaráðuneytis til stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar, dags. 20. október 2020, ákvað ráðuneytið í ljósi fyrirbyggjandi gagna að afturkalla þær breytingar sem gerðar voru á tollskránni með auglýsingu nr. 35/2020, þ.e. þær breytingar sem vörðuðu ný tollskrárnúmer í 19. og 21. kafla, og tók ný auglýsing þess efnis gildi hinn 9. júní 2020. Eins og segir í minnisblaði ráðuneytisins „var þeim skilaboðum komið áleiðis til Tollgæslustjóra að tollflokka beri umræddan Mozzarella ost í samræmi við þær nýju upplýsingar sem lágu fyrir í málinu.“

Hinn 12. júní 2020 sendi Mjólkursamsalan erindi til Skattsins og óskar staðfestingar á því að vörur sem átti að flokka í nýju númerin sem auglýsing nr. 35/2020 stofnaði í 19. og 21. kafla yrðu framvegis flokkaðar í 4. kafla. Með tölvupósti, dags. 23. júní 2020, til lögmannsstofunnar Juris staðfestir Tollgæslustjóri að „Mozzarella Pizza Mix“ muni, í samræmi við álit starfsmanna framkvæmdastjórnar ESB verða flokkað í 4. kafla tollskrár en hvorki 19. né 21. kafla. Þá er enn fremur staðfest að vörur sem framleiddar eru í samræmi við þau sjónarmið sem koma fram í nefndu álit, þ.e. þar sem jurtaolíum hefur verið blandað við mjólkurvörur af tækni- og hagkvæmniástæðum en án þess að mjólkurfitu sé skipt út fyrir jurtafitu, muni einnig flokkast í 4. kafla tollskrár.

Í framhaldi þessa sagði tollafgreiðsludeild sig frá málinu og endurskoðunardeild tók við því. Afstaða endurskoðunardeildar til málsins var þá sú að flokka bæri vöruna í 4. kafla tollskrár. Úttekt Ríkisendurskoðunar hefur leitt í ljós að sá faglegi ágreiningur sem kom upp á árinu 2020 innan Skattsins um tollflokkingu jurtaosts er enn til staðar innan embættisins.

Ríkisendurskoðun telur gagnrýnivert með hvaða hætti Skatturinn brást við athugasemdum hagsmunaaðila um tollflokkingu svokallaðs jurtaosts á fyrri hluta ársins 2020, þá sérstaklega í ljósi þess bindandi álits sem Skatturinn hafði gefið út um tollflokkingu vörunnar. Í framhaldinu voru athafnir Skattsins í málinu þversagnakenndar og til þess fallnar að skapa tortryggni gagnvart tollframkvæmd. Þótt Ríkisendurskoðun telji að málefnaleg sjónarmið hafi ráðið för um gerð nýrra tollskrárnúmera í 19. og 21. kafla tollskrár, þ.e. að hægt yrði að undirbúa hugsanlega gjaldaálagningu stæði vilji Alþingis til þess, var sú aðgerð ótímabær og ómarkviss, m.a. í ljósi þess að Skatturinn hafði þá ekki samræmt afstöðu mismunandi deilda embættisins til málsins og lokið fullnægjandi rannsóknar- og greiningarvinnu um rétta tollflokkingu viðkomandi vöru. Yfirstjórn Skattsins virðist ekki hafa leyst úr þessum ágreiningi milli starfsmanna og er það athugunarvert gagnvart þeim aðilum sem stunduðu innflutning á þessari vöru.

4.4.2 Ákvörðun Skattsins og úrskurður tollgæslustjóra

Í nóvember 2020 hugðist innflytjandi flytja inn rúmlega 18 tonn af jurtaosti til Íslands og skilaði innflutningsskýrslum þar sem viðkomandi vara var flokkuð í 21. kafla tollskrár undir vörulið 2106. Var innflytjandanum tilkynnt af Skattinum um fyrirhugaða endurákvörðun aðflutningsgjalda af umræddri vörusendingu með vísan til þess að það væri mat tolyfirvalda að tollflokka bæri sendinguna sem „Ostur og ystingur: Fullunninn ostur, órifinn eða ómulinn“. Byggðist sú afstaða á því að varan gæti ekki færst yfir í 21. kafla tollskrár á grundvelli b-liðar 4. athugasemdar við 4. kafla tollskrárinnar þar sem sú athugasemd gæti einungis átt við þegar mjólkurfitu hefði verið skipt út fyrir jurtafitu.

Með ákvörðun Skattsins frá 8. janúar 2021 staðfesti tollendurskoðunardeild Skattsins þá niðurstöðu að vöruna bæri að flokka í tollskrárnúmer 0406.3000. Var sú ákvörðun mjög ítarlega rökstudd. Óskaði innflytjandi eftir endurupptöku ákvörðunarinnar og kærði hana jafnframt til tolyfirvalda. Var endurupptökubeiðnin og kæran í kjölfarið sameinuð í eitt mál. Í úrskurði frá 29. mars 2021 staðfesti tollgæslustjóri ákvörðun embættisins að því undanskildu að varan ætti með réttu að vera tollflokkuð í tollflokk nr. 0406.2000 („Hvers konar rifinn eða mulinn ostur“) en ekki 0406.3000.

Helstu rökin fyrir tollflokkun í 4. kafla eru með vísan til b-liðar 4. athugasemdar við 4. kafla í tollskrá og þeirrar túlkunar að mjólkurfitu þurfi að hafa verið alfarið skipt út (e. *replace*) fyrir annað innihaldsefni sem komi alfarið í staðinn (t.d. jurtafita) til þess að athugasemdin eigi við og viðkomandi vörur færist í 19. eða 21. kafla. Í þessu tilfalli hafi mjólkurfitu ekki verið algjörlega skipt út fyrir jurtafitu og því eigi athugasemdin ekki við og varan flokkist í vörulið 0406.

Hafði kærandi þá aflað bindandi álits frá belgíska tollinum hinn 16. febrúar 2021 þess efnis að flokka bæri vöruna í 21. kafla tollskrár, n.t.t. í undirlið 2106.90. Í rökstuðningi tollgæslustjóra kemur fram að Evrópusambandið taki mið af allt annarri tollflokkun en er í íslensku tollskránni eða tollnafnaskrá Alþjóðatollastofnunarinnar. Sérstaklega sé tekið fram í skýringarbókum Evrópusambandsins að ef jurtafitu er bætt að hluta til við osta eða mjólkurfitu skipt út að öllu leyti þá skuli varan flokkast í vörulið 2106, í samræmi við bindandi álit belgíska tollsins. Tollskrá Evrópusambandsins, skýringarrit þess eða bindandi álit hafi ekkert gildi sem lögskýringargögn í þessu máli eða öðrum er varða tollflokkun á Íslandi. Í íslensku tollskránni og í skýringarritum Alþjóðatollastofnunarinnar sé orðalag annað.

4.4.3 Úrskurður tollgæslustjóra staðfestur í dómsmáli

Innflytjandinn höfðaði í framhaldinu dómsmál til þess að fella úr gildi framangreindan úrskurð embættis tollgæslustjóra. Í dómi héraðsdóms Reykjavíkur í máli nr. E-2209/2021 kemur fram að ágreiningur um tollflokkun vörusendingarinnar hverfist um það hvernig túlka beri b-lið 4. athugasemdar við 4. kafla tollskrárinnar, sem ræður niðurstöðu um það hvort varan flokkist í þennan kafla tollskrár.

Hélt stefnandi því fram að túlkun tollgæslustjóra fengi ekki staðist og að túlka beri athugasemdina þannig að það nægi, til að varan færist í 19. eða 21. kafla, að bætt sé við vöruna jurtaolíu, án tillits til þess hvort nokkuð af náttúrulegum þáttum hennar hafi verið tekið úr vörunni. Í þessu sambandi vísaði stefnandi m.a. til fyrrgreindrar greinargerðar skrifstofu Alþjóðatollastofnunarinnar og álits stofnunarinnar nr. 1901.90/3. Þá áréttaði stefnandi einnig

að belgísk tollyfirvöld hafi hinn 16. febrúar 2021 gefið út bindandi álit um að þessi tiltekna vara skyldi flokkuð í 21. kafla tollskrár.

Í málflytningi Skattsins var lögð áhersla á túlkunarreglur tollskrár og að orðalag b-liðar 4. athugasemdar við 4. kafla tollskrár beri að túlka samkvæmt orðanna hljóðan. Enn fremur er áréttað það sem fram kemur fyrrgreindum úrskurði tollgæslustjóra að Evrópusambandið taki mið af annarri tollflokun en er í íslensku tollskránni og tollnafnaskrá Alþjóðatollastofnunarinnar.

Í dómnum kemur fram, m.a. með vísan til almennra reglna um túlkun tollskrárinnar, að sú málsástæða stefnanda að skýra skuli b-lið 4. athugasemdar við 4. kafla tollskrár með þeim hætti að það nægi að jurtaolíu sé bætt við vöruna svo hún falli utan vöruliðar 0406 fái ekki stoð í almennum málskilningi eða skýringu textans samkvæmt orðanna hljóðan. Í því efni sé rétt að hafa í huga að tollskráin sjálf og þær skýringarreglur sem fram koma í henni hafi lagagildi á Íslandi. Við skýringu á vafaatriðum er unnt að líta til enskrar útgáfu tollnafnaskrár Alþjóðatollastofnunarinnar og eftir atvikum skýringarrita hennar, enda byggir tollskráin á þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem felast í aðild Íslands að þeirri stofnun og samningi hennar um samræmda vörulýsingar- og vörunúmeraskrá. Ekki leiki vafi á að ákvæði tollskrárinnar séu í fullu samræmi við ensku útgáfu Alþjóðatollastofnunarinnar á framangreindum athugasemdum. Héraðsdómur og Landsréttur hafa með dómum sínum staðfest úrskurð tollgæslustjóra.

4.5 Álitamál í tollframkvæmd

Ríkisendurskoðun telur að framangreind atburðarás og málsmeðferð varpi ljósi á ekki einungis margar erfiðar áskoranir Skattsins við tollframkvæmd heldur einnig þær áskoranir sem innflytjendur standa frammi fyrir í tollflokun við gerð innflytningsskýrslna. Í sama mæli standa hagsmunaaðilar í landbúnaði frammi fyrir miklum áskorunum í formi aukins markaðsaðgangs í krafti viðskiptasamninga, sem bæði hafa leitt til lækkunar eða niðurfellingar tolla og stóraukinna tollkvóta á undanförunum árum. Því er eðlilegt að það skipti hagsmunaaðila miklu að sú tollvernd sem lög mæla fyrir um sé veitt og henni framfylgt af tollyfirvöldum í samræmi við stefnu og samningsskuldbindingar stjórnvalda.

Eins og rakið hefur verið í þessari skýrslu er rétt tollflokun mikilvæg fyrir margra hluta sakir en hún fær aukið vægi í tollumhverfi eins og á Íslandi þar sem tiltölulega háir tollar gilda um ákveðnar landbúnaðarafurðir (t.d. í 2. eða 4. kafla tollskrár) en lágir eða jafnvel engir um aðrar vörur (t.d. í 19. eða 21. kafla). Ágreiningur um tollflokun svokallaðs jurtaosts verður mikilvægara hagsmunamál fyrir jafnt innflytjendur og framleiðendur af þessum völdum og neytendur einnig þar sem tollvernd hefur óhjákvæmileg áhrif til hækkunar á verði vöru. Ef horft er t.d. til Evrópusambandsins, bera vörur eins og jurtaostur einnig tolla í 19. og 21. kafla. Að því marki sem grunnlandbúnaðarvörur sem njóta tollverndar á Íslandi geta farið milli tollskrárkafla með vinnslu, íblöndun o.s.frv. er eðlilegt að hagsmunaaðilar í landbúnaði velti upp þeirri spurningu hvort nægileg samkvæmni sé í íslensku tollskránni að þessu leyti. Ákvörðun um álagningu tolla er hins vegar alfarið í höndum Alþingis og er í því sambandi til fleiri hagsmuna að horfa en eingöngu framleiðenda.

Ef horft er til þess hvernig afstaða Skattsins til tollflokunar jurtaosts breytist á árinu 2020, þeirra ákvarðana og úrskurða sem fylgdu í kjölfarið og þess dóms sem nú liggur fyrir blasir við að tollframkvæmd Skattsins á undanförunum árum hefur byggst á ófullnægjandi greiningu á vörunni, efnainnihaldi hennar og framleiðsluferli og túlkun á b-lið 4. athugasemdar við 4. gr. tollskrár sem óeining hefur verið um innan Skattsins. Ríkisendurskoðun beinir því til Skattsins að leita í auknum mæli til Alþjóðatollastofnunarinnar til úrlausnar á álitamálium sem upp kunna að koma, hvort sem þau varði faglegan ágreining innan embættisins eða tollafgreiðslu eða -eftirlit.

Þau gögn sem Ríkisendurskoðun hefur undir höndum um tollflokkan Festino IQF Mozzarella Pizza Mix osts innan Evrópusambandsins, þ.m.t. við skráningu við útflutning til Íslands, benda til að varan sé þar flokkuð í 21. kafla tollskrár. Í fyrrgreindum úrskurði tollgæslustjóra og málflutningi Skattsins í dómsmáli um tollflokkan vörunnar koma fram málefnalegar skýringar á þeim mismun sem nú er uppi milli tollframkvæmdar Íslands og Evrópusambandsins hvað þessa tilteknu vöru varðar vegna ólíks orðalags í skýringarritum. Þó er óútskýrt hvers vegna óformlegt álit sem aflað var frá framkvæmdastjórn ESB og undirbyggði afstöðubreytingu Skattsins til málsins virðist á skjön við tollframkvæmd Evrópusambandsins sjálfs miðað við fyrirliggjandi gögn. Þá er ekki eingöngu til bindandi álit belgíska tollsins að líta heldur hefur framkvæmdastjórn Evrópusambandsins einnig fyrir sitt leyti formlega staðfest við Skattinn þá afstöðu sína að umrædda vöru beri að tollflokka undir tollskrárnúmeri 2106.90. Í því sambandi áréttar framkvæmdastjórnin m.a. að umrædd vara hafi við framleiðsluferli sitt glatað eiginleikum osts. Vísað er til staðals alþjóðlega staðalskrárráðsins fyrir matvæli (Codex Alimentarius) hvað varðar ost, en af þeim staðli má ráða að jurtaolía sé hvorki hráefni né leyfilegt íblöndunarefni í framleiðslu osts.

Skrifstofa WCO hefur einnig með bréfi, dags. 21. október 2021, upplýst Skattinn um afstöðu sína til túlkunar á b-lið 4. athugasemdar við 4. kafla hinnar samræmdu tollskrár, en hún er á þann veg að skilyrðum athugasemdarinnar sé fullnægt sé jurtafitu bætt við mjólkurfitu viðkomandi vöru að hluta til eða mjólkurfitunni skipt út að öllu leyti fyrir jurtafitu. Þannig telur skrifstofa WCO að ekki sé grundvöllur til að tollflokka ost í 4. kafla tollskrár, hafi mjólkurfitu að einhverju leyti verið skipt út fyrir jurtafitu við framleiðslu vörunnar.

Fram kemur í bréfi skrifstofu WCO til Skattsins að ráð stofnunarinnar um hið samræmda flokkunarkerfi hafi aldrei tekið afstöðu til þess hvort b-liður 4. athugasemdar við 4. kafla hinnar samræmdu tollskrár heimili eða banni íblöndun jurtafitu við ost þar sem enginn hluti mjólkurfitu hefur verið fjarlægður. Hér sé á ferðinni álitamál um túlkun sem vísa þurfi til ráðsins. Í þessu sambandi þyrfti m.a. að taka afstöðu til þess fyrir hverja vöru fyrir sig hvort viðkomandi vara hefði enn eiginleika osts í ljósi íblöndunar jurtafitu, sbr. 3. athugasemd við 4. kafla hinnar samræmdu tollskrár. Hvað varðar það álit sem skrifstofan lét í ljós árið 2013 í þeirri greinargerð sem fjallað er um hér að ofan og undirbyggði álit ráðsins um „Vita Hjertego Gul“ ostinn, tekur skrifstofan fram að það álit endurspegli ekki endilega afstöðu skrifstofunnar í dag og að ráðið hafi enga afstöðu tekið til þess máls. Íslenskum tollyfirvöldum er bent á að þau geti tekið þau álitamál sem þau hafa uppi um tollflokkan á tilteknum ostum upp við ráðið.

Ríkisendurskoðun vekur athygli á að misræmið á milli tollflokunar Íslands annars vegar og Evrópusambandsins hins vegar á þessari tilteknu vöru er nú á annan veg en talið var þegar hagsmunaaðilar hófu athugun sína á málinu í ársbyrjun 2020. Þá var talið að íslensk tollfyrirvöld væru að tollafgreiða jurtaost sem fluttur væru út frá Evrópusambandinu undir 4. kafla inn til Íslands undir 21. kafla. Af gögnum málsins virðist þetta ekki hafa verið raunin því eldri tollframkvæmd Skattsins mun þá hafa verið í samræmi við tollflokun Evrópusambandsins.

Ósamræmi í hagtölum milli Íslands og Evrópusambandsins hvað þessa tilteknu vöru varðar virðist því fyrst verða til eftir að Skatturinn ákveður að varan skuli tollflokkast í 4. kafla tollskrár. Hvað sem líður hugsanlega mismunandi orðalagi í skýringarritum tollskráa telur Ríkisendurskoðun ljóst að ósamræmi af þessu tagi sé á skjön við grundvallarmarkmið hins samræmda vöruflökkunarkerfis Alþjóðatollastofnunarinnar. Alþjóðleg samræming tollskrárnúmera á sex stafa grundvelli ætti að tryggja að vara sé ekki að taka kaflaskiptum við flutning í milliríkjavíðskiptum. Telur Ríkisendurskoðun að ósamræmi af þessu tagi styðji að Skatturinn leiti í ríkari mæli til Alþjóðatollastofnunarinnar eftir leiðsögn og ákvörðunum, þ.m.t. hvað varðar túlkun á fyrirliggjandi álitum stofnunarinnar eða afstöðu skrifstofu hennar.



Ríkisendurskoðun
Bríetartúni 7 – 105 Reykjavík
Sími 448-8800

postur@rikisendurskodun.is – www.rikisendurskodun.is