



Nefndasvið Alþingis  
b.t. atvinnuveganefndar  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

Reykjavík, 6. maí 2024

**Efni: Umsögn um frumvarp um breytingar á ýmsum lögum vegna eftirlits og leyfisveitinga Orkustofnunar (þjónustugjöld)**

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „**samtökin**“) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingar á ýmsum lögum vegna eftirlits og leyfisveitinga Orkustofnunar (þjónustugjöld), 898. mál. Samandregið styðja SI framgang málsins en óska eftir að koma eftirfarandi ábendingum á framfæri.

Eins og fram kemur í greinargerð með frumvarpinu er með því lagt til að mælt verði fyrir um heimildir til töku þjónustugjalda vegna vinnu Orkustofnunar við afgreiðslu leyfisumsókna vegna auðlindanýtingar, afgreiðslu leyfa og eftirlit með þeim en Orkustofnun er falið eftirlits- og leyfisveitingarhlutverk í ýmsum lögum sem varða nýtingu auðlinda.

Þá segir í 2. kafla greinargerðar með frumvarpinu að frá þeim tíma sem liðið hefur frá yfirfærslu leyfisveitinga frá ráðherra til Orkustofnunar, og reifað er nánar í frumvarpinu, hafi umsvif verkefna og þróun í stjórnábyrgð málaflokksins leitt til þess að Orkustofnun skortir fullnægjandi fjármögnun þessara verkefna til að geta sinnt þeim nægilega vel. Er því lögð til í frumvarpinu heimild Orkustofnunar til töku þjónustugjalda samkvæmt gjaldskrá, sbr. umfjöllun í 4. kafla frumvarpsins.

Eins og fram kemur í 5. kafla frumvarpsins sendu SI umsögn um áform um þá lagasetningu sem hér er til umfjöllunar. Í umsögninni áréttuðu samtökin ábendingar eftirlits- og úrskurðaraðila, s.s. umboðsmanns Alþingis og úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, um innheimtu þjónustugjalda. Að teknu tilliti til umfjöllunar í áður nefndum 2. kafla hvað varðar skort á fullnægjandi fjármögnun Orkustofnunar, og vísað er til að framan, er full ástæða til að áréttu enn og aftur fyrri ábendingar í umsögn SI. Vísast hér m.a. sérstaklega til ábendinga í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið [2019](#) þar sem segir m.a. eftirfarandi á bls. 52:

„Tengt því álitaefni eru mörkin milli skatta og þjónustugjalda og ég hef talið mig merkja nýja þróun í þessum málum á allra síðustu árum, einkum í tengslum við gjaldtöku fyrir opinbert eftirlit. Í þessum efnum virðist sem löggjafinn og stjórnvöld séu að fjarlægjast þann kjarna þjónustugjalda sem felur í sér að borgarinn eigi einungis að greiða fyrir þá þjónustu sem hann fær frá stjórnvaldinu í umræddu tilviki. **Þannig virðist sem borgararnir séu í auknum mæli látnir greiða fyrir**



**störf stjórnvalda sem fela í sér rækslu lögbundinna verkefna þeirra og þá með greiðslum sem felldar eru undir þjónustugjöld** [feititletrun SI]. Tilfni þess að ég hef staðnæmst við þetta atriði eru þær ströngu kröfur lögmætisreglunnar, sem dómstólar hér á landi hafa mótað, þegar kemur að mörkum þjónustugjalda og skatta. Þar vaknar sú spurning hvort í einhverjum þessum tilvikum þurfi að koma til lagaheimild sem uppfyllir kröfur stjórnarskrárinnar um skattlagningarheimild, þ.e. ef löggjafinn vill fella umræddan almennan kostnað á þá sem eftirlitið beinist að [...].“

Þá má ráða af álitum umboðsmanns Alþingis að gera verður strangar kröfur um hvaða þjónustu þjónustugjöldum er ætlað að standa undir, s.s. að það ríki **gagnsæi** og **fyrirsjáanleiki** um innheimtu slíkra gjalda. Hefur umboðsmaður þannig bent á að þegar löggjafinn tekur þá ákvörðun að veita stjórnvaldi lagaheimild til töku þjónustugjalda verður á grundvelli sjónarmiða um réttaröryggi borgaranna að gera tilteknar kröfur til framkvæmdar viðkomandi stjórnvalds á fyrirmælum gjaldtökuheimildarinnar. Ef orðalag lagaákvæða og lögskýringargögn gefa ekki skýra og glögga vísbendingu um þá kostnaðarliði sem ákvæði heimila að taka gjöld fyrir verður viðkomandi stjórnvald í fyrsta lagi að afmarka með skýringu á ákvæðinu, t.d. með samanburðarskýringu við önnur ákvæði laganna um hlutverk og starfsemi viðkomandi stofnunar og lögskýringargagna, hvaða kostnaðarliðir yrðu taldir falla undir gjaldtökuheimildina. Þegar stjórnvald hefur lokið afmörkun sinni að þessu leyti leiðir eðli lagaákvæðisins sem einfaldrar heimildar löggjafans til töku þjónustugjalda til þess að stjórnvald þarf að taka til við að reikna út með traustum og vönduðum hætti umfang fjárhæðar einstakra kostnaðarliða. Hefur umboðsmaður þannig lagt áherslu á að slíkur útreikningur og gögn þar um verða að liggja fyrir áður en innheimta gjalda á grundvelli viðkomandi lagaheimildar, m.a. með setningu gjaldskráa, fer fram.

Vísast í þessu samhengi einnig til álita umboðsmanns Alþingis í málum nr. 1659/1996, 2089/1997 og 2534/1998 þar sem umfjöllun er um álitamál tengt innheimtu þjónustugjalda sem og þeirra sjónarmiða sem slík innheimta grundvallast á. Þessu til viðbótar vísast hér einnig til úrskurða úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála í málum nr. 43/2021 og 15/2023.

Þá ítreka SI að innheimta þjónustugjalda er ekki skattlagningarheimild í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og því er verður að leggja til grundvallar að almennt er **óheimilt að byggja fjárhæðir gjaldskrár, sem settar eru á grundvelli þjónustugjalda, á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun.**

SI telja að huga þurfi sérstaklega að þessum álitamálum við útfærslu á heimildum opinberra aðila, í þessu tilviki Orkustofnunar, til innheimtu þjónustugjalda og að slík útfærsla, jafnt í lögum og framkvæmd, verði ekki til þess fallin að auka á hættu á misbeitingu slíkrar heimildar á þá vegu að sú heimild verði nýtt til almennrar tekjuöflunar. Fjármögnun lögbundinna verkefna opinberra aðila, sem og rekstur stofnana, ber að meginstefnu til að tryggja á grundvelli fjárlaga hverju sinni. Því er mikilvægt að Alþingi tryggji að sú heimild sem hér er lögð til innheimtu þjónustugjalda hafi ekki í för með sér



hættu á skörun þeirri sem að framan er getið og muni að öllu leyti uppfylla almennar kröfur um innheimtu þjónustugjalda.

Að gefnu tilefni vekja SI athygli atvinnuveganefndar á sérstöku verkefni umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneytis um meðferð og afgreiðslu umsókna leyfa til nýtingar auðlinda sem þegar liggja fyrir hjá Orkustofnun, sbr. [frétt](#) á heimasíðu ráðuneytisins frá 12. apríl sl. Eins og þar kemur fram er markmið verkefnisins að vinna kerfisbundið að því að afgreiða allar umsóknir sem teljast vera afgreiðsluhæfar og koma á eðlilegu jafnvægi á afgreiðslu leyfa miðað við fyrirliggjandi umsóknir. Því er ljóst að veruleg stjórnsýsluleg slagsíða er til staðar hvað varðar afgreiðslu Orkustofnunar á leyfisumsóknum. Átaksverkefnið tengist heildstæðri úttekt og endurmati á ferli við leyfisveitingar og snýst um skilvirkni leyfisveitinga á sviði umhverfis- og orkumála með endurhönnun ferla, endurskoðun regluverks, stafrænum lausnum og breytingum á verklagi. Markmiðið er að einfalda og stytta vinnslutíma og tryggja um leið gæði og gagnsæi þessara ferla.

SI telja í ljósi þessa verulega óvissu vera upp hvað varðar ásættanlega meðhöndlun Orkustofnunar á leyfisumsóknum. Að mati SI er mikilvægt að eyða allri óvissu sem uppi er um þessi mál, og reifuð eru í tilvísaðri frétt, og tryggja bættu skilvirkni sem um leið mun hafa áhrif á mat á það hvað telst eðlilegt endurgjald fyrir þá lögbundnu þjónustu sem Orkustofnun ber að veita og verkefni kalla á hverju sinni.

Samandregið leggjast SI ekki gegn markmiði fyrirliggjandi frumvarps um þjónustugjöld Orkustofnunar að gættum þeim sjónarmiðum sem að framan greinir. Þá leggja SI einnig sérstaka áherslu á að vinna við boðaða gjaldtöku verði unnin samhliða þeirri vinnu sem framundan er hvað varðar sameiningu Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar, sbr. 585. mál, að teknu tilliti til þess hagræðis sem sú sameining kann að hafa í för með sér við útgáfu leyfa og eftirfylgni með framkvæmd þeirra leyfa.

Að öðru leyti eru ekki gerðar frekari athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp til laga. Samtökin áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllt,  
f.h. Samtaka iðnaðarins,

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson'.

---

Lárus M. K. Ólafsson,  
sérfræðingur á sviði umhverfis- og orkumála