

Eftirfylgni: Tollframkvæmd vegna landbúnaðarafurða



Febrúar 2026

Efnisyfirlit

Inngangur.....	3
Niðurstöður og samantekt.....	4
1 Eftirfylgni.....	7
1.1 Misræmi gagna um útflutning og innflutning	7
1.2 Áhættu- og gæðastjórnun í starfsemi Skattsins.....	9
1.3 Eftirfylgni með úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar.....	10
Tillaga 1: Ráðast þarf í endurnýjun tölvukerfa tollasviðs Skattsins.....	10
Tillaga 2: Setja verður gæði gagna í forgang	11
Tillaga 3: Endurskipuleggja og efla þarf tolleftirlit og tollendurskoðun.....	13
Tillaga 4: Vöruskoðun landbúnaðarafurða verði gerð viðtækari og að viðvarandi verkefni tollasviðs Skattsins.....	14
Tillaga 5: Yfirstjórn tollmála þarf að tryggja samræmda tollframkvæmd og leysa úr álitamálum	16

Inngangur

Í samræmi við viðurkennda endurskoðunarstaðla fyrir opinbera aðila fylgir Ríkisendurskoðun eftir niðurstöðum stjórnsluúttekta sinna eftir því sem við á, sbr. 9. gr. laga nr. 46/2016 um ríkisendurskoðanda og endurskoðun ríkisreikninga. Tilgangur slíkrar eftirfylgni er að kanna hvort og þá hvernig brugðist hefur verið við ábendingum og tillögum Ríkisendurskoðunar og hvort þeir annmarkar sem úttektir hafa leitt í ljós séu enn til staðar. Með þessari skýrslu gerir Ríkisendurskoðun grein fyrir eftirfylgni með þeim niðurstöðum og tillögum til úrbóta sem settar voru fram í skýrslunni [Tollframkvæmd vegna landbúnaðarafurða](#) (2022), sem var gerð að beiðni Alþingis, sbr. [þskj. 227](#) á 151. löggjafarþing 2020–2021. Skýrslan var kynnt fyrir stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd í febrúar 2022 sem lauk umfjöllun sinni um skýrsluna með [bókun](#), dags. 12. júní 2023.

Í beiðni Alþingis var óskað eftir að Ríkisendurskoðun greindi frá verklagi Skattsins við tollflokkun og eftirlit með tollskýrslum og innflutningstölum að því er snertir gögn frá útflutningslandi og skráningu tollnúmera. Óskað var eftir því að eftirfarandi þættir yrðu kannaðir sérstaklega:

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

Í ljósi þess að starfshópi á vegum fjármála- og efnahagsráðuneytis var falið að kanna álitamál um misræmi milli innlendra gagna um innflutning og gagna ESB-landa um útflutning til landsins fjallaði Ríkisendurskoðun einungis að takmörkuðu leyti um þann þátt málsins. Ríkisendurskoðun lagði fram fimm tillögur til úrbóta sem snertu atriði á ábyrgðarsviði bæði Skattsins og eftir atvikum fjármála- og efnahagsráðuneytis í skýrslu sinni.

Ríkisendurskoðun tilkynnti fjármála- og efnahagsráðuneyti um eftirfylgni sína með úrbótatillögunum í ágúst 2025 og hóf upplýsinga- og gagnaöflun sem lauk í nóvember sama ár. Skatturinn og fjármála- og efnahagsráðuneyti fengu tækifæri til að leggja fram athugasemdir við drög skýrslunnar áður en henni var skilað til Alþingis og hefur Ríkisendurskoðun tekið tillit til þeirra þar sem við á.

Niðurstöður og samantekt

Frá því að skýrsla Ríkisendurskoðunar kom út í febrúar 2022 hefur Skatturinn unnið að ýmsum úrbótum á tollframkvæmd landbúnaðarvara. Komið hefur verið með afgerandi hætti til móts við þrjár af fimm úrbótatillögum sem settar voru fram í skýrslunni. Frekari ráðstafanir þarf þó til að koma til móts við þær tillögur embættisins sem lúta að þróun upplýsingakerfa annars vegar og skipulags tolleftirlits hins vegar. Tekið skal fram að þeir þættir varða í eðli sínu viðvarandi verkefni við tollframkvæmd Skattsins og hafa viss úrbótaskref verið stigin varðandi hvoru tveggja.

Í almennum viðbrögðum Skattsins og fjármála- og efnahagsráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 voru tilgreindar bæði áskoranir og tækifæri sem hafa haft áhrif á möguleika stofnunarinnar til að bregðast við tillögum Ríkisendurskoðunar. Vegna aðhaldskröfu á stofnanir ríkisins hefur bæði reynst örðugt að ráðast í endurnýjun upplýsingakerfa og fjölga starfsmönnum. Þá kom fram í viðbrögðum Skattsins að starfsemin sem áður var dreifð hafi verið komin á einn stað um mitt ár 2024 og þá loks hafi möguleikar á tilteknum samlegðaráhrifum raungerst, þ.m.t. á markvissara og árangursríkara eftirliti með tollframkvæmd.

Innviðaskuld upplýsingakerfa enn mikil

Fyrsta tillaga Ríkisendurskoðunar laut að því að nauðsynlegt væri að endurnýja tölvukerfi tollasviðs Skattsins til að auka skilvirkni og bæta þjónustu. Vissir áfangar hafa náðst í átt að endurnýjun á þessum kerfum en samkvæmt upplýsingum frá fjármála- og efnahagsráðuneyti eiga Skatturinn og ráðuneytið í virku samtali þar um. Til dæmis hefur skráning á nýtingu tollkvóta fyrir landbúnaðarvörur verið komið í rafrænt horf. Engu að síður er hluti af upplýsingakerfum tollgæslusviðs Skattsins komin til ára sinna og enn er þörf á heildstæðri endurnýjun þeirra til að vinna upp innviðaskuld fyrri ára. Þess skal getið að mögulegur aðgangur að sameiginlegri tollagátt ESB sem nú er til skoðunar getur haft áhrif á samspil og þróun upplýsingakerfa Skattsins um tollframkvæmd.

Unnið að bættum gæðum gagna

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar varðaði frágang og áreiðanleika gagna sem Skattinum berast frá innflytjendum og miðlurum. Embættið hvatti til þess að stuðlað yrði að auknum gæðum gagna frá þessum aðilum, bæði með fræðslu og samstarfi en einnig auknu aðhaldi og eftirliti. Bæði Skatturinn og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa gripið til ýmissa aðgerða til að stuðla að aukinni nákvæmni og draga úr villum, s.s. með þróun upplýsingakerfa, greiningum og öðrum ráðstöfunum. Einnig hefur reglugerð verið breytt og nýjar kvaðir settar um upplýsingar í farmskrám. Að mati Ríkisendurskoðunar bera þessar aðgerðir vott um að verkefnið hafi verið sett í forgang.

Öflugra tolleftirlit og tollendurskoðun

Í þriðja lagi benti Ríkisendurskoðun á að endurskipuleggja og efla þyrfti tolleftirlit og tollendurskoðun. Við eftirfylgni embættisins vísuðu Skatturinn og fjármála- og efnahagsráðuneyti til þess að aðhaldskröfur hefðu gert Skattinum erfitt um vik að gera róttækar

skipulagsbreytingar og ráða nýtt fólk. Í staðinn hafi stofnunin ráðist í ýmsar hag-ræðingaraðgerðir, sem ætlað væri að styrkja tollefirlit, þ.m.t. eftirlit með landbúnaðarvörum. Fram kom að ráðuneytið hefði stutt þær áherslur. Hvorki kom fram í viðbrögðum við eftirfylgni að hvaða marki tollendurskoðun hefði verið styrkt né upplýsingar um mat á núverandi afkastagetu tollendurskoðunar með hliðsjón af þörf. Telur Ríkisendurskoðun brýnt að hugað verði betur að þessum þætti í starfsemi Skattsins.

Aukin áhersla á áhættumat vegna vöruskoðunar landbúnaðarafurða

Hvað varðar fjórðu tillögu Ríkisendurskoðunar um að vöruskoðun landbúnaðarafurða verði gerð víðtækari, hefur Skatturinn m.a. brugðist við með tollendurskoðun á innflutningi á vörum í viðeigandi köflum tollskrár. Sú greining mun eftir atvikum leiða til tiltekinna vöruskoðana. Forsendur og áherslur sem varða greiningu á þörf fyrir vöruskoðun landbúnaðarafurða hafa tekið breytingum, s.s. áherslur á áhættumat, og eru betur ígrundaðar en fyrir lá þegar tillaga Ríkisendurskoðunar var sett fram árið 2022.

Úrlausn álitamála í skýrari farvegi

Fimmta og síðasta tillaga Ríkisendurskoðunar laut að því að yfirstjórn tollamála þyrfti að tryggja samræmda framkvæmd og leysa úr álitamálum svo gagnsæi og fyrirsjáanleiki ríkti um úrlausn þeirra. Dæmi um álitaefni sem ekki hafi verið leyst úr með viðhlítandi hætti, hvorki með umræðum innan embættisins né með samstarfi á alþjóðavettvangi, var álitamál um tollflokkingu á osti með viðbætti jurtafitu. Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar kom fram að verklag Skattsins þegar álitamál eru uppi um tollflokkingu hefur verið skýrt, þar með talið hvað snýr að öflun álits Alþjóðatollastofnunarinnar. Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar kom fram að ráðuneytið teldi að úrlausn tollflokkingu á osti með viðbætti jurtafitu væri um margt einstakt mál. Þau faglegu skoðanaskipti sem hafi átt sér stað í málinu mætti, að mati ráðuneytisins, að einhverju leyti rekja til þess hvernig ólík sjónarmið um tilgang og markmið tolla á vöru tvinnuðust saman við almenn viðurkennd sjónarmið um tilhögun tollflokkingu í þessu tiltekna máli. Ólík sjónarmið um tilgang og markmið tolla ættu með réttu ekki að hafa áhrif á hvernig tilteknar vörur eru tollflokkaðar. Ríkisendurskoðun tekur undir þetta viðhorf og telur brýnt að ólíkum sjónarmiðum um tilgang tollverndar beri að halda aðskildum frá úrlausn álitamála um tollflokkingu sem slíki til framtíðar litið.

Takmörkuð viðbrögð við tillögum starfshóps vegna mismunar á upplýsingum um inn- og útflutning

Fjármála- og efnahagsráðuneyti skipaði í janúar 2021 starfshóp til að fara ofan í saumana á ástæðum þess að munur var á skráðum útflutningi á landbúnaðarvörum frá ríkjum EES hingað til lands og innflutningstöllum um sömu vörur. Hópurinn skilaði tillögum í árslok 2023. Við eftirfylgni sína óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um afdrif þeirra. Meðal annars lagði hópurinn til að Skatturinn fylgdist sérstaklega með þeim númerum í tollskrá þar sem mestur mismunur var á tímabilinu 2010–2021. Á því tímabili minnkaði hlutfallsleg skekkja milli upplýsinga um útflutning frá EES og innlendra gagna um innflutning. Skatturinn hefur í nokkru komist áleiðis með að hrinda tillögum starfshópsins í framkvæmd, s.s. með athugun tollendurskoðunardeildar á tilheyrandi köflum tollskrár. Ríkisendurskoðun hvetur Skattinn til að taka afstöðu til allra tillagna starfshópsins og hrinda í framkvæmd eftir atvikum.

Mikilvægi áhættu- og gæðastjórnunar áréttað

Að lokum vill Ríkisendurskoðun árétta mikilvægi áhættu- og gæðastjórnunar í tollframkvæmd Skattsins. Stjórnun þessara þátta er mikilvæg stoð skilvirkrar og árangursríkrar tollframkvæmdar sem lögð er áhersla á bæði í tollalögum og lögum um opinber fjármál. Ríkisendurskoðun telur að umtalsverður ávinningur geti falist í aukinni áherslu á kerfislega nálgun á þessa þætti við tollframkvæmd Skattsins.

1 Eftirfylgni

Meginniðurstaða Ríkisendurskoðunar í skýrslunni [Tollframkvæmd vegna landbúnaðarafurða](#) (2022) var að auka þyrfti skilvirkni í tollafgreiðslu með endurnýjun upplýsingakerfa og að bæta þyrfti nákvæmni og áreiðanleika tollskýrslna. Þá var tollendurskoðun talin veikburða og ástæða talin til auka við vöruskoðun landbúnaðarafurða. Nánar er fjallað um úrbótatillögur Ríkisendurskoðunar hvað þessa þætti varðar og eftirfylgni með þeim hér fyrir neðan, sbr. tillögur 1–5. Auk þessa er tilefni til að greina nánar frá annars vegar álitamálum um misræmi gagna um útflutning hjá viðskipalöndum Íslands og innflutningstölum hér á landi og hins vegar um stöðu áhættu- og gæðastjórnunar í starfsemi Skattsins sem fer með tollframkvæmd sbr. kröfur til tollyfirvalda í 40. gr. tollalaga nr. 88/2005.

1.1 Misræmi gagna um útflutning og innflutning

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2022 kom fram að fyrir lægi misræmi á milli talna um útflutning búvara frá löndum ESB og Noregi og innlendra talna um innflutning frá sömu löndum. Við úttekt Ríkisendurskoðunar kom fram að mismunurinn væri ekki séríslenskt fyrirbrigði og ekkert benti til þess að röng tollflokkun væri einvörðungu orsök. Í niðurstöðum starfshóps fjármála- og efnahagsráðuneytis, sem starfaði um nokkurra mánaða skeið árið 2020, hafði komið fram að þó svo að erfitt væri að henda reiður á af hverju misræmið stafaði nákvæmlega væru málefnalegar skýringar á borð við ólíka aðferðafræði og skilgreiningar milli landa meðal þekktra skýringa á alþjóðlegu misræmi í hagtölum. Jafnframt kom fram að frekari vinnu væri þörf.

Fjármála- og efnahagsráðuneyti skipaði annan starfshóp í janúar 2021 sem hafði það hlutverk að fara ofan í saumana á ástæðum misræmisins. Nánar tiltekið með því að kanna hvort finna mætti kerfislægan mismun milli útflutningstalna ESB og innflutningstalna Íslands sem fellur utan eðlilegra skekkjumarka og í framhaldinu að reyna að finna mögulegar orsakir. Í þessu skyni fjallaði starfshópurinn um innflutning sem fellur undir 2. kafla (kjötvörur) og 4. kafla (mjólkurafurðir) í tollskrá. Vinna starfshópsins skaraðist því að nokkru leyti við skýrslubeiðni Alþingis og úttekt Ríkisendurskoðunar hvað sneri að samanburði á tölum um útflutning búvara frá löndum ESB og Noregi og innlendum tölum um innflutning frá sömu löndum. Ríkisendurskoðun og starfshópurinn funduð tvívegis um stöðu verkefnisins og ákvað Ríkisendurskoðun að ráðast ekki í sambærilega rannsókn á fyrrnefndu misræmi á sama tíma.

Starfshópur ráðuneytisins skoðaði þróun innflutningstalna hér á landi miðað við útflutningstölur ESB á tímabilinu 2010–2021 og nýtti til þess m.a. gagnagrunn Evrópu-sambandsins, Eurostat, auk þess sem frekari gagna var aflað frá hollenskum tollyfirvöldum. Vinnu hópsins lauk með skýrslu í október 2023, sbr. [Innflutningur landbúnaðarvara frá Evrópusambandinu til Íslands: Greining á misræmi milli gagna Evrópusambandsins og Íslands](#).

Í skýrslunni kom m.a. fram að mikill vöxtur varð í skráðum útflutningi ESB á kjötvörum til Íslands á tímabilinu sem var til skoðunar. Skráð voru ríflega 400 tonn árið 2010 en tæplega 3.000 tonn árið 2021. Hlutfallslegt misræmi gagnvart skráðum innflutningi minnkaði jafnt og þétt yfir tímabilið. Það var um 30% af skráðum útflutningi ESB árið 2010 en um 4% árin 2020 og 2021.

Stærsti hluti misræmisins var í undirlið í 2. kafla tollskrár sem varðar fryst kjúklingakjöt. Ísland skráði þar töluvert meiri innflutning en ESB útflutning yfir nær allt tímabilið. Hugsanlegar skýringar á misræmi voru taldar annars vegar misflokkun í undirlið innan vöruliðar 0207 (kjöt og ætir hlutar af alifuglum) og hins vegar misflokkun milli kafla tollskrár.

Varðandi 4. kafla tollskrár (mjólkurvörur) jókst útflutningur úr 500 tonnum árið 2010 í tæplega 1.900 tonn árið 2021 af skráðum útflutningi ESB til Íslands. Minni vöxtur var því í útflutningi ESB á mjólkurvörum en kjötvörum til landsins. Allt tímabilið hefur ESB skráð meiri útflutning á mjólkurvörum til Íslands en Ísland hefur skráð sem innflutning. Hlutfallslegt misræmi var 25% árið 2010 og fór mest í 35% árið eftir. Minnkaði misræmið síðan jafnt og þétt fram til ársins 2017 þegar það jókst að nýju og hefur legið á bilinu 25–35% frá árinu 2019. Ólíkt misræminu í 2. kafla (kjötvörur) sem getið var um hér að framan er í 4. kafla ekki hægt að binda það eins sterklega við ákveðna tegund innflutnings, hvorki tiltekinn vörulið né undirlið tollskrár.

Að mati Ríkisendurskoðunar sýnir greining og niðurstöður starfshópsins fram á að þörf sé á að bregðast við til að bæta tollframkvæmd. Tillögur starfshópsins sneru m.a. að því að Skatturinn myndi fylgjast sérstaklega með þeim númerum í tollskrá þar sem mesti mismunur yfir tímabilið kom í ljós. Einnig að áframhaldandi framþróun stafrænna lausna vegna innflutnings á landbúnaðarafurðum, m.a. á grundvelli tollkvóta, væri til þess fallin að auka skilvirkni og bæta utanumhald og afgreiðsluhraða. Aðrar tillögur beindust m.a. að því að Skatturinn myndi kanna möguleika á að gera sérstaka gagnaskiptasamninga við helstu viðskiptalönd Íslands með það að markmiði að heimila töllyfirvöldum reglubundin gagnaskipti á upplýsingum úr inn- og útflutningsskýrslum sem nýtt verði til samanburðar á gögnum.

Í svörum Skattsins við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar um ráðstafanir stofnunarinnar vegna tillagna starfshópsins kom fram að nú þegar hafi verið gripið til vissra ráðstafana. Athugun tollendurskoðunardeildar á landbúnaðarafurðum í 2. og 4. kafla tollskrár væri yfirstandandi og niðurstaða þar gæti varpað betra ljósi á misræmi milli útflutningstalna ESB og innflutningstalna Íslands. Þá hafi Skatturinn velt því upp hvort kanna ætti forsendur þess að tollendurskoðunardeild geti tekið upp sambærileg vinnubrögð og eftirlits- og rannsóknarsvið Skattsins við úrlausn mála, þ.e. að bjóða innflytjendum að ljúka málum eftir samtal án beitingu íþyngjandi viðurlaga. Slík vinnubrögð gætu sérstaklega komið að góðum notum í kjölfar niðurstaðna villutíðniverkefnis, sem felur í sér athugun á frammistöðu innflytjenda og tollmiðlara með það að markmiði að stýra eftirlitinu betur. Þá væri rafrænt tollkvótakerfi þegar komið í notkun. Hvað varðar tillögu starfshópsins um að kannaðir verði möguleikar á gagnaskiptasamningum við helstu viðskiptalönd, kom fram í svörum Skattsins að þessi tillaga hafi ekki verið metin eða gerðar sérstakar ráðstafanir í því sambandi.

Ljóst er að Skatturinn hefur verið með til skoðunar að einhverju leyti hvernig megi hrinda tillögum starfshóps ráðherra í framkvæmd, s.s. með athugun tollendurskoðunardeildar á 2. og 4. kafla tollskrár. Ríkisendurskoðun telur hins vegar ástæðu til þess að áréttast að Skatturinn taki afstöðu til allra tillagna starfshópsins og að unnið verði markvisst að tilheyrandi verkefnum og úrbótum.

1.2 Áhættu- og gæðastjórnun í starfsemi Skattsins

Í skýrslu Ríkisendurskoðunar árið 2022 var fjallað um nálgun Skattsins hvað varðar áhættu- og gæðastjórnun. Áhættustjórnun og skipulagt verklag er mikilvæg stoð undir tollframkvæmd. Sú greining og skipulag sem af því leiðir hefur bein áhrif á framkvæmd tolleftirlits. Vísað er til hlutverks tollyfirvalda í þessu samhengi í 40. gr. tollalaga nr. 88/2005 og 65. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál varðandi innra eftirlit og innri endurskoðun.

Við eftirfylgni sína árið 2025 óskaði Ríkisendurskoðun eftir upplýsingum um nýlega þróun áhættu- og gæðastjórnunar hjá Skattinum. Samkvæmt upplýsingum frá stofnuninni virðast áform um þróun áhættustjórnunarkerfis sem greint var frá að væru í burðarliðnum árið 2022 ekki hafa gengið að fullu eftir þó að sú áhættustýring sem er beitt við tollframkvæmd hafi verið þróuð með ýmsum hætti, sbr. nánari umfjöllun um áhættumat í tillögu 3.

Enn er ekki um að ræða sjálfvirka áhættustýringu við tollgæslu hjá Skattinum en gerðar hafa verið ýmsar ráðstafanir sem miða í þá átt og styðja við áframhaldandi handvirka áhættustýringu. Er stefnt að því að efla áhættugreiningu samhliða því að greiningar- og tolleftirlitsdeildir voru sameinaðar. Með sjálfvirkri áhættustýringu tollyfirvalda er átt við nálgun sem notar upplýsingakerfi og gögn til að greina mismunandi flokka áhættu í tengslum við vörusendingar í því skyni að ná jafnvægi á milli eftirlits og vöruflæðis, flyta fyrir lágáhættusendingum og beina athygli að sendingum sem fela í sér aukna áhættu. Með slíku kerfi er áhættustig sendingar reiknað skv. tilteknu líkani og útkoma matsins flokkar sendinguna og ákvarðar sjálfkrafa hvaða aðgerðir skuli framkvæmdar.

Útfærsla á gæðastjórnun er í dag með þeim hætti að meginábyrgð á verkferlum og tilheyrandi verklagsreglum ásamt innri úttektum er á hverju kjarnasviði fyrir sig. Áhersla er lögð á heildstæða nálgun á ferli og á gagnadrifna ákvörðunartöku, s.s. við forgangsroðun umbótaverkefna. Verklag sem tryggir hlítu við lagakröfur er skráð miðlægt og það endurmetið reglulega. Innri úttektir sem snerta þætti á borð við upplýsingaöryggi eða persónuvernd eru framkvæmdar miðlægt. Ákveðin grundvallaratriði varðandi kröfur um gæðastjórnunarkerfi sem koma fram í ISO 9001 staðlinum eiga sér samsvörun í þeirri nálgun sem beitt er skv. upplýsingum frá Skattinum, s.s. um ytri kröfur og væntingar viðskiptavina. Hins vegar er ekki er um að ræða vottað gæðastjórnunarkerfi líkt og komið var á fót hjá embætti tollstjóra árið 2015.

Ríkisendurskoðun telur að umtalsverður ávinningur geti falist í aukinni áherslu á kerfislega nálgun við áhættu- og gæðastjórnun hjá Skattinum. Svör Skattsins bera einnig með sér að slíkar áherslur séu til staðar þó svo að ástæða virðist vera til að skýra þær nánar. Það á bæði við um þann lagaramma sem um tollframkvæmd gildir og mikilvægi skýrra ferla og verklagsreglna þar um en ekki síður hvað varðar mikilvægi áhættustjórnunar í tollframkvæmd. Slík nálgun bætir m.a. forsendur eftirlits, tollendurskoðunar og minnkar hættu á mistökum. Það á bæði við landbúnaðarafurðir sem og aðrar vörusendingar.

1.3 Eftirfylgni með úrbótatillögum Ríkisendurskoðunar

Ríkisendurskoðun setti fram fimm tillögur um úrbætur í skýrslu sinni árið 2022 og kallaði þá eftir viðbrögðum Skattsins og fjármála- og efnahagsráðuneytis sem birtar voru í skýrslunni. Fyrsta tillagan sneri að því að efla þyrfti áherslu á þróun upplýsingatækni:

Tillaga 1: Ráðast þarf í endurnýjun tölvukerfa tollasviðs Skattsins

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

Í viðbrögðum Skattsins við tillögunni árið 2022 kom m.a. fram að unnið hafði verið við uppfærslu helstu tölvukerfa stofnunarinnar sem tengjast tollafgreiðslu. Eitt af markmiðum þessara breytinga væri að sem flestir ferlar yrðu rafvæddir. Tekið var fram að rúmlega 99% tollskýrslna bærust embættinu rafrænt og væri meirihluti þeirra afgreiddur á nokkrum mínútum. Fram kom að Skatturinn teldi nauðsynlegt að klára rafvæðingu ferilsins um stjórnun og nýtingu tollkvóta á þann hátt að kerfi Skattsins og atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis töluðu saman. Auk þessa taldi Skatturinn æskilegt að taka upp áhættustjórnunarkerfi við tollframkvæmd sambærilegt og nágrannaríki Íslands hafa. Væri það í takt við þær áherslur að styrkja enn frekar greiningarstörf, þ.m.t. áhættugreiningar. Einnig að þegar væri hafin vinna með erlendum ráðgjöfum sem lyti að tæknilegri aðstoð varðandi áhættustjórnunarkerfi til nota við tollframkvæmdina.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2022 tók ráðuneytið undir að mikil sóknarfæri væru fólgin í uppfærslu á tölvukerfum Skattsins. Ráðuneytið væri í samstarfi við Skattinn að verkefni sem sneri að stafvæðingu og endurnýjun grunnkerfa, þ.m.t. á tollasviði. Í viðbrögðum ráðuneytis kom jafnframt fram að mikilvægt væri að tollasvið Skattsins yrði ekki eftirbátur töllyfirvalda í öðrum ríkjum hvað varðar upplýsingatækni og því nauðsynlegt að þau kerfi sem unnið væri með yrðu reglulega endurmetin með hliðsjón af framþróun í gerð slíkra kerfa. Væri þetta í samræmi við stefnu stjórnvalda um eflingu stafrænnar þjónustu ríkisstofnana.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 greindi Skatturinn frá ýmsum úrbótum varðandi upplýsingakerfi sem tengjast tollafgreiðslu. Tollkvótakerfið sé nú alfarið orðið rafrænt, þ.e. um úthlutanir og nýtingu tollkvóta í tollakerfinu, og það eigi við um allar úthlutanir tollkvóta frá ársbyrjun 2023. Yfirsýn yfir notkun tollkvóta sé betri en áður og yfirferð tollendurskoðunar-deildar með nýtingunni auðveldari. Þá kom fram að unnið væri að gagnagrunni um bindandi álit um tollflokkan og stefnt að því að hann verði kominn í notkun um áramótin 2025–2026. Bindandi álit muni verða rafræn og umsóknarferlið í gegnum island.is og álitin að lokinni útgáfu birt almenningi í gagnagrunninum. Til skoðunar væri hvort að til framtíðar mætti smíða frekar ofan á grunninn, til dæmis með því að tengja bindandi álit við viðeigandi tollskrárnúmer í veftollskránni. Þá er unnið er að verkefnum á sviði stafrænna umbóta við þróun stafrænna lausna og aukinni hagnýtingu gagna, m.a. kannaðir möguleikar á því að nýta gervigreind við áhættugreiningu og yfirferð tollskýrslna. Þá kom fram að það væri í skoðun innan EFTA að fara í samstarf við ESB varðandi aðgang að tollagátt sambandsins, en það krefðist endurnýjunar á

tollakerfinu. Ef af þátttöku Íslands verði muni það hafa fjölþætt áhrif á öll helstu atriði varðandi tollframkvæmd og samspil upplýsingakerfa. Ákvörðun liggur ekki fyrir en línur ættu að hafa skýrst í byrjun ársins 2026. Breytingaskrá fyrir tollskrá sem var í vinnslu þegar úttekt Ríkisendurskoðunar fór fram árið 2022 er nú virk með tilheyrandi rekjanleika.

Í svörum fjármála- og efnahagsráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar kom fram að það hafi verið í virku samtali við Skattinn og verkefnastofu um stafrænt Ísland um frekari stafvæðingu á þjónustu Skattsins við einstaklinga og fyrirtæki. Nýju sviði, Stafrænar umbætur, var bætt við skipurit Skattsins þann 1. október 2024, sem væri ætlað að leiða þá vinnu þvert á stofnunina. Samhliða því hafi staða grunnkerfa Skattsins einnig verið til skoðunar hjá ráðuneytinu og Skattinum. Í svörum ráðuneytis kom jafnframt fram að þrátt fyrir þann árangur sem náðst hafi standi Skatturinn frammi fyrir töluverðri tækni- og innviðaskuld. Upplýsingatæknikerfi Skattsins, þ.m.t. tollgæslusviðs, séu komin til ára sinna og möguleikar á umbótum á kerfunum í þeim tilgangi að auka skilvirkni og sjálfvæðingu, séu orðnir takmarkaðir. Allt bendi til þess að taka þurfi grunnkerfi Skattsins í heild sinni til endurskoðunar. Jafnframt vísaði ráðuneytið til þess að staða grunnkerfa ríkisins hefur einnig verið til skoðunar hjá stjórnvöldum. Verkefni um sameiginlega tæknisamstæðu grunnskraa sé í burðarliðnum og verkefnahópur vinni nú að því að greina fýsileika og kostnaðarhagræði við samþættingu þeirra. Þess má geta að fjallað er um stöðu og áskoranir vegna upplýsingakerfa ríkisins, þ.m.t. um greiningu á stöðu svokallaðra arfleifðarkerfa ríkisstofnana í skýrslu Ríkisendurskoðunar [Innkaup ríkisaðila í upplýsingatækni](#) (mars 2025).

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 1:

Sú heildstæða endurnýjun á upplýsingakerfum tollasviðs Skattsins sem Ríkisendurskoðun kallaði eftir hefur ekki enn náð fram að ganga og innviðaskuld varðandi upplýsingakerfi er enn umtalsverð. Þó hafa bæði Skatturinn og fjármála- og efnahagsráðuneyti unnið að úrbótum og jákvæðar breytingar orðið að veruleika síðan 2022, s.s. með aukinni áherslu á stafrænar umbætur hjá Skattinum, innleiðingu rafræns tollkvótakerfis og gerð gagnagrunnar um bindandi álit um tollflokkun.

Önnur tillaga Ríkisendurskoðunar til úrbóta laut að gæðum gagna sem varða tollframkvæmd. Einkum er um að ræða gögn skráð af innflytjendum og miðlurum sem varða áreiðanleika og nákvæmni tollskýrslna með beinum hætti, s.s. vörureikningar, tollflokkun, viðskiptaverð, upprunaland og gjaldmiðill.

Tillaga 2: Setja verður gæði gagna í forgang

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

Í viðbrögðum sínum frá 2022 tók Skatturinn undir að mikilvægt væri að gæði gagna sem varða tollframkvæmd og viðbrögð við áskorunum þeim tengdum myndu njóta forgangs. Vísbendingar væru um að villutíðni væri of há en að ýmislegt hefi verið reynt í úrbótaskyni, svo sem átaksverkefni um greiningar á villutíðni, fundahöld með hagsmunaaðilum, fræðsla o.fl. Skatturinn áréttaði að möguleikar tollyfirvalda til viðbragða við niðurstöðum villutíðnigreininga takmarkist af því að í íslenskum rétti hefur það engar afleiðingar í för með sér að skila inn röngum gögnum á tollafgreiðslustigi, en stjórnsýslusektir vegna innsendinga á röngum gögnum á þessu stigi í ferlinu þekkjast t.d. í Svíþjóð. Þá þyrftu tollmiðlarar á Íslandi ekki að standast sérstakt próf þegar þeir fá starfsleyfi til tollmiðlunar sbr. ákvæði 4. tl. 48. gr. tollalaga nr. 88/2005. Þeir þurfi því eingöngu að sitja námskeið án nokkurra krafna um að standast hæfnismat. Skatturinn lagði til að þetta fyrirkomulag yrði greint og skoðað nánar og kvaðst myndi skila úrbótatillögum til fjármála- og efnahagsráðuneytisins um þetta efni á seinni hluta árs 2022.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2022 kom fram að ráðuneytið fagnaði tillögum Ríkisendurskoðunar um að gæði gagna yrðu sett í forgang og að það mundi halda áfram samtali við Skattinn um þær áskoranir sem nefndar eru í skýrslunni og lúta m.a. að tækjakosti, mannauði og skipulagi mála á sviði upplýsingatækni. Bætt gæði gagna væru til þess fallin að auka traust og dýpka samtal um tollframkvæmd á Íslandi.

Við eftirfylgni 2025 vísaði Skatturinn m.a. til þeirra ráðstafana sem unnið er að við þróun upplýsingakerfa og að þeim sé m.a. ætlað að bæta gæði gagna. Þannig ætti gagnagrunnur um bindandi álit að stuðla að umbótum þar sem innflytjendur muni geta glöggvað sig á álitum varðandi sambærilegar vörur. Rafrænir tollkvótar bæti yfirsýn bæði innflytjenda og tollyfirvalda og þá muni aðgangur að tollagátt ESB, ef af verður, stórauka gæði gagna með nýju tollakerfi og mögulegum samtengingum við kerfi markaðseftirlitsaðila og ESB. Einnig var upplýst að fyrirhugað er að framkvæma villutíðniverkefni hjá tollmiðlurum öðru hvoru megin við áramótin 2025/2026. Í því verkefni verði frammistaða innflytjenda og miðlara könnuð með það að markmiði að stýra eftirlitinu betur m.t.t. áhættu. Þannig muni fyrirtæki sem illa koma út úr slíkri könnun sæta áframhaldandi ströngu eftirlit með innflutningi. Hvað varðar fyrirkomulag um hæfnismat tollmiðlara í tengslum við tollmiðlارانámskeið þá kom fram í svörum Skattsins að það er með óbreyttum hætti og ekki hefur verið gripið til ráðstafana þar líkt og gert var ráð fyrir í viðbrögðum Skattsins frá 2022. Ekki kom fram í svörum Skattsins ástæða þeirra áherslubreytinga. Kennsla er í höndum sérfræðinga Skattsins og verkefni lögð fyrir í tímum. Boðið er upp á staðnám og fjarnám sem ánægja hefur verið með.

Við eftirfylgni 2025 tiltók fjármála- og efnahagsráðuneyti að með reglugerð nr. 979/2024 hafi verið gerð breyting á reglugerð nr. 1100/2006 um vörslu og tollmeðferð vöru í þeim tilgangi að bæta gæði gagna. Er nú kveðið á um að fyrir hverja vörusendingu, sem flutt er til landsins eða frá landinu, þurfi fyrstu sex stafir í tollskrárnúmeri vöru að koma fram í farmskrá. Með því móti séu vörur auðkenndar með nákvæmari hætti og að það auðveldi tollyfirvöldum að finna þær vörur sem óheimilt er að tollafgreiða nema fyrir liggi leyfi eftirlitsstofnunar, t.a.m. Matvælastofnunar, fyrir innflutningi. Þessari breytingu á reglugerð nr. 1100/2006 er m.a. ætlað að tryggja betur lögbundið eftirlit með innflutningi og útflutningi á sendingum sem innihalda dýr og dýraafurðir, sér í lagi sendingum sem koma frá löndum utan EES-svæðisins.

Þegar fjármála- og efnahagsráðuneyti fékk drög að þessari skýrslu til umsagnar í desember 2025 kom fram að það hefði í hyggju að framlengja bráðabirgðaákvæði reglugerðar nr. 1100/2006 sem felur í sér undanþágu varðandi framangreinda kröfu að í farmskrá skuli tilgreina fyrstu sex stafi í tollskrárnúmeri til loka árs 2026. Ástæðan er sú að ábyrgðaraðilar farmskrár vinna enn að breytingu á kerfum sínum. Samhliða framlengingu á undanþágunni er fyrirhugað að setja fram nánari skilyrði um upplýsingagjöf í farmskrá í samráði við atvinnuvegaráðuneyti og Matvælastofnun.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 2:

Bæði Skatturinn og fjármála- og efnahagsráðuneyti hafa gripið til ýmissa aðgerða til að stuðla að aukinni nákvæmni og áreiðanleika tollskýrslna. Þetta á meðal annars við um verkefni Skattsins sem varða greiningar á villum í gögnum um innflutning sem og tiltekna þætti sem felast í endurnýjun upplýsingakerfa. Einnig stuðla reglugerðarbreytingar að nákvæmari upplýsingum í farmskrám sem auðveldar tollframkvæmd. Um viðvarandi verkefni er að ræða og eru áherslur Skattsins þar um í eðlilegri þróun og hafa notið forgangs.

Þriðja tillaga Ríkisendurskoðunar sneri að mikilvægi samspils fullnægjandi áhættumats við skipulag tolleftirlits og tollendurskoðunar.

Tillaga 3: Endurskipuleggja og efla þarf tolleftirlit og tollendurskoðun

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

Í viðbrögðum sínum 2022 tók Skatturinn undir með Ríkisendurskoðun að það þyrfti að endurskipuleggja og efla tollasvið Skattsins þannig að betur væri unnt að sinna verkefnum sem snúa að tolleftirliti og tollrannsóknnum. Varðandi ábendingu um skort á fullnægjandi áhættumati vegna innflutnings landbúnaðarafurða þá var það mat Skattsins að stofnunin hefði nokkuð góða yfirsýn yfir þær áhættur sem voru til staðar og bent var á vissar aðgerðir því til rökstuðnings. Fram kom að Skatturinn stefndi að því að efla enn frekar áhættugreiningu á landbúnaðarafurðum og annarri hágjaldavöru. Stærstu áskoranir væru annars vegar gæði gagna, sem nú er unnið að því að bæta, og hins vegar starfsmannafjöldi og umfang verkefna. Einnig kom fram að Skatturinn teldi alveg ljóst að efla þurfi eftirlitsburði tollgæslu til framtíðar litið rétt eins og önnur tekjuaflandi verkefni stofnunarinnar. Að því yrði stefnt eins og efni og aðstæður leyfðu.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2022 kom fram að ráðuneytið tæki undir tillögu Ríkisendurskoðunar um endurskipulagningu og eflingu tolleftirlits og tollendurskoðunar og myndi eiga samráð við Skattinn um leiðir til úrbóta.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 greindi Skatturinn frá því að aðhaldskrafa hafi hindrað stórtækar skipulagsbreytingar og nýráðningar hjá tollagæslusviði Skattsins en þó hafi verið gerðar tiltekna ráðstafanir í því skyni að efla starfsemina samhliða því að auka hagkvæmni í rekstri. Verkefni greiningardeildar hafi verið sameinuð tolleftirlitsdeild í Katrínartúni, rafræn tollafgreiðsla á landsbyggðinni færð undir tollafgreiðsludeild og einnig sé til skoðunar að færa sambærileg tollafgreiðsluverkefni í Keflavík undir tollafgreiðsludeild. Þá kom fram í svörum Skattsins að í samræmi við Tolleftirlitsáætlun 2025 standi yfir athugun tollendurskoðunar-deildar á innflutningi á landbúnaðarvörum í 2., 4. og 16. kafla tollskrár sem m.a. verði sinnt í samstarfi deilda þvert á tollgæslusvið. Leiði athugun tollendurskoðunar-deildar í ljós að innflutningur virðist athugaverður muni tolleftirlitsdeild og tollafgreiðsludeild fá tilkynningu þar um svo unnt sé að grípa í rauntíma til vöruskoðana og leiðréttinga fyrir innflutning.

Líkt og Skatturinn vísaði fjármála- og efnahagsráðuneyti til almennrar aðhaldskröfu til helstu málaflokka á útgjaldahlið ríkisins í þeim tilgangi að vinna gegn þenslu og verðbólgu í svörum sínum við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025. Aðhaldskrafan var 2% á hverju ári fyrir tímabilið 2022–2024 en 1% fyrir árið 2025. Ráðuneytið tiltók að gera megi ráð fyrir að aðhaldskrafan hafi gert Skattinum að einhverju leyti erfiðara um vik að efla tolleftirlit og tollendurskoðun með úrræðum sem kosta fjármuni. Í staðinn hafi Skatturinn ráðist í ýmsar skipulagsbreytingar til hagræðingar sem ætlað er að styrkja tolleftirlit, þ.m.t. eftirlit með landbúnaðarvörum og að ráðuneytið styðji þær skipulagsbreytingar. Enn fremur kom fram að ráðuneytið geri ráð fyrir að sú breyting sem gerð hefur verið á reglugerð nr. 1100/2006 sem kveður á um að fyrstu sex stafir í tollskrárnúmeri vöru eigi að koma fram í farmskrá (sbr. skýringar undir tillögu 2), styrki enn frekar eftirlit Skattsins með landbúnaðarvörum.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 3:

Þó að skipulagsbreytingar Skattsins í þágu hagræðingar séu jákvætt skref verður ekki séð af þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað að tollendurskoðun hafi verið styrkt né að fyrir liggi skýrt mat á æskilegri afkastagetu stofnunarinnar í því tilliti. Því er brýnt að áfram verði unnið að eflingu tollendurskoðunar.

Fjórdða tillaga Ríkisendurskoðunar fjallaði um vöruskoðun landbúnaðarvara:

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

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

Í viðbrögðum sínum árið 2022 tiltók Skatturinn ýmis sjónarmið um að ekki væri einhlítt að auka þyrfti við vöruskoðun landbúnaðarvara og að eftirlit með landbúnaðarvörum geti farið fram með ýmsum hætti, þ.e. við tollafgreiðslu, með endurskoðun og vöruskoðun. Ekki væri alltaf þörf

á vöruskoðun þótt slíkt geti hjálpað í sumum tilfellum þegar staðreyna þurfi magn eða rétta tollflokkun. Vísað var til þess að við tollafgreiðslu landbúnaðarafurða sem háðar væru leyfum eða á tollkvótum færi yfirleitt fram samanburður á tollskjöllum (farmbréfi, vörureikningum, tollskýrslu) og þeim upplýsingum sem eru í tollakerfinu og því væri um að ræða töluvert samtímaeftirlit. Einnig var bent á að endurskoðunardeild kannaði innflutninginn eftir á og hafi það verið viðvarandi verkefni hennar síðan 2018, og frá 2020 hafa slík verkefni verið unnin í þverfaglegu samstarfi tollafgreiðslu, endurskoðunar og tolleftirlits. Að mati Skattsins þurfi vöruskoðun ávallt að byggja á greiningu eða ósk tollafgreiðslu- eða endurskoðunardeildar. Önnur rök voru tilgreind í viðbrögðum Skattsins s.s. viðkvæmni vörunnar og hætta á skemmdum við vöruskoðun og að úrræðið um aukna vöruskoðun blasti ekki við m.v. mannafla og forgangsroðun gagnvart öðrum verkefnum. Það hefði orðið töluverð fækkun starfa innan tollgæslunnar undanfarin þrjú ár og að hana þyrfti að efla til framtíðar litið. Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2022 kom fram að ráðuneytið tæki undir tillögu Ríkisendurskoðunar og myndi eiga samráð við Skattinn um leiðir til úrbóta.

Við eftirfylgni 2025 vísaði Skatturinn til þess að tollendurskoðunardeild hefði til athugunar innflutning á vörum í 2., 4. og 16. kafla tollskrár (sjá nánar undir viðbrögð við tillögu 3) og að sú vinna muni eðli máls samkvæmt leiða til vöruskoðana hjá ákveðnum innflytjendum og einnig á ákveðnum vörutegundum. Í kjölfarið á heildarskoðun deildarinnar á 2., 4. og 16. kafla tollskrár verði aðrir kaflar tollskrár teknir fyrir á sambærilegan hátt. Þá benti Skatturinn á að undanfarin ár hafi verið gerður fjöldi endurákvarðana í málum sem varða landbúnaðarafurðir, t.a.m. á osti, og nemi þar fjárhæðir samtals nokkur hundruð milljónum króna. Einnig hafi smærri endurákvarðanir verið gerðar á kjöti og þá bæði í 2. og 16. kafla tollskrár. Gert er ráð fyrir að reglulega verði endurákvarðað í nokkrum landbúnaðarafurðamálum á næstu mánuðum. Þá beri að hafa í huga að tollendurskoðun á landbúnaðarafurðum ljúki í raun aldrei og endurtaka þurfi ferlið reglulega. Þannig eru u.þ.b. tvö ár síðan ostur var skoðaður sérstaklega og í kjölfar niðurstaðna skoðunar á vörum í 2. og 16. kafla væri rétt að gera aðra athugun á ostum og öðrum mjólkurafurðum í 4. kafla tollskrár. Að öðru leyti er vöruskoðun landbúnaðarafurða í dag háð beiðnum tollafgreiðsludeildar, og um leið öðrum verkefnum tolleftirlitsdeildar, vegna tilfallandi vörusendinga sem eru til skoðunar fyrir innflutning.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 vísaði ráðuneytið til viðbragða Skattsins frá 2022 um að vöruskoðun fylgi ákveðin vandkvæði og sé því vandmeðfarin og að annars konar eftirlitsaðgerðir, eins og skoðun á gögnum við tollafgreiðslu og að lokinni tollafgreiðslu, ásamt þeim breytingum sem hafa verið gerðar í regluverki (um nákvæmari farmskrár) og í skipulagi eftirlits geti verið til þess fallnar að skila sömu niðurstöðu.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 4:

Forsendur og áherslur sem varða greiningu á þörf um vöruskoðun landbúnaðarafurða hafa tekið breytingum og eru betur ígrundaðar en fyrir lá þegar tillaga Ríkisendurskoðunar var sett fram árið 2022. Þó svo að sértæk ákvörðun um viðtækari vöruskoðun hafi ekki verið tekin þá fela breyttar áherslur á skipulagi tollframkvæmdar, s.s. með þróun áhættugreininga og yfirstandandi tollendurskoðun m.a. á 2. og 4. kafla tollskrár, í sér endurmat hvað varðar þörf á vöruskoðun landbúnaðarafurða. Ríkisendurskoðun telur ekki tilefni til að ítreka ábendinguna.

Fimmta og síðasta tillaga Ríkisendurskoðunar til úrbóta laut að stjórnunarháttum varðandi úrlausn álitamála í tollframkvæmd.

Tillaga 5: Yfirstjórn tollmála þarf að tryggja samræmda tollframkvæmd og leysa úr álitamálum

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

Í viðbrögðum sínum árið 2022 tók Skatturinn undir með Ríkisendurskoðun að mikilvægt væri að ræða margvísleg álitamál á fundum framkvæmdastjórnar enda væri það almennt viðtekið. Skatturinn taldi enga launung á að fagleg skoðanaskipti hefðu átt sér stað innan stofnunarinnar við meðferð þeirra álitaefna sem snerta tollflokkun umræddra osta sem og annarra vara sem innihalda osta. Það væri afstaða Skattsins að ítarleg og gagnrýnin umræða um fagleg álitaefni sé forsenda vandaðrar efnislegrar niðurstöðu í flóknum málum, og að eðlilegt sé að einstakir starfsmenn eða hópar þeirra geti haft ólíka sýn á álitamál. Hin formlega niðurstaða mála, t.d. í formi ákvarðana, úrskurða og bindandi álita, sé yfirlýst afstaða stofnunarinnar og að baki henni standi stjórnendur rétt eins og viðkomandi sérfræðingar. Skatturinn tók undir sjónarmið Ríkisendurskoðunar um mikilvægi alþjóðasamstarfs við tollframkvæmd. Í skýringum þar um kom fram að sú málsmeðferð sem á við þegar álits er aflað til leiðsagnar um tollflokkun, sbr. tollflokkunarfundur WCO, sé tímafrek og geti verið háð ýmsum fyrirvörum. Samræmd úrlausn álitaefna í tollframkvæmd sé m.a. tryggð með útgáfu bindandi álita um tollflokkun. Með hliðsjón af því að bindandi álitum um tollflokkun beri að svara innan 30 daga, og að tollafgreiðsla vara sem komnar eru til landsins þolir litla bið, þá geti verið vandasamt að sækja stoð í erlent samráð við tollflokkun á vöru.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis frá 2022 tók ráðuneytið undir tillögu Ríkisendurskoðunar. Í þessu samhengi benti ráðuneytið á breytingu á viðauka I við tollalög, nr. 88/2005, sem rekja mætti til reglubundinna breytinga á fimm ára fresti samkvæmt samþykkt Alþjóðatollastofnunarinnar á hinni samræmdu alþjóðlegu tollskrá. Breytingin hafi verið gerð til að laga tollskrána að breyttum aðstæðum í hinu alþjóðlega viðskiptaumhverfi og vegna breyttra áherslna við eftirlit og upplýsingaöflunar. Að mati ráðuneytisins leiddi breytingin á tollskrá til þess að samræming í tollframkvæmd verði með betri hætti en ella.

Við eftirfylgni Ríkisendurskoðunar árið 2025 greindi Skatturinn frá því að tilfærsla rafrænnar tollafgreiðslu frá landsbyggðinni, og mögulega einnig frá Keflavík, til tollafgreiðsludeildar í Katrínartúni sé ákveðinn liður í því að tryggja samræmda tollframkvæmd á landsvísu. Starfsmenn tollasviðs taki þátt í fjölbreyttu alþjóðasamstarfi varðandi tollamál, til dæmis hjá Alþjóðatollastofnuninni (WCO) og innan EFTA. Almennt sé leitast við að ráðfæra sig við erlenda

samstarfsfélaga varðandi ýmis álitamál, t.d. tollflokkun og upprunamál. Segja má að sá skoðanaágreiningur sem var um sumarið 2020 hafi verið um margt mjög óvenjulegur og ekki haldþætur fordæmi fyrir því hvernig best var að leysa úr þeirri stöðu. Stjórnendur á tollgæslusviði og framkvæmdastjórn Skattsins séu eftir atvikum upplýst um erfið tilvik í tollframkvæmd og æðstu stjórnendur muni áfram beita sér með viðeigandi hætti í álitamálum.

Í viðbrögðum fjármála- og efnahagsráðuneytis við fyrirspurn Ríkisendurskoðunar árið 2025 kom fram að ráðuneytið teldi að mál um tollflokkun á osti með viðbættri jurtafitu væri um margt einstakt mál. Að áliti ráðuneytisins endurspeglaði það ekki almennt úrvinnslu mála varðandi tollflokkun hjá Skattinum. Ráðuneytið teldi að þau faglegu skoðanaskipti sem áttu sér stað í málinu um tollflokkun á osti með viðbættri jurtafitu mætti að einhverju leyti rekja til þess að sjónarmið um tilgang og markmið tolla á vöru tvinnuðust saman við almenn viðurkennd sjónarmið um tollflokkun. Fyrri sjónarmiðin eigi með réttu ekki að hafa áhrif á hvernig vara er tollflokkuð. Ríkisendurskoðun tekur undir að sjónarmið um tilgang og markmið tollverndar beri að halda aðskildum frá tollflokkun sem slíkri.

Að mati fjármála- og efnahagsráðuneytis er framkvæmd tollflokunar í föstum skorðum. Samkvæmt 1. mgr. 20. gr. tollalaga nr. 88/2005 skuli inn- og útflytjendur færa vöru til tollflokks í viðeigandi tollskjölum samkvæmt almennum reglum um túlkun tollskrárinnar. Þær almennu túlkunarreglur sem ákvæðið vísar til sé að finna í tollskránni, sem birt er í viðauka I við lögin, og hafi þær lagagildi hér á landi líkt og tollskráin sjálf. Við skýringu á vafaatriðum sé unnt að líta til enskrar útgáfu tollnafnaskrár Alþjóðatollastofnunarinnar og eftir atvikum skýringarrita stofnunarinnar, og álita hennar um tollflokkun. Byggir tollskráin á þeim þjóðréttarlegu skuldbindingum sem felast í aðild Íslands að þeirri stofnun og samningi um samræmda vörulýsingar- og vörunúmeraskrár, sbr. auglýsingu nr. 25/1987. Á þessum grundvelli beri Skattinum að taka sem fyrst ákvörðun um tollflokkun vöru. Einnig er hægt að fara fram á við Skattinn að hann gefi út bindandi álit um tollflokkun, sbr. 21. gr. tollalaga. Ber Skattinum að svara beiðni um bindandi álit innan 30 daga frá því hún berst.

Það álitaefni sem bar mest á við úttekt Ríkisendurskoðunar árið 2022 sem dæmi um mikilvægi þess að gæta þurfi að samræmdri tollframkvæmd og vandaðri úrlausn álitaefna varðaði ólík sjónarmið um tollflokkun mjólkurosta með viðbættri jurtafitu. Tollflokkun slíkra vara er dæmi um ólíka tollframkvæmd milli ríkja. Um málið hefur verið fjallað bæði í stjórnsýsluúrskurðum og dómum héraðs. Niðurstaðan hefur verið sú að tollflokka beri mjólkurosta með viðbættri jurtafitu samkvæmt 4. kafla tollskrár, (vörulið 406, Ostur og ystingur) og beri varan því tolla.

Evrópusambandið vísaði máli þessa efnis til tollflokunarráðs Alþjóðatollastofnunarinnar (WCO) í janúar 2023 þar sem um ósamræmi væri að ræða í tollflokun vörunnar á Íslandi og hjá Evrópusambandinu. Úrskurður ráðsins um þetta efni frá mars 2023 var sá að varan ætti að flokkast í 21. kafla tollskrár. Ekki voru þó sammæli meðal aðildarríkjanna innan ráðsins um niðurstöðuna. Tilgangur ákvarðana tollflokunarráðs WCO er að stuðla að samræmdri tollflokun en ákvarðanir ráðsins eru ekki skuldbindandi fyrir aðildarríki og í reglum WCO er gert ráð fyrir því að ríkjum kunni ekki að vera kleift að fara eftir tilteknum álitum. Í mars 2024 sendi Skatturinn tilkynningu til WCO um að Ísland myndi áfram flokka vöruna í 4. kafla tollskrárinnar í samræmi við niðurstöðu íslenskra dómstóla.

Síðasta niðurstaða íslenskra dómstóla sem málið varðar er [dómur](#) Héraðsdóms Reykjavíkur frá febrúar 2025. Sá dómur vísar jafnframt í [dóm](#) Landsréttar frá febrúar 2022 um að 4. kafla tollskrár gildi um tollflokkun mjólkurosts með viðbætti jurtaolíu. Fjármála- og efnahagsráðherra birti í febrúar 2025 áform um lagasetningu í samráðsgátt stjórnvalda sem myndu leiða til breytingar á tollflokkun osts með viðbætti jurtafitu á þann veg að varan falli ekki undir 4. kafla íslensku tollskrárinnar heldur 21. kafla í samræmi við álit WCO frá mars 2023. Óljóst var um framgang þeirra áforma þegar Ríkisendurskoðun lauk við þessa skýrslu.

Samkvæmt þeim gögnum sem Ríkisendurskoðun hefur aflað við þessa eftirfylgni hafa tollayfirvöld tekið þá afstöðu að ef sú staða kemur upp að ekki liggi fyrir álit Alþjóðatollastofnunarinnar um tollflokkun vöru sem vafi leikur á um hvernig beri að tollflokka þá sé tilefni fyrir Skattinn að óska eftir áleti stofnunarinnar. Meðan þess álits væri beðið, sem getur tekið allt að tvö ár, myndi Skatturinn fylgja fyrri ákvörðun sinni um tollflokkun. Ef álit Alþjóðatollastofnunarinnar yrði ekki í samræmi við tollflokkun Skattsins þá kæmi til skoðunar að Skatturinn breytti tollflokkun á vörunni til samræmis við álit. Álit og úrskurðir Alþjóðatollastofnunarinnar víkja ekki til hliðar fyrri ákvörðunum Skattsins um tollflokkun. Þeir geta hins vegar breytt því hvernig Skatturinn tollflokkar vöru framvegis enda hafi ráðherra þegar brugðist við og gert nauðsynlegar breytingar á tollskránni þannig að hún samræmist túlkunum Alþjóðatollastofnunarinnar.

Álit Ríkisendurskoðunar vegna tillögu 5:

Ríkisendurskoðun telur að þær skýringar sem fram hafa komið hjá Skattinum og fjármála- og efnahagsráðuneyti um ráðstafanir og úrræði varðandi samræmda tollframkvæmd og úrlausn álitaefna komi til móts við tillögu embættisins.

RÍKISENDURSKOÐUN

Bríetartún 7, 105 Reykjavík | Glerárgata 34, 600 Akureyri
Sími 448-8800 | postur@rikisendurskodun.is | www.rikisendurskodun.is