

154. löggjafarþing 2023–2024.
Þingskjal x — x. mál.
Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingar á ýmsum lögum vegna eftirlits og leyfisveitinga Orkustofnunar (þjónustugjöld)

Frá umhverfis-, orku- og loftslagsráðherra.

I. KAFLI

Breyting á raforkulögum nr. 65/2003.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 31. gr.

- Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: Gjaldtaka vegna raforkueftirlits.
- Í stað orðsins „eftirlits“ í 1. mgr. kemur: raforkueftirlits.

2. gr.

33. gr. laganna orðast svo:

Fyrir leyfi sem Orkustofnun veitir á grundvelli 4. gr. laga þessara og fyrir eftirlit sem stofnuninni er falið skv. 4., 5. og 6. gr. er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyptrar þjónustu, útgáfu leyfis og eftirlit.

Fyrir leyfi til að reisa og reka dreifikerfi sbr. 13. gr. og leyfi til að stunda raforkuviðskipti sbr. 18. gr. er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning og afgreiðslu leyfis.

Gjöld samkvæmt þessari grein skulu vera í samræmi við gjaldskrá sem staðfest skal af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Gjöld samkvæmt þessari grein eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu.

3. gr.

Á eftir 20. gr. laganna kemur ný grein, sem verður 20. gr. a og orðast svo ásamt fyrirsögn:

20. gr. a

Gjaldtaka.

Fyrir leyfi sem Orkustofnun veitir á grundvelli 4., 6. og 34. gr. laga þessara, og fyrir eftirlit sem stofnuninni er falið, er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem staðfest skal af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Gjald skv. 1. mgr. má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyprar þjónustu, útgáfu leyfis og eftirlit.

Gjöld Orkustofnunar skv. þessari grein eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

III. KAFLI

Breyting á lögum nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins.

4. gr.

Á eftir 6 gr. laganna kemur ný grein, svohljóðandi ásamt fyrirsögn, og breytist greinatala samkvæmt því:

7. gr.

Gjaldtaka.

Fyrir leyfi sem Orkustofnun veitir á grundvelli 2. og 3. gr. laga þessara, og fyrir eftirlit sem stofnuninni er falið, er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem staðfest skal af ráðherra og birt í B-deild Stjórnartíðinda.

Gjald skv. 1. mgr. má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyprar þjónustu, útgáfu leyfis og eftirlit.

Gjöld Orkustofnunar skv. þessari grein eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

IV. KAFLI

Breyting á vatnalögum nr. 15/1923.

5. gr.

Við 146. gr. bætist málsgrein svohljóðandi:

Gjöld skv. þessari grein eru aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar.

V. KAFLI

Breyting á lögum nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs.

6. gr.

34., 35. og 36. tölul. 11. gr. falla brott.

VI. KAFLI

Gildistaka.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Orkustofnun er falið eftirlits- og leyfisveitingarhlutverk í ýmsum lögum sem varða nýtingu auðlinda. Helst ber að nefna lög nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins (hafsbotslög), lög nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu (auðlindalög), raforkulög nr. 65/2003 og vatnalög nr. 15/1923. Með lögum nr. 131/2011 um breytingu á ýmsum lögum vegna fullgildingar Árósasamningsins voru gerðar ýmsar breytingar á ákvæðum laga sem vörðuðu veitingu, endurskoðun og afturköllun leyfa vegna framkvæmda sem háðar voru umhverfismati. Meðal annars var leyfisveitingarvald fært frá ráðherra til viðeigandi undirstofnunar. Tók þá Orkustofnun við hlutverki leyfisveitanda frá ráðherra samkvæmt lögum nr. 57/1998, um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, raforkulögum nr. 65/2003, vatnalögum nr. 15/1923, lögum nr. 73/1990, um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins og raforkulaga nr. 65/2003. Utan vatnalaga, þar sem kveðið er á um heimild til töku þjónustugjalds í 146. gr., fylgdu yfirfærslunni ekki heimildir til gjaldtöku vegna leyfisveitinga eða eftirlits Orkustofnunar.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Á þeim tíma sem liðið hefur frá yfirfærslu leyfisveitinga frá ráðherra til Orkustofnunar sem rakin er í 1. kafla hafa ákvæðin staðið óbreytt. Á sama tíma hafa umsvif verkefna og þróun í stjórnáslu málaflokksins leitt til þess að Orkustofnun skortir fullnægjandi fjármögnun þessara verkefna til að geta sinnt þeim með nógu fullnægjandi hætti. Ráðuneytið telur brýnt að framangreind lög feli í sér lagastoð fyrir heimild Orkustofnunar til töku þjónustugjalda vegna vinnu við leyfisumsóknir vegna auðlindanýtingar, útgáfu leyfa og eftirlits með þeim.

3. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru tryggðar heimildir Orkustofnunar til að innheimta gjöld í samræmi við kostnað af leyfisveitingu og eftirliti. Tekið er mið af ákvæði 146. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Gjöld fyrir leyfi samkvæmt lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu og lögum nr. 73/1990 um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins eru í dag innheimt samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Fjárhæðirnar sem þar koma fram eru ekki í samræmi við kostnað af vinnu við afgreiðslu viðkomandi leyfisumsókna.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Með frumvarpinu er mælt fyrir um heimild Orkustofnunar til töku þjónustugjalda samkvæmt gjaldskrá. Í 77. gr. stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 segir að skattamálum skuli skipað með lögum. Ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Almenn er óheimilt að taka gjald fyrir afgreiðslu eða úrlausn stjórnvalda nema lög heimili slíkt sérstaklega. Þjónustugjöld eru ólík sköttum að því leyti að þeim er ætlað að standa undir kostnaði við tiltekna þjónustu sem er veitt gjaldanda en skattar eru lagðir á vegna almennrar tekjuöflunar ríkisins. Af þeim sökum verða þjónustugjöld að meginreglu aðeins lögð á samkvæmt sérstakri lagaheimild. Ákvörðun um fjárhæð

þjónustugjalds verður almennt að byggjast á traustum útreikningi eða skynsamlegri áætlun á þeim kostnaði sem hlýst af því að veita umrædda þjónustu.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda þann 4. október 2023 (mál nr. 184/2023) með frest til athugasemda til 18. október 2023. Umsagnir bárust frá Samtökum iðnaðarins, Samorku og Landsvirkjun.

Í umsögn Samtaka iðnaðarins segir að samtökin leggist ekki gegn því að gerðar verði nauðsynlegar breytingar á lögum til að tryggja að opinberar stofnanir geti sinnt lögbundnu hlutverki sínu. Samtökin velja því upp hvort að aukið hagræði og skilvirkni kunni að felast í mótun boðaðrar gjaldskrár samhliða vinnu við sameiningu Orkustofnunnar og Umhverfisstofnunar sem nú stendur yfir. Samtökin telja 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. Vísa samtökin sérstaklega til umfjöllunar í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2019. Einnig ítreka SI að innheimta þjónustugjalda er ekki skattlagningarheimild í merkingu 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944 og því almennt óheimilt að byggja fjárhæðir gjaldskrár, sem settar eru á grundvelli þjónustugjalda, á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun. Í umsögn Samorku segir m.a. að horfa þurfi til fyrirhugaðrar sameiningar stofnana sbr. frumvarp til laga um Loftslagsstofnun. er tekið fram að mikilvægt sé að þjónustugjöldum sé stillt í hóf og skýrt afmarkað í lögum til hvaða verkefna þeim sé ætlað að renna. Þar sem Orkustofnun hafi þegar heimild til að innheimta gjöld til að standa undir kostnaði við raforkueftirlit stofnunarinnar sé mikilvægt að fullnægjandi fjárhagslegur aðskilnaður sé milli ólíkra verkefna, þannig að skýrt sé í framkvæmd hvaða kostnaði viðkomandi þjónustugjald mætir. Þá þurfi að huga að því hvernig eftirlit með innheimtu gjalda verði háttáð, birtingu og kynningu á þjónustugjöldum, viðbrögð við ábendingum og kvörtunum og ferli við endurskoðun gjaldskrár. Þá þyrfti að mati Samorku að framkvæma reglulega úttekt á því hvernig gjöld hafi verið innheimt og hvort markmiðum um bættu þjónustu við umsækjendur hafi verið náð. Landsvirkjun tekur undir markmið áformanna um lagasetningu, þ.e. að stuðla að gagnsærra ferli leyfisveitinga ásamt því að þjónusta við umsækjendur verði bætt. Landsvirkjun bendir á að gæta þurfi vel að því að kostnaður verði fyrirsjáanlegur gagnvart umsækjanda. Upplýsa þurfi umsækjendur vel um hvað teljist fullnægjandi leyfisumsóknir og athuga sérstaklega gagnsæi í gjaldtöku vegna eftirlits. Enn fremur sé mikilvægt að haldið verði vel utan um tímaskráningar vegna leyfisveitinga og að það renni til viðkomandi starfsemi innan stofnunarinnar.

Að mati ráðuneytisins má taka undir framangreind sjónarmið og tekur frumvarpið mið af þeim.

[Hér kemur umfjöllun um samráð um drög að frumvarpi]

6. Mat á áhrifum.

Áformin varða heimild til töku þjónustugjalda vegna vinnu við leyfisumsóknir vegna auðlindanýtingar, útgáfu leyfa og eftirlits með þeim. Gróft áætlað yrðu tekjur Orkustofnunar vegna þessara breytinga á bilinu 6 – 13 mkr. að meðaltali á ársgrundvelli, allt eftir umfangi leyfisumsókna og með þeim forsendum að umsóknir sem berast séu fullnægjandi frá fyrstu hendi og því gert ráð fyrir lágmarks vinnuframlagi. Gert er ráð fyrir að verðskrá muni þróast

á næstu árum til að endurspegla betur raunvinnuframlag stofnunarinnar. Ljóst er því að gjaldtaka sem þessi mun ekki fjármagna að fullu þá vinnu sem leyfisveitingar krefjast í raun innan stofnunarinnar, en slík gjaldtaka mun skila sér í möguleikum til að bæta þjónustu stofnunarinnar með því að geta brugðist við álagspunktum í leyfisveitingum með auknu vinnuframlagi og/eða sækja utanaðkomandi þjónustu. Með því að taka gjald í samræmi við veitta þjónustu er stuðlað að gagnsærra ferli. Jafnframt hefur Orkustofnun þá tök á að bæta þjónustu við umsækjendur, þ.m.t. með styttri afgreiðslutíma erinda sem stofnuninni berast. Einnig er stuðlað að því að fjárheimildum stofnunarinnar sé að öðru leyti varið með gagnsærri og fyrirsjáanlegri.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 31. gr. raforkulaga nr. 65/2003 er mælt fyrir um svokallað raforkueftirlitsgjald. Um er að ræða sem lagt er á flutningsfyrirtæki og dreifiveitur og ætlað er að standa undir framkvæmd raforkueftirlits skv. 2. og 3. mgr. ákvæðisins. Lagt er til að orðalagið verði skýrt um að gjaldinu sé ætlað að standa undir raforkueftirliti. Til að standa undir eftirlitsverkefnum sem ekki teljast til raforkueftirlits má því taka gjald samkvæmt gjaldskrá.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 33. gr. raforkulaga nr. 65/2003. Ákvæðið mælir fyrir um föst gjöld í krónutölum fyrir veitingu leyfa. Ákvæðið hefur ekki tekið breytingu frá gildistöku laganna.

Í 1. mgr. er lagt til að í ákvæðinu verði mælt fyrir um heimild til að taka gjald samkvæmt gjaldskrá vegna leyfisafgreiðslu virkjunarleyfa skv. 4. gr. og eftirlit Orkustofnunar vegna slíkra leyfa.

Í 2. mgr. er lagt til að heimilt verði að taka gjald samkvæmt gjaldskrá fyrir afgreiðslu leyfa til að reisa og reka dreifikerfi sbr. 13. gr. laganna og leyfi til að stunda raforkuviðskipti sbr. 18. gr. Heimild skv. 2. mgr. nær aðeins til gjalds fyrir leyfisveitingu en raforkueftirlitsgjaldi er ætlað að standa undir eftirliti með slíkum leyfum.

Um 3. og 4. gr.

Með 3. og 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu annars vegar. Horft er til framsetningar 146. gr. vatnalaga auk þess sem fram kemur að gjöldin séu aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar. Að öðru leyti vísast til almennrar umfjöllunar í greinargerð.

Um 5. gr.

Lagt er til að við 146. gr. vatnalaga nr. 15/1923 bætist málsgrein sem tilgreini að gjöld samkvæmt greininni séu aðfararhæf án undangengins dóms eða sáttar. Ákvæðið þarfnast ekki frekari skýringa.

Um 6. gr.

Lagt er til að 34., 35. og 36. töluliðir 11. gr. laga nr. 88/1991 um aukatekjur ríkissjóðs falli brott. Til nánari skýringa vísast til framangreindrar umfjöllunar um meginefni frumvarpsins.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.