



ÁFORM UM LAGASETNINGU

– sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr.

Málshæiti og nr.	Frumvarp til laga um breyting á tollalögum, nr. 88/2005. 36. mál á þingmálaskrá 149. löggjafarþings 2018–2019.
Ráðuneyti /verkefnisstjóri	Fjármála- og efnahagsráðuneytið.
Innleiðing EES-gerðar?	<input type="checkbox"/> Já <input checked="" type="checkbox"/> Nei
Dags.	10. desember 2019.

A. Úrlausnarefni

1. Forsaga máls og tilefni

Efni frumvarpsins verður sótt úr ýmsum áttum og eru tilefni ólík.

- A. **Heimildir til vinnslu persónuupplýsingar:** Hinn 19. október 2016 voru lög um aðgerðir stjórnvalda gegn skattsvikum o.fl., nr. 112/2016, samþykkt á Alþingi. Í ákvæði til bráðabirgða í lögum er kveðið á um skyldu ráðherra til að leggja lagafrumvarp fyrir Alþingi eigi síðar en á vörþingi 2019 þar sem kveðið verði á um heimildir tollyfirvalda til vinnslu persónuupplýsinga. Eins og ákvæðið gerir ráð fyrir skipaði ráðherra starfshóp til að undirbúa tillögur að heimildunum. Hópurinn er enn að störfum en gert er ráð fyrir að ljúki verkefninu í janúar 2019. Í frumvarpinu munu koma fram ákvæði sem byggja á tillögum hópsins.
- B. **Aðstaða til tolfertirlits:** Tollstjóri hefur það hlutverk að viðhafa eftirlit með innflutningi, umflutning og útflutningi á vörum og ferðum og flutningi fara til og frá landinu. Tilgangur eftirlitsins er í meginatriðum annars vegar að tryggja rétta álagningu aðflutnings- og útflutningsgjalda og hins vegar að gæta almannahagsmuna sem njóta verndar samkvæmt ákvæðum ýmissa laga, t.d. vopnalögum, lögum um bann við tilteknum frammistöðubætandi eignum og lyfjum, efnalögum og lögum um siglingavernd. Um þessar mundir fer tollskoðun fram við mjög mismunandi og oft erfiðar aðstæður. Skoðunin fer m.a. fram í húsnæði eigenda, umráðamanna eða þeirra aðila er annast afgreiðslu fara í reglubundnum ferðum á milli landa eða á leyfisskyldum geymslusvæðum. Í ljósi aukins innflutnings og fjölda geymslusvæða fyrir ótollafgreiddar vörur er svo komið að ekki er lengur hægt að tryggja fullnægjandi tolfertirlit með þeim hætti sem tíðkast hefur.
- C. **Rafræn afgreiðsla fara:** Hjá embætti tollstjóra hefur verið unnið að undirbúningi rafrænnar afgreiðslu fara, þ. á m. flutningaskipa sem koma hingað til lands. Farmenn njóta fríðinda þegar að aðflutningsgjöldum kemur á grundvelli ákvæða tollalaga og laga um gjald af áfengi og tóbaki. Hingað til hefur fríðindavarningur farmanna verið stimplaður við eftirlit um borð í fari áður en hann er fluttur í land. Tilgangur stimpilsins er að gera tollstjóra fært að afgreiða vörur sem með hljóta fríðindameðferð frá öðrum vöru. Vegna upptöku hinnar rafrænu afgreiðslu þarf að treysta grundvöll framkvæmdarinnar.
- D. **Móðurmjólk:** Með 1. gr. laga nr. 93/2018 var sú breyting gerð á tollskrá í viðauka I í tollalögum að búið var til sérstakt tollfrjálst tollskránumer fyrir móðurmjólk fyrir hvítvoðunga. Einu tilstriki er ofaukið í númerinu. Með frumvarpinu verður lögð til einföld lagfæring.

2. Hvert er úrlausnarefnið?

Um úrlausnarefnið vísast til umfjöllunar í 1. lið.

3. Að hvaða marki duga gildandi lög og reglur ekki til?

Í meginatriðum er vísað til umfjöllunar í 1. lið.

Heimildir til vinnslu persónuupplýsinga: Í ljósi friðhelgisákvæðis stjórnarskrár og ákvæða II. kafla laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga þurfa lagaheimildir að vera tryggðar til vinnslunnar. Meðal annars í ljósi innleiðingar reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2016/679 frá 27. apríl 2016 um vernd einstaklinga í tengslum við vinnslu persónuupplýsinga og um frjálsa miðlun slíkra upplýsinga og niðurfellingu tilskipunar 95/46/EB þarf að treysta grundvöll ákvæða um upplýsingavinnslu tollstjóra.

Aðstaða til tollefirlits: Ákvæði tollalaga um aðstöðu tollstjóra til tollefirlits eru nokkuð fátægleg enda börn síns tíma. Með því að skylda aðila til að tryggja tollstjóra nægilega aðstöðu eru lagðar íþyngjandi skyldur á viðkomandi. Í ljósi krafna lögmætisreglu stjórnisýsluréttarins verður það aðeins gert á grundvelli settra laga.

Rafræn afgreiðsla fara: Samkvæmt 1. sbr. 4. mgr. 27. gr. tollalaga er farmönnum skylt að gera tollstjóra skriflega grein fyrir varningi sem þeir hafa meðferðis til landsins hvort sem hann er undanþeginn aðflutningsgjöldum eður ei. Samkvæmt 31. gr. laganna getur ráðherra sett almenn skilyrði vegna upplýsingagjafarinnar og um tollefirlit með reglugerð. Þar sem til greina kemur að breyta framkvæmd eftirlits með innflutningi farmanna þykir rétt að styrkja reglugerðarheimild 31. gr. laganna.

Móðurmjólk: Gildandi lög standa fyrir sínu og frumvarpinu er ekki ætlað að hafa áhrif á efni þeirra. Vegna uppbyggingar og samræmis tollskrárinnar þykir hins vegar rétt að gera lagfæringu sem telja verður tæknilegs eðlis. Sú breyting verður aðeins gerð með settum lögum.

B. Markmið

1. Stefna hins opinbera á viðkomandi málefnasviði/málaflokki

Stefna hins opinbera í málaflokki tollamála kemur fram í undirbúningsgögnum tollalaga og ákvæðum laganna. Embætti tollstjóra gegnir mikilvægu hlutverki sem eftirlitsaðili með inn- og útflutningi og ferðum fara og manna inn á og út af íslensku tollsvæði. Embættinu er m.a. ætlað að vinna framþróun, hagræðingu og einföldun tollframkvæmdar, skilvirkri og árangursríkri tollstarfsemi og sem bestri þjónustu tollgæslunnar og stuðla að því að tollframkvæmdin verði sem hagfelldust fyrir atvinnulífið, almenning og samfélagið. Markmið tollalaga má í meginatriðum draga saman á þann hátt að tryggja ríkissjóði tekjur af inn- og útflutningi og almannahagsmunum vernd gagnvart innflutningi og för fara og manna inn á og út af íslensku yfirráðasvæði.

2. Markmið sem að er stefnt með lagasetningu í ljósi úrlausnarefnis og stefnu stjórnvalda

Með frumvarpinu verður stefnt að því að treysta möguleika tollstjóra til sinna hlutverki sínu á skilvirkan og öruggan hátt.

C. Leiðir

1. Ekkert aðhafst - hvaða afleiðingar hefði það?

Eins og fram hefur komið munu ákvæði frumvarpsins stefna að aukinni skilvirkni í tollframkvæmd. Ef ekkert væri aðhafst mundi sú skilvirkni ekki verða að veruleika.

2. Önnur úrræði en lagasetning sem metin hafa verið

Lagt hefur verið mat á að hvaða leyti væri unnt að koma þeim atriðum sem gert er ráð fyrir að komi fram í frumvarpinu fyrir í reglugerð. Niðurstaða þess mats er að eðlilegt og nauðsynlegt þykir að tekið verði á atriðunum með settum lögum.

3. Mögulegar leiðir við lagasetningu

Þar sem mörg þau efnisatriði sem ákvæði frumvarpsins munu snerta koma þegar með einum eða öðrum hætti fram í tollalögum þykir sú leið sem farin verður með frumvarpinu sú eina færa.

D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

1. Stutt lýsing á þeirri leið sem áformuð er og rökstuðningur fyrir henni

Um lýsingu á leiðinni og rökstuðning fyrir henni vísast til umfjöllunar í 1. lið A-liðar.

2. Helstu fyrirhuguðu breytingar á gildandi lögum og reglum, hvort heldur bætt er við eða fellt brott

Heimildir til vinnslu persónuupplýsinga: Að sinni má gera ráð fyrir að frumvarpið innihaldi tillögu um breytingu á ákvæðum 40. og 45. gr. tollalaga en þar er kveðið á um hlutverk tollstjóra og samvinnu embættisins við önnur stjórnvöld og stofnanir. Tilgangurinn verður að skýra hlutverk og skyldu tollstjóra til að safna upplýsingum, m.a. vegna áhættustjórnunar, og miðla þeim til annarra stjórnvalda sem fara með lögbundin verkefni sem tengjast eftirlitsviði embættisins. Þá má gera ráð fyrir að frumvarpið innihaldi tillögu þess efnis að nýrri grein verði bætt við lögina þar sem kveðið verði á um almennar heimildir tollstjóra til að vinna persónuupplýsingar þannig að þær gagnist á skilvirkan hátt í starfseminni.

Aðstaða til tolleftirlits: Gera má ráð fyrir að frumvarpið innihaldi m.a. tillögur um breytingu á 43., 66. og 91. gr. tollalaga. Í tillögunum verður m.a. kveðið á um aðgengi tollstjóra að myndavélakerfum og aðgang tollstjóra að fullnægjandi húsrými og búnaði í eigu á eftirlitsstað.

Rafræn afgreiðsla fara: Í frumvarpinu verður a.ö.l. lögð til breyting á reglugerðarheimild í 31. gr. tollalaga. Með breytingunni verður þannig tryggð nægileg stoð til setningar reglugerðarákvæða um fyrirkomulag tolleftirlits vegna varnings sem farmenn taka með sér til landsins. Þá verður grundvöllur rafræns eftirlits tryggður. Þá er líklegt að gera þurfi breytingar á heimildum tollstjóra til gjaldtöku.

Móðurmjólk: Í frumvarpinu verður lagt til að tilstríkt tollskrárnúmersins 0401.2008 í tollskrá í viðauka I við tollalög verði tvö í stað þriggja.

E. Samræmi við stjórnarskrá og þjóðarétt – aðrar grundvallarspurningar

1. Koma áformin inn á svið stjórnarskrár og þjóðréttarskuldbindinga?

Tillögur frumvarpsins um breytingu á ákvæðum tollalaga um gjafafríðindi og tollskrárnúmeri fyrir móðurmjólk hafa snertiflöt við 40. og 77. gr. stjórnarskrár.

Tillögur frumvarpsins um heimildir tollstjóra til vinnslu persónuupplýsinga snerta ákvæði 71. gr. stjórnarskrár og ákvæði laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

2. Varða áformin ákvæði EES-samningsins um ríkisaðstoð, tæknilegar reglur um vöru og fjarþjónustu eða frelsi til að veita þjónustu?

Á ekki við.

3. Er önnur grundvallarlöggjöf sem taka þarf tillit til?

Á ekki við.

F. Samráð

1. Hverjir eru helstu hagsmunaaðilar?

Ætla má að helstu hagsmunaaðilar vegna frumvarpsins verði einstaklingar og fyrirtæki. Gera má ráð fyrir að helstu hagsmunasamtök sem mundu láta sig ákvæði þess varða verði Neytendasamtökin, Samtök atvinnulífsins og Samtök verslunar og þjónustu. Þá má ætla að Félag skipstjórnarmanna hafi skoðun á ákvæðum um rafræna afgreiðslu fara.

2. Er skörun við stjórnarmálefni annarra ráðuneyta?

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið: Neytendamál (gjafafríðindi) og málefni landbúnaðar (móðurmjólk).

3. Samráð sem þegar hefur farið fram

Á ekki við.

4. Fyrirhugað samráð

Gert er ráð fyrir að áformaskjalið verði birt á samráðsgátt stjórnvalda Ísland.is. Sama á við um frumvarpsdrög.

G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er

1. Niðurstaða frummats á áhrifum, sbr. fylgiskjal

Frumvarpið mun einvörðungu innihalda tillögur sem snerta tollframkvæmd. Markmið þess verður að auka skilvirkni framkvæmdarinnar. Ekki er ástæða til að ætla að tillögurnar hafi áhrif á ríkissjóð. |

H. Næstu skref, innleiðing

1. Hefur verið gerð verkefnisáætlun fyrir frumvarpssmiðina?

Áætlað er að frumvarpið verði samið í janúar 2019 og drög að því birt á samráðsgátt stjórnvalda upp úr byrjun febrúar. Frumvarpið verður lagt fram á Alþingi í mars 2019.

2. Hvernig verður staðið að innleiðingu löggjafar? Hvað má gera ráð fyrir að þeir sem verða fyrir áhrifum, opinberar stofnanir/hagsmunaaðilar/almennigur, þurfi langan tíma til undirbúnings/aðlögunar?

Gert er ráð fyrir að ákvæði frumvarpsins taki að meginstefnu til gildi á vörþingi. Ákvæði um aðstöðu og búnað vegna tollefirlits munu hins vegar taka gildi 1. janúar 2020. Þannig verður þeim aðilum sem þurfa að vinna úrbætur gefið færi á að undirbúningi.

3. Hvaða forsendur þurfa að vera fyrir hendi til að lagasetning beri árangur?

Helstu forsenda þess að lagasetningin beri árangur eru a) að tollstjóra takist að afla og vinna þær upplýsingar sem nauðsyn krefur, b) að skilvirkni tollefirlits hjá eftirlitsskyldum aðilum aukist, og c) að unnt verði að koma við viðeigandi rafrænni afgreiðslu fara.

4. Mælikvarðar á árangur og útkomu

Helstu mælikvarðar árangurs verða:

- Fækkun álitamála tengdum upplýsingaöflun,
- Skilvirkara tollefirlit með eftirlitsskyldum aðilum,
- Full virkni rafrænnar afgreiðslu fara,

5. Hefur verið hugað að því að afla gagna til að meta árangur þegar þar að kemur?

Tollstjóri mun taka sama gögn og upplýsa ráðuneytið þannig að unnt verði að leggja mat á árangur. |

I. Annað

| |

J. Fylgiskjöl

- Mat á áhrifum lagasetningar – Frummat, sbr. eyðublað
- Önnur fylgiskjöl eftir atvikum |