

## Frumvarp til laga

### um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995 (fasteignaskattur í Grindavíkurbæ).

Frá innviðaráðherra.

1. gr.

Við lög in bætast fimm ný bráðabirgðaákvæði, svohljóðandi:

a. (XXVIII.)

Þrátt fyrir 3. gr. er bæjarstjórn Grindavíkurbæjar heimilt að falla frá álagningu fasteignaskatts, í heild eða hluta, á árinu 2024 vegna óvissu af völdum náttúruhamfara sem ógna öryggi íbúa sveitarfélagsins. Bæjarstjórn Grindavíkurbæjar er jafnframt heimilt að gera greinarmun á fasteignum þegar fasteignaskattur er felldur niður í heild eða hluta á grundvelli eftirfarandi atriða:

- Í hvaða flokk fasteignir falla skv. 3. mgr. 3. gr.
- Staðsetningu fasteigna í þéttbýli eða dreifbýli.
- Staðsetningu fasteigna á hættusvæðum sem skilgreind eru af Veðurstofu Íslands.
- Annarra málefnalegra sjónarmiða.

b. (XXIX.)

Þrátt fyrir 4. mgr. 4. gr. er bæjarstjórn Grindavíkurbæjar heimilt að fresta hverjum gjalddaga fasteignaskatts sveitarfélagsins á árinu 2024 um sex mánuði.

c. (XXX.)

Þrátt fyrir 7. gr. fylgir fasteignaskatti í Grindavíkurbæ á árinu 2024 lögveð í fasteign þeirri sem hann er lagður á, ásamt dráttarvöxtum í fjögur ár frá gjalddaga, sem skal ganga fyrir öllum öðrum veðkröfum er á eigninni hvíla.

d. (XXXI.)

Þrátt fyrir d-lið 1. mgr. 11. gr. skal framlag til Grindavíkurbæjar á árinu 2024 á grundvelli ákvæðisins miðað við að skatthlutfall fasteignaskatts Grindavíkurbæjar sé 0,30% fyrir fasteignir skv. a-lið 3. mgr. 3. gr., 1,32% fyrir fasteignir skv. b-lið 3. mgr. 3. gr. og 1,45% fyrir fasteignir skv. c-lið 3. mgr. 3. gr.

e. (XXXII.)

Þrátt fyrir 13. gr. skal við útreikning framlaga til Grindavíkurbæjar á grundvelli ákvæðisins á árinu 2024 miða við sama nemendafjölda og skólagerð og samþykkt var sem grundvöllur áætlunar framlaga af ráðgjafarnefnd Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga 20. september 2023 vegna framlaga sjóðsins fyrir árið 2024.

## 2. gr.

Lögin öðlast þegar gildi.

## Greinargerð.

**1. Inngangur.**

Frumvarpið er samið í innviðaráðuneytinu í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Grindavíkurbæ. Frumvarpið er liður í því að bregðast við þeirri stöðu sem uppi er í Grindavíkurbæ vegna þeirrar náttúruvár sem steðjar að sveitarfélaginu um þessar mundir. Í 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.

**2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Að kvöldi föstudagsins 10. nóvember 2023 hófst atburðarás sem leiddi til þess að Grindavíkurbær var rýmdur eftir að lýst var yfir neyðarstigi almannavarna. Sú atburðarás hefur staðið nánast óslitin hingað til og forsendur fyrir búsetu og atvinnustarfsemi innan sveitarfélagsins verið mjög takmarkaðar þar sem ekki er öruggt að dveljast í bænum. Í kjölfar atburðanna sem hófust aðfaranótt 14. janúar 2024 þegar gaus í næsta nágrenni Grindavíkur og innan varnargarða hefur öll dvöl og starfsemi í Grindavík verið bönnuð tímabundið. Áður en tekin er afdrifarík ákvörðun um framtíð sveitarfélagsins er mikilvægt að svigrúm sé til að greina núverandi stöðu þess og möguleika til að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Brýnt er að styðja við stjórnsýslu sveitarfélagsins við þessar aðstæður en hún tekst nú á við fordæmalaust verkefni sem ekki snýr síst að íbúum og grunnþörfum þeirra, þjónustu við börn í leik- og grunnskóla og aldraða auk húsnæðismála svo fátt eitt sé nefnt.

Í ljósi þeirrar óvissu sem uppi er um búsetu í Grindavíkurbæ á næstunni hefur sveitarfélagið tekið til skoðunar möguleika þess að lækka eða fella niður fasteignaskatt sveitarfélagsins á árinu 2024. Er í því samhengi einkum horft til þess að íbúðarhúsnæði muni ekki nýtast eigendum til búsetu á yfirstandandi ári ef fram heldur sem horfir. Hið sama á í meginatriðum einnig við um atvinnuhúsnæði. Álagning fasteignaskatts við slíkar aðstæður væri 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. Þar sem ekki er að finna skýrar heimildir í lögum um heimild sveitarfélags til að fella niður fasteignaskatt vegna náttúruvár eða annarra neyðarsjónarmiða sem uppfylla lagaáskilnaðarkröfur stjórnarskrárinnar þykir nauðsynlegt að festa slíkar heimildir í lög til að enginn vafi leiki á því að sveitarfélaginu verði heimilt að lækka eða fella niður álagða fasteignaskatt sveitarfélagsins.

Þá er einnig ljóst að breytt staða sveitarfélagsins getur haft veruleg áhrif á framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga. Fyrir liggur að skólagerð og nemendafjöldi sveitarfélagsins hefur tekið miklum breytingum vegna þeirra atburða sem hér hafa verið raktir, og mun það að öllu óbreyttu hafa áhrif á framlög Jöfnunarsjóðs vegna reksturs grunnskóla sem veitt eru á grundvelli 13. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatts í sveitarfélaginu hefur jafnframt áhrif á útreikning svokallaðs fasteignaskattsframlags Jöfnunarsjóðs sem veitt er á grundvelli 1. mgr. d-liðar 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Eðlilegt þykir og sanngjarnt að þeir atburðir sem nú eiga sér stað á Reykjanesskaga leiði ekki til lækkunar almennra framlaga Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til Grindavíkurbæjar á árinu 2024 og er frumvarpinu ætlað að ná því markmiði.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Fasteignaskattur er lögbundinn tekjustofn sveitarfélaga, sbr. a-lið 1. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í II. kafla laganna um tekjustofna sveitarfélaga er fjallað nánar um álagningu fasteignaskatts. Skv. 1. og 2. mgr. 3. gr. skal leggja fasteignaskatt árlega á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári samkvæmt fasteignaskrá og stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra. Skatthlutfall fasteignaskatts skal ákveðið af sveitarstjórn fyrir lok hvers árs, skal skatthlutfallið vera innan þeirra marka sem tilgreint er í 3.–5. mgr. 3. gr. laganna og annast sveitarstjórn álagningu fasteignaskatts. Sveitarstjórn ákveður einnig fjölda gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf árs skv. 4. mgr. 4. gr. laganna.

Hafa fræðimenn því litið svo á að álagning fasteignaskatts fari fram við upphaf þess árs sem skatturinn tekur til en á þeim tímapunkti liggur almennt fyrir hvert skattandlagið er og getur álagning á þeim tímapunkti talist endanleg, sjá nánar Trausti Fannar Valsson, Sveitarstjórnarréttur, 2014, bls. 220. Í 5. gr. laganna er að finna undanþágur frá fasteignaskatti og heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt. Þar kemur m.a. fram að sveitarstjórn er heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt hjá tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum og af bújörðum sem nýttar eru til búskapar og útihúsum í sveitum ef þau er einungis nýtt að hluta eða standi þau ónotuð, sbr. 4. og 5. mgr. 5. gr. laganna. Verður að telja að þær heimildir sem þar er að finna séu tæmandi taldar og því ljóst að ekki er að finna heimild í lögum fyrir því að fella niður fasteignaskatt vegna náttúruhamfara.

Í frumvarpinu er í fyrsta lagi lagt til í a-lið 1. gr. að bætt verði bráðabirgðarákvæði við lög um tekjustofna sveitarfélaga sem mæli fyrir um heimild Grindavíkurbæjar til að lækka eða fella niður fasteignaskatt á árinu 2024. Um er að ræða almenna heimild sveitarfélagsins til að lækka eða fella niður fasteignaskatt á allar fasteignir, sama í hvaða flokk þeim er skipað skv. 3. mgr. 3. gr. laganna.

Í öðru lagi er lagt til í b-lið 1. gr. frumvarpsins að sveitarfélaginu verði heimilt að fresta gjalddögum sem ákveðin hafa verið grundvelli 4. mgr. 4. gr. laganna en þar kemur fram eins og áður segir að sveitarfélag skuli ákveða fjölda gjalddaga fyrir upphaf árs. Þykir rétt að þetta komi fram í lögum til að enginn vafi leiki á um heimild sveitarfélagsins til að fresta eða færa til gjalddaga fasteignaskatts.

Í þriðja lagi er lagt í c-lið 1. gr. frumvarpsins að lögveðsstaða fasteignaskattskrafna sveitarfélagsins fyrir árið 2024 gildi í fjögur ár í stað tveggja, sbr. 7. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Er um sambærilegt ákvæði að ræða eins og sett var í lög um tekjustofna sveitarfélaga með lögum nr. 6/2009 vegna hruns fjármálafyrirtækja á árinu 2008 og síðan með lögum nr. 22/2021 þegar brugðist var við áhrifum sem COVID-19 faraldurinn hafði á íslenskt efnahagslíf og samfélag. Markmið ákvæðisins er að tryggja að þrátt fyrir að sveitarfélagið nýti sér heimildir laganna til að fresta gjalddögum þá hafi það ekki í för með sér að sveitarfélagið þurfi að ganga óþarflega hart að skuldurum fasteignaskatts til að tryggja að kröfur haldi lögveðsstöðu sinni.

Að lokum eru í d- og e-lið 1. gr. frumvarpsins lagðar til breytingar á ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga sem fjalla annars vegar um fasteignaskattsframlag Jöfnunarsjóðs skv. d-lið 1. mgr. 11. gr. laganna og hins vegar framlög vegna reksturs grunnskóla skv. 13. gr. laganna. Breytingarnar hafa það markmið að tryggja að nefnd framlög verði veitt til sveitarfélagsins þrátt fyrir þær breytingar sem hafa orðið á stöðu þess á sl. vikum og mánuðum.

#### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið gaf tilefni til að skoða samræmi við stjórnarskrá. Skv. 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar skal skattamálum skipað með lögum og stjórnvöldum er óheimilt að leggja á, breyta eða afnema skatt nema með lögum. Ljóst er að dómstólar hafa gert mjög strangar kröfur til lagasetningar sem varða skattamál ríkisins, þ.m.t. orðalag þeirra ákvæða sem mæla fyrir um skatthlutfall og skattandlag. Önnur stjórnskipuleg sjónarmið gilda þó að einhverju leyti um skatta sem teljast vera tekjustofnar sveitarfélaga. Skv. 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar skulu tekjustofnar sveitarfélaga ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir. Hefur seinni hluti ákvæðisins verið túlkaður þannig að um sé að ræða ákveðna undantekningu frá fyrrnefndum stjórnskrárákvæðum sem fjalla um skattamálefni og felur ákvæðið í sér að löggjafanum er heimilt að framselja hluta af valdi til skattlagningar til sveitarfélaga, til að mynda að ákveða útsvarshlutfall, sjá m.a. dóm Landsréttar nr. 744/2020 frá 25. mars 2022. Á grundvelli sömu sjónarmiða má líta svo á að löggjafanum sé heimilt að fela sveitarfélögum að taka ákvörðun um að fella niður skatt eða hluta hans. Heimildir sveitarfélaga til að leggja á skatt, breyta honum eða afnema verða þó ávallt að rúmast innan ramma laga.

Þar sem álagning fasteignaskatts er endanleg um áramót er nauðsynlegt að til staðar sé lagaheimild fyrir sveitarfélagið ef það hyggst breyta álagningunni eða fella hana niður. Í ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar felst eins og áður segir að nægilegt er að mæla fyrir um almenna heimild sveitarfélagsins um að lækka eða fella niður fasteignaskatt ársins 2024.

Þá kunna einnig að koma til skoðunar ákvæði 65. gr. stjórnarskrárinnar um jafnræði en ljóst er að sveitarfélagið þarf sérstaklega að huga að því að jafnræðis verði gætt við allar ákvarðanir sem teknar verða á grundvelli laganna. Þá ber að horfa til þess að heimild sveitarfélagsins til að fella niður fasteignaskatt í heild eða að hluta er tímabundin og byggir á þeim forsendum að búseta og dvöl í sveitarfélaginu kann að vera varhugaverð á næstunni. Byggist lagasetning um heimild sveitarfélagsins til fráviks frá ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga því á lögmætum og málefnalegum forsendum.

Þá skal tekið fram að 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar sem mælir fyrir um bann við afturvirkri lagasetningu um skattamálefni, hefur ekki áhrif á heimildir sveitarfélagsins til að fella niður skatta sem þegar hafa verið lagðir á. Eins og fram kemur í skýringum við 2. mgr. 15. gr. frumvarps sem varð að stjórnarskipunarskipunarlögum nr. 97/1995, nær bannið eingöngu til lagasetningar sem er til íþyngingar en ekki til ívilnandi breytinga á lögum og hefur því verið litið svo á að heimilt sé að setja lagaákvæði sem fela stjórnvöldum að fella niður skatta afturvirkir. Vert er þó að hafa þann almenna fyrirvara um heimildir sveitarstjórna til að ákveða að nýta ekki lögbundna tekjustofna að ef slíkar ákvarðanir stefna fjárhag sveitarfélagsins í óefni getur það virkjað inngripsheimildir ráðuneytis sveitarstjórnarmála á grundvelli VIII. og XI. kafla sveitarstjórnarlaga.

Einnig er rétt að nefna að ákvæði 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar hefur verið túlkað á þann veg að í því felist tilteknar lagaáskilnaðarkröfur þegar kemur að því hvernig tekjustofnar sveitarfélaga verða felldir niður, í heild eða að hluta, sbr. dóm Hæstaréttar frá 14. maí 2019, í máli nr. 34/2018. Ákvæði frumvarps þessa fela ekki í sér að framlög úr Jöfnunarsjóði verði felld niður að heild eða hluta og er frumvarp þetta því í fullu samræmi við stjórnskipunarlög.

#### 5. Samráð.

Frumvarpið er unnið í samráði við Samband íslenskra sveitarfélaga og Grindavíkurbæ. Vegna þess hve brýnt þótti að hraða framlagningu frumvarpsins voru áformaskjal og drög að frumvarpinu ekki kynnt í samráðsgátt stjórnvalda fyrir framlagningu þess á Alþingi.

## 6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið hefur fyrst og fremst áhrif á Grindavíkurbæ og íbúa þess. Með ákvæðum frumvarpsins eru sveitarfélaginu veittar heimildir til að fella niður álagðan fasteignaskatt sveitarfélagsins í heild eða hluta fyrir árið 2024 en samkvæmt áætlun sveitarfélagsins var gert ráð fyrir að fasteignaskattur sveitarfélagsins yrði um 694 millj. kr. á árinu 2024. Í frumvarpinu felast rúmar heimildir fyrir sveitarstjórn til að fella niður skatt á árinu í heild eða að hluta og munu endanleg áhrif frumvarpsins ráðast af ákvörðunum bæjarstjórnar Grindavíkurbæjar.

Með frumvarpinu er einnig gert ráð fyrir að fasteignaskattsframlög Jöfnunarsjóðs sem veitt eru á grundvelli d-liðar 1. mgr. 11. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga og framlög sjóðsins vegna reksturs grunnskóla sem veitt eru á grundvelli. 13. gr. sömu laga miði við stöðu sveitarfélagsins fyrir þá atburði sem áttu sér stað þann 14. janúar 2023. Miðað við gildandi áætlun Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga sem byggist á þeim forsendum sem fram koma í fjárhagsáætlun sveitarfélagsins, sem unnin var fyrir atburðina sem áttu sér stað 14. janúar 2023, og að búseta í sveitarfélaginu haldist óbreytt, yrði fasteignaskattsframlag til sveitarfélagsins 108 millj. kr. og grunnskólaframlag 287 millj. kr. Gera má ráð fyrir framlögin myndu falla niður eða lækka verulega ef ekki kæmi til þeirra lagabreytinga sem mælt er fyrir um í frumvarpinu.

### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

#### Um 1. gr.

Í a-lið ákvæðisins er að finna heimild fyrir bæjarstjórn Grindavíkurbæjar til að fella niður fasteignaskatt ársins 2024 í heild eða hluta. Í ákvæðinu er því að finna almenna heimild sveitarstjórnar til lækka eða fella niður fasteignaskatts og er það lagt í hendur sveitarstjórnar að ákveða hvort og hvernig það er gert. Til að mynda gæti sveitarstjórn tekið ákvörðun um að fella niður eða lækka tiltekna gjalddaga, annað hvort hlutfallslega eða með tiltekinni krónutölu. Í seinni málslið ákvæðisins er áréttað að bæjarstjórn verður heimilt að fella niður fasteignaskatt í heild eða hluta á tilteknum fasteignum en öðrum ekki á grundvelli málefnalega sjónarmiða. 1. tölul. a-liðar ákvæðisins felur í sér að heimilt er að gera greinarmun við niðurfellingu eða lækkun fasteignaskatts á fasteignum eftir því í hvaða flokk þær falla skv. 3. mgr. 3. gr. laganna, þ.e. bæjarstjórn er heimilt að fella niður fasteignaskatt í heild eða hluta í einum flokki en ekki öðrum. Í 2. tölul. a-liðar ákvæðisins er kveðið á um að heimilt sé að fella niður fasteignaskatt í heild eða hluta eftir því hvort fasteign er í dreifbýli eða þéttbýli og í 3. tölul. a-liðar ákvæðisins kemur fram að hægt sé að gera greinarmun á fasteignum eftir því hvort þær eru á hættusvæðum sem skilgreind eru af Veðurstofu Íslands. Ljóst er að mat Veðurstofunnar á því hvað telst vera hættusvæði innan sveitarfélagsins breytist við endurmat og því er mikilvægt að sveitarstjórn gæti að slíku sjónarmiði við útfærslu á lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts. Þá er bæjarstjórn heimilt að gera greinarmun á fasteignum á grundvelli annarra málefnalega sjónarmiða. Rétt er að áréttá að afar mikilvægt er að bæjarstjórn hugi að því að allar ákvarðanir sem teknar eru á grundvelli ákvæðisins verði byggðar á málefnalegum forsendum og að gætt sé að jafnræði gjaldenda.

Í b-lið ákvæðisins er fjallað um heimildir sveitarfélagsins til að fresta gjalddögum fasteignaskatts á árinu 2024. Skv. 4. mgr. 4. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga skal sveitarstjórn ákveða gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf hvers árs. Vegna þeirrar óvissu sem er uppi um búsetu í sveitarfélaginu á næstunni er lagt til að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar verði heimilt að fresta hverjum gjalddaga fasteignaskatts á árinu 2024 um sex mánuði. Rétt er að áréttá að ákvæði 5. mgr. 4. gr. og 32. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga gildir þá áfram um gjalddaga fasteignaskatts, þ.e. að dráttarvextir reiknast mánuð frá nýjum gjalddaga ef ekki kemur til greiðslu og allur skattur ársins fellur í gjalddaga ef vanskil verða.

Í c-lið ákvæðisins kemur fram að fasteignaskatti Grindavíkurbæjar á árinu 2024 ásamt dráttarvöxtum fylgir lögveð í fjögur ár í stað tveggja. Vísast til umfjöllunar í 3. kafla greinargerðarinnar um þetta ákvæði.

Í d-lið og e-lið ákvæðisins er fjallað um framlög Jöfnunarsjóðs. Gert er ráð fyrir að fasteignaskattsframlög Jöfnunarsjóðs, sem veitt eru á grundvelli d-liðar 1. mgr. 11. gr. laganna, og grunnskólaframlög sjóðsins, sem veitt eru á grundvelli 13. gr. laganna, haldist óbreytt miðað við áætlanir sjóðsins fyrir árið 2024.

Um 2. gr.

Lagt er til að löggin taki þegar gildi.