

# UMBODSMADUR ALÞINGIS

Pórshamri, Templarasundi 5, 101 Reykjavík  
Sími: 510 6700 • Grænt nr: 800 6450 • Mynds: 510 6701  
Heimasíða: www.umbodsmadur.is

# LJOSRIT

Mál nr. 9919/2018

Reykjavík, 9. júlí 2019

Svandís Svavarsdóttir,  
heilbrigðisráðherra  
Skógarhlíð 6  
105 Reykjavík

## I

Ég vísa til fyrri bréfaskipta vegna vegna kvörtunar Félags atvinnurekenda, sem lýtur að gjaldtökuákvæði 8. gr. reglugerðar nr. 803/2018, um tilkynningar til Neytendastofu um markaðssetningu rafrettna og áfyllinga fyrir rafrettur sem innihalda nikótín.

Í skýringum heilbrigðisráðuneytisins til mín, dags. 30. apríl sl., í tilefni af kvörtuninni kemur m.a. fram að við samningu reglugerðarinnar og mat á því þjónustugjaldi, sem leggja skyldi á framleiðendur og innflytjendur, hafi eftir fremsta megni verið reynt að leggja mat á þá vinnu sem fylgir móttöku tilkynninga, geymslu, meðhöndlun og greiningu þeirra upplýsinga sem Neytendastofu er atlað að taka við með lögum, með það að markmiði að tryggja öryggi vara á markaði. Verkefnið sem um ræddi væri annars eðlis en önnur verkefni stofnunarinnar þar sem henni væri að lögum í fyrsta skipti falið að taka við tilkynningum um markaðssetningu tiltekinnar vöru og yfirferð á öryggi vörunnar áður en varan væri sett á markað. Auk þessa væri stofnuninni samhliða falið að setja á fót samvinnunefnd um samstarf við önnur eftirlitsstjórnvöld og skoðunarstofur til að tryggja öryggi vara á markaði. Þá tók ráðuneytið fram að við ákvörðun gjaldsins hefði ekki verið tekið mið af föstum kostnaði stofnunarinnar vegna eftirlitsins þar sem fjárveiting vegna 75% stöðugildis innan stofnunarinnar væri tryggð og vegna stofnkostnaðar vegna þessa nýja eftirlits.

Í skýringum ráðuneytisins kom einnig fram að Neytendastofa gæti, eftir atvikum, þurft að óska eftir staðfestingu frá rannsóknarstofu á innihaldi vöru til að tryggja öryggi hennar, tryggja að merkingar hennar væru réttar og að tryggja að varan innihéldi ekki efni sem væru óheimil samkvæmt lögum nr. 87/2018. Umfang vinnunnar hefði ítrekað verið rætt við Neytendastofu og niðurstaðan verið sú að hóflegt væri að miða við fimm klukkustunda vinna sérfræðings. Tímagjald sérfræðings hjá

kvörtunarpjónustu Neytendastofu hafi í desember 2018 verið 16.736 kr. og því væri 75.000 kr. gjaldtaka Neytendastofu nokkuð lægri en fimm klukkustunda vinna samkvæmt því tímagjaldi.

Í rökstuðningi Neytendastofu fyrir fjárhæð gjaldsins, sem fylgdi skýringum ráðuneytisins, var nánari grein gerð fyrir forsendum þess. Samkvæmt því er þjónustugjaldið byggt á tíu kostnaðarliðum, þ.e. vinnu vegna uppsetningar umsóknarferils, viðhaldi og kostnaði vegna sérfræðiaðstoðar samtals 6.000 kr., móttaka tilkynningar (30 mínútur) 8.368 kr., vinnsla við skjalakerfi (30 mínútur) 8.368 kr., umsýsla, skráning reikninga, reikningshald, bókhald, símsvörun, ráðgjöf (30 mínútur) 8.368 kr., óskað eftir upplýsingum frá öðru stjórnvaldi innan Evrópu (30 mínútur) 8.368 kr., greining upplýsinga sem berast og ákvarðanataka (a.m.k. 90 mínútur - fer eftir umfangi vörulínu o.fl.) 25.104, ósk eftir nánari upplýsingum ef þörf er á og samskipti (40 mínútur) 11.157 kr., tilkynning um löglega markaðssetningu eða synjun og nánari samskipti (30 mínútur) 8.368 kr. og önnur tilfallandi umsýsla og kostnaður 3.000 kr.

## II

Álitaefni þessa máls lýtur einkum að því hvort þeir þjónustubættir og kostnaðarliðir, sem felldir hafa verið undir gjöld vegna móttöku framangreindra tilkynninga hjá Neytendastofu samkvæmt 8. gr. reglugerðar nr. 803/2018, rúmist innan þeirrar lagaheimildar sem gildir um gjaldið og séu í samræmi við grundvallarreglur stjórnsýsluréttar um þjónustugjöld.

Í þessu sambandi minni ég á að í 3. mgr. 14. gr. laga nr. 87/2018, um rafrettur og áfyllingar fyrir rafrettur, segir að Neytendastofu sé heimilt að taka gjald fyrir móttöku tilkynninga, sbr. 2. mgr. greinarinnar, til að standa undir kostnaði við móttöku þeirra og geymslu, meðhöndlun og greiningu upplýsinga sem hún tekur við. Í athugasemdum við þá grein frumvarpsins er varð að 14. gr. laga nr. 87/2018 er ekki fjallað með frekari hætti um framangreinda gjaldtökuheimild Neytendastofu.

Það leiðir af grundvallarreglunni um að stjórnsýslan sé lögbundin að 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 gjaldheimildin nær til. Stjórnvaldi er í meginatriðum aðeins heimilt að taka gjald fyrir beinan kostnað eða kostnað sem er í nánum og efnislegum tengslum við þá þjónustu sem er sérstaklega tilgreind í gjaldtökuheimildinni. Stjórnvaldi er því jafnan óheimilt að afla almennra rekstrartekna með innheimtu þjónustugjalda og verður að haga gjaldtöku með þeim hætti að það séu bein tengsl milli skyldu til að greiða gjald og fjárhæða þess annars vegar og hins vegar þeirrar þjónustu eða eftirlits stjórnvalds sem um ræðir. Í samræmi við framangreint tel ég að leggja beri þann skilning í 3. mgr. 14. gr. að hver eftirlitsskyldur aðili geti aðeins borið kostnað af því eftirliti

sem að honum getur beinst og telst til kostnaðar við móttöku tilkynninga og geymslu, meðhöndlun og greiningu upplýsinga sem Neytendastofa tekur við. Sjá til hliðsjónar dóm Hæstaréttar Íslands frá 1. desember 2016 í máli nr. 78/2016.

### III

Af skýringum ráðuneytisins og Neytendastofu fæ ég ráðið að kostnaðarliðir sem þar eru teknir til, sem forsenda umdeilds gjalds, séu að nokkru leyti almenns eðlis eða ekki ljóst að þeir falli til í öllum tilvikum. Þetta virðist m.a. geta átt við um kostnað vegna uppsetningar umsóknarferils, viðhalds og kostnaðar; umsýslu, skráningu reikninga, reikningshald, bókhald, símsvörun og ráðgjöf; ósk eftir nánari upplýsingum ef þörf er á og samskipti; sem og önnur tilfallandi umsýsla og kostnaður. Þannig virðist gjaldið ekki einungis byggt á kostnaði þeirrar þjónustu sem gjaldandi fær frá stjórnvaldinu hverju sinni, heldur eru gjaldendur látnir standa straum af öllum áætluðum kostnaði við verkefnið, sem ekki beinlínis er fjármagnaður með sérstökum fjárveitingum.

Ég tek fram að þessi aðferð við ákvörðun þjónustugjalda er ekki einsdæmi og þá sérstaklega þegar kemur að svokölluðum eftirlitsgjöldum. Ég hef hins vegar staldrað við þessa þróun síðustu ár í tengslum við frumkvæðisathugun mína á gjaldtöku stjórnvalda í formi skatta og þjónustugjalda. Þannig tel ég mig merkja að verið sé að fjarlægast þann kjarna þjónustugjalda að borgarinn greiði einungis fyrir þá þjónustu sem hann fær frá stjórnvaldinu í umræddu tilviki og að borgararnir séu í auknum mæli látnir greiða fyrir tilvist og almenna rækslu stjórnvalda á lögbundnum verkefnum þeirra með greiðslum sem felldar eru undir þjónustugjöld. Ég tel að vegna þeirra ströngu krafna lögmætisreglunnar, sem dómstólar hér á landi hafa mótað, þegar kemur að mörkum þjónustugjalda og skatta verði almennt að binda slíkt fyrirkomulag í lög, sbr. til hliðsjónar lög nr. 99/1999, um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Með hliðsjón af öllu framanröktu er þess óskað, með vísan til 7. og 9. gr. laga nr. 85/1997, um umboðsmann Alþingis, að ráðuneytið lýsi rökstuddri afstöðu sinni til þess hvort sú nálgun við ákvörðun fjárhæðar þess gjalds sem fjallað er um í þessu máli og lýst er hér að framan samrýmist heimild 14. gr. laga nr. 87/2018 til gjaldtöku og grunn-sjónarmiði þjónustugjaldaheimilda, og þá sérstaklega er varðar þá kostnaðarliði sem teknir eru upp hér að framan. Ég tek fram að þessi fyrirspurn er í senn sett fram vegna úrlausnar minnar á kvörtun Félags atvinnurekenda og jafnframt í þeim tilgangi að meta hvort tilefni sé til að ég fjalli sérstaklega um þetta atriði við ákvörðun um hvaða kostnaður falli undir þjónustugjöld í fyrrnefndri frumkvæðisathugun minni og þá eftir atvikum með vísan til þess álitaefnis sem uppi er í þessu máli.

Ég óska eftir því að mér verði send svör ráðuneytisins eigi síðar en 20. ágúst nk.

Virðingarfyllst,

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Tryggvi Gunnarsson', with a long, sweeping tail extending downwards and to the right.

Tryggvi Gunnarsson