



Hr. Daði Már Kristófersson, fjármála- og efnahagsráðherra
Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Arnarhvoli við Lindargötu
101 Reykjavík

*Sent með tölvupósti.
Reykjavík, 17. febrúar 2025.*

Efni: Áform um breytingu á tollalögum nr. 88/2005 varðandi tollflokkun á osti með viðbættri jurtafitu.

Í sameiningu vilja undirrituð samtök koma á framfæri fullkominni andstöðu við áform fjármála- og efnahagsráðherra, sem birt voru 10. febrúar sl. í samráðsgátt stjórnvalda, um breytingar á tollskrá¹ er varðar tollflokkun mjólkurvara þar sem mjólkurfitu hefur verið ***að öllu leyti eða hluta til*** skipt út fyrir aðrar tegundir fitu (t.d. jurtafitu).

Með breytingunni verða umræddar mjólkurvörur undanskildar 4. kafla tollskrárinnar og munu vörurnar því færast í 21. kafla tollskrár. Gangi áformin eftir munu mjólkurvörur, sem áður báru 30% toll og 798 kr. magntoll, í reynd verða tollfrjálsar við innflutning til landsins. Með þessari breytingu gæti innflutningur aukist verulega og innlend framleiðsla minnkað – m.ö.o. hundruðir milljóna króna á ársgrundvelli munu færast frá íslenskum bændum til erlendra bænda og fárra innflutningsfyrirtækja.

1. Íslenska ríkið ekki bundið af álitum HS nefndar Alþjóðatolla-stofnunarinnar

Í gögnum málsins, sem birt hafa verið í samráðsgátt stjórnvalda, er ástæða fyrrnefndra áforma rakin til niðurstöðu² svonefndrar HS nefndar hjá Alþjóðatollastofnuninni (WCO) á tollflokkun ákveðins pizzaosts, sem er 82-83% mozzarella og 11-12% pálmaolía. Var niðurstaða nefndarinnar ekki í samræmi við niðurstöðu íslenskra dómstóla, þ.e. HS nefndin taldi að flokka ætti vöruna sem jurtaost (sem ber *ekki* toll) í skilningi hinnar alþjóðlegu vörulýsingar- og vörunúmeraskrár en íslensk stjórnvöld sem rifinn ost (sem ber toll). Virðist fjármálaráðherra telja þörf á að innleiða túlkun tollskrárnefndar WCO í stað þess að fylgja niðurstöðu íslenskra dómstóla³.

¹ Um er að ræða mál nr. S-26/2025 í samráðsgátt og 14. þingmál fjármála- og efnahagsráðherra í nýbirtri þingmálaskrá ríkisstjórnarinnar vegna 156. lögjafarþings 2025.

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

³ Með dómi Héraðsdóms Reykjavíkur frá 8. júlí 2021 (Danól ehf. gegn íslenska ríkinu) komst héraðsdómur að því að flokka ætti Festino IQF Mozzarella Pizza Mix í 4. kafla tollskrár. Dóminum var áfrýjað til Landsréttar.

Íslenska ríkið er aðili að hinum svokallaða HS-samningi⁴ en umræddur samningur er grundvöllur að tollflokkun þeirra ríkja sem eru aðilar að samningnum. Þótt íslenska ríkið hafi skuldbundið sig til að virða álit Alþjóðatollastofnunarinnar gera reglur stofnunarinnar ráð fyrir því að sú staða geti komið upp að ríki sé ókleift að fara eftir álitum stofnunarinnar, **t.d. þegar dómstólar ríkisins hafa komist að annarri niðurstöðu hvað tollflokkun tiltekinnar vöru varðar**⁵. Í þeim tilvikum gera reglur Alþjóðatollastofnunarinnar aðildarríkjum kleift að tilkynna stofnuninni um þessa stöðu. Á undanförunum 20 árum hafa fjölmörg aðildarríki, þ.m.t. ESB, Japan, Indland og Kanada, nýtt sér þennan rétt og sent oftár en einu sinni tilkynningar⁶ til Alþjóðatollastofnunarinnar um að álitum hennar verði ekki framfylgt þar sem álitin eru í andstöðu við niðurstöður dómstóla viðkomandi ríkis.

Í mars 2024 sendu íslensk stjórnvöld tilkynningu til Alþjóðatollastofnunarinnar um að Ísland myndi tollflokka viðkomandi vöru í 4. kafla tollskrárinnar þar sem íslenskir dómstólar hafa komist að þeirri niðurstöðu. Þar með var málinu lokið gagnvart Alþjóðatollastofnuninni og ekki þörf á frekari athöfnum af hálfu íslenska ríkisins. Enga nauðsyn ber því til að gera umræddar breytingar vegna niðurstöðu Alþjóðatollastofnunarinnar frá því í mars 2023 eins og ráða má af þeim röksemdum sem vísað er til í umræddum áformum fjármála- og efnahagsráðherra.

Vegna tilvísunar fjármála- og efnahagsráðuneytis til 189. gr. tollalaga nr. 88/2005, hvað lagagrundvöll fyrir breytingunni varðar, ber að taka skýrt fram að hér er um heimildarákvæði að ræða – m.ö.o. fjármála- og efnahagsráðherra ber ekki skylda til að gera breytingar á tollskrá þótt Alþjóðatollastofnunin hafi ályktað um hina samræmdu vörulýsingar- og vörunúmeraskrá. Engin skylda hvílir á ráðherra að breyta íslenskri tollskrá – þvert á móti er það í andstöðu við niðurstöðu íslenskra dómstóla.

2. Listi ESB um viðskiptahindranir

Í frétt á vef Félags atvinnurekenda (FA) þann 14. febrúar sl. kemur fram að Ísland hafi verið sett á „viðskiptahindranalista ESB“. Vilja undirrituð koma því á framfæri að fullyrðingar FA um að Ísland hafi verið sett á viðskiptahindranalistann vegna ólögmetrar tollflokknunar eru settar fram á villandi hátt. Skilgreining ESB á viðskiptahindrunum er pólitískt mótuð að teknu tilliti til hagsmuna þess og hefur ekki lagalega þýðingu gagnvart EES-samningnum.

Með dómi Landsréttar frá 11. febrúar 2022 var hinn áfrýjaði dómur staðfestur. Danól ehf. óskaði eftir leyfi til að áfrýja málinu til Hæstaréttar. Með ákvörðun Hæstaréttar frá 21. mars 2022 var beiðni Danóls ehf. var hafnað þar sem ekki var séð að dómur Landsréttar væri „bersýnilega rangur að efni til.“ Að lokinni þessari málsmeðferð óskaði Danól eftir endurupptöku dóms Landsréttar en Endurupptökudómur hafnaði þeirri beiðni með úrskurði, dags. 20. desember 2023.

⁴ e. International Convention on the Harmonized Commodity Description and Coding System, HS Convention

⁵ Sjá „Recommendation of the Customs Co-Operation Council on the Application of Harmonized System Committee Decisions frá 30. júní 2021: https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june2001_en.pdf?la=en

⁶ Listi yfir ákvarðanir HS nefndar hjá Alþjóðastofnuninni (WCO) sem aðildarríki geta ekki farið eftir, 2004-2024: [application-of-hsc-decisions-notifications-en.pdf](https://www.wcoomd.org/-/media/wco/public/global/pdf/about-us/legal-instruments/recommendations/hs/hs_reco_june2001_en.pdf?la=en)

Á þessum lista eru t.d. tvö önnur EFTA lönd, Noregur og Sviss. Auk þeirra eru eftirfarandi lönd á listanum en þessi upptalning er ekki tæmandi talin: Argentína, Alsír, Armenía, Ástralía, Bandaríkin, Brasilía, Egyptaland, Hong Kong, Indland, Indónesía, Írak, Íran, Ísrael, Japan, Jórdanía, Kanada, Kína, Kólombía, Kúveit, Marokkó, Mexíkó, Nepal, Stóra-Bretland, Suður-Kórea, Taíland, Taívan, Túnis, Tyrkland, Víetnam og nú síðast Ísland.

Það er ekki tiltökumál að vera á þessum lista ef a.m.k. 5-10% af mjólkurframleiðslu landsins er undir. Í þessu sambandi kann sú spurning að rísa hvort að það hafi einhver neikvæð áhrif að vera á þessum lista. Þar má nefna að Noregur hefur verið á þessum lista ESB í að minnsta kosti 12 ár eftir að hafa hækkað tolla á osta í 277% án þess að það hafi haft neinar afleiðingar fyrir viðskipti landsins við ESB. Umræddur listi er fyrst og fremst tæki til að beita pólitískum þrýstingi en hefur ekki sjálfkrafa í för með sér neinar lagalegar skuldbindingar eða efnahagslegar afleiðingar. Það að Ísland hafi verið sett á þennan lista er því fyrst og fremst táknrænt og felur ekki í sér raunverulegan viðskiptalegan skaða.

3. Áhrif á innlenda matvælaframleiðslu

Gangi umrædd áform eftir mun það hafa gríðarleg áhrif á markaðsumhverfi íslenskra bænda, þ.e. mjólkurframleiðenda. Til að meta möguleg áhrif þá er rétt að ítreka að hver 100 tonn af osti samsvara einni milljón lítra af mjólk. Innflutningur á vörum sem voru tollflokkaðar sem jurtaostur náði hámarki árið 2019 (299 tonn), sem samsvarar framleiðslu úr um þremur milljónum lítra eða því sem nemur ársframleiðslu níu íslenskra kúabúa.

Heildarmarkaður fyrir rifinn ost á pizzur nemur hundruðum tonna á ári. Bæði er þar um að ræða veitingageirann og svo smásölumarkaðinn. Hér er þó ekki einungis um að ræða allan markað fyrir rifinn ost á pizzur heldur geta boðuð áform ráðherra einnig varðað mun fleiri vörutegundir, s.s. matreiðslurjóma og hvers konar aðra osta til matargerðar með þeim afleiðingum að sótt væri enn frekar að íslenskum landbúnaði. Eins gæti það orðið fordæmi fyrir aðrar landbúnaðarvörur. Komi til þess að opnað verði fyrir tollfrjálsan innflutning á þessum vörum geta innflutningsfyrirtæki flutt inn vörurnar, sem hingað til hafa borið tolla, án allra tolla með tilheyrandi ábata fyrir þá sem að innflutningnum standa. Á móti kemur að starfsemi tuga íslenskra kúabúa er stefnt í hættu og ungum bændum verður gert enn erfiðara um vik að hasla sér völl í greininni.

Umtalsverðir hagsmunir eru í húfi og getur breytingin með beinum hætti unnið gegn nýliðun innan bændastéttarinnar, fæðuöryggi, byggðasjónarmiðum og -festu og þeirri staðreynd að við þurfum að efla innlenda matvælaframleiðslu hér á landi m.t.t. fólksfjölgunar, aukinnar sjálfbærni og ekki síst út frá þjóðaröryggissjónarmiðum hvað varðar fæðuöryggi. Þannig mun beinum og óbeinum störfum í landbúnaði vera stefnt í hættu, skattstofnar rýrna, vinnuafli fækka og störf flutt úr landi. Þá skapa þessi áform mikla óvissu fyrir þá sem stunda landbúnað. Ef ekki er hægt að treysta á að niðurstaða íslenskra dómstóla haldi er allur stöðugleiki fyrir bí.

Þessu til viðbótar má nefna að þau áform um breytingu á tollalögum, sem erindi þetta varðar, eru í engu samræmi við yfirlýsingar Krístrúnar Frostadóttur, forsætisráðherra, og Þorgerðar

Katrínar Gunnarsdóttur, utanríkisráðherra, á fundinum Laun fyrir lífi ungra bænda og íslenskra sveita sem haldinn var í Salnum í Kópavogi í október 2023.

Ekki verður heldur séð að tekið hafi verið tillit til alls þessa framan rakins við gerð frummats á áhrifum til lagasetningar, sbr. fylgiskjal með áformunum. Í kafla C.1. og C.3. matsins, er varðar áhrif á atvinnulíf, vinnumarkað og samkeppni, segir einfaldlega að slíkt eigi ekki við í tilviki boðaðra breytinga. Undir kafla D segir að breytingin muni ekki hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga, byggðalög, umhverfi og sjálfbæra þróun.

4. Búvörusamningar og viðskiptasamningar

Vekur málið upp spurningar um forsendur viðskiptasamninga íslenska ríkisins við erlend ríki eða ríkjabandalög. Ekki hefur verið gert ráð fyrir því samhliða gerð slíkra samninga að vörur eins og hér um ræðir, sem innihalda jafnvel að langstærstum hluta mjólkurhráfni og eru nýttar á sama hátt og mjólkurvörur, geti verið fluttar inn án tolla.

Þá vekur mál þetta einnig upp spurningar um forsendur búvörusamninga en svo róttækar breytingar á starfsskilyrðum mjólkurframleiðslu ganga gegn markmiðum gildandi búvörusamninga, svo og markmiðum búvörulaga. Í raun má telja að umrædd breyting á tollalögum muni að óbreyttu fela í sér algeran forsendubrest fyrir mjólkurframleiðendur.

Staðfest var, í samkomulagi um breytingar á rammasamningi sem gert var milli ríkis og Bændasamtaka Íslands árið 2021⁷, að tollvernd er hluti af starfsskilyrðum landbúnaðarins. Vekur furðu að mælt sé fyrir umræddri lagabreytingu þegar vinna er hafin við gerð næstu búvörusamninga milli ríkisvaldsins og Bændasamtaka Íslands.

Þá verður ekki sérð að áform um lagabreytingu séu í samræmi við opinbera matvælastefnu stjórnvalda til ársins 2040. Í stefnunni segir:

„Sífelld eykst þörf fyrir næringarrík og heilnæm matvæli og vörur unnar úr takmörkuðum náttúruauðlindum. Nýsköpun og hagnýting hugvits er lykillinn að því að skapa ný hráfni og afurðir, hámarka nýtingu auðlinda á sjálfbæran hátt, lágmarka matarsóun og sóun við framleiðslu, **auka verðmætasköpun og fjölbreytni og fjölga spennandi og verðmætum störfum í innlendri matvælaframleiðslu.**“

Stjórnvöld hafa markað þessa metnaðarfullu stefnu í samráði við atvinnulífið og hagaðila til að stuðla að verðmætasköpun og viðnámsþrótti samfélagsins. Þær aðgerðir sem boðaðar eru með breyttri tollflokkun landbúnaðarafurða, þar sem mjólkurfitu hefur verið skipt út að öllu leyti eða að hluta til, vinna beinlínis gegn opinberri stefnu og forsendum hennar og kann að kippa fótunum undan þegar viðkvæmri framleiðslu innlendra landbúnaðarvara.

Að sama skapi ganga áformin gegn landbúnaðarstefnu stjórnvalda til ársins 2040 sem hefur það að meginmarkmiði að efla og styðja íslenskan landbúnað og styrkja stoðir hans til framtíðar.

⁷ [Samkomulag um breytingar á rammasamningi um almenn starfsskilyrði landbúnaðarins.pdf](#)

Þannig eigi að tryggja fæðuöryggi, nýliðun o.fl. og ekki síst eigi framleiðslan að vera arðbær, samkeppnishæf og tryggja byggðafestu.

5. Niðurlag

Að framansögðu er ljóst að hin fyrirhuguðu áform fjármála- og efnahagsráðherra ganga gegn ítrekuðum niðurstöðum héraðsdóms, Landsréttar, Hæstaréttar og Endurupptökudóms.

Þá er og ennfremur ljóst að íslenska ríkið er ekki bundið af álitni HS nefndar Alþjóðatollastofnunarinnar enda hefur fyrri fjármála- og efnahagsráðherra tilkynnt stofnuninni, með sama hætti og t.d. ESB, um að íslenska ríkinu sé ekki kleift að fylgja ályktun HS nefndarinnar vegna dóma héraðs dómstóla. Þannig er málinu lokið gagnvart Alþjóðatollastofnuninni.

Það vekur því mikla furðu að eitt af fyrstu verkum nýrrar ríkisstjórnar sé að ganga erinda fárra innflutningsfyrirtækja og veikja um leið samkeppnishæfni íslenskrar matvælaframleiðslu og vega að lífsviðurværi íslenskra bænda. Eru þetta sér í lagi alvarleg skilaboð til ungra bænda sem sjá skýrt að verði farið í þessa þróun tollflokkanar landbúnaðarafurða muni hún fljótt breiðast yfir fleiri landbúnaðarsvið, sem gerir framtíðarhorfur þessarar þjóðhagslega mikilvægu atvinnugreinar afar svartar.

Er framangreindu hér með komið á framfæri og óska undirrituð eftir fundi með fjármála- og efnahagsráðherra.

Virðingarfyllst,

Jóhanna S. Guðmundsdóttir

f.h. Beint frá býli

Jóhanna S. Guðmundsdóttir, formaður

Sigurjón R. Rafnsson

f.h. Samtaka fyrirtækja í landbúnaði

Sigurjón R. Rafnsson, formaður

Trausti Hjálmarsson

f.h. Bændasamtaka Íslands

Trausti Hjálmarsson, formaður

Svava Hrönn Guðmundsdóttir

f.h. Samtaka smáframleiðenda matvæla

Svava Hrönn Guðmundsdóttir, formaður

Elín M. Stefánsdóttir

f.h. Samtaka afurðastöðva í mjólkuriðnaði

Elín Margrét Stefánsdóttir, formaður

Steinþór Logi Arnarsson

f.h. Samtaka ungra bænda

Steinþór Logi Arnarsson, formaður

Afrit sent á forsætisráðherra, atvinnuvegaráðherra og alþingismenn.