



Umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti  
Skuggasundi 1  
101 Reykjavík  
[urn@urn.is](mailto:urn@urn.is)

Sent á Samráðsgátt

Reykjavík, 18. október 2023

## Efni: Umsögn SI áform áform um lagasetningu um þjónustugjöld Orkustofnunar

Samtök iðnaðarins (hér eftir „SI“ eða „samtökin“) vísa til máls nr. 184/2023, á samráðsgátt Stjórnarráðsins, þar sem kynnt eru til umsagnar áform um lagasetningu um þjónustugjöld Orkustofnunar. Í kynningu um málið segir að á þeim rúma áratug sem liðinn er frá yfirfærslu leyfisveitingarhlutverks frá ráðherra til Orkustofnunar, á sviði auðlindalöggjafar þeirrar sem vísað er til í málinu, hafi engar uppfærslur verið gerðar á þeim lagabálkum. Þá segir að ákvæði um gjaldtöku vegna leyfisveitinga og eftirlits séu bæði úrelt og/eða ekki til staðar.

SI benda á, burtséð frá upplýsingum í kafla C.2., að boðaðar breytingar munu hafa áhrif á fleiri aðila en eingöngu orkuvinnslufyrirtæki enda taka þær breytingar einnig til ákvæða laga um eignarrétt íslenska ríkisins á auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990, og lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998. SI gæta hagsmuna fyrirtækja sem m.a. starfa við efnistöku og vatnsnýtingu og fellur undir framangreinda lagabálka. SI telja því mikilvægt að víkka enn frekar upptalningu á hagaðilum áður en vinna fer fram við gerð frumvarpsdraga og gætt verði að samráði við alla hlutaðeigandi gjaldskylda aðila.

Vísast hér einnig til handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarps, frá árinu 2007<sup>1</sup>, þar sem ítrekað er mikilvægi þess að eiga samráð við hagsmunaaðila við gerð frumvarpa, sbr. m.a. kafla 4.3, bls. 10-11, og sér í lagi þegar um þýðingarmiklar breytingar er að ræða. Til marks um slíkar breytingar er á bls. 10 vísað til tilvika á við ef um nýja stefnumörkun er að ræða, sem horfir til breytinga á viðkomandi málefnasviði, **nýjar skyldur eru lagðar á einstaklinga, atvinnulíf, sveitarfélög o.s.frv.**, réttindi framangreindra aðila eru aukin eða þau skert og loks að fyrirhugaðar breytingar snerta marga. Óneitanlega eiga þessi sjónarmið að fullu við í máli þessu og þá sér í lagi þau sjónarmið sem hér eru feitletruð að framan.

SI leggja ekki gegn því að nauðsynlegar breytingar verði gerðar á lögum til að tryggja að opinberar stofnanir, s.s. Orkustofnun í þessu tilviki, geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Þessu til viðbótar hafa SI einnig áður lýst yfir mikilvægi þess að heildræn endurskoðun

---

<sup>1</sup> [https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok\\_lagafrumvorp.pdf](https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/utgefidefni/handbok_lagafrumvorp.pdf)



verði gerð á regluverki um Orkustofnun, sem nú stendur yfir í samræmi við áform um sameiningu Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar. Kemur þá til álita hvort aukið hagræði og skilvirkni kunni að felast í mótun boðaðrar gjaldskrár samhliða vinnu við sameiningu umræddra stofnana. Getur sú sameining þannig óneitanlega haft í för með sér aukið hagræði og skilvirkni er kemur að vinnuframlagi við þá vinnu sem hér um ræðir og til stendur að koma á greiðsluskyldu fyrir.

Að gefnu tilefni telja SI einnig mikilvægt að gæta, við vinnu við gjaldskrá og þ.a.l. innheimtu þjónustugjalda, að ábendingum eftirlits- og úrskurðaraðila, s.s. umboðsmanns Alþingis og úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, um slíka gjaldheimtu.

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** [feitiletrun SI]. Tilefni 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 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.

Samandregið leggjast SI ekki gegn boðuðum áformum um lagasetningu 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 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.

SI gera ekki frekari athugasemdir við málið að svo stöddu. Er framangreindum ábendingum hér með komið á framfæri við umhverfis-, orku- og loftslagsráðuneyti.

Virðingarfyllst,  
f.h. Samtaka iðnaðarins

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Lára M. K. Ólafsson', is written over a horizontal line.

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