



Nefndasvið Alþingis
b.t. efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík
sent með tölvubréfi á netfangið nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 29. janúar 2024

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 (fasteignaskattur í Grindavíkurbæ), 617. mál

Samtök atvinnulífsins (SA, samtökin) hafa tekið til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 (fasteignaskattur í Grindavíkurbæ), 617. mál. Með frumvarpinu er lagt til að lögfest verði heimild fyrir Grindavíkurbæ til að lækka eða fella niður álagðan fasteignaskatt sveitarfélagsins á árinu 2024 og að tiltekin framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til sveitarfélagsins taki ekki breytingum þrátt fyrir þá stöðu sem nú er uppi.

Ef fram heldur sem horfir munu fasteignir í Grindavíkurbæ ekki nýtast eigendum þeirra á árinu 2024 og gildir það jafnt um íbúðar- sem atvinnuhúsnæði. Líkt og fram kemur í frumvarpinu væri álagning fasteignaskatts við slíkar aðstæður í andstöðu við viðleitni stjórnvalda, lífeyrissjóða og fjármálafyrirtækja til að skapa íbúum Grindavíkur greiðsluskjól á meðan aðstæður eru með þeim hætti að þeir geti ekki notið eigna sinna í Grindavík vegna neyðarástands.

Samtök atvinnulífsins telja mikilvægt að samþykkja heimild til handa bæjarstjórnar Grindavíkurbæjar til að fella niður fasteignaskatt vegna þeirrar náttúruvár sem steðjar að sveitarfélaginu og styðja því frumvarpið í megin efnum. Samtökin telja hins vegar rétt að gera athugasemdir við almennar heimildir til handa bæjarstjórnar Grindavíkurbæjar til þess að gera greinarmun á fasteignum, sér í lagi atvinnu- og íbúðarhúsnæði, þegar fasteignaskattur er felldur niður í heild eða hluta.

Ákvæði stjórnarskrár um skattheimtu

Líkt og rakið er í greinargerð með frumvarpinu kemur fram í 1. málslíð 40. gr. stjórnarskrárinnar („**stjskr.**“) að engan skatt megi á leggja né breyta né af taka nema með lögum. Þá er mælt svo fyrir í 1. mgr. 77. gr. stjskr. að skattamálum skuli skipað með lögum og ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann.

Fjárhagslegt sjálfstæði sveitarfélaga gagnvart öðrum stjórnvöldum er tryggt með 2. mgr. 78. gr. stjskr. þar sem segir að tekjustofnar þeirra skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir skuli nýttir. Samkvæmt þessu ráða sveitarfélög sjálf fjárhagsmálefnum sínum innan þess ramma sem ákvæði stjórnarskrárinnar og laga setja.



Samkvæmt lögum nr. 4/1995 eru sveitarfélögum markaðir tekjustofnar sem ýmist eru almennir skattar og gjöld eða sem tengjast lögbundnum verkefnum þeirra auk þess sem þau hafa tekjur af eignum sínum. Ákvæði 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar standa því í vegi að hærri skattar eða gjöld en lög heimila verði lögð á og innheimt en framangreindu ákvæði 2. mgr. 78. gr. stj.skr. var ætlað að „[...] taka af vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvarshlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo“.

Á grundvelli framangreindrar skipunar hafa sveitarfélög sjálfstjórn í þeim málum sem löggjafinn hefur falið þeim og þau fara sjálf með forræði eigin tekjustofna, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar frá 25. október 2018 í máli nr. 106/2017. Í greinargerð með frumvarpi til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 (fasteignaskattur í Grindavíkurbæ) er jafnframt vísað í dóm Landsréttar frá 25. mars 2022 sem staðfesti með vísan til forsendna dóm héraðsdóms þess efnis að íslenska ríkinu væri skylt að endurgreiða gjald sem lagt hafði verið á vegna innflutnings á raftækjum. Talið var að stjórnvöldum hefði verið falin ákvörðun um eitt meginatriði skattheimtunnar, þ.e. fjárhæð hennar, en svo almennt framsal stæðist ekki ákvæði stjórnarskrár. Í dómi héraðsdóms er ákvæði 2. mgr. 78. gr. stj.skr. rakið í eins konar *obiter dictum* og þar tekið fram að í ákvæðinu sé að finna ákveðna undantekningu frá 1. mgr. 77. gr. að því er varðar sveitarfélög þar sem löggjafanum er sérstaklega heimilað að framselja vald sitt að hluta til þeirra. Á grundvelli þessarar athugasemdar í héraðsdómi og þeirra sjónarmiða sem hún byggir á er litið svo á í greinargerð með frumvarpinu að löggjafanum sé heimilt að fela sveitarfélögunum að taka ákvörðun um að fella niður skatt eða hluta hans.

Við mat á því hvort ákvæði laga hafi að geyma fullgilda heimild til skattlagningar hefur verið lögð megináhersla á það í dómum Hæstaréttar, án tillits til þess af hvaða toga skattlagning er, að ákvörðun um hvort skattur verði lagður á, hver fjárhæð hans skuli vera, hverjir eru gjaldskyldir á hverjum tíma og önnur meginatriði skattheimtunnar sé ekki á hendi stjórnvalda. Með því er stefnt að því markmiði stjórnarskrárbreytinganna 1995 sem kom skýrt fram í lögskýringargögnum að löggjafinn verði að taka afstöðu til þessara atriða. Jafnframt er borgurunum veitt vernd gegn því að ákvarðanir um skattheimtu, sem fela í sér almennar takmarkanir á eignarrétti þeirra, verði byggðar á geðþótta. Þess ber að gæta að Hæstiréttur hefur ekki tekið afstöðu til þess að hvaða marki heimilt sé að fela sveitarfélögum að fella niður skatt eða hluta hans.

Hér sem endranær ber einnig að hafa í huga ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um að allir skulu vera jafnir fyrir lögum svo og meginreglu skattaréttar þess efnis að skattur verði ekki heimtur af tilteknum aðilum, þannig að öðrum, sem eins eða líkt standi á hjá er sleppt.

Með hliðsjón af öllu framangreindu kann að orka tvímælis að mæla fyrir um jafn almenna heimild sveitarstjórnar til þess að lækka eða fella niður fasteignaskatt í heild eða hluta á tilteknum fasteignum en ekki öðrum. Með frumvarpinu er mælt fyrir um heimild bæjarstjórnar til þess að gera greinarmun á fasteignum þegar fasteignaskattur er felldur niður í heild eða hluta á grundvelli þess 1) í hvaða flokk fasteignir falla skv. 3. mgr. 3. gr. laganna, 2) staðsetningu fasteigna í þéttbýli eða dreifbýli, 3) staðsetningu fasteigna á hættusvæðum og 4) annarra málefnalegra sjónarmiða. Aftur á mót er ekki að finna í frumvarpinu útlistun á því



hvaða málefnalegu sjónarmið kunni að réttlæta þennan greinarmun og bæjarstjórn veitt afar víðtækt svigrúm til þess að gera upp á milli fasteigna við álagningu fasteignaskatts. Hætt er við því að ákvarðanir um skattlagningu verði byggðar á geðþótta í andstöðu við framangreind ákvæði stjórnarskrár og meginreglur skattaréttar þegar löggjafinn hefur ekki tekið skýrari afstöðu til þess til hvaða sjónarmiða líta skuli til við ákvörðun um hvort undanskilja eigi tiltekna fasteignir en ekki aðrar fasteignaskatti. Jafnframt kunna að vera áhöld uppi um hvort frumvarpið feli í sér of víðtækt framsal skattlagningarvalds, sbr. nánar hér að framan.

Fasteignagjöld af atvinnuhúsnæði

Fasteignagjöld eru næst stærsti tekjustofn sveitarfélaga á eftir útsvarinu og samsvara almennt um 13-15% af heildartekjum sveitarfélaga. Þrátt fyrir að verðmæti atvinnuhúsnæðis sé aðeins um 20% af heildarverðmæti húsnæðis í landinu þá stendur atvinnuhúsnæði undir meirihluta tekna sveitarfélaga af fasteignaskatti. Skýrist það af mun hærri álagningu á atvinnuhúsnæði. Fasteignagjöld kunna því að vega þungt í rekstri fyrirtækja.

Ljóst er að fyrirtæki í Grindavík verða fyrir verulegu tjóni sem hlýst af því að eign verður ekki notuð á þeim tíma eða með þeim hætti, sem ráðgert hafði verið. Náttúruhamfaratrygging Íslands bætir aðeins beint tjón og því mun að öllu óbreyttu tjón sem hlýst af því að eignir í Grindavík nýtist ekki í lengri eða skemmri tíma þar sem þær eru staddar á hættusvæði verða óbætt. Þess ber að gæta í þessu samhengi að allar sömu takmarkanir er að finna í skilmálum trygginga vegna atvinnuhúsnæðis er varða tjón sem hlýst af völdum jarðskjálfta, eldgoss, skriðufalla eða annarra náttúruhamfara (force majeure) og í tryggingum sem snúa að íbúðarhúsnæði. Eigendum atvinnuhúsnæðis stendur því ekki til boða frekari tryggingavernd gegn náttúruhamförum en öðrum fasteignaeigendum. Niðurfelling fasteignaskatts af atvinnuhúsnæði yrði því mikilvægt skref í þá átt að draga úr tjóni af völdum náttúruhamfara í Grindavíkurbæ.

Í ljósi alls þess sem að framan greinir styðja samtökin frumvarpið en telja jafnframt rétt að gjalda varhug við því að veita bæjarstjórn of víðtækt svigrúm til þess að gera greinarmun á fasteignum, sér í lagi atvinnu- og íbúðarhúsnæði. Leggja samtökin því til að frumvarpið verði endurskoðað þannig að heimild til að gera greinarmun á fasteignum verði ýmist felld niður eða hið minnsta skýrð nánar þannig að fyrir liggi til hvaða sjónarmiða heimilt sé að líta til við ákvörðun þess efnis.

Virðingarfyllt,

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Sigurður Helgason