



MINNISBLAÐ

Til: Hafnasamband Íslands
Frá: Óskar Sigurðsson hrl. og Fjölur Ólafsson lrl.
Dags: 3. nóvember 2025
Efni: Tollfrelsi erlendra skemmtiferðaskipa

1 Inngangur

- (1) Hafnasamband Íslands hefur óskað þess að LEX taki saman minnisblað um álitamál sem snúa að tollfrelsi erlendra skemmtiferðaskipa sem sigla um Ísland. Nánar tiltekið snúa þau álitamál að því hvort að tollfrelsi skemmtiferðaskipanna feli í sér ríkisaðstoð í skilningi EES-réttar, og ef svo hvort að skilyrði kunni að vera uppfyllt fyrir undanþágu frá reglum um bann við veitingu ríkisaðstoðar. Þetta minnisblað er í eðli sínu ákveðin „yfirborðsskoðun“ og snýr einkum að því að meta hvort tilefni sé til nánari greiningar, en því er ekki ætlað að gefa endanleg eða tæmandi svör við því hvort um sé að ræða ríkisaðstoð, og ef svo hvort skilyrði til undanþágu séu uppfyllt. Tilgangur minnisblaðsins er að koma hagaðilum að gagni við mat á hvort tilefni sé til að framkvæma ítarlegt mat á framangreindum álitamálum, og þá hvort rétt sé að framlengja núverandi fyrirkomulag á meðan það mat fer fram.

2 Tollfrelsi skemmtiferðaskipa við Ísland

- (2) Í b-lið 1. töluliðar 1. mgr. 6. gr. tollalaga nr. 88/2005 er kveðið á um að eftirfarandi vörur skuli vera tollfrjálssar: „Hæfilegar vistir og aðrar nauðsynjar í fari sem er í utanlandsferðum, enda verði þær áfram í farinu til neyslu og notkunar áhafnar og farþega.“ Þá segir í næsta málslíð ákvæðisins að „[t]ollfrelsi samkvæmt þessum lið tekur til skemmtiferðaskipa, skráðra erlendis, sem eru notuð í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili.“ Skemmtiferðaskipum er þannig veitt tollfrelsi í tengslum við svonefndar „hringsiglingar“, þar sem skipin sigla með farþega hringinn í kringum landið með viðkomu í nokkrum höfnum víðsvegar um landið á leiðinni. Rétt er að geta þess að samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 36. gr. laga nr. 50/1988 um virðisaukaskatt eru vörur, sem eru tollfrjálssar skv. 6. gr. tollalaga, einnig undanþegnar virðisaukaskatti við innflutning.
- (3) Með 22. gr. laga nr. 102/2023 var kveðið á um að sá seinni málslíður áður nefnds b-liðar, um að tollfrelsið taki einnig til skemmtiferðaskipa, skráðra erlendis, sem eru notuð í innanlandssiglingum í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili, falli brott 1. janúar 2026. Í skýringum við ákvæðið í greinargerð með frumvarpi til laganna segir: „Lagt er til að fellt verði brott ákvæði 2. málsl. b-liðar 1. tölul. 1. mgr. 6. gr. tollalaga, nr. 88/2005. Í tillögunni felst að skemmtiferðaskip, sem skráð eru erlendis en notuð eru í innanlandssiglingum hér við land í allt að fjóra mánuði á ári á hverju tólf mánaða tímabili, njóta ekki lengur tollfrelsis. Rekstraraðilum skipanna ber því að greiða aðflutningsgjöld af vistum og öðrum nauðsynjum sem koma með skipunum til landsins. Enn fremur ber

þeim að greiða aðflutningsgjöld af þeim vörum sem keypt eru fyrir skipin til nota fyrir farþega og áhöfn á meðan dvalið er hér við land.“ Þá kemur jafnframt fram í umfjöllun um tilgang og nauðsyn lagasetningar í greinargerð: „Lagt er til að felld verði brott ákvæði í tollalögum, nr. 88/2005, sem kveður á um tollfrelsi til handa skemmtiferðaskipum sem skráð eru erlendis en eru notuð í siglingum innan íslenska tollsvæðisins í allt að fjóra mánuði á hverju tólf mánaða tímabili. Að baki tillögunni búa samkeppnis- og jafnræðis-sjónarmið milli aðila, til að mynda gististaða og veitingahúsa, auk þess sem hér kann að vera um að ræða fjárhagslega hagsmuni fyrir ríkissjóð.“

- (4) Áður nefndu tollfrelsi var komið á með lögum nr. 42/2012, en um tilefni lagabreytingarinnar er fjallað í ræðu flutningsmanns breytingatillögu.¹ Ekki verður fjallað um þau rök ítarlega hér, en í grunninn snúa þau að því að vega á móti þeirri samkeppnishindrun sem var talin felast í landfræðilegri sérstöðu Íslands að vera fjarri öðrum landamærum. Þannig segir m.a. í ræðu flutningsmanns:

„Vandinn við þessa framkvæmd hefur verið sá að um leið og skipið siglir innan lands án þess að fara í útlenda höfn telst það vera í innanlandssiglingum, sem þýðir að það er tollskyld og þarf að greiða virðisaukaskatt og tolla af öllum aðföngum. Tollfrjáls sala er til að mynda ekki leyfið um borð. Í Evrópu gilda sömu lög og hér en þar hafa menn þann möguleika að fara inn á fríverslunareyjar eins og Guernsey t.d. eða milli landa eins og suðurstrandar Bretlands, Frakklands o.s.frv. Þá geta skipafélögin sagst hafa farið í útlenda höfn og þar með er ferðin í millilandasiglingum, tæknilega séð. Þessu er ekki þannig farið á Íslandi og þess vegna er samkeppnisstaða Íslands í þessu tilliti miklu lakari. Það væri að sjálfsgöðu hægt að nota Færeyjar sem millihöfn en það mundi lengja ferðalagið um um það bil 30 klukkustundir og yrði þar af leiðandi ekki eins góður kostur og mundi ekki standast samkeppni við aðra staði í námunda við okkur í Evrópu.“

- (5) Meðal þeirra raka sem hafa verið færð fram fyrir afnámi núverandi fyrirkomulags snúa að því að tollfrelsið kunni að fela í sér veitingu ríkisaðstoðar. Það þarf því að skoða vandlega hvort um ríkisaðstoð sé að ræða, og ef svo er hvort tilefni sé til breytinga á fyrirkomulaginu eða hvort landfræðilega sérstaða Íslands geti leitt til þess skilyrði kunni að vera uppfyllt til undanþágu frá reglum EES-samningsins um bann við ríkisaðstoð.

3 Telst tollfrelsið ríkisaðstoð í skilningi EES-samningsins?

- (6) Samkvæmt 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins er að finna þá meginreglu bann við veitingu ríkisaðstoðar, en þar segir að ef ekki sé kveðið á um annað í samningnum þá sé „hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.“ Hugtakið *ríkisaðstoð* er talið ná yfir hvers kyns fjárhagslega aðstoð eða hagræði sem fengin er frá hinum opinbera, hvort sem það er í formi beinna framlaga, bóta, ábyrgða, undanþága o.s.frv.
- (7) Þrátt fyrir að veiting ríkisaðstoðar sé almennt óheimilt þá getur slík aðstoð engu að síður talist samrýmanleg innri markaði EES í ákveðnum tilvikum. Þannig er í 2. mgr. 61. gr. að finna upptalningu á ríkisaðstoð sem telst samrýmast EES-samningnum, og í 3. mgr. 61. gr. er mælt fyrir um ríkisaðstoð sem getur talist samrýmanleg EES-samningnum.

¹ <https://www.althingi.is/alttext/140/05/r31134407.sgm>

- (8) Til þess að ráðstöfun teljist ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins þurfa fjögur skilyrði að vera uppfyllt:
- Í *fyrsta lagi* að aðstoðin sé veitt af hinu opinbera með ríkisfjármunum
 - Í *öðru lagi* verður fyrirtæki að hafa verið veitt efnahagslegt hagræði, þ.e. það verður að hafa notið fjárhagsleg ávinnings af aðstoð sem hefði annars ekki verið til staðar
 - Í *þriðja lagi* verður aðstoðin að vera sértæk, þ.e. að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða ákveðinni atvinnugrein
 - Í *fjórdða lagi* verður aðstoð að vera til þess fallin að raska samkeppni og hafa áhrif á viðskipti milli EES-ríkja
- (9) Í tilviki tollfrelsis skemmtiferðaskipa má segja að ívilnunin felist í afsali á gjöldum sem annars væru lögð á. Þá veitir tollfrelsið rekstraraðilum skipanna ótvírætt efnahagslegt hagræði með lækkun rekstrarkostnaðar. Þar sem rekstur skemmtiferðaskipa fer fram á alþjóðlegum markaði er ívilnun veitt á Íslandi sömuleiðis líkleg til að hafa áhrif á samkeppnisstöðu og viðskipti innan EES-svæðisins. Það má því leiða af því líkur að fyrsta, annað og fjórða skilyrðið séu uppfyllt. Meginálítaefnið snýr að þriðja skilyrðinu, þ.e. hvort aðgerðin sé sértæk.
- (10) Þegar kemur að mati á hvort tollfrelsi, sem í eðli sínu er skattaráðstöfun, telst sértækt þá er rétt að nefna að það er ekki einfalt að skilja á milli almennra og sértækra ráðstafana þegar kemur að ráðstöfunum sem tengjast skattlagningu. Þarf þá almennt að skoða hver sé hin almenna framkvæmd reglunnar sem er í gildi í viðkomandi ríki, hvort viðkomandi ráðstöfun víki frá hinu almenna kerfi, og hvort unnt sé að réttlæta frávík frá hinu almenna kerfi með vísan til eðlis eða almenns fyrirkomulags þess. Dómstólar hafa túlkað þetta nokkuð þröngt, en þörf er á heildstæðu mati hverju sinni.
- (11) Að mati undirritaðra er fullt tilefni til að framkvæma nánari greiningu á tollfrelsisfyrirkomulaginu með hliðsjón af framangreindu. Ef talið yrði að umrætt fyrirkomulag uppfylli skilyrði þess að teljast ríkisaðstoð, þá mætti jafnframt taka til skoðunar hvort unnt sé að gera breytingar á fyrirkomulaginu.

4 Mögulegar undanþágur frá banni við ríkisaðstoð

- (12) Eins og áður segir þá kann tiltekin ríkisaðstoð að teljast samrýmanleg EES-samningnum og því heimil. Ef talið yrði að tollfrelsi skemmtiferða skipa feli í sér ríkisaðstoð, sbr. fyrri umfjöllun, þarf að taka til skoðunar hvort undanþága frá banni 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins komi til greina.
- (13) Í þessu samhengi hafa þau rök verið nefnt að með tollfrelsi skemmtiferðaskipa sé verið að leiðrétta landfræðilega samkeppnishindrun sem er til staðar vegna stöðu Íslands sem landfræðilega einangraðrar eyjar er skortir nálægð við önnur ríki. Þannig liggur fyrir að annars staðar innan EES-svæðisins er nánast ómögulegt fyrir skemmtiferðaskip sem siglir meðfram stranglengju meginlandsins að fara ekki yfir landamæri og hafa viðkomu í höfn annars ríkis. Í öllu falli er mjög einfalt að skipuleggja siglingu með þeim hætti annars staðar en á Íslandi, en í tilfalli Íslands myndi skemmtiferðaskip þurfa að sigla til Grænlands eða Færeyja til að sigling sé orðin utanlandsferð og vistir og aðrar nauðsynjar í því tollfrjálsar. Samkvæmt upplýsingum frá Hafnasambandi Íslands eru þegar vísbendingar um að skemmtiferðaskip sem hafa hingað til sinnt siglingum í kringum landið, með viðkomu í höfnum víðsvegar um landið á leið sinni, ætli sér að breyta ferðum sínum

til að undirbúa fyrirhugað afnám tollfrelsisins. Í stað þess að koma við í þeim höfnum sem áður var komið við á landsbyggðinni verður nú siglt til Grænlands eða Færeyja til að skipin geti notið tollfrelsis. Segja má að slíkt hafi auðsjáanlega óæskileg umhverfisáhrif með meiri olíunotkun, auk þess sem hafnir á landsbyggðinni sem áður sinntu þessum skipum verða af mikilvægum tekjum. Spurning er þá hvort þessi ætlaða landfræðilega sérstaða Íslands myndi nægja til að heimila mætti undanþágu á grundvelli 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins.

- (14) Þótt landfræðileg sérstaða ein og sér ráði ekki úrslitum um hvort ráðstöfun teljist ríkisaðstoð eða ekki, þá kann slíkt að hafa áhrif þegar kannað er hvort undanþága 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins komi til greina. Ljóst er að landfræðilegar aðstæður eru rök sem líta verður til í því samhengi, sbr. til hliðsjónar *dómur EFTA dómstólsins í máli E-6/98*.² Það þarf því að kanna nánar þau rök að tollfrelsið sé í raun nauðsynleg leiðrétting á náttúrulegri samkeppnishindrun, frekar en ívilnun sem skekki samkeppni. Í því samhengi kæmi t.d. til skoðunar undantekning á þeim grundvelli að aðstoð sé nauðsynlegt til að vinna gegn landfræðilegum ókostum svæðisins, en landfræðilegar aðstæður eru meðal þess sem unnt er að líta til við beitingu á 3. mgr. 61. gr. EES-samningsins. Þá hefur sérstaða afskekkt svæða verið útfærð að nokkru leyti í reglugerð (ESB) nr. 651/2014. Sú staðreynd að útgerðir breyti siglingaleiðum til að komast hjá neikvæðum áhrifum af afnámi tollfrelsisins, með tilheyrandi efnahagslegu tjóni fyrir íslenskar hafnir og neikvæðum umhverfisáhrifum, kann að styðja þá ályktun að raunveruleg samkeppnishindrun sé fyrir hendi sem aðstoð gæti spornað við. Þá kæmi einnig til skoðunar hvort skilgreina mætti þá þjónustu sem tollfrelsinu er ætlað að tryggja sem þjónustu í almannapágu, á grundvelli 2. mgr. 59. gr. EES-samningsins. Jafnframt kæmi til skoðunar c-liður 3. mgr. 61. gr. EES samningsins, sem kveður á um mögulega undanþágu fyrir aðstoð til að greiða fyrir þróun ákveðinna greina efnahagslífsins eða ákveðinna efnahagssvæða enda hafi hún ekki svo óhagstæð áhrif á viðskiptaskilyrði að stríði gegn sameiginlegum hagsmunum.
- (15) Að mati undirritaðra er ekki hægt að fullyrða um það á þessu stigi hvort undanþága gæti fengist eða ekki. Í ljósi þeirra óvissu sem er til staðar hvað þetta varðar, og þeirra hagsmuna sem eru undir, þykir óhætt að mæla með því að nánari greining sé framkvæmd.

5 Niðurstaða

- (16) Með vísan til framangreinds er hér talið að vafi sé til staðar um hvort núverandi fyrirkomulag tollfrelsis feli í sér ríkisaðstoð. Nauðsynlegt er að framkvæma nánari greiningu á því, en verði niðurstaða slíkrar greiningar sú að um ríkisaðstoð sé að ræða kæmi til skoðunar (i) hvort útfæra megi það fyrirkomulag með öðrum hætti eða (ii) hvort unnt sé að fá undanþágu frá banni við veitingu ríkisaðstoðar. Í ljósi óvissu sem er til staðar um þetta atriði, og þeirra miklu hagsmuna sem eru undir, þykir óhætta að segja að flest mæli með því að núverandi fyrirkomulag sé framlengt á meðan frekari greining fer fram.

- ÓS / FÓ

² E-6/98, mgr. 39: „The policy considerations mentioned by the Applicant, seen in the light of the special geographic and harsh weather conditions of the Nordic countries, may instead be taken into account by the EFTA Surveillance Authority in its assessment under Article 61(3) EEA.“