

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. laganna.

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

2. gr.

33. gr. laganna orðast svo:

Fyrir leyfi sem Orkustofnun veitir á grundvelli 4. gr. 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 aðkeyprar þjónustu, afgreiðslu leyfis og eftirlits með leyfishöfum.

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 ráðherra staðfestir og birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Upphæð gjalda samkvæmt gjaldskrá skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal byggð á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds byggist á.

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

II. KAFLI

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

3. gr.

Á eftir 20. gr. laganna kemur ný grein, 20. gr. a, ásamt fyrirsögn, svohljóðandi:

Gjaldtaka.

Fyrir leyfi sem Orkustofnun veitir á grundvelli 4., 6. og 34. gr. og fyrir eftirlit sem stofnuninni er falið skv. 21. gr. er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyprar þjónustu, afgreiðslu leyfis og eftirlits með leyfishöfum.

Gjald skv. 1. mgr. skal vera í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Upphæð gjalda samkvæmt gjaldskrá skal taka mið af kostnaði við

þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal byggð á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds byggist á.

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

III. KAFLI

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

4. gr.

Á eftir 6 gr. laganna kemur ný grein, 7. gr., ásamt fyrirsögn, svohljóðandi, og breytist greinatala samkvæmt því:

Gjaldtaka.

Fyrir leyfi sem Orkustofnun veitir á grundvelli 2. og 3. gr. og fyrir eftirlit með skilyrðum leyfa er heimilt að innheimta gjald. Gjaldið má ekki vera hærra en nemur kostnaði við undirbúning, svo sem vegna nauðsynlegrar aðkeyptrar þjónustu, afgreiðslu leyfis og eftirlits með leyfishöfum.

Gjaldið skal vera í samræmi við gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og birt skal í B-deild Stjórnartíðinda. Upphæð gjalda samkvæmt gjaldskrá skal taka mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og skal byggð á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds byggist á.

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

IV. KAFLI

Breyting á vatnalögum, nr. 15/1923.

5. gr.

Við 146. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

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

V. KAFLI

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

6. gr.

34.–36. tölul. 11. gr. laganna falla brott.

7. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í umhverfis- orku- og loftslagsráðuneytinu. Með frumvarpinu er 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. Orkustofnun er falið eftirlits- og leyfisveitingarhlutverk í ýmsum lögum sem varða nýtingu auðlinda. Helst ber að nefna lög um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990 (hafsbotslög), lög um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998 (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 hafsbotslögum, auðlindalögum, raforkulögum, og vatnalögum. 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 þeirri 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 stjórnsýslu málaflokksins leitt til þess að Orkustofnun skortir fullnægjandi fjármögnun þessara verkefna til að geta sinnt þeim nægilega vel. 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, verði það samþykkt, eru tryggðar heimildir Orkustofnunar til að innheimta gjöld í samræmi við kostnað af leyfisveitingum og eftirliti. Tekið er mið af ákvæði 146. gr. vatnalaga, nr. 15/1923. Gjöld fyrir leyfi samkvæmt auðlindalögum og hafsbotslögum eru í dag innheimt samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Fjárhæðirnar sem þar koma fram eru ekki í samræmi við kostnað vegna 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. Með þessu frumvarpi er lagt til að mælt verði fyrir um heimild að lögum til töku þjónustugjalda vegna vinnu Orkustofnunar við afgreiðslu leyfisumsókna vegna auðlindanýtingar, afgreiðslu leyfa og eftirlit með þeim.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu voru birt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 4. október 2023 (mál nr. S-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 Orkustofnunar og Umhverfisstofnunar sem nú stendur yfir. Samtökin telja einnig mikilvægt að gæta, við vinnu við gjaldskrá og þar af leiðandi innheimtu þjónustugjalda, að ábendingum eftirlits- og úrskurðaraðila, svo sem umboðsmanns Alþingis og úrskurðarnefndar umhverfis- og auðlindamála, um slíka gjaldheimtu. Vísa samtökin sérstaklega til umfjöllunar í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2019. Einnig ítreka samtökin 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 sett er 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 raforku- eftirlit 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 eftirliti með innheimtu gjalda verði háttáð, birtingu og kynningu á þjónustugjöldum, viðbrögðum 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 bætt þjónustu við umsækjendur hafi verið náð.

Landsvirkjun tekur undir markmið með áformum 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 gjaldið renni til viðkomandi starfsemi innan stofnunarinnar.

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

Drög að frumvarpi voru birt í samráðsgátt stjórnvalda hinn 30. janúar 2024 (mál nr. S-21/2024) með frest til athugasemda til 14. febrúar 2024. Umsagnir bárust frá Samorku, Orkuveitu Reykjavíkur og dótturfélögum hennar (OR), Samtökum atvinnulífsins og Landsvirkjun.

Að mati Samorku eru ákvæði frumvarpsins of almennt orðuð og vísað er til umfjöllunar í ársskýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2019 þar sem er að finna umfjöllun um þjónustugjöld. Betur færi á því að útfæra nákvæmar gjaldheimildir í einstökum lögum, líkt og nú sé að finna t.d. í 33. gr. raforkulaga. Engar athugasemdir séu gerðar við að slíkar gjaldtökuheimildir í lögum væru uppfærðar reglulega með tilliti til verðlagsþróunar.

Í umsögn OR er bent á mikilvægi þess að eftirlitsskyldir aðilar hafi aðkomu að gerð gjaldskrár og að kostnaður fyrir umsækjendur verði fyrirsjáanlegur. Áætlanir þurfi að liggja fyrir um umfang kostnaðar sem og afgreiðslutíma.

Samtök atvinnulífsins áréttu að álagning þjónustugjalda verði að byggjast á viðhlítandi lagaheimild og aðeins svara til hinnar veittu þjónustu. Gæta verði þess að bein tengsl standi milli skyldu til að greiða þjónustugjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu sem viðkomandi stofnun veitir hverjum gjaldanda. Þá þurfi gjaldtaka að vera í senn fyrirsjáanleg og gagnsæ og byggjast á traustum útreikningum.

Landsvirkjun ítrekar í umsögn sinni mikilvægi þess að fyrirhuguð gjaldtaka tryggji nauðsynlegt fjármagn Orkustofnunar og skili sér í aukinni skilvirkni og hraðari afgreiðslu mála. Megi þar helst nefna vinnu við leyfisumsóknir vegna auðlindanýtingar, ásamt útgáfu leyfa, svo sem virkjunarleyfa, og eftirlit með þeim. Landsvirkjun telur nauðsynlegt að upphæð gjalds taki mið af kostnaði við þjónustu og framkvæmd einstakra verkefna og byggist á á rökstuddri rekstraráætlun.

Að mati ráðuneytisins felst í umsögnunum fyrst og fremst ákall um skýrleika og gagnsæi gjalda og að tryggt sé að gjaldtaka sé í samræmi við veitta þjónustu og skili aukinni skilvirkni við afgreiðslu mála. Með hliðsjón af sjónarmiðum í umsögnum hafa ákvæði frumvarpsins verið yfirfarin og orðalagi þeirra breytt með það að markmiði að orða með nákvæmari hætti hvaða þjónustu viðkomandi gjöld eigi að standa undir. Til að tryggja samræmi gjalda við veitta

þjónustu skuli byggt á rekstraráætlun þar sem þau atriði eru rökstudd sem ákvörðun gjalds byggist á. Útfærsla gjaldskrár er síðan lykilatriði varðandi framangreint.

6. Mat á áhrifum.

Efni frumvarpsins varðar heimild til töku þjónustugjalda vegna vinnu við leyfisumsóknir vegna auðlindanýtingar, útgáfu leyfa og vegna vinnu við eftirlit með þeim. Gróft áætlað yrðu tekjur Orkustofnunar vegna þessara breytinga á bilinu 6–13 millj kr. á ársgrundvelli, allt eftir umfangi leyfisumsókna og með þeim forsendum að umsóknir sem berast séu fullnægjandi frá fyrstu hendi og því gert ráð fyrir lágmarksvinnuframlagi. Gert er ráð fyrir að verðskrá muni þróast á næstu árum til að endurspeglar betur raunvinnuframlag stofnunarinnar. Búast má við að umrædd gjaldtaka muni ekki fjármagna að fullu þann kostnað sem hlýst af vinnu við leyfisveitingar innan stofnunarinnar, en gjaldtakan mun skila sér í möguleikum til að bæta þjónustu stofnunarinnar með því að geta brugðist við álagspunktum í leyfisveitingum með auknu vinnuframlagi og/eða 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 hætti.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 31. gr. raforkulaga, nr. 65/2003, er mælt fyrir um svokallað raforkueftirlitsgjald. Um er að ræða gjald 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.

Um 2. gr.

Með ákvæðinu er lögð til breyting á 33. gr. raforkulaga, nr. 65/2003. Ákvæðið mælir fyrir um fast gjald í krónutölu 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 fyrir eftirlit Orkustofnunar vegna slíkra leyfa.

Í 2. mgr. er lagt til að heimilt verði að taka gjald 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.

Í 3. mgr. er lagt til að gjöld skv. 33. gr. laganna verði útfærð í gjaldskrá sem ráðherra staðfestir og birt verði í B- deild Stjórnartíðinda.

Um 3. og 4. gr.

Með 3. og 4. gr. eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, nr. 57/1998, og lögum um eignarrétt íslenska ríkisins að auðlindum hafsbotsins, nr. 73/1990. 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.–36. tölul. 11. gr. laga um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991, falli brott. Til nánari skýringa vísast til umfjöllunar í kafla 1.

Um 7. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.