

Eftirlitsgjöld á atvinnulífið

ERU EFTIRLITSGJÖLD RÍKISINS LÖGMÆT,
SANNGJÖRN OG HAGKVÆM?

Skýrsla unnin fyrir Félag atvinnurekenda
Mars 2017



Eftirlitsgjöld á atvinnulífið

ERU EFTIRLITSGJÖLD RÍKISINS LÖGMÆT, SANNGJÖRN OG HAGKVÆM?

Félag atvinnurekenda
Reykjavík 2017

Aðalhöfundur: Jörgen Már Ágústsson lögfræðingur

Aðrir starfsmenn FA sem komu að gerð skýrslunnar:

Inga Skarphéðinsdóttir lögfræðingur

Páll Rúnar M. Kristjánsson hæstaréttarlögmaður

Ólafur Stephensen framkvæmdastjóri

Efnisyfirlit

1	Almennt um eftirlitsgjöld	6
2	Orðalag gjaldtökuheimilda	9
2.1	Almennt	9
2.2	„Góðar“ og „vondar“ gjaldtökuheimildir	9
3	Raunkostnaður vegna eftirlits – Skortur á upplýsingum	14
3.1	Ætti að veita eftirlitsþegum auknar upplýsingar um forsendur gjaldtöku og sundurgreiningu kostnaðar?	14
3.2	Ætti að veita eftirlitsþegum auknar upplýsingar í tilefni af hækkun gjalda?	16
3.3	Birting upplýsinga og bætt samskipti	16
4	Útfærsla í stjórnvaldsfyrirmælum – Inntak og framkvæmd eftirlitsins	18
5	Faggiltum aðilum falið að sinna opinberu eftirliti – Matvælaeftirlit	21
5.1	Skortur á nánari reglum um störf og skilyrði faggiltra aðila	21
5.2	Gjaldtaka vegna starfa faggiltra aðila – Við hvaða heimildir styðst gjaldtakan?	22
6	Eftirlitsgjöld og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna – Gjaldtaka faggiltra aðila	25
7	Viðbótareftirlit	30
8	Fjármögnun eftirlitsaðila	32

Samantekt

Skýrsla þessi tekur bæði til almennra og sérgreindra atriða sem tengjast álagningu eftirlitsgjalda. Í skýrslunni er núverandi fyrirkomulag við álagningu eftirlitsgjalda tekið til skoðunar og bent á atriði sem betur mega fara.

- Í skýrslunni var fyrst og fremst litið til gjaldtökuheimilda ríkisins og stofnana þess. Samkvæmt svörum ráðuneytanna við fyrirspurnum Félags atvinnurekenda eru fyrir hendi um **sextiu gjaldtökuheimildir** sem mæla fyrir um töku svokallaðra eftirlitsgjalda. Í þessari tölu eru ótalin ýmis eftirlitsgjöld sem sveitarfélögin leggja á og önnur þjónustugjöld hins opinbera. Hver gjaldtökuheimild er útfærð með ólíkum hætti, til dæmis í gjaldskrá sem getur kveðið á um mörg mismunandi gjöld, jafnvel tugi. Óhætt er því að segja að eftirlitsgjöld sem lögð eru á atvinnulífið nemi hundruðum.
- **Orðalag gjaldtökuheimilda** í settum lögum getur skipt miklu máli fyrir hagsmuni fyrirtækja. Skýrt orðaðar heimildir geta sem dæmi aukið fyrirsjáanleika, þ.e. að einstakir eftirlitsþegar geti gert sér nokkurn veginn grein fyrir hvaða kostnaðarliðir mynda gjaldið og hvaða forsendur liggja að baki gjaldtökunni. Að sama skapi geta slíkar heimildir að miklu leyti ráðið eftirfarandi reglusetningu af hálfu framkvæmdarvaldsins. Að mati Félags atvinnurekenda má gera tvenns konar lágmarkskröfur til skýrleika gjaldtökuheimilda í settum lögum; annars vegar að skýrt sé tiltekið hvaða kostnaðarliðir myndi gjaldið og hins vegar að tekið sé fram af hvaða aðilum er heimilt að innheimta það.
- Dæmi eru um að eftirlitsgjöldum, sem dómstólar höfðu dæmt ólöglegt, hafi verið **breytt í skatta**. Skýrasta dæmið er lyfjaeftirlitsgjaldið. Með þessu er skorið á tengsl milli kostnaðarins af því eftirliti sem berist að tilteknu fyrirtæki og gjaldsins sem því er ætlað að greiða. Það stuðlar ekki að kostnaðaraðhaldi og hagkvæmni í rekstri ríkisstofnana. Jafnframt er gjaldið þá ákveðið með hliðsjón af veltu, en ekki þeim kostnaði af eftirliti sem beinist að einstökum fyrirtækjum. Þannig má halda því fram að stærstu eftirlitsþegarnir niðurgreiði eftirlit með þeim minni.
- Það heyrir til algjörra undantekninga að opinber gögn liggi fyrir um **sundurliðun kostnaðar** vegna álagningar eftirlitsgjalda. Hins vegar er sundurliðun kostnaðar almennt nauðsynleg svo að eftirlitsþegi geti áttað sig á forsendunum fyrir fjárhæð gjaldsins og hvort innheimtan sé lögmæt. Að sama skapi heyrir til undantekninga að eftirlitsaðilar veiti upplýsingar hvaða ástæður liggi að baki hækkun gjalda þegar slíkar hækkanir eiga sér stað.
- Í mörgum lagabálkum, sem mæla fyrir um eftirlitshlutverk opinberra stofnana, er ráðherra veitt heimild til að setja nánari reglur um starfsemina. Í mörgum tilvikum eru slíkar heimildir ekki nýttar. Af því leiðir að vafi getur verið fyrir hendi um **tíðni og umfang opinbers eftirlits**. Tíðni og umfang eftirlits ræður hins vegar miklu um kostnað fyrirtækja vegna eftirlitsins.
- Í ýmsum lagabálkum, sem lúta að opinberu eftirliti, er mælt fyrir um heimildir opinberra eftirlitsaðila til þess að fela svokölluðum **faggiltum aðilum** tiltekin eftirlitsverkefni. Í öllum þessum lagabálkum er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að setja nánari reglur um störf þessara aðila og gerð samninga við þá. Slíkar reglur hafa ekki verið settar og skortir því gagnsæi um hvaða hlutverk eða verkefni er heimilt að framselja til faggiltra aðila og hvert skuli vera efni samninganna. Að sama skapi hafa ekki verið settar neinar nánari reglur um greiðslu kostnaðar vegna starfa slíkra aðila þrátt fyrir að framkvæmdin sé með þeim hætti að eftirlitsskyld fyrirtæki beri þann kostnað.
- Í gjaldskráum vegna heilbrigðis- og mengunarvarnar-eftirlits sveitarfélaganna er mælt fyrir um **gjaldtöku vegna sýnatöku og rannsókna á sýnum**. Öll heilbrigðiseftirlit landsins nýta sér þjónustu faggiltra aðila vegna rannsókna á sýnum og er kostnaður slíkra aðila endurinnheimtur hjá eftirlitsþegum. Hins vegar er í gjaldskráum hvergi mælt fyrir um þessi gjöld, þrátt fyrir að slíkt sé skylt samkvæmt lögum um matvæli. Einnig virðist rannsóknarkostnaður vegna sýna vera mjög mis-hár eftir landshlutum.

Helstu tillögur Félags atvinnurekenda:

- **Gjaldtökuheimildir séu endurskoðaðar með tilliti til sjónarmiða um skýrleika.**

Félag atvinnurekenda beinir þeim tilmælum til ráðuneytanna að taka gjaldtökuheimildir stofnana, sem heyra undir þeirra svið, til skoðunar með hliðsjón af sjónarmiðum um skýrleika og gera tillögur að breytingum eftir því sem tilefni gefst til.

- **Eftirlitsgjöld verði ekki í formi skatta**

FA telur að breyta ætti gjaldtökuheimild lyfjalaga og annarra laga, sem mæla fyrir um töku eftirlitsgjalda sem skatts, aftur í form eftirlitsgjalda. Slíkt fyrirkomulag byggist á jafnræði eftirlitþega og er sanngjarnara í garð allra aðila, auk þess sem það hvetur til kostnaðaraðhalds í opinberum rekstri.

- **Eftirlitspegum séu veittar auknar upplýsingar um grundvöll einstakra gjalda og um tilefni hækkana á gjöldum.**

Félag atvinnurekenda beinir þeim tilmælum til ráðuneytanna að birta sundurliðun kostnaðar samhliða setningu reglugerða eða gjaldskráa sem mæla fyrir um fjárhæðir eftirlitsgjalda.

Eftirlitsskyld fyrirtæki hafa mikla hagsmuni af því að fjárhæðir eftirlitsgjalda séu hóflegar og þá sérstaklega vegna hækkunar á reglubundnum kostnaði. Eðlilegast væri að eftirlitsstofnanir gæfu að fyrri bragði skýringar á ástæðum hækkunar eftirlitsgjalda. Félag atvinnurekenda leggur til að samhliða hækkun gjalda sé gefið út yfirlit um tekjur og gjöld næstliðins rekstrarárs ásamt áætlun um þær breytingar sem hin nýja gjaldskrá hefur á tekjur og gjöld yfirstandandi eða komandi rekstrarárs. FA leggur jafnframt til að ekki verði heimilt að innheimta eftirlitsgjöld af fyrirtækjum nema birtar hafi verið opinberlega upplýsingar um hvernig þau eru sundurliðuð og reiknuð.

- **Settar séu skýrari reglur um tíðni og umfang opinbers eftirlits**

Félag atvinnurekenda skorar á stjórnvöld að taka til skoðunar hvort og að hvaða marki heimildir ráðherra til setningar reglugerða um nánara inntak opinbers eftirlits hafi verið settar og hvort ástæða sé til að setja reglur um inntak og framkvæmd eftirlitsins í fleiri tilvikum.

- **Settar séu skýrari reglur um störf faggiltra aðila og gjaldtöku vegna þjónustu slíkra aðila**

Félag atvinnurekenda beinir þeim tilmælum til stjórnvalda að setja nánari reglur um störf og skilyrði faggiltra aðila. Einnig að tekið sé til skoðunar við hvaða heimildir gjaldtaka vegna þjónustu slíkra aðila styðst og hvort ekki sé nauðsyn á að setja skýr ákvæði í gjaldskrá, bæði hjá heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaganna og annarra opinbera aðila, um fjárhæð slíkra gjalda.

- **Endurskoðað sé hvernig eftirlitsstofnanir eru fjármagnaðar**

Félag atvinnurekenda beinir þeim tilmælum til ráðuneytanna að taka til skoðunar hvort breyta eigi fjármögnun eftirlitsstofnana í samræmi við tillögur starfshóps forsætisráðuneytisins um eftirlitsstofnanir.

1

Almennt um eftirlitsgjöld

Á Íslandi er ýmsum stofnunum falið að sinna opinberu eftirliti.¹ Slíkt eftirlit nær til fjölmargra fyrirtækja sem starfa innan ólíkra atvinnugreina, s.s. fyrirtækja á matvæla- markaði, raforkumarkaði, lyfjamarkaði, fjármálamarkaði og póst- og fjarskiptamarkaði. Markmið opinbers eftirlits lýtur almennt að því að gæta mikilvægra almannahagsmuna, t.d. að tryggja öryggi matvæla og lyfja, og er slíkt eftirlit að jafnaði réttlætt með skírskotun til þeirra hagsmuna sem því er ætlað að gæta.

Fyrirkomulag opinbers eftirlits og heimildir eftirlitsaðila eru mismunandi eftir einstökum atvinnugreinum. Að sama skapi er umfang eftirlitsins mismikið og í sumum tilvikum, t.d. á matvælamarkaði, er opinbert eftirlit fyrirferðarmikið. Sameiginlegt öllu opinberu eftirliti er kostnaður fyrir eftirlitsaðila. Slíkur kostnaður getur sem dæmi stafað af launum starfsfólks, kostnaði vegna rannsókna og kostnaði sem tengist aðstöðu og tækjum.

Í flestum tilvikum hefur löggjafinn ákveðið að það skuli ekki hvíla á hinu opinbera að bera kostnaðinn sem stafar af opinberu eftirliti, heldur skuli hann færður yfir á eftirlitsþega í formi eftirlitsgjalda.² Markmiðið með álagningu eftirlitsgjalda er að afla fjár til að mæta að hluta eða öllu leyti kostnaði eftirlitsstofnana vegna lögbundins eftirlits.

Opinbert eftirlit hefur í flestum tilvikum í för með sér reglubundinn kostnað fyrir eftirlitsþega. Fyrirtækin hafa augljósa hagsmuni af því að halda slíkum kostnaði í lágmarki og er álagning eftirlitsgjalda í eðli sínu íþyngjandi aðgerð. Almennt láta fyrirtæki sig því miklu varða hvort og að hvaða marki slík gjöld eru lögð á, sérstaklega í þeim tilvikum þegar umfang eftirlitsins er mikið.

Þar sem álagning eftirlitsgjalda er íþyngjandi fyrir atvinnulífið er mikilvægt að regluverkið sé skýrt. Regluverkið sem lýtur að opinberu eftirliti er hins vegar almennt nokkuð flókið. Mikill fjöldi reglugerða, sem mæla fyrir um sérgreind atriði sem varða eftirlitið, og gjaldskráa, sem mæla fyrir um fjárhæðir einstakra gjalda, hefur verið settur á grundvelli ýmissa lagabálka. Þessar réttarheimildir eru yfirleitt orðaðar með almennum hætti og oft er því erfitt að átta sig almennilega á því hvaða reglur gilda um tiltekna starfsemi, hvaða heimildir eftirlitsaðilar hafa og hvernig gjaldtöku skuli háttað.

Um gjaldtöku vegna opinbers eftirlits gilda hins vegar nokkuð skýrar meginreglur. Þessar reglur segja til um hvernig lögmætt er að standa að gjaldtöku. Á grundvelli meginreglnanna geta fyrirtæki, sem greiða eftirlitsgjöld, gert ákveðnar kröfur til gjaldtöku eftirlitsaðila, s.s. varðandi fjárhæð eftirlitsgjalda og lagastoð þeirra. Helgast þetta af þeim ástæðum að sömu meginreglur og gilda um töku svokallaðra þjónustugjalda³ gilda einnig um eftirlitsgjöld en líta má á eftirlitsgjöld sem sérstaka tegund þjónustugjalda. Þessar meginreglur eru almennt óskráðar, byggjast fyrst og fremst á meginreglum stjórnsýsluréttar og sjónarmiðum sem teft hefur verið fram í álitum umboðsmanns Alþingis og dómum Hæstaréttar.⁴ Hægt er að greina fimm meginskilyrði sem gilda um töku eftirlitsgjalda:

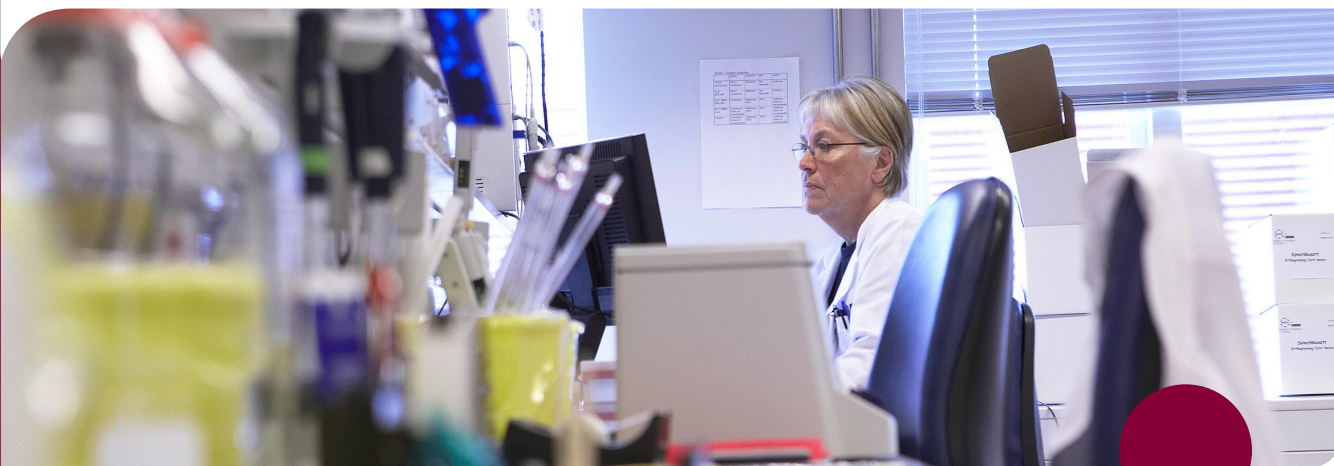
Þar sem álagning eftirlitsgjalda er íþyngjandi fyrir eftirlitsþega er mikilvægt að regluverkið sé skýrt. Regluverkið sem lýtur að opinberu eftirliti er hins vegar almennt nokkuð flókið.

¹ Í skýrslu þessari vísar opinbert eftirlit bæði til eftirlits ríkisins og eftirlits sem fer fram á vegum sveitarfélaganna.

² Við vinnslu skýrslunnar var miðað við eftirfarandi skilgreiningu á eftirlitsgjaldi: Eftirlitsgjald er greiðsla sem aðilar þurfa að greiða hinu opinbera, eða öðrum sem hafa heimild til að taka við henni, vegna opinberra eftirlitsaðgerða sem beinast sérstaklega að þeim.

³ Eftirlitsgjöld skera sig að sumu leyti frá þjónustugjöldum en lúta að meginsteftnu til sömu lögmálum. Sjá Hrd, 1998, bls. 881, Hrd. 2000, bls. 3995 (160/2000) og álit umboðsmanns Alþingis 22. maí 2013 (6639/2011). Í álitum umboðsmanns var m.a. eftirfarandi tekið fram: „Það leiðir af grundvallarreglunni um að stjórnsýslan sé lögbundin að slíkt þjónustugjald verður ekki innheimt án heimildar í lögum og verður eingöngu nýtt til að standa straum af kostnaði sem almennt hlýst af því að veita þá þjónustu sem gjaldtökuheimildin nær til. Ég legg áherslu á að þótt hér sé talað um opinbera þjónustu gilda sömu sjónarmið í grundvallaratriðum um kostnað sem tilteknir aðilar, sem stunda atvinnustarfsemi, þurfa lögum samkvæmt að greiða vegna opinberra eftirlitsaðgerða sem beinast sérstaklega að þeim...“.

⁴ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 439.



(1) Einföld lagaheimild: Það leiðir af grundvallarreglunni um að stjórnsýsla sé lögbundin að eftirlitsgjald verður ekki innheimt án heimildar í lögum. Það er því nauðsynlegt að heimild til gjaldtöku vegna opinberra eftirlitsaðgerða sé tilgreind í settum lögum. Í þessum tilvikum nægir hins vegar einföld lagaheimild, þ.e.a.s. að tekið sé fram í lögum að heimilt sé að taka tiltekið gjald. Í því felst að ekki eru gerðar jafnstrangar kröfur til slíkrar réttarheimildar og til skattlagningarheimildar.⁵

(2) Tengsl á milli kostnaðar og fjárhæðar gjaldsins: Eftirlitsgjald verður eingöngu nýtt til að standa straum af þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að framkvæma eftirlitsaðgerðirnar sem gjaldtökuheimildin nær til.⁶ Þegar stjórnvaldi er veitt heimild til að innheimta eftirlitsgjald hefur það grundvallarþýðingu að afmarka þá kostnaðarliði sem heimilt er að fella undir gjaldtökuna. Í því skyni þarf að skoða bæði gjaldið sjálft, þ.e. fjárhæðina, og enn fremur fyrir hvaða eftirlitsaðgerðir, þ.e. kostnaðarliðina, gjaldið er innheimt fyrir.

Við innheimtu eftirlitsgjalda verður stjórnvald að haga gjaldtökunni með þeim hætti að bein tengsl séu á milli skyldu til að greiða eftirlitsgjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar kostnaðar vegna þeirra sérstöku eftirlitsaðgerða sem stjórnvald telur þörf á að framkvæma. Af þessu leiðir að eftirlitsskyldum aðilum verður almennt ekki gert að greiða hærra gjald en sem nemur kostnaði af eftirlitinu sem að þeim beinist.⁷ Að sama skapi hefur þetta skilyrði í för með sér að ef ekkert eftirlit beinist að eftirlitsskyldum aðila er óheimilt að innheimta gjald af honum.⁸

Ef gjaldtakan gengur lengra að þessu leyti verður hún að vera reist á lagaheimild sem fullnægir kröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.⁹ Í 40. gr. segir að engan skatt megi „á leggja né breyta né af taka nema með lögum“ og í 77. gr. segir að skattamálum skuli skipa með lögum. Til þess að lög teljist fullnægja þessum kröfum þurfa þau að lágmarki að mæla fyrir um skattskyldu, skattstofn og reglur um ákvörðun skattsins.¹⁰ Ef ekki er um skattlagningarheimild að ræða er óheimilt að byggja gjaldtöku vegna eftirlitsgjalda á sjónarmiðum um almenna tekjuöflun ríkisins eða sveitarfélaganna.

Eftirlitsskyldum aðilum verður almennt ekki gert að greiða hærra gjald en sem nemur kostnaði af eftirlitinu sem að þeim beinist.

⁵ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 444–445.

⁶ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 223.

⁷ Sjá forsendur í dómi Hérð. Rvk. 3. nóvember 2015 (E-5045/2014) sem var staðfestur með vísun til forsendna af Hæstarétti Íslands í Hrd. 1. desember 2016 (78/2016).

⁸ Sjá þessu til stuðnings dóma Hæstaréttar Íslands nr. 396/2013, nr. 160/2014 og nr. 613/2013. Í síðastnefnda málinu komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að vegna eðli fráveitugjalds yrði það ekki lagt á nema gjaldandi fengi þá þjónustu sem svaraði til gjaldtökunnar. Sjá einnig Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 224.

⁹ Sjá Hrd. 2000, bls. 3995 (160/2000).

¹⁰ Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*, bls. 207.

(3) Traustir útreikningar á kostnaði: Þegar stjórnvald nýtir sér gjaldtöku-heimild sem finna má í settum lögum, t.d. við setningu gjaldskrár, verður ákvörðun um fjárhæð gjaldsins að byggjast á traustum útreikningum á þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að veita slíka þjónustu.¹¹ Á stjórnvaldinu hvílir því skylda til að sýna fram á, með gögnum og upplýsingum, að fullnægjandi grundvöllur hafi verið lagður að slíkum útreikningi.

(4) Ráðstöfun eftirlitsgjalda: Ráðstöfun eftirlitsgjalda er að jafnaði mörkuð beint eða óbeint í lögum og almennt bundin við að greiða niður þá kostnaðarliði, sem heimilt er að leggja útreikningi á fjárhæð gjalds til grundvallar. Stjórnvöld hafa því ekki frjálsar hendur við ráðstöfun eftirlitsgjalda heldur er þeim að meginstefnu til ætlað að standa undir þeim kostnaði sem hlýst af því að sinna eftirlitinu.¹²

(5) Útfærsla í stjórnvaldsfyrirmælum: Ef lagaheimild mælir fyrir um að settar séu nánari reglur um innheimtu og fjárhæð eftirlitsgjalda, s.s. með reglugerð eða gjaldskrá, verður gjald ekki innheimt með gildum hætti nema slíkar reglur hafi verið settar með réttum hætti og öðlast gildi með tilskilinni birtingu.

Ef brotið er gegn framangreindum meginreglum hefur það í för með sér ákveðnar réttarlegar afleiðingar. Ef ákvörðun um töku eftirlitsgjalda skortir sem dæmi lagastoð eða ekki hefur verið lagður fullnægjandi grundvöllur að gjaldtökunni, s.s. með birtingu gjaldskrár, getur hún verið ógildanleg. Ef um ólögmdæta gjaldtöku er að ræða getur eftirlitsskyldur aðili einnig átt rétt á endurgreiðslu oftekinna gjalda samkvæmt lögum nr. 29/1995, um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda.¹³

Félagi atvinnurekenda þykir rétt að útlista ofangreind skilyrði strax í upphafi. Með því fær lesandi yfirsýn á helstu atriðin sem þurfa að vera til staðar svo að lögmætt sé að innheimta eftirlitsgjöld. Hér er þó rétt að árétta að skýrslan er ekki bundin við ofangreind skilyrði heldur verða ýmis önnur atriði sem tengjast eftirlitsgjöldum tekin til nánari skoðunar.

¹¹ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 462.

¹² Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 475.

¹³ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 476–477.



Orðalag gjaldtökuheimilda

2.1 Almenn

Það er meginregla að einstaklingar eða lögaðilar verði ekki látnir bera kostnað af einstökum kostnaðarliðum við rekstur opinberra stofnana án lagaheimildar.¹⁴ Eftirlitsgjöld verða því, eins og fyrr var getið, ekki innheimt nema samkvæmt heimild í settum lögum.¹⁵ Ekki gilda nánari reglur um hvernig skal haga orðalagi einstakra gjaldtökuheimilda og almennt hefur verið talið nægja að mælt sé fyrir um heimild til að innheimta gjald vegna tiltekinna þjónustu. Af þessu leiðir að samræmi skortir í orðalagi einstakra gjaldtökuheimilda og mismunandi er eftir lagabálkum hversu nákvæmar slíkar heimildir eru.

Vert er að taka til skoðunar hvort gæta ætti meira samræmis að þessu leyti og hvort tiltekin atriði ættu að vera ráðandi við setningu gjaldtökuheimilda vegna eftirlitsgjalda. Þetta helgast af þeim ástæðum að orðalag gjaldtökuheimilda getur skipt máli fyrir eftirlitsþega. Skýrt orðaðar heimildir geta sem dæmi aukið fyrirsjáanleika, þ.e. að einstakir eftirlitsþegar geti gert sér nokkurn veginn grein fyrir hvaða kostnaðarliðir mynda gjaldið og hvaða forsendur liggja að baki gjaldtökunni. Með skýrt orðuðum gjaldtökuheimildum markar löggjafinn auk þess ramma varðandi nánari reglusetningu af hálfu framkvæmdarvaldsins, s.s. hvaða kostnaðarliðir skuli liggja til grundvallar gjaldinu og hverjum er skylt að greiða það.

2.2 „Góðar“ og „vondar“ gjaldtökuheimildir

Ekki er hægt að gera þá kröfu að gjaldtökuheimildir í settum lögum séu tæmandi um öll þau atriði sem skipta máli. Það getur t.d. verið erfitt að tiltaka nákvæmlega fjárhæðir einstakra gjalda í settum lögum og er sá háttur sjaldnast hafður á við setningu gjaldtökuheimilda vegna eftirlitsgjalda.¹⁶ Í mörgum tilvikum þarfnast gjaldtökuheimildir settra laga því nákvæmari útfærslu, t.d. með setningu reglugerða eða gjaldskráa. Að mati Félags atvinnurekenda má hins vegar gera tvenns konar lágmarkskröfur til skýrleika gjaldtökuheimilda í settum lögum; *annars vegar* að skýrt sé tiltekið hvaða kostnaðarliði heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning eftirlitsgjalda og *hins vegar* að tekið sé fram af hvaða aðilum er heimilt að innheimta það.

Mismunandi er eftir einstökum lagabálkum hvort og að hvaða marki sett lagaákvæði veita vísbendingar um þá kostnaðarliði sem skulu mynda eftirlitsgjald eða hvaða aðilum er skylt að greiða það. Í sumum tilvikum er slíkt skýrlega tekið fram og má sem dæmi nefna 1. mgr. 8. gr. laga um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994 en ákvæðið er svohljóðandi:

¹⁴ Gylfi Knudsen: „Ættarmark álögunnar“, bls. 318 og Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 448.

¹⁵ Sjá hér *Hrd.* 1998, bls. 881.

¹⁶ Í sumum tilvikum eru fjárhæðir einstakra gjalda tilgreindar í settum lögum og hefur það fyrst og fremst þá þýðingu að framkvæmdarvaldinu er óheimilt að innheimta hærri fjárhæð en leiðir af settum lögum. Um þetta má benda á eftirfarandi ummæli Hæstaréttar í *Hrd.* 11. júní 2015 (837/2014): „Í tilvikum þar sem endurgjald fyrir nánar skilgreinda þjónustu ríkisstofnunar er fastákveðið af löggjafanum sem ákveðin krónutala fyrir tiltekna einingu, er það ekki á færi annarra en löggjafans sjálfs að gera breytingar þar á, enda þótt þær kostnaðarforsendur sem fyrir Alþingi lágu við samþykkt frumvarps um gjaldtökuna kunni síðar að hafa breyst.“ Bent hefur verið á tilgreiningu fjárhæða í settum lögum sem lausn við óskýrleika gjaldtökuheimilda. Slík tilgreining hefur hins vegar í för með sér ákveðna ókosti með tilliti til áðurrakins dóms Hæstaréttar. Ber þar helst að nefna að slík tilgreining myndi leiða til þess að reglulega þyrfti að endurskoða löginn vegna kostnaðarbreytinga ef fjárhæðirnar eru ekki bundnar við breytilega þætti, s.s. vísitölubreytingar.

2

Samræmi skortir í orðalagi einstakra gjaldtökuheimilda og mismunandi er eftir lagabálkum hversu nákvæmar slíkar heimildir eru.

☐ Fyrir eftirlit samkvæmt lögum þessum skulu **fóður-, áburðar- og sáðvöru**fyrirtæki greiða eftirlitsgjald sem ekki er hærra en raunkostnaður við eftirlitið til að standa straum af **eftirtöldum kostnaðarpáttum** við eftirlit með fóðri, áburði eða sáðvöru:

- a. launum starfsfólks sem sinnir störfum vegna eftirlits,
- b. öðrum kostnaði vegna starfsfólks, þ.m.t. vegna aðstöðu, áhaldna, búnaðar, þjálfunar, ferðalaga og tengds kostnaðar,
- c. kostnaði við greiningu á rannsóknastofu og sýnatöku.

Í framangreindu ákvæði er skýrt tekið fram hvaða aðilar skuli greiða eftirlitsgjaldið. Einnig er þar tekið fram að gjaldinu sé ætlað að standa straum af tilgreindum kostnaðarpáttum við eftirlitið.¹⁷

Gjaldtökuheimildir, sem eru orðaðar líkt og 1. mgr. 8. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, hafa í för með sér ákveðin réttaráhrif. Áhrifin felast fyrst og fremst í að einungis er heimilt að líta til þeirra kostnaðarliða sem eru sérstaklega tilgreindir í settum lögum við ákvörðun fjárhæðar gjaldsins og eftirfarandi reglusetningu. Ef til dæmis er tekið fram í lagaákvæði að greiða skuli gjald „til að standa straum af eftirtöldum kostnaðarpáttum...” má álykta að um tæmandi talningu sé að ræða á þeim kostnaðarliðum sem leggja má til grundvallar við útreikning gjaldsins. Ef sérstaklega er tiltekið í settum lögum hvaða aðilum sé skylt að greiða tiltekið gjald má að sama skapi gagnálykta á þann veg að óheimilt sé að innheimta gjaldið af öðrum aðilum.

Í öðrum tilvikum, þar sem kostnaðarliðir eru ekki sérstaklega tilgreindir í settum lögum, getur verið vafi um hvernig skal leysa úr álitafnum er tengjast kostnaðarliðum, fjárhæð gjaldsins og af hverjum er heimilt að innheimta það. Það er hins vegar ljóst að stjórnvöldum er í þessum tilvikum ekki í sjálfvald sett hvaða kostnað má innheimta gjald fyrir. Þessu til stuðnings má benda á *álit umboðsmanns Alþingis 6. apríl 2001 (2534/1998)*. Þar var eftirfarandi tekið fram:

Ef orðalag ákvæðisins eða lögskýringargögn gefa ekki skýra eða glögga vísbendingu um þá kostnaðarliði sem ákvæðið heimilar að taka gjöld fyrir verður stjórnvaldið 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 verða taldir falla undir gjaldtökuheimildina.¹⁸

Þegar kostnaðarliðir eru ekki skýrt afmarkaðir í settum lögum kemur það, með hliðsjón af áðurröktu áliti umboðsmanns Alþingis, í hlut viðkomandi stjórnvalds eða ráðherra að afmarka hvaða kostnaðarliðir skuli liggja til grundvallar gjaldtökunni.

Að framangreindu virtu má álykta að mikill munur sé á svigrúmi eftirlitsaðila/ráðherra til ákvörðunar um þá kostnaðarliði sem heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning gjaldsins og þar með um fjárhæð þess eftir því hvort þeir eru skýrt tilgreindir af löggjafanum. Með því að tilgreina eftirlitsþega og kostnaðarliði sérstaklega í settum lögum er svigrúm eftirlitsaðila/ráðherra við eftirfarandi reglusetningu takmarkað. Þrátt

¹⁷ Matvælastofnun er falin innheimta eftirlitsgjalda samkvæmt 1. mgr. 8. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994. Aðrar gjaldtökuheimildir stofnunarinnar eru almennt orðaðar með svipuðum hætti, sbr. t.d. 1. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995, 1. mgr. 31. gr. a. laga um sjávarafurðir nr. 55/1998 og 4. mgr. 14. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008. Framangreindar gjaldtökuheimildir eiga það sameiginlegt að vera tiltölulega nýlegar og virðist orðalag ákvæðanna hafa tekið mið af þeim meginreglum sem gilda um töku þjónustu- og eftirlitsgjalda og þeim dómum og álitum umboðsmanns Alþingis sem hafa fjallað um slík gjöld. Sem dæmi um skýra gjaldtökuheimild má einnig nefna heimildir Fiskistofu samkvæmt 5. gr. laga um Fiskistofu nr. 36/1992.

¹⁸ Í *áliti umboðsmanns Alþingis 12. maí 1993 (836/1993)* tók umboðsmaður fram að við skýringu á gjaldtökuheimildum yrði að hafa í huga „þær almennu skýringarreglur að íþyngjandi stjórnvaldsákvarðanir verða almennt að byggjast á skýrri lagaheimild og lagaákvæði, sem hafa að geyma slíkar heimildir, verða almennt ekki skýrð rúmt.”

fyrir að einföld lagaheimild nægi til þess að heimilt sé að innheimta eftirlitsgjald verður að telja að eðlilegra sé að svigrúm ráðherra/eftirlitsaðila sé þengt með því að tilgreina sérstaklega kostnaðarliði og eftirlitsþega í settum lögum.

Þessu til stuðnings má nefna að óskýrar gjaldtökuheimildir geta skapað ákveðin vandræði í framkvæmd, bæði fyrir eftirlitsaðila og eftirlitsþega.¹⁹ Sem dæmi um óskýra gjaldtökuheimild má nefna 2. mgr. 3. gr. laga um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981 en ákvæðið er svohljóðandi:

Til þess að standa straum af kostnaði við eftirlit með plöntum samkvæmt lögum þessum er ráðherra heimilt að láta innheimta eftirlitsgjald vegna innflutnings á plöntum og vegna dreifingar innan lands og útflutnings á innlendum plöntum. Ráðherra setur í reglugerð nánari ákvæði um gjaldskyldu, innheimtu, gjalddaga, lögvernd og annað er lýtur að framkvæmd á innheimtu gjaldsins.

Í ofangreindu ákvæði er hvorki afmarkað hvaða aðilar skuli inna af hendi gjaldið né hvaða kostnaðarliði heimilt er að leggja til grundvallar við útreikning gjaldsins. Telja verður varhugavert að orða gjaldtökuheimildir með slíkum hætti.

Óskýr gjaldtökuheimild getur orðið til þess að mat á kostnaðarliðum og fjárhæð gjaldsins er sett í hendur stjórnvalds eða ráðherra við setningu reglugerða eða gjaldskráa. Skýrar gjaldtökuheimildir fela hins vegar í sér ákveðnar leiðbeiningar fyrir stjórnvöld við setningu reglugerða og gjaldskráa, s.s. með tilliti til þeirra kostnaðarliða sem heimilt er að byggja fjárhæð gjaldsins á, en nánast undantekningarlausa skylda hvílir á ráðherrum að setja gjaldskrár vegna gjaldtökuheimilda opinberra eftirlitsaðila.²⁰ Álykta má að slíkar leiðbeiningar geti komið í veg fyrir deilumál í kjölfar gjaldtöku en óskýrar gjaldtökuheimildir geta haft gagnstæð áhrif.²¹

Ákvæði 2. mgr. 3. gr. laga um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981 er aðeins ein af mörgum gjaldtökuheimildum sem telja verður óskýrar.²² Að mati Félags atvinnurekenda þjónar það bæði hagsmunum eftirlitsþega og eftirlitsaðila að gjaldtökuheimildir séu skýrt orðaðar og þar sé tilgreint með skýrum hætti hvaða kostnaðarliði er heimilt að leggja til grundvallar við útreikning gjaldsins og hvaða aðilum er skylt að greiða það. Skýrt orðaðar gjaldtökuheimildir koma í veg fyrir að framkvæmdarvaldinu sé falið að meta þessi atriði. Tilgreining á kostnaðarliðum og eftirlitsþegum í settum lögum minnkar því hættuna á að stjórnvöld gangi of langt í gjaldtökunni og er til hagsbóta bæði fyrir eftirlitsaðila og eftirlitsþega.

Skýrar leiðbeiningar geta komið í veg fyrir deilumál í kjölfar gjaldtöku en óskýrar gjaldtökuheimildir geta haft gagnstæð áhrif.

¹⁹ Páll Hreinsson tekur fram að „deilur um það hvaða kostnaðarliði megi leggja til grundvallar við útreikning þjónustugjalda virðast í raun algengustu deilur sem upp rísa um þjónustugjöld.“ Páll Hreinsson: *Kennslurir um þjónustugjöld*, Reykjavík 1996, bls. 28.

²⁰ Hér má benda á eftirfarandi ummæli úr *skýrslu umboðsmanns Alþingis frá 1994*: „Sé lagaheimildin skýr um þá kostnaðarliði sem heimilt er að mæta með gjaldtöku, þess auðveldari ætti lögskýring þeirra að vera og þar með útreikningur og ákvörðun fjárhæðarinnar.“

²¹ Sjá hér álit *umboðsmanns Alþingis* 6. apríl 2001 (2534/1998). Þessu til stuðnings má einnig nefna niðurstöðu *Hérd. Rvk. 3. nóvember 2015 (E-5045/2014)*, sem var staðfestur með vísun til forsendna í *Hrd. 1. desember 2016 (78/2016)*. Í málinu var deilt um lögmati áðurakinnar 2. mgr. 3. gr. laga um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981 og reglugerða sem settar höfðu verið á grundvelli ákvæðisins. Samkvæmt reglugerðum, settum á grundvelli ákvæðisins, var m.a. veitt heimild til að innheimta gjald af innflytjendum, vegna eftirlits sem átti sér stað eftir innflutning og vinnu við útgáfu heilbrigðisvottorða. Héraðsdómur tók fram að 2. mgr. 3. gr. laganna veitti ekki heimild til gjaldtöku vegna þessara kostnaðarliða og komst að þeirri niðurstöðu að innheimtu kostnaðarliðanna skorti lagastoð. Telja verður líklegt að hægt hefði verið að komast hjá þessu deilumáli ef gjaldtökuheimildin hefði verið skýrari, s.s. um hvaða kostnaðarliði skyldu mynda eftirlitsgjaldið og hvaða aðilar skyldu greiða það.

²² Sjá sem dæmi einnig 1. mgr. 16. gr. laga um Rannsóknardeild fískjúkdóma nr. 50/1986, 3. mgr. 11. gr. laga um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr nr. 66/1998, 33. gr. laga um velferð dýra nr. 55/2013, 19. gr. laga um geislavarnir nr. 44/2002, 2. mgr. 49. gr. og 3. mgr. 74. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980, 3. mgr. 28. gr. laga um eftirlit með skipum nr. 47/2003, 2. mgr. 54. gr. efnalaga nr. 61/2013, 21. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998, 2. mgr. 26. gr. laga um erfðabreyttar lífveru nr. 18/1996 og 29. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003.



Hér er þó rétt að áréttu að gjaldtaka er ekki sjálfkrafa ólögmæt þrátt fyrir að tilgreiningu einstakra kostnaðarliða skorti eða að ekki sé mælt fyrir um af hvaða aðilum er heimilt að innheimta gjaldið. Markmiðið með skýrt orðuðum gjaldtökuheimildum getur hins vegar verið fyrirbyggjandi eðlis og gæti mögulega komið í veg fyrir innheimtu gjalda sem síðar meir yrðu úrskurðuð ólögmæt.²³

Ef skattlagningarheimild er til staðar, sem mælir fyrir um gjaldtöku vegna eftirlitsverkefna, hvílir engin skylda á stjórnvaldinu að sýna fram á tengsl á milli kostnaðar og fjárhæðar gjaldsins

2.3 Skattlagningarheimildir vegna eftirlitsverkefna

Eins og nánar er fjallað um í kafla 3 er almennt skilyrði fyrir gjaldtöku vegna opinbers eftirlits að bein tengsl séu á milli skyldu til að greiða eftirlitsgjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar kostnaðar vegna þeirra sérstöku eftirlitsaðgerða sem stjórnvald telur þörf á að framkvæma.

Grunnhugsunin að baki töku þjónustu- og eftirlitsgjalda er að slík gjöld skuli endurspegla kostnað, þ.e. að gjaldandi skuli aðeins greiða kostnað stjórnvaldsins af þjónustunni/eftirlitinu. Af þessum sökum er almennt óheimilt að nota þjónustu- eða eftirlitsgjöld til þess að niðurgreiða önnur ótengd verkefni á vegum viðkomandi stjórnvalda eða skapa tekjuafgang með gjaldinu. Ef skorið er á þessi tengsl, þ.e. ef fjárhæð eftirlitsgjalds er hærri en kostnaðurinn, verður gjaldtakan, eins og áður segir, að vera reist á lagaheimild sem fullnægir kröfum 40. og 77. gr. stjórnarskrár um álagningu skatta.

Ef skattlagningarheimild er til staðar, sem mælir fyrir um gjaldtöku vegna eftirlitsverkefna, hvílir engin skylda á stjórnvaldinu að sýna fram á tengsl á milli kostnaðar og fjárhæðar gjaldsins. Að sama skapi hvílir ekki skylda á stjórnvaldinu að nota fjárhæð gjaldsins til að greiða einungis útgjöld stjórnvaldsins vegna eftirlitsverkefna. Stjórnvaldið getur því notað gjöldin til þess að niðurgreiða önnur ótengd verkefni eða skapa tekjuafgang.

Nokkur dæmi eru um skattlagningarheimildir sem mæla fyrir um gjaldtöku vegna eftirlitsverkefna.²⁴ Í einhverjum tilvikum hefur eftirlitsgjaldi jafnvel verið breytt í skatt. Skýrasta dæmið er að finna í 3. gr. lyfjalaga nr. 93/1994, nánar tiltekið 9. og 10. mgr.

²³ Páll Hreinsson tekur fram að með hliðsjón „af því hversu lagaheimildir til töku þjónustugjalda eru oft ófullkomnar og mörg stjórnvöld hirðulaus um að fylgja settum reglum, er við því að búast að fleiri dómar gangi, þar sem stjórnvöldum verður gert að endurgreiða oftekin gjöld sem þau hafa innheimt.“ Páll Hreinsson: „Skattur eða þjónustugjald“, <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/435604/>.

²⁴ Hér má sem dæmi nefna e-lið 1. mgr. 17. gr. hafnarlaga nr. 61/2003 og 14. gr. laga um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996.

ákvæðisins, en í ákvæðinu er mælt fyrir um árlegt lyfjaeftirlitsgjald Lyfjastofnunar. Í 10. mgr. 3. gr. lyfjalaga er tekið fram að eftirlitsgjaldinu sé ætlað að „standa undir kostnaði við eftirlit stofnunarinnar.“ Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 108/2000, sem breytti 3. gr. lyfjalaga í núverandi horf, var tekið fram að samkvæmt frumvarpinu væri innheimta „lyfjaeftirlitsgjalds í formi skattlagningar en ekki í formi þjónustugjalda eins og er samkvæmt núgildandi lyfjalögum og er gjaldið ákvarðað með hliðsjón af umfangi starfsemi...“²⁵

Að mati FA verður að teljast varhugavert að innheimta eftirlitsgjöld á grundvelli gjaldtökuheimilda sem mæla fyrir um skattlagningu. Helgast þetta fyrst og fremst af tveimur ástæðum. *Annars vegar* er skorið á öll tengsl á milli kostnaðar af því eftirliti sem beinist að eftirlitsþega og þess gjalds sem honum er ætlað að greiða. Þrátt fyrir að ekkert eftirlit beinist að tilteknum eftirlitsþegum er eftirlitsstofnun samt sem áður heimilt að innheimta eftirlitsgjald af þessum fyrirtækjum. Þetta stuðlar ekki að hagkvæmni og kostnaðaraðhaldi í rekstri eftirlitsstofnana. *Hins vegar* er fjárhæð gjaldsins í þessum tilvikum ákveðin á grundvelli fastákveðinna viðmiða, s.s. með hliðsjón af veltu eftirlitsþega. Í sumum tilvikum er hægt að líta svo á að stærstu eftirlitsþegarnir séu í raun og veru að niðurgreiða útgjöld vegna eftirlits með minni aðilum, þrátt fyrir að lítið sem ekkert eftirlit beinist að hinum fyrrgreindu.

Í sumum tilvikum er hægt að líta svo á að stærstu eftirlitsþegarnir niðurgreiði útgjöld vegna eftirlits með minni fyrirtækjum.

²⁵ Þskj. 659, 125. löggjafarþ. 1999–2000, bls. 12.

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Félag atvinnurekenda beinir þeim tilmælum til ráðuneytanna að taka gjaldtökuheimildir stofnana, sem heyra undir þeirra svið, til skoðunar með hliðsjón af sjónarmiðum tengdum skýrleika og hugsanlega gera tillögur að breytingum eftir því sem tilefni gefst til. Eins og áður segir eru gjaldtökuheimildir Matvælastofnunar í þessu samhengi til eftirbreytni og hægt væri að hafa hliðsjón af þeim við breytingarnar.

Að mati Félags atvinnurekenda ætti einnig að breyta gjaldtökuheimild lyfjalaga og annarra laga, sem mæla fyrir um töku eftirlitsgjalda sem skatts, aftur í form eftirlitsgjalda. Slíkt fyrirkomulag byggist á jafnræði eftirlitsþega og er sanngjarnara í garð allra aðila, auk þess sem það hvetur til kostnaðaraðhalds í opinberum rekstri. Breytingar á ákvæðum lyfjalaga og annarra gjaldtökuheimilda, sem eru í skattlagningarheimildir, mætti byggja á gjaldtökuheimildum Matvælastofnunar þar sem einstakir kostnaðarliðir eru sérstaklega tilgreindir í settum lögum. Slíkar breytingar mætti gera samhliða breytingum á fjármögnun Lyfjastofnunar, sbr. nánari umfjöllun í 8. kafla skýrslunnar.

3

Raunkostnaður vegna eftirlits – Skortur á upplýsingum

3.1 Ætti að veita eftirlitsþegum auknar upplýsingar um forsendur gjaldtöku og sundurgreiningu kostnaðar?

Það er skilyrði fyrir lögmæti eftirlitsgjalds að beint samhengi sé annars vegar á milli fjárhæðar þess og hins vegar þess kostnaðar sem hlýst af því að sinna eftirlitinu. Almenna reglan er sú að eftirlitsþegi skal ekki borga hærra gjald en sem nemur þeim kostnaði sem almennt hlýst af því að sinna eftirlitinu sem að honum beinist.²⁶ Af þessu leiðir að eftirlitsaðila er óheimilt að færa kostnað vegna annarrar óskyldrar eða ótengdrar starfsemi inn í gjaldið og að þeir kostnaðarliðir, sem heimilt er að innheimta gjald fyrir, skulu vera í beinu og efnislegu samhengi við eftirlitið.²⁷

Skilyrðið um raunkostnað endurspeglar í orðalagi gjaldtökuheimilda en eitt af helstu sameiginlegu einkennum gjaldtökuheimilda eftirlitsstofnana er orðalagið að eftirlitsþegi skuli greiða „gjald sem ekki er hærra en raunkostnaður sem hlýst af eftirlitinu.“²⁸ Ef slíkt orðalag er að finna í settu lagaákvæði, sem mælir fyrir um gjaldtöku, má almennt gera ráð fyrir að gjaldið, sem heimilt er að innheimta samkvæmt ákvæðinu, sé þjónustu- eða eftirlitsgjald. Ennfremur að gjaldtakan skuli þá samræmast þeim skilyrðum sem eru sett fyrir töku slíkra gjalda.

Að sett lagaákvæði mæli fyrir um að innheimta skuli gjald, sem ekki er hærra en raunkostnaður, sker ekki endilega úr um lögmæti gjaldsins. Það þarf að meta hverju sinni hvort einungis raunkostnaður sé innheimtur á grundvelli lögmætra kostnaðarliða. Í einfölduðu máli er um að ræða tvíþætta greiningu, að því gefnu að heimilt sé að taka gjald fyrir tilteknar eftirlitsaðgerðir með hliðsjón af túlkun gjaldtökuheimildarinnar. Annars vegar þarf að kanna þann kostnað sem af eftirlitinu stafar, þ.m.t. þá kostnaðarliði sem mynda gjaldið og hvort þeir séu í beinu og efnislegu samhengi við eftirlitið og hins vegar fjárhæð gjaldsins, þ.e. sundurgreiningu á fjárhæð einstakra kostnaðarliða, og hvort það samsvari raunkostnaði eftirlitsaðila.

Varðandi fyrrgreinda atriðið þarf að taka viðkomandi kostnaðarliði til skoðunar hverju sinni með hliðsjón af fyrirkomulagi eftirlitsins. Eins og áður segir er í sumum gjaldtökuheimildum skýrlega tekið fram hvaða kostnaðarliðir skuli mynda gjaldið. Í þessum tilvikum er yfirleitt ekki fyrir hendi vafi um hvort kostnaðarliðir séu í beinum og efnislegum tengslum við eftirlitið en í öðrum tilvikum þarf að meta það hverju sinni. Lögmætir kostnaðarliðir vegna opinbers eftirlits gætu sem dæmi verið vinna starfsmanna, kostnaður vegna rannsókna og útbúnaðar- og tækjakostnaður.²⁹ Ef komist er að þeirri niðurstöðu að eftirlitsaðila sé heimilt að innheimta gjald vegna tiltekinna kostnaðarliða, þ.e. þeir séu í beinu og efnislegu samhengi við eftirlitið, þarf síðan að kanna hvort fjárhæð gjaldsins samsvari raunkostnaði eftirlitsaðilans.

²⁶ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 465.

²⁷ Hér má benda á *Hrd.* 1998, bls. 3460. Í málinu var lyfjaeftirlitsgjald lagt á samkvæmt 3. mgr. 2. gr. lyfjalaga nr. 93/1993. Í ákvæðinu var mælt fyrir um að verja skyldi gjaldinu til greiðslu kostnaðar við eftirlitið. Í reglugerð var hins vegar mælt fyrir um að gjaldið skyldi lagt á eftir „veltu og/eða umfangi eftirlitsskyldrar starfsemi“. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að útfærsla gjaldtökkunnar í reglugerð gerði það að verkum að ekki væru fyrir hendi bein tengsl á milli skyldu til að greiða eftirlitsgjald og fjárhæðar þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu, sem Lyfjaeftirlit ríkisins veitti hverjum gjaldanda.

²⁸ Sjá sem dæmi 1. mgr. 18. gr. a. laga um innflutning dýra nr. 54/1990, 1. mgr. 8. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, 1. mgr. 25. gr. laga um matvæla nr. 93/1995, 1. mgr. 31. gr. a. laga um sjávarafurðir nr. 55/1998, 4. mgr. 14. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008 og 3. mgr. 5. gr. laga um Fiskistofu nr. 36/1992.

²⁹ Í sumum tilvikum er tekið gjald fyrir kostnaðarliði sem tengjast eftirlitinu almennt séð en eru hins vegar á gráu svæði. Sem dæmi má nefna kostnaðarliði sem tengjast endurmenntun starfsmanna eftirlitsaðila, sbr. t.d. 2. mgr. 13. gr. laga um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála nr. 119/2012 og 12. mgr. 14. gr. laga um Póst- og fjarskiptastofnun nr. 69/2003.

Fjárhæðir einstakra kostnaðarliða má oft finna í gjaldskráum viðkomandi eftirlitsaðila en innheimta eftirlitsgjalda er nánast undantekningarlaust útfærð nánar með gjaldskrá, sbr. t.d. gjaldskrá Matvælastofnunar nr. 567/2012 og gjaldskrá Fiskistofu nr. 1177/2015. Í mörgum tilvikum er hins vegar ómögulegt að átta sig á því hvaða kostnaðarliðir liggja til grundvallar fjárhæðum tiltekinna gjalda og þar af leiðandi útilokað fyrir eftirlitsskylda aðila að átta sig á kostnaðinum sem liggur að baki innheimtu þeirra.

Það heyrir til algjörra undantekninga að opinber gögn liggi fyrir um sundurliðun kostnaðar. Sem dæmi má nefna árlegt eftirlitsgjald vegna opinberra eftirlitssýna í fóðri samkvæmt 7. gr. gjaldskrár Matvælastofnunar nr. 567/2012. Í ákvæðinu er ekkert tekið fram um hvaða kostnaðarliðir myndi gjaldið eða hvernig þeir eru sundurgreindir. Við könnun á lögmæti slíkra gjalda stendur ekki annað til boða en að óska eftir sundurgreiningu frá viðkomandi eftirlitsstofnun en eftirlitsþegi á almennt rétt á því, innan skynsamlegra marka, að fá sundurgreiningu á þeim kostnaðarliðum sem liggja að baki viðkomandi gjaldtöku.³⁰

Í þessu samhengi er hægt að velja fyrir sér hvort ekki væri réttast að lögfesta skyldu fyrir stjórnvöld til að birta hvaða kostnaðarliðir standi að baki tilteknum eftirlitsgjöldum og hver sé fjárhæð einstakra kostnaðarliða, t.d. með samhliða rökstuðningi eða skýringum við setningu gjaldskráa og reglugerða. Ljóst er að skylda hvílir á stjórnvöldum að leggja viðhlítandi grundvöll að fjárhæð gjaldsins, þ.e. hvaða kostnaðarliðir falla undir gjaldtökuheimildina og hver fjárhæð þeirra er.³¹ Þannig ætti sundurgreining á þeim kostnaðarliðum sem mynda tiltekin eftirlitsgjöld almennt að liggja fyrir hjá viðkomandi stjórnvaldi.³²

Í stöðluðum spurningalistum sem Félag atvinnurekenda sendi til allra ráðuneytanna, fyrir utan utanríkisráðuneytið, var m.a. óskað eftir upplýsingum um hvort kostnaðaráætlun lægi fyrir, þ.e. hvort fjárhæðir einstakra gjalda og kostnaðarliða væru rökstuddar með tilliti til kostnaðar stjórnvalda við framkvæmd eftirlitsins. Í öllum tilvikum var spurningum af þessu tagi svarað játandi. Að því virtu ætti ekki að vera vandkvæðum bundið fyrir stjórnvöld að birta upplýsingar um sundurliðun kostnaðar og þá eftir atvikum rökstuðning fyrir fjárhæð einstakra gjalda. Að sama skapi ætti ekki að vera erfitt fyrir eftirlitsskylda aðila að óska eftir og fá upplýsingar um þessi atriði.

Opinber birting á sundurliðun kostnaðar gæti verið til hagsbóta bæði fyrir eftirlitsaðila og eftirlitsþega. Fyrir eftirlitsþegana gæti slíkt stuðlað að auknu gagnsæi og dregið úr vafa um lögmæti einstakra gjalda. Eftirlitsþegar gætu þannig tekið afstöðu til lögmætis einstakra gjalda án þess að þurfa að leggjast í víðtæka upplýsingaöflun, sem getur í mörgum tilvikum verið tímafrek. Fyrir eftirlitsstofnanir gæti slík birting stuðlað að ákveðnu aðhaldi og tryggt að í öllum tilvikum lægju fyrir traustir útreikningar á viðkomandi kostnaðarliðum.³³

Það heyrir til algjörra undantekninga að opinber gögn liggi fyrir um sundurliðun kostnaðar.

Ráðuneytin segja öll að kostnaðaráætlunir vegna eftirlitsgjalda liggi fyrir. Það ætti þá að vera auðvelt fyrir eftirlitsskyld fyrirtæki að óska eftir upplýsingum um þær.

Opinber birting á sundurliðun kostnaðar gæti verið til hagsbóta bæði fyrir eftirlitsaðila og eftirlitsþega.

³⁰ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 462. Ef ekki er hægt að ségreina nákvæmlega ákveðna kostnaðarliði er heimilt að byggja þá á skynsamlegri áætlun. Páll Hreinsson: *Kennslurit um þjónustugjöld*, bls. 14.

³¹ Sjá hér m.a. *álit umboðsmanns Alþingis 6. apríl 2001 (2534/1998)*, Páll Hreinsson: *Kennslurit um þjónustugjöld*, bls. 14, Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 462 og Trausti Fannar Valsson: *Sveita-stjórnarréttur*, bls. 226.

³² Í *áliti umboðsmanns Alþingis 29. desember 2008 (4992/2007)* var m.a. tekið fram að haga skyldi skráningu og meðferð gagna hjá eftirlitsaðila með þeim hætti að hægt væri „að veita þeim sem rétt eiga upplýsingar um hvaða kostnaður félli til við eftirlit hjá einstökum sláturleyfishöfum og sláturhúsum.“ Einnig má benda hér á að í stöðluðum spurningarlistum sem sendir voru til allra ráðuneytanna var spurt hvort fullnægjandi upplýsingar lægju fyrir um sundurgreiningu kostnaðar. Í öllum tilvikum var spurningunni svarað játandi.

³³ Sem dæmi um lagaheimild sem mælir fyrir um slíka skyldu má nefna 71. gr. b. laga um loftferðir nr. 60/1998. Samkvæmt ákvæðinu er lögð sú skylda á rekstraraðila flugvallar eða flugvallarkerfis að birta árlega sundurliðun kostnaðar sem liggur til grundvallar gjaldtöku.

Fyrirtæki ættu alltaf að vera vakandi þegar óvæntar hækkanir eftirlitsgjalda eiga sér stað, sérstaklega í þeim tilvikum þegar um verulegar hækkanir er að ræða án haldbærra skýringa.

3.2 Ætti að veita eftirlitsþegum auknar upplýsingar í tilefni af hækkun gjalda?

Skilyrðið um raunkostnað gerir það einnig að verkum að hækkanir á eftirlitsgjöldum verða að byggja á haldbærum ástæðum sem tengjast hækkun kostnaðar við eftirlitið, þ.e. hækkanir mega ekki styðjast við aðrar ástæður en aukinn kostnað viðkomandi eftirlitsaðila. Af þessum sökum ættu eftirlitsþegar alltaf að vera vakandi þegar óvæntar hækkanir eiga sér stað, sérstaklega í þeim tilvikum þegar um verulegar hækkanir er að ræða án haldbærra skýringa. Í þessu samhengi má t.d. benda á nýlegar hækkanir á sýnatökugjaldi á vegum Matís. Verð per sýni er í dag 81.760 krónur en árið 2015 var verð fyrir sömu sýnatöku 61.320 krónur og er því um að ræða u.þ.b. 33,3% hækkun á kostnaði á milli ára.³⁴ Eftir því sem Félag atvinnurekenda kemst næst hafa engar skýringar verið gefnar á hækkun gjaldsins og hafa athugasemdir verið gerðar af ýmsum aðilum.

Ekki er hægt að taka nánari afstöðu til lögmætis einstakra gjaldahækkana án skýringa frá viðkomandi eftirlitsstofnun. Hins vegar er ljóst að hækkun gjaldanna, eins og áður segir, má ekki byggjast á öðrum ástæðum en hækkun kostnaðar. Eftirlitsþegar hafa mikla hagsmuni af því að fjárhæð eftirlitsgjalda sé hófleg og þá sérstaklega vegna hækkunar á reglubundnum kostnaði. Eðlilegast væri að eftirlitsstofnanir gæfu að fyrra bragði skýringar á ástæðum hækkunar eftirlitsgjalda. Ekki þyrfti meira til í þessu samhengi en yfirlit um tekjur og gjöld næstliðins rekstrarárs ásamt áætlun um þær breytingar sem hin nýja gjaldskrá hefur á tekjur og gjöld yfirstandandi eða komandi rekstrarárs.³⁵

Frumkvæðisskylda stjórnvalda til slíkrar upplýsingagjafar er ekki lögfest. Skortur á upplýsingum um ástæður hækkunar leiðir því ekki til þess að innheimta gjaldanna sé ólögmæt. Að mati Félags atvinnurekenda gæti slíkt verklag, t.d. á grundvelli innri verkferla hjá viðkomandi eftirlitsstofnun, hins vegar verið bæði til hagsbóta fyrir eftirlitsþega og eftirlitsaðila. Slíkt fyrirkomulag gæti falið í sér ákveðið aðhald fyrir eftirlitsaðila, þ.e. að gengið væri úr skugga um að fullnægjandi greining á kostnaðarmati lægi fyrir áður en hækkun gjalda ætti sér stað, og myndi auka gagnsæi gjaldanna fyrir eftirlitsþega. Að auki má benda á að nokkur mál, bæði fyrir dómstólum og umboðsmanni Alþingis, hafa átt rætur sínar að rekja til verulegra hækkana á þjónustu- og/eða eftirlitsgjöldum.

3.3 Birting upplýsinga og bætt samskipti

Lesandi gæti velt því fyrir sér af hverju birting á sundurliðun kostnaðar eða rökstuðningi fyrir fjárhæð einstakra gjalda ætti að skipta einhverju máli. Hægt væri t.d. að halda því fram að hér sé um að ræða lögakveðin gjöld sem eftirlitsskyldir aðilar, sem oft eru stór fyrirtæki, ættu bara að greiða og treysta því að stjórnvöld standi rétt að hlutunum. Félag atvinnurekenda telur hins vegar að þessi atriði skipti mjög miklu máli, ekki einungis við könnun á lögmæti gjalda heldur einnig vegna samskipta eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsstofnana og trausts þeirra á milli.

Við vinnslu skýrslunnar aflaði Félag atvinnurekenda margvíslegra upplýsinga, m.a. reikninga vegna eftirlitsgjalda frá aðildarfyrirtækjum félagsins. Í þessum reikningum, sem stöfuðu frá eftirlitsstofnunum, var ekki að finna sundurliðun á einstökum kostnaðarliðum heldur rúkkun á fastri fjárhæð, yfirleitt nokkuð hári, með engri eða stuttri skýringu. Það liggur í hlutarins eðli að þegar aðili innir af hendi greiðslu, hvort sem það er fyrir þjónustu, vöru eða eitthvað annað, skiptir það hann yfirleitt máli að vita hvað verið er að borga fyrir. Til dæmis myndi almennur neytandi yfirleitt ekki sætta sig við að

³⁴ Upplýsingar frá aðildarfélagi Félags atvinnurekenda.

³⁵ „Þjónustugjöld hins opinbera“, <http://www.sa.is/frettatengt/eldri-frettir/thjonustugjoeld-hins-opinbera/>.

borga reikning vegna viðgerðar á bíl án sundurliðunar; hann vill vita hvað viðgerðarmenn á bílaverkstæðinu gerðu til að laga bíllinn og hvað það kostaði. Ef honum yrði neitað um slíkar upplýsingar er tortryggni um að hann hafi verið ofrukkaður nánast óhjákvæmilegur fylgiskur og myndi neytandinn líklega ekki stunda viðskipti við viðkomandi bílaverkstæði í framtíðinni.

Í tilviki opinbers eftirlits hafa eftirlitsskyldir aðilar ekki slíkt val. Ef eftirlitsstofnun stendur illa að upplýsingagjölf getur eftirlitsskyld fyrirtæki ekki ákveðið að ganga til samninga við annan aðila um að sinna eftirlitinu. Við þessar aðstæður getur, eins og í tilviki almenna neytandans, myndast tortryggni í garð eftirlitsstofnunar sem getur síðan í kjölfarið haft áhrif á öll samskipti þessara aðila. Í könnun, sem gerð var á vegum Félags atvinnurekenda í janúar 2016, kom í ljós að meirihluti aðildarfyrirtækja félagsins, eða 57% þeirra, töldu að að gjaldtaka stjórnvalda væri ekki í samræmi við veitta þjónustu, þ.e. verið væri að ofrukka fyrirtækin. Svipaðar niðurstöður hafa fengist úr sambærilegum könnunum síðustu ár.³⁶

Að mati Félags atvinnurekenda er nauðsynlegt að eyða þessari tortryggni. Það ætti ekki að vera vandkvæðum bundið fyrir eftirlitsstofnanir, með hliðsjón af svörum ráðuneytanna, að veita eftirlitsskyldum aðilum upplýsingar, hvort sem það er gert á opinberum vettvangi með birtingu á sundurliðun kostnaðar eða eftir atvikum með rökstuðningi á fjárhæð einstakra gjalda í útgefnum reikningum. Slíkt myndi leiða til bættra samskipta á milli eftirlitsskyldra aðila og eftirlitsstofnana og draga úr tortryggni í garð gjalddöku.

Í reikningum frá eftirlitsstofnunum eru kostnaðarliðir ekki sundurliðaðir, heldur rukkuð föst fjárhæð, yfirleitt nokkuð há, með engri eða stuttri skýringu.

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Ljóst er að fyrirmæli í settum lögum um að eftirlitsgjald skuli ekki fara fram úr raunkostnaði leiða ekki sjálfkrafa til þess að gjaldið sé lögmætt. Það er því rannsóknarefni hverju sinni hvort tiltekið eftirlitsgjald samsvari þeim kostnaði sem af eftirlitinu stafar en yfirleitt er ekki hægt að komast að afgerandi niðurstöðu án öflunar frekari gagna. Hins vegar ættu eftirlitsþegar almennt að vera á varðbergi gagnvart skyndilegum hækkunum á gjöldum sem virðast ekki styðjast við hlutlægar ástæður byggðar á fullnægjandi kostnaðargreiningu.

Félag atvinnurekenda beinir því þeim tilmælum til aðildarfélaga að greiða slík gjöld með fyrirvara og óska eftir nánari upplýsingum um ástæður fyrir hækkun gjalda eftir því sem tilefni gefst til. Félag atvinnurekenda beinir einnig þeim tilmælum til ráðuneytanna að birta sundurliðun kostnaðar eða eftir atvikum rökstuðning fyrir fjárhæð einstakra gjalda samhliða setningu reglugerða eða gjaldskráa sem mæla fyrir um fjárhæðir eftirlitsgjalda.

³⁶ Í könnuninni voru einungis 7% fyrirtækjanna sem töldu að gjaldtaka stjórnvalda væri í samræmi við veitta þjónustu en 36% völdu valkostinn „hvorki né“ <http://www.atvinnurekendur.is/frettir/meirihluti-telur-rikid-rukka-of-mikid/>

4

Útfærsla í stjórnvaldsfyrirmælum – Inntak og framkvæmd eftirlitsins

4.1 Almenn

Í gjaldtökuheimildum eftirlitsstofnana er nánast undantekningarlaust mælt fyrir um skyldu ráðherra til að gefa út gjaldskrá.³⁷ Sem dæmi um ákvæði sem mælir fyrir um skyldu til að setja gjaldskrá má nefna 3. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995 en ákvæðið er svohljóðandi:

□ Ráðherra er heimilt að setja reglugerð um framkvæmd og inntak eftirlits opinberra eftirlitsaðila og skal hann gefa út gjaldskrá fyrir eftirlit Matvælastofnunar að fengnum tillögum stofnunarinnar. Með sama hætti skulu sveitarfélögin gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits.

Orðalag ofangreindsákvæðis, sem ersvipað því sem tíðkastalmennt í gjaldtökuheimildum eftirlitsstofnana, hefur fyrst og fremst í för með sér tvenns konar skilyrði. *Annars vegar* er um skyldu ráðherra að ræða. Af því leiðir að gjaldið verður ekki innheimt með gildum hætti nema þessar reglur hafi verið settar með réttum hætti og öðlast gildi með tilskilinni birtingu.³⁸ *Hins vegar* er í þessum tilvikum óheimilt að framselja vald til viðkomandi stofnunar; ráðherra skal setja gjaldskrána. Ef Matvælastofnun innheimti sem dæmi gjald á grundvelli gjaldskrár, sem sett hefði verið af stofnuninni án aðkomu ráðherra, væri innheimta gjaldsins ólögmæt.

Könnun á því hvort skyldu til að gefa út gjaldskrá hafi verið framfylgt getur samkvæmt framansögðu skipt máli um lögmæti viðkomandi gjalda.³⁹ Í flestum þeim tilvikum þar sem mælt er fyrir um skyldu ráðherra til að gefa út gjaldskrá hefur slíkri skyldu verið framfylgt, að því sem Félag atvinnurekenda kemst næst. Auk ákvæða um skyldu til að setja gjaldskrá er yfirleitt mælt fyrir um heimild ráðherra til að setja nánari reglur um framkvæmd og inntak eftirlitsins en það heyrir til undantekninga að slík reglusetning sé skylda.⁴⁰

4.2 Reglugerðir um inntak og framkvæmd eftirlitsins

Nokkrar reglugerðir hafa verið settar á grundvelli heimildarákvæða í lögum sem fjalla um starfsemi eftirlitsstofnana. Sem dæmi má nefna reglugerð nr. 1170/2015 um fiskeldi, sem fjallar m.a. um nánara inntak og framkvæmd eftirlits Matvælastofnunar samkvæmt lögum um fiskeldi nr. 71/2008, og reglugerð nr. 340/2001, sem fjallar um nánara inntak og framkvæmd eftirlits Matvælastofnunar samkvæmt lögum um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994. Ekki verður séð að heimildir til að setja

³⁷ Sjá sem dæmi 3. mgr. 18. gr. a. laga um innflutning á dýrum nr. 54/1990, 1. mgr. 8. gr. laga um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, 3. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995 og 3. mgr. 31. gr. a. laga um sjávarafurðir nr. 55/1998.

³⁸ Í *Hrd.* 2003, bls. 1085 (438/2002) var deilt um álagningu lyfjaeftirlitsgjalds. Í málinu lá fyrir að heilbrigðisráðherra hefði látið innheimta gjaldið einungis á grundvelli greinargerðar ráðgjafa um kostnaðargreiningu og útreiknings gjaldskrár vegna veittrar þjónustu. Hæstiréttur tók fram að ákvæðið, sem innheimta gjaldsins byggðist á, hefði mælt fyrir um setningu reglugerðar þar sem nánar skyldi fjallað um fjárhæð og innheimtu gjaldsins en slík reglugerð hefði ekki verið sett. Hæstiréttur komst að þeirri niðurstöðu að ráðherra hefði borið samkvæmt lagafyrirmælum og dómvenju „að setja reglugerð, sem hefði að geyma nánari reglur um grundvöll álagningar og innheimtu eftirlitsgjalda og birt væri í samræmi við fyrirmæli laga nr. 64/1943 um birtingu laga og stjórnvaldserinda með síðari breytingum.“ Þar sem slíkar reglur höfðu ekki verið settar komst Hæstiréttur að þeirri niðurstöðu að eftirlitsgjaldið væri ólögmæt.

³⁹ Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“, bls. 473.

⁴⁰ Sjá sem dæmi 18. gr. a. laga um innflutning á dýrum nr. 54/1990, 8. gr. laga um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, 25. gr. laga um matvæla nr. 93/1995, 31. gr. a. laga um sjávarafurðir nr. 55/1998.



nánari reglur um inntak og framkvæmd eftirlitsins hafi verið nýttar í öllum tilvikum, s.s. varðandi lög um innflutning dýra nr. 54/1990, lög um matvæli nr. 93/1995 og lög um sjávarafurðir nr. 55/1998.

Eins og áður segir er reglusetning ráðherra um framkvæmd og inntak eftirlitsins valkvæð, þ.e. ráðherra er það heimilt en ekki skylt, og virðast slíkar reglur í mörgum tilvikum ekki hafa verið settar. Skortur á setningu slíkra reglna felur ekki í sér að gjaldtaka teljist ólögmat eða að umgjörð eftirlitsins sé á annan hátt ófullnægjandi. Skortur á nánari reglum um inntak og framkvæmd eftirlitsins hefur því ekki í för með sér sömu réttaráhrif og skortur á nánari reglum um innheimtu og fjárhæð eftirlitsgjalda samkvæmt gjaldskrá.

Skortur á nánari reglum um inntak og framkvæmd eftirlitsins getur hins vegar valdið vafa um heimildir viðkomandi stofnana, t.d. með tilliti til þess hversu oft er heimilt að fara í eftirlitsheimsóknir og hve mörg sýni má taka í hverri heimsókn. Eftirlitsþegar geta haft hagsmuni af því að heimildir eftirlitsaðila séu nægjanlega afmarkaðar þar sem kostnaður af eftirlitsheimsóknum, sýnatöku og eftirfarandi rannsóknnum er á meðal helstu kostnaðarliða fyrirtækja af opinberu eftirliti. Eðli málsins samkvæmt ræður tíðni og umfang eftirlitsheimsókna því að miklu leyti hver er kostnaður hvers og eins fyrirtækis af eftirlitinu; fleiri eftirlitsheimsóknir eða auknar sýnatökur hafa óhjákvæmilega í för með sér hærri kostnað fyrir eftirlitsþega. Það má því halda því fram að mikilvægt sé að lögbundin viðmið eða umgjörð um tíðni og umfang eftirlitsheimsókna séu til staðar.

Í sumum tilvikum eru til staðar lögbundin viðmið um tíðni eftirlits og byggjast þau oftast en ekki á sjónarmiðum tengdum áhættu. Reglugerðir um áhættumiðað eftirlit hafa verið settar, sbr. t.d. reglugerð nr. 272/2013 um viðmiðunarreglur fyrir áhættumiðað dýraheilbrigðiseftirlit og reglugerð nr. 106/2010 um opinbert eftirlit til að staðfesta að lög um fóður og matvæli og reglur um heilbrigði og velferð dýra séu virt. Mikilvæg skref hafa einnig verið stigin varðandi eftirlit með matvælafyrirtækjum en frá og með 1. júní 2012 hefur allt opinbert eftirlit Matvælastofnunar með matvæla- og fóðurfyrirtækjum verið skipulagt út frá áhættu- og frammistöðuflokkunarkerfi.⁴¹ Með slíku kerfi liggur rökstuðningurinn fyrir mati á þörf fyrirtækis fyrir opinbert eftirlit skýrt fyrir og er gagnsær. Að sama skapi hafa fyrirtækin beinan ávinning af því að standa sig vel þar sem þau þurfa þá minna eftirlit og greiða lægri eftirlitsgjöld.⁴²

Mikilvægt er að lögbundin viðmið eða umgjörð um tíðni og umfang eftirlitsheimsókna séu til staðar.

⁴¹ Framleiðsla og dreifing matvæla: Áhættuflokkun og mat á eftirlitsþörf matvælafyrirtækja sem falla undir opinbert eftirlit heilbrigðisnefndar. Handbók Matvælastofnunar frá 2015.

⁴² Í skýrslu OECD er tekið fram að allt opinbert eftirlit ætti að vera áhættumiðað. OECD Best Practical Principles for Regulatory Policy: Regulatory Enforcement and Inspections, bls. 27

Eftirlitsstofnanir hafa í sumum tilvikum fyrirvaralaust og án skýringa ákveðið að skima fyrir fleiri efnum en áður var gert sem hefur í för með sér stóruáukinn kostnað fyrir viðkomandi fyrirtæki. Þannig geta stofnanirnar sjálfar aukið tekjur sínar.

Reglur um áhættumiðað eftirlit mæla fyrst og fremst fyrir um tíðni eftirlitsheimsóknna; aukin áhætta hefur í för með sér aukið grunneftirlit með viðkomandi eftirlitsþega. Eins og áður segir getur umtalsverður kostnaður falist í umfangi eftirlitsins, s.s. varðandi sýnatökur og eftirfarandi rannsóknir. Kostnaður eftirlitsþega ræðst því ekki einungis af tíðni eftirlitsheimsóknna heldur einnig umfangi þeirra. Í mörgum tilvikum virðist ekkert vera því til fyrirstöðu að eftirlitsaðilar auki við kostnað sinn, s.s. með auknu umfangi sýnatöku eða eftirlitsheimsóknna, lengingu undirbúningstíma, lengingu þess tíma sem fer í skoðanir, lengingu þess tíma sem fer í skýrslugerð eða með því að bæta við fólki og aðstöðu eins og eftirlitsaðila þykir henta hverju sinni. Löglegt er síðan fyrir viðkomandi eftirlitsaðila að innheimta gjald af eftirlitsþegum á þeim grundvelli að kostnaður vegna eftirlitsins hafi aukist þrátt fyrir að slíkt hafi ekki endilega verið nauðsynlegt.

Aðildarfélög Félags atvinnurekenda hafa m.a. bent á að eftirlitsaðilar hafi í sumum tilvikum fyrirvaralaust ákveðið að skima fyrir fleiri efnum en áður hafi verið gert sem hafi haft í för með sér stóruáukinn kostnað fyrir viðkomandi félög.⁴³ Engar skýringar hafi verið gefnar á auknu umfangi eftirlitsins og skortur á gagnsæjum reglum í þessum tilvikum virðist hafa í för með sér að eftirlitsaðilum sé í sjálfsvald sett að auka umfang eftirlitsins og þar með eigin tekjur og kostnað viðkomandi fyrirtækja. Nauðsynlegt er að hafa í huga að ef ákveðið er að skima fyrir einu nýju efni eða tekið er einu sýni meira með reglubundnum hætti getur kostnaður viðkomandi eftirlitsþega aukist um nokkur hundruð þúsundir króna eða jafnvel milljónir. Eftirlitsþegar hafa því verulega hagsmuni af því að umfangi eftirlitsins sé markaður eins skýr rammi og kostur er.

⁴³ Upplýsingar frá aðildarfélögum Félags atvinnurekenda.

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Úr vafaatriðum tengdum tíðni, umfangi og inntaki opinbers eftirlits mætti leysa með setningu reglugerða en eins og áður segir hefur ráðherra nánast undantekningarlaust heimild til að setja slíkar reglur. Félag atvinnurekenda skorar því á stjórnvöld að taka til skoðunar hvort og að hvaða marki heimildir ráðherra til setningar reglugerða um nánara inntak opinbers eftirlits hafi verið nýttar og hvort ástæða sé til að setja reglur um inntak og framkvæmd eftirlitsins í fleiri tilvikum.

5

Faggiltum aðilum falið að sinna opinberu eftirliti – Matvælaeftirlit

5.1 Skortur á nánari reglum um störf og skilyrði faggiltra aðila

Opinbert eftirlit er eftirlit sem er framkvæmt af hálfu opinberra aðila. Álagning og innheimta eftirlitsgjalda er beiting stjórnsýsluvalds á grundvelli heimilda í settum lögum. Við opinbert eftirlit eru eftirlitsaðilar bundnir af reglum stjórnsýsluréttar en þeim er m.a. ætlað það hlutverk að gæta hagsmuna borgaranna og fyrirtækja í samskiptum við hið opinbera.

Álitaefni geta vaknað í þeim tilfellum þegar einkaaðilum er falin framkvæmd opinbers eftirlits, s.s. hvort og að hvaða marki þeir séu bundnir af reglum stjórnsýsluréttar, hvort um aðkeypta sérfræðiaðstoð sé að ræða eða framsal valdheimilda og hvaða reglur gilda um starfsemi þessara aðila. Á sviði opinbers eftirlits er nokkuð algengt að heimildir séu til að fela „faggiltum aðilum“ eða „faggiltum skoðunarstofum“ að rækja hluta þess eftirlits sem eftirlitsstofnunum er falið samkvæmt lögum og skal gerður um það sérstakur þjónustusamningur hverju sinni, þ.e. á milli faggilts aðila og viðkomandi eftirlitsstofnunar.⁴⁴ Mörg þau ákvæði sem mæla fyrir um slíka heimild eru í lagabálkum sem Matvælastofnun framfylgir og eru lagaákvæðin að mestu samhljóða.⁴⁵

Margar haldbærar röksemdir má færa fram fyrir því að faggiltum aðilum sé falið að inna af hendi sértækt eftirlit, t.d. sjónarmið um að slíkir aðilar hafi fagþekkingu og reynslu á tilteknum sviðum og um dreifingu álags á viðkomandi eftirlitsstofnun. Með því að fela faggiltum aðilum eftirlitsverkefni getur samkeppni einnig aukist, að því tilskildu að viðkomandi aðilar starfi á samkeppnisgrundvelli, og getur það leitt til aukinnar hagræðingar og lægri kostnaðar. Hins vegar er nauðsynlegt að skýrt sé hvaða eftirlitshlutverk viðkomandi aðilum sé falið og hvaða reglur gilda um heimildir slíkra aðila.

Í flestum lagabálkum, þar sem heimilt er að fela faggiltum aðilum tiltekin eftirlitshlutverk, er mælt fyrir um að ráðherra skuli setja nánari reglur um skilyrði og störf slíkra aðila og um gerð þjónustusamninga.⁴⁶ Af orðalagi ákvæðanna leiðir að um er að ræða skyldu ráðherra til reglusetningar en í mörgum tilvikum hafa slíkar reglur ekki verið settar. Telja verður varhugavert að slíkar reglur hafi ekki verið settar og skortir því gagnsæi um hvaða reglur gilda um skilyrði og störf slíkra aðila og gerð þjónustusamninga.⁴⁷

Eftirlitsþegar hafa beinna hagsmuna að gæta af því að regluverkið sé skýrt í þessum tilvikum. Helgast þetta m.a. af þeim ástæðum að í öllum þeim lagabálkum, þar sem finna má heimildir til að fela faggiltum aðilum tiltekin eftirlitshlutverk, er einnig mælt fyrir um að gjaldtökuheimildir viðkomandi lagabálka gildi um eftirlitsstörf þessara aðila.

Ráðherrar hafa í mörgum tilvikum ekki sinnt þeirri skyldu að setja nánari reglur um skilyrði og störf faggiltra aðila og um gerð þjónustusamninga. Þetta leiðir af sér skort á gagnsæi.

⁴⁴ Samkvæmt yfirliti Einkaleyfastofu yfir faggildingar sem voru í gildi 16. janúar 2014 eru fjögur fyrirtæki sem teljast faggilt á sviði matvælaþrófana; Matis ohf., Rannsóknarþjónustan Sýni ehf., Rannsóknarþjónustan Promat ehf. og Tilraunastöð Háskóla Íslands í meinafræði.

⁴⁵ Sjá sem dæmi lög um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, lög um matvæli nr. 93/1995, lög um sjávarafurðir nr. 55/1998, lög um fiskeldi nr. 71/2008, lög um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu nr. 130/2014, lög um slátrun og sláturafurðir n. 96/1997, raforkulög nr. 65/2003, lög um visthönnun vöru sem tengist orkunotkun nr. 42/2009, lög um merkingar og upplýsingarskyldu varðandi vöru sem tengjast orkunotkun nr. 72/1994.

⁴⁶ Sjá sem dæmi 4. mgr. 23. gr. laga um matvæla nr. 93/1995, 4. mgr. 7. gr. j. laga um eftirlit með fódri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, 1. mgr. 17. gr. laga um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn nr. 91/2006 og 3. mgr. 16. gr. laga um sjávarafurðir nr. 55/1998. Í lögum um fiskeldi nr. 71/2008 er ekki tekið fram að ráðherra skuli setja reglugerð um skilyrði og störf faggiltra aðila samkvæmt lögnum. Í lögum um slátrun og sláturafurðir nr. 96/1997 er tekið fram að gjaldtökuheimildir laganna gildi einnig um störf faggiltra aðila sem Matvælastofnun hefur fengið eftirlitshlutverk. Í lögnum er hins vegar ekki að finna neinar heimildir til handa Matvælastofnun til að fela faggiltum aðilum hlutverk til eftirlits.

⁴⁷ Langflestar nánari reglur um starfsemi faggiltra aðila eru gamlar og úreltar, sjá m.a. reglugerð nr. 346/1993, 350/1993, 351/1993, 631/1994, 41/1996, 354/1997 og 94/2004.

Af þessu leiðir að opinberum eftirlitsaðilum er heimilt að krefjast gjalds af eftirlitsþegum vegna þeirra starfa sem faggiltum aðilum er falið að framkvæma.⁴⁸ Í sjálfu sér er ekkert athugavert að heimilt sé að innheimta gjöld vegna starfa faggiltra aðila, að því gefnu að hlutverk þeirra sé nægjanlega skilgreint annaðhvort í settum lögum eða reglugerðum og að staðið sé að gjalddökunni í samræmi við lög og reglur.

5.2 Gjaldtaka vegna starfa faggiltra aðila

– Við hvaða heimildir styðst gjaldtakan?

Eftirlit faggiltra aðila byggir almennt ekki á einkaréttarlegum samningum á milli þeirra og eftirlitsþega. Eftirlitsþegi hefur ekkert ákvörðunarvald um hvort og að hvaða marki faggiltum aðilum er falið að sinna tilteknum eftirlitshlutverkum og hefur ekkert að segja um efni þeirra samninga sem opinber eftirlitsaðili gerir við faggilta aðila. Álykta má að í þeim tilfellum sem gjald er tekið vegna þjónustu faggiltra aðila skuli fylgja þeim reglum sem gilda um töku eftirlitsgjalda.⁴⁹ Á þetta við hvort sem eftirlitsgjaldið er innheimt beint af faggiltum aðila eða með óbeinum hætti, s.s. með milligöngu eftirlitsstofnunar.

Í 6. mgr. 8. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, 6. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995, 6. mgr. 32. gr. laga um vernd afurðaheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu nr. 120/2014 og 7. mgr. 11. gr. laga um slátrun og sláturafurðir nr. 96/1997 og fleiri lagabálkum er tekið fram að sömu reglur gildi um gjalddöku faggiltra aðila og gilda um gjalddöku viðkomandi eftirlitsstofnana með svofelldum hætti:

□ Þá skulu ákvæði þessarar greinar einnig gilda eftir því sem við á um eftirlitsgjöld Matvælastofnunar vegna eftirlits sem hún felur faggiltum aðilum að framkvæma samkvæmt lögum þessum.

Í öllum framangreindum ákvæðum er mælt fyrir um skyldu ráðherra til að gefa út gjaldskrá vegna eftirlitsins.⁵⁰ Gjaldskrána er að finna í reglugerð nr. 567/2012 um gjaldskrá fyrir eftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar. Í 1. gr. gjaldskrárinnar er tekið fram að fyrir matvæla-, sáðvöru- og fóðureftirlit og aðra gjaldskylda starfsemi Matvælastofnunar skuli fyrirtæki, einstaklingar og lögaðilar greiða eftirlitsgjald í samræmi við ákvæði hennar. Álitaefnið í þessu samhengi er hvort gjaldskráin eigi með réttu einnig að gilda um eftirlit faggiltra aðila samkvæmt ofangreindum lagabálkum.

Í gjaldskrá Matvælastofnunar er hvergi minnst á gjalddöku vegna þjónustu sem faggiltir aðilar inna af hendi við eftirlitið og ekki er hægt að ráða af ákvæðum hennar hvort hún gildi einnig um slíka þjónustu. Félag atvinnurekenda veit hins vegar til þess að að minnsta kosti einn aðili, Matís (Matvælarannsóknir Íslands), sem er opinbert hlutafélag stofnað samkvæmt heimild í lögum nr. 68/2006, tekur gjöld samkvæmt sinni eigin gjaldskrá. Eins og áður segir gildir sú regla að ef lagaheimild mælir fyrir um að settar séu nánari reglur um innheimtu og fjárhæð eftirlitsgjalds, s.s. með reglugerð eða gjaldskrá, verður gjald ekki innheimt með gildum hætti nema þessar reglur hafi verið settar með réttum hætti og öðlast gildi með tilskilinni birtingu.

Vandséð er hvaða heimild stendur til þess að faggiltir aðilar setji sér sjálfstæða gjaldskrá til innheimtu gjalda vegna opinbers eftirlits. Þær heimildir sem liggja til grund-

Vandséð er hvaða heimild stendur til þess að faggiltir aðilar setji sér sjálfstæða gjaldskrá til innheimtu gjalda vegna opinbers eftirlits.

⁴⁸ Samkvæmt tölvupóstsamskiptum skýrsluhöfundar við eftirlitsstofnanir er gjalddökunni almennt hagað með þeim hætti að einkaaðili gefur út reikning til viðkomandi eftirlitsstofnunar eða annars stjórnvalds sem greiðir reikninginn og endurinnheimtir síðan kostnaðinn af viðeigandi eftirlitsþega. Álykta má að hægt sé að jafna slíki óbeinni gjalddöku, sem fer fram í gegnum millilið, við beina gjalddöku.

⁴⁹ Sjá þessu til stuðnings álit umboðsmanns Alþingis 9. september 2009 (5002/2007).

⁵⁰ Í þessum kafla er umfjöllunin um gjalddöku faggiltra aðila einskorðuð við eftirlitshlutverk sem þeim er falið af Matvælastofnun. Í kafla 7 er fjallað um gjalddöku faggiltra aðila vegna eftirlitshlutverks sem þessum aðilum er falið af heilbrigðiseftirlitum sveitarfélaganna.

vallar störfum faggiltra aðila eru almennt uppbyggðar með þeim hætti að viðkomandi eftirlitsstofnun er falið ákvörðunarvald um hvort og að hvaða marki þeim er falið tiltekið eftirlitshlutverk. Hvergi í settum lögum eða reglugerðum er mælt fyrir um að faggiltum aðilum sé heimilt að innheimta gjald samkvæmt sérstakri gjaldskrá.⁵¹ Þvert á móti virðast lagaákvæðin gera ráð fyrir því gjalddökuheimildir opinberra aðila skuli einnig gilda um störf faggiltra aðila, þ.e. að mælt skuli fyrir um gjalddöku vegna starfa faggiltra aðila í gjaldskrá eftirlitsstofnana, og kemur þetta t.d. sérstaklega skýrt fram í 4. mgr. 14. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008.⁵²

Hægt er að sjá fyrir sér röksemdir sem mæla með því að faggiltir aðilar hafi sjálfir frumkvæði að ákvörðun gjalda vegna þeirrar þjónustu sem þeir inna af hendi. Mögulegar röksemdir gætu t.d. verið þær að viðkomandi aðilar þekki sína eigin þjónustu best og hvaða kostnaðarliðir liggja henni til grundvallar. Einnig væri hægt að halda því fram að slíkir aðilar gætu brugðist við kostnaðarbreytingum með skjótum hætti, þá með hækkun eða lækkun á viðkomandi gjöldum.

Slíkar röksemdir eru hins vegar ekki fullnægjandi þegar þær eru bornar saman við hagsmuni eftirlitsþega af því að regluverkið sé gagnsætt og að settum reglum sé fylgt í þessum tilvikum. Það hlýtur að vera lágmarkskrafa að gjalddöku vegna starfa faggiltra aðila sé í samræmi við settar reglur. Að sama skapi er lágmarkskrafa að upplýsingar um þessi gjöld séu birtar með tilskildum hætti og að traustir útreikningar liggi til grundvallar þeim kostnaði sem er innheimtur samkvæmt þeim. Sem dæmi má nefna að verðskrá Matís er ekki birt með tilskildum hætti en Félagi atvinnurekenda var ókleift að nálgast hana á heimasíðu fyrirtækisins og tjáði starfsmaður fyrirtækisins skýrsluhöfundu að ekki væri unnt að senda honum afrit af henni.

Afmörkun á þeim kostnaðarliðum, sem heimilt er að innheimta vegna starfa faggiltra aðila, og fjárhæð einstakra gjalda er nauðsynleg svo að fyrirtæki geti áttað sig á því fyrir hvaða þjónustu þau greiða. Það hlýtur því að teljast allsendis ófullnægjandi að fjárhæðir þessara gjalda komi einungis fram í þjónustusamningum sem eftirlitsstofnanir gera við faggilta aðila. Að mati Félags atvinnurekenda ætti að setja sérstök ákvæði í gjaldskrár opinberra eftirlitsstofnana þar sem mælt er fyrir um gjalddöku vegna eftirlitsverkefna sem faggiltum aðilum er falið að sinna eða taka fram með skýrum hætti að ákvæði gjaldskránnar gildi einnig um þjónustu slíkra aðila.

Það hlýtur að vera lágmarkskrafa að gjalddöku vegna starfa faggiltra aðila sé í samræmi við settar reglur. Að sama skapi er lágmarkskrafa að upplýsingar um þessi gjöld séu birtar með tilskildum hætti og að traustir útreikningar liggi til grundvallar kostnaði.

⁵¹ Sem dæmi má nefna að í lögum nr. 68/2006 um stofnun Matvælarannsóknna hf. er hvergi að finna heimild fyrir hlutafélagið til að taka gjald fyrir eftirlit sitt.

⁵² Í 4. mgr. 14. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008 er tekið fram að fyrir „eftirlit Matvælastofnunar eða faggiltra eftirlitsaðila á hennar vegum skulu fiskeldisstöðvar greiða eftirlitsgjald samkvæmt gjaldskrá sem ráðherra staðfestir.“

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Að framangreindu virtu beinir Félag atvinnurekenda tvenns konar tilmælum til ráðuneytanna. *Annars vegar* að tekið sé til skoðunar hvort ráðlegt sé að setja nánari reglur um störf og skilyrði faggiltra aðila og *hins vegar* að kannað sé hvort lagaheimildir standi til þess að faggiltir aðilar setji sér sínar eigin gjaldskrár og hvort þörf sé á að endurskoða regluverkið með tilliti til skyldu til opinberrar birtingar. Að mati Félags atvinnurekenda væri eðlilegast að sett væru ákvæði í gjaldskrár opinberra eftirlitsstofnana um gjalddöku vegna starfa faggiltra aðila og fjárhæðir þeirra gjalda.

6

Eftirlitsgjöld og heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna – Gjaldtaka faggiltra aðila

6.1 Almenn um eftirlitsgjöld heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna

Gjaldtaka fyrir opinbert eftirlit einskorðast ekki við ríkisstofnanir. Á vegum sveitarfélaganna starfa heilbrigðisnefndir sem hafa m.a. umsjón með heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirliti. Heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit sveitarfélaganna tekur til ýmissa þátta, s.s. eftirlits með matvælum, efnavörueftirlits og eftirlits með mengandi starfsemi.

Engar sérreglur gilda um töku eftirlitsgjalda á vegum sveitarfélaganna. Þær meginreglur sem eiga við um töku eftirlitsgjalda, s.s. um að innheimta gjaldsins hafi fullnægjandi lagastoð og að gjaldið skuli svara til þess raunkostnaðar sem af eftirlitinu stafar, gilda almennt um þau eftirlitsgjöld sem eru lögð á af sveitarfélögunum.⁵³

Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998 er fjallað um heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna. Almenn heimild til setninga gjaldskrár vegna starfsemi heilbrigðisnefnda og heilbrigðiseftirlits sveitarfélaganna er að finna í 3. mgr. 12. gr. laganna. Í sérlægum er einnig kveðið á um setningu gjaldskráa vegna eftirlits sem fer fram á vegum sveitarfélaganna. Hér má sem dæmi nefna 3. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995. Í ákvæðinu er tekið fram að sveitarfélög skuli gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits.

Samkvæmt gildandi lögum eru fyrir hendi tíu heilbrigðiseftirlitssvæði, sbr. 2. mgr. 11. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir, og þar af þrjú á höfuðborgarsvæðinu. Fyrirkomulag eftirlitsins er almennt með þeim hætti að heilbrigðiseftirlitin annast eftirlitsverkefni hvert á sínu svæði og setja gjaldskrá fyrir veitta þjónustu. Settar hafa verið tíu mismunandi gjaldskrár fyrir öll þessi svæði, sem flestar eru byggðar á auglýsingu nr. 254/1999 um leiðbeinandi reglur umhverfisráðherra um uppbyggingu gjaldskráa sveitarfélaga fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit, og eru gjaldskrárnar að mörgu leyti ekki í fullu samræmi.

Það er kannski ekki raunhæf krafa að fullt samræmi sé á milli gjaldskráa tíu mismunandi heilbrigðiseftirlitssvæða. Þetta getur t.d. stafað af ólíkum forsendum við eftirlitið og umfang þess. Hins vegar má halda því fram að gæta ætti samræmis við tiltekinn kostnað, s.s. sýnatökukostnað. Að sama skapi hlýtur að vera lágmarkskrafa að heimildir til gjaldtöku samkvæmt gjaldskránum séu skýrar. Í eftirfarandi umfjöllun verður sjónum fyrst og fremst beint að matvælaeftirliti og gjaldtöku faggiltra aðila vegna starfa þeirra í þágu heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna.

6.2 Kostnaður vegna rannsókna á sýnum

– Skortur á gagnsæi vegna gjaldtöku faggiltra aðila

Stór hluti kostnaðar eftirlitsþega af matvælaeftirliti eru gjöld vegna sýnatöku og eftirfarandi rannsókna.⁵⁴ Það skiptir því miklu máli að slík gjöld styðjist við skýrar heimildir og fylgt sé settum reglum við innheimtu gjaldanna. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995 er einn af kostnaðarliðum vegna matvælaeftirlits sýnataka og eftirfarandi rannsóknir. Í 3. mgr. ákvæðisins er tekið fram að sveitarfélögin skuli gefa út gjaldskrá fyrir eftirlitsskylda starfsemi heilbrigðisnefnda vegna matvælaeftirlits. Í gjaldskrám heilbrigðisnefndanna eru gjöld vegna eftirlitsverkefna nánar útfærð, þ.á m. vegna sýnatöku og eftirfarandi rannsókna.

⁵³ Þessu til stuðnings má benda á álit umboðsmanns Alþingis 30. júní 1992 (1517/1995). Í álitinu var deilt um álagningu gjalda fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit í Reykjavík og tók umboðsmaður fram að álagning þessara gjalda þyrfti að „hlíta sömu kröfum og almennt verður að gera til slíkra gjalda.“

⁵⁴ Upplýsingar fengnar úr reikningum aðildarféлага Félags atvinnurekenda.



Heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit sveitarfélaganna sjá um að taka sýni af eftirlitsþegum en framkvæma ekki eftirfarandi rannsóknir. Helgast þetta af þeirri ástæðu að eftirlitin hafa almennt ekki aðstöðu til að greina þau sýni sem eru tekin af afurðum eftirlitsþega. Í flestum tilvikum eru sýnin send til rannsókna hjá sjálfstæðum rannsóknarstofum, áður nefndum faggiltum aðilum, á grundvelli þjónustusamninga. Kostnaðurinn sem hlýst af störfum faggiltra aðila er síðan innheimtur hjá eftirlitsþegum samkvæmt reikningum útgefnum af heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlitunum. Þessi framkvæmd sækir stoð til 23. gr. laga um matvæli nr. 93/1995. Í ákvæðinu er tekið fram að opinberum eftirlitsaðilum, þ.á m. sveitarfélögunum, sé heimilt að fela faggiltum aðilum að annast tiltekin verkefni við framkvæmd eftirlits samkvæmt lögunum.

Samkvæmt 8. mgr. 25. gr. matvælalaga gilda ákvæði greinarinnar, sem mælir m.a. fyrir um setningu gjaldskrár, eftir því sem við á um eftirlitsgjöld opinbers eftirlitsaðila vegna eftirlits sem hann felur faggiltum aðila að framkvæma skv. 23. gr. laganna. Með hliðsjón af þessum lagafyrirmælum mætti ætla að í gjaldskrá heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlita sveitarfélaganna kæmu fram upplýsingar um gjalddöku vegna starfa faggiltra aðila.

Að framangreindu virtu er hægt að gera athugasemdir við framkvæmd heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlits sveitarfélaganna með tilliti til eftirlitsverkefna faggiltra aðila. Í engum af þeim tíu gjaldskrár, sem hafa verið settar vegna heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlits sveitarfélaganna, er fjallað um gjalddöku vegna aðkeyptrar sérfræðiaðstoðar faggiltra aðila. Í ákvæðum þessara gjaldskráa er ekki vikið að mögulegum kostnaðarliðum sem geta myndað gjaldið, s.s. tækjakostnaði eða tímagjaldi. Tilgreiningu þessara gjalda skortir því með öllu í gjaldskrá heilbrigðiseftirlitssvæðanna. Þetta er sérstaklega varhugavert með tilliti til þess að flest ef ekki öll heilbrigðiseftirlitssvæðin kaupa slíka þjónustu og innheimta gjöld af eftirlitsþegum vegna hennar.

Að auki er gjalddökuheimild c-liðar 25. gr. laga um matvæli tiltölulega opin og gjöldin þarfnast nánari útfærslu. Það kann að vera erfiðleikum háð fyrir eftirlitsskyldan aðila að átta sig á hvaða kostnaðarliðir mynda tiltekin eftirlitsgjöld eða hver sé grundvöllur gjalddöku að öðru leyti nema gerð sé grein fyrir þessum atriðum með viðhlitandi hætti í birtri gjaldskrá. Án efnislegrar afmörkunar á upphæð einstakra gjalda í gjaldskrá er eftirlitsskyldum aðilum ókleift að áætla hvaða kostnaður getur fallið til, s.s. vegna sýnatöku og eftirfarandi rannsókna. Að sama skapi er ekki fyrir hendi sama

Í engum af þeim tíu gjaldskrár, sem hafa verið settar vegna heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlits sveitarfélaganna, er fjallað um gjalddöku vegna aðkeyptrar sérfræðiaðstoðar faggiltra aðila. Þar eru engir kostnaðarliðir heldur nefndir.

*Binda ætti kostnað
faggiltra aðila vegna
rannsókna á sýnum við
fastákveðna fjárhæð með
skýrum hætti eða taka
sérstaklega fram að
ákvæði gjaldskrárinnar
gildi einnig um
aðkeypta sérfræðiaðstoð
faggiltra aðila*

aðhald gagnvart opinberum eftirlitsaðilum varðandi fullnægjandi tilgreiningu á kostnaði og grundvelli hans ef fjárhæð einstakra gjalda er ekki afmörkuð í gjaldskrá.⁵⁵

Félag atvinnurekenda aflaði við vinnslu þessarar skýrslu upplýsinga frá flestum heilbrigðiseftirlitssvæðum landsins.⁵⁶ Verklagið á flestum þessum svæðum virðist bæta upp þá annmarka sem greint er frá hér að ofan. Sem dæmi má taka heilbrigðis- og mengunarvarnareftirlit á Austurlandssvæði samkvæmt gjaldskrá nr. 1026/2015. Samkvæmt 2. gr. gjaldskrárinnar er gjald vegna rannsóknar á sýnum, öðrum en neysluvatnssýnum, 12.500 kr. og tímagjald 10.500 kr. Ef gert er ráð fyrir að eitt sýni sé tekið og innheimt sé eitt tímagjald er heildarkostnaður eftirlitsþega vegna sýnatöku og eftirfarandi rannsóknar 23 þúsund kr. Samkvæmt upplýsingum sem Félag atvinnurekenda aflaði frá heilbrigðisnefnd Austurlands er gjaldið sem er tekið samkvæmt gjaldskrá nr. 1026/2015 endanlegur kostnaður vegna rannsókna á sýnum. Þetta felur í sér að ef rannsóknarkostnaður Matís eða annarra faggiltra aðila hækkar er gjaldskráin uppfærð til samræmis.⁵⁷

Með hliðsjón af upplýsingum frá heilbrigðis- og mengunarvarnareftirliti Austurlands og öðrum aðilum virðist tilgreining kostnaðar við rannsóknir á sýnum ráða gjaldtöku vegna starfa faggiltra aðila, þrátt fyrir að slíkt megi ekki ráða með beinum hætti af orðalagi gjaldskránnar. Flestar aðrar gjaldskrár heilbrigðiseftirlitssvæðanna eru uppbyggðar með sambærilegum hætti; um er að ræða fastan rannsóknarkostnað sem er aðgengilegur í opinberri gjaldskrá. Að mati Félags atvinnurekenda væri þó ráðlegt að taka þetta skýrar fram í gjaldskránni; binda ætti kostnað faggiltra aðila vegna rannsókna á sýnum við fastákveðna fjárhæð með skýrum hætti eða taka sérstaklega fram að ákvæði gjaldskrárinnar gildi einnig um aðkeypta sérfræðiaðstoð faggiltra aðila.

Tvær gjaldskrár skera sig hins vegar úr að þessu leyti, *annars vegar* gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar nr. 1308/2015 og *hins vegar* gjaldskrá fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnareftirlit á Suðurnesjasvæðinu nr. 1027/2015. Í gjaldskrá fyrir mengunar- og heilbrigðiseftirlit Reykjavíkurborgar nr. 1308/2015 er að finna sérstakt gjald fyrir sýnatöku sem nemur 25.200 kr. Samkvæmt upplýsingum frá aðildarfélögum Félags atvinnurekenda er sýnatökugjaldið óháð því hve mörg sýni eru tekin í eftirlitsheimsókn. Í gjaldskránni er hins vegar ekkert kveðið á um kostnað vegna rannsókna á sýnum. Ekki reyndist unnt að afla upplýsinga frá Matís, sem annast rannsóknir fyrir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, um kostnað við mismunandi rannsóknir og var skýrsluhöfundur tjáð að ekki væri til gjaldskrá, sem mælti fyrir með tæmandi hætti um þau gjöld sem fyrirtækið leggur á.⁵⁸ Í gjaldskrá fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnareftirlit á Suðurnesjasvæðinu nr. 1027/2015 er tekið fram í 2. gr. að gjald vegna rannsóknar á sýnum samkvæmt eftirlitsáætlun greiðist með hliðsjón af útlögðum kostnaði. Í hvorugri gjaldskránni er því að finna fasta fjárhæð sem kveður á um kostnað vegna rannsókna á sýnum.

⁵⁵ Álit umboðsmanns Alþingis 27. ágúst 2013 (6405/2011).

⁵⁶ Upplýsingum var aflað frá eftirfarandi aðilum: Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra, Heilbrigðiseftirliti Norðurlands vestra, Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða, Heilbrigðiseftirliti Austurlands og Heilbrigðiseftirliti Suðurnesja.

⁵⁷ Í tölvupósti til heilbrigðiseftirlits Austurlands var spurt eftirfarandi spurningar: „Hvað gerist ef rannsóknarkostnaður Matís hækkar? Þurfi þið þá að breyta ykkar gjaldskrá og kveða á um hærri rannsóknarkostnað?“. Svar heilbrigðiseftirlits Austurlands var eftirfarandi: „Rétt. Reglan er að enginn eigi að borga fyrir þjónustu aðra en þá sem hann fær. Ef kostnaður við sýnatöku og rannsóknir hækkar þarf að breyta gjaldskránni.“

⁵⁸ Í tölvupósti frá heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur til Félags atvinnurekenda var eftirfarandi tekið fram: „Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur rukkar raunkostnað (sbr. reikning frá rannsóknarstofu eða greiningaraðila) fyrir rannsóknir á sýnum sem það tekur. Ekki er um fast gjald að ræða. Kostnaðurinn fer eftir því hvaða rannsóknir eða greiningar hafa verið gerðar. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur oftast notað Matís og þar er hægt að fá upplýsingar um kostnað við mismunandi rannsóknir.“ Hér er rétt að benda á að ekki er hægt að nálgast upplýsingar um kostnað við mismunandi rannsóknir á heimasíðu Matís og fátt varð um svör þegar skýrsluhöfundur hringdi og reyndi að afla frekari upplýsinga um fjárhæð einstakra gjalda. Að sama skapi var skýrsluhöfundur tjáð að ekki væri hægt að senda honum afrit af gjaldskrá.

Samkvæmt reikningum sem FA hefur undir höndum er kostnaður vegna rannsókna á hverju sýni á vegum heilbrigðis- og mengunarvarnareftirlits Reykjavíkurborgar 81.760 krónur og hefur þessi kostnaður farið stighækkandi á seinustu árum.⁵⁹ Í nánast öllum öðrum gjaldskráum heilbrigðiseftirlitssvæða er, eins og áður segir, sérstaklega mælt fyrir um kostnað vegna rannsókna á sýnum.⁶⁰ Gera má ráð fyrir að slík tilgreining bindi að einhverju leyti hendur þriðja aðila sem falið er að rannsaka sýnin, þ.e. mjög vafasamt væri ef heimilt væri að innheimta 81.760 krónur í rannsóknarkostnað vegna starfa faggilts aðila við rannsóknir á einu sýni á meðan gjaldskrá heilbrigðiseftirlitssvæðis mælti einungis fyrir um 15.000 króna gjald fyrir rannsóknir á sýnum.

Hvort og að hvaða marki Matis eða öðrum faggiltum aðilum sé í sjálfsveld sett að ákveða rannsóknarkostnað verður látið ósagt en þó er ljóst að skortur á fastri og aðgengilegri fjárhæð býður hættunni heim á að fjárhæð gjaldanna sé ákveðin á grundvelli tekjuöflunarsjónarmiða eða sé ekki tengd kostnaðargreiningu. Að auki er ómögulegt að gera grein fyrir því hvernig rannsóknarkostnaður er ákveðinn þar sem ekki eru fyrir hendi neinar birtar upplýsingar um fjárhæð gjaldsins eða hvaða kostnaðarliðir liggja því til grundvallar. Með hliðsjón af áðurgreindri 3. mgr. 25. gr. laga um matvæli má halda því fram að Reykjavíkurborg sé skylt að afmarka nánar fjárhæð þeirra gjalda sem stafa af aðkeyptri sérfræðiaðstoð faggiltra aðila. Ennfremur má halda því fram að skortur á tilgreiningu rannsóknarkostnaðar í gjaldskráum heilbrigðis- og mengunarvarnareftirlits Reykjavíkurborgar og Suðurnesja leiði til þess að þær teljist ekki fullnægjandi grundvöllur fyrir gjaldtöku vegna starfa faggiltra aðila.⁶¹

Hjá nánast öllum öðrum heilbrigðisnefndum en heilbrigðis- og mengunarvarnareftirliti Reykjavíkur og á Suðurnesjasvæðinu er um að ræða fastan rannsóknarkostnað sem er aðgengilegur í opinberri gjaldskrá. Með hliðsjón af upplýsingum sem Félag atvinnurekenda hefur undir höndum virðist gjaldtaka faggiltra aðila miðast við þann kostnað sem er tiltekinn í þessum gjaldskráum. Fjárhæð gjalda vegna rannsókna faggiltra aðila á sýnum, sem heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur og Suðurnesja taka, er hins vegar ekki aðgengileg og óljóst er við hvaða heimildir taka slíkra gjalda styðst.

Að öllu framangreindu virtu gerir Félag atvinnurekenda alvarlegar athugasemdir við ógagnsæi gjaldanna. Með núverandi fyrirkomulagi er freklega vegið að réttaröryggi eftirlitsþega þar sem álagning gjaldanna er með öllu ófyrirsjáanleg. Að sama skapi er ekki hægt að ganga úr skugga um réttmæti gjaldanna þar sem tilgreiningu á kostnaðarliðum og fjárhæð gjaldsins skortir með öllu.

6.3 Eftirlitsverkefni heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna

Í öllum gjaldskráum heilbrigðiseftirlitssvæðanna er tekið fram, almennt í upphafsákvæðinu, að eftirlitið nái til verkefna sem heyra undir heilbrigðisnefndir á grundvelli tiltekinna

Skortur á tilgreiningu rannsóknarkostnaðar í gjaldskráum heilbrigðis- og mengunarvarnareftirlits Reykjavíkurborgar og Suðurnesja leiðir til þess að þær teljast ekki fullnægjandi grundvöllur fyrir gjaldtöku vegna starfa faggiltra aðila. FA gerir alvarlegar athugasemdir við ógagnsæi gjaldanna og telur freklega vegið að réttaröryggi eftirlitsþega.

⁵⁹ Upplýsingar úr reikningum frá aðildarfélögum Félags atvinnurekenda. Reikningarnir sýna fram á fjárhæðir vegna þjónustu Matis við sýnarannsóknir.

⁶⁰ Í gjaldskrá nr. 1027/2015, fyrir matvæla-, heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit á Suðurnesjasvæðinu, er tekið fram í 2. gr. að gjald vegna rannsókna pr. sýni í eftirlitsáætlun greiðist samkvæmt útlögðum kostnaði.

⁶¹ Þessu til stuðnings má vísa til *álits umboðsmanns Alþingis 27. ágúst 2013 (6405/2011)* þar sem deilt var um gjöld vegna aðkeyptar sérfræðiaðstoðar Fjármálaeftirlitsins. Í 4. gr. gjaldskrá FME var ekki tekið annað fram en að eftirlitsskyldur aðili skyldi greiða kostnað vegna umframeftirlits, þ.á.m. kostnað vegna aðkeyptar sérfræðiaðstoðar. Í ákvæðinu var því ekki um að ræða fasta fjárhæð og ekkert tekið fram um mögulega kostnaðarliði. Umboðsmaður tók fram að afmörkun á „fjárhæð þess kostnaðar sem felldur var á eftirlitsskyldan aðila réðst því alfarið af reikningi skipaðs sérfræðings og mati Fjármálaeftirlitsins á honum í samræmi við verklagsreglur stofnunarinnar og samningum sem það hafði gert við sérfræðinga.“ Að þessu virtu komst umboðsmaður að þeirri niðurstöðu að ekki væri „nægjanlegt að hinn raunverulegi grundvöllur fyrir gjaldtökunni kæmi aðeins fram í öðrum og óbirtum gögnum...“ og að stofnunin yrði „með öflun gagna og upplýsinga að leggja, í samræmi við grundvallarreglur um töku þjónustugjalda, fullnægjandi grundvöll að þeim kostnaðarliðum sem slík sérfræðiaðstoð getur tekið til og þeim fjárhæðum sem eftirlitsskyldur aðili þarf þá fyrirsjáanlega að standa skil á...“.

laga. Hins vegar er mismunandi hvaða lög eru tiltekin, sem dæmi tekur gjaldskrá fyrir matvæla-, heilbrigðis- og mengunareftirlit á starfssvæði Heilbrigðiseftirlits Vestfjarða til verkefna samkvæmt fimm mismunandi lagabálkum en gjaldskrá fyrir heilbrigðis- og mengunarvarnaeftirlit Heilbrigðiseftirlits Norðurlandssvæðis eystra vísar einungis til laga um hollustuhætti og mengunarvarnir samkvæmt lögum nr. 7/1998.

Eins og áður segir virðist 3. mgr. 12. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir fela í sér almenna heimild til gjaldtöku fyrir eftirlit á vegum sveitarfélaganna. Það er hins vegar vandkvæðum bundið að átta sig almennilega á því fyrir hvaða eftirlitsverkefni er heimilt að taka gjald og með hliðsjón af 3. mgr. 12. gr. laganna virðist slíkt ákvörðunarvald vera sett í hendur sveitarfélaganna. Það virðist því nokkuð skorta á gagnsæi varðandi heimildir til gjaldtöku í þessum tilvikum.

Nokkuð skýrt dæmi um skort á gagnsæi eru heimildir heilbrigðisnefnda til gjaldtöku samkvæmt efnalögum nr. 61/2013. Gjalddökuheimild efnalaga er að finna í 54. gr. laganna og er þar tekið fram í 1. mgr. ákvæðisins að Umhverfisstofnun sé heimilt að taka gjald fyrir tiltekin verkefni og eftirlit en nánar er kveðið á um gjalddökuna í gjaldskrá nr. 1281/2013.

Í gjalddökuheimild efnalaga er hvergi minnst á heimildir til handa heilbrigðisnefndum til að taka gjald fyrir eftirlit eða verkefni samkvæmt lögum. Í gjaldskránni tveggja heilbrigðiseftirlita sveitarfélaganna er hins vegar tekið fram að gjaldskráin taki til eftirlits sem fellur undir efnalög.⁶² Heimildin til gjalddöku samkvæmt efnalögum er því líklegast byggð á áðurrakinni 3. mgr. 12. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir en það er alls kostar óljóst fyrir hvers konar eftirlit eða verkefni er heimilt að innheimta gjald.

⁶² Sjá 1. gr. gjaldskrár nr. 199/2016 um Heilbrigðiseftirlit Norðurlands vestra og 1. gr. gjaldskrár nr. 280/2015 um Heilbrigðiseftirlit Vestfjarða.

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Félag atvinnurekenda leggur til að rannsóknarkostnaður faggiltra aðila sé ætíð tilgreindur í birtri gjaldskrá. Í þessum efnum þarf einnig að kanna sérstaklega hvort og þá hvers vegna sé innheimt hærra gjald vegna rannsóknar á sýnum hjá heilbrigðiseftirliti Reykjavíkurborgar samanborið við heilbrigðiseftirlit hjá öðrum sveitarfélögum. Félag atvinnurekenda gerir einnig þá tillögu að gjaldskrá heilbrigðiseftirlits Reykjavíkurborgar og Suðurnesja verði breytt með þeim hætti að kveðið sé á um fasta fjárhæð vegna rannsóknar á sýnum. Slík tilgreining er til þess fallin að auka gagnsæi gjaldanna.

Viðbótareftirlit

7

Eins og áður segir hafa gjaldtökuheimildir ýmissa lagabálka nýlega tekið breytingum. Á meðal helstu breytinganna er nákvæmari afmörkun á þeim kostnaðarliðum sem leggja má til grundvallar gjaldtöku. Félag atvinnurekenda hefur bent á að nákvæm afmörkun á kostnaðarliðum í settum lögum sé til þess fallin að auka gagnsæi og afmarka heimildir viðkomandi eftirlitsaðila til gjaldtöku.

Í sjö mismunandi lagabálkum er að finna heimildir eftirlitsaðila til viðbótareftirlits og hefur Matvælastofnun heimildir til viðbótareftirlits samkvæmt öllum lögnum.⁶³ Heimildir til viðbótareftirlits byggjast almennt á áhættutengdum viðmiðum, þ.e. auknar eftirlitsheimildir virkjast þegar tiltekin starfsemi, vara eða afurðir eru ekki í samræmi við þær kröfur sem eru gerðar til þeirra samkvæmt settum lögum. Sem dæmi um heimild til viðbótareftirlits má nefna 2. mgr. 25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995 en ákvæðið er svohljóðandi (leturbreyting skýrsluhöfundar):

□ Opinber eftirlitsaðili framkvæmir viðbótareftirlit, þar á meðal rannsóknir, með matvælum þegar tiltekin starfsemi matvælafyrirtækis eða matvæli eru ekki talin uppfylla þær almennu og eðlilegu kröfur sem gerðar eru til meðferðar eða heilbrigðis matvæla vegna vísbendinga um smitefni, mengun eða brot gegn heilbrigðis- eða starfsreglum eða skyldra atvika. *Raunkostnað af viðbótareftirliti ber matvælafyrirtæki.* Framkvæma má viðbótareftirlit þrátt fyrir að afurðir eða vara hafi þegar hlotið heilbrigðisvottun. [Ákvæði þetta tekur jafnframt til viðbótareftirlits með aðilum sem framleiða, flytja inn eða dreifa efnum og hlutum sem ætlað er að vera í snertingu við matvæli.]

Sameiginleg öllum þeim lagaákvæðum, sem mæla fyrir um heimildir til viðbótareftirlits, er heimild til að innheimta raunkostnað vegna eftirlitsins. Í þessum tilvikum eru þeir kostnaðarliðir sem geta legið til grundvallar eftirlitsgjaldinu ekki skýrt afmarkaðir í settum lögum. Hins vegar er ljóst að ákvæðin mæla öll fyrir um setningu gjaldskrár, sem með réttu á einnig að ná til viðbótareftirlits, og hefur verið sett sameiginleg gjaldskrá á grundvelli allra lagabálkana; gjaldskrá nr. 567/2012.

⁶³ Þau lög sem mæla fyrir um heimildir til viðbótareftirlits eru lög um innflutning dýra nr. 54/1990, lög um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994, lög um matvæli nr. 93/1995, lög um sjávarafurðir nr. 55/1998, lög um skeldýrarækt nr. 90/2011, lög um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu nr. 130/2014 og lög um slátrun og sláturafurðir nr. 96/1997.



Reglur skortir og erfitt er að gera sér fyllilega grein fyrir því hvað nákvæmlega felst í viðbótareftirliti, hvaða heimildir eftirlitsaðilar hafa við framkvæmd viðbótareftirlits og hvernig skal haga gjalddöku í þeim tilvikum.

Á einum stað í gjaldskrá nr. 567/2012 er mælt fyrir um viðbótareftirlit en það er í 8. gr. gjaldskrárinnar. Þar er tekið fram að tímagjald skuli einnig greiðast vegna vinnu við leyfisveitingar og fyrir viðbótareftirlit. Að öðru leyti virðist gjaldskrá nr. 567/2012 ekkert fjalla um viðbótareftirlit og því er vafi um hvort önnur ákvæði gjaldskrárinnar gildi einnig um viðbótareftirlit, t.d. vegna sýnatöku- eða rannsóknarkostnaðar og hvaða kostnaðarliðir geta legið til grundvallar innheimtu gjalds fyrir viðbótareftirlit.⁶⁴

Eins og áður segir skortir einnig á að settar hafi verið reglur um nánara inntak eða framkvæmd eftirlitsins í mörgum tilvikum. Af þessum sökum er erfitt að gera sér fyllilega grein fyrir því hvað nákvæmlega felst í viðbótareftirliti, hvaða heimildir eftirlitsaðilar hafa við framkvæmd viðbótareftirlits og hvernig skal haga gjalddöku í þeim tilvikum sem settar hafa verið nánari reglur um framkvæmd og inntak eftirlitsins er ekki að finna ákvæði sem mæla sérstaklega fyrir um tilhögun viðbótareftirlits.

Gjalddökuheimildir vegna viðbótareftirlits eru tiltölulega opnar og kann því að vera vandkvæðum bundið fyrir eftirlitsskylda aðila að átta sig á því hver er grundvöllur gjalddöku í hvert skipti. Hægt væri að leysa úr slíkum vandkvæðum með því að afmarka með viðhlítandi hætti í gjaldskrá hvaða kostnaðarliðir geta legið til grundvallar innheimtu gjalds vegna viðbótareftirlits. Efnisleg afmörkun á kostnaðarliðum er því bæði til þess fallin að gera eftirlitsskyldum aðilum kleift á að átta sig á því fyrirfram hvaða kostnaður getur fallið á þá vegna viðbótareftirlits og að takmarka heimildir Matvælastofnunar til að fella slíkan kostnað á þá án þess að leggja fyrst fullnægjandi grundvöll að honum.

⁶⁴ Sjá t.d. reglugerð nr. 1170/2015, sem fjallar um nánara inntak og framkvæmd eftirlits Matvælastofnunar samkvæmt lögum um fiskeldi nr. 71/2008, og reglugerð nr. 340/2001, sem fjallar um nánara inntak og framkvæmd eftirlits Matvælastofnunar samkvæmt lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994.

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Að mati Félags atvinnurekenda ætti í gjaldskrá nr. 567/2012 að lágmarki að koma fram tilvísun til þeirra kostnaðarliða sem geta fallið undir gjalddöku samkvæmt þeim lagaákvæðum sem mæla fyrir um heimildir til viðbótareftirlits og hver sé möguleg fjárhæð þeirra.

Fjármögnun eftirlitsaðila

8.1 Skýrsla vinnuhóps forsætisráðuneytisins

Í skýrslunni hefur hingað til verið fjallað um gjaldtökuheimildir eftirlitsstofnana í tengslum við tiltekin atriði, s.s. orðalag gjaldtökuheimilda, raunkostnað og gjaldtöku vegna starfa faggiltra aðila. Með tilliti til umfjöllunarefnis skýrslunnar er einnig nauðsynlegt að taka til skoðunar almenn atriði sem tengjast gjaldtökuheimildum eftirlitsstofnana, s.s. hvort tilefni sé til að gera grundvallarbreytingar á fjármögnun eftirlitsaðila.

Fyrirkomulagið í dag er almennt með þeim hætti að starfsemi eftirlitsaðila er fjármögnuð með töku eftirlitsgjalda. Eins og áður segir er markmiðið með álagningu eftirlitsgjalda almennt að afla fjár til að mæta að hluta eða öllu leyti kostnaði eftirlitsstofnana vegna lögbundins eftirlits. Misjafnt er hversu mikil hluti starfseminnar er fjármagnaður með slíkum hætti en í sumum tilvikum er starfsemin nánast eingöngu fjármögnuð með töku eftirlitsgjalda.⁶⁵

Gerðar hafa verið athugasemdir við fjármögnun opinberra eftirlitsstofnana og því haldið fram að vegna fyrirkomulagsins hafi opinbert eftirlit aukist umfram það sem telja má nauðsynlegt. Sem dæmi má nefna nýlegar skýrslur OECD (Efnahags- og framfarastofnunarinnar) og vinnuhóps forsætisráðuneytisins um eftirlitsstofnanir. Í síðarnefndu skýrslunni er m.a. eftirfarandi tekið fram:

□ Hinar ýmsu sértekjur og eftirlitsgjöld kunna að skapa óæskilegan hvata fyrir eftirlitsstofnun að beina aðgerðum sínum að atriðum sem skapa slíkar tekjur sem verður að teljast óheppilegt bæði varðandi hvernig fjármunum til eftirlits er ráðstafað af eftirlitsstofnunin og einnig þegar kemur að trúverðugleika eftirlitsaðgerðanna. Vinnuhópurinn leggur því til að gerð verði breyting á fjármögnun þeirra eftirlitsstofnana sem í dag sækja sér sértekjur á grundvelli eftirlitsaðgerða. *Tillaga vinnuhópsins felur í sér að eftirlitsstofnanir verði nær eingöngu fjármagnaðar af framlögum úr ríkissjóði á fjárlögum.* Jafnframt þá að núverandi sértekjur eftirlitsstofnana verði látnar renna óskiptar beint í ríkissjóð og framlög til eftirlitsstofnana verði nánast alfarið ákvörðuð af fjárveitingarvaldinu á hverjum tíma.⁶⁶

Í skýrslunni er áréttað að ekki standi til að leggja niður gjaldtökuheimildir eftirlitsstofnana. Hins vegar er lagt til að grundvallarbreyting sé gerð á fjármögnun viðkomandi aðila. Tillaga vinnuhópsins er áhugaverð og er ætlað að leysa úr atriðum sem kalla má „innbyggða galla“ í núverandi kerfi.

Þessir gallar eru tengdir hvata til að fjármagna reksturinn með viðunandi hætti. Í kafla 1 var greint frá því að óheimilt væri að innheimta gjald af eftirlitsskyldum aðilum ef ekkert eftirlit beinist að þeim. Til þess að gjaldtaka komi til greina verður því einhver þjónusta að vera látin í té og í tilvikum eftirlitsgjalda er hin eiginlega þjónusta í formi eftirlits.⁶⁷ Til þess að eftirlitsstofnunum sé heimilt að innheimta gjald af eftirlitsskyldum aðilum verða þær því að koma á einhvers konar þjónustu, sem er kannski ekki nauðsynleg í öllum tilvikum.

Þær athugasemdir sem eru gerðar í skýrslu vinnuhóps forsætisráðuneytisins eru ekki nýjar af nálinni. Í grein lagaprófessors frá 3. desember 1998 var tekið fram að fjármögnun opinberra eftirlitsaðila með töku eftirlitsgjalda skapaði vandræði í framkvæmd.

8

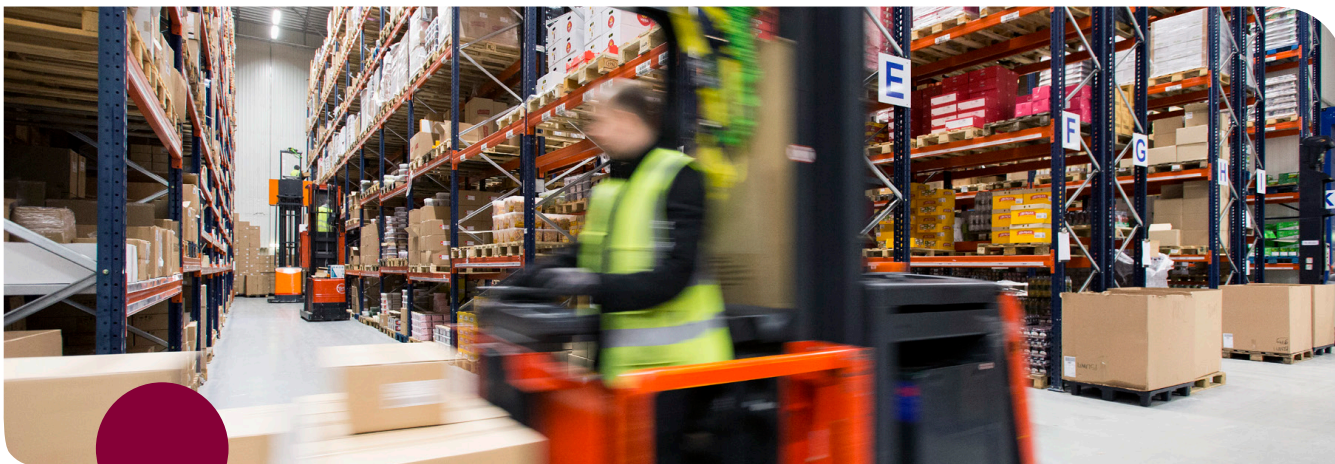
Gerðar hafa verið athugasemdir við fjármögnun opinberra eftirlitsstofnana og því haldið fram að vegna fyrirkomulagsins hafi opinbert eftirlit aukist umfram það sem telja má nauðsynlegt.

Til þess að eftirlitsstofnunum sé heimilt að innheimta gjald af eftirlitsskyldum aðilum verða þær að koma á einhvers konar þjónustu, sem er kannski ekki nauðsynleg í öllum tilvikum.

⁶⁵ Sem dæmi má nefna að 94–96% af tekjum Fjármálaeftirlitsins koma frá álagningu eftirlitsgjalds samkvæmt lögum nr. 99/1999 um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

⁶⁶ Skýrsla vinnuhóps forsætisráðuneytisins um eftirlitsstofnanir, I.-hluti, bls. 18–19.

⁶⁷ Í dómi Hæstaréttar Íslands nr. 310/1997 var tekið fram í forsendum Hæstaréttar að veiðieftirlitsgjald væri ákveðin tilhögun „á endurgjaldi vegna veittrar þjónustu, og er því ætlað að standa undir kostnaði að hluta við veiðieftirlitið.“ Hæstiréttur leit á veiðieftirlitið sem þjónustu við útgerðarmenn þar sem þeir hefðu „beina hagsmuni af eftirlitinu, sem er í þágu útvegsins og í samræmi við ákvæði laga um stjórn fiskveiða.“



Hvatann til að auka umfang eða tíðni eftirlitsins og þar með kostnað fyrirtækja má rekja til fyrirkomulags fjármögnunar eftirlitsstofnana. Ef eftirlitsstofnanir eru nær eingöngu fjármagnaðar af framlögum úr ríkissjóði er þessum hvata eytt.

Höfundur greinarinnar tók fram að stjórnvöld hefðu „þá oft reynt að koma á sýnilegri „þjónustu“ við þá sem undir eftirlitið falla með ýmsum úrræðum, t.d. að tengja gjaldið við sérstaka skoðun eða eftirlitsheimsóknir til þeirra sem undir eftirlitið falla. Þetta hefur hins vegar leitt til þess, að á sumum sviðum virðist umfang slíks eftirlits hafa orðið mun meira en nauðsynlegt var til að mæta eftirlitsþörf. *Kostnaður við eftirlitið hefur því allur orðið meiri einungis vegna tilhögunar á því hvernig eftirlitið er borið uppi fjárhagslega.*“⁶⁸

Eins og áður segir skortir einnig í mörgum tilvikum nánari reglur um umfang og tíðni opinbers eftirlits. Þetta, ásamt öðrum atriðum, getur orðið til þess að ekkert sé því til fyrirstöðu að eftirlitsstofnanir auki við kostnað sinn, s.s. með auknu umfangi sýnatöku eða eftirlitsheimsókna, lengingu undirbúningstíma, lengingu þess tíma sem fer í skoðanir, lengingu þess tíma sem fer í skýrslugerð eða með því að bæta við fólki og aðstöðu eins og eftirlitsaðila þykir henta hverju sinni. Oft er þetta af illri nauðsyn gert þar sem viðkomandi stofnanir verða að auka tekjur sínar til að mæta útgjöldum og öðrum kostnaðarliðum til að halda starfseminni gangandi.

Að framangreindu virtu má halda því fram að hvatann til að auka umfang eða tíðni eftirlitsins og þar með kostnað fyrirtækja megi rekja til fyrirkomulags fjármögnunar eftirlitsstofnana. Ef eftirlitsstofnanir eru hins vegar nær eingöngu fjármagnaðar af framlögum úr ríkissjóði þá er þessum hvata eytt; eftirlitsstofnanir þurfa ekki að hafa áhyggjur af því að innheimt gjöld muni ekki standa undir starfseminni og geta einbeitt sér að þeim eftirlitsverkefnum sem mestu máli skipta.

⁶⁸ Páll Hreinsson: „Skattur eða þjónustugjald“, <http://www.mbl.is/greinasafn/grein/435604/>.

Tilmæli Félags atvinnurekenda

Félag atvinnurekenda beinir þeim tilmælum til ráðuneytanna að taka til skoðunar hvort breyta eigi fjármögnun eftirlitsstofnana í samræmi við tillögur starfshóps forsætisráðuneytisins um eftirlitsstofnanir.

Heimildaskrá

Alþingistiðindi.

Gylfi Knudsen: „Ættarmark álögunnar“ *Afmælisrit. Gaukur Jörundsson sextugur*. Reykjavík 1994. bls. 309–339.

Hafsteinn Dan Kristjánsson: „Þjónustugjöld“. *Úlfjótur*, 3. tbl. 2014, bls. 437–480.

OECD (2014), *Regulatory Enforcement and Inspections*, OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy. OECD Publishing.

Páll Hreinsson: „Skattur eða þjónustugjald.“ *Morgunblaðið*, 3. desember 1998.

Páll Hreinsson: *Þjónustugjöld – fjölrit*. Reykjavík 1995.

Samtök atvinnulífsins: „Þjónustugjöld hins opinbera“, <http://www.sa.is/frettatengt/eldri-frettir/thjonustugjoeld-hins-opinbera/> (skoðað 30. júní 2016).

Skýrsla vinnuhóps um eftirlitsstofnanir, I-hluti. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2014.

Trausti Fannar Valsson: *Sveitarstjórnarréttur*. Reykjavík 2014.

Dómaskrá

Hrd. 1998, bls. 881

Hrd. 1998, bls. 3460

Hrd. 30. nóvember 2000 (160/2000)

Hrd. 13. mars 2003 (438/2002)

Hrd. 28. nóvember 2013 (396/2013)

Hrd. 20. nóvember 2014 (160/2014)

Hrd. 6. febrúar 2014 (613/2013)

Hrd. 11. júní 2015 (837/2014)

Héraðsdómur Reykjavíkur nr. E-5045/2014

Álit umboðsmanns Alþingis

UA 12. maí 1995 (836/1993)

UA 30. júní 1997 (1517/1995)

UA 6. apríl 2001 (2534/1998)

UA 29. desember 2008 (4992/2007)

UA 9. september 2009 (5002/2007)

UA 22. maí 2013 (6639/2011)

UA 27. ágúst 2013 (6405/2011)

Upplýsingar bárust frá eftirtöldum aðilum

Aðildarfélögum:

Aðildarfélögum í Félagi atvinnurekenda

Ráðuneytum:

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu

Fjármála- og efnahagsráðuneytinu

Forsætisráðuneytinu

Innanríkisráðuneytinu

Umhverfis- og auðlindarráðuneytinu

Velferðarráðuneytinu

Heilbrigðiseftirlitum:

Heilbrigðiseftirliti Austurlands

Heilbrigðiseftirliti Kópavogs og Hafnafjarðar

Heilbrigðiseftirliti Norðurlands eystra

Heilbrigðiseftirliti Norðurlands vestra

Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur

Heilbrigðiseftirliti Suðurnesja

Heilbrigðiseftirliti Vestfjarða

Gjaldtökuheimildir, vegna eftirlitsgjalda, sem voru teknar til skoðunar við vinnslu skýrslunnar (raðað eftir þeim ráðuneytum sem gjaldtökuheimildirnar heyra undir):

Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið:

3. gr. laga um varnir gegn sjúkdómum og meindýrum á plöntum nr. 51/1981

9. og 16. gr. laga um Rannsóknardeild fisksjúkdóma 50/1986

18. gr. a. laga um innflutning dýra nr. 54/1990

8. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994

25. gr. laga um matvæli nr. 93/1995

31. gr. a. laga um sjávarafurðir nr. 55/1998

11. gr. laga um dýralækna og heilbrigðisþjónustu við dýr nr. 66/1998

11. gr. laga um varnir gegn fisksjúkdómum nr. 60/2006

- 14. gr. laga um fiskeldi nr. 71/2008
- 15. gr. laga um skeldýrarækt nr. 90/2011
- 33. gr. laga um velferð dýra nr. 55/2013
- 32. gr. laga um vernd afurðarheita sem vísa til uppruna, landsvæðis eða hefðbundinnar sérstöðu nr. 130/2014
- 11. gr. laga um slátrun og sláturafurðir nr. 96/1997
- 18. gr. laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006
- 5. gr., 13. og 16. gr. laga um umgengni um nytjastofna sjávar nr. 57/1996
- 10. gr. laga um veiðar í fiskveiðilandhelgi Íslands nr. 79/1997
- 6. gr. laga um vinnslu afla um borð í skipum nr. 54/1992
- 4. gr. a. laga um lax- og silungsveiði nr. 61/2006
- 5. gr. laga um Fiskistofu nr. 36/1992
- 18. gr. laga um skipan ferðamála nr. 73/2005
- 2. mgr. 18. gr. laga um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015
- 31. gr. raforkulaga nr. 65/2003
- 146. gr. vatnalaga nr. 15/1923
- 30. gr. a. laga um leit, rannsóknir og vinnslu kolvetnis nr. 13/2001
- 3. gr. lyfjalaga nr. 93/1994

Fjármála- og efnahagsráðuneytið:

- 7. gr. laga um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 99/1999
- 95. gr. laga um ársreikninga nr. 3/2006
- 195. gr. tollalaga nr. 88/2005

Innanríkisráðuneytið:

- 12. gr. laga um Samgöngustofu, stjórnsýslustofnun samgöngumála nr. 119/2012
- 28. gr. laga um eftirlit með skipum nr. 47/2003
- 71. gr. laga um loftferðir nr. 60/1980
- 31. gr. laga um mælingar, mæligrunna og vigtarmenn nr. 91/2006
- 12. gr. laga um vörur unnar úr eðalmálum nr. 77/2002
- 19. gr. laga um rafrænar undirskriftir nr. 28/2001
- 17. gr. hafnarlaga nr. 61/2003

Velferðarráðuneytið:

- 51. gr. lyfsölulaga nr. 30/1963
- 19. gr. laga um geislavarnir nr. 44/2002
- 49. gr. og 74. gr. laga um aðbúnað, hollustuhætti og öryggi á vinnustöðum nr. 46/1980

Umhverfissráðuneytið:

- 14. gr. laga um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996
- 50. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010
- 52. gr. laga um mannvirki nr. 160/2010
- 13. gr. a. laga um brunavarnir nr. 75/2000
- 9. gr. laga um merkingar og upplýsingaskyldu varðandi vöru sem tengjast orkunotkun nr. 72/1994
- 54. gr. efnalaga nr. 61/2013
- 18 og 21. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998
- 76. gr. laga um náttúruvernd nr. 60/2013
- 26. gr. laga um erfðabreyttar lífverur nr. 18/1996
- 29. og 47. gr. laga um meðhöndlun úrgangs nr. 55/2003
- 11. gr. d. og 2. mgr. 21. gr. laga um varnir gegn mengun hafs og stranda nr. 33/2004
- 2. mgr. 16. gr. laga um mat á umhverfisáhrifum nr. 106/2000
- 2. mgr. 10. gr. laga um siglingavernd nr. 50/2004
- 25. gr. laga um hollustuhætti og mengunarvarnir nr. 7/1998

Hönnun og umbrot: Hvíta Húsið

Prentun: Pixel prentþjónusta

Ljósmyndir:

Forsíða. Actavis. Ljósmynd: Gunnar Svanberg

Bls. 6: Matís. Ljósmynd: Atli Mar Hafsteinsson

Bls. 8: Toppfiskur. Ljósmynd: Sveinn Úlfarsson

Bls. 12: Sölufélag garðyrkjumanna. Ljósmynd: Birgir Ísleifur Gunnarsson

Bls. 19: Bananar ehf. Ljósmynd: Kristín Bogadóttir

Bls. 25: Ölgerðin. Ljósmynd:

Bls. 29: Actavis. Ljósmynd: Gunnar Svanberg

Bls. 32: Ásbjörn Ólafsson ehf. Ljósmynd: Kristín Bogadóttir



FÉLAG ATVINNUREKENDA

Húsi verslunarinnar
103 Reykjavík
Sími 588 8910

atvinnurekendur@atvinnurekendur.is
atvinnurekendur.is