

150. löggjafarþing 2019–2020.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005, með síðari breytingum (rafræn afgreiðsla, vöruvalsreglur, innflutningur matvæla o.fl.).

Frá fjármála- og efnahagsráðherra.

1. gr.

Í stað orðanna „3 kg.“ í 2. másl. d. liðs 2. tölul. 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: 10 kg.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 19. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „hvern virkan dag“ í 1. másl. 1. mgr. kemur: á mánudegi hvernar viku.
- b. 2. mgr. orðast svo:

Við tollafgreiðslu sendinga í sérhverri viku skal ákvörðun tollverðs byggð á tollafgreiðslugengi eins og það er ákveðið skv. 1. mgr. á mánudegi hvernar viku.

3. gr.

Orðin „og 25.“ í 1. másl. 1. mgr. 22. gr. laganna falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 23. gr. laganna:

- a. 4. mgr. laganna fellur brott.
- b. Á eftir 5. mgr. koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Aðrir en þeir sem um getur í 1. og 3. mgr. skulu veita tollmiðlara umboð til þess að koma fram fyrir þeirra hönd gagnvart töllyfirvöldum með rafrænum skjalasendingum á milli tölva.

Þrátt fyrir ákvæði 6. mgr. er öðrum en þeim sem um getur í 1. og 3. mgr. og flytja inn 12 sendingar eða færri á ári heimilt að láta tollstjóra í té aðflutningsskýrslur á pappír.

Tollstjóri ákveður form skriflegra aðflutningsskýrslna.

- c. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Aðflutningsskýrslur*.

5. gr.

25. gr. laganna fellur brott.

6. gr.

Orðin „og 25.“ í 1. másl. 1. mgr. 28. gr. laganna falla brott.

7. gr.

5. másl. 1. mgr. 29. gr. laganna fellur brott.

8. gr.

Á eftir 2. mgr. 104. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Þegar áfengi er selt úr tollfrjálsri verslun af aðila sem er í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja sem eru í eigu þessara aðila, skal jafnræðis gætt við innkaup á áfengi til endursölu. Við val á áfengri vöru til endursölu skal m.a. taka mið af eftirspurn, framlegð, fjölbreytni í vöruúrvali, sérstöðu verslana og framboði annarra fríhafnarverslana. Ráðherra setur nánari reglur sem hafa það að markmiði að tryggja jafnræði og gagnsæi við vöruval og innkaup á áfengi í tollfrjálsri verslun. Í reglunum er heimilt að kveða á um gjaldtöku vegna kostnaðar sem leiðir af töku nýrrar vöru til sölu. Skal gjaldið eingöngu standa straum af þeim kostnaði sem til fellur vegna skráningar, könnunar og nauðsynlegra ráðstafana af hálfu tollfrjálsrar verslunar við að taka áfenga vöru til sölu. Ákvarðanir tollfrjálsrar verslunar um val á vöru eru kærnanlegar til ráðherra.

9. gr.

Eftirfarandi breyting verður á tollskránum 0401.2008 í tollskrá í viðauka I við lög: í stað orðanna „0401.2008---Móðurmjólk fyrir hvítvoðunga“ kemur: 0401.2008--Móðurmjólk fyrir hvítvoðunga.

10. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2020.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu og varðar ýmsar breytingar á tollalögum, m.a. varðandi vöruval fríhafna sem selja áfengi, rafræna afgreiðslu og þyngdartakmörk fyrir innflutning ferða- og farmanna á matvælum.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Tillaga frumvarpsins um að hækka mörkin fyrir það magn sem ferðamenn og farmmenn mega taka með af matvælum inn í landið án þess að greiða toll er sett til þess að gæta samræmis við þyngdarmörk vegna upptöku reglugerðar (EB), nr. 206/2009, um innflutning dýraafurða til einkaneyslu.

Tillaga frumvarpsins um vöruvalsreglur fyrir tollfrjálsar verslanir í opinberri eigu sem selja áfengi er lögð fram til að bregðast við áminningarbréfi Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) frá 28. nóvember 2018.

Í frumvarpinu er að finna ákvæði um að tollafgreiðslugengi taki mið af vikugengi í stað daggengis. Vikugengi skal taka mið af opinberu viðmiðunargengi Seðlabanka Íslands á mánudegi hvernar viku og mun sú skráning gilda út hverja viku fyrir sig. Upptaka vikugengis mun flýta fyrir tollafgreiðslu sendinga og koma í veg fyrir tafir á afgreiðslu sendinga þegar þær eru tilbúnar til afgreiðslu áður en kemur að greiðsludegi. Þá mun upptaka vikugengis einnig auðvelda hraðsendingarfyrirtækjum að áætla aðflutningsgjöld fyrir viðskiptavinum sínum.

Með frumvarpinu er stefnt að því að tollafgreiðsla verði nánast alfarið rafræn en þó er einstaklingum og öðrum, sem ekki eru í atvinnurekstri, heimilað að skila allt að 12 skriflegum aðflutningsskýrslum á hverju ári. Rafræn tollafgreiðsla mun auka skilvirkni til muna.

Að lokum er í frumvarpinu að finna einfalda leiðréttingu á tilvísun til móðurmjólkur í tollskrá.

3. Meginefni frumvarpsins.

3.1. Innflutningur matvæla.

Í frumvarpinu er lagt til að ákvæði tollalaga, um hámarksþyngd matvæla sem ferðamenn og farmmenn mega hafa meðferðis hingað til lands eða kaupa í tollfrjálsri verslun, verði hækkað úr 3 kg. í 10 kg. Nú er unnið að upptöku reglugerðar (EB), nr. 206/2009, um innflutning dýraafurða til einkaneyslu, í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu. Með reglugerðinni verða sett skýr ákvæði um hvaða vörur og afurðir farþegar mega taka með sér á milli landa og í hvaða magni. Til þess að gæta samræmis er lögð til hækkun á hámarksþyngd samkvæmt tollalögum. Í Noregi er hámarksþyngd matvæla sem ferðamenn mega flytja inn tollfrjálst 10 kg.

3.2. Gengi.

Í frumvarpinu lagt til að byrjað verði að miða við vikugengi í stað daggengis við ákvörðun um tollafgreiðslugengi. Daggengi var komið á í upphafi ársins 2008 í stað mánaðargengis. Með upptöku daggengis var brugðist við miklum gengissveiflum en slíkar gengissveiflur höfðu þau áhrif að innflytjendur ýmist flýttu eða seinkuðu tollafgreiðslu fram yfir mánaðamót allt eftir afstöðu tollafgreiðslugengis miðað við daglega skráningu. Þetta skapaði bæði óeðlilegt álag hjá tollyfirvöldum og ákveðið ósamræmi í skráningu vöruviðskipta við útlönd. Á undanförunum árum hefur fjöldi svokallaðra hraðsendinga aukist mikið. Sú staðreynd að tollafgreiðslugengi er miðað við daggengi hefur haft þau áhrif að hraðsendingafyrirtæki geta ekki nákvæmlega séð fyrir hver aðflutningsgjöld munu verða hjá viðskiptavinum sínum vegna þess að slíkar sendingar eru ekki tollafgreiddar sama dag og þær eru afhentar. Þannig getur hraðsendingarfyrirtæki, sem fær vöru seint eða snemma dags, ekki innheimt nákvæma fjárhæð aðflutningsgjalda af viðskiptavini sínum því gengið mun að öllum líkindum breytast lítillaga þegar daggengið uppfærist á tollafgreiðsludegi. Að auki kemur reglulega fyrir að aðflutningsskýrslur stöðvast í kerfum tollstjóra og greiðsla vegna þeirra berst 1-2 dögum síðar. Í slíkum tilvikum þurfa starfsmenn tollstjóra að eiga við skýrsluna og leiðréttu tollafgreiðslugengi miðað við greiðsludag sem hefur í för með sér nokkrar tafir á tollafgreiðslu og skapar óþarfa álag bæði hjá starfsmönnum tollstjóra og ríkisskattstjóra sem sjá um móttöku greiðslunnar.

3.3. Rafræn afgreiðsla.

Í núgildandi tollalögum er fjallað um rafrænar og skriflegar aðflutningsskýrslur í 23. og 25. gr. laganna. Meginreglan er sú að tollmiðlarar og aðilar sem eru skráðir á virðisaukaskattskrá og flytja inn fleiri en 12 sendingar á ári skulu skila rafrænum aðflutningsskýrslum. Einstaklingum og aðilum sem ekki eru á virðisaukaskattskrá er aftur á móti skylt að gera skriflegar aðflutningsskýrslur nema þeir veiti tollmiðlara umboð til að skila fyrir sig skýrslum. Þrátt fyrir að tollstjóri hafi á undanförunum árum lagt áherslu á rafræna tollafgreiðslu bárust tæplega 1.500 skriflegar aðflutningsskýrslur á árunum 2017-2018. Skrifleg tollafgreiðsla er mun seinvirkari en rafræn og í engu samræmi við stefnu stjórnvalda um rafræna stjórnsýslu. Einnig er meiri hætta á því að slíkar skýrslur, frá aðilum sem eru óvanir innflutningi en vilja ekki leita til tollmiðlara, innihaldi ýmsar villur sem tefja tollafgreiðsluna enn frekar. Með frumvarpi þessu er lagt til að ákvæði um rafrænar og skriflegar aðflutningsskýrslur verði sameinaðar í 23. gr. tollalaga. Þá verður öllum innflytjendum gert skylt að skila rafrænum skýrslum en þó verður til staðar heimild fyrir einstaklinga og aðila sem ekki eru á virðisaukaskattskrá til að skila 12 skriflegum aðflutningsskýrslum á ári.

3.4. Vöruvalsreglur.

Þann 28. nóvember 2018 sendi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) Íslandi áminningarbréf þar sem fram kemur að það sé mat ESA að Ísland brjóti gegn 16. gr. samningsins um Evrópska efnahagssvæðið (EES) með því að heimila Fríhöfninni ehf. smásölu á áfengi án þess að tryggja, með gagnsæjum hætti, jafnræði milli heildsala við vöruval og markaðssetningu á því áfengi sem þar er selt. Það er mat ESA að smásala Fríhafnarinnar sé ríkiseinkasala og því verði stjórnvöld að setja Fríhöfninni ehf. vöruvalsreglur og gera áfengisheildsölum mögulegt að fá innkaupaákvæðanir fyrirtækisins endurskoðaðar (kæruleið).

Samkvæmt 16. gr. EES-samningsins er EES-ríkjum heimilt að reka ríkiseinkasölur en þau þurfa að tryggja að ekki sé til staðar mismunur milli ríkisborgara aðildarríkja EES varðandi skilyrði til aðdráttar og markaðssetningar vara. Það er afstaða ESA að ákvæðið gildi ekki eingöngu þegar ríkið kemur beint að rekstri einkasölu heldur einnig þegar það hefur fengið öðrum aðila heimild til að reka einkasölu eins og í tilviki Fríhafnarinnar ehf.

Í 11. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011, eru ákvæði um vöruval Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR). Þar kemur fram að jafnræðis skuli gætt við val á vöru og ákvörðun um sölu og dreifingu áfengis. Samkvæmt ákvæðinu skal ráðherra setja nánari reglur um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi. Reglurnar eiga að miða að því að tryggja vöruúrval m.a. með hliðsjón af eftirspurn kaupenda, jafnframt því að tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að koma vörum í sölu í áfengisverslunum. Með frumvarpi þessu er hliðsjón höfð af nógildandi ákvæðum um vöruvalsreglur fyrir ÁTVR eins og þær eru settar fram í lögum um verslun með áfengi og tóbak. Engu að síður er mikilvægt að líta til þess að ákveðinn munur er á sölu á áfengi í fríhöfnum og í verslunum ÁTVR. Fríhafnir hafa að jafnaði takmarkað hillupláss og þarf vöruval því að taka mið af þeirri stöðu. Að sama skapi þurfa vöruvalsreglur fyrir fríhafnir að endurspeglar vöruval í sambærilegum fríhafnarverslunum erlendis.

Með frumvarpi þessu er brugðist við athugasemdum ESA með breytingu á 104. gr. tollalaga sem fjallar um sölu úr tollfrjálstri verslun. Við 104. gr. tollalaga bætist ný málsgrein þar sem kemur fram að þegar áfengi er selt í tollfrjálstri verslun af aðila sem er í meirihlutaeigu ríkis, sveitarfélaga og/eða fyrirtækja í eigu þessara aðila skal jafnræðis gætt við val á vöru og ákvörðun um sölu áfengis. Ráðherra skal setja nánari reglur um vöruval og innkaup á áfengi sem miða að því að tryggja vöruúrval m.a. með hliðsjón af eftirspurn kaupenda jafnframt því að tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að koma vörum í sölu í tollfrjálstri verslun. Í reglunum verða ýmis viðmið við vöruval útfærð nánar s.s. ákvæði um skilyrði fyrir reynslusölu, endurmati, afhendingu vöru og hvenær hægt er að hafna vörum sem ekki standast árangursviðmið. Einnig koma þar fram ákvæði um verðbreytingar, meðferð gallaðra vara, verðtilboð, framstillingu vara og umsóknargjald. Heimilt er að kveða á um gjaldtökuheimild vegna kostnaðar sem leiðir af töku nýrrar vöru til sölu. Ef aðilar telja að ákvörðun tollfrjálstrar verslunar um sölu á áfengum drykkjum sé ekki í samræmi við ákvæði tollalaga og/eða vöruvalsreglnanna er hægt að kæra þær til ráðherra.

3.5 Leiðrétting á tollskrá.

Með 1. gr. laga nr. 93/2018 var sú breyting gerð á tollskrá í viðauka I í tollalögum að búið var til sérstakt tollfrjálst tollskrárnúmer fyrir móðurnjólk fyrir hvítvoðunga. Fyrir mistök var einu tilstriki ofaukið í númerinu. Með frumvarpi þessu er lögð til einföld lagfæring á því.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki tilefni til að ætla að það stangist á við stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar. Með ákvæði frumvarpsins um vöruvalsreglur fyrir tollfrjálsar verslanir er brugðist við ábendingum Eftirlitsstofnunar EFTA með það að markmiði að tryggja að Ísland uppfylli skyldur sínar samkvæmt EES-samningnum.

5. Samráð.

Frumvarpið er samið í fjármála- og efnahagsráðuneytinu að höfðu samráði við embætti tollstjóra. Áform um lagasetninguna voru kynnt á vettvangi ráðuneytisstjóra. **Einnig voru drög að frumvarpinu kynnt í samráðsgátt stjórnvalda dagana xxxx.**

6. Mat á áhrifum.

Ekki er gert ráð fyrir því að þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu muni hafa teljandi áhrif á afkomu ríkissjóðs verði frumvarpið óbreytt að lögum. Frumvarpið inniheldur fyrst og fremst tillögur sem hafa það að markmiði að auka skilvirkni tollframkvæmdar.

Eins er lagt til að teknar verði upp vöruvalsreglur vegna sölu á áfengi í tollfrjálsum verslunum. Framfylgd slíkra reglna kann að hafa í för með sér kostnað fyrir tollfrjálsar verslanir en frumvarpið gerir ráð fyrir að heimilt verði að kveða á um gjaldtöku til þess að standa straum af slíkum kostnaði. Ákvæði um vöruvalsreglur hafa það að markmiði að auka gagnsæi og jafnræði gagnvart innflytjendum og framleiðendum áfengra drykkja.

Hagsmunir ríkissjóðs og innflytjenda í tengslum við upptöku vikugengis eru afar litlir enda eru sveiflur í gengi ekki miklar á milli vikna og geta verið ýmist til hækkunar eða lækkunar. Með frumvarpi þessu og festingu tollafgreiðslugengis í heila viku, frá mánudegi til sunnudags, mun tollafgreiðsla verða hraðari og skilvirkari án teljandi kostnaðar fyrir ríkissjóð eða innflytjendur.

Ákvæði frumvarpsins um rafræna tollafgreiðslu eru til þess fallin að auka skilvirkni í tollframkvæmd.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að hámarksþyngd tollfrjálsra matvæla sem ferðamenn og farmenn geta haft meðferðis hingað til lands eða kaupa í tollfrjálsri verslun verði hækkuð úr 3 kg. í 10. kg.

Um 2. gr.

Í ákvæðinu er lagt til að tollafgreiðslugengi taki mið af ákvörðuðu gengi á mánudegi hvernar viku og því verði miðað við vikugengi í stað daggengis.

Um 3. gr.

Tilvísun til 25. gr. laganna er felld brott þar sem lagt er til að ákvæðið verði sameinað 23. gr. laganna og tilvísunin því röng.

Um 4. gr.

Í a. lið ákvæðisins er felld brott ákvæði um að innflytjendur, sem stunda innflutning á vörum í atvinnuskyni, geti látið töllyfirvöldum í té skriflegar aðflutningsskýrslur ef þeir ná ekki tilteknum lágmarksfjölda innfluttra sendinga á ári.

Í b. lið ákvæðisins eru þrjár nýjar málsgreinar sem fela í sér heimild fyrir einstaklinga og aðila sem ekki eru á virðisaukaskattsskrá til að skila 12 skriflegum aðflutningsskýrslum á ári.

Í c. lið ákvæðisins er ný fyrirsögn ákvæðisins *Aðflutningsskýrslur* þar sem ákvæði 23. gr. tollalaga um rafrænar aðflutningsskýrslur og 25. gr. um skriflegar aðflutningsskýrslur eru sameinuð í 23. gr.

Um 5. gr.

Ákvæði 25. gr. laganna um skriflegar aðflutningsskýrslur er felld brott, en ákvæði um skriflegar aðflutningsskýrslur eru sameinuð í 23. gr. tollalaga.

Um 6. gr.

Tilvísun til 25. gr. laganna er felld brott þar sem lagt er til að ákvæðið verði sameinað 23. gr. laganna og tilvísunin því röng.

Um 7. gr.

Ákvæði um að innflytjandi, sem hefur leyfi til VEF-tollafgreiðslu, skuli varðveita útprentun af tollskýrslu og rafrænni tilkynningu tollstjóra um tollafgreiðslu og skuldfærslu aðflutningsgjalda er felld brott.

Um 8. gr.

Lagt er til að nýrri málsgrein verði bætt við 104. gr. laganna um vöruval tollfrjálsra verslana í opinberri eigu sem selja áfengi.

Um 9. gr.

Í ákvæðinu er gerð leiðrétting á tollskrárnúmeri fyrir móðurmjólk. Í stað þriggja tilstrika í núgildandi númeri 0401.2008 koma tvö tilstrik.

Um 10. gr.

Ákvæðið kveður á um gildistöku og þarfnast ekki frekari skýringa.