

## Skýrsla

### utanríkisráðherra um kosti og galla hugsanlegrar aðildar Íslands að tollabandalagi Evrópusambandsins, samkvæmt beiðni.

#### 1. Inngangur.

Með beiðni (á þskj. 307 – 303. mál) frá Eyjólfri Ármannssyni og fleiri alþingismönnum er þess óskað að utanríkisráðherra flytji Alþingi skýrslu um kosti og galla hugsanlegrar aðildar Íslands að tollabandalagi Evrópusambandsins (ESB). Í beiðninni var óskað eftir því að metin yrðu efnahagsleg áhrif aðildar Íslands að tollabandalagi ESB án aðildar að sambandinu, kostnaðaráhrif á innflutning og útflutning til sambandsins og áhrif á kaupmátt almennings. Jafnframt yrðu metin áhrif á viðskipti við önnur ríki utan tollabandalagsins og sparnaður fyrirtækja og ríkisins af umfangsminni tollskýrslugerð o.fl.

Í greinargerð með skýrslubeiðninni segir m.a.:

„Með þessari skýrslubeiðni er ekki verið að hvetja til inngöngu Íslands í Evrópusambandið. Markmiðið er að kanna hvort bæta megi hag íslenskra neytenda og fyrirtækja með auknu frelsi í viðskiptum.

Grundvallaratriðið hér er að innganga í ESB er ekki skilyrði fyrir þátttöku í tollabandalaginu. Nokkur Evrópuríki eru aðilar að tollabandalaginu en standa utan Evrópusambandsins. Þar ber helst að nefna Tyrkland, en einnig eru Mónakó, Andorra, San Marínó og fleiri smáríki þátttakendur í tollabandalaginu. Sérreglur, settar í kjölfar Brexit, gera það að verkum að sömu reglur gilda um Norður-Írland og aðrar bandalagsþjóðir en þess í stað eru tollhindranir milli Norður-Írlands og Bretlands.

Mikilvægt er að íslenskt efnahagslíf og fyrirtæki fái notið hlutfallslegra yfirburða sinna í frjálsum viðskiptum. Viðskiptahindranir sem felast í inn- og útflutningstollum og óþarfa tollskýrslugerð draga úr samkeppnishæfni íslenskra fyrirtækja á alþjóðavísu, því telja flutningsmenn mikilvægt að kanna hvort hægt sé að ná betri árangri með inngöngu í tollabandalagið.

Þrátt fyrir að flestar vörur séu tollfríar við flutning milli Íslands og ESB-ríkja þarf engu síður að tollafgreiða þær, með tilheyrandi töfum og kostnaði. Þá eru tollar lagðir á ýmsar íslenskar sjávarútvegsafurðir og landbúnaðarafurðir. Þetta er vegna þess að Ísland er ekki aðili að tollabandalagi ESB-ríkjanna.

Æskilegt er því að kortlagning á áhrifum á viðskipti Íslands og ríkja innan tollabandalagsins og viðskipti Íslands við önnur ríki liggi fyrir. Mikilvægt er að fyrir liggi mat á því hver yrði ábati íslenskra neytenda og íslenskra fyrirtækja af aðild Íslands að tollabandalaginu og hvort aðild kynni að hafa í för með sér neikvæðar afleiðingar. Í ljósi þess að fordæmi eru fyrir því að ríki utan ESB eigi aðild að tollabandalaginu er mikilvægt að íslensk stjórnvöld kanni kosti og galla slíkrar aðildar.“

Í skýrslu þessari er leitast við að leggja eftir því sem kostur er mat á þau atriði sem nefnd eru í skýrslubeiðninni. Í skýrslunni kemur þó fram að það er mat utanríkisráðuneytisins að aðild Íslands að tollabandalagi ESB sé ekki raunhæf án aðildar að ESB þar sem þetta tvennt séu órjúfanlegir þættir. Aðild að tollabandalaginu er þannig hluti af mjög víðtæku samstarfi ESB-ríkja sem fylgir því að vera aðili að sambandinu og ekki raunhæft að kjósa að taka þátt í tollabandalaginu án fullrar aðildar. Gerð er nánari grein fyrir þessu mati ráðuneytisins.

Í upphafi er rétt að taka fram að Tyrkland, Andorra og San Marínó eru ekki aðilar að tollabandalagi sambandsins sem slíku heldur hefur ESB gert samning við hvert og eitt þeirra um sérstakt tollabandalag. Þau tollabandalög lúta hins vegar öðrum reglum en tollabandalag ESB. Hvað smáríkið Mónakó varðar þá hefur það í ljósi landfræðilegrar legu og samningsbundinna tengsla við Frakkland verið skilgreint í tollalöggjöf ESB sem hluti af landsvæði Frakklands og á þeirri forsendu hluti af tollabandalaginu.

Utanríkisráðuneytið telur að það sé ekki raunhæfur möguleiki að Ísland gerist aðili að tollabandalagi ESB án aðildar að sambandinu og er gerð grein fyrir sjónarmiðum þar um í 6. kafla skýrslunnar. Ráðuneytið telur því ekki forsendur til staðar til að leggja mat á hugsanleg áhrif vegna slíkrar aðildar. Því verður í skýrslu þessari fyrst og fremst fjallað um þann möguleika að Ísland og ESB semdu um tollabandalag, sambærilegt því sem ESB hefur samið um við Tyrkland, Andorra og San Marínó, er kæmi í stað núverandi fríverslunarfyrirkomulags. Leitast verður við að útskýra muninn á þátttöku í slíku tollabandalagi annars vegar og tollabandalagi sambandsins hins vegar.

Í skýrslunni verður jafnframt leitast við að útskýra mögulegar afleiðingar sem myndun tollabandalags hefðu fyrir þau viðskiptatengsl sem Ísland hefur þegar byggt upp við ESB, hin EFTA-ríkin og önnur ríki sem Ísland hefur gert fríverslunarsamninga við.

Eins og fram kemur í skýrslunni eru vörusvið tollabandalaga ESB mismunandi og þau ná þannig í sumum tilvikum ekki til landbúnaðarvæðis. Við eftirfarandi greiningu á áhrifum þess að Ísland myndaði tollabandalag með ESB er miðað við að slíkt bandalag næði einungis til iðnaðarvæðis og sjávarafurða en hins vegar ekki landbúnaðarvæðis. Ástæðan er sú að ef tollabandalag við ESB næði til landbúnaðarvæðis og allir tollar yrðu afnumdir af landbúnaðarvörum frá ESB væri núverandi tollvernd fyrir íslenskan landbúnað í reynd afnumin. Ljóst er að afleiðingar slíkrar breytingar yrðu afar víðtækar hér á landi, og þá einkum fyrir íslenskan landbúnað. Utanríkisráðuneytið telur sér ekki fært að leggja heildstætt mat á afleiðingar slíkrar breytingar hér á landi og telur að það verði ekki gert nema með víðtækri greiningu hér innanlands í samráði við alla viðeigandi hagsmunaaðila, undir forystu þess ráðuneytis sem fer með stjórn landbúnaðarmála. Því er sú leið farin í skýrslu þessari að miða við að tollabandalagið næði einungis til iðnaðarvæðis og sjávarafurða, en að núverandi fyrirkomulag í viðskiptum með landbúnaðarvörur myndi gilda áfram óbreytt milli Íslands og ESB. Ekki er lagt neitt mat á það í greiningu þessari hvort ESB hefði yfirhöfuð áhuga á að koma á slíku fyrirkomulagi, þ.e. að koma á tollabandalagi um iðnaðarvörur og sjávarafurðir, en viðhalda óbreyttu fríverslunarfyrirkomulagi skv. bókun 3 við EES-samninginn og landbúnaðarsamningi Íslands og ESB hvað landbúnaðarvörur varðar.

## 2. Almenn um tollabandalög og fríverslunarsvæði.

Í kjölfar seinni heimsstyrjaldarinnar fóru ríki Vestur-Evrópu í meginatriðum tvær mismunandi leiðir í viðleitni sinni til að tryggja stöðugleika og efla samstarf sín á milli. Annars vegar með stofnun Efnahagsbandalags Evrópu (EEB), forvera ESB, með tollabandalagi og

sameiginlegri viðskiptastefnu aðildarríkjanna og hins vegar með stofnun Fríverslunarsamtaka Evrópu (EFTA) með það að markmiði að styrkja viðskiptatengsl við önnur ríki með gerð fríverslunarsamninga. Ísland valdi síðarnefndu leiðina auk aðildar að alþjóðaviðskiptakerfinu. Hvort sem um er að ræða tollabandalag eða fríverslunarsvæði byggist grunnur þeirra hins vegar á alþjóðaviðskiptakerfinu, þ.e. hinum almenna samningi um tolla og viðskipti (GATT) og öðrum samningum Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (WTO).

Grundvallarregla í alþjóðaviðskiptakerfinu er svokölluð bestukjararegla (e. Most-Favoured Nation, MFN). Reglunni er ætlað að koma í veg fyrir mismunun í alþjóðaviðskiptum og er hana m.a. að finna í I. gr. GATT-samningsins. Í henni felst að ef vöru frá einu af aðildarríkjum WTO er veitt tiltekin fríðindameðferð við innflutning til annars aðildarríkis WTO má ríkið sem varan er flutt inn til ekki veita lakari tollakjör við innflutning á sambærilegri vöru frá neinu af hinum aðildarríkjum WTO. Meginreglan er því sú að aðildarríkjum WTO ber að innheimta sama toll (sk. MFN-toll) frá öllum aðildarríkjum stofnunarinnar, óheimilt er að mismuna þeim.

Í 5. mgr. XXIV. gr. GATT-samningsins er heimiluð sú undantekning frá bestukjarareglunni að tvö eða fleiri aðildarríki WTO geta að tilteknum skilyrðum uppfylltum gert samninga sín á milli um myndun tollabandalaga eða fríverslunarsvæða þar sem þau lækka eða fella niður tolla sín á milli án þess að þurfa að lækka eða fella niður tolla með samsvarandi hætti gagnvart öðrum aðildarríkjum WTO.

Í a-lið 8. mgr. fyrrnefndrar XXIV. gr. kemur fram að með hugtakinu tollabandalag sé átt við að eitt tollsvæði sé myndað úr tveimur eða fleiri tollsvæðum með þeim hætti að tollar og aðrar viðskiptahindranir séu afnumdar milli ríkja innan tollabandalagsins, hvað varðar mestöll viðskipti (e. substantially all trade) á vörum sem upprunnar eru í ríkjunum, auk þess sem öll ríki innan tollsvæðisins beiti sömu tollum og viðskiptareglum í viðskiptum við ríki utan tollsvæðisins.

Í b-lið 8. mgr. fyrrnefndrar XXIV. gr. kemur fram að með fríverslunarsvæði sé átt við tvö eða fleiri tollsvæði þar sem tollar og aðrar viðskiptahindranir hafi verið felldar niður hvað varðar mestöll viðskipti þeirra á milli með vörur sem upprunnar eru þar. Vara sem flutt er milli ríkja innan fríverslunarsvæðis verður því að tollafgreiðast við innflutninginn og leggja þarf fram upprunavottorð til staðfestingar á uppruna hennar í því ríki sem vara er flutt út frá.

Enda þótt það skilyrði sé sett í a- og b-liðum 8. mgr. XXIV. gr. GATT að samningar um tollabandalög og fríverslunarsvæði skuli ná til mestallra viðskipta samningsaðila hefur í framkvæmd verið allur gangur á því hversu víðtækt vörusvið slíkra samninga hefur verið. Algengt er að samningsaðilar ákveði að viðhalda að hluta til tollvernd sín á milli í því skyni að vernda viðkvæma innlenda framleiðslu, einkum á landbúnaðarvörum, og undanskilji viðkomandi vöruflokka því tollfríðindum. Þetta getur átt við um bæði tollabandalög og fríverslunarsamninga. Sem dæmi um hið fyrrnefnda má nefna að tollabandalag ESB og Tyrklands tekur hvorki til óunninna landbúnaðarvara né kola- og stálafurða og einungis að takmörkuðu leyti til unninna landbúnaðarafurða. Sem dæmi um hið síðarnefnda má nefna að í þeim samningum sem mynda fríverslunarsvæði á milli Íslands og ESB njóta ýmsar tegundir sjávar- og landbúnaðarafurða engra eða takmarkaðra tollfríðinda.

Ekki er sjálfgefið að vörusvið samninga um tollabandalög sé víðtækara en vörusvið fríverslunarsamninga. Ekkert er því til fyrirstöðu að fríverslunarsamningar feli í sér

tollaniðurfellingu fyrir allar vörur ef aðilar eru sammála um slíkt<sup>1</sup> og tollabandalög geta sem fyrr segir haft takmarkað vörusvið.

### 3. Tollabandalag ESB og sameiginleg viðskiptastefna sambandsins.

Kveðið var á um myndun tollabandalagsins í Rómarsáttmálanum sem undirritaður var 1957. Með sáttmálanum stofnuðu Belgía, Vestur-Þýskaland, Frakkland, Ítalía, Holland og Lúxemborg Efnahagsbandalag Evrópu (EBE) með það að markmiði að koma á nánari efnahagslegum og pólitískum samruna á milli aðildarríkjanna. Einnig var mælt fyrir um aðra samvinnu ríkjanna, s.s. um að koma á sameiginlegum innri markaði með frjálsum flæði vöru, þjónustu, fjármagns og fólks og sameiginlega landbúnaðarstefnu.

Samkvæmt Rómarsáttmálanum skyldi tollabandalagið koma til framkvæmda á aðlögunartímabili. Tollar og innflutningskvótar í viðskiptum milli ríkjanna skyldu þannig afnumdir í skrefum og komið á sameiginlegum ytri tollum vegna innflutnings frá ríkjum utan EBE. Tollabandalagið kom til fullra framkvæmda árið 1968.

Í núverandi lagatextum ESB er kveðið á um tollabandalagið í Sáttmálanum um starfshætti Evrópusambandsins (e. Treaty on the Functioning of the European Union). Í 28. gr. sáttmálans segir að sambandið skuli mynda tollabandalag sem taki til allra vöruviðskipta og hafi í för með sér bann við innheimtu inn- og útflutningstolla í viðskiptum milli aðildarríkjanna, svo og allra gjalda sem hafa samsvarandi áhrif, auk þess sem tekin sé upp sameiginleg tollskrá gagnvart þriðju ríkjum. Í 30. gr. er lagt bann við tollum á innflutning og útflutning milli aðildarríkjanna, svo og gjöldum sem hafa samsvarandi áhrif. Í 31. gr. er tekið fram að ráð ESB skuli ákvarða tolla sem eru innheimtir samkvæmt sameiginlegu tollskránni, að fenginni tillögu framkvæmdastjórnarinnar. Í 32. gr. eru síðan tilgreind þau atriði sem framkvæmdastjórnin skuli hafa að leiðarljósi við gerð tillagna um tolltaxta, þ.m.t. þörfín á að efla viðskipti milli aðildarríkjanna og þriðju landa, þróun samkeppnisskilyrða innan sambandsins, þarfir sambandsins að því er varðar hráefni og nauðsyn þess að forðast alvarlega röskun á efnahagslífi aðildarríkjanna.

Tollabandalagið er eitt af grundvallareinkennum ESB. Með því eru tollar felldir niður í viðskiptum milli aðildarríkjanna og samræmdri tollskrá komið á með sameiginlegum tolltöxtum og tollkvótum vegna innflutnings á hvers kyns vörum frá þriðju ríkjum. Sameiginlegar reglur gilda um tollmeðferð og tollestirlit á ytri landamærum og þeim reglum er framfylgt með samræmdum hætti. Þrír fjórðu hlutar tolltekna renna beint til sambandsins en fjórðungur til þess aðildarríkis þar sem vara er tollafgreidd. Vörur sem framleiddar hafa verið í ríkjum sambandsins eða tollafgreiddar inn til þeirra eru í frjálsum flæði innan sambandsins og sæta ekki frekari tollmeðferð við flutning yfir landamæri innan þess. Ráð ESB og Evrópuþingsins fara með yfirumsjón með tollasamstarfi milli ríkjanna og gagnvart framkvæmdastjórninni.

Í Rómarsáttmálanum var einnig mælt fyrir um sameiginlega viðskiptastefnu aðildarríkja EBE sem skyldi koma til framkvæmda á aðlögunartímabili og byggjast á sameiginlegum meginreglum hvað varðar m.a. breytingar á tolltöxtum, gerð sameiginlegra viðskiptasamninga við þriðju ríki og sameiginlegar verndarráðstafanir vegna undirboða og ríkisstyrkja.

---

<sup>1</sup> Í fríverslunarsamningi Íslands og Færeyja, Hoyvíkursamningnum, er veitt tollfrelsi fyrir allar vörur, þ.m.t. allar landbúnaðarvörur, sem upprunnar eru á yfirráðasvæði annars hvors samningsaðilans.

Sameiginlega viðskiptastefnan kom til fullra framkvæmda samhliða tollabandalaginu á árinu 1968.

Ákvæði um sameiginlegu viðskiptastefnuna eru í 206–207. gr. Sáttmálans um starfshætti Evrópusambandsins. Í 206. gr. segir að með myndun tollabandalagsins skuli sambandið stuðla að samstilltri þróun heimsviðskipta, afnámi í áföngum á höftum í alþjóðaviðskiptum og á beinni erlendri fjárfestingu, svo og því að dregið verði úr tollum og öðrum hindrunum. Skv. 207. gr. skal sameiginlega viðskiptastefnan byggð á samræmdum meginreglum, einkum hvað varðar breytingar á tollum, gerð viðskiptasamninga á sviðum vöru- og þjónustuviðskipta, svo og viðskiptalega þætti á sviðum hugverkaréttar, erlendar fjárfestingar, samræmdra ráðstafana til að auka markaðsfrelsi, útflutningsstefnu og verndarráðstafana. Evrópuþinginu og ráðinu er falið vald til nánari útfærslu á stefnunni. Framkvæmdastjórninni er falið að gera tillögur til ráðsins um gerð viðskiptasamninga og annast samningaviðræður á grundvelli fyrirmæla ráðsins og í samráði við sérstaka nefnd sem ráðið skipar.

Tollabandalagið og sameiginlega viðskiptastefnan fela í sér að einstök aðildarríki geta ekki gert fríverslunarsamninga upp á eigin spýtur, en gera aðildarríkjunum þess í stað kleift að gera slíka samninga sameiginlega. Sambandið hefur gert fjölda slíkra samninga og má sem dæmi nefna EES-samninginn, samninga við flest önnur ríki Evrópu og samninga við fjölda ríkja í Afríku, Asíu og Norður- og Suður-Ameríku, þ.m.t. mikilvæg viðskiptaríki á borð við Japan, Suður-Kóreu, Kanada og Mexíkó. Yfirlit með samanburði á fríverslunarneti EFTA annars vegar og ESB hins vegar er í fylgiskjali við skýrslu þessa.

Samkvæmt 3. gr. sáttmálans fer ESB með einkavaldheimildir (e. exclusive competence) gagnvart aðildarríkjum þess á sviðum bæði tollabandalagsins og sameiginlegu viðskiptastefnunnar.

#### 4. Tollabandalög ESB með ríkjum utan sambandsins.

##### 4.1. Almennt.

Langflestir samningar ESB um bættan markaðsaðgang eru í formi fríverslunarsamninga. Í þremur tilvikum hefur sambandið þó þess í stað samið um tollabandalög, þ.e. í samningum sínum við Tyrkland, Andorra og San Marínó. Í þeim tilvikum voru sérstakar ástæður fyrir því að samið var um slíkt fyrirkomulag. Þannig var lítið á tollabandalag sem skref á vegferð Tyrklands að ESB-aðild. Smárikin Andorra og San Marínó eru umlukin af og með mjög náin tengsl við tiltekin aðildarríki ESB og tollabandalag hefur verið talið henta betur sem umgjörð fyrir greið viðskipti þar á milli.

Vörusvið þessara þriggja tollabandalaga eru mismunandi. Í tilviki Tyrklands nær það til iðnaðarvara (fyrir utan kol og stál), sjávarafurða og að takmörkuðu leyti unninna landbúnaðarvara. Í tilviki Andorra nær það einungis til iðnaðarvara. Í tilviki San Marínó nær það hins vegar til allra vara fyrir utan kol og stál.

Þar sem um tollabandalög er að ræða er auk niðurfellingar tolla í viðskiptum milli aðilanna mælt fyrir um samræmingu á tollskrá og tollframkvæmd gagnvart þriðju ríkjum. Í öllum tilvikum var sú samræming framkvæmd með þeim hætti að ríkin þrjú aðlöguðu tollskrá og tollframkvæmd að regluverki ESB.

Þrátt fyrir tollabandalag með ESB telst flutningur á vörum frá þessum ríkjum til ESB sem falla undir vörusvið þess formlega séð vera innflutningur til sambandsins og vörunar sæta samkvæmt því tollefirliti og tollmeðferð.

Samningar ESB við ríkin þrjú um tollabandalög kveða ekki á um þátttöku þeirra í innri markaði sambandsins líkt og EES-samningurinn gerir fyrir EFTA-ríkin þrjú innan EES.

Þá er Mónakó skilgreint í tollalöggjöf ESB sem hluti af tollsvæði Frakklands og þar með sem hluti af tollabandalagi sambandsins. Staða Mónakó innan tollabandalagsins er því ekki sambærileg við stöðu hinna ríkjanna þriggja.

Stefnt hefur verið að uppfærslu samninga ESB við fyrrnefnd ríki. Til stóð að hefja viðræður vegna ýmissa vankanta á tollabandalagi sambandsins og Tyrklands en þær viðræður hafa verið settar á ís. Á árinu 2015 hóf ESB viðræður við Andorra, San Marínó og Mónakó sameiginlega um gerð samstarfssamnings eða -samninga um tengsl smáríkjanna þriggja við sambandið og þátttöku þeirra í innri markaðinum. Í september 2022 var tilkynnt að þátttöku Mónakó í þeim viðræðum hefði verið slegið á frest. Viðræður við Andorra og San Marínó héldu hins vegar áfram og þann 12. desember 2023 tilkynnti sambandið um að náðst hefði samkomulag um gerð samstarfssamnings sambandsins við smárikinn tvö. Texti þess samnings hefur ekki enn verið birtur en samkvæmt fréttatilkynningu sambandsins kveður hann á um þátttöku smáríkjanna tveggja í innri markaði sambandsins og samstarf þeirra við sambandið á ýmsum sviðum, s.s. rannsókna, þróunar, menntunar, umhverfisverndunar og neytendaverndar. Hins vegar kemur ekkert fram um að samningurinn muni fela í sér breytingar á fyrirkomulagi í tollamálum og bendir því allt til þess að núverandi fyrirkomulag á tollabandalögum ESB við hvort þessara ríkja um sig muni haldast óbreytt þrátt fyrir samstarfssamninginn.

#### 4.2. Tyrkland.

Árið 1959 sótti Tyrkland um aðild að EBE, tveim árum eftir stofnun þess. Í kjölfarið gerðu EBE og Tyrkland samstarfssamning á árinu 1963. Samningnum, sem nefndur hefur verið Ankara-samningurinn, var ætlað að vera millistig í átt að aðild Tyrklands að bandalaginu. Í honum er kveðið á um nánara samstarf aðilanna í áföngum, m.a. með myndun tollabandalags. Jafnframt segir í samningnum að aðilarnir skuli kanna möguleika á fullri aðild Tyrklands að EBE þegar framkvæmd samningsins verði komin það vel á veg að telja megi að Tyrkland geti tekist á hendur allar skyldur sem slíkri aðild fylgja. Þá var komið á fót samstarfsráði aðilanna til að tryggja framkvæmd samningsins.

Verulegar tafir urðu hins vegar á myndun tollabandalagsins, af bæði pólitískum og efnahagslegum ástæðum. Í árslok 1995 var því loks komið á fót með ákvörðun áðurnefnds samstarfsráðs. Það nær til iðnaðarvara (að undanskildum kol- og stálvörum), sjávarafurða og einnig að takmörkuðu leyti til unninna landbúnaðarvara. Slíkar vörur geta farið tollfrjálst milli hinna tveggja hluta tollabandalagsins, að því tilskildu að svokallað A.TR. upprunavottorð fylgi með til staðfestingar á rétti til tollaniðurfellingar. Tollabandalagið nær hins vegar ekki til óunninna landbúnaðarvara.

Tyrklandi ber að samræma tollskrá og tollframkvæmd sína við regluverk ESB vegna innflutnings frá þriðju ríkjum á vörum sem falla undir vörusvið tollabandalagsins. Í því felst að Tyrklandi ber að lækka og fella tolla niður til samræmis við skuldbindingar ESB í fríverslunarsamningum sambandsins. Þar sem Tyrkland er ekki aðili að þeim samningum eiga þau tollfríðindi sem kveðið er á um í þeim vegna innflutnings á vörum frá ESB til viðkomandi ríkja ekki við um vörur frá Tyrklandi.

Til að geta notið sambærilegra tollfríðinda og ESB gerir í fríverslunarsamningum sínum þarf Tyrkland því að gera eigin fríverslunarsamninga við ríki sem sambandið hefur samið við um sambærilegan markaðsaðgang og veittur hefur verið ESB. Samningsstaða Tyrklands er hins vegar verri fyrir vikið þar sem ríki sem ESB hefur samið við um fríverslun njóta sjálfkrafa sömu tollaniðurfellinga við innflutning til Tyrklands á vörum sem tollabandalagið tekur til og þau njóta við innflutning til ESB. Því felst takmarkaður ávinningur í því að gera fríverslunarsamning við Tyrkland nema hvað varðar vörur sem ekki falla undir

tollabandalagið.<sup>2</sup> Þá hefur Tyrkland takmarkaða möguleika á að semja við ríki sem ESB hefur ekki samið við þar sem því er óheimilt að semja um frávik frá tollum samkvæmt tollskrá ESB á vörum sem falla undir tollabandalagið.

Tyrkland fékk á árinu 1999 stöðu sem umsóknarríki vegna ESB-aðildar og formlegar aðildarviðræður hófust á árinu 2005. Þær viðræður sóttust hins vegar hægt og hafa legið niðri frá árinu 2016 vegna neikvæðrar þróunar í Tyrklandi hvað varðar virðingu fyrir lýðræðislegum gildum og mannréttindum. Jafnframt voru settar á ís fyrirætlanir sem uppi voru um uppfærslu á reglum um tollabandalagið í ljósi ýmissa vankanta, s.s. takmarkaðs efnissviðs þess, stöðu Tyrklands hvað varðar gerð fríverslunarsamninga, skorts á gagnkvæmri viðurkenningu á tæknilegum reglum og ófullnægjandi ákvæða um lausn ágreiningsmála.

#### 4.3. Andorra.

Smáríkið Andorra er í austurhluta Pýreneafjalla, milli Frakklands og Spánar. Ríkið er 468 km<sup>2</sup> að flatarmáli og íbúar þess eru um 79.000 talsins. ESB og Andorra gerðu á árinu 1990 samning um myndun tollabandalags. Það nær einungis til iðnaðarvæðis og felur samkvæmt því í sér niðurfellingu tolla í viðskiptum milli aðilanna og upptöku Andorra á tollskrá og tollframkvæmd ESB hvað slíkar vörur varðar.

Þó að tollabandalagið nái hvorki til landbúnaðarafurða né sjávarafurða er í samningi aðilanna kveðið á um að tollar af slíkum vörum sem upprunnar eru í Andorra skuli falla niður við innflutning til ESB. Jafnframt mælir samningurinn fyrir um 60% lækkun tolla við innflutning til Andorra á tóbaksvörum sem framleiddar eru í ESB.

Þrátt fyrir tollabandalagið sæta vörur sem undir það falla tollmeðferð við flutning milli hinna tveggja hluta bandalagsins og þarf að leggja fram viðeigandi gögn vegna þeirrar tollmeðferðar.<sup>3</sup>

Líkt og í tilviki Tyrklands ber Andorra að fella niður og lækka tolla í samræmi við ákvæði fríverslunarsamninga ESB af vörum sem tollabandalagið nær til. Ólíkt því sem á við um Tyrkland hafa fríverslunarsamningar sambandsins að geyma sérstaka bókun þess efnis að

<sup>2</sup> Tyrkland hefur gert fríverslunarsamninga við eftirtalin ríki: Albaníu, Bosníu og Hersegóvínu, Bretland, Chile, EFTA-ríkin, Egyptaland, Færeyjar, Georgíu, Ísrael, Kósovó, Makedóníu, Malasíu, Míritíus, Moldóvu, Marokkó, Palestínu, Serbíu, Singapúr, Suður-Kóreu, Svartfjallaland, Túnis og Venesúela.

Á heimasíðu tyrkneska viðskiptaráðuneytisins kemur m.a. eftirfarandi fram:

*“Without prejudice to WTO provisions, the Turkey-EU Customs Union constitutes major legal basis of Turkey’s free trade agreements. Under the Customs Union, Turkey aligns its policies with the EU’s Common Commercial Policy. This alignment concerns both the autonomous regimes and preferential agreements with third parties. Together with the EU Common Customs Tariff, the preferential trade regimes constitute the most important part of the trade policy applied towards third countries.*

*Article 16 of the Decision No. 1/95 of the Turkey – EC Association Council on implementing the final phase of the Customs Union provides that Turkey would, among the others, take the necessary measures and negotiate agreements on a mutually advantageous basis with the countries concerned. Accordingly, Turkey negotiates and concludes free trade agreements with third countries in parallel with those of the EU.”*

Heimild: <https://www.trade.gov.tr/free-trade-agreements>

<sup>3</sup> Í skýrslu framkvæmdastjórnarinnar um samskipti sambandsins við Andorra, Mónakó og San Marínó, dags. 20. nóvember 2012, segir þannig: „Given that Andorra and San Marino are third countries, standard customs procedures, including a declaration, apply. These formalities may occasionally cause delays.“

Heimild: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0680>.

vörur sem upprunnar eru í Andorra og San Marínó skuli njóta sambærilegra tollfríðinda og vörur frá ríkjum ESB.

Sem fyrr segir er gert ráð fyrir því að nýr samstarfssamningur ESB við Andorra og San Marínó, er kveður á um þátttöku smárikjanna tveggja á innri markaði sambandsins og samstarf þeirra við sambandið á ýmsum sviðum, muni ekki fela í sér neinar breytingar á núverandi fyrirkomulagi hvað varðar tollabandalög sambandsins við hvort þessara ríkja fyrir sig.

#### 4.4. San Marínó.

Smáríkið San Marínó er í Appennínafjöllum, landlukt innan Ítalíu. Það er 61 km<sup>2</sup> að flatarmáli og íbúar þess eru um 34.000 talsins. ESB og San Marínó gerðu árið 1991 samning um tollabandalag sín á milli. Það nær til allra vara nema kola og stáls, þ.m.t. landbúnaðar- og sjávarafurða, og felur því í sér hvað nánast allar vörur varðar að tollar falla niður í viðskiptum milli aðila. Auk þess hefur San Marínó tekið upp löggjöf og tollskrá ESB vegna innflutnings frá þriðju ríkjum.

Þrátt fyrir tollabandalagið sæta vörur sem undir það falla tollmeðferð við flutning milli hinna tveggja hluta bandalagsins og þarf að leggja fram viðeigandi gögn í tengslum við þá tollmeðferð.

San Marínó ber að fella niður og lækka tolla í samræmi við ákvæði fríverslunarsamninga ESB. Sem fyrr segir hafa fríverslunarsamningar sambandsins að geyma sérstaka bókun þess efnis að vörur sem upprunnar eru í Andorra og San Marínó skuli njóta sambærilegra tollfríðinda og vörur frá ríkjum ESB.

Sem fyrr segir er gert ráð fyrir því að nýr samstarfssamningur ESB við Andorra og San Marínó, er kveður á um þátttöku smárikjanna tveggja á innri markaði sambandsins og samstarf þeirra við sambandið á ýmsum sviðum, muni ekki fela í sér neinar breytingar á núverandi fyrirkomulagi hvað varðar tollabandalög sambandsins við hvort þessara ríkja fyrir sig.

#### 4.5. Mónakó.

Mónakó er borgríki innan landamæra Frakklands. Það er einungis 2,1 km<sup>2</sup> að stærð og er annað minnsta ríki heims. Íbúar þess eru um 38.000 talsins.

Mónakó er í tollalöggjöf ESB skilgreint sem hluti af tollsvæði Frakklands og þar með sem hluti af tollabandalagi sambandsins. Það fyrirkomulag byggist á landfræðilegri staðsetningu smárikisins við strendur Frakklands og þeim nánu tengslum sem verið hafa milli landanna tveggja um langt skeið. Mónakó er þannig eina ríkið sem ekki er aðili að ESB sem ESB skilgreinir sem hluta af tollsvæði sambandsins.<sup>4</sup> Frönsk tollyfirvöld annast tollefirtlit og tollmeðferð vegna innflutnings til Mónakó og eiga tollalöggjöf og tolltaxtar ESB að fullu við. Ekki er krafist tollskýrsla vegna flutnings á vörum milli Mónakó og ríkja ESB.

#### 4.6. Norður-Írland.

Í skýrslubeiðninni er sérstaklega vikið að stöðu Norður-Írlands, sem hefur að vissu leyti viðhaldið stöðu eins og ríkið sé enn innan tollabandalags ESB þrátt fyrir útgöngu Bretlands úr sambandinu. Á fyrri hluta ársins 2023 luku Bretland og ESB við gerð samkomulags um stöðu Norður-Írlands innan og utan tollabandalagsins. Markmið þessarar vinnu sem og fyrra samkomulags er að koma veg fyrir að landamæraeftirlit verði sett upp á landamærum Norður-Írlands og Írlands og stefna ekki í hættu friðarsamkomulagi Írlands og Norður-Írlands frá

<sup>4</sup> Sjá: <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/en/content/eu-market-0>



1998. Nýja samkomulagið felur í sér að frjálst flæði er á vörum milli meginlands Bretlands og Norður-Írlands fyrir vörur sem mun vera neytt innan Norður-Írlands. Þær vörur munu því ekki hljóta hefðbundna tollmeðferð og lög og tollskrá Bretlands gilda um þær vörur. Vörur sem fluttar eru til Norður-Írlands með það að markmiði að þær fari þaðan til Írlands munu hins vegar hljóta fulla tollafgreiðslu sem innflutningur inn til ESB, hvort sem þær koma frá þriðju ríkjum eða meginlandi Bretlands. Löggjöf og tollskrá ESB gilda því hvað innflutning á þeim vörum varðar og eftir tollafgreiðslu eru vörurnar í frjálsum flæði. Þannig má segja að Norður-Írland sé að hluta til innan tollabandalags ESB en á sama tíma hluti af Bretlandi sem ekki er innan tollabandalagsins.

Norður-Írland er bundið af fríverslunarsamningum ESB þegar kemur að vörum sem munu verða fluttar inn til Írlands en fyrir aðrar vörur gilda fríverslunarsamningar Bretlands.

Um er að ræða gífurlega flókna ráðstöfun sem sett er á fót af pólitískum og sögulegum ástæðum. Ráðuneytið telur að staða Norður-Írlands hafi takmarkað fordæmisgildi þegar kemur að því að meta möguleika Íslands á að ganga inn í tollabandalag ESB.

## 5. Viðskiptastefna Íslands og fríverslunarsamskipti Íslands og ESB.

Fríverslunarsamtök Evrópu (EFTA) voru stofnuð á árinu 1960 og voru Austurríki, Bretland, Danmörk, Noregur, Portúgal, Svíþjóð og Sviss stofnríki samtakanna. Með stofnuninni var myndað fríverslunarsvæði ríkja í Evrópu sem ekki voru tilbúin að ganga jafn langt í efnahagslegum og pólitískum samruna og fólst í aðild að EBE. Í stað aðildar að tollabandalagi sambandsins og sameiginlegrar viðskiptastefnu, sem og sameiginlegrar stefnu á fleiri sviðum og annarrar efnahagslegrar og pólitískrar samtvinnunar sem fylgdi aðild að EBE, kusu aðildarríki EFTA að mynda samtök ríkja um fríverslun sín á milli og gagnvart þriðju ríkjum með gerð fríverslunarsamninga. Ísland gerðist aðili að EFTA árið 1970.

Aðildin að EFTA felur í sér fríverslunarsamning milli aðildarríkja samtakanna, sem í dag eru Ísland, Liechtenstein, Noregur og Sviss. Jafnframt hafa EFTA-ríkin sameiginlega gert 30 fríverslunarsamninga við alls 41 ríki. Fríverslunarsamningar EFTA kveða að jafnaði á um tollfrelsi fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir og tollfríðindi fyrir unnar landbúnaðarvörur.<sup>5</sup> Samhliða fríverslunarviðræðum EFTA gera einstök EFTA-ríki tvíhliða samninga við það ríki sem EFTA er að semja við hverju sinni um tollfríðindi fyrir óunnar landbúnaðarvörur.

Aðildin að EFTA útilokar ekki að hvert og eitt EFTA-ríki geri eigin fríverslunarsamninga án aðkomu hinna EFTA-ríkjanna. Þannig hefur Ísland gert tvíhliða fríverslunarsamninga við bæði Kína og Færeyjar. Auk þess var fríverslunarsamningur Íslands við Bretland í kjölfar útgöngu Breta úr ESB gerður ásamt Noregi og Liechtenstein en án Sviss.

Á árinu 1972 gerðu aðildarríki EFTA hvert fyrir sig tvíhliða fríverslunarsamninga við EBE. Í fríverslunarsamningi Íslands við bandalagið var kveðið á um tollfrelsi fyrir iðnaðarvörur. Samningurinn fól einnig í sér lækkingu og niðurfellingu tolla við innflutning á ýmsum íslenskum sjávarafurðum inn til EBE. Tollar á frystum flökum úr sjó, lifur og hrognum, kældri, frystri, þurrkaðri og saltaðri rækju, lýsi og fiskimjöli voru t.d. felldir niður og á kældum og frystum karfa og tilreiddri og niðursoðinni síld voru þeir lækkaðir. Þá var kveðið á um takmörkuð tollfríðindi fyrir unnar landbúnaðarafurðir.

---

<sup>5</sup> Hvað unnar landbúnaðarvörur varðar er í flestum tilvikum samið um að samningsaðilar veiti gagnaðila sambærilegan markaðsaðgang og þeir veita ESB.

Með gildistöku EES-samningsins árið 1994 var EFTA-ríkjunum innan EES, Íslandi, Noregi og Liechtenstein veitt aðild að innri markaði ESB. Komið var á fót sameiginlegu efnahagssvæði sem byggðist á frjálsum vöruflutningum, frjálstri för launafólks, frjálstri þjónustustarfsemi og staðfesturétti, ásamt frjálsum fjármagnshreyfingum (fjórþætta frelsið). Í samningnum felst að EFTA-ríkjunum innan EES ber að innleiða ESB-reglur á þeim sviðum sem samningurinn tekur til, að undangenginni upptöku þeirra í EES-samninginn. Líkt og fríverslunarsamningurinn frá árinu 1972 mælir EES-samningurinn fyrir um fullt tollfrelsi fyrir iðnaðarvörur.

Í sérstakri bókun við EES-samninginn er jafnframt kveðið á um mun víðtækari tollfríðindi fyrir íslenskar sjávarafurðir en gert var í fríverslunarsamningnum frá 1972. Þannig var tollur á heilum afurðum, nýjum, kældum eða frystum, nýjum og kældum flökum af þorski, ýsu, lúðu og grálúðu og söltuðum eða þurrkuðum þorski og þorskflökum felldur niður. Þá var kveðið á um 70% lækkun tolla á flestallar aðrar sjávarafurðir. Einstakar tegundir sjávarafurða eru þó undanþegnar tollfríðindum, þ.m.t. lax, sild, makrill og rækja.<sup>6</sup> Tekið er fram að tollfríðindi samkvæmt fríverslunarsamningnum frá 1972 haldi sér að því marki sem þau eru betri en kveðið er á um í bókuninni.

Auk fyrrnefndra tollfríðinda hefur ESB veitt Íslandi tollfrjálsa kvóta fyrir tiltekna sjávarafurðir. Um er að ræða annars vegar varanlega tollkvóta sem veittir voru sem bætur vegna lakari aðgangs íslenskra aðila að mörkuðum einstakra Mið- og Austur-Evrópuríkja í kjölfar aðildar þeirra að ESB og hins vegar tímabundna tollkvóta sem samið er um í tengslum við samninga um greiðslur EFTA-ríkjanna innan EES í Uppbyggingarsjóð EES.

Sérstök bókun við EES-samninginn hefur að geyma ákvæði um niðurfellingu og lækkun tolla af unnum landbúnaðarvörum. Bókunin hefur verið uppfærð eftir gildistöku samningsins til samræmis við samkomulag samningsaðila um bættan markaðsaðgang fyrir tiltekna vörur.

EES-samningurinn mælir ekki fyrir um nein tollfríðindi fyrir óunnar landbúnaðarafurðir en aðilar samningsins skuldbinda sig hins vegar til að halda áfram viðleitni sinni til að auka frjálsræði í viðskiptum með landbúnaðarafurðir. Ísland og ESB hafa gert það með samningi sínum milli um tollfríðindi fyrir slíkar afurðir. Í samningi þeirra sem tók gildi árið 2018 og kom í stað eldri samnings aðilanna frá árinu 2007 er þannig kveðið á um tollfrjálsa kvóta fyrir innflutning til ESB á íslensku lambakjöti, skyri, smjöri, osti og alifugla- og svínakjöti. Samningurinn felur einnig í sér tollfrelsi fyrir íslenskt grænmeti, s.s. kartöflur, tómata og agúrkur. Á móti eru tollfrjálsir kvótar auknir vegna innflutnings hingað til lands frá ESB á ostum, nautakjöti, svínakjöti, alifuglakjöti og unnum kjötvörum. Samningsaðilar viðhalda óbreyttri tollvernd vegna innflutnings umfram tollfrjálsa kvóta.

## 6. Möguleikar Íslands á þátttöku í tollabandalagi ESB án ESB-aðildar.

Tollabandalag ESB er sem fyrr segir eitt af grundvallareinkennum sambandsins. Með myndun þess voru tollar samræmdir á ytri landamærum aðildarríkjanna og felldir niður á innri landamærum þeirra. Vörur sem framleiddar hafa verið í ríkjum sambandsins eða tollafgreiddar inn til þeirra sæta ekki frekari tollmeðferð við flutning yfir landamæri innan sambandsins. Öll tollframkvæmd og tolleftirlit á ytri landamærum er samræmd undir yfirstjórn sambandsins og renna 75% allra tolltekna til þess. Með aðild sinni að ESB og þar með tollabandalagi og

---

<sup>6</sup> Ísland nýtur þó tollfríðinda fyrir tiltekna afurðir síldar og rækju samkvæmt fríverslunarsamningnum frá 1972 og samningi við ESB í tengslum við fjölgun aðildarríkja sambandsins árið 2004.

sameiginlegri viðskiptastefnu sambandsins afsala aðildarríkin sér möguleikum á að gera eigin samninga við þriðju ríki um bættan markaðsaðgang en þess í stað gerir ESB slíka samninga fyrir aðildarríkin sameiginlega. Jafnframt fer sambandið með einkavaldheimildir gagnvart aðildarríkjum þess á sviðum bæði tollabandalagsins og sameiginlegu viðskiptastefnunnar.

Að mati utanríkisráðuneytisins eru aðild að tollabandalagi ESB annars vegar og aðild að ESB hins vegar órjúfanlegir þættir. Tollabandalagið er eitt þeirra atriða sem skilgreina hvað felst í aðild að sambandinu. Þátttaka í tollabandalaginu felur jafnframt í sér þátttöku í sameiginlegu viðskiptastefnunni sem ekki er möguleg öðrum en aðildarríkjum þess. Samningstextar sambandsins um tollabandalagið vísa einungis til aðildarríkjanna en ekki þriðju ríkja sem mögulegra aðila að því. Í þeim tilvikum er tollskrá sambandsins og reglur þess um tollmeðferð á ytri landamærum og niðurfellingu tolla á innri landamærum hafa verið látnar ná til ríkja utan sambandsins hefur það verið gert í formi samninga um myndun sérstaks tollabandalags ESB með viðkomandi ríki en ekki aðildar að tollabandalagi ESB.<sup>7</sup> Þátttaka í tollabandalagi ESB hefur því fram að þessu einskorðast við aðildarríki sambandsins og ekki eru líkur á að breyting verði þar á í framtíðinni.

Í þessu sambandi má nefna að í aðdraganda útgöngu Bretlands úr ESB voru ýmsir valkostir ræddir varðandi fyrirkomulag á viðskiptatengslum Bretlands og sambandsins eftir útgönguna. Einn möguleiki sem nefndur var í þeirri umræðu var að Bretland yrði áfram hluti af tollabandalagi ESB en utan sambandsins. Í því sambandi komu fram ábendingar í skrifum fræðimanna um að áframhaldandi vera í tollabandalaginu eftir útgöngu úr sambandinu væri í raun útilokuð, eini valkosturinn væri myndun sérstaks tollabandalags með sambandinu.<sup>8</sup>

Ráðuneytið telur því samkvæmt framansögðu að aðild Íslands að tollabandalagi ESB án aðildar að sambandinu sjálfu sé óraunhæf.

Í fljótu bragði kann að virðast að þátttaka í tollabandalagi ESB annars vegar og í tollabandalagi með ESB hins vegar sé í framkvæmd einn og sami hluturinn þar sem í báðum tilvikum yrði um að ræða niðurfellingu tolla á innri landamærum, þ.e. vegna viðskipta við ESB, og upptöku á tollskrá og tollframkvæmd ESB vegna viðskipta á ytri landamærum, þ.e. við þriðju ríki. Eins og fram hefur komið er þó veigamikill munur á. Í því sambandi má nefna eftirfarandi atriði:

- Tollabandalag ESB nær til allra vara. Vörusvið þeirra tollabandalaga sem sambandið hefur samið um við Tyrkland, Andorra og San Marínó er takmarkað með mismunandi hætti og reglur tollabandalagsins gilda einungis um þær vörur sem falla innan vörusviðsins.
- Ríki sem ESB hefur samið um tollabandalag við geta ekki haft sömu áhrif á mótun tollskrár og reglna um tollframkvæmd og aðildarríki ESB geta hvað varðar tollabandalag sambandsins.

<sup>7</sup> Sbr. þó umfjöllun um stöðu Mónakó sem skilgreint er í tollalöggjöf ESB sem hluti af tollsvæði Frakklands og þar með sem hluti af tollabandalagi sambandsins.

<sup>8</sup> Í grein fræðimannanna Jim Rollo og Dr. Peter Holmes segir þannig:

*“We need to remember the difference between being in the European Union Customs Union which only is possible for Members States and territories that are effectively part of a member state (eg Jersey, Monaco) versus having a customs union with the EU, eg Turkey but also San Marino.”*

Sjá: <https://blogs.sussex.ac.uk/uktpo/2018/04/19/a-customs-union-with-the-eu/>

- Ríkin sem ESB hefur gert tollabandalag við eru ekki aðilar að fríverslunarsamningum sambandsins. Þau njóta af þeim sökum ekki tollfríðinda sem ESB hefur samið um til hagsbóta fyrir aðildarríki sín í fríverslunarsamningum sambandsins nema sérstaklega sé kveðið á um slíkt fyrirkomulag í samningum ESB. Þau eru hins vegar bundin af ákvæðum þessara samninga hvað varðar niðurfellingu tolla vegna innflutnings frá þessum ríkjum.
- Þrátt fyrir að ríkin sem ESB hefur samið um tollabandalag við hafi formlega séð möguleika á að gera eigin fríverslunarsamninga takmarkast þeir möguleikar í raun við það að gera samninga við ríki sem ESB hefur samið við og um sambærileg tollfríðindi og þar er kveðið á um. Fríverslunarsamningar ESB binda því hendur þeirra til samningsgerðar.
- Þrátt fyrir niðurfellingu tolla á innri landamærum er áfram um formlegan inn- og útflutning að ræða vegna viðskipta við ESB með framlagningu tilheyrandi gagna, álagningu virðisaukaskatts og annarra aðflutningsgjalda í tolli.
- Í tollabandalögum ESB með öðrum ríkjum er tollframkvæmdin á forræði hvors aðila fyrir sig vegna tollsvæðis þess aðila en heyrir ekki undir einkavaldheimildir sambandsins eins og gildir innan ESB. Tolltekjur vegna innflutnings frá þriðju ríkjum renna einnig til hvors aðila fyrir sig (þar af 75% til ESB ef sá innflutningur er inn til ESB-ríkis).

## 7. Mögulegar afleiðingar af samningi Íslands og ESB um myndun tollabandalags.

### 7.1. Almenn.

Þar sem bein aðild ríkja að tollabandalagi ESB, án aðildar að sambandinu sjálfu, er ekki talin raunhæf verður í eftirfarandi umfjöllun reynt að leggja mat á helstu afleiðingar þess ef til þess kæmi að ESB myndaði tollabandalag með Íslandi, líkt og sambandið hefur gert með Tyrklandi, Andorra og San Marínó. Gildissvið samninga um tollabandalög sem ESB hefur gert við þessi ríki er mismunandi í hverjum samningi fyrir sig. Með vísan til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í inngangskafli skýrslunnar er í eftirfarandi umfjöllun um mögulegar afleiðingar af samningi Íslands og ESB um myndun tollabandalags gert ráð fyrir að gildissvið tollabandalags myndi ná til sjávarafurða og iðnaðarvara en ekki til landbúnaðarafurða. Með vísan til sömu umfjöllunar er heldur ekki lagt mat á það hvort ESB hefði yfirhöfuð áhuga á að koma á tollabandalagi fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir með óbreyttu fríverslunarfyrirkomulagi fyrir landbúnaðarvörur, eða gera svo umfangsmiklar breytingar á núverandi samstarfi á grundvelli EES-samningsins.

### 7.2. Uppfærsla samninga við ESB og möguleg áhrif á EES-samstarfið.

Eins og komið hefur fram er ákvæði um fríverslunartengsl Íslands og ESB á sviðum iðnaðarvara og sjávarafurða fyrst og fremst að finna í EES-samningnum, en einnig að einhverju leyti í fríverslunarsamningi Íslands og ESB frá árinu 1972. Ef breyta ætti þeim viðskiptatengslum í tollabandalag fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir þyrfti að kveða á um það í samningstextum milli aðilanna. Þannig þyrfti að mæla fyrir um fulla niðurfellingu tolla á slíkum vörum milli Íslands og ESB, upptöku Íslands á tollskrá og tollframkvæmd sambandsins og samvinnu tollfyrivalda. Ekki er víst hvort þessar breytingar yrðu taldar rúmast innan ramma EES-samningsins eða hvort gera þyrfti sérstakan samning um tollabandalagið.

Með EES-samningnum var stofnað einsleitt evrópskt efnahagssvæði sem ESB og EFTA-ríkin Ísland, Liechtenstein og Noregur eru aðilar að. Í samningnum er kveðið á um fríverslun milli samningsaðilanna innbyrðis og þátttöku EFTA-ríkjanna innan EES í innri markaði sambandsins og samvinnu aðilanna utan marka fjórfrelsisins. Uppbygging samningsins miðast

við að um sé að ræða eitt efnahagssvæði með sömu reglum fyrir alla. Þær breytingar að tollabandalag yrði milli Íslands og ESB fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir, með þeim réttaráhrifum sem það hefur, en að öðru leyti yrði áfram um að ræða fríverslun milli aðilanna, samræmast því illa uppbyggingu samningsins og yrðu flóknar í útfærslu. Óvíst er hvort svo mismunandi fyrirkomulag milli einstakra samningsaðila mundi rúmast innan eins og sama samningsins.

Slíkt mismunandi fyrirkomulag ESB gagnvart Íslandi annars vegar og Noregi og Liechtenstein hins vegar, með mismunandi réttindum og skyldum á sviði tollamála, gæti jafnvel vakið spurningar um forsendur fyrir óbreyttu samstarfi EFTA-ríkjanna þriggja á öðrum sviðum EES-samningsins. Ísland nýtur góðs af því samstarfi, t.a.m. hvað varðar greiningu á nýrri löggjöf ESB á sviðum innri markaðarins með tilliti til upptöku í EES-samninginn og innleiðingar í íslenska löggjöf.

Jafnvel þótt samstarf ESB og EFTA-ríkjanna þriggja yrði talið geta haldið áfram innan ramma EES-samningsins yrði útfærsla þess samstarfs með mismunandi hætti hvað varðar einstök EFTA-ríki sem auka mundi flækjustig.

### *7.3. Niðurfelling á tollum vegna inn- og útflutnings milli Íslands og ESB á sjávarafurðum.*

Tollfrelsi vegna innflutnings hvers kyns sjávarafurða til ESB fæli í sér umtalsverðan ávinning. Þrátt fyrir víðtækar tollaniðurfellingar á grundvelli EES-samningsins, fríverslunarsamningsins frá 1972 og umsaminna tollfrjálsra kvóta eru tollar enn lagðir á ýmsar mikilvægar útflutningsafurðir Íslands. Ekki er hægt að greina með fullri vissu árlega álagða heildarupphæð tolla vegna innflutnings til íslenskra sjávarafurða til ESB. Helgast það m.a. af því að magn og verðmæti innflutnings einstakra afurða tekur breytingum milli ára, tollkvótar eru á tilteknum afurðum sem eru misjafnlega mikið nýttir milli ára, það eru tollfrjáls tímabil fyrir einstaka afurðir sem almennt bera tolla og vegna endurgreiðslukerfis ef afurðir fara áfram til vinnslu. Að þessu sögðu hefur þó verið áætlað að verðmæti álagðra tolla gæti í mesta lagi numið allt að 2 - 2,5 milljörðum króna.

Að mati íslenskra stjórnvalda kalla ýmsar breytingar á umhverfi sjávarútvegsins á undanförunum árum á frekari tollaniðurfellingar. Makrill veiðist nú í íslenskri lögsögu, vægi fiskeldis hefur aukist og vinnsluhættir og neysluvenjur sjávarafurða hafa breyst. Þetta hefur leitt til breyttrar samsetningar á útflutningi íslenskra sjávarafurða. Þörf fyrir tollvernd hefur einnig farið minnkandi. Þannig er veitt tollfrelsi fyrir allar sjávarafurðir í nýrri fríverslunarsamningum Íslands á vettvangi EFTA og við Kína. ESB hefur sömuleiðis samið um fulla fríverslun með sjávarafurðir í nýjustu fríverslunarsamningum sínum, s.s. við Kanada, Japan, Víetnam og Mercosur-ríkin og boðið fulla fríverslun í viðræðum við Ástralíu og Nýja-Sjáland. Þá dregur útganga Bretlands úr ESB úr þörf sambandsins fyrir tollvernd til verndar fiskeldi, sem verndaði fyrst og fremst skoskan fiskeldisiðnað. Loks má nefna að sambandið þarf að flytja inn um 60% þeirra sjávarafurða sem neytt er innan sambandsins og því vandséð að sérstök þörf sé á tollvernd fyrir slíkar afurðir.

Af þessum sökum hafa íslensk stjórnvöld á undanförunum árum farið fram á bættan markaðsaðgang og helst fulla fríverslun fyrir íslenskar sjávarafurðir inn til ESB. Þessi ósk hefur verið tekin upp við æðstu embættismenn framkvæmdastjórnar sambandsins sem og ráðamenn einstakra ESB-ríkja. Enn sem komið er hafa fulltrúar sambandsins þó tekið dræmt í þessar umleitanir. Krafan um bættan markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir var sett á dagskrá í viðræðum um markaðsaðgang fyrir sjávarafurðir sem fóru fram samhliða viðræðum EFTA-ríkjanna innan EES við ESB um nýtt tímabil Uppbyggingarsjóðs EES. Í tengslum við þær viðræður náðist samkomulag um að ráðist verði í heildstæða endurskoðun á viðskiptakjörum

Íslands og ESB, en stefnt er að því að þeim viðræðum verði lokið á samningstímabilinu. Með því móti hefur verið skapaður vettvangur til viðræðna við ESB um greiðari aðgang Íslands að innri markaði ESB, ekki síst fyrir sjávarafurðir.

Hvað innflutning á sjávarafurðum frá ESB til Íslands varðar yrði engin breyting þar sem sjávarafurðir frá ESB njóta þegar fulls tollfrelsis inn til Íslands á grundvelli EES-samningsins.

#### 7.4. Áhrif myndunar tollabandalags á tollmeðferð við inn- og útflutning til og frá ESB.

Ekki er sjálfgefið að myndun tollabandalags Íslands og ESB, með niðurfellingu allra tolla í viðskiptum aðila með iðnaðarvörur og sjávarafurðir, hefði í för með sér umtalsvert hagræði hvað varðar tollmeðferð við innflutning á slíkum afurðum frá Íslandi til ESB og frá ESB hingað til lands. Þrátt fyrir myndun tollabandalagsins yrði eftir sem áður formlega séð um innflutning að ræða, sem væntanlega þyrfti að skrá með sama hætti og annan innflutning og sem áfram kallaði á framlagningu viðeigandi upplýsinga og vottorða, auk þess sem innfluttar vörur mundu eftir sem áður undirgangast það tollefirlit sem við á hverju sinni. Auk þess mundi álagning virðisaukaskatts, úrvinnslugjalds, vörugjalda, skilagjalds og annarra gjalda sem lögð eru á við tollafgreiðslu haldast.

Erfitt að leggja mat á það hversu mikið hagræði tollabandalag með ESB mundi skapa hvað varðar tollafgreiðslur á íslenskum iðnaðarvörum og sjávarafurðum inn til sambandsins nema að undangengnu samráði við sambandið um hvaða breytingar tollabandalagið mundi hafa í för með sér að þessu leyti. Ráðuneytið telur þó ljóst að um formlegan innflutning til ESB yrði að ræða sem kalla mundi á framlagningu skjala og álagningu virðisaukaskatts, ólíkt því sem á við um innflutning yfir landamæri innan ESB.

Ljóst er að samningur Íslands og ESB um tollabandalag yrði umfangsmikið verkefni fyrir íslensk tollfyrirvöld sem hefði í för með sér umtalsverðar breytingar á tollframkvæmd og mundi kalla á heildarendurskoðun á m.a. tollalöggjöf, tollframkvæmd og uppbyggingu tölvukerfa hvað varðar innflutning iðnaðarvara og sjávarafurða. Sérstaka úttekt mundi þurfa til að meta kostnað af slíkum breytingum. Í aðildarviðræðum Íslands við ESB var metið að kostnaður við upptöku tölvukerfa ESB fyrir tollafgreiðslu mundi hlaupa á milljörðum króna.

#### 7.5. Upptaka tollskrár ESB.

Tollabandalag með ESB fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir fæli í sér að Ísland mundi taka upp tollskrá ESB fyrir slíkar vörur í stað núverandi tollskrár. Þetta hefði í för með sér talsverðar breytingar frá núverandi tollaumhverfi. Sambandið leggur tolla á mun fleiri vöruflokka en gert er hér á landi sem endurspeglar þá staðreynd að framleiðsla er miklu fjölbreyttari á svo stóru svæði og ríkari vilji til að viðhalda tollvernd til verndar þeirri framleiðslu.

Munurinn á tollskrá Íslands og ESB er fyrst og fremst augljós hvað varðar tolla á iðnaðarvörur. Í íslensku tollskránni hafa tollar verið felldir niður af hvers kyns iðnaðarvörum. Í tollskrá ESB er hins vegar lagður tollur á fjölmargar slíkar vörur. Sá tollur fellur reyndar að jafnaði niður þegar um er að ræða vörur frá ríkjum sem sambandið hefur gert fríverslunarsamninga við. Hann leggst hins vegar á vörur frá þeim ríkjum sem sambandið hefur ekki gert slíka samninga við, s.s. frá Bandaríkjunum, Kína og Indlandi. Við upptöku tollskrár ESB legðist því tollur á ýmiss konar iðnaðarvörur frá ríkjum sem sambandið hefur ekki gert fríverslunarsamning við. Sem dæmi um slíkar vörur má nefna ýmiss konar neysluvörur, s.s. fatnað, margs konar raftæki og bifreiðar.

Með upptöku tollskrár ESB mundu tollar leggjast á ýmis aðföng til innlendrar framleiðslu. Þannig leggur ESB toll á bæði súrál og rafskaut sem notuð eru til álframleiðslu sem og á

önnið magnesíum og kalsín sem Járnblendiverksmiðjan notar. Einnig kom fram að tollar mundu leggjast á ýmis aðföng til fiskveiða, fiskvinnslu og fiskeldis hér á landi, m.a. beitu fyrir línuveiðar, hráefni til fiskvinnslu og fôður og fôðurefni til fiskeldisframleiðslu.

#### 7.6. Áhrif á fríverslunarsamninga Íslands.

Upptaka hér á landi á tollskrá ESB hvað varðar iðnaðarvörur og sjávarafurðir mundi leiða til þess að Íslandi bæri að lækka og fella niður tolla af slíkum vörum frá þriðju ríkjum sem ESB hefur gert fríverslunarsamninga við, í samræmi við ákvæði fríverslunarsamnings viðkomandi ríkis við sambandið. Þar sem Ísland er ekki aðili að þeim samningum mundu ákvæði þeirra um niðurfellingu og lækkun tolla hins vegar ekki eiga við um innflutning á íslenskum afurðum til viðkomandi ríkja. Ísland þyrfti því að semja sérstaklega við, eða hafa samið við, viðkomandi ríki um fríverslun fyrir íslenskar afurðir. Ein leið sem sem kæmi til greina í því sambandi væri að Ísland færi fram á það við ESB og þau ríki sem sambandið hefur gert fríverslunarsamninga við að samningarnir verði uppfærðir með sérstakri bókun sambærilegri þeirri sem finna má í samningum sambandsins hvað varðar vörur frá Andorra og San Marínó (sbr. umfjöllun í köflum 4.3. og 4.4.), þess efnis að íslenskar afurðir skuli njóta sambærilegra tollfríðinda og vörur frá ríkjum ESB. Viðkomandi ríki hefðu hins vegar takmarkaðan ávinning af því að veita bæt看an markaðsaðgang fyrir íslenskar afurðir, þar sem sá markaðsaðgangur sem þau hefðu tryggt sér fyrir sínar afurðir inn til ESB mundi sjálfkrafa ná til Íslands vegna tollabandalagsins. Þá væri Íslandi ekki kleift að gera fríverslunarsamninga við ríki sem ESB væri ekki búð að semja við.

Jafnframt þyrfti að taka núverandi fríverslunarsamninga Íslands til skoðunar. Ekki yrði hægt að samrýma skuldbindingar um að annars vegar beita tollskrá ESB og hins vegar veita tollfríðindi til samræmis við ákvæði í fríverslunarsamningum Íslands. Ísland yrði því að reyna að endursemja um þær skuldbindingar. Í sumum tilvikum ætti Ísland ekki annan kost en segja upp slíkum samningum. Fríverslunarsamningarnir við Kína annars vegar og Færeyjar hins vegar eru dæmi um slíka samninga. Þetta ætti einnig við um innflutning frá öðrum EFTA-ríkjum, Ísland gæti ekki í öllum tilvikum uppfyllt samtímis annars vegar skuldbindingar sínar gagnvart þeim á grundvelli EFTA-sáttmálans og EES-samningsins og hins vegar skuldbindingar um að beita tollskrá ESB vegna innflutnings á iðnaðarvörum og sjávarafurðum. Því má setja spurningarmerki við það hvort áframhaldandi aðild að EFTA mundi samræmast þátttöku í tollabandalagi með ESB, með þeim áhrifum sem sú þátttaka hefði á stöðu Íslands hvað varðar gerð fríverslunarsamninga.

### 8. Meginniðurstöður.

Í samræmi við framansagt eru meginniðurstöður utanríkisráðuneytisins eftirfarandi:

- Ekki er raunhæft að ríki sem ekki eru aðilar að ESB geti orðið aðilar að tollabandalagi sambandsins. Eina dæmið um að ríki utan sambandsins sé skilgreint innan tollabandalagsins er Mónakó, en það er gert með þeim hætti að Mónakó er skilgreint sem hluti af tollsvæði Frakklands, og þar með tollsvæði ESB.
- ESB hefur myndað sérstök tollabandalög með Tyrklandi, Andorra og San Marínó. Eðli þeirra tollabandalaga er allt annað en tollabandalag aðildarríkja ESB.
- Tollabandalag með ESB fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir hefði í för með sér þá breytingu að í stað þess að EES væri eitt fríverslunarsvæði eins og nú er yrði það að hluta til fríverslunarsvæði og að hluta til tollabandalag. Ekki er víst að sú breyting mundi rúmast innan ramma EES-samningsins, þ.e. með því að gerð yrði breyting á þeim samningi, eða

hvort gera þyrfti sérstakan samning um tollabandalag Íslands og ESB. Fyrirætlanir um tollabandalagið gætu skapað óvissu um núverandi samstarf EFTA-ríkjanna innan EES.

- Niðurfelling tolla vegna innflutnings íslenskra sjávarafurða til ESB hefði í för með sér ávinning sem numið gæti allt að 2–2,5 milljörðum kr. árlega. Niðurfellingin gæti komið til innan ramma núverandi fríverslunarsamskipta ef um það næðist samkomulag við ESB.
- Þrátt fyrir niðurfellingu tolla innan vörusviðs tollabandalagsins yrði áfram um formlegan inn- og útflutning að ræða vegna viðskipta við ESB, með framlagningu tilheyrandi gagna og álagningu virðisaukaskatts. Tollabandalagið mundi því væntanlega ekki skapa verulegt hagræði varðandi tollafgreiðslur á íslenskum útflutningsvörum inn til sambandsins.
- Samræming á tollskrá og tollmeðferð við regluverk ESB yrði umfangsmikið verkefni fyrir íslensk tollyfirvöld og hefði í för með sér umtalsverðar breytingar á tollframkvæmd hér á landi. Heildarendurskoðun á m.a. tollalöggjöf, tollframkvæmd og uppbyggingu tölvukerfa þyrfti að eiga sér stað.
- Við upptöku hér á landi á tollskrá ESB vegna iðnaðarvara og sjávarafurða myndi tollur leggjast á fjölmargar iðnaðarvörur frá ríkjum sem sambandið hefur ekki gert fríverslunarsamninga við, þ.m.t. Bandaríkjunum, Kína og Indlandi. Sem dæmi má nefna ýmiss konar neysluvörur, s.s. fatnað, ýmis raftæki og bifreiðar. Tollur mundi einnig leggjast á ýmis aðföng til stóriðju, fiskveiða, fiskvinnslu og fiskeldis.
- Með tollabandalagi með ESB fyrir iðnaðarvörur og sjávarafurðir yrði Ísland bundið af ákvæðum fríverslunarsamninga sambandsins um niðurfellingu tolla vegna innflutnings á slíkum vörum til sambandsins. Hins vegar mundu ívilnandi ákvæði þessara samninga vegna innflutnings á slíkum vörum frá sambandinu til viðkomandi ríkja ekki ná til íslenskra iðnaðarvara og sjávarafurða, nema sett yrðu sérstök ákvæði þess efnis í fríverslunarsamninga ESB við þessi ríki, líkt og finna má í samningum sambandsins hvað varðar Andorra og San Marínó (sbr. umfjöllun í köflum 4.3. og 4.4).
- Ísland gæti ekki uppfyllt skuldbindingar sínar til þess að annars vegar beita tollskrá ESB vegna innflutnings landbúnaðarvara og sjávarafurða og hins vegar veita tollfríðindi fyrir slíkar vörur í samræmi við skuldbindingar í fríverslunarsamningum sínum og yrði því að reyna að endursemja um þær skuldbindingar. Ekki yrði komist hjá því að segja upp einhverjum fríverslunarsamningum, þ.m.t. við Kína og Færeyjar.
- Miðað við takmarkað gildissvið samnings um tollabandalag gæti Ísland áfram samið um gerð fríverslunarsamninga á sviði landbúnaðar. Engu að síður má þó setja spurningarmerki við það hvort áframhaldandi aðild að EFTA fái samræmst þátttöku í tollabandalagi með ESB, með þeim áhrifum sem sú þátttaka hefði á stöðu Íslands hvað varðar gerð fríverslunarsamninga.



**Fylgiskjal**  
**Yfirlit yfir fríverslunarsamninga EFTA og ESB**

	Land sem samningur nær til	EFTA	ESB
<b>Evrópa (utan EES):</b>	Albanía	3. kynslóð (2011)	2. kynslóð (2006)
	Bosnía-Hersegóvína	3. kynslóð (2015)	3. kynslóð (2015)
	Bretland	3. kynslóð - Samningur EFTA ríkjanna innan EES við Bretland	3. kynslóð 2021
	Færeyjar	[Samningar einstakra EFTA-ríkja við Færeyjar]	1. kynslóð (1997)
	Georgía	3. kynslóð (2017)	3. kynslóð (2016)
	Kósovó		3. kynslóð (2016)
	Moldóva	3. kynslóð (2023)	3. kynslóð (2016)
	Norður-Makedónía	1. kynslóð (2002)	2. kynslóð (2004)
	Serbía	3. kynslóð (2011)	2. kynslóð (2013)
	Svartfjallaland	2. kynslóð (2012)	2. kynslóð (2010)
	Tyrkland	1. kynslóð (1992)	1. kynslóð (1997)
	Úkraína	2. kynslóð (2012)	3. kynslóð (2016)
	<b>Afríka:</b>	Alsír	
EAC (Búrúndí, Kenía, Rúanda, Tansanía, Úganda)			1. kynslóð (undirritaður 2014)
ECOWAS/UMMOA (Benín, Burkina Faso, Fílabeinsströndin, Gambía, Ghana, Gínea, Gínea-Bissau, Grænhöfðaeyjar, Líbería, Malí, Míritanía, Níger, Nígería, Senegal, Síerra Leóne, Tógó)			1. kynslóð (áritaður 2014)
-Einnig sérstakir samningar við Fílabeinsströndina og Ghana.			
Egyptaland		1. kynslóð (2007)	1. kynslóð (2005)
Madagascar, Míritíus, Seychelleseyjar, Zimbabwe			1. kynslóð (2012)
Marokkó	1. kynslóð (1999)	1. kynslóð (2000)	

	SACU/SADC (Botsvana, Lesótó, Namibía, Suður-Afríka og Esvatíní og í tilviki ESB einnig Mósambík)	1. kynslóð (2008)	1. kynslóð (2018)
	Túnis	1. kynslóð (2005)	1. kynslóð (1998)
<b>Asía:</b>	Filippseyjar	3. kynslóð (2020)	
	GCC (Sádi-Arabía, Sameinuðu arabísku furstadæmin, Barein, Óman, Katar og Kúveit)	2. kynslóð (2014)	
	Hong Kong	3. kynslóð (2012)	
	Indónesía	3. kynslóð (2021)	
	Ísrael	1. kynslóð (1993)	1. kynslóð (2000)
	Japan		3. kynslóð (2019)
	Jórdanía	1. kynslóð (2002)	1. kynslóð (2002)
	Líbanon	1. kynslóð (2007)	1. kynslóð (2003)
	Palestína	1. kynslóð (1999)	1. kynslóð (1997)
	Singapúr	2. kynslóð (2003)	3. kynslóð (áritaður 2014)
	Suður-Kórea	2. kynslóð (2006)	3. kynslóð (2011)
	Víetnam		3. kynslóð (2020)
<b>Norður- og Suður-Ameríka:</b>	CARIFORUM (Antigua og Barbuda, Bahamaeyjar, Barbados, Belís, Dóminíka, Dóminíska lýðveldið, Grenada, Guyana, Jamaíka, Sankti Kristófer og Nevis, Sankti Lúsía, Sankti Vincent og Grenadíneyjar, Suriname, Trinidad og Tobago)		3. kynslóð (2008)
	Chile	2. kynslóð (2004)	2. kynslóð (2005)
	Ekvador	3. kynslóð (2018)	3. kynslóð (2017)
	Kanada	1. kynslóð (2009)	3. kynslóð (2017)
	Kólumbía	2. kynslóð (2014)	3. kynslóð (2013)
	MERCOSUR (tollabandalag Argentínu, Brasilíu, Paragvæ og Úrúgvæ)	3. kynslóð (viðræðum lauk efnislega 2019)	3. kynslóð (viðræðum lauk 2019)
	Mexíkó	2. kynslóð (2001)	2. kynslóð (2000)
	Mið-Ameríkuríkin (Kostaríka, Panama og Gvatemala og í tilviki ESB einnig El Salvador, Honduras og Níkaragúa)	2. kynslóð (2014)	3. kynslóð (2013)

	Perú	2. kynslóð (2011)	3. kynslóð (2013)
<b>Eyjaálfa (Ástralía):</b>	Papúa Nýja-Gínea og Fídjí		1. kynslóð (2009)
	Nýja-Sjáland		3. kynslóð (viðræðum lauk 2022)

- Ártöl sem tiltekin eru í sviga gefa til kynna ár sem samningur tók gildi eða kom til framkvæmda. Ef samningurinn hefur ekki komið til framkvæmda er tilgreint það ár sem samningurinn var undirritaður eða samningaviðræðum lauk.
- Fríverslunarsamningar af fyrstu kynslóð ná almennt yfir vöruviðskipti, samkeppnismál og vernd hugverkaréttinda. Fríverslunarsamningar af annarri kynslóð ná auk fyrrgreindra sviða almennt til þjónustuviðskipta, fjárfestinga og opinberra innkaupa. Fríverslunarsamningar af þriðju kynslóð ná þar að auki almennt til sjálfbærrar þróunar, sérstaklega umhverfismála, vinnuverndar og jafnréttis.