

Nefndarálit með breytingartillögu

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

Frá meiri hluta umhverfis- og samgöngunefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá innviðaráðuneyti, Grindavíkurbæ og Sambandi íslenskra sveitarfélaga.

Nefndinni bárust þrjár umsagnir auk tveggja minnisblaða sem eru aðgengileg á síðu málsins á vef Alþingis.

Umfjöllun nefndarinnar.

Almennt.

Frumvarpið er hluti af viðbrögðum ríkisstjórnarinnar við þeirri óvissu sem ríkir í kjölfar jarðhræringa á Reykjaneskaga og er lagt fram í ljósi alvarlegs ástands í Grindavíkurbæ.

Með frumvarpinu er lagt til að við lög um tekjustofna sveitarfélaga, nr. 4/1995, bætist fimm bráðabirgðaákvæði sem fela í sér að lögfest verði heimild fyrir bæjarstjórn Grindavíkurbæjar til að lækka eða fella niður álagðan fasteignaskatt sveitarfélagsins á árinu 2024 eða eftir atvikum fresta gjalddögum ársins. Jafnframt að tiltekin framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga til sveitarfélagsins vegna ársins 2024 taki ekki breytingum þrátt fyrir þá stöðu sem nú er uppi.

Meiri hluti nefndarinnar hefur fjallað um málið og telur afar brýnt að það nái fram að ganga. Verði frumvarpið að lögum fær bæjarstjórn Grindavíkurbæjar skýrar heimildir að lögum til þess að gera tímabundnar breytingar á fasteignaskatti og þar með grípa til viðeigandi ráðstafana í því óvissuástandi sem nú er innan sveitarfélagsins.

Samræmi við stjórnarskrá.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum laga sem fela í sér almennar heimildir sveitarfélaga til tekjuöflunar með skattheimtu. Meiri hlutanum er ljóst að við alla laga-setningu sem snýr að álagningu, breytingu eða niðurfellingu skatta ber að gæta að ákvæðum stjórnarskrár lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944, hvort sem um er að ræða íþyngjandi eða ívilnandi ákvæði fyrir borgarana.

Í greinargerð frumvarpsins er fjallað með ítarlegum hætti um samræmi við stjórnarskrá, þ.e. þau ákvæði stjórnarskrárinnar sem lúta að skattheimtu og tekjustofnum sveitarfélaga. Í 40. gr. stjórnarskrárinnar er mælt fyrir um að engan skatt megi leggja á, breyta né taka af nema með lögum og í 77. gr. segir að skattamálum skuli skipað með lögum og að ekki megi fela stjórnvöldum ákvörðun um hvort leggja skuli á skatt, breyta honum eða afnema hann. Þeirri lagaáskilnaðarreglu er ætlað að tryggja að öll skattlagning hins opinbera eigi stoð í settum lögum frá Alþingi sem og skýrleika lagaheimilda. Í 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar er aftur á móti ákvæði sem snýr að tekjustofnum sveitarfélaga þar sem segir að tekjustofnar sveitarfélaga skuli ákveðnir með lögum, svo og réttur þeirra til að ákveða hvort og hvernig

þeir eru nýttir. Með ákvæði 2. mgr. 78. gr. er löggjafanum því heimilað að framselja sveitarfélögum skattlagningarvald innan ákveðinna marka en að öðru leyti þurfa skattlagningarheimildir að uppfylla þær kröfur sem eru gerðar til slíkra heimilda, sbr. 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar.

Í minnisblaði innviðaráðuneytis til nefndarinnar, dags. 27. janúar, fjallar ráðuneytið frekar um samræmi ákvæða frumvarpsins við stjórnarskrá. Lítur ráðuneytið svo á að 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar feli í sér undantekningu frá 40. og 77. gr. stjórnarskrárinnar og að heimilt sé að veita sveitarfélögum með lögum vald til að taka ákvörðun um niðurfellingu fasteignaskatts. Í því sambandi er bent á að löng hefð sé fyrir þeirri lagaframkvæmd að veita sveitarfélögum rúmar heimildir til niðurfellingar fasteignaskatts. Í ákvæði 5. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga felast til að mynda heimildir til þess að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða. Með frumvarpinu er lagt til að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar verði heimilt að fella niður í heild eða að hluta fasteignaskatt vegna óvissu af völdum náttúruhamfara og takmarkist niðurfellingin við þá óvissu sem uppi er. Telur ráðuneytið ljóst að ef þeirri óvissu verði eytt, þá verði sveitarfélaginu ekki heimilt að beita ákvæðinu. Því séu takmarkanir á beitingu þess og telur ráðuneytið að ákvæði frumvarpsins uppfylli 2. mgr. 78. gr. stjórnarskrárinnar.

Meiri hlutinn telur frumvarpið skýrt hvað varðar þær heimildir sem ætlunin er að veita bæjarstjórn Grindavíkurbæjar, það byggist á málefnalegum sjónarmiðum og gangi ekki lengra en nauðsyn beri til (sbr. þó 4. tölul. a-liðar 1. gr. sem fjallað er um síðar) og að því leyti í samræmi við framangreind ákvæði stjórnarskrárinnar. Meiri hlutinn áréttar að við alla ákvörðunartöku bæjarstjórnar Grindavíkurbæjar á grundvelli ákvæða frumvarpsins ber sveitarfélaginu að fylgja skráðum og óskráðum réttarreglum stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttarins, svo sem jafnræðisreglu, réttmætisreglu og meðalhófsreglu.

Heimild til niðurfellingar fasteignaskatts ársins 2024 í heild eða að hluta (a-liður 1. gr.).

Með ákvæðinu er lagt til að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar verði veitt heimild til að fella niður fasteignaskatt ársins 2024 í heild eða að hluta, þrátt fyrir ákvæði 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. Um er að ræða almenna heimild sveitarfélagsins og er það lagt í hendur bæjarstjórnar hvernig og hvort hún verði nýtt. Þá er í 2. másl. ákvæðisins áréttað að bæjarstjórninni verði gert heimilt að gera greinarmun á fasteignum við niðurfellingu fasteignaskatts eftir því í hvaða flokk þær falla samkvæmt tekjustofnalögum, sbr. 1. tölul., staðsetningu fasteigna í þéttbýli eða dreifbýli, sbr. 2. tölul., og staðsetningu fasteigna á hættusvæðum sem skilgreind eru af Veðurstofu Íslands, sbr. 3. tölul. Um 4. tölul. a-liðar 1. gr. er nánar fjallað síðar í þessu álit.

Nefndin fjallaði sérstaklega um staðsetningu fasteigna í þéttbýli og dreifbýli og skilgreiningu á þeim hugtökum. Ljóst er að skipulagsskylda hvílir á sveitarfélögum á grundvelli 12. gr. skipulagslaga, nr. 123/2010. Í 25. tölul. 1. mgr. 2. gr. skipulagslaga er hugtakið þéttbýli skilgreint en þar kemur fram að þéttbýli er þyrping húsa þar sem búa a.m.k. 50 manns og fjarlægð milli húsa fer að jafnaði ekki yfir 200 metra. Á þeirri reglu er þó sú undantekning í 2. másl. framangreinds töluliðar þess efnis að afmarka má þéttbýli með öðrum hætti í aðalskipulagi sveitarfélags. Meiri hlutinn telur ljóst að við skýringu á ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga þar sem vísað er til fasteigna í þéttbýli og dreifbýli ber að beita þeim skilgreiningum sem fram koma í skipulagslögum enda er um að ræða löggjöf sem tengist órjúfanlegum böndum og ber að túlka með ytri samræmisskýringu.

Frestun gjalddaga fasteignaskatts (b-liður 1. gr.).

Með b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að sveitarfélaginu verði veitt heimild til að fresta gjalddögum ársins 2024 sem ákveðnir hafa verið á grundvelli 4. mgr. 4. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga, en þar kemur fram að sveitarfélög ákveði fjölda gjalddaga fasteignaskatts fyrir upphaf hvers árs. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að vegna þeirrar óvissu sem uppi er um búsetu í sveitarfélaginu sé lagt til að tekinn sé af vafi um að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar verði veitt slík heimild.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um hvort réttara væri að fella niður fasteignaskatt í heild eða að hluta á grundvelli 1. gr. frumvarpsins en að fresta gjalddögum. Þá komu fram sjónarmið um að nokkur munur væri á niðurfellingu fasteignaskatts og frestun gjalddaga og að bæjarstjórnin hefði með þessu heimild, en ekki skyldu, til að bregðast við aðstæðum með þessum hætti.

Verði ákvæðið að lögum verður sveitarfélaginu heimilt að grípa til vægara úrræðis en mælt er fyrir um í a-lið 1. gr. og taka þannig mið af aðstæðum hverju sinni. Telur meiri hlutinn ákvæðið mikilvægt í því ljósi og rétt að bæjarstjórnin hafi með því heimild til að meta sjálf til hvaða úrræða er gripið á grundvelli ákvæða frumvarpsins.

Lögveð í fasteign (c-liður 1. gr.).

Með ákvæðinu er lagt til að þrátt fyrir 7. gr. laganna sem kveður á um að fasteignaskatti fylgi lögveð í fasteign þeirri sem hann er lagður á ásamt dráttarvöxtum í tvö ár skuli sá tími lengdur í fjögur ár.

Fyrir nefndinni kom fram að í ljósi aðstæðna væri nauðsynlegt að lengja frestinn svo ekki væri of hart gengið að skuldurum. Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að um er að ræða sams konar úrræði og var m.a. notað þegar brugðist var við áhrifum sem COVID-19-faraldurinn hafði á íslenskt efnahagslíf og samfélag. Meiri hlutinn telur ákvæðið mikilvægt í ljósi þeirra ófyrirsjáanlegu aðstæðna sem nú eru í sveitarfélaginu.

Framlög Jöfnunarsjóðs sveitarfélaga (d- og e-liður 1. gr.).

Með d- og e-lið 1. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á tilteknum ákvæðum laga um tekjustofna sveitarfélaga sem snúa að framlögum úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga með það að markmiði að þrátt fyrir breytta stöðu sveitarfélagsins í ljósi nýlegra/yfirstandandi atburða haldist framlög til þess óbreytt fyrir árið 2024 samkvæmt áætlunum sjóðsins. Annars vegar er um að ræða fasteignaskattsframlag Jöfnunarsjóðs skv. d-lið 11. gr. laganna og hins vegar framlög vegna reksturs grunnskóla skv. 13. gr. laganna.

Fyrir nefndinni var fjallað um skólastarf í Grindavíkurbæ, en ekkert skólastarf er fyrirhugað þar á næstunni. Hafa nemendur dreifst í safnskóla og aðra skóla vítt og breitt um landið. Því geti fylgt töluverður kostnaður fyrir sveitarfélagið sem erfitt sé að sjá hvernig sveitarfélagið geti staðið undir til lengri tíma þrátt fyrir að hafa staðið vel fjárhagslega fyrir náttúruhamfarirnar. Í umsögn Sambands íslenskra sveitarfélaga um frumvarpið kemur fram að sveitarfélög séu almennt öll af vilja gerð til þess að aðstoða Grindavíkurbæ og hafi gert það m.a. með inntöku barna í leik- og grunnskóla. Önnur sveitarfélög hafi hins vegar tekið á sig verulegan kostnað vegna þessa. Jöfnunarsjóður hafi komið til tals í því sambandi en í umsögn sinni nefnir sambandið að hann sé ekki hamfarasjóður og óeðlilegt að hann standi straum af auknum kostnaði sem fellur til hjá Grindavíkurbæ eða öðrum sveitarfélögum vegna stöðunnar og að ríkið verði að koma inn með aukinn stuðning.

Í umsögn Grindavíkurbæjar um frumvarpið kemur fram að áður en náttúruhamfarirnar hófust hafi sveitarfélagið verið vel stítt, með jákvætt eigið fé og nánast engar skuldir. Í dag ríki veruleg óvissa um tekjuhlið fjárhagsáætlunar og hafi sveitarfélagið leitað til innviðaráðuneytis eins og sveitarstjórn beri að gera þegar fjármál þess stefna í óefni. Afar mikilvægt sé að því sé tryggð óbreytt framlög úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga á yfirstandandi ári.

Meiri hlutinn telur mikilvægt í ljósi framangreinds að ráðuneytið hugi að því til lengri tíma hvernig fara skuli með kostnað á við þann sem fylgir fordæmalausum flutningi skólubarna milli sveitarfélaga og öðrum lögbundnum verkefnum sveitarfélagsins. Þau bráða-birgðaákvæði sem lögð eru til um framlög til sveitarfélagsins úr Jöfnunarsjóði sveitarfélaga taki aðeins til tekjuársins 2024 en óvissa sé um hvernig atburðarásin í sveitarfélaginu þróist. Meiri hlutinn bendir á að líkt og frumvarpið beri með sér er fyrirséð að sveitarfélagið verði fyrir stórfelldu tekjutapi vegna niðurfellingar álagningar eða frestunar á gjalddögum fasteignaskatta, auk þess sem óljóst sé hvernig útsvarstekjur þróist í ljósi takmarkaðrar atvinnustarfsemi í sveitarfélaginu í dag. Ljóst sé að sveitarfélagið geti ekki staðið sjálft undir þeim kostnaði sem fylgir tilfærslum lögbundinna verkefna enda fyrirséð hrun á tekjustofnum þess í ljósi aðstæðna.

Breytingartillögur.

Önnur málefnaleg sjónarmið (4. tölul. a-liðar 1. gr.).

Með 4. tölul. a-liðar 1. gr. frumvarpsins er lagt til að bæjarstjórn Grindavíkurbæjar verði heimilt að líta til annarra málefnalega sjónarmiða en mælt er fyrir í 1.–3. tölul. ákvæðisins þegar fasteignaskattur ársins 2024 er felldur niður í heild eða hluta.

Nefndin fjallaði um hvort ástæða væri til að endurskoða eða fella brott 4. tölul. a-liðar 1. gr. í ljósi þess hve víðtækt framsal löggjafinn væri að veita sveitarfélaginu þegar kemur að ákvörðun um niðurfellingu fasteignaskatts. Með því að heimila bæjarstjórn að fella niður fasteignaskatt á grundvelli ákvæðisins sem kveður á um að heimilt verði að líta til annarra sjónarmiða en þeirra sem tilgreind eru í 1.–3. tölul. verði um að ræða afar matskennda ákvörðun bæjarstjórnar. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið þess efnis að sú matskennda heimild sem felst í 4. tölul. væri ekki nauðsynleg vegna þeirra ákvarðana sem bæjarstjórn Grindavíkur þarf að hafa heimildir að lögum til að taka.

Í fyrrgreindu minnisblaði ráðuneytisins til nefndarinnar segir að ráðuneytið geri ekki athugasemd við að 4. tölul. a-liðar 1. gr. verði felldur brott en ljóst sé að það muni takmarka heimildir sveitarfélagsins til að bregðast við sérstökum tilvikum. Þar sem fram hefur komið fyrir nefndinni að sú matskennda heimild sem um ræðir sé ekki nauðsynleg þá telur meiri hlutinn rétt að hún verði felld brott úr frumvarpinu og leggur til breytingu þess efnis. Í því sambandi vísar meiri hlutinn til almennra sjónarmiða um skýrleika skattlagningarheimilda.

Auk þess leggur meiri hlutinn til aðrar tæknilegar breytingar sem þarfnast ekki skýringa.

Að framangreindu virtu leggur meiri hlutinn til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Í stað „XXVIII“, „XXIX“, „XXX“, „XXXI“ og „XXXII“ í a–e-lið komi: I; II; III; IV; og: V.
 - b. 4. tölul. a-liðar falli brott.
2. Í stað orðsins „Lögin“ í 2. gr. komi: Lög þessi.

Alþingi, 30. janúar 2024.

Bjarni Jónsson,
form.

Halla Signý Kristjánsdóttir,
frsm.

Ingibjörg Isaksen.

Njáll Trausti Friðbertsson.

Orrí Páll Jóhannsson.

Vilhjálmur Árnason.

Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir.

Þórunn Sveinbjarnardóttir.