

Frumvarp til laga

um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum (vanþróuðustu ríki heims).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. 2. mgr. 1. tölul. 1. mgr. fellur brott.
- b. Við 1. mgr. bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Af vöru sem flutt er inn og er upprunnin í ríki sem telst til þeirra ríkja heims sem eru skemmst á veg komin í þróun eins og þau eru skilgreind af efnahags- og félagsmálaráði Sameinuðu þjóðanna og í samræmi við skuldbindingar Íslands á vettvangi þeirra. Tollfríðindin ná ekki til vöru sem fellur undir tollskránum í 2. og 4. kafla og vöruliðum nr. 0603, 1601 og 1602 í tollskrá í viðauka I með lögum þessum. Að höfðu samráði við ráðuneyti er fara með mál er varða sjávarútveg, landbúnað og útflutning er ráðherra heimilt að setja með reglugerð sérstakar upprunareglur sem gildi við innflutning vörunnar.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu. Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við skrifstofu matvæla og landbúnaðar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og embætti tollstjóra.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Tollfríðindaákvæði gildandi 2. mgr. 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. tollalaga, nr. 88/2005 (hér eftir tollalög) á rót sína að rekja til 1. gr. laga nr. 85/2001, sem breyttu eldri tollalögum, nr. 55/1987. Lögleiðing ákvæðisins var í samræmi við yfirlýsingu sem íslensk stjórnvöld gáfu á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar hinn 3. maí 2000 um að veita þeim ríkjum sem teljast til þeirra ríkja heims sem eru skemmst á veg komin í þróun (LDC-ríkin/e. Least Developed Countries) betri aðgang að íslenskum vörumarkaði með einhliða tollalækkunum. Yfirlýsingin var sett fram í samræmi við samkomulag sem gert var á vettvangi stofnunarinnar um almennt tollfríðindakerfi (e. General System of Preferences, GSP). Markmið samkomulagsins var að veita LDC-ríkjunum betri möguleika á að flytja út framleiðsluvörur til þeirra ríkja sem þróaðri eru. Hinn 18. desember 2005 tóku aðildarríki Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar ákvörðun um að stefna að einhliða niðurfellingu tolla vegna innflutnings frá LDC-ríkjunum. Þau áform koma fram í ákvörðun 36

sem er sett fram í viðauka F við Hong Kong-ráðherrayfirlýsingu Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar frá árinu 2005. Hinn 7. desember 2013, á ráðstefnu ráðherra aðildarríkja stofnunarinnar í Balí í Indónesíu, var svokölluð Balí-yfirlýsing samþykkt. Balí-yfirlýsingin grundvallast á IX. grein Marrakesh-samkomulagsins, um stofnun Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar, Hong Kong-ráðherrayfirlýsingunni og sjónarmiðinu um að efla þátttöku LDC-ríkjanna í alþjóðaviðskiptakerfinu. Með yfirlýsingunni var m.a. ákveðið að þau aðildarríki sem teldust þróuð ríki og ekki höfðu þá þegar heimilað tollfrjálsan innflutning á a.m.k. 97% innflutnings vöru sem væri upprunnin í LDC-ríkjunum skyldu bregðast við hið fyrsta. Markmið aðgerðarinnar er að stuðla að efnahagslegri farsæld og sjálfbærri þróun. Með yfirlýsingu útgefinni 11. desember 2013 lýsti Balí-ráðherraráðstefnan því yfir að ákveðið hefði verið að taka upp sérstakar upprunareglur fyrir vörur frá LDC-ríkjunum. Að loknum Nairobi-viðræðum í desember 2015 var ráðherraákvörðun um upprunareglur vegna innflutnings frá LDC-ríkjunum síðan samþykkt á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar. Markmið ákvörðunarinnar var að upprunareglur vegna innflutnings frá LDC-ríkjunum yrðu einfaldar og gagnsæjar og stuðluðu að bættum markaðsaðgangi. Verði frumvarpið samþykkt hafa íslensk stjórnvöld staðið við yfirlýsingar sem hafa verið gefnar á vettvangi stofnunarinnar.

LDC-ríkin eiga það sameiginlegt að þar eru tekjur lágar og tekjuöflunarmöguleikar litlir og þau standa frammi fyrir verulegum innviða- og skipulagsskorti. Þessi staða gerir það að verkum að ríkin eru í mörgu tilliti ósjálfbær og geta illa tekist á við umhverfis- og efnahagsáföll. LDC-ríkin njóta stuðnings frá alþjóðasamfélaginu einkum þegar að þróunarmálum og viðskiptum kemur. Sameinuðu þjóðirnar birta lista yfir LDC-ríki en listinn er uppfærður á þriggja ára fresti af efnahags- og félagsmálaráði Sameinuðu þjóðanna. Ráðið beitir skilgreindum aðferðum við afmörkun þess hvort ríki geti talist LDC-ríki. Við matið er horft til þriggja þátta:¹ a) meðalþjóðartekna á íbúa, b) mannauðs sem skilgreindur er út frá heilsu og menntun íbúa og c) efnahagslegri viðkvæmni. Um þessar mundir eru 47 ríki á listanum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Lögð er til breyting á gildandi tollfríðindaákvæði 2. mgr. 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. tollalaga með það fyrir augum að opnað verði í ríkari mæli fyrir tollfrjálsan innflutning vöru sem upprunnin er í LDC-ríkjunum. Verði tillagan samþykkt munu vörur sem falla undir 97% tollskránumera tollskrár í viðauka I við tollalög verða undanþegnar tollum. Þá er einnig gert ráð fyrir að ráðherra verði heimilað að setja með reglugerð sérstakar upprunareglur vegna varanna.

Samkvæmt meginreglu 5. gr. tollalaga ber að greiða toll við innflutning vöru eins og mælt er fyrir um í tollskrá í viðauka I með lögnum. Í 6. og 7. gr. laganna er hins vegar kveðið á um ýmsar undantekningar frá framangreindum meginreglum, annars vegar tollfrjálsan innflutning og hins vegar niðurfellingu, lækkun eða endurgreiðslu tolla. Í 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. tollalaga er kveðið á um að tollur skuli felldur niður, lækkaður eða endurgreiddur í samræmi við ákvæði í fríverslunar- og milliríkjasamningum sem Ísland er aðili að, frá þeim tíma sem viðkomandi samningur hefur öðlast gildi að því er Ísland varðar. Ákvæði þetta er eyðuákvæði í þeim skilningi að umfang tollfríðinda er ekki ákvarðað í tollalögum beint heldur í samningum sem ráðherra hrindir í framkvæmd skv. 192. gr. tollaga. Í 2. mgr. 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. tollalaga er hins vegar kveðið á um sérstök tollfríðindi vöru sem upprunnin er í fátækustu þróunarríkjum heims, en þau eru í daglegu tali nefnd LDC-ríkin. Gildandi fríðindi fela í sér að tollar eru felldir niður

¹ Nánari umfjöllun um aðferðafræðina má finna á vefsíðunni: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldc-criteria.html>.

við innflutning slíkrar vöru í sama mæli og gert er í tilviki innflutnings vöru sem upprunnin er á Evrópska efnahagssvæðinu samkvæmt ákvæðum EES-samningsins.

Til samræmis við yfirlýsingar íslenskra stjórnvalda á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar er lagt til að umfang tollfríðindanna verði aukið. Annars vegar þannig að vörur sem falla undir 97% tollskrárnúmera tollskrár í viðauka I við tollalög verði undanþegnar tollum við innflutning í stað þess að umfangið ráðist af umfangi tollfríðinda EES-ríkjanna og hins vegar með því að heimila ráðherra að setja sérstakar upprunareglur vegna varanna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Vegna þeirra krafna sem ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrár gera til skattlagningarákvæða laga var hugað sérstaklega að því að tilgreina tollskrárnúmer sem verða undanþegin tolli vegna innflutnings vöru sem upprunnin er í LDC-ríkjunum. Þar sem í frumvarpinu er óhjákvæmilega kveðið á um mismunandi meðferð innflutnings þegar að tollhæð og ákvörðun uppruna kemur hefur verið lögð áhersla á að rökstyðja, með hliðsjón af alþjóðlegum skuldbindingum, sérstaka stöðu LDC-ríkjanna. Ekki er ástæða til að ætla að áformin verði ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu. Þar sem frumvarpið snýr aðeins að niðurfellingu tolla er ekki gert ráð fyrir því að samþykkt þess kalli á breytingar á öðrum lögum.

Verði frumvarpið ekki samþykkt mun Ísland ekki geta talist hafa staðið við yfirlýsingar á vettvangi Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar um niðurfellingu tolla á vörur sem upprunnar eru í LDC-ríkjunum. Vörurnar mundu þó áfram njóta tollfrelsis í sama mæli og innflutningur frá EES-ríkjunum. Þar sem skattamálum skal skipað með lögum eru aðrar leiðir ekki færar við að ná því markmiði sem að er stefnt, markmiðum frumvarpsins verður aðeins náð með breytingum á tollalögum.

5. Samráð.

Við undirbúning frumvarpsins var haft samráð við skrifstofu matvæla og landbúnaðar í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu, viðskiptaskrifstofu utanríkisráðuneytisins og embætti tollstjóra. Ákvæði frumvarpsins snerta hvað helst innlandan landbúnað og innflytjendur verslunarvöru. Efni frumvarpsins hefur ekki áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Áform um gerð frumvarpsins ásamt frummati á áhrifum þess voru tekin fyrir á ráðuneytisstjórafundum hinn 15. mars 2018. Ekki gafst ráðrúm til að kynna áformin almenningi í samræmi við ákvæði 3. gr. samþykktar ríkisstjórnarinnar um undirbúning og frágang stjórnarfrumvarpa og stjórnartillagna, sbr. 9. gr. reglna um starfshætti ríkisstjórnar. Þá vannst ekki heldur tími til ytra samráðs.

6. Mat á áhrifum.

Ef tekið er mið af sögulegum innflutningi vöru sem upprunnin er í LDC-ríkjunum má ætla að áhrif samþykktar frumvarpsins verði óveruleg hvort sem litið er til áhrifa á almannahagsmuni, á helstu hagsmunaaðila eða á stjórnsýslu ríkisins. Rétt er þó að hafa í huga að áhrifin munu til framtíðar litið einkum byggjast á viðskiptalegum ákvörðunum innflytjenda.

Árin 2015–2017 nam samanlagt tollverð vöru, þ.e. það verð sem tollar eru reiknaðir af, sem áttu uppruna sinn að rekja til LDC-ríkjanna rúmum 5,2 milljörðum kr. Nánar tiltekið nam samanlagt tollverð 2015 rúmlega 1,4 milljörðum kr., rúmlega 1,8 milljörðum kr. árið 2016 og rúmlega 2 milljörðum kr. árið 2017. Stóri hluti þessarar vöru var hins vegar fluttur inn í gegnum önnur viðskiptalönd og naut því ekki tollfríðinda í ljósi upprunans. Aðeins eru lagðir tollar á vörur sem falla undir tollskrárnúmer 1.–24. kafla tollskrár í viðauka I við tollalög. Samanlagt tollverð vöru sem féll undir slík tollskrárnúmer vegna innflutnings frá LDC-ríkjunum 2015–

2017 nam rúmlega 452 millj. kr., en af þeim voru rúmar 3,5 millj. kr. tilkomnar vegna innflutnings á vörum sem ekki munu njóta tollfríðinda samkvæmt frumvarpinu. Af þeim tæpu 450 millj. kr. sem eftir standa voru tæplega 300 þús. kr. tilkomnar vegna innflutnings á kjöti, tæpar 60 millj. kr. vegna innflutnings á fiski en það sem á milli ber vegna innflutnings á jurtum, kryddum, ávöxtum, grænmeti, blómum, unnum matvörum o.fl. Vörur sem upprunnar eru í LDC-ríkjunum hafa notið verulegra tollfríðinda allt frá miðju ári 2001 en í frumvarpinu er gert ráð fyrir að þeim vörum sem fríðinda njóta verði fjölgað nokkuð. Má ætla að um 150 millj. kr. samanlagðs tollverðs árána 2015–2017 hafi komið til vegna innflutnings vara sem fríðinda munu njóta verði frumvarpið að lögum en ekki hafa notið slíkra fríðinda áður. Því má áætla að samanlagt tollverð þeirra viðbótarfríðinda sem samþykkt frumvarpsins mun hafa í för með sér muni nema um 50 millj. kr. á ári. Miðað við innflutning og álagða tolla 2015–2017 má ætla að áhrif tillögunnar á ríkissjóð, vegna lægri tolltekna, verði neikvæð um 3,5 millj. kr. á ári.

Frumvarpinu er ætlað að hafa jákvæð áhrif í LDC-ríkjunum. Vegna þess hve takmarkaðar upplýsingar liggja fyrir um hlutdeild kynjanna í útflutningsatvinnugreinum í ríkjunum er erfitt að áætla um áhrif ávinningsins á kynin.

Með samþykkt frumvarpsins taka íslensk stjórnvöld virkan þátt í samstarfi á sviði Alþjóða- viðskiptastofnunarinnar sem stefnir að því að stuðla að efnahagslegri farsæld og sjálfbærri þróun.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að gerðar verði breytingar á gildandi tollfríðindaákvæði 2. mgr. 1. tölul. 1. mgr. 7. gr. tollalaga. Áfram er gert ráð fyrir einhliða niðurfellingu tolla við innflutning vöru sem er upprunnin í LDC-ríki. Lista yfir LDC-ríkin má finna á vefsíðu ráðsins.² Vörusvið fríðindanna voru skilgreind þannig að fríðindin ná til allrar vöru nema þeirrar sem fellur undir tollskrárnúmer sem tíunduð eru í tilteknum köflum og vörulíðum í tollskrá í viðauka I við tollalög. Þær vörur sem þannig eru undanþegnar fríðindunum teljast hvað viðkvæmastar hagsmunum innlendra framleiðenda landbúnaðarvöru, þ.e. óunnar og unnar kjötafurðir, mjólkurvörur og afskorin blóm. Vernd þeirra verður því ekki skert með frumvarpinu.

Tollfríðindin eiga að ná til vöru sem upprunnin er í LDC-ríkjunum. Í X. kafla tollalaga er að finna ákvæði er innihalda meginreglur um uppruna vöru. Þar er m.a. gert ráð fyrir að ráðherra sé heimilt að setja upprunareglur er gildi við inn- og útflutning vöru. Slíkar reglur hefur ráðherra hins vegar ekki sett heldur hafa upprunaávarðanir ráðist af upprunareglum fríverslunarsamninga. Samkvæmt ákvörðun sem tekin var að loknum Nairobi-viðræðunum í desember 2015 munu upprunareglur vöru sem upprunnin er í LDC-ríkjunum víkja í nokkrum atriðum frá þeim upprunareglum sem almennt tíðkast í fríverslunarsamningum. Þar sem tollafríðindin eru veitt einhliða er gert ráð fyrir því að ráðherra verði fengin sérstök heimild til að setja reglur um uppruna vöru frá LDC-ríkjunum með reglugerð. Þar sem reglurnar geta átt við um vörur sem falla undir 1.–24. kafla tollskrár í viðauka I við tollalög er lagt til að slíkar upprunareglur verði settar að höfðu samráði við ráðuneyti er fara með mál er varða sjávarútveg, landbúnað og útflutning.

Um 2. gr.

Greinin þarfnast ekki skýringar.

² Sjá nánar á vefslóðinni: <https://www.un.org/development/desa/dpad/least-developed-country-category/ldcs-at-a-glance.html>.