



Umhverfis- og samgöngunefnd  
nefndarsvið@althingi.is

Reykjavík, 29. janúar 2024  
Tilvísun: 2307078 JÞ

**Umsögn um frumvarp um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 m.s.br. (fasteignaskattur í Grindavíkurbæ), 617. mál**

Grindavíkurbær vísar til erindis frá nefndasviði Alþingis, dags. 25. janúar sl. þar sem óskað er eftir umsögn sveitarfélagsins um ofangreint frumvarp.

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.

Frumvarpið er samið í samráði við Grindavíkurbæ og telur sveitarfélagið að með því sé komið til móts við óskir bæjarstjórnar um nauðsynlegar heimildir fyrir bæjarstjórn til að bregðast við afleiðingum náttúruhamfara undanfarinna mánaða.

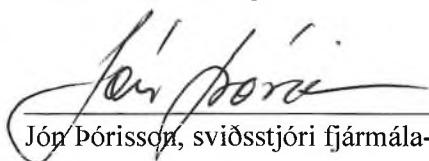
Á þessu stigi liggur ekki fyrir nákvæm útfærsla af hálfu sveitarfélagsins um að hve miklu leyti heimildir skv. a- til c-liðum 1. gr. um lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts verði nýttar en verði frumvarpið lögfest mun bæjarstjórn hafa heimildir til að bregðast við í samræmi við frekari atburðarás.

Vert er að taka fram að áður en náttúruhamfarirnar hófust var Grindavíkurbær fjárhagslega vel státt sveitarfélag, með jákvætt eigið fé og nánast engar skuldir. Sveitarfélagið óskaði eftir fresti til að skila fjárhagsáætlun fyrir árið 2024 vegna mikillar óvissu um forsendur í tekjum og rekstri sveitarfélagsins á þessu ári. Fjárhagsáætlun var samþykkt við seinni umræðu 9. janúar sl. með 371 milljón kr. halla.

Eftir eldgosíð 14. janúar sl. er því miður ljóst að veruleg óvissa ríkir um tekjuhlíð fjárhagsáætlunar. Grindavíkurbær hefur því leitað til innviðaráðuneytisins eins og sveitarstjórn ber að gera skv. 2. mgr. 77. gr. sveitarstjórnarlaga þegar fjármál sveitarfélags stefna í óefni. Það frumvarp sem hér er til umsagnar er afrakstur þess samtals. Með því eru sveitarfélaginu tryggð óbreytt framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á yfirstandandi ári, sem er sveitarfélaginu afar mikilvægt.

Rekstrarhæfi Grindavíkurbæjar er engu að síður ógnað vegna minnkandi tekna og mikillar óvissu um framtíðarþróun, svo sem varðandi íbúafjölda og útsvarstekjur, rekstur Grindavíkurhafnar o.m.fl. Fyrirséð er því að ef sveitarfélagið á að geta starfað áfram mun þurfa að koma til stuðningur úr ríkissjóði á þessu ári og að öllum líkindum einnig á næstu árum.

f.h. Grindavíkurbæjar



Jón Þórisson, sviðsstjóri fjármála- og stjórnsýslusviðs

[jont@grindavik.is](mailto:jont@grindavik.is)





## Minnisblað

<b>Viðtakandi</b>	Alþingi Íslands - umhverfis- og samgöngunefnd	<b>Dagsetning</b>	27. janúar 2024
<b>Sendandi</b>	Innviðaráðuneytið	<b>Málsnúmer</b>	IRN24010143
		<b>Tilgangur</b>	Til upplýsingar

Niðurfelling fasteignaskatts í Grindavík – Minnisblað skv. 51. gr. I. um þingskóp Alþingis nr. 55/1991.

Vísað er til beiðni umhverfis- og samgöngunefndar Alþingis, dags 26. janúar 2024 um upplýsingar innviðaráðuneytisins um nánar tilgreind atriði vegna frumvarps um breytingar lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga (niðurfelling fasteignaskatts í Grindavík) sem er til meðferðar hjá nefndinni með vísan til 51. gr. þingskapalaga nr. 55/1991. Svör innviðaráðuneytisins eru rakin í minnisblaði þessu.

1. Nefndin óskar eftir að fá afhent það minnisblað sem frumvarp til laga um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, (fasteignaskattur í Grindavíkurbæ) byggist á og var undanfari frumvarpsgerðarinnar, sbr. það sem kom fram á fundi ráðuneytisins með nefndinni.

*Hjálagt er vinnublað ráðuneytisins varðandi heimildir sveitarfélaga um að fella niður fasteignaskatt.*

2. Nefndin óskar eftir að henni verði greint frá sjónarmiðum ráðuneytisins um möguleika á því að það gefi út leiðbeinandi reglur við álagningu fasteignaskatts á grundvelli frumvarpsins.

*Ráðuneytið telur ekki þörf á því að mælt verði fyrir um í lagaákvæðinu að ráðuneytið seiji sérstakar leiðbeinandi reglur varðandi niðurfellingu fasteignaskatts. Í öðrum ákvæðum sem varða niðurfellingu fasteignaskatts í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 er gert ráð fyrir að sveitarfélögin sjálf seiji sér vinnureglur um niðurfellingu. Er það gert fyrst og fremst til að tryggja jafnræði við niðurfellingu eða lækkun fasteignaskatts. Telur ráðuneytið að í jösi þess að um er að ræða tímabundna heimild fyrir eitt sveitarfélag ætti ekki að vera þörf á því að veita almennar og formlegar leiðbeiningar um framkvæmd ákvæðisins.*

3. Að lokum óskar nefndin eftir nánari skýringum og sjónarmiðum sem búa að baki ákvæði 4. tölul. a-liðar frumvarpsins, þar sem gert er ráð fyrir því að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar verði heimilt að gera greinarmun á fasteignum á grundvelli „annarra málefnalegra sjónarmið“. Auk þess óskar nefndin eftir nánari upplýsingum um sjónarmið ráðuneytisins um samræmi ákvæðisins við þær kröfur sem bæði stjórnarskrá og dómstólar gera til þess lagaramma sem mælir fyrir um heimildir sveitarfélaga til skattheimtu.

*Ákvæðið byggir á þeim sjónarmiðum að ef sveitarfélagið hyggst ekki fella niður fasteignaskatt á allar fasteignir í sveitarfélaginu, þá verði að teja að heimildir sveitarfélagsins séu bundnar við að fella niður eða lækka fasteignaskatt eingöngu í þeim tilvikum sem mælt er fyrir um í 1. – 3. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins. Í jösi þeirrar óvissu sem er uppi um stöðu sveitarfélagsins og dvöl í því, er lagt til í frumvarpinu að sveitarfélaginu verði einnig heimilt að lækka eða fella niður fasteignaskatt á grundvelli annarra málefnalegra sjónarmiða en mælt er fyrir um í 1. – 3. tölul. þannig að sveitarfélagið gæti brugðist við afmörkuðum og sérstökum tilvikum. Í jösi þess að sveitarfélagið hefur gefið til kynna við ráðuneytið að það muni eingöngu horfa til tilvika í 1. – 3. tölul. a-liðar 1. gr. þegar kemur að lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts gerir*



*ráðuneytið ekki athugasemd við að 4. tölul. falli úr frumvarpinu, en jóst er þó að það mun takmarka heimildir sveitarfélagsins til að bregðast við sérstökum tilvikum.*

*Varðandi samræmi ákvæðisins við sjónarskrá, þá lítur ráðuneytið svo á að 2. mgr. 78. gr. sjónarskrárinnar feli í sér undantekningu frá þeim lagaáskilnaðarkröfum sem mælt er fyrir um í 40. gr. og 77. gr. sjónarskrárinnar og að heimilt sé að fella sveitarfélögum vald til að taka ákvörðun um niðurfellingu fasteignaskatts með lögum eins og frumvarp þetta byggir. Ráðuneytið fær ekki séð að það hafi reynt á það fyrir dómstólum eða umboðsmanni Alþingis hversu rúm slík heimild getur verið. Ljóst er hins vegar að löng hefð hefur verið fyrir þeirri lagaframkvæmd að veita sveitarfélögum rúmar heimildir til niðurfellingu fasteignaskatts vegna tiltekinna tilvika, m.a. í tilvikum tekjulitla elli- og lífeyrisþega, sbr. 5. mgr. 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Í þessu tilviki er sveitarfélaginu veitt heimild til að fella niður fasteignaskatt vegna óvissu af völdum náttúruhamfara sem ógna öryggi íbúa sveitarfélagsins á grundvelli málefnalegra sjónarmiða. Niðurfellingin eða lækkunin takmarkast því við þá óvissu sem uppi er og jóst að ef óvissu er eytt, þá er sveitarfélaginu ekki heimilt að fella niður fasteignaskatt á grundvelli ákvæðisins. Eru því takmarkanir á beitingu ákvæðisins og telur ráðuneytið að ákvæðið sem slíkt uppfylli því 2. mgr. 78. gr. sjónarskrárinnar. Miklu máli skiptir hins vegar að sveitarfélagið gæti að jafnræðissjónarmiðum við beitingu ákvæðisins. Til nánari fróðleiks um þetta álitaefni er t.d. hægt að vísa til álitserðar Páls Hreinssonar um gatnagerðagjöld sem var eitt af fylgigögnum frumvarps sem varð að lögum um gatnagerðagjöld nr. 153/2006, sjá hér <https://www.althingi.is/altext/erind/133/133-96.pdf>.*



# Minnisblað

<b>Sendandi</b>	Innviðaráðuneytið, skrifstofa sveitarstjórnar- og byggðamála/BIO	<b>Dagsetning</b>	21. janúar 2026
		<b>Málsnúmer</b>	IRN24010143
		<b>Tilgangur</b>	Til upplýsingar

Heimildir til niðurfellingu fasteignaskatts

## I. Álitafnið

Í ljósi þeirrar stöðu sem upp er komin í sveitarfélaginu Grindavík vegna náttúruváar hefur komið til skoðunar hvort og hvernig sveitarfélaginu er heimilt að gera breytingar á fasteignaskatti og fasteignagjöldum vegna ársins 2024. Nánar tiltekið hefur komið til álita hvort að:

- Sveitarstjórn sé heimilt að fella niður fasteignaskatta vegna náttúruvá á grundvelli gildandi laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995<sup>1</sup>.
- Sveitarstjórn sé bundin af ákvörðun sinni um gjalddaga fasteignaskatta sbr. 4. mgr. 4. gr.

## II. Álagning fasteignaskatta

Fasteignaskattar eru lögbundinn tekjustofn sveitarfélaga sbr. a-liður 1. gr. tekjustofnalaga og eru jafnframt skattlagning sem fellur undir 40. gr. og 77. gr. stjórnarskrárinnar. Í II. kafla tekjustofnalaga er fjallað nánar um álagningu fasteignaskatta.

Samkvæmt 1. og 2. mgr. 4. gr. tekjustofnalaga skal leggja fasteignaskatt árlega á allar fasteignir sem metnar eru í fasteignamati 31. desember á næstliðnu ári samkvæmt fasteignaskrá. Stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.

Skatthlutfall fasteignaskatts skal ákveðið af sveitarstjórn fyrir lok hvers árs og skal skatthlutfallið vera innan þeirra marka sem greint er í 3.- 5. mgr. 3. gr. laganna. Sveitarstjórn annast álagningu fasteignaskatts og ákveður fjölda gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf árs.

Verður því að líta svo á að álagning fasteignaskatts fari fram um áramót við upphaf þess árs sem skatturinn tekur til. Á þeim tímamarki liggur almennt fyrir hvert skattandlagið er og getur álagning á þeim tímamarki talist endanleg.<sup>2</sup>

Álagningarstofn fasteignaskatts er fasteignamat sem skal ákveðið skv. lögum skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001. Samkvæmt 24. gr. laganna skal skráð matsverð fasteigna vera gangverð sem ætla má að eignin hefði í kaupum og solum í febrúarmánuði næst á undan matsgerð enda taki hún gildi á tímabilinu 31. desember til loka febrúar. Miðast fasteignaskattur eigna í Grindavík árið 2024 því við matsverð fasteigna eins og það var í febrúar 2023.

## III. Kröfur stjórnarskrárinnar um skattlagningu og tekjustofna sveitarfélaga

Samkvæmt 40. gr. og 77. gr. stj.skr. skal skattamálum skipað með lögum og stjórnvöldum er óheimilt að leggja á, breyta eða fella niður 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, skattandlag og afturvirkni skattlagningar. Önnur stjórnskipuleg sjónarmið gilda þó að

<sup>1</sup> Hér eftir vísað til sem tekjustofnalög.

<sup>2</sup> Sjá nánar Trausti Fannar Valsson. Sveitarstjórnarréttur. 2014, bls. 220.



einhverju leyti um skatta sem teljast vera tekjustofnar sveitarfélaga. Samkvæmt 2. mgr. 78. gr. stj.skr. 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 með þeim hætti að um sé að ræða ákveðna undantekningu frá fyrrnefndum stjórnskrárákvæðum og felur í sér að löggjafanum er heimilt að framselja hluta af valdi til skattlagningar til sveitarfélaga, til að mynda að ákveða útsvarshlutfall, sjá dóm Landsréttar nr. 744/2020 frá 25. mars 2022.<sup>3</sup> Á grundvelli sömu sjónarmiða má líta svo á að löggjafanum er heimilt að fela sveitarfélögum að taka ákvörðun um niðurfellingu skatts. Heimildir sveitarfélaga til að leggja á skatt, breyta honum eða fella niður verða þó ávallt að rúmast innan ramma laga. Þá kunna einnig að koma til skoðunar ákvæði stjórnarskrárinnar um jafnræði og friðhelgi eignarréttar sbr. 65. gr. og 72. gr. stj.skr.

#### **IV. Heimild sveitarstjórnar til að fella niður eða gera breytingar á fasteignaskatti**

Ljóst er að ákvæði stjórnarskrárinnar um skattlagningu takmarka verulega heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt eða gera breytingar á skatti eftir að hann hefur verið lagður á.

##### *i. Lækkun eða niðurfelling fasteignaskatts á grundvelli lagaheimildar*

Í ljósi ákvæða stjórnarskrárinnar um að ekki sé heimilt að breyta eða fella niður skatt nema á grundvelli lagaheimildar er ljóst að almennar reglur stjórnsýsluréttar um afturköllun stjórnvaldsákvæðana eiga ekki við.

Mælt er fyrir um undanþágur frá fasteignaskatti og heimildir sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt í 5. gr. tekjustofnalaga. Heimild sveitarfélaga til að lækka eða fella niður fasteignaskatt er afmörkuð við fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða og við fasteignaskatt af bújörðum á meðan þær eru nýttar til búskaðar og af útihúsum í sveitum sem eingöngu er nýtt að hluta eða standa ónotuð.

Ekki verður séð að í tekjustofnalögum sé að finna heimild fyrir sveitarfélög til að lækka eða fella niður fasteignaskatt á einstakar fasteignir nema á grundvelli framangreinda tilvika. Í ljósi þess að niðurfelling eða lækkun fasteignaskatts verður að rúmast innan ramma laga er sveitarstjórn ekki heimilt að fella niður eða lækka fasteignaskatt á grundvelli annarra sjónarmiða en mælt er fyrir um í tekjustofnaslögum.

##### *ii. Heimild til að gera breytingar á skatthlutfalli*

Samkvæmt tekjustofnalögum er sveitarstjórn heimilt að leggja á *allt að* 0,5% af fasteignamati á fasteignir í a-flokki og allt að 1,32% á fasteignir í c-flokki, sbr. a. og c-liður 3. mgr. 3. gr. laganna. Í þessu felst að sveitarstjórn gæti fræðilega fellt niður, eða a.m.k. ákveðið mjög lágt skatthlutfall á fasteignir í umræddum flokkum.<sup>4</sup> Eins og að framan er getið telst álagning fasteignaskatts hins vegar

<sup>3</sup> Í umfjöllun dómsins var þetta tekið fram um túlkun á 2. mgr. 78. gr. stj.skr.: Tekið skal fram að með stjórnarskipunarlögum nr. 97/1995 var einnig gerð breyting á 78. gr. stjórnarskrárinnar sem varðar málefni sveitarfélaga, sbr. 16. gr. laganna. Þannig var ákveðið við meðferð frumvarpsins á Alþingi að taka fram í ákvæðinu að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum „svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig þeir eru nýttir“, sbr. nú 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar. Ráðið verður af nefndaráliði vegna frumvarps til stjórnarskipunarlaganna frá 22. febrúar 1995 að nokkuð hafi verið fjallað um hvort ákvæði um tekjustofna sveitarfélaga ætti betur heima í 15. gr. frumvarpsins, sem varð að 77. gr., þar sem fjallað væri um skipan skattamála. Tekið var fram að samkvæmt 15. gr. væri „stjórnvöldum óheimilt að ákveða fjárhæð skatts þótt innan ákveðinna marka sé“. Gert væri ráð fyrir að 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins yrði túlkuð þannig að veita mætti sveitarstjórn „rétt til að ákveða útsvar innan ákveðins ramma“ svo sem verið hefði. Til þess að „taka af vafa um rétt sveitarfélaga til að ákveða útsvarshlutfall o.fl. ef löggjafanum sýnist svo“ lagði nefndin til að við greinina bættist fyrrgreint ákvæði um rétt þeirra til að ákveða hvort og hvernig þau nýta lögákveðna tekjustofna. Það má því segja að í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar 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.

<sup>4</sup> Trausti Fannar. Sveitarstjórnarréttur, bls. 217-218.



endanleg við áramót en til álita kann þá að koma hvort að sveitarfélagi sé heimilt að ákveða lægra skatthlutfall eftir að álagning hefur farið fram.

Þegar lagt er mat á hvort að sveitarfélagi sé heimilt að gera breytingar á skatthlutfalli fasteignaskatts skv. 3. gr. tekjustofna skiptir mestu máli að álagning fasteignaskatts fór fram um áramót og er endanleg ákvörðun um skattlagningu.<sup>5</sup> Í ljósi ákvæða stjórnarskrárinnar um bann við að lækka eða fella niður skatt, nema innan ramma laga, verður að telja hæpið að sveitarstjórn sé heimilt að fella niður skatt á þessum grundvelli, þ.e. að gera breytingar á skatthlutfalli fasteigna í a- og c- flokki. Þrátt fyrir að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér að löggjafanum sé heimilt að framselja vald að hluta til sveitarfélaga til að ákvarða skatthlutfall, lækka eða fella niður skatt, þá verður engu að síður að gera þá kröfu að mælt sé fyrir heimildir sveitarfélaga í þeim efnum með mjög skýrum hætti í lögum.

Þar sem ekki er kveðið á um heimildir sveitarfélaga til að lækka skatthlutfallið eftir að endanleg álagning hefur farið fram í tekjustofnalögum er varhugavert að líta svo á að sveitarstjórn hafi slíkar heimildir.

### *iii. Bann við afturvirkri lagasetningu um niðurfellingu fasteignaskatt*

Rétt er einnig að taka fram að bann við afturvirkri lagasetningu um skattheimtu sbr. 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrárinnar á ekki við þessu tilviki þar sem slíkur bann á eingöngu við um lagasetningu sem mælir fyrir um íþyngjandi ákvörðun um skattheimtu en ekki ívilnandi. Það væri því ekki í andstöðu við 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrána að mælt sé fyrir um í lögum heimild stjórnvalda að lækka eða fella niður skatta með afturvirkum hætti.<sup>6</sup>

Það væri hins vegar ekki í andstöðu við 2. mgr. 77. gr. stjórnarskrána að sett yrðu lög sem mæla fyrir heimild sveitarfélags um að fella niður fasteignaskatt fyrir árið 2024, af nánar tilgreindum ástæðum.

## **V. Breyting á gjalddögum**

Breyting á gjalddögum getur farið fram með þeim hætti að sveitarfélagið taki nýja ákvörðun um gjalddaga eða fresti gjalddögum.

Samkvæmt 4. mgr. 4. gr. tekjustofnalaga ákveður sveitarstjórn gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf hvers árs. Hafa ber í huga að ákvörðun um gjalddaga fasteignaskatts felur ekki í sér álagningu fasteignaskatts þar sem hún fer fram um áramót. Gilda því ekki sömu ákvæði stjórnarskrárinnar um ákvörðun og breytingar á gjalddögum fasteignaskatts og eiga við um álagningu skattsins.

Það liggur þó fyrir að ákvörðun um gjalddaga skal vera ákveðin fyrir lok árs samkvæmt tekjustofnalögum og ekki er að finna heimildir í lögum til að gera breytingar eða fresta gjalddögum. Þá verður ekki hjá því komist að líta til þess að ákvörðun um gjalddaga og fjölda þeirra kann að fela í sér íþyngjandi ákvörðun fyrir gjaldendur, þar sem færri gjalddagar þýða eðli málsins samkvæmt að hver gjalddagi felur í sér hærri greiðslubyrði.

<sup>5</sup> Í skýringum við 2. mgr. 15. gr. frumvarps sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 sagði m.a. um þá afturvirkni sem ákvæðið lagði bann við: „Eins má benda á að meðan gengið er út frá að eignarskattur sé lagður á miðað við þær eignir sem tilheyrðu gjaldanda við áramót væri unnt gagnvart þessu ákvæði frumvarpsins að breyta stofni eða hlutfalli þess skatts allt til síðasta dags ársins, en breytingar, sem kynnu að vera gerðar eftir það, yrðu taldar afturvirkar í þeim skilningi sem er byggt á í ákvæðinu.“

<sup>6</sup> Í skýringum við 2. mgr. frumvarps sem varð að stjórnskipunarlögum nr. 97/1995 kemur fram: „Loks verður að nefna í fjórða lagi að fyrst hér er lagt til bann við afturvirkni skattalaga til að tryggja stöðu gjaldenda má telja sjálfgefið að bannið eigi aðeins að ná til lagasetningar sem er þeim til íþyngingar, en ekki til ívilnandi breytinga á lögum. Verður þannig að skýra 2. mgr. 15. gr. á þann veg að í ákvæðinu felist ekki hindrun við því að lögum sé breytt til að koma við afturvirkri lækun skatta.“



Ef gjaldandi mótmælir breyttum gjalddaga sem ákveðinn er eftir að lögbundinn frestur sveitarfélaga til að ákveða gjalddaga er liðinn, kann því að koma til þess að dómstólar eða aðrir eftirlitsaðilar líti svo á að ákvörðun sveitarfélags hafi verið ólögmat og að verulegur annmarki hafi verið á meðferð málsins.

Önnur sjónarmið eiga þó við ef sveitarfélag gerir samkomulag við skuldara um að fresta gjalddögum eða fækka þeim, t.d. á grundvelli umsókna. Til dæmis var gjaldendum veitt heimild til til að sækja um greiðslufrest vegna Covid-19 með almennum lögum.<sup>7</sup>

## VI. Sjónarmið um þjónustugjöld

Ásamt fasteignasköttum innheimta sveitarfélög ýmis þjónustugjöld og einkaréttarleg gjöld tengdum rekstri fasteigna, svokölluð fasteignagjöld. Lagaáskilnaðarkröfur stjórnarskrárinnar um lækkun eða niðurfellingu skatta eiga ekki við um þjónustugjöld og því er almennt heimilt að fella niður slík gjöld án sérstakrar lagaheimildar en gæta þarf að meginreglum stjórnsýsluréttar um jafnræði og réttmæti. Þá ber einnig að hafa í huga að meginregla sveitarstjórnarréttar um ábyrga fjármálastjórn og forsvaranlega meðferð Íjár kann að takmarka heimildir sveitarfélaga til að fella niður þjónustugjöld en ólíklegt er að sú regla eigi við þær aðstæður sem hér um ræðir.

Í tekjustofnalögum er kveðið á um að sveitarstjórn getur ákveðið að gjalddagar vatnsgjalds, fráveitugjalds og lóðarleigu skuli vera þeir sömu og gjalddagar fasteignaskatts og innheimtu þeirra verðið hagað á sama hátt og innheimtu fasteignaskatts, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna. Ekki er sérstaklega kveðið á um tímamörk um ákvörðun gjalddaga og verður því að telja að sveitarfélagið hafi rúmt svigrúm til að ákvarða gjalddaga slíkra gjalda.

## VII. Önnur sjónarmið

Önnur sjónarmið sem rétt er að hafa í huga varðandi lækkun eða niðurfellingu fasteignaskatts eru m.a. að margt bendir til þess að fasteignamat fyrir árið 2024 sé langt frá því að endurspeglar markaðsverð íbúðar- og atvinnuhúsnæðis í Grindavík vegna þess óvissuástands sem nú er í sveitarfélaginu. Fasteignamarkaður er af þeim ástæðum óvirkur og er óvíst hve lengi það ástand kemur til með að vara. Kunn þó að vakna upp álitafni um fasteignamat fasteigna í Grindavíkurbæ en ágreining um gjaldstofn fasteignaskatts skal vísað til Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar og úrskurðir stofnunarinnar má skjóta til yfirfasteignamatsnefndar. Ekki verður tekin afstaða til þessa álitafnis í minnisblaði þessu.

Ekki verður hjá því komist þó að benda á að ólíklegt er að íbúar sveitarfélagsins myndu láta á það reyna hvort að sveitarfélaginu hafi verið óheimilt að fella niður fasteignaskatt. Hins vegar er það á ábyrgð innviðaráðherra að hafa eftirlit með stjórnsýslu sveitarfélaga sbr. 109. gr. sveitarstjórnarlaga og að teknu tilliti til laga um ráðherraábyrgð. Það er því ábyrgð ráðuneytisins að gæta að því að stjórnsýsla sveitarfélag sé í samræmi við lög og sérstaklega í þeim tilvikum þegar ákvörðun sveitarfélagsins er ívilnandi fyrir aðila máls.<sup>8</sup> Þá er ljóst að ákvörðun um niðurfelling fasteignaskatta hefur mikil áhrif á fjárhagslega rekstrarhæfi sveitarfélagsins. Þar sem lagaumhverfið gerir ekki ráð fyrir að sveitarstjórn ákveði einhliða að innheimta ekki lögbundna skatta kæmu upp álitafni um skyldur ráðuneytisins til að ógilda slíkar ákvarðanir.

## VIII. Samantekt

- Álagning fasteignaskatta fer fram 31. desember ár hvert fyrir árið á eftir.

<sup>7</sup> Sjá 14. gr. fyrstu covid laganna nr. 25/2020 [Lög um breytingu á ýmsum lögum til að mæta efnahagslegum áhrifum heimsfaraldurs kórónuveiru.](#) | [Þingtíðindi](#) | [Alþingi \(althingi.is\)](#).

<sup>8</sup> Sjá ummæli í greinargerð um 112. gr. sveitarstjórnarlaga í frumvarpi því sem varð að sveitarstjórnarlögum; „ Heimildin er einnig mikilvæg þegar sú staða er uppi að þeir sem hafa aðilastöðu mundu ekki kæra, t.d. vegna þess að ákvörðun hefur verið þeim ívilnandi en líkur eru til að hún sé ólögmat engu að síður.“





- Ekki er heimilt að breyta skatthlutfalli fasteignaskatts á grundvelli gildandi laga vegna lagaáskilnaðarreglna stjórnarskrárinnar og í ljósi þess að álagning hefur þegar farið fram.
- Af sömu ástæðu er ekki heimilt að fella niður eða lækka fasteignaskatt sem þegar hefur verið ákveðinn.
- Það er ekki í andstöðu við ákvæði stjórnarskránna, þ.m.t. ákvæði 2. mgr. 77. gr. sveitarstjórnarlaga um bann við afturvirkri lagasetningu um skattheimtu, að leggja til lagaákvæði sem mælir fyrir um heimild sveitarfélagsins að lækka eða fella niður fasteignaskatta fyrir árið 2024.
- Varhugavert er að gera breytingar á gjalddögum fasteignaskatta eftir að þeir hafi verið ákveðnir í ljósi skýrra fyrirmæla tekjustofnalaga um að þeir skulu ákveðnir í lok árs fyrir árið nema með samkomulagi við gjaldendur.
- Sveitarfélög hafa mun meira svigrúm til að lækka eða fella niður þjónustugjöld (fasteignagjöld) eða gera breytingar á gjalddögum.
- Innviðaráðuneytið hefur eftirlit með því að stjórnarsýsla sveitarfélagsins sé í samræmi við lög og ber skylda til að tjalla um stjórnarsýslu sveitarfélags ef það liggur fyrir að hún sé ekki í samræmi við lög



## SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

Skrifstofa Alþingis - nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík 29. janúar 2024

2401030SA VRB  
Málalykill: 00.63

**Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, 617. mál.**

Vísað er til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis, dags. 25. janúar sl., þar sem óskað er eftir umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarp til laga um breytingar á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, 617. mál.

Frumvarpið er liður í því að bregðast við þeirri stöðu sem upp er komin í Grindavíkurbæ vegna þeirrar náttúruvár sem steðjar að sveitarfélaginu. Í frumvarpinu er lagt til að lögfest verði heimild fyrir Grindavíkurbæ til að lækka eða fella niður álagðan faseignaskatt sveitarfélagsins á árinu 2024. Janframt er lagt til að fasteignaskattsframlag Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga, sem og framlög vegna reksturs grunnskóla, verði veitt til Grindavíkurbæjar þrátt fyrir þær breytingar sem orðið hafa á stöðu sveitarfélagsins.

Líkt og fram kemur í skýringum með frumvarpinu var það samið i samvinnu við Grindavíkurbæ og sambandið og styður sambandið lögfestingu þess. Þetta frumvarp er þó eingöngu að taka á hluta þeirra áskorana sem að Grindavík stendur frammi fyrir og tekur sambandið undir það sem fram kemur í umsögn Grindavíkurbæjar að í ljósi miklar óvissu sé nauðsynlegt að til komi stuðningur úr ríkissjóði vegna ástandsins.

Sveitarfélögin á landinu eru öll af vilja gerð til að aðstoða Grindavíkurbæ og hafa gert það m.a. með inntöku barna í leik- og grunnskóla. Það er hins vegar ljóst að í sumum tilfellum hafa sveitarfélög verið að taka á sig verulegan kostnað vegna þessa en óvíst er hver á að bera þann kostnað. Jöfnunarsjóður hefur oft komið til tals í því sambandi. Jöfnunarsjóður er hins vegar ekki hamfarasjóður og því óeðlilegt að ætla honum að standa straum af þeim aukna kostnaði sem til fellur hjá Grindavíkurbæ eða öðrum sveitarfélögum vegna stöðunnar. Ríkið verður einfaldlega að koma inn með aukinn stuðning. Sambandið hvetur því Alþingi til að beita sér fyrir því að leyst verði úr þeirri óvissu sem uppi er varðandi fjármögnun stuðnings við Grindavíkurbæ.

Virðingarfyllt

SAMBAND ÍSLENSKRA SVEITARFÉLAGA

*Valgerður Rún Benedíksdóttir*

Valgerður Rún Benedíksdóttir  
yfirlögfræðingur



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 málefnaþegra 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