

Miðvikudagurinn 8. júlí 1998 kl. 9:00

114. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 8/1998

Kvörtun vegna fasteignagjalda gististaða

I.

Erindið og málavextir

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 31. janúar 1997, frá Sambandi veitinga- og gistihúsa (SVG) þar sem mótmælt er mismunun í álagningu fasteignagjalda á gististaði. Samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga sé kveðið á um tvískiptingu fasteignagjalda. Samkvæmt a-lið 3. greinar laganna beri að greiða allt að 0.5% af álagningarstofni fyrir m.a. íbúðir og íbúðarhús, jarðeignir sem ekki eru nytjaðar til annars en landbúnaðar, útihús og mannvirki á bújörðum sem tengd eru landbúnaði og sumarbústaði. Samkvæmt b-lið beri að greiða allt að 1.32% af álagningarstofni fyrir allar aðrar fasteignir. Sveitarstjórn sé síðan heimilt að hækka gjöldin um allt að 25%.

Bændur og sumarbústaðaeigendur reki umfangsmikla gistingu um land allt í beinni sameppni við aðra gististaði og ljóst sé að miklu muni á fasteignagjöldum þessara aðila, segir í erindinu. Sem dæmi tekur SVG álagningu fasteignaskatta á Blönduósi. Þar sé rekinn gististaður sem heiti Sveitasetrið, sem greiði 1.4% í fasteignagjöld, en í sama bæjarfélagi sé rekið ferðaþjónustufyrirtæki sem heiti Gláðheimar hf., sem leigi sumarbústaði til ferðamanna og greiði 0.5% í fasteignaskatt.

2.

Erindið var sent fjármálaráðuneytinu til umsagnar með bréfi dags. 20. febrúar 1997. Fjármálaráðuneytið framsendi erindið til félagsmálaráðuneytisins með bréfi dags. 27. febrúar. Svar barst frá félagsmálaráðuneytinu dags. 4. mars 1997. Þar segir:

„Fasteignaskattur er lagður á allar fasteignir, sem metnar eru af Fasteignamati ríkisins, á grundvelli II. kafla laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, með síðari breytingum. Í 3. gr. þeirra laga er kveðið á um með hvaða hætti skatturinn er lagður á fasteignir.

Í tilefni af erindi yðar er rétt að vekja sérstaka athygli á 3. mgr. 4. gr. laganna, en það ákvæði hljóðar svo:

„Verði ágreiningur um gjaldstofn skv. 3. gr. skal vísa honum til úrskurðar Fasteignamats ríkisins. Þeim úrskurði má skjóta til yfirfasteignamatsnefndar ríkisins. Verði ágreiningur um gjaldskyldu sker yfirfasteignamatsnefnd úr. Úrskurðum nefndarinnar má skjóta til dómstóla.“

Með hliðsjón af framangreindu er ljóst að samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga er ekki gert ráð fyrir afskiptum félagsmálaráðuneytisins af ágreiningi varðandi gjaldstofn fasteignaskatta. Í ljósi þess telur ráðuneytið að ekki sé rétt að það tjái sig frekar um efni erindis yðar og Sambands veitinga- og gistihúsa. Þó vill ráðuneytið benda á að ákvæði 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga varðandi flokkun fasteigna í mismunandi gjaldflokka er til endurskoðunar í ráðuneytinu og er markmiðið með þeirri endurskoðun að ákvæðið verði skýrara og deilumálum um túlkun þess fækki.“

3.

Þann 9. maí 1997 felldi yfirfasteignamatsnefnd eftirfarandi úrskurð í máli nr. 8/1996.

„Yfirfasteignamatsnefnd telur að bændagisting í þeim mæli sem um ræðir í þessu máli, þar sem ákveðinn hluti húss hefur verið innréttaður gagnert í því augnamiði að leigja til gistingar, falli utan ramma venjulegs landbúnaðar. Geti sá hluti hússins, sem innréttaður hefur verið og nýttur í þessu augnamiði því ekki fallið undir undantekningarákvæði a-liðar ofangreindrar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995.“

Málsatvik voru þau að sveitarstjórn í sameinuðum Hornafjarðarbæ tók þá ákvörðun árið 1995 að skipta álagningu fasteignagjalda á íbúðarhús bónda á Seljavöllum í tvennt. 40% gjaldsins voru lögð á samkvæmt b-flokki og 60% samkvæmt a-flokki. Þetta var gert með þeim rökum að efri hæð hússins væri nýtt undir bændagistingu en samkvæmt lögnum falli útleiga á gistirými ekki undir a-flokk. Bóndinn sætti sig ekki við þessa niðurstöðu og kærði málið til yfirfasteignamatsnefndar. Hinn 9. maí felldi nefndin áðurnefndan úrskurð.

4.

Með bréfi, dags. 11. ágúst 1997, skýrði Samkeppnisstofnun SVG frá málavöxtum, sem hér hafa verið raktir. Með hliðsjón af þeim telji Samkeppnisstofnun ekki tilefni til frekari aðgerða í málinu.

5.

Með símtali í mars s.l. ítrekaði SVG kvörtun sína þar sem engin breyting hafði átt sér stað á 3. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga. SVG kvartaði sérstaklega vegna mismunar á fasteignagjöldum milli Glaðheima hf. og Sveitasetursins á Blönduósi.

6.

Í bréfi, dags. 17. mars, óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn Blönduóssbæjar vegna kvörtunar SVG. Svar barst frá bæjarstjóra dags. 17. apríl. Þar segir:

„Umrædd gjöld eru lögð á í samræmi við skrá um álagningarstofn fasteigna sem Fasteignamat ríkisins lætur sveitarfélögum í té, sbr. 6. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 3. gr. sömu laga skal greiða allt að 0.5% fasteignaskatt af m.a. sumarbústöðum ásamt lóðarréttindum. Umræddar fasteignir Glaðheima hf. eru skilgreindar sem sumarbústaðir í framangreindri skrá og því lagðir á fasteignaskattar í samræmi við það.“

7.

Með bréfi dags. 4. júní óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn Fasteignamats ríkisins (FMR) vegna málsins. Svar barst dags. 4. júní. Þar segir m.a. að FMR láti sveitarfélögum árlega í té skrá um álagningarstofn fasteignaskatts, sbr. 6. mgr., 3. gr. laga nr. 4/1995. Samkvæmt 1. mgr., 4. gr. sömu laga sé það hins vegar sveitarstjórnin, sem annist álagningu skattsins.

Ennfremur segir: *„Frá árinu 1995 hefur FMR fært í álagningarskrár sveitarfélaga þann skattflokk sem við á skv. skráðri notkun viðkomandi fasteignar. Af hálfu FMR er litið svo á, að hér sé um leiðbeinandi skráningu skattflokks að ræða, sem sveitarfélagið getur breytt, ef skráning fasteignar er af einhverjum áæðum ekki rétt.“*

Í þessu sambandi þykir rétt að fram komi, að tilkynningar um breytta notkun fasteigna berast stofnuninni frá sveitarfélögunum, sbr. 9. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 94/1976.“

II. Lagaumhverfi

1.

Í lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga segir í 3. grein um álagningu fasteignaskatta:

„3. gr. Á allar fasteignir, sem metnar eru af Fasteignamati ríkisins, sbr. þó 5. gr., skal árlega leggja skatt til sveitarfélags þar sem fasteign er.

Stofn til álagningar skattsins á hús og mannvirki, að undanteknum [sumarhúsum og]1) útihúsum í sveitum, skal vera afskrifað endurstofnverð þeirra margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins. Stofn til álagningar fasteignaskatts á aðrar fasteignir skal vera fasteignamat þeirra.

Skatturinn skal vera sem hér segir:

a. *Allt að 1/2% af álagningarstofni:*

Íbúðir og íbúðarhús ásamt lóðarréttindum, erfðafestulönd og jarðeignir, sem ekki eru nytjaðar til annars en landbúnaðar, útihús og mannvirki á bújörðum, sem tengd eru landbúnaði, og sumarbústaðir ásamt lóðarréttindum.

b. *Allt að [1,32%]2) af álagningarstofni:*

Allar aðrar fasteignir.

Heimilt er sveitarstjórn að hækka um allt að 25% hundraðshluta þá, sem tilgreindir eru í 3. mgr. þessarar greinar, samkvæmt öðrum hvorum eða báðum staflidum.

Í sveitarfélagi, þar sem bæði er þéttbýli og dreifbýli, er sveitarstjórn heimilt að undanþiggja fasteignir í dreifbýli [og sumarhús]1) álagi á fasteignaskatt skv. 4. mgr.

Fyrir 1. desember ár hvert skal Fasteignamat ríkisins láta sveitarfélögunum í té skrár yfir álagningarstofn fasteignaskatts í hverju sveitarfélagi, sbr. 2. mgr.“

Í 5. grein laganna segir:

„5. gr. Undanþegin fasteignaskatti eru sjúkrastofnanir samkvæmt heilbrigðislögum, kirkjur, skólar, heimavistir, barnaheimili, íþróttahús, skipbrotsmannaskýli, sæluhús, bókasöfn og önnur safnahús og hús annarra ríkja að svo miklu leyti sem þau eru notuð af sendimönnum þeirra í milliríkjaerindum. Sama gildir um lóðir slíkra húsa.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt af heilsuhælum, endurhæfingarstöðvum og húsum sem einvörðungu eru notuð til tómstundaiðju sem viðurkennd eru af hlutaðeigandi sveitarstjórn. Sama gildir um lóðir þessara húsa.

Nú eru hús þau, sem um ræðir í 1. og 2. mgr. þessarar greinar, jafnframt notuð til annars en að framan greinir, svo sem til íbúðar fyrir aðra en húsverði, og greiðist skatturinn þá hlutfallslega miðað við slík afnot.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt sem tekjulitlum elli- og örorkulífeyrisþegum er gert að greiða.

Heimilt er sveitarstjórn að lækka eða fella niður fasteignaskatt af útihúsum í sveitum ef þau eru einungis nýtt að hluta eða standa ónotuð.“

2.

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, hafa lögin það markmið að efla virka samkeppni í viðskiptum m.a. með því að vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og með því að auðvelda aðgang nýrra keppnauta að markaðnum.

Í 5. grein laganna segir m.a. í d-lið að hlutverk samkeppnisráðs sé „að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“

III. Álit Samkeppnisráðs

1.

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga, sbr. 1. gr. þeirra, vekur samkeppnisráð athygli félagsmálaráðherra á eftirfarandi álitum sem birt er á grundvelli d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

2.

Í því máli sem hér er til umfjöllunar mótmæla Samtök veitinga- og gistihúsa mismunun í álagningu fasteignagjalda á gististaði. Bændur og sumar- bústaðaeigendur reki umfangsmikla gistingu um land allt, en greiði lægra hlutfall af álagningarstofni í fasteignagjöld heldur en aðrir gististaðir.

Yfirfasteignamatsnefnd hefur fellt þann úrskurð að bændagisting, þar sem ákveðinn hluti húss hefur verið innréttaður gagnert til þess að leigja til gistingar falli utan ramma venjulegs landbúnaðar og falli því sá hluti hússins ekki undir undantekningarákvæði a-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995.

SVG tekur sem dæmi rekstraraðila á Blönduósi, Sveitasetrið og Gláðheima, sem greiði mismunandi hlutfall af álagningarstofni í fasteignagjöld og SVG telur að séu í beinni samkeppni. Sveitasetrið á Blönduósi er hótél, þar sem öll herbergi eru með baði/sturtu og sjónvarpi. Full þjónusta er í veitingasal, sem tekur allt að 120 manns. Þar eru einnig tveir fundarsalir. Gláðheimar hf. leigja út sex sumarhús, sem rúma 3-12 gesti og er opið allt árið. Þar er engin þjónusta s.s. morgunmatur eða gestamóttaka og gestir þrifa húsin að lokinni dvöl. Það er mat samkeppnisráðs að þessir aðilur séu ekki að bjóða fram hliðstæða þjónustu, nema að takmörkuðu leyti, og séu því ekki í beinni samkeppni í skilningi samkeppnislaga.

Samkeppnisráð telur að smáhýsi, sem rekin eru sem gististaðir fyrir ferðamenn allt árið geti verið í samkeppni við ýmsa aðra gististaði, t.d. gistiheimili, sem samkvæmt lögum um veitinga- og gististaði er skilgreint sem gististaður með takmarkaða þjónustu, gistiskála, sem er svefnpokagisting í herbergjum eða svefnskálum og bændagistingu, sem samkvæmt úrskurði yfirfasteignamatsnefndar fellur ekki undir undantekningarákvæði a-liðar 3. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995.

3.

Í umsögn Blönduóssbæjar segir að gjöld á fasteignir séu lögð á samkvæmt skrá um álagningarstofn fasteigna sem Fasteignamat ríkisins láti sveitarfélögum í té. Í umsögn FMR segir að frá árinu 1995 hafi FMR fært í álagningarskrár sveitarfélaga þann skattflokk sem við á samkvæmt skráðri notkun viðkomandi fasteignar. FMR líti svo á að um sé að ræða leiðbeinandi skráningu sem sveitarfélagið geti breytt, ef skráning fasteignar sé af einhverjum ástæðum ekki rétt.

Í frumvarpi til laga um breytingu á lögum um tekjustofna sveitarfélaga, lög nr. 122/1996, eru sumarhús skilgreind með tilvísun í byggingarreglugerð, nr. 177/1992. Þar segir: „*Sumarbústaðir eða sumarhús eru, samkvæmt reglugerð þessari, hús sem aðeins eru ætluð til samfelldrar dvalar að sumri til, en á öðrum árstímum aðeins til styttri dvalar, t.d. yfir helgar.*“

Smáhýsi, eða sumarhús sem fyrirtæki leigja í hagnaðarskyni sem gistaðstöðu fyrir ferðamenn allt árið falla ekki undir þessa skilgreiningu. Því virðist sem framkvæmd laganna sé ekki í samræmi við vilja löggjafans og að löggin séu ekki nægilega skýr til þess að taka af allan vafa um framkvæmd þeirra.

4.

Samkvæmt l. mgr. 5. greinar laga um tekjustofna sveitarfélaga eru m.a. skólar, heimavistir, barnaheimili og íþróttahús undanþegin fasteignaskatti. Samkvæmt 3. mgr. 5 gr. segir að séu þessi hús jafnframt notuð til annars, svo sem til íbúðar fyrir aðra en húsverði, greiðist skatturinn hlutfallslega miðað við slík afnot. Samkvæmt heimildum samkeppnisyfirvalda er framkvæmd þessarar greinar víða ábótavant. Á fasteignir s.s. skóla og heimavistir sem nýttar eru til reksturs gististaða hluta úr ári sé í sumum sveitarfélögum ekki lögð fasteignagjöld hlutfallslega í samræmi við notkun húsnæðisins.

5.

Það stríðir gegn markmiði samkeppnislaga að húseignir, sem nýttar eru í samkeppnisrekstri á gistimarkaðnum beri mismunandi hlutfall af álagningarstofni í fasteignagjöld og rekstraraðilum sé þannig mismunandi í kostnaði við öflun tekna af starfsemi sinni. Samkeppnisráð beinir því þeim tilmælum til félagsmálaráðherra að hann hlutist til um að framkvæmd laga nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga verði á þann veg að fullvíst sé að smáhýsi/sumarhús, bændagisting, rekstur gistihúsa í skólum, heimavistum og félagsheimilum eða

annar rekstur gistihúsa, sem rekinn er í hagnaðarskyni, falli ekki undir undantekningarákvæði um greiðslu fasteignaskatta samkvæmt lögum um tekjustofna sveitarfélaga.