

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 10. október 2014 í máli nr. E-4443/2012:

Landsvirkjun

(Karl Axelsson hrl.)

gegn

Þjóðskrá Íslands og

(Soffía Jónsdóttir hrl.)

Fljótshálsa og

(Jón Jónsson hrl.)

Mál þetta, sem höfðað með stefnu útgefni 14. desember 2012 af Landsvirkjun, Háaleitisbraut 68, 103 Reykjavík, á hendur Þjóðskrá Íslands, Borgartúni 21, 105 Reykjavík, og Fljótshálsa og Fljótshálsa, Lyngási 12, 700 Egilsstöðum, var dómtekið þann 2. júní 2014, en þar sem ekki tókst að kveða upp dóm innan lögmaelt frests, var málið endurflutt og dómtekið þann 29. september 2014.

I.

Stefnandi krefst þess að úrskurður innanríkisráðuneytisins frá 10. febrúar 2012 í stjórnsýslumáli nr. IRR10120871 verði ógiltur með dómi og að stefnda Fljótshálsa og Fljótshálsa verði gert að þola dóm um ógildi hans.

Þá krefst stefnandi þess að stefndu verði gert að greiða honum málskostnað sameiginlega (in solidum) að skaðlausu.

Stefndi, Fljótshálsa og Fljótshálsa, krefst sýknu. Þá krefst stefndi málskostnaðar skv. málskostnaðaryfirliti sem lagt verður fram við málflytning en ella að mati dómsins.

Stefndi, Þjóðskrá Íslands, krefst sýknu af öllum kröfum stefnanda og að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefndu málskostnað að mati dómsins.

II.

Málsatvik

Með lögum nr. 38/2002 var stefnanda veitt heimild til þess að reisa og reka vatnsaflsvirkjun í Fljótsdal með allt að 750 MW afli ásamt aðalorkuveitum og virkja til þess vatnsföllin Jökulsá á Brú og Jökulsá í Fljótsdal (Kárahnjúkavirkjun). Framkvæmdum við byggingu Kárahnjúkavirkjunar lauk haustið 2008. Forsætisráðuneytið gaf þann 30. júlí 2002 út leyfi til handa stefnanda, sem heimilaði honum nýtingu vatnsréttinda, náma og annarra jarðefna til framkvæmda við Kárahnjúkavirkjun, að svo miklu leyti sem nýtingarland teldist þjóðlenda. Leyfið var veitt ótímabundið á grundvelli 2. gr., sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 58/1998 um þjóðlendur og ákvörðun marka eignarlanda, þjóðlendna og afrétta.

Hinn 13. desember 2005 var undirritaður samningur milli stefnanda og fulltrúa vatnsréttarhafa í Jökulsá á Dal og Jökulsá í Fljótsdal og Kelduá um framsal og yfirtöku orkunýtingarréttinda vegna Kárahnjúkavirkjunar og um málsmeðferð til að ákvarða endurgjald fyrir þau. Aðilar samningsins voru stefnandi sem framkvæmdaraðili og þeir eigendur vatnsréttinda sem kusu að eiga aðild að samningnum, auk íslenska ríkisins vegna vatnsréttinda ríkisjarða eða vatnsréttinda í eigu ríkisins, sem skilin höfðu verið frá jörðum.

Samkvæmt gr. 2.1 ísamningnum framseldu vatnsréttarhafar stefnanda „til eignar vatnsréttindi vatnsfallanna Jökulsár á Dal, Jökulsár í Fljótsdal og Kelduár, auk vatnsfalla sem í þær renna, sem eru í þeirra eigu [...]“. Ágreiningur um verðmæti réttindanna var lagður fyrir sérstaka matsnefnd sem var skipuð í samræmi við ákvæði samningsins og kvað nefndin upp úrskurð sinn hinn 22. ágúst 2007. Meirihluti matsnefndar komst að þeirri niðurstöðu að stefnanda bæri að greiða landeigendum samtals 1.635.000.000 kr. í bætur vegna hinna framseldu réttinda. Hæstiréttur Íslands staðfesti síðan með dómi frá 18. október 2012 í máli nr. 233/2011 að þær bætur væru réttilega ákvarðaðar. Í dómi Hæstaréttar Íslands kemur fram að þau vatnsréttindi sem stefnandi fékk framseld með framangreindum samningi væru orkuréttindi fallvatna í skilningi 49. gr. vatnalaga nr. 15/1923.

Í samræmi við framangreinda niðurstöðu matsnefndarinnar framseldi íslenska ríkið nauðsynleg vatnsréttindi þeirra ríkisjarða sem hlut áttu að máli með yfirlýsingum dags. 11. desember 2007 og 10. janúar 2009.

Með bréfi stefnda Fljótsdalshéraðs, dags. 18. júní 2008, var þess óskað að stefnda Þjóðskrá mæti m.a. vatnsréttindi allra jarða við Jökulsá á Dal fasteignamati óháð stöðu þeirra samkvæmt þinglýsingu. Fram kom í erindinu að stefnda Fljótsdalshérað hefði á undanförunum mánuðum unnið að yfirferð á skráningu eigna í skrár Fasteignamats ríkisins og sú yfirferð hafi m.a. snúið að skráningu fasteignaréttinda sem skilin hefðu verið frá jörðum og hugsanlegri matsskyldu fasteignaréttinda þar sem slík réttindi væru nýtt sérstaklega, t.d. þar sem væru heimarafstöðvar. Með vísan til þessa var þess óskað að tilteknar eignir inna Fljótsdalshéraðs yrðu metnar til fasteignamats í samræmi við þinglýst gögn og aðrar heimildir.

Í erindinu var sérstök áhersla lögð á að vatnsréttindi sem stefnandi „tók eignarnámi“ yrðu metin til fasteignamats sem fyrst enda liggi þar fyrir nýlegar upplýsingar um verðmæti.

Í erindi stefnda Fljótshéraðs segir: „Þess er óskað er óskað að vatnsréttindi vegna allra jarðanna verði metin fasteignamati óháð því hver staða er á þinglýsingu þeirra.“ Með erindinu fylgdi listi yfir jarðir þar sem þinglýst hafði verið yfirlýsingu um eignarhald stefnanda á vatnsréttindum vegna Kárahnjúkavirkjunar ásamt skýringum um matsverð skv. úrskurði sérstakrar matsnefndar um verðmæti vatnsréttinda vegna Kárahnjúkavirkjunar, dags. 22. ágúst 2007, vegna jarða innan Fljótshéraðs.

Erindi stefnda Fljótshéraðs barst stefnanda með bréfi frá stefnda Þjóðskrár, dags. 10. nóvember 2008, og var stefnanda gefinn kostur á að koma athugasemdum sínum að. Stefnandi lagði fram greinargerð sína hinn 16. febrúar 2009 og lagðist gegn því að sá hluti vatnsréttinda sem hann ætti yrði skráður og metinn.

Stefndi Þjóðskrá gaf stefnda Fljótshéraði kost á því að koma að athugasemdum við greinargerð stefnanda með bréfi, dags. 6. mars 2009. Athugasemdir stefnda Fljótshéraðs bárust stefnda Þjóðskrá með erindi, dags. 1. apríl 2009. Að lokum var stefnanda gefinn kostur á að koma að athugasemdum við erindi stefnda Fljótshéraðs með bréfi, dags. 14. apríl 2009. Athugasemdir stefnanda voru sendar stefnda Þjóðskrá með bréfi, dags. 2. júní 2009.

Með ákvörðun stefnda Þjóðskrár, dags. 21. desember 2009, var fallist á kröfu stefnda Fljótshéraðs um skráningu og mat hluta vatnsréttinda jarða við Jökulsá á Dal sem aðskilin höfðu verið jörðunum og framseld stefnanda.

Með stjórnslukæru, dags. 19. mars 2010, kærði stefnandi ákvörðunina til dómsmála- og mannréttindaráðuneytisins (nú innanríkisráðuneyti). Gerð var sú krafa aðallega að ákvörðun stefnda Þjóðskrár yrði ómerkt og felld úr gildi og kröfu stefnda Fljótshéraðs yrði vísað frá. Til vara var gerð sú krafa að ákvörðun stefnda Þjóðskrár yrði felld úr gildi og hún ómerkt og kröfu stefnda Fljótshéraðs yrði samhliða hafnað. Til þrautavara var gerð sú krafa að ákvörðun stefnda Þjóðskrár yrði felld úr gildi og hún ómerkt.

Með bréfi, dags. 29. mars 2010, óskaði ráðuneytið eftir gögnum og umsögn frá stefnda Þjóðskrá. Umsögn stefnda Þjóðskrár barst hins vegar ekki fyrr en rúmlega sex mánuðum síðar eða 8. október 2010. Með bréfi, dags. 9. nóvember 2010, var stefnda Fljótshéraði gefinn kostur á að koma á framfæri umsögn, eftir að hafa sjálfur óskað eftir því. Umsögn stefnda Fljótshéraðs barst með bréfi, dags. 15. nóvember 2010. Innanríkisráðuneytið óskaði eftir frekari umsögnum frá stefnda Þjóðskrá með bréfi dags. 9. mars 2011 og bárust svör stefnda Þjóðskrár með bréfi dags. 28. mars 2011.

Það var síðan með bréfi, dags. 26. apríl 2011, sem stefnanda var gefinn kostur á að koma að athugasemdum við umsögn stefnda Fljótshéraðs, frá 15. nóvember 2010, og umsagnir stefnda Þjóðskrár, annars vegar frá 8. október 2010 og hins vegar frá 28. mars 2011. Stefnandi svaraði síðan bréfi innanríkisráðuneytisins með bréfi, dags. 18. maí 2011.

Úrskurður innanríkisráðuneytisins var að lokum kveðinn upp þann 13. febrúar 2012 þar sem öllum kröfum stefnanda var hafnað og hin kærða ákvörðun staðfest. Úrskurðarorðið hljóðar svo: „Ákvörðun Þjóðskrár Íslands, dags. 21. desember

2009, um skráningu og mat vatnsréttinda jarða við Jökulsá á Dal sem aðskilin hafa verið frá jörðunum og framseld Landsvirkjun, er staðfest.“

Fyrir liggur að þau vatnsréttindi, sem um er deilt í máli þessu, hafa hvorki verið skráð né metin í Landskrá.

III.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi byggir á því að úrskurður innanríkisráðuneytisins sé haldinn ýmsum veigamiklum efnisannmörkum og beri af þeim sökum að ógilda hann.

Í fyrsta lagi byggir stefnandi á því að málsmeðferð stefnda Þjóðskrár og innanríkisráðuneytisins eigi sér ekki lagastoð.

Í öðru lagi byggir stefnandi á því að annmarkar hafi verið á aðild málsins.

Í þriðja lagi hafi málsmeðferðin brotið gegn málshraðareglu stjórnsluréttarins.

Í fjórða lagi telur stefnandi að hvað sem líði framangreindu skorti lagaheimild til þess að skrá og meta aðskilinn hluta vatnsréttinda einan og sér.

Í fimmta lagi hafi í úrlausnum stjórnvalda falist breyting á áratugalangri stjórnsluframkvæmd. Breytingin hafi hins vegar ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum, ekki byggt á lagaheimild, eða í það minnsta verulega veikum lagagrundvelli, auk þess sem hún hafi ekki verið kynnt þeim sem breytingin varðaði svo þeir gætu gætt hagsmuna sinna.

Stefnda Þjóðskrá sé stefnt í málinu sem lægra settu stjórnvaldi í samræmi við áralanga dómvenju og stefnda Fljótsdalshéraði sé stefnt þar sem stefndi hafi verið aðili að stjórnslumálinu, bæði við málsmeðferð stefnda Þjóðskrár og innanríkisráðuneytisins, auk þess sem þetta mál varði fjárhagslega hagsmuni hans í formi álagningar fasteignagjalda. Því telur stefnandi að réttarfarsnauðsyn standi til þess að gefa honum kost á að láta málið til sín taka fyrir dómstólum.

Varðandi lagagrundvöll málsins vísar stefnandi til þess að upphaf málsins megi rekja til bréfs stefnda Fljótsdalshéraðs, dags. 18. júní 2008, til stefnda Þjóðskrár. Í umræddu bréfi sé lögð sérstök áhersla á að vatnsréttindi í eigu stefnanda við Jökulsá á Dal verði metin sem fyrst. Í bréfi stefnda Þjóðskrár til stefnanda, dags. 10. nóvember 2008, sé stefnanda kynnt erindið með þeim hætti að stefndi Fljótsdalshérað hafi m.a. „óskað skráningar og ákvörðunar fasteignamats“ vatnsréttinda við Jökulsá á Dal sem framseld hafi verið stefnanda. Stefnandi telur að stefndi Þjóðskrá hafi strax í upphafi lagt málið í rangan farveg sem eigi sér ekki lagastoð.

Stefnandi vísar til þess að í 78. gr. stjórnarskrárinnar segi að sveitarfélög skuli ráða málefnum sínum eftir því sem lög ákveði. Alþingi ráði þannig verkefnum og valdsviði sveitarfélaga. Með lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna hafi sveitarfélögum og stefnda Þjóðskrá verið falin tiltekin hlutverk og valdsvið þeirra

verið afmarkað. Í úrskurði innanríkisráðuneytisins segi: „Lög um skráningu og mat fasteigna gera að sönnu ekki beinlínis ráð fyrir því að sveitarfélög beini sérstaklega beiðni um skráningu og mat tiltekinna fasteigna til Þjóðskrár svo sem réttilega er bent á af hálfu Landsvirkjunar.“ Niðurstaða úrskurðarins er síðan byggð á þeirri röksemdafærslu að sveitarstjórn hafi samkvæmt 1. mgr. 19. gr. komið á framfæri „ábendingu“ með upplýsingum um ranga skráningu fasteigna til stefnda Þjóðskrár. Stefnda Þjóðskrár hafi borið að taka afstöðu til ábendingarinnar enda beri honum samkvæmt 1. mgr. 7. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna að annast gerð og viðhald fasteignaskráningar sem skuli fela í sér nýjustu upplýsingar sem á hverjum tíma séu tiltækar og fasteignina varði.

Stefnandi telur að þessi rökstuðningur fái ekki staðist, enda geri hann ráð fyrir ferli sem sé algerlega án lagastoðar.

Stefnandi vísar til þess að lög nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna geri ráð fyrir sérstöku ferli við skráningu og síðan mati fasteigna sem ráðuneytið, sem og hin sérfróða undirstofnun þess, horfi algerlega framhjá. Það veki sérstaka athygli að stefndi Þjóðskrár telji að 14. gr. laga nr. 6/2001 eigi ekki við í máli þessu en hún taki til umsóknar um stofnun nýrrar fasteignar, t.d. við skiptingu eða samruna landsspildna og með eignaskiptayfirlýsingu fjöleignarhúss. Stefnandi er ósammála því að ákvæði 14. gr. séu túlkuð með svo þröngum hætti.

Í 1. mgr. 14. gr. laganna séu reglur um hvernig til skráningar komi, þ.e. fasteign sé stofnuð með því að umsókn þess efnis sé lögð fram í viðkomandi sveitarfélagi en slík stofnun fasteignar geti verið grundvölluð á samruna fasteignar eða skiptingu. Umsókn skuli vera undirrituð af eiganda eða eigendum upprunafasteigna og jafnframt skuli nánar tilgreindar upplýsingar koma þar fram. Í 2. mgr. 14. gr. sé kveðið á um að ef aðeins sé óskað eftir því að breyta fyrirliggjandi upplýsingum um fasteign skuli eigandi sækja um slíka breytingu á skráningarupplýsingum um fasteign í fasteignaskrá hjá viðkomandi sveitarfélagi. Reglur 14. gr. eigi þannig við hvort sem talið sé að um stofnun nýrrar fasteignar sé að ræða eða aðeins breytingar á upplýsingum um þegar skráða fasteign. Torvelt sé að sjá hvaða atriði önnur séu undir við skráningu í fasteignaskrá stefnda Þjóðskrár og þannig hvenær 14. gr. eigi ekki við. Nánari ákvæði um framkvæmd fasteignaskráningar sé síðan að finna í IV. kafla laganna.

Stefnandi telur að augljóst sé af framangreindum ákvæðum að lögin geri ráð fyrir frumkvæði eiganda fasteignar vegna skráningar hennar eða breytinga á skráningu. Það sé þannig einungis hlutverk sveitarfélaga að forskrá upplýsingar um fasteign í stofnhluta fasteignaskrár, að undangenginni umsókn eiganda þess efnis. Hlutverk stefndu Þjóðskrár sé ekki að vera skráningaraðili fasteigna, heldur mun fremur skráarhaldari upplýsinga sem sveitarfélög veita, eftir frumkvæði landeigenda. Hér megi vísa til athugasemda með frumvarpi til laga um breytingu á lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna með síðari breytingum (þskj. 830 – 529. mál) sem varð að breytingalögum nr. 83/2008. Þar komi fram að með frumvarpinu sé lagt til að Fasteignamat ríkisins [nú stefnda Þjóðskrár] fari með yfirstjórn fasteignaskráningar í stað þess að annast fasteignaskráningu eins og kveðið sé um í þágildandi lögum. Markmiðið með þessari breytingu sé að færa hlutverk Fasteignamats ríkisins enn frekar í þá átt að annast yfirstjórn og rekstur skrárinnar og verða þar með skráarhaldari og þróunar- og samræmingaraðili frekar en skráningarstofnun.

Þar sem lögin geri einungis ráð fyrir því að fasteignareigandi eigi frumkvæði að skráningu fasteignar sinnar sé ljóst að lögin séu óheppilega fáorð um það hvernig við því skuli brugðist ef fasteignareigandi neitar beiðni byggingarfulltrúa um skráningu eignarinnar. Stefnandi telur hins vegar að byggingarfulltrúi verði ávallt að reyna til þrautar að fá fasteignareiganda til þess að skrá fasteign sína, en verði fasteignareigandi ekki við áskorunum þar um geti byggingarfulltrúi að eigin frumkvæði forskráð upplýsingar í stofnhluta fasteignaskrár í samræmi við 11. gr. laganna, en þá reyni á hvort stefndi Þjóðskrá staðfesti umræddar upplýsingar.

Stefnandi byggir á því að aftur á móti sé engin lagaheimild fyrir sveitarfélög, að eigin frumkvæði og á grundvelli eigin hagsmuna, að gera kröfu á hendur stefnda Þjóðskrá um skráningu og mat fasteignar, án samþykkis fasteignareiganda og án þess að skorað hafi verið á hann að skrá fasteign sína. Að mati stefnanda hafi stefndi Þjóðskrá því farið út fyrir valdsvið sitt, heimildir og lögbundið hlutverk, þar sem lagaheimild skorti til þess að verða við kröfum sveitarfélaga um skráningu og mat fasteigna. Þar sem málsmeðferð stefnda Þjóðskrár sé án lagastoðar telur stefnandi að úrskurður innanríkisráðuneytisins sé þá þegar ógildanlegur af þeim sökum.

Stefnandi telur, í annan stað, að annmarkar hafi verið á aðild málsins hjá stjórnvöldum. Stefnandi telur þannig að fleiri aðilar en hann og stefndi Fljótsdalshérað hafi átt beinna og óbeinna hagsmuna að gæta af niðurstöðu þess. Stefnandi telur í fyrsta lagi að ekki sé gert ráð fyrir því í lögum nr. 6/2001 að stefndi Þjóðskrá geti hafið stjórnsýslumál á milli tveggja aðila með þeim hætti sem gert hafi verið.

Í öðru lagi bendir stefnandi á að aðskildir hlutar vatnsréttinda hafa hingað til hvorki verið skráðir né metnir fasteignamati og aldrei hafi verið innheimtur fasteignaskattur af þeim. Af þeim sökum hafi verið um að ræða grundvallarbreytingu á framkvæmd fasteignamats stefnda Þjóðskrár sem hafi bindandi áhrif á alla hlutaðeigandi. Stefnandi hafi því verið skylt að tilkynna þeim aðilum að málið væri til meðferðar og gefa þeim kost á að gæta hagsmuna sinna og andmæla, sbr. 13. og 14. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Stefnandi telur því fráleitt að mál sem varði svo mikla hagsmunum hafi verið rekið sem stjórnsýslumál þar sem eitt tiltekið sveitarfélag óskaði eftir skráningu og mati á afmörkuðum vatnsréttindum innan marka sveitarfélagsins.

Í þriðja lagi sé ljóst að þau vatnsréttindi sem sérstaklega voru tekin út fyrir sviga í stjórnsýslumáli stefndu Þjóðskrár séu aðeins hluti þeirra vatnsréttinda sem stefnandi samdi um við landeigendur vegna Kárahnjúkavirkjunar, utan þjóðlendu. Þannig hafi ekki verið tekið sérstaklega á skráningu og mati vatnsréttinda vegna Jökulsár í Fljótsdal og Kelduá, þar sem þær væru í öðrum sveitarfélögum.

Í fjórða lagi sé ljóst að stefnandi sé ekki eigandi allra þeirra vatnsréttinda sem um ræðir og þó tilheyra sannanlega Jökulsá á Dal þar sem íslenska ríkið sé eigandi að umfangsmiklum vatnsréttindum innan þjóðlendna á svæðinu. Þannig fari íslenska ríkið með beinan eignarrétt yfir þjóðlendum, sbr. 2. gr. laga nr. 58/1998, og hafi stefnandi aðeins heimild til nýtingar þeirra réttinda, eins og áður hefur verið útskýrt. Vatnsréttindin sem slík séu því enn á hendi ríkisins og lúti forræði

forsætisráðuneytisins, sbr. II. kafli laga nr. 58/1998. Úrlausn stefnda Þjóðskrár hafði þannig bein áhrif á hagsmuni íslenska ríkisins, sem eiganda þjóðlendna og vatnsréttinda, sem hefði því samkvæmt stjórnarsýslulögum átt að eiga beina aðild að málinu og vera gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum og athugasemdum.

Í fimmta lagi telur stefnandi að þeir landeigendur sem eigi þær jarðir sem vatnsréttindin voru aðskilin frá hafi átt beinna hagsmuna að gæta í málinu. Þannig sé ljóst að stefnandi yfirtók aðeins hluta af vatnsréttindum í eigu landeigenda, þ.e. orkunýtingarréttinn, sbr. 49. gr. vatnalaga nr. 15/1923 með síðari breytingum, en önnur vatnsréttindi standi eftir hjá viðkomandi jarðeigendum. Þeir hafi því haft hagsmuna að gæta varðandi þá þætti vatnsréttindanna sem eftir stóðu. Auk þess sé ljóst að verði orkunýtingarréttindin metin sérstaklega í fasteignaskrá hljóti fasteignamatíð á móti að lækka samsvarandi hjá viðkomandi landeigendum. Af þessu leiði að viðkomandi aðilar hafi haft beinna hagsmuna að gæta við úrlausn málsins og því hafi aðild þeirra verið nauðsynleg.

Í sjötta lagi telur stefnandi síðan að mun fleiri aðilar hafi átt hagsmuna að gæta í umræddu máli en einungis umræddir hagsmunaaðilar á Fljótsdalshéraði. Ákvörðun um skráningu og mat aðskilinna þátta vatnsréttinda varði enda alla réttthafa slíkra réttinda um land allt. Sem dæmi um slíka réttthafa megi nefna ríki, sveitarfélög, orkufyrirtæki, landeigendur, afnotahafa, hagsmunasamtök eins og Samorku o.fl. Stefnandi telur að í svo þýðingarmiklu hagsmunamáli eins og því sem stefndi Þjóðskrá og innanríkisráðuneytið tóku til umfjöllunar hefði þeim, með hliðsjón af rannsóknarreglu stjórnarsýslulaga og meginreglunnar um andmælarétt, borið að gefa öllum hlutaðeigandi aðilum kost á að gæta hagsmuna sinna og andmælaréttar áður en ný og áður óþekkt íþyngjandi ákvörðun yrði tekin. Í stað þess að setja málið í þann ólögmeta búning sem raun bar vitni, hefði verið rétt að stefndi Þjóðskrá hefði sent erindi til allra eigenda aðskilinna vatnsréttinda, hvar sem þau finnast á landinu, og tilkynnt þeim um að stefndi áformaði að taka ákvörðun um að slík réttindi skyldu framvegis vera skráð og metin. Eigendur aðskilinna vatnsréttinda hefðu þá, hver í sínu lagi, átt þess kost að koma að sjónarmiðum sínum og andmælum við þessari ráðagerð á grundvelli stjórnarsýslulaga. Jafnframt hefði verið nauðsynleg og eðlileg stjórnarsýsla að kynna þessa fyrirhuguðu breytingu öllum sveitarfélögum á landinu. Það sé einfaldlega ótækt að taka ákvörðun um breytingu á stjórnarsýsluframkvæmd með þeim hætti að taka aðskilinn hluta vatnsréttinda í einu vatnsfalli og í eigu eins aðila, stefnanda, út fyrir sviga og skapa fordæmi með því. Með því hafi verið tekin ákvörðun sem bindi hendur allra annarra eigenda aðskilinna vatnsréttinda í landinu og verði andmælaréttur þeirra þannig einskis virði, enda sé úrskurður ráðuneytisins bindandi fyrir stefnda Þjóðskrá og framkvæmd í málaflokknum.

Með hliðsjón af framansögðu telur stefnandi að slíkir annmarkar hafi verið á aðild málsins að nauðsynlegt sé að ógilda úrskurð innanríkisráðuneytisins.

Að mati stefnanda braut málsmeðferð stjórnvalda í málinu gegn málshraðareglunni, sem er ein meginregla stjórnarsýsluréttarins. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 skuli taka ákvarðanir í málum svo fljótt sem unnt sé. Þegar fyrirsjáanlegt sé að afgreiðsla máls muni tefjast beri að skýra aðila máls frá því og upplýsa um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar sé að vænta, sbr. 3. mgr. 9. gr. stjórnarsýslulaga.

Upphafleg beiðni stefnda Fljótsdalshéraðs hafi komið á borð stefnda Þjóðskrár hinn 18. júní 2008 en ákvörðun stefnda Þjóðskrár hafi ekki legið fyrir fyrir en 21. desember 2009, eða rúmu einu og hálfu ári síðar. Stefnandi hafi síðan kært umrædda ákvörðun til innanríkisráðuneytisins þann 19. mars 2010. Ráðuneytið hafi síðan óskað eftir umsögn stefnda Þjóðskrár í sama mánuði en sú umsögn hafi ekki borist fyrir en 8. október 2010, þ.e. rúmu hálfu ári eftir að hennar var óskað. Sveitarfélagið hafi síðan óskað eftir því að koma að sjónarmiðum sínum og því hafi verið gefinn kostur á því með bréfi, dags. 9. nóvember 2010. Umsögnin hafi borist skömmu síðar eða 15. nóvember 2010.

Stefnandi hafi hins vegar hvorki fengið umsögn stefnda Þjóðskrár né stefnda Fljótsdalshéraðs í hendur fyrir en 26. apríl 2011 eða tæpum sjö mánuðum eftir að umsögn stefnda Þjóðskrár barst og sex mánuðum eftir að umsögn sveitarfélagsins barst. Ekki verður séð að neitt hafi réttlætt þær miklu tafir sem þannig urðu á því að veita stefnanda rétt til athugasemda við framangreindar umsagnir. Eftir að athugasemdir stefnanda bárust ráðuneytinu, 18. maí 2011, hafi síðan liðið rúmir níu mánuðir þar til úrskurðurinn var tilkynntur stefnanda eða hinn 13. febrúar 2012.

Afgreiðsla málsins hafi þannig tekið í allt tæp fjögur ár hjá stjórnvöldum. Þar af hafi málið verið til meðferðar hjá innanríkisráðuneytinu í rétt tæp tvö ár, sem telja verði úr öllu hófi fram. Þá hafi stefnanda aldrei verið tilkynnt um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar væri að vænta, í samræmi við 3. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Með vísan til þessa telur stefnandi að um svo gróft brot á málshraðareglunni sé að ræða að varði ógildingunni úrskurðarins. Í öllu falli styðji sú málsástæða aðrar röksemdir fyrir ógildingunni vegna þeirra miklu annmarka sem voru á stjórnsýslumeðferð málsins.

Stefnandi byggir á því, jafnvel þótt ekki verði fallist á framangreint og talið að málið hefði verið sett í réttan farveg af hálfu stefnda Þjóðskrár og aðild málsins hafi verið háttað með réttum hætti, að ekki sé lagaheimild fyrir þeim úrskurði innanríkisráðuneytisins að kveða á um að stefndi Þjóðskrá skuli skrá og meta umrædd vatnsréttindi í eigu stefnanda.

Stefnandi leggur áherslu á það strax í upphafi að gera verði skýran greinarmun á annars vegar skráningu fasteignar, hluta hennar eða annarra sérstakra réttinda í fasteignaskrá, sbr. 3. gr. laga nr. 6/2001, og hins vegar ákvörðun fasteignamats fasteignar, sbr. 2. gr. laganna. Um sé að ræða tvo aðgreinda ferla og megi þannig nefna að tiltekna eignir séu undanþegnar fasteignamati, sbr. 26. gr. laganna, þótt þær eigi að skrá. Af þeim sökum sé því möguleiki á því að fasteign sé skráð fasteignaskráningu, án þess að eiginlegt fasteignamat hafi farið fram eða eigi að fara fram á eigninni. Hér megi sem dæmi taka að vitar séu almennt skráðir í fasteignaskrá án þess þó að þeir séu metnir til verðs, enda séu þeir sérstaklega undanþegnir fasteignamati, sbr. 9. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001. Ástæðan fyrir þessari áréttingu sé einkum sú að innanríkisráðuneytið virðist í úrskurði sínum ekki gera greinarmun á þessum tveimur ferlum og telur þannig að 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978, sem gildi um mat tiltekinnna réttinda, saki „lagastoð til 2. mgr. sbr. 3. mgr. laga nr. 6/2001“. Hin tilvitnuðu ákvæði laganna gilda hins vegar um skráningu fasteigna og réttinda þeirra í fasteignaskrá, en ekki um mat þeirra. Ákvæði reglugerðarinnar geti því ekki sótt stoð í lagaákvæði sem gildi um annan feril en þann sem reglugerðarákvæðið gerir ráð fyrir.

Stefnandi byggir á því að skráning vatnsréttinda í fasteignaskrá sé óheimil. Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 6/2001 segi að í fasteignaskrá eigi að skrá allar fasteignir í landinu. Síðan segi að kjarni fasteignaskrár séu upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Í 1. mgr. 3. gr. segi að fasteign samkvæmt lögnum sé afmarkaður hluti lands, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega sé við landið skeytt. Í 2. mgr. 3. gr. laganna sé síðan að finna nánari upplýsingar um það hvaða eindir eigi að skrá í fasteignaskrá, s.s. lönd, mannvirki, ræktun, hlunnindi og önnur réttindi tengd fasteignum. Þá megi jafnframt benda á að í 1. mgr. 19. gr. laga nr. 6/2001 sé einungis gert ráð fyrir því að sveitarstjórn sé ábyrg fyrir því að stefnda Þjóðskrá berist upplýsingar „um lönd og lóðir og breytingar á þeim, svo og um öll mannvirki [...]“.

Af umræddum lagaákvæðum megi ráða að einungis sé gert ráð fyrir því að í fasteignaskrá séu skráð lönd, mannvirki og réttindi, sem eru tengd þeirri fasteign sem verið sé að skrá. Kjarni fasteignaskrár sé enda lönd og lóðir og réttindi þeim viðkomandi. Það liggi í hlutarins eðli að þau réttindi sem stefnandi eigi í þessu máli, sem séu aðskilinn hluti vatnsréttinda (orkunýtingarréttindi), séu ekki tengd neinni fasteign í skilningi framangreinds ákvæðis. Þau réttindi, sem stefnandi eigi, séu þannig hvorki sjálfstæð fasteign né séu þau lengur tengd nokkurri fasteign.

Í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 sé að finna heimild fyrir ráðherra til að ákveða nánari skráningu fasteigna og réttinda þeim tengdum. Í 1. gr. reglugerðar nr. 406/1978, sem fjallar um skráningu fasteigna, sé hvergi gert ráð fyrir því að aðskildir hlutar vatnsréttinda séu skráðir sérstaklega í fasteignaskrá. Þvert á móti komi það eitt fram að í fasteignaskrá skuli tilgreina nánar tilteknar upplýsingar um 1) lönd, 2) mannvirki, 3) eigendur og 4) bújarðir. Af orðalagi ákvæðisins megi ráða að kveðið sé með tæmandi hætti á um það hvaða upplýsingar eiga að vera í fasteignaskrá, sbr. orðalagið: „Skráning á fasteignum skal fela í sér nýjustu upplýsingar sem tiltækar eru um eftirtalin atriði.“

Samkvæmt framansögðu telur stefnandi að það skorti með öllu lagaheimild til þess að skrá aðskilda hluta vatnsréttinda eina og sér í fasteignaskrá.

Stefnandi byggir einnig á því að óheimilt sé að meta vatnsréttindi. Stefnandi hafi öðlast orkunýtingarréttindi tiltekinna landeigenda í Jökulsá á Dal, Jökulsá í Fljótsdal og Kelduá með samningi, dags. 13. desember 2005. Stefnandi eigi því ekki önnur réttindi í fasteignum umræddra landeigenda, heldur njóti einungis þeirra réttinda og beri þær skyldur sem fylgi því að vera rétthafi orkunýtingarréttinda sem aðskilin hafa verið viðkomandi fasteignum.

Í 2. gr. laga nr. 6/2001 sé aðeins gert ráð fyrir því að eiginlegar fasteignir séu metnar fasteignamati. Mælt sé fyrir um nánari framkvæmd fasteignamats í V. kafla laganna. Í 1. mgr. 27. gr. laganna sé þannig mælt fyrir um þá meginreglu að skráð matsverð fasteignar skuli miðast við gangverð umræddrar eignar miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma. Sé gangverð fasteignar hins vegar ekki þekkt skuli matsverð ákveðið eftir bestu fánlegri vitneskju um gangverð sambærilegra fasteigna með hliðsjón af tekjum af þeim, kostnaði við gerð mannvirkja, aldri þeirra, legu eignar með tilliti til samgangna, nýtingarmöguleikum, hlunnindum, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufegurð og öðrum þeim atriðum sem kunni að hafa

áhrif á gangverð eignarinnar, sbr. 2. mgr. 27. gr. laganna. Jafnframt sé mælt fyrir um að bújarðir skuli metnar miðað við notkun þeirra til búskapar á meðan þær eru nýttar þannig, sbr. 3. mgr. 27. gr. laganna.

Af 27. gr. verði því ráðið að fasteignir, sem háðar séu fasteignamati, eigi að meta heildstætt og taka tillit til þeirra þátta sem geta haft áhrif á verðmæti þeirra. Þannig sé ekki gert ráð fyrir því í lögnum að meta skuli til peningaverðs allar þær eindir sem skrá eigi fasteignaskráningu og lýst hafi verið að framan, s.s. ræktun, hlunnindi og önnur réttindi tengd fasteignum. Umræddar eindir eigi þannig aðeins að koma til skoðunar við heildarmat á verðmæti fasteignarinnar.

Í 4. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001 sé að finna ákvæði sem mæli fyrir um að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um mat fasteigna, en í gildi sé áður nefnd reglugerð nr. 406/1978 um fasteignaskráningu og fasteignamat. Í 1. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segi að taka skuli til sjálfstæðs mats, ásamt tilheyrandi mannvirkjum „hverja lóð og land, sem vegna sérgreinds eignar- eða afnotaréttar, hagnýtingar, auðkenningar eða merkja, þykir eðlilegt að telja afmarka eind“. Þá segi í 1. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar að einstakir „þættir fasteignar“ skuli metnir til verðs. Því sé því ljóst að meginreglan, bæði samkvæmt lögnum og reglugerðinni, sé að meta eigi fasteignir til ákveðins matsverðs og við það matsverð eigi að taka tillit til ákveðinna þátta þeirrar fasteignar. Lögin geri hins vegar ekki ráð fyrir því að fasteignaréttindi ein og sér séu metin fasteignamati.

Í 4. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar sé hins vegar gert ráð fyrir því að meta skuli sérstaklega „önnur fasteignaréttindi, er ekki fylgi neinni ákveðinni fasteign, svo sem vatnsréttindi [...] sem seld hafa verið undan jörðum og hefðu verið metin með jörðum, ef aðskilnaður hefði ekki átt sér stað“. Þá segi að aðeins skuli meta slík réttindi, að þau verði talin arðgæf þegar mat fer fram. Umrætt ákvæði reglugerðarinnar eigi rætur að rekja til ákvæðis eldri laga um fasteignamat nr. 28/1963 og hafi ákvæðið verið tekið orðrétt upp í reglugerð nr. 301/1969. Ákvæðið hafi hins vegar verið fellt úr lögum við gildistöku laga nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna en hafi lifað sjálfstæðu lífi í reglugerð nr. 406/1978.

Stefnandi telur að orkunýtingarréttindi ein og sér geti ekki skoðast sem sjálfstæð fasteign í skilningi laga nr. 6/2001. Slík vatnsréttindi séu auk þess og eðli málsins samkvæmt ekki þáttur fasteignar, þar sem þau hafa verið sérstaklega skilin frá fasteign. Þar sem einungis eigi að meta eiginlegar og sjálfstæðar fasteignir til peningaverðs, skv. 2. og 27. gr. laga nr. 6/2001, telur stefnandi að ekki sé að óbreyttum lögum heimilt að meta sérstaklega þau aðskildu vatnsréttindi sem mál þetta snúi að. Ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 gangi því lengra en lög nr. 6/2001 geri ráð fyrir. Þar sem innanríkisráðuneytið byggði niðurstöðu sína á reglugerðarákvæði sem skortir lagastoð sé úrskurður ráðuneytisins ógildanlegur.

Stefnandi byggir á því að vatnsréttindi í eigu stefnanda séu sérstaklega undanskilin fasteignamati. Jafnvel þótt talið yrði að orkunýtingarréttindi gætu talist sjálfstætt andlag fasteignamats telur stefnandi að hann reki rafveitu í almennri merkingu þess orðs og eigi því undanþáguákvæði 3. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001 við um hin umdeildu vatnsréttindi. Í ákvæðinu sé mælt fyrir um að rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum, séu undanþegnar fasteignamati. Þó skuli meta eftir venjulegum reglum hús, sem reist séu yfir aflstöðvar og spennistöðvar, og þær lóðir er þau standa á.

Stefnandi greiði fasteignaskatta af stöðvarhúsum fyrirtækisins. Ekki séu hins vegar greiddir fasteignaskattar af öðrum mannvirkjum vatnsaflsvirkjana, svo sem stíflum og stíflugörðum, aðrennslisgöngum og jarðgöngum hvers konar, aðveitu- og fráveituskurðum, fyrirstöðum og hleðslum. Þá séu heldur ekki greiddir slíkir skattar af vegum á virkjunarstað sem séu nauðsynlegir m.a. til eftirlits og viðhalds. Þá séu ekki greidd fasteignagjöld af raflinum og rafmöstrum. Allt séu þetta mjög kostnaðarsöm mannvirki og nauðsynlegir þættir til orkuöflunar.

Stefnandi telur augljóst að tilgangur 3. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001 sé sá að undanskilja eignir fasteignamati sem nauðsynlegar séu til framleiðslu og dreifingar á raforku, aðrar en nánar tiltekin hús og lóðir undir þeim. Þar sem orkunýtingarréttindi séu frumforsenda fyrir starfsemi rafveitu telur stefnandi að þau falli ótvírætt undir undanþáguákvæðið. Þá megi auk þess nefna að vatnsréttindi séu ekki sérstaklega talin upp í ákvæðinu sem þáttur í starfsemi rafveitu sem meta beri fasteignamati.

Stefnandi byggir einnig á því að skilyrði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 séu ekki uppfyllt og telur að jafnvel þótt 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 teljist hafa lagastoð og hin umdeildu vatnsréttindi séu ekki sérstaklega undanþegin fasteignamati, séu skilyrði 4. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar í öllu falli ekki uppfyllt. Samkvæmt orðalagi ákvæðisins þurfi vatnsréttindin í fyrsta lagi að hafa verið metin með jörðum ef aðskilnaður hefði ekki átt sér stað og í öðru lagi að þau yrðu talin arðgæf þegar mat fer fram.

Stefnandi telur að með áskilnaðinum um að réttindin hefðu verið metin með jörðum ef aðskilnaður hefði ekki átt sér stað, sé átt við að vatnsréttindin yrðu að hafa verið metin með jörðum áður en þau voru skilin frá. Umrædd vatnsréttindi hafi hins vegar aldrei verið metin sérstaklega með þeim jörðum sem þau voru skilin frá. Ef slík réttindi hefðu verið metin með jörðunum hefði fasteignamat þeirra eðli máls samkvæmt átt að lækka sem nemur þeim réttindum við framsal þeirra. Það hafi hins vegar ekki gerst og því sé ljóst að forsendur fyrir beitingu ákvæðisins séu ekki fyrir hendi.

Þá telur stefnandi að með síðara skilyrðinu sé átt við það að meta eigi umrædd réttindi þegar þau séu farin að skapa umráðaaðilanum eða eigandanum arð. Vatnsréttindi séu hluti þeirra réttinda sem afla þurfi til þess að raforkuvinnsla geti átt sér stað. Kaup á þeim réttindum þýði ekki að frá þeirri stundu séu þau arðgæf í hendi raforkuframleiðandans. Þannig geti slík réttindi svo áratugum skipti verið ónýtt og án þess að þau skapi rétthafa nokkurn arð. Í tilviki Kárahnjúkavirkjunar sé ljóst að hér sé um stærsta raforkuver landsins að ræða og að sama skapi sé framkvæmda- og fjármagnskostnaður mikill. Af honum beri stefnandi áhættu en landeigendur, eða viðkomandi sveitarfélög, enga. Þannig séu kaup á hluta vatnsréttinda viðkomandi fasteigna aðeins hluti af framkvæmdakostnaði við raforkuframleiðslu og sölu sem ætlað sé að standa undir þeim fjármagnsskuldbindingum sem fylgi byggingu stórra raforkuvera. Að mati stefnanda sé fullkomlega óeðlilegt að afmarkaður hluti vatnsréttinda, sem hluti af slíkri heild, skapi sérstakan skattstofn fyrir einstök sveitarfélög. Þá sé mjög umdeilt hvenær vatnsréttindi geta talist arðgæf, en samkvæmt orðanna hljóðan sé það ekki fyrr en réttindin séu farin að gefa umráðaaðilanum eða eigandanum arð. Í öllu falli telur stefnandi að umrætt skilyrði sé verulega óskýrt og beri að skýra þann

óskýrleika honum í hag.

Stefnandi mótmælir því sem fram er haldið af stefndu og byggt er á í úrskurði innanríkisráðuneytisins, að á grundvelli ákvæða vatnalaga eigi að fara um aðskilin vatnsréttindi eins og fasteignir að öllu leyti. Fyrir gildistöku laga nr. 132/2011 hafi sagt í 1. mgr. 16. gr. vatnalaga að þegar vatnsréttindi séu látin af hendi án þess að eignarréttur að landi sé jafnframt látinn, fari eftir reglum um landakaup. Eftir gildistöku laga nr. 132/1922 segi nú í 2. mgr. 15. gr. vatnalaga að séu vatnsréttindi framseld án þess að eignarréttur að landareign sé jafnframt framseldur fari um réttarvernd þeirra samkvæmt ákvæðum þinglýsingarlaga að því er varðar fasteignir. Stefnandi telur fráleitt að túlka umrætt ákvæði með svo rúmum hætti að allar efnisreglur um fasteignir eigi við um aðskilin vatnsréttindi, til þess að svo hefði átt að vera hefði þurft að orða ákvæðið með mun afgerandi hætti. Þá mótmælti hann því að tilvísun stefndu til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 562/2008 eigi við í máli þessu þar sem dómurinn varði túlkun á vatnalögum áður en ákvæðum þeirra var breytt eftir gildistöku laga nr. 132/2011, en þá hafi réttarverndin ekki sérstaklega verið takmörkuð við þinglýsingalögin eins og nú sé gert.

Stefnandi vísar til þess að það sé fordæmalaust að vatnsréttindi ein og sér hafi verið skráð eða metin sérstöku fasteignamati hér á landi og þetta feli í sér ólögmetna breytingu á stjórnsluframkvæmd. Stefnandi hafi farið með og öðlast aðskilin vatnsréttindi á ýmsum stöðum á landinu og hafi yfirleitt greitt fyrir þau eða fengið afnot af þeim fyrir eingreiðslu. Þau vatnsréttindi sem hann hafi öðlast með þessum hætti hafi aldrei verið skráð eða metin í fasteignaskrá og hann hafi ekki greitt fasteignagjöld til viðkomandi sveitarfélaga fyrir réttindin. Hér megi sem augljóst dæmi nefna umfangsmikil orkunýtingarréttindi sem stefnandi hafi öðlast vegna Blönduvirkjunar á árinu 1991.

Með ákvörðun stefnda Þjóðskrár og úrskurði innanríkisráðuneytisins um að skrá og meta aðskilinn hluta vatnsréttinda í eigu stefnanda við Jökulsá á Dal hafi því verið vikið frá áratugalangri stjórnsluframkvæmd. Þó skuli nefnt að undir rekstri málsins fyrir stjórnvöldum hafi stefndi Fljótaldalshérað nefnt þrjú dæmi sem stefndi taldi vera um vatnsréttindi sem hefðu verið skráð sérstaklega í fasteignaskrá, þ.e. landnr. 165-019 (Þjórsá-Vatnsréttindi) landnr. 154-131 (Vatnsréttindi Jökulsá) og landnr. 166-621 (Þjórsá vatnsrétt.). Hvað tvö fyrstnefndu dæmin varðar sé ljóst að engar þinglýstar heimildir búi að baki skráningu og í hvorugu tilfellinu liggja fyrir mat á réttindum því sé fullkomin óvissa um hvað sé skráð, hvaða réttindi og með hvaða hætti þær skráningar séu tilkomnar. Í síðastnefnda tilvikinu sé um að ræða skráningu á hlunnindum sem metin séu 6.530.000 kr. að fasteignamati. Umrædd skráning sé til komin í fasteignaskrá vegna kaupa íslenska ríkisins á eignarréttindum Títanfélagsins árið 1952. Á árunum 1914-1918 hafi Einar Benediktsson og Títanfélagið, keypt landsréttindi og vatnsréttindi ákveðinna jarða og hreppa við Þjórsá og Tungnaá. Í afsali séu réttindin tilgreind í á fjórða tug liða, bæði sem vatnsréttindi mismunandi jarða og hins vegar sem land og landsréttindi á ákveðnum svæðum. Afsalinu hafi verið þinglýst á árinu 1952 og hafi það þannig komist inn í þinglýsingarbækur og í kjölfarið inn í fasteignaskrá. Öll þessi réttindi, óháð eðli þeirra eða staðsetningu, séu svo skráð í fasteignaskrá undir eitt lands- og fastanúmer. Augljóst sé að umrædd skráning sé skráning yfir heildarréttindi Títanfélagsins og hafi skráningin verið færð inn í fasteignaskrá án sérstakrar skoðunar. Til viðbótar megi benda á að réttindin séu skráð sem „hlunnindi“, en orkunýtingarréttindi fallvatna séu ekki hlunnindi í almennt

merkingu þess orðs. Í öllu falli sé ljóst að umræddu skjali hafi verið þinglýst þegar í gildi voru ákvæði laga nr. 28/1963 um fasteignamat, sem felld voru úr gildi með lögum nr. 94/1974. Samkvæmt ákvæðum fyrrgreinda laga var ekki gert að skilyrði að vatnsréttindi sem skilin væru frá jörðun hefðu verið metin með jörðum ef aðskilnaður hafði ekki átt sér stað, líkt og nú sé gert í 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978.

Samkvæmt framansögðu telur stefnandi að engin fordæmi séu fyrir því að skrá og meta vatnsréttindi ein og sér í fasteignaskrá, og þau dæmi sem nefnd séu hér að framan breyti ekki þeirri grundvallarstaðreynd. Þannig hafi stefndi Þjóðskrá enda aldrei tekið meðvitaða og raunverulega ákvörðun, fyrr en nú, um að skrá og meta þessi tilteknu réttindi. Ákvarðanir stjórnvalda í þessu máli feli því tvímælaust í sér grundvallarbreytingu á stjórnsluframkvæmd, enda sé tekin ákvörðun um framkvæmd sem ekki hafi tíðkast hingað til. Einungis sé heimilt að breyta stjórnsluframkvæmd með settum lögum frá Alþingi eða eftir ströngum skilyrðum stjórnsluréttarins. Ef breyting á stjórnsluframkvæmd er ekki gerð með beinni lagaheimild verði hún að vera innan þeirra marka sem lagareglur setji og á grundvelli málefnaþega sjónarmiða. Þá verði að taka tillit til þess trausts sem þeir sem málið varði megi að réttu hafa á ríkjandi framkvæmd. Að auki þarf að kynna breytinguna, en slíkt sé mikilvægt svo unnt sé að tryggja að þeir sem hlut eigi að máli geti gert ráðstafanir í samræmi við væntanlega niðurstöðu stjórnvalda og gætt hagsmuna sinna. Þannig verði stjórnsluframkvæmd sem lengi hefur tíðkast ekki breytt svo að íþyngjandi sé á þeim grunni einum að málefnaþegar ástæður búi þar að baki, heldur verður að taka slíka ákvörðun á formlegan hátt og kynna hana þannig að allir þeir sem breytingin varði geti gætt hagsmuna sinna. Tilgangurinn með þessum skilyrðum sé m.a. sá að tryggja jafnræði þeirra sem hin breytta stjórnsluframkvæmd taki til.

Stefnandi telur að framangreind breyting á stjórnsluframkvæmd uppfylli ekkert framangreindra skilyrða. Þannig sé í fyrsta lagi ljóst að enginn lagagrundvöllur sé fyrir því að breyta umræddri stjórnsluframkvæmd. Í öllu falli sé ljóst að lagagrundvöllurinn sé verulega veikur og ótækt sé að byggja íþyngjandi breytingar á stjórnsluframkvæmd á svo veikum lagagrunni. Í öðru lagi sé ljóst að krafa stefnda Fljótsdalshéraðs um skráningu og mat hinna umdeildu vatnsréttinda hafi verið sett fram í þeim tilgangi einum að sveitarfélagið gæti skattlagt réttindin með álagningu fasteignagjalda. Slík sjónarmið geti ekki talist málefnaþega sem grundvöllur breytingar á stjórnsluframkvæmd. Í þriðja lagi hafi umrædd breyting á stjórnsluframkvæmd ekki verið kynnt með almennum hætti. Kynningu af því tagi verði að telja mikilvægt skilyrði slíkra breytinga, til þess að gæta að réttaröryggi borgaranna og lögaðila. Stefndi Þjóðskrá hefði að réttu lagi átt að kynna fyrirhugaða breytingu á stjórnsluframkvæmd, ekki einasta fyrir eigendum aðskilinna vatnsréttinda, heldur einnig fyrir öllum sveitarfélögum á landinu með samræmdum hætti.

Stefnandi telur að enn mikilvægara hefði verið að standa að breytingunni með réttum hætti þegar litið sé til þess að með skráningu og mati hinna umdeildu vatnsréttinda muni verði til nýr tekjustofn fyrir fasteignaskatt, sbr. lög nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga. Í náinni framtíð sé því að óbreyttu líklegt að öll aðskilin vatnsréttindi, hvort sem sé til orkunýtingar eða annarra þarfa, verði skattlögð, án þess að sú breyting hafi verið kynnt hlutaðeigandi. Ákvörðun um að skrá og meta tiltekin fasteignaréttindi sem aldrei hafi áður verið metin, hafi því

mjög íþyngjandi áhrif á eigendur þeirra réttinda. Af þeim sökum hafi verið enn meiri ástæða til þess að stjórnvöld gættu meðalhófs við töku eins íþyngjandi ákvörðunar og um ræði í þessu máli, með því að sjá til þess að hún væri kynnt með réttum hætti og þeir sem breytingin varðaði gætu gætt hagsmuna sinna.

Samkvæmt framansögðu er það mat stefnanda að stefndi Þjóðskrá hafi brotið gegn skilyrðum sem gildi um breytingu á stjórnsýsluframkvæmd, en slíkt feli auk þess í sér brot gegn jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefnandi telur að annmarkar þessir leiði til ógildingar á úrskurði innanríkisráðherra.

Um lagarök vísar stefnandi til laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, einkum 2., 3., 14., 19., 26. og 27. gr. laganna. Jafnframt vísar stefnandi til reglugerðar nr. 406/1978 um fasteignaskráningu og fasteignamat, með síðari breytingum.

Þá vísar stefnandi til stjórnsýslulaga nr. 37/1993, einkum 9., 11., 12., 13. og 14. gr. laganna.

Kröfu um ógildingu úrskurðar innanríkisráðuneytisins styður stefnandi við 2. og 60. gr. stjórnarskrárinnar nr. 33/1944.

Kröfu um málskostnað styður stefnandi við XXI. kafla laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála, þá aðallega 1. mgr. 130. gr. laganna.

Málsástæður og lagarök stefnda Fljótshéraðs:

Varðandi málsástæður stefnanda um málsmeðferð meðstefndu Þjóðskrár Íslands og innanríkisráðuneytisins þá tekur stefndi Fljótshérað fram að umdeild vatnsréttindi, sem dómkrafa stefnanda varði, hafi hvorki verið skráð né metin fasteignamati. Úrskurður meðstefndu og innanríkisráðuneytisins hafi ekki leitt til skráningar eignanna í fasteignaskrá. Málsástæðum stefnanda um að málsmeðferð meðstefndu samræmist ekki málsmeðferð við skráningu eigna, beri þegar af þeirri ástæðu að hafna í heild sinni. Til hliðsjónar vísar stefnda til 4. mgr. 114. eml. nr. 91/1991. Einungis komi því til skoðunar málsástæður um efnisleg skilyrði þess hvort vatnsréttindi sem getið sé í yfirlýsingum á dskj. 19, sbr. formála úrskurðar á dskj. 16, skuli skráð í fasteignaskrá og metin til fasteignamats.

Með erindi stefnda Fljótshéraðs, dags. 18. júní 2008, hafi verið gerð grein fyrir yfirferð sveitarfélagsins á matsskyldu fasteignaréttinda og kröfu um að mat á þeim réttindum færi fram. Í erindinu hafi verið óskað eftir því að meðstefnda tæki erindið, vegna hverrar eignar, til sjálfsstæðrar umfjöllunar. Þá hafi jafnframt verið óskað eftir því að samráð yrði haft við sveitarfélagið um hversu ítarlega gögn þyrftu að leggja fram og í hvaða formi.

Erindi stefnda hafi tekið mið af þeirri óumdeildu aðstöðu, að ekki hafði komið fram erindi til sveitarfélagsins um skráningu umræddra vatnsréttinda, en þinglýst gögn um framsal vatnsréttindanna, hafi sýnt að réttindin höfðu í raun verið skilin frá jörðum og Landsvirkjun orðið eigandi þeirra. Skráning réttindanna hafi því ekki farið fram eftir reglulegri skráningarleið. Erindi stefnda hafi hins vegar verið sett

fram í samræmi við meginreglu 1. mgr. 19. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna um að viðkomandi sveitarstjórn sé ábyrg fyrir því að Þjóðskrár Íslands berist upplýsingar um lönd og lóðir og breytingar á þeim, svo og um öll mannvirki sem gerð eru í umdæmum þeirra hvers um sig ásamt upplýsingum um breytingar á þeim og eyðingu þeirra.

Meginreglur um starfsemi Þjóðskrár Íslands varðandi fasteignaskráningu komi fram í 1. og 4. gr. laga nr. 6/2001. Í 1. gr. sé kveðið á um yfirstjórn Þjóðskrár Íslands yfir fasteignaskráningu og í 4. gr. að fasteignaskráning skuli fela í sér nýjustu upplýsingar, sem á hverjum tíma séu tiltækar og fasteignina varði. Þá er í 5. gr. vísað nánar til skráningar í fasteignaskrá og til 7. gr. laganna sem kveður á um að Þjóðskrár Íslands annist gerð og viðhald fasteignaskráningar. Málsmeðferð meðstefndu standist að fullu kröfur laga nr. 6/2001.

Meðstefndi hafi fellt álitamál um skráningu umdeilda vatnsréttinda í búning stjórnslumáls með aðild stefnanda, þar sem stefnandi hafi fengið ríkan andmælarétt og önnur réttindi við meðferð stjórnslumáls, skv. stjórnslulögum. Það stjórnslumál hafi verið hafið áður en lög nr. 83/2008, tóku gildi (gildistaka 1. janúar 2009), en sjónarmiðum stefnanda um þýðingu þeirrar lagabreytingar sé jafnframt hafnað að öðru leyti.

Óháð lagabreytingu nr. 83/2008, sé ljóst að yfirstjórn meðstefnda feli í sér úrskurðarvald um að fasteignaskrá sé rétt færð, sbr. ádurnefndar meginreglur. Meðstefndi hafi því verið fyllilega bær til að úrskurða um að tiltekna tegundir eigna skyldi skrá í fasteignaskrá og meta til fasteignamats, sbr. úrskurðarorð dags. 21. desember 2009. Til hliðsjónar vísar stefndi til 3. mgr. 22. gr. laga nr. 6/2001 um rétt Þjóðskrár til að fá aðgang að gögnum, og afla upplýsinga um fasteigni og sannreyna þær. Eðli máls samkvæmt leiði slík málsmeðferð til stjórnslumáls, með tilheyrandi aðild fasteignareiganda og eftir atvikum sveitarfélags.

Stefndi hafnar vangaveltum stefnanda, efst á bls. 6 í stefnu, um málsmeðferð sveitarfélaga þegar eigandi fasteignar hafi stofnað til eignar, framselt hana og nýr eigandi þinglýst rétti sínum, en því hafi ekki verið sinnt að tilkynna gerningana til sveitarfélags. Erfitt sé að sjá hvernig þessi sjónarmið eigi að leiða til ógildingar á úrskurði innanríkisráðuneytisins. Stefnandi hafi í heild fengið mun umfangsmeiri og ítarlegri rétt til andmæla og til að koma að athugasemdum í málinu en ef farin hefði verið sú leið sem stefnandi bendi á. Aukinn réttur til andmæla teljist þannig almennt til góðra stjórnsluhátta. Þá vísar stefndi til þess að stefnandi hefði á þeim tæpu 5 árum sem málið hefur verið til meðferðar getað tilkynnt umdeilda eignir til sveitarfélagsins, en það hafi hann ekki gert.

Stefndi byggir á því að málsmeðferð meðstefnda geti ekki leitt til ógildingar úrskurðar innanríkisráðuneytisins, dags. 10. febrúar 2012. Málsmeðferð meðstefnda hafi með engu móti gengið á réttindi stefnanda og allra meginsjónarmiða stjórnsluréttar verið gætt. Þannig sé sérstaklega vísað til meðalhófs og ítarlegrar rannsóknar á grunni víðtæks andmælaréttar. Í ljósi stjórnslulegrar stöðu meðstefnda og innanríkisráðuneytisins sé úrskurður ráðuneytis um staðfestingu á úrskurði meðstefnda í fullu samræmi við meginreglur stjórnsluréttar.

Varðandi málsástæður stefnanda um aðild málsins fjallar stefndi í sex liðum.

Stefndi vísar til þess að fyrstnefnda málsástæða stefnanda virðist í raun endurtekning í málsástæðum viðvíkjandi málsmeðferð meðstefnda, þ.e. að ekki hafi verið heimilt að stofna til stjórnáskilnaðs með aðild stefnda Fljótsdalshéraðs. Ákvarðanir viðvíkjandi skráningarskyldu og fasteignamat tiltekinna eigna varði réttindi og skyldur eiganda viðkomandi eignar og sveitarfélagsins þar sem eign er og sé í raun stjórnáskilnaðs sem varði réttindi og skyldur beggja aðila. Það geti svo farið eftir umfangi og eðli málsins hversu ríkan andmælarétt aðilar fái. Sýnt sé að aðilar málsins hafi notið fyllstu stjórnáskilnaðs þegar meðstefndi fjallaði um matsskyldu umdeilda vatnsréttinda. Þar fyrir utan geti ógilding stjórnáskilnaðs vart byggst á því að meintur viðbótaraðili hafi verið að máli, en stefnandi hafi notið eigin réttar, skv. lögum.

Stefndi byggir á því að óumdeilt sé að eignir, sem málsmeðferð meðstefndi, Þjóðskrár Íslands varðaði, hafi snúið að vatnsréttindum innan Fljótsdalshéraðs. Önnur sveitarfélög hafi ekki getað átt aðild að málinu. Fullyrðing stefnanda sé í raun rétt, en ekki verði séð hverju hún varði sjónarmið hans um ranga aðild. Úrskurður innanríkisráðuneytisins hafi einungis varðað vatnsréttindi innan Fljótsdalshéraðs.

Í stefnu sé ranglega fullyrt að aðrir hafi verið eigendur vatnsréttinda sem umdeildir úrskurður nái til. Úrskurður meðstefnda vísi til vatnsréttinda á sérstökum yfirlýsingum, þar sem stefnandi sé tilgreindur framsalshafi. Úrskurður ráðuneytisins vísi til sömu réttinda. Þá bendir stefndi á að úrskurðarorð vísi beinlínis til vatnsréttinda sem skilin hafi verið frá jörðum. Með engu móti verður haldið fram að úrskurðurinn vísi til vatnsréttinda í þjóðlendum. Aðild íslenska ríkisins vegna fyrirvars fyrir þjóðlendum geti með engu móti átt við. Úrskurðarorð umdeilda úrskurðar vísi til vatnsréttinda sem skilin hafa verið frá jörðum og stefnandi hafi fengið framseld, skv. berorðum yfirlýsingum á dskj. nr. 19. Ekki verði talið að eigendur viðkomandi jarða hafi getað átt aðild að málinu eða skortur á aðkomu þeirra að málsmeðferð varði ógilding. Bent er á að hafi nauðsyn verið á aðild þessara aðila, hefði aðild þeirra verið jafn nauðsynleg í dómsmáli þessu, sbr. 2. mgr. 18. gr. eml. nr. 91/1991, og þá rétt að vísa málinu frá án kröfu (ex officio).

Þá hafnar stefnda sjónarmiðum stefnanda um aðild annarra en stefnanda og stefnda, Fljótsdalshéraðs.

Varðandi tilvísun stefnanda til málsástæðna varðandi brot á málshraðareglu stjórnáskilnaðs þá hafnar stefndi því alfarið að brot á málshraðareglu stjórnáskilnaðs geti leitt til ógildingar á umþrættum úrskurði. Löng málsmeðferð hafi í raun komið stefnanda vel í ljósi niðurstöðu málsins, enda hafa umþrætt réttindi ekki verið skráð. Tími málsmeðferðar, bæði hjá meðstefndu og innanríkisráðuneytinu, hafi í öllu falli leitt til ítarlegrar og vandaðrar ákvarðana tóku á stjórnáskilnaðs, þar sem hvert sjónarmið stefnanda hafi hlotið greinargóða umfjöllun.

Varðandi tilvísun stefnanda til þess að ekki sé lagaheimild fyrir skráningu og mati aðskilinna vatnsréttinda, þá komi, að áliti stefnda fram raunverulegur efnislegur ágreiningur aðila undir málsástæðum um lagaheimild, þ.e. hvort vatnsréttindi skuli skráð og metin til fasteignamats í samræmi við gildandi löggjöf. Sjónarmið stefnanda um að málið hafi sérstöðu þar sem það varðar

skráningu „aðskilinna vatnsréttinda“, séu að áliti stefnda einungis hugtaksfræðileg og hafi ekki sérstaka efnislega þýðingu samkvæmt þeirri löggjöf sem um ræðir.

Stefndi telur úrskurð innanríkisráðuneytisins fjalla með vönduðum og ítarlegum hætti um sjónarmið stefnanda varðandi lagastoð fyrir skráningu og fasteignamati vatnsréttinda, sbr. lið 5.2 í úrskurðinum. Þá vísar stefndi einnig til umsagnar sinnar, dags. 1. apríl 2009, og athugasemda, dags. 15. nóvember 2010, einkum liðar iv. Þá sé sérstaklega vísað til greinargerðar meðstefndu, dags. 8. október 2010, varðandi lagastoð og samfellu í löggjöf og reglugerðarákvæða um málefnið, sjá bls. 4-8.

Stefnda áréttar að lög nr. 6/2001 séu ekki ný heildarlöggjöf um skráningu og mat fasteigna, heldur sé þar um að ræða endurútgáfu á lögum nr. 94/1976, með áorðnum breytingum, sem hafi fengið téð númer. Þá áréttar stefndi að reglugerð nr. 406/1978 um fasteignaskráningu og fasteignamat komi í stað reglugerðar nr. 301/1969 um sama efni.

Stefndi telur fullyrðingar stefnanda um umfjöllun innanríkisráðuneytisins um að 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 sé lagastoð fyrir 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 ekki standast, enda sé ekki litið til sambengis í umfjöllun í lið 5.2 í úrskurðinum. Í 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 sé vísað í fasteignarhugtakið og greining á eindum þess, m.a. vísun í önnur réttindi tengd fasteignum. Ákvæði 2. gr. laganna kveði á um almennt fasteignamat fasteigna. Þar af leiðandi verði einstakar eindir metnar til fasteignamats. Samhengi 2. og 3. gr. leiðir til þess að lagastoð sé til þess að meta alla þætti sem taldir séu upp í 2. mgr. 3. gr., sbr. m.a. dóm Hæstaréttar Íslands í máli nr. 451/1998 er varðað hafi veiðiréttindi sem skilin voru frá jörð. Stefnda vísar til sjónarmiða um samræmisskýringu laga og samkvæmt þeim sé skráning umdeilda vatnsréttinda réttmæt. Samanburður við undanþáguákvæði 26. gr. laga 6/2001 sýni vel lagaheimild fyrir skráningu og fasteignamati. Í greininni séu taldar upp ýmiss konar eignir sem margar séu ekki sjálfstæðar fasteignir, en teljist sérstakar eindir fasteignar samkvæmt 2. mgr. 3. gr. og því skráningarskyldar. Nauðsynlegt sé að tiltaka sérstaklega í lögum að eignirnar skuli ekki fasteignametnar, þar sem að þær teldust almennt sérstök eind innan fasteignarhugtaksins. Sjónarmið stefnanda í máli þessu leiði í raun til þeirrar róttæku hugmyndar að ekki sé lagastoð fyrir fasteignamati á einstakar eindir fasteigna almennt. Það standist ekki.

Stefndi telur augljóst að lagaheimild sé fyrir sjálfstæðri skráningu og fasteignamati vatnsréttinda sem hafa verið skilin frá fasteign. Lög nr. 6/2001 verði ekki skýrð á annan hátt en að ef einstakir hlutar fasteignar eru skildir frá upprunalegu eigninni, með afnotarétti eða eignarrétti, sé lagagrundvöllur skráningar og mats ennþá skýr. Til áréttingar sé reglan tiltekin í 4. mgr. 5. gr. reglugerðar 406/1978, þar sem hún standi sem hluti löggjafar og hafi gert það samfellt frá 1935. Í stefnu sé byggt á því að sérstök skráning vatnsréttinda sem skilin hafa verið frá jörð, komi ekki til álita, enda fjalli 4. mgr. 5. gr. reglugerðar 406/1978, einungis um matsskyldu. Eðli máls samkvæmt standi lagaákvæði um matsskyldu eigna til þess að eignin verði einnig skráð. Það sé sjálfgefið og slíkt ákvæði skoðist sem sérregla sem gangi framur almennum ákvæðum, yrði 1. gr. reglugerðar 406/1978 skýrð þeirri þröngu skýringu sem stefnandi byggði á.

Þá vísar stefndi til sjónarmiða um lögjöfnun, teljist vafi til staðar. Ákvæði 1. mgr. 16. gr. vatnalaga nr. 19/1923, hafi kveðið á um að fara skyldi eftir reglum um landkaup ef vatnsréttindi væru látin af hendi án þess að eignarréttur að landi fylgdi með. Í dómaframkvæmd hafi verið vísað til þess að þessi réttarstaða vatnsréttinda feli í sér að um vatnsréttindi skuli gilda reglur um fasteignir í öðru tilliti, eftir því sem við geti átt. Lögjöfnun sé því tæk. Breyting á orðlagi vatnalaga samkvæmt breytingarlögum nr. 132/2011 hafi ekki verið ætlað að breyta réttarstöðu vatnsréttinda.

Stefndi bendir á að málatilbúnaður stefnanda sé háður þeim annmarka að stefnandi gefi sér forsendur um endanlegan frágang skráningar og fasteignamat umdeilda réttinda. Það standist ekki enda hafa réttindin hvorki verið skráð né metin til fasteignamats. Málatilbúnaður stefnanda sé því óskýr.

Stefndi telur sýnt að umdeild vatnsréttindi hafi náttúruleg tengsl við þær jarðir sem þau fylgdu. Skráning á þeim forsendum komi til greina rétt eins og á einstökum eindum fasteigna sem séu í eigu annars en eiganda viðkomandi lands. Þá sé ljóst að nýting vatnsréttinda hvíli á því að til staðar séu mannvirki tengd landi, t.d. stífla á sérstakri lóð eða með lóðarréttindi. Slíkri fasteign fylgi í raun réttur til að nýta tiltekin vatnsréttindi og skráning á þeim grunni gæti komið til greina.

Varðandi lagalega þýðingu vatnsréttinda þá telur stefnda að sjónarmið stefnanda um aðskilinn vatnsréttindi standist enga skoðun, og hafi enga stoð í umdeildum laga- og reglugerðarákvæðum um skráningu og mat fasteigna. Þvert á móti liggi fyrir í vatnalöggjöf að hugtakið vatnsréttindi vísi til margs konar heimilda til nýtingar á vatni, þ.m.t. séu orkunýtingarréttindi. Ákvæði fasteignamatslöggjafar um vatnsréttindi sem skilin hafa verið frá jörðum séu alveg hlutlaus um hvort vísað sé til réttar til nýtingar neysluvatns, orkunýtingar, réttar umfram heimilisnot eða annarra vatnsréttinda. Þýðing hugtaksins vatnsréttinda geri ráð fyrir því að ein nýting vatns útiloki eða geri aðra nýtingarmöguleika óvirka. Slíkar hugtaksfræðilegar vangaveltur hafi enga þýðingu um skráningar- og matskyldu umdeilda vatnsréttinda. .

Stefndi hafnar sjónarmiðum stefnanda um að umdeild vatnsréttindi séu undanþegin fasteignamati á grunni 3. tl. 26. gr. laga 6/2001. Vísað sé til þess að hugtakið rafveita vísi ekki til vatnsréttinda samkvæmt venjulegum skilningi á orðinu. Eðlileg skýring hugtaksins vísi til mjög þröngs flokks mannvirkja, en utan þess falla mannvirki sem séu ekki hluti veitustarfsemi eða beinlínis talin upp í ákvæðinu.

Í öllu falli vísi hugtakið rafveita einungis til mannvirkja, en ekki lands og landsréttinda. Þá beri að hafa í huga að um undantekningarákvæði sé að ræða sem beri að skýra þröngt.

Stefndi hafnar þeim fullyrðingum að tvö megin skilyrði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 séu ekki uppfyllt. Umdeild vatnsréttindi hafi verið hluti jarða áður en til framsals þeirra kom til stefnanda. Jarðir séu almennt metnar eftir reglu 3. mgr. 27. gr. laga 6/2001, þ.e. miðað er við notkun þeirra sem bújarða. Vatnsréttindi hveirrar jarðar séu þar með hluti af mati hveirrar jarðar sem bújarðar, þótt þau hafi ekki verið tilgreind sem sérstök eind. Það hafi verið eðlilegt áður en til

nýtingar réttindanna kom. Aðskilnaður vatnsréttinda frá jörðunum hafi verið gerður vegna breytingar á nýtingu. Stefndi telur að vatnsréttindi sem séu nýtt til orkuframleiðslu í raun, óháð því hvort þau hafi verið skilin frá jörð eða ekki, séu matsskyld. Um þetta vísar stefndi til sjónarmiða meðstefndu um matsskyldu vatnsréttinda á jörðum þar sem séu heimarafstöðvar, og vatnsréttinda við Lagarfossvirkjun og Grímsárvirkjun, sbr. erindi Fljótsdalshéraðs 18. júní 2008.

Stefndi telur að tilvísun til arðgjafar samkvæmt ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar 406/1978, feli í sér undanþágu frá þeirri meginreglu að allar eignir skuli metnar til fasteignamats, sbr. m.a. 2. gr. laga 6/2001 og breytingu á ákvæðinu í fyrri löggjöf. Komi til vafi um arðgjöf eða arðgjafarmarkmið nýtingar, verði eigandi eignar að bera sönnunarbyrði.

Stefndi telur að vísun í að réttindi séu arðgæf feli í sér að nýting þeirra gefi af sér tekjur eða í öllu falli að telja megi eðlilegt að af nýtingunni hafist tekjur. Eðli nýtingar réttindanna sé að hún geti almennt verið arðgæf til lengri tíma litið, óháð hreinum fjárhagslegum arði viðkomandi aðila eða rekstrarniðurstöðu frá ári til árs. Slík skýring reglunnar sé í samræmi við jafnræðisreglur og meginreglur laga um skráningu og mat fasteigna. Óumdeilt ætti að vera að eðli nýtingar umdeilda vatnsréttinda með Kárahnjúkavirkjun sé að réttindin teljist arðgæf. Til hliðsjónar sé lagt fram uppfært arðsemismat Kárahnjúkavirkjunar, dags. 21. janúar 2008, sem unnið hafi verið við lok framkvæmda, sbr. dskj. 30. Kárahnjúkavirkjun sé drifin af vatnsréttindum sem dómsmál þetta varði. Meðal helstu niðurstaðna sé að árlegur hagnaður virkjunarinnar sé 4.220.000.000 kr. á ári, m.v. verðlag 2008, fyrir skatta. Í minnisblaði Capacent um arðsemismatið, dags. 10. janúar 2008, hafi verið kynnt það álit að forsendur arðsemismatsins væru „óþarfleg varfærnar“, þ.e. að gera mætti ráð fyrir meiri hagnaði af virkjuninni.

Varðandi sjónarmið stefnanda um ágalla á málsmeðferð þar sem ekki hafi verið fylgt reglum sem gildi um breytingar á stjórnsýsluframkvæmd, þá vísar stefndi til þess að lög nr. 6/2001 séu grundvöllur skráningar og mats fasteigna án þess að í lögnum sé að finna upptalningu á þeim eindum sem séu skráningar- og matsskyldar. Með breyttum þjóðfélagsháttum og breyttri nýtingu fasteigna skapist nýjar tegundir mannvirkja, hlunninda og fasteignarréttinda, sem teljist eindir innan fasteignarhugtaksins. Skráning nýrra tegunda eigna og fasteignamat þeirra sé ekki breyting á stjórnsýsluframkvæmd, heldur framkvæmd á almennum reglum laganna. Þá beri að hafa í huga að einstök sveitarfélög beri skyldur um öflun upplýsinga um breytingar á fasteignum sem skipti máli. Einstök sveitarfélög hafa í raun forræði á að fylgja eftir skráningu fasteigna innan viðkomandi sveitarfélags. Skráning og fasteignamat vatnsréttinda geti því ekki talist breyting á stjórnsýsluframkvæmd Þjóðskrár Íslands.

Stefndi byggir á því að í raun feli niðurstaða hins umdeilda úrskurðar ekki í sér breytingu á stjórnsýsluframkvæmd samkvæmt skilgreiningu þess hugtaks. Verið sé að leiðrétta starfshætti í samræmi við gildandi löggjöf, um atriði sem meðstefnda, Þjóðskrár Íslands, hafi ekki haft forræði um að framkvæma með öðrum hætti á grunni sérstakra ákvarðana. Þá falli gildandi löggjöf ekki úr gildi þó rétt beiting löggjafar hafi misfarist hjá stjórnvöldum. Í því samandi sé bent á að ekkert bendi til að vankantar á skráningu og mati vatnsréttinda innan Fljótsdalshéraðs séu tilkomnir vegna meðvitaðra ákvarðana stefnda Fljótsdalshéraðs eða sveitarfélaga sem voru fyrirrennarar þess.

Ef fallist yrði á að um breytingu á stjórnsýslufrákvæmd geti verið um að ræða, þá bendir stefndi á að breyting á stjórnsýslufrákvæmd hafi í raun ekki átt sér stað. Umdeild réttindi hafi ekki verið skráð eða metin. Hins vegar hafi átt sér stað vönduð málsmeðferð um skráningar- og matsskyldu umdeilda réttinda miðað við gildandi löggjöf sem telja mætti aðdraganda breytinga á stjórnsýslufrákvæmd. Eftir því sem ástæða sé til geti meðstefndi, Þjóðskrár Íslands, kynnt breytingar frákvæmdarinnar með almennum hætti þegar komi að skráningu og mati umdeilda réttinda, enda yrði það talið nauðsynlegt eða gert í því skyni að ástunda góða stjórnsýsluhætti.

Fullyrðingum stefnanda um að mál þetta varði nýjan tekjustofn sveitarfélaga er mótmælt af stefnda. Fasteignaskattur sé gamall og rótgróinn tekjustofn, en líta megi á málið þannig að það varði bættu frákvæmd fasteignamats.

Stefnda vísar til almennra reglna stjórnsýsluréttar um skilyrði ógildingar stjórnvaldsákvæðana. Ekki séu til staðar nokkrir þeir ágallar á málsmeðferð sem varði ógildingu, heldur sé þvert á móti ljóst að stefnandi sem aðili stjórnsýslumáls, í ljósi eignarhalds á umdeildum vatnsréttindum, hafi notið ýtrustu réttinda sem slíkur. Með engu móti hafi verið sýnt fram á að hugsanleg brot á málsmeðferðarreglum hafi nokkru varðað um niðurstöðu málsins.

Meginálitaefni málsins, þ.e. efnislegur ágreiningur um skráningar- og matsskyldu umdeilda vatnsréttinda, hafi þannig fengið vandaða og ítarlega umfjöllun. Þá sé niðurstaða úrskurðar innanríkisráðuneytisins efnislega rétt. Í dómsmáli þessu komi ekki til skoðunar málsástæður stefnanda um ógildingu sem séu háðar því að frákvæmd skráningar og umdeilda fasteignamats liggi fyrir.

Kröfu um málskostnað byggir stefnda á 129. og 130. gr. laga. 91/1991 um meðferð einkamála.

Varðandi lagarök þá vísar stefndi til laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, með áorðnum breytingum, sbr. einkum 1.-7. gr., III., IV. og V. kafla, meginreglur stjórnsýsluréttar um valdbærni og þýðingu valdsviðs stjórnvalda, stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sbr. reglur um aðild, rannsóknarreglu, andmælarétt, meðalhöfsreglu og jafnræðisreglu.

Þá vísar stefndi til vatnalaga nr. 15/1923, sbr. breytingarlög nr. 132/2011, einkum 15. gr. og 49. gr.

Málsástæður og lagarök stefnda Þjóðskrár Íslands

Stefndi, Þjóðskrár Íslands, byggir sýknukröfu sína á því að ákvörðun stefnda og úrskurður innanríkisráðuneytis séu í einu og öllu í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Á þeim séu engir form- eða efnisannmarkar sem leitt geti til þess að þeir verði felldir úr gildi í heild sinni eða að hluta.

Lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 94/1976 hafi verið breytt með lögum nr. 47/2000 og hafi meginmál breytingalaganna verið felld inn í lög nr.

94/1976 og þau endurútgefin sem lög nr. 6/2001. Lög nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna séu þannig að stofni til frá árinu 1976.

Samhliða breytingu á lögnum um skráningu og mat fasteigna árið 2000 hafi verið gerðar breytingar á þinglýsingalögum og lögum um brunatryggingar með lögum nr. 45/2000 og 40/2000. Með breytingarlögnum hafi verið stigið fyrsta skrefið til að mynda samhæft gagna- og upplýsingakerfi um allar fasteignir í landinu er nefndist Landskrá fasteigna. Landskrá fasteigna sé skilgreind sem gagna- og upplýsingakerfi sem samsett sé af einstökum skráarhlutum eftir eðli þeirra upplýsinga sem við eigi. Meginatriðið sé að skráningaraðilum hafi verið sett skýr hlutverk í sameiginlegri gagnavinnslu þar sem stefnt sé að því að hvert atriði sé aðeins skráð einu sinni og gangkvæmt flæði upplýsinga milli skráningaraðila skapi hagræði og veiti yfirsýn.

Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laga nr. nr. 6/2001 skuli skrá allar fasteignir í landinu í fasteignaskrá. Kjarni fasteignaskrár séu upplýsingar um lönd og lóðir, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Fasteignaskrá sé grundvöllur þinglýsingabókar fasteigna, mats fasteigna og húsaskrár Þjóðskrár og þannig úr garði gerð að hún nýtist sem stoðgagn í landsupplýsingakerfum. Saga breytinga á skráningu fasteignar skuli varðveitt í fasteignaskrá. Hvergi sé í lögum nr. 6/2001 að finna ákvæði sem undanskilur skráningu og mat vatnsréttinda sem hafi verið framseld og skilin frá fasteign. Það sé meginregla íslensks réttar að heimild til ráðstöfunar og nýtingar orkulindar fari saman við heimild til ráðstöfunar og nýtingar þeirrar fasteignar, þar sem orkulindina sé að finna, innan þeirra takmarka sem leiði af lögum og samningum.

Þegar stefnda barst beiðni meðstefnda um skráningu og mat á vatnsréttindum stefnanda var í gildi 1. mgr. 16. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Samkvæmt ákvæðinu fór eftir reglum um landkaup ef vatnsréttindi voru látin af hendi án þess að eignarréttur fylgdi. Efnisreglan sem fólgin var í ákvæðinu hafi verið túlkuð með þeim hætti að það væri vilji löggjafans að láta slík réttindi lúta sömu reglum og fasteignir, en ekki reglum sem gildi um óbein eignarréttindi í fasteignum annarra. Tilvísun 1. mgr. 16. gr. vatnalaga til reglnanna um landkaup hafi lengi verið túlkuð þannig að hún takmarkist ekki við það að fylgja beri formreglum um þinglýsingu við eignayfirfærslu fasteigna heldur feli hún jafnframt í sér að um vatnsréttindi skuli gilda reglur um fasteignir í öðru tilliti eftir því sem við geti átt. Vatnalögum hafi verið breytt með lögum nr. 132/2011 og sé framangreinda efnisreglu nú að finna í 2. mgr. 15. gr. vatnalaga, þar sem kveðið sé á um að séu vatnsréttindi framseld án þess að eignarréttur að landareign sé jafnframt framseldur fari um réttarvernd þeirra samkvæmt ákvæðum þinglýsingarlaga er varði fasteignir. Vatnsréttindi stefnanda lúta því sömu reglum og fasteignir.

Óumdeilt sé að stefnandi sé eigandi þeirra vatnsréttinda sem ágreiningur málsins lúti að og hann hafi látið þinglýsa eignarréttindum sínum. Þau vatnsréttindi sem hér sé deilt um teljist sjálfstæð fasteignarréttindi í skilningi vatnalaga nr. 15/1923. Vatnsréttindi séu þar að auki óumdeilanlega réttindi tengd fasteignum í skilningi 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001, og sé því einboðið að þau skuli skrá sem sérstaka eind í fasteignaskrá. Hvorki vatnalög né lög um skráningu og mat fasteigna undanþiggi slík vatnsréttindi skráningu í fasteignaskrá. Stefnda hafi því verið rétt að samþykkja skráningu og mat þeirra vatnsréttinda jarða við Jökulsá á Dal sem aðskilin hafa verið jörðunum og framseld stefnanda. Því beri að sýkna stefnda,

Þjóðskrá Íslands, af öllum kröfum stefnanda.

Stefndi byggir á því Þjóðskrá Íslands beri að leitast við að skráning upplýsinga í fasteignaskrá séu sem næst raunástandi. Það markmið laganna komi skýrt fram í 4. gr. þar sem segi m.a. að skráning skv. 1. gr. á fasteignum skv. 3. gr. skuli fela í sér nýjustu upplýsingar, sem á hverjum tíma séu tiltækar og fasteignina varði.

Þessu til marks fjalli 21. gr. sömu laga efnislega um endurskoðun þeirra upplýsinga sem á hverjum tíma séu skráðar í fasteignaskrá. Í greinargerð með lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 94/1976, segi um 11. gr., sem sé efnislega samhljóða 21. gr. laganna, eftir breytingu þeirra með lögum nr. 47/2000, að þriðja málsgrein fjalli um heimildir eiganda eða annarra hagsmunaaðila, t.d. sveitarstjórna, til að krefjast endurskoðunar á upplýsingum sem á hverjum tíma séu skráðar í fasteignaskrá. Þá segi orðrétt í greinargerðinni: „Stefna laganna er að upplýsingar skrárinnar séu á hverjum tíma eins nálægt sanni og kostur er og því er þessi heimild tilraun til að virkja hagsmuni mismunandi aðila til að koma þessu til leiðar.“

Sama stefna löggjafans búi jafnframt að baki heimildar 1. mgr. 31. gr. laga 6/2001 um að aðili, sem verulega hagsmuni geti átt í matsverði eignar og sætti sig ekki við skráð mat, geti krafist nýs úrskurðar um matið. Í greinargerð með 1. mgr. 20. gr. laga, nr. 94/1976, sem sé efnislega samhljóða, segi:

„Greinin felur í sér almenna heimild aðila, sem hagsmuni getur átt í mati eignar, t.d. sveitarstjórnar eða eiganda, til að fá eign endurmetna hvenær sem er ef stofnunin telur um verulega hagsmuni vera að tefla.

Meginstefna frumvarpsins að þessu leyti sé sú að heimild af þessu tagi opni leið til að virkja hagsmunaöfl sem orkað geti á skráningu og mat fasteigna í þá átt að hin opinbera skráning sé á hverjum tíma sem næst sanni.“

Það sé þannig í beinu samræmi við ótvíræðan löggjafarvilja sem sveitastjórn, eins og meðstefndi, njóti lagaheimildar til þess að eiga frumkvæði og á grundvelli eigin hagsmuna, að krefjast þess af stefndu Þjóðskrá Íslands að fasteignaréttindi verði færð í fasteignaskrá og metin, án samþykkis fasteignareiganda og án þess að skorað hafi verið á hann að skrá fasteign sína. Er því mótmælt sem röngu að 14. gr. laga nr. 6/2001 eigi hér við. Málalíðun stefnanda sé því mótmælt sem röngum.

Stefndi vísar til þess að óumdeilt sé að málsmeðferð stefndu og innanríkisráðuneytisins hafi tekið langan tíma. Í ákvörðun stefnda og í úrskurði ráðuneytisins sé gerð grein fyrir málsmeðferð og þeim tögum sem urðu á henni. Tafir sem kunna að hafa orðið á afgreiðslu stjórnsýslumáls varði ekki ógildi ákvörðunar. Þá sé því mótmælt sem röngu að ráðuneytið hafi ekki tilkynnt stefnanda um ástæður tafanna og hvenær ákvörðunar væri að vænta. Eins og sjá megi af úrskurði ráðuneytisins hafi ekki verið um ástæðulausar eða óhóflegar tafir að ræða, enda sé mál þetta fordæmalaust þar sem erindi af þessu tagi hafði ekki fyrr komið til kasta ráðuneytisins né stefndu.

Stefndi mótmælir sem röngum málsástæðum stefnanda er lúti að því að ógilda skuli úrskurð innanríkisráðuneytisins sökum þess að annmarkar hafi verið á aðild stjórnsýslumálsins. Stefndi hafi frá upphafi sett málið í hefðbundna og vandaða

málsmeðferð þar sem áhersla hafi verið lögð á að gæta allra meginreglna stjórnisýsluréttarins, svo sem tilkynninga um meðferð máls, upplýsingarétt, rannsóknarreglu, andmælarétt o.s.frv. Í raun hafi málsmeðferðin verið ítarlegri en almennt gerist í málum er lúti að skráningu nýrra og breyttra fasteigna, enda málið sérstætt.

Stefndi bendir á að jafnframt verði að hafa í huga að meðstefnda, Fljótsdalshérað, hafi óskað þess að vatnsréttindi, sem áður tilheyrðu nánar tilgreindum jörðum, yrðu skráð í fasteignaskrá. Fyrir liggi að vatnsréttindi sem um ræðir hafi öll verið framseld stefnanda sem nú sé eigandi þeirra. Aðilar að stjórnisýslumálinu hafi því verið tveir, meðstefndi og stefnandi. Fjölmörg mál sem komi til úrlausnar hjá stjórnvöldum og dómstólum geti verið fordæmisgefandi. Sú staðreynd leiði ekki til þess að allir þeir sem kynnu að vera í sömu sporum teljist aðilar máls.

Hugtakið „aðili máls“ hafi að geyma fremur fastmótaðan kjarna, þannig að aðili máls teljist sá sem ákvörðun er beint að. Taki hugtakið m.a. til kæranda stjórnvaldsáskvarðana og annarra sem eigi sérstakra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn viðkomandi máls. Ljóst sé að aðrir en stefnandi eigi í þessu máli hvorki beinna né lögvarinna hagsmuna að gæta. Að því er varði matið á verulegum og sérstökum hagsmunum bendir stefndi á að þeir kunni að skarast. Um sérstaka hagsmuni gildi að þegar mjög margir eða nánast allir eigi sambærilegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls séu hagsmunir flokkaðir sem almennir og því ekki til þess fallnir að skapa aðilastöðu í máli. Í fræðiritum hafi t.d. verið nefnt að allir greiðendur tekjuskatts í sveitarfélagi eigi hagsmuna að gæta þegar sveitarstjórn ákveður hvaða hundraðshluti verði lagður á tekjur í sveitarfélaginu til greiðslu útsvars innan þeirra marka sem ákvæði laga leyfa. Þeir teljist þó ekki aðilar þess máls þar sem um almenna hagsmuni sé að ræða. Með sama hætti verði hagsmunir annarra sem fengið hafa framseld vatnsréttindi að teljast almennir í þessu máli. Af þessu leiði að stefndi geti ekki fallist á það með stefnanda að aðrir eigi aðild að þessu máli og sé öndverðri málsástæðu stefnanda mótmælt sem rangri.

Stefndi áréttar að ótvírætt sé að vatnsréttindi stefnanda njóta sömu stöðu og sjálfstæð fasteign samkvæmt 2. mgr. 15. gr. vatnalaga nr. 15/1923. Einnig sé sú staðreynd áréttuð að þau hafi enn hvorki verið skráð né metin. Það sé þannig rangt að þau vatnsréttindi sem stefnandi hefur fengið framseld séu hvorki sjálfstæð fasteign né lengur tengd nokkurri fasteign.

Tilvísun 2. mgr. 15. gr. vatnalaga til þinglýsingalaga hafi verið skýrð með þeim hætti að hún takmarkist ekki við það eitt að fylgja beri formreglum um þinglýsingu við eignayfirfærslu fasteigna heldur feli hún jafnframt í sér að um vatnsréttindi skuli gilda reglur um fasteignir í öðru tilliti eftir því sem við geti átt. Lögum nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna sé ætlað að halda utanum um öll fasteignaréttindi og eðli máls samkvæmt verði vatnsréttindi sem skilin hafa verið frá fasteign þar ekki undanskilin, sbr. 2. mgr. 1. gr. laganna.

Öndvert við það sem stefnandi haldi fram verði að telja að eigi stefndi ekki að skrá og meta fasteignir í heild sinni, sem og önnur fasteignarréttindi, þ.m.t. vatnsréttindi, eins og ráð sé fyrir gert í lögum, verði Alþingi að breyta lögum og undanþiggja vatnsréttindi skráningu í fasteignaskrá og fasteignamati. Við setningu

laga nr. 94/1976 hafi verið horfið frá því fyrirkomulagi að telja upp einstaka þætti fasteignarréttinda, sem skyldi skrá í fasteignaskrá, heldur var farin sú leið að vísa almennt til fasteignarhugtaksins. Samkvæmt lögum séu engir þættir fasteignarréttinda undanþegnir skráningu, sbr. 1. og 3. gr. laga nr. 6/2001. Hins vegar séu í 26. gr. laganna taldar upp þær eignir sem undanþegnar eru fasteignamati og eru vatnsréttindi sem framseld hafa verið, án þess að eignarréttur að landareign fylgi með, ekki undanþegin fasteignamati.

Stefndi telur það ekki eiga við rök að styðjast að skýra og ótvíræða lagaheimild skorti til að skrá vatnsréttindi stefnanda í fasteignaskrá. Grundvöllur skráningar og sérstaks mats á vatnsréttindum byggist á lögum nr. 6/2001. Af 2. mgr. 1. gr. laganna sé ljóst að andlag skráningar í fasteignaskrá sé fasteign og séu engin fasteignarréttindi undanskilin skráningunni. Í 1. mgr. 3. gr. laganna sé hugtakið fasteign skilgreint með hefðbundnum hætti þannig að enginn vafi getur leikið á því hvert sé andlag skráningarinnar.

Í 2. mgr. 3. gr. laganna sé svo gert ráð fyrir því að fasteignir, hluta þeirra og einstök mannvirki skuli skrá sem sérstakar eindir í fasteignaskrá og í 3. mgr. 3. gr. sé að finna heimild til handa ráðherra til að skrá fleiri eindir fasteigna en taldar séu upp í 2. mgr. Vatnsréttindi sem framseld hafi verið, án þess að eignarréttur að landi fylgi með, falli tvímælalaust undir 3. gr. laganna eðli máls samkvæmt enda njóti þau sömu stöðu og sjálfstæð fasteign samkvæmt skilgreiningu vatnalaga. Fasteignamatið, skv. 2. gr., byggist á framangreindum lagaheimildum sem séu bæði skýrar og ótvíræðar. Vatnsréttindi stefnanda séu skilgreind sem sjálfstæð fasteign í skilningi vatnalaga og beri því samkvæmt 2. gr. laga nr. 6/2001 að meta þau sérstaklega, enda séu þau ekki undanþegin mati samkvæmt 26. gr. laganna.

Í lögum nr. 6/2001 sé farin sú eðlilega leið að leggja fasteignarhugtakið til grundvallar við fasteignamat. Ætti að undaskilja vatnsréttindi yrði að taka það sérstaklega fram í lögum. Að því er varði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 þá sé greinin ekki sjálfstæður grundvöllur undir matsandlaginu sem sé fasteignin, heldur sé þar um „nánari ákvæði“ um framkvæmd laganna að ræða, sbr. 36. gr. laga nr. 6/2001. Af framangreindu megi ljóst vera að laga- og reglugerðarákvæði, sem liggi því til grundvallar að meta sérstaklega vatnsréttindi, séu bæði skýr og ótvíræð. Reglugerðin eigi sér skýra lagastoð. Það liggi því fyrir að heimildarþætti lögmætisreglunnar sé fullnægt. Stefndi áréttar að í lögum sé víða að finna lögfræðihugtök sem notuð séu án sérstakar skilgreiningar, rétt eins og merking þeirra eigi að vera öllum ljós. Fasteignarhugtakið hafi verið tekið sem dæmi um slíkt hugtak. Í máli því sem hér um ræðir hafi fasteignarhugtakið alveg skýra og ótvíræða merkingu og beri að leggja hana til grundvallar við úrlausn málsins.

Þeirri málsástæðu stefnanda að hann sé undanþeginn fasteignamati skv. 3. tölulið 26. gr. laga nr. 6/2001, er mótmælt sem rangri af stefndu. Aðalreglan sé sú að hverja fasteign skuli meta til verðs eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma, sbr. 2. gr. laga nr. 6/2001. Túlka ber 3. tl. 26. gr. laganna þröngt í ljósi þess að hún sé undantekning frá þeirri meginreglu.

Stefndi mótmælir málsástæðum stefnanda er lúta að því að með úrlausnum stefndu og innanríkisráðuneytisins sé fólgin breyting á áratugalangri stjórnisýsluframkvæmd. Þegar stjórnvald móti tiltekna stjórnisýsluframkvæmd þá felist jafnframt í því að stjórnvald hafi nokkurt svigrúm til beitingar viðkomandi

lagaákvæðis sem liggi framkvæmdinni til grundvallar, en svo sé ekki í því tilfelli sem hér um ræði. Fyrirmæli laga nr. 6/2001 er varði skráningu í fasteignaskrá eftirláti stefndu ekki neitt svigrúm eða mat, heldur sé kveðið á um tvímælausa skyldu til skráningar réttindanna. Í úrskurði innanríkisráðuneytisins hafi verið komist að þeirri niðurstöðu að 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 mæli fyrir um að skrá skuli vatnsréttindi sem skilin hafi verið frá jörð í fasteignaskrá og meta þau til verðs eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma, svo sem mælt sé fyrir um í 2. gr. laganna. Það að ákvæðinu hafi ekki verið beitt áður feli ekki í sér að nú sé vikið frá fyrri stjórnsluframkvæmd þannig að valdið geti ólögmæti hinnar kærðu ákvörðunar enda feli ákvæðið í sér skyldu en ekki heimild.

Með vísan til áðurgreindrar niðurstöðu innanríkisráðuneytisins, að skylda til skráningar vatnsréttinda stefnanda grundvallist á 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 og matsskylda þeirra grundvallist á 2. gr. þeirra sömu laga, fær stefnda vart séð að umfjöllun ráðuneytisins um ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978, sem fjallað var um í úrskurði ráðuneytisins í tilefni af umfjöllun stefnanda í kæru til ráðuneytisins, valdi því að hann sé ógildanlegur. Niðurstaða ráðuneytisins hafi ekki byggt á reglugerðinni heldur nefndum lagaákvæðum. Ljóst sé að lög sem réttarheimild séu æðri stjórnvaldsfyrirmælum.

Stefndi vísar til áðurgreindra lagaraka er varða sýknukröfu. Kröfu um málskostnað styður stefnda við 130. gr. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991.

IV.

Niðurstaða

Í máli þessu er ekki ágreiningur um málsatvik og snýst ágreiningur fyrst og fremst um lagatúlkun varðandi skráningar- og matsskyldu umdeilda vatnsréttinda. Með úrskurði innanríkisráðuneytisins var ákvörðun stefnda Þjóðskrár Íslands frá 21. desember 2009 um skráningu og mat vatnsréttinda jarða við Jökulsá á Dal, sem aðskilin höfðu verið frá jörðunum og framseld stefnanda Landsvirkjum, staðfest.

Um það er deilt hvort annmarkar hafi verið á aðild málsins, hvort við afgreiðslu málsins hjá stefnda Þjóðskrár Íslands hafi verið gætt réttra málsmeðferðarreglna, hvort ákvarðanir um að skrá og meta í fasteignamati vatnsréttindi sem skilin hafi verið frá jörðum eigi sér lagastoð. Einnig er deilt um þýðingu þess að vikið sé frá áralangri stjórnsluhefð og hvortefnislegir annmarkar séu á úrskurði innanríkisráðuneytisins sem leiða eigi til ómerkingar hans.

Innanríkisráðuneytið komst að þeirri niðurstöðu að 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 mæli fyrir um að skrá skuli vatnsréttindi sem skilin hafa verið frá jörð í fasteignaskrá og meta þau til verðs eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma svo sem mælt sé fyrir um í 2. gr. laganna. Á því er byggt í úrskurði innanríkisráðuneytisins að túlka beri 2. mgr. 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 til samræmis við 2. mgr. 15. gr. vatnalaga. Af þessu leiði að ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 sæki nú lagastoð til 2. mgr., sbr. 3. gr. laga nr. 6/2001, en í reglugerðinni sé mælt fyrir um nánari skráningu samkvæmt því sem fram komi í 2. mgr. 3. gr. laganna. Þessu er mótmælt af hálfu stefnanda

sem byggir á því að ákvörðun ráðuneytisins skorti lagastoð.

Hérlandis hafa orkunýtingarréttindi ein og sér ekki verið skráð og metin fasteignamati og myndað grunn álagningar fasteignagjalda. Þá liggur ekki fyrir að komið hafi fram kröfur um slíkt af hálfu sveitarfélaga fyrr en með erindi stefnda Fljótshéraðs til stefnda Þjóðskrár, dags. 18. júní 2009. Með því að skrá og meta vatnsnýtingarréttindi stefnanda yrði vikið frá áralangri stjórnsýsluframkvæmd, en skráning og mat hefur enn ekki farið fram á grundvelli úrskurðar innanríkisráðuneytisins.

Varðandi aðild málsins þá byggir stefnandi á því að fleiri en stefndi Fljótshérað hafi átt lögvarinna hagsmuna að gæta. Aðili máls telst sá sem ákvörðun er beint að og aðrir sem eiga sérstakra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn viðkomandi máls. Litið hefur verið svo á að þegar mjög margir eða nánast allir eigi sambærilegra hagsmuna að gæta af úrlausn máls séu hagsmunir flokkaðir sem almennir og því ekki til þess fallnir að skapa aðilastöðu í máli. Með sama hætti verða hagsmunir annarra sem fengið hafa framseld vatnsréttindi að teljast almennir í þessu máli. Af þessu leiðir að ekki verður fallist á það með stefnanda að aðrir eigi aðild að þessu máli.

Af hálfu stefnanda er byggt á því að miklir annmarkar hafi verið á málsmeðferð stefnda Þjóðskrár. Þá hafi stjórnsýslumeðferð málsins dregist úr hófi og brjóti það gegn málshraðareglu stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Stefnandi telur brotið svo alvarlegt að valdið geti ógilding. Þó að mál þetta sé flókið og miklir hagsmunir í húfi verður fallist á að stjórnsýslumeðferð þess hafi tekið of langan tíma og að því leyti verið andstæð ákvæðum stjórnsýslulaga, sbr. 1. mgr. 9. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Þetta leiðir þó ekki eitt og sér til ógildingar úrskurðarins eins og byggt er á af hálfu stefnanda. Þá verður ekki annað ráðið af gögnum málsins en að andmælaréttur hafi verið virtur við meðferð málsins.

Þá byggir stefnandi á því að málsmeðferð hafi verið í ósamræmi við lög nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna, sbr. 1. mgr. 14. gr. laganna. Stefnandi séu ósammála um lagagrundvöll hennar, stefndi Fljótshéraðs telji málsmeðferðina byggjast á 19. gr. laganna, en stefndi Þjóðskrár Íslands byggi á 21. gr. sömu laga.

Stefnandi telur að stefndu Fljótshérað og Þjóðskrár Íslands hafi farið út fyrir valdsvið sitt við meðferð málsins og málið verið sett í ferli hjá stefnda Þjóðskrár Íslands sem sé án lagastoðar. Augljóst sé af ákvæðum 14. gr. laga nr. 6/2001 að lögin geri ráð fyrir frumkvæði eiganda fasteignar vegna skráningar hennar eða breytinga á skráningu. Þjóðskrár hafi fært beiðni stefnda Fljótshéraðs í búning stjórnsýslumáls milli stefnanda og stefnda Fljótshéraðs og stefndu séu ekki sammála innbyrðis um það á hvaða lagagrundvelli málsmeðferð stefnda, Þjóðskrár hafi byggst. Stefnandi telur rangt að Þjóðskrár beri ábyrgð á því að fasteignir séu réttilega skráðar, hið rétta sé að það séu sveitarfélög sem beri þá ábyrgð, sbr. 19. gr. l. 6/2001. Málsmeðferð stefnda, Þjóðskrár Íslands, hafi ekki verið samræmi í við 21. gr. laganna sem falli efnislega um endurskoðun þeirra upplýsinga sem á hverjum tíma séu skráðar í fasteignaskrá og hafnar því að 19. gr. sömu laga geti átt við þar sem hún fjalli ekki að neinu leyti um það hvernig skrá eigi nýjar eignir í fasteignaskrá.

Stefnandi byggir á því að þegar málsmeðferð stjórnvalds skorti lagastoð og sé reist á ólögmatum grundvelli sé ekki hægt að komast hjá því að ógilda ákvörðun stjórnvalds. Hvergi sé í lögnum að finna ákvæði sem heimili sveitarfélagi að eigin frumkvæði og vegna eigin hagsmuna að leggja fram umsókn til Þjóðskrár um að tiltekin fasteignaréttindi sem áður hafi ekki verið metin verði skráð og metin. Lögin séu hins vegar fáorð um það hvernig við skuli brugðist þegar fasteignareigandi neitar beiðni byggingarfulltrúa um skráningu eignarinnar. Stefnandi telur hins vegar að byggingarfulltrúi verði ávallt að reyna til þrautar að fá fasteignareiganda til að skrá fasteign sína, en verði hann ekki við þeirri áskorun geti byggingarfulltrúi að eigin frumkvæði forskráð upplýsingar í stofnhluta fasteignaskrár í samræmi við 11. gr. laganna og reyni þá á hvort stefndi Þjóðskrá staðfesti umræddar upplýsingar. Þá telur stefnandi rökstuðning í úrskurði innanríkisráðuneytisins ekki fá staðist.

Stefndi Fljótshálsa telur að það sé á valdsviði stefnda, Þjóðskrár Íslands, að taka ákvarðanir um skráningu og mat fasteigna og stuðla að rétttri skráningu hvaðan sem ábending um ranga skráningu kunni að koma og stofnunin hafi fullt vald til að taka slíka ákvörðun. Þar fyrir utan telji stefndi Fljótshálsa að 19. gr. laga nr. 6/2001 feli í sér að sveitarfélagi sé bæði rétt og skylt að hlutast til um það að Þjóðskrá skrái og meti fasteignir með réttum hætti innan sveitarfélagsmarka. Þetta hlutverk sé falið sveitarfélögum vegna þekkingar þeirra á staðhátum, víðtæku hlutverki á sviði skipulags- og byggingarmála og vegna hagsmuna þeirra af réttu fasteignamati. Óháð þessu beri stjórnvöldum eðli máls samkvæmt að hlutast til um rétt fasteignamat þótt formlegar tilkynningar berist ekki frá eigendum.

Af hálfu stefnda Þjóðskrár Íslands er á því byggt að stefndi, Þjóðskrár Íslands, beri að leitast við að skráning upplýsinga í fasteignaskrá séu sem næst raunástandi og það markmið laganna komi skýrt fram í 4. gr. laga nr. 6/2001, þar sem segi m.a. að skráning skv. 1. gr. á fasteignum skv. 3. gr. skuli fela í sér nýjustu upplýsingar, sem á hverjum tíma séu tiltækar og fasteignina varði. Þessu til marks fjalli 21. gr. sömu laga efnislega um endurskoðun þeirra upplýsinga sem á hverjum tíma séu skráðar í fasteignaskrá. Í greinargerð með lögum um skráningu og mat fasteigna, nr. 94/1976, segi um 11. gr., sem sé efnislega samhljóða 21. gr. laganna, eftir breytingu þeirra með lögum nr. 47/2000, að þriðja málsgrein fjalli um heimildir eiganda eða annarra hagsmunaðila, t.d. sveitarstjórna, til að krefjast endurskoðunar upplýsinga sem á hverjum tíma séu skráðar í fasteignaskrá. Sama stefna löggjafans búi jafnframt að baki 1. mgr. 31. gr. laga nr. 6/2001 um að aðili, sem verulega hagsmuni geti átt í matsverði eignar og sætti sig ekki við skráð mat, geti krafist nýs úrskurðar um matið.

Stefndi, Þjóðskrár Íslands, byggir síðan á því að það sé þannig í beinu samræmi við ótvíræðan löggjafarvilja sem sveitastjórn, eins og meðstefndi, njóti lagaheimildar til þess að eiga frumkvæði að því, og á grundvelli eigin hagsmuna, að krefjast þess af Þjóðskrár Íslands að fasteignaréttindi verði færð í fasteignaskrá og metin, án samþykkis fasteignareiganda og án þess að skorað hafi verið á hann að skrá fasteign sína. Þá eigi 14. gr. laga nr. 6/2001 ekki við hér.

Samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2001 annast stefndi, Þjóðskrár Íslands, gerð og viðhald fasteignaskrár. Í 19. gr. laganna er mælt fyrir um það að viðkomandi sveitarstjórn sé ábyrg fyrir því að Þjóðskrá berist upplýsingar um lönd og lóðir og breytingar á þeim, svo og um öll mannvirki, sem gerð eru í umdæmum þeirra, hvers

um sig, og breytingar á þeim og eyðingu þeirra. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að lögum nr. 83/2008, lögum um breytingu á lögum nr. 6/2001, segir: „Hvað fasteignaskráningu varðar er í frumvarpinu lagt til að Fasteignamat ríkisins fari með yfirstjórn fasteignaskrárinnar í stað þess að annast fasteignaskráningu eins og kveðið er á um í núgildandi lögum. Markmið með þessari breytingu er að færa hlutverk Fasteignamats ríkisins enn frekar í þá átt að annast yfirstjórn og rekstur skrárinnar og vera þar með skráarhaldari og þróunar- og samræmingaraðili frekar en skráningarstofnun.“ Samkvæmt þessu verður að telja að það sé viðkomandi sveitarfélag sem beri ábyrgð á því að fasteignir séu réttilega skráðar.

Í 1. mgr. 30. gr. laga nr. 6/2001 er mælt fyrir um það að Þjóðskrá Íslands skuli hlutast til um að allar nýjar eða breyttar eignir, sem upplýsingar berast um skv. 19. gr., skuli metnar frummati innan tveggja mánaða frá því að upplýsingar um þær bárust nema sérstakar ástæður hamli. Í 19. gr. laganna er hins vegar ekki fjallað um það hvernig eigi að skrá nýjar fasteignir í þjóðskrá.

Samkvæmt 1. mgr. 21. gr. laga nr. 6/2001 getur Þjóðskrá, hvenær sem hún telur þörf á, látið endurskoða upplýsingar sem fyrir liggja um einstakar fasteignir, einstakar tegundir fasteigna eða fasteignir á tilteknum svæðum. Í 2. mgr. 21. gr. segir síðan að slík endurskoðun skuli jafnan fara fram ef sýnt er að upplýsingar í fasteignaskrá gefi ekki rétta lýsingu á fasteign eða fasteignum er um ræðir. Núverandi 21. gr. var áður 11. gr. laga nr. 94/1976 og í athugasemdum með frumvarpi sem varð að þeim lögum segir: „Greinin fjallar efnislega um endurskoðun þeirra upplýsinga sem á hverjum tíma eru skráðar í fasteignaskrá.“

Í 14. gr. laga nr. 6/2001 er mælt fyrir um það hvernig ný fasteign er stofnuð í fasteignaskrá viðkomandi sveitarfélags. Þar segir að umsókn um stofnun fasteignar í fasteignaskrá skuli leggja fram í viðkomandi sveitarfélagi. Stofnun fasteignar geti verið grundvölluð á samruna fasteigna eða skiptingu fasteignar, svo sem fjöleignar eða fjöleignarhúss. Umsókn skuli vera undirrituð af eiganda eða eigendum upprunafasteignarinnar og síðan er mælt nánar fyrir um það hvað skuli koma fram.

Hvergi er í lögum um skráningu og mat fasteigna ákvæði sem heimilar sveitarfélagi að beina kröfu um skráningu og mat tiltekinna fasteigna til Þjóðskrár og lögin gera ráð fyrir frumkvæði eiganda fasteignar vegna skráningar hennar eða breytinga á skráningu.

Undir þetta er tekið í úrskurði innanríkisráðuneytisins. Í úrskurði ráðuneytisins segir að samkvæmt 1. mgr. 7. gr. laga nr. 6/2001 annist Þjóðskrá Íslands gerð og viðhald fasteignaskráningar og skuli skráning á fasteignum fela í sér nýjustu upplýsingar sem á hverjum tíma séu tiltækar og fasteignina varðar, sbr. 1. mgr. 4. gr. sömu laga. Þannig beri Þjóðskrá Íslands ábyrgð á því að allar fasteignir sem falli undir 3. gr. laganna séu réttilega skráðar í fasteignaskrá. Í úrskurðinum er jafnframt vísað til 1. mgr. 30. gr. sömu laga sem mælir fyrir um að Þjóðskrá skuli svo hlutast til um að allar nýjar eða breyttar eignir sem upplýsingar berist um skuli metnar frummati innan tveggja mánaða frá því upplýsingar bárust.

Í úrskurðinum segir síðan að lög um skráningu og mat fasteigna geri ekki beinlínis ráð fyrir að sveitarfélög beini sérstaklega beiðni um skráningu og mat tiltekinna fasteigna til Þjóðskrár að eigin frumkvæði. Sveitarfélagi sé hins vegar bæði rétt og skylt að koma á framfæri upplýsingum til Þjóðskrár Íslands telji það að

tilteknar fasteignir séu ranglega skráðar. Síðan segir að fyrst og fremst beri að líta á erindi stefnda Fljótsdalshéraðs til stefnda Þjóðskrár þann 18. júní 2009 sem ábendingu um að tilteknar fasteignir væru ranglega skráðar og til slíkrar ábendingar hafi stefnda Þjóðskrár borið að taka afstöðu enda beri stofnunin ábyrgð á því að fasteignir séu réttilega skráðar og metnar í fasteignaskrá.

Þrátt fyrir að í úrskurði innanríkisráðuneytisins segi að líta beri á umrætt erindi stefnda sem ábendingu segir hins vegar í niðurstöðu ákvörðunar Þjóðskrár að fallist sé á kröfu stefnda Fljótsdalshéraðs. Þannig er í rökstuðningi stefnda, Þjóðskrár Íslands, ekki byggt á því að um ábendingu frá stefnanda hafi verið að ræða. Þá kemur ekki fram í rökstuðningi í niðurstöðum úrskurðar innanríkisráðuneytisins, þar sem vísað er til 1. mgr. 30. gr. laga nr. 6/2001, að þar sé átt við upplýsingar sem berist skv. 19. gr. sömu laga. Af hálfu stefnda, Þjóðskrár Íslands, er hins vegar vísað til 1. mgr. 31. gr. sömu laga, en þar segir að aðili sem verulega hagsmuni geti haft af og sætti sig ekki við skráð mat geti krafist nýs úrskurðar Þjóðskrár Íslands um matið. Þá segir jafnframt að stefnda Þjóðskrár Íslands geti að eigin frumkvæði endurmetið einstakar eignir í því skyni að tryggja samræmt mat hliðstæðra eigna. Telja verður því að meðferð málsins hafi verið sett í farveg sem ekki sé beinlínis gert ráð fyrir í lögum nr. 6/2001 en með vísan til lögbundins hlutverks stefnda, Þjóðskrár Íslands, sbr. ber 4. gr. laga nr. 6/2001, er ekki fallist á að þetta valdi ógildi úrskurðar innanríkisráðuneytisins.

Þá liggur fyrir að taka afstöðu til þess hvort lagaheimild sé fyrir þeim úrskurði innanríkisráðuneytisins að stefndi Þjóðskrár skuli skrá og meta umrædd vatnsréttindi í eigu stefnanda. Í lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 er mælt fyrir um tvö ferli, annars vegar skráningu fasteigna og hins vegar mat fasteigna. Fasteignaskrá er gagnasafn og grundvöllur þinglýsingar. Mat fasteigna er grundvöllur skattlagningar, svo sem fasteignaskatts og fleira.

Í 2. mgr. 1. gr. laga nr. 6/2001 segir að skrá skuli allar fasteignir í landinu og kjarni fasteignaskrár séu upplýsingar um lönd og lóðir og hnitsett afmörkun þeirra, mannvirki við þau skeytt og réttindi þeim viðkomandi. Í 2. mgr. 3. gr. laganna eru síðan tilteknar þær eindir sem skrá á í fasteignaskrá.

Í 2. gr. laga um skráningu og mat fasteigna er mælt fyrir um að hverja fasteign skuli meta til verðs eftir því sem næst verði komist á hverjum tíma og nánar er kveðið á um í lögnum.

Varðandi skilgreiningu á hugtakinu fasteign þá var með lögum nr. 6/2001 um að ræða aðra skilgreiningu en í fyrri lögum og segir í greinargerð að fyrri skilgreining hafi verið í ósamræmi við hefðbundna skilgreiningu á hugtakinu fasteign samkvæmt eignarrétti og auðkenningar á einstökum skikum jarða með landnúmerum. Skilgreining fylgi nú hefðbundinni skilgreiningu eignarréttar. Í 1. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 er hugtakið fasteign skilgreint sem afmarkaður hluti lands, ásamt lífrænum og ólífrænum hlutum þess, réttindum sem því fylgja og þeim mannvirkjum sem varanlega eru við landið skeytt. Síðan segir í 2. mgr. 3. gr. laganna að fasteignir, hluta þeirra og einstök mannvirki skuli skrá sem sérstakar eindir í fasteignaskrá svo sem hér segir:

- a) land, þ.e. hver sá skiki lands sem vegna sérgreinds eignar- eða afnotaréttar, hagnýtingar, auðkenna eða landamerkjja getur talist sjálfstæð eind,
- b) mannvirki sem gert hefur verið í landi eða á eða verið við það tengt,
- c) séreignarhlutar í fjöleignarhúsum samkvæmt lögum um fjöleignarhús,
- d) hlutarmannvirkja ef um sérstaka notkun er að ræða,
- e) ræktun,
- f) hlunnindi,
- g) önnur réttindi tengd fasteignum.

Síðan segir að ráðherra geti með reglugerð ákveðið nánari skráningu samkv. framsögðu og að skrá skuli fleiri eindir fasteigna en taldar eru upp í 2. mgr.

Í 1. gr. reglugerðar nr. 406/1978, sem fjallar um skráningu fasteigna og réttinda þeim tengdra, kemur fram að í fasteignaskrá skuli tilgreina nýjustu upplýsingar um lönd, mannvirki, eigendur og bújarðir.

Það leiðir ekki sjálfkrafa af skráningu fasteignar að hún verði metin fasteignamati, samanber 26. gr. laganna, en þar eru taldar upp eignir sem undanþegnar eru fasteignamati. Lagaheimild fyrir skráningu fasteigna er því víðtækari en heimild fyrir mati fasteigna.

Samkvæmt ákvæðum 2. mgr. 1. gr. laga nr. 6/2001 og 2. mgr. 3. gr. sömu laga er mælt fyrir um að skrá skuli réttindi sem tengd séu þeirri fasteign sem verið sé að skrá, en ekki er kveðið sérstaklega á um að skrá skuli ítök eða önnur fasteignaréttindi sem ekki fylgi ákveðinni fasteign. Af þessu má ráða að þar sé tæmandi talið hvaða upplýsingar eigi að skrá í fasteignaskrá.

Fyrir liggur að stefnandi öðlaðist með samningi orkunýtingarréttindi tiltekinnar jarða í Jökulsá á Dal, Jökulsá í Fljótsdal og Kelduá sem skilin voru frá viðkomandi fasteignum og tilheyra þessi orkunýtingarréttindi ekki lengur neinni ákveðinni fasteign. Eins og rakið hefur verið er í 2. gr. laga um skráningu og mat fasteigna mælt fyrir um að hverja fasteign skuli meta til verðs eftir því sem næst verði komist á hverjum tíma og nánar er kveðið á um í lögnum. Í V. kafla laganna er síðan mælt fyrir um fasteignamat og framkvæmd þess. Í 1. mgr. 27. gr. segir að skráð matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma, sem ætla má að eignin hefði í kaupum og sölum í febrúarmánuði næst á undan matsgerð. Í 2. mgr. segir að sé gangverð fasteignar ekki þekkt skuli matsverð ákveðið eftir bestu fánlegu vitneskju um gangverð sambærilegra fasteigna með hliðsjón af tekjum af þeim, kostnaði við gerð mannvirkja, aldri þeirra, legu eignar með tilliti til samgangna, nýtingarmöguleika, hlunninda, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufergurð og öðrum atriðum sem kunna að hafa áhrif á gangverð eignarinnar. Í 3. málsgrein segir að bújarðir skuli metnar miðað við notkun þeirra til búskapar meðan þær eru nýttar þannig. Loks segir í 4. mgr. 27. gr. laganna að ráðherra sé heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um

mat fasteigna. Ekki var sett ný reglugerð og í gildi er reglugerð nr. 406/1978.

Telja verður að 2. mgr. 1. gr. laga nr. 6/2001 og 2. mgr. 3. gr. mæli fyrir um að einungis eigi að skrá réttindi sem tengd eru þeirri fasteign sem verið er að skrá.

Í úrskurði innanríkisráðuneytisins er á því byggt að túlka beri 2. mgr. 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 til samræmis við 2. mgr. 15. gr. vatnalaga og vísað er í því sambandi til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 562/2008. Dómur Hæstaréttar Íslands varðaði túlkun á vatnalögum fyrir þá breytingu sem gerð var á lögnum með gildistöku laga nr. 132/2011. Þá sagði í 1. mgr. 16. gr. vatnalaga um vatnsréttindi: „Nú eru vatnsréttindi af hendi látin án þess að eignarréttur að landi sé jafnframt látinn, og fer þá eftir reglum um landakaup.“ Í tilvitnuðum dómi Hæstaréttar Íslands segir að tilvísun 1. mgr. 16. gr. vatnalaga til reglna um landakaup takmarkist ekki við það eitt að fylgja beri formreglum um þinglýsingu við eignayfirfærslu fasteigna heldur feli hún jafnframt í sér að um vatnsréttindi gildi reglur um fasteignir í öðru tilliti eftir því sem við geti átt. Eftir gildistöku laga nr. 132/2011 varð breyting á þessu og segir nú í 2. mgr. 15. gr. vatnalaga: „Nú eru vatnsréttindi framseld án þess að eignarréttur að landareign sé jafnframt framseldur og fer þá um réttarvernd þeirra samkvæmt ákvæðum þinglýsingarlaga er varða fasteignir.“ Ekki er á það fallist að túlka beri ákvæðið með svo rúmum hætti að allar efnisreglur um fasteignir eigi við um vatnsréttindi sem skilin hafa verið frá jörðum enda tekið fram að um réttarvernd fari samkvæmt ákvæðum þinglýsingarlaga.

Þau orkunýtingarréttindi stefnanda, sem um ræðir í máli þessu, falla ekki undir skilgreiningu 3. gr. laga nr. 6/2001 á því hvað sé sjálfstæð fasteign og eru ekki tengd neinni fasteign í skilningi tilvitnaðra ákvæða, en samkvæmt 2. gr. og 27. gr. laga nr. 6/2001 er aðeins gert ráð fyrir því að metnar séu fasteignamati eiginlegar fasteignir

Ekki verður því fallist á þau rök stefnda, Þjóðskrár Íslands, að vatnsréttindi sem framseld hafi verið án þess að eignarréttur að landi fylgi með falli undir 3. gr. laga nr. 6/2006 og njóti sömu stöðu og sjálfstæð fasteign samkvæmt skilgreiningu vatnalaga og vatnsréttindi stefnanda séu sjálfstæð fasteign í skilningi vatnalaga og beri því samkvæmt 2. gr. laga nr. 6/2001 að meta þau sérstaklega.

Í úrskurði innanríkisráðuneytisins segir að sú niðurstaða ráðuneytisins að skv. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 skuli skrá vatnsréttindi eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma svo sem mælt sé fyrir um í 2. gr. laganna leiði jafnframt til þess að 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 sæki nú lagastoð til 2. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001, enda sé í reglugerðinni mælt fyrir um nánari skráningu samkvæmt því sem fram komi í 2. mgr. 3. gr. laganna.

Í 4. mgr. 5. gr. reglugerðarinnar segir: „Meta skal sérstaklega ítök og önnur fasteignarréttindi, er ekki fylgja neinni ákveðinni fasteign, svo sem vatnsréttindi, námuréttindi, veiðiréttindi, beitarréttindi og jarðhitaréttindi, sem seld hafa verið undan jörðum og hefðu verið metin með jörðum, ef aðskilnaður hefði ekki átt sér stað. Því aðeins skal meta þau réttindi að þau verði talin arðgæf, þegar mat fer fram.“

Þetta ákvæði reglugerðarinnar verður rakið til þess að ákvæði eldri laga um fasteignamat nr. 28/1963 hafði að geyma samsvarandi ákvæði og var það tekið orðrétt upp í reglugerð nr. 301/1969. Þegar lög nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna voru sett var þetta ákvæði fellt út úr lögnum. Á grundvelli þessara laga setti fjármálaráðuneytið reglugerð um fasteignaskráningu og fasteignamat nr. 406/1978 sem enn er í gildi með breytingum sem gerðar voru 1986 og 1998. Í 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 voru síðan tekin upp óbreytt ákvæði 4. mgr. 3. gr. eldri reglugerðar um sama efni. Lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 94/1976 var síðar breytt með lögum nr. 47/200 og þau gefin út að nýju sem samnefnd lög nr. 6/2001. Í lögum nr. 6/2001 er ekkert sambærilegt ákvæði og 2. mgr. 8. gr. í lögum frá 1963.

Í úrskurði innanríkisráðuneytisins er á því byggt að reglugerð nr. 40/1978 haldi gildi sínu að svo miklu leyti sem hún sé í samræmi við ákvæði yngri laga nr. 6/2001 og að túlka beri 2. mgr. 3. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001 til samræmis við 2. mgr. 15. gr. vatnalaga. Af þessu leiði að ákvæði 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 sæki nú lagastoð til 2. mgr., sbr. 3. gr. laga nr. 6/2001, en í reglugerðinni sé mælt fyrir um nánari skráningu samkvæmt því sem fram komi í 2. mgr. 3. gr. laganna. Tilvitnuð ákvæði, 2. mgr. 3. gr. laganna gilda um skráningu fasteigna og réttindi þeirra í fasteignaskrá. Ákvæði reglugerðarinnar gildir hins vegar um mat tiltekinna réttinda. Stefndu, Fljótshérað og Þjóðskrár Íslands, byggja á því að ákvæðið eigi sér næga stoð í 3. mgr. 3. gr. laga nr. 6/2001 auk þess sem stefndi, Þjóðskrár Íslands, vísar til 4. mgr. 27. gr. og 36. gr. laganna.

Ekki er fallist á að samhengi 2. og 3. gr. laga nr. 6/2001 leiði til þess að lagastoð sé til þess að meta alla þætti sem taldir eru upp í 2. mgr. 3. gr. laganna. Ekki verður því fallist á það að ákvæði reglugerðarinnar um mat geti sótt stoð í lagaákvæði er gildi um annan feril en þann sem hún gerir ráð fyrir, en eins og áður er rakið er lagaheimild fyrir skráningu fasteigna víðtækari en heimild fyrir mati fasteigna.

Meginreglan er sú að reglugerðarákvæði verði að eiga skýra stoð í lögum og megi ekki ganga lengra en kveðið sé á um í lögnum. Samkvæmt því sem rakið hefur verið verður að líta svo á að 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 skorti lagastoð.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið verður ekki talið að orkunýtingarréttindi stefnanda geti ein og sér skoðast sem sjálfstæð fasteign í skilningi laga nr. 6/2001 þar sem einungis er gert ráð fyrir því í lögnum að skrá og meta skuli eiginlegar fasteignir. Þá byggir innanríkisráðuneytið í úrskurði sínum á 4. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 406/1978 sem ekki verður talin eiga sér lagastoð samkvæmt því sem rakið hefur verið. Telja verður að ákvörðun um skráningu og mat vatnsréttinda sem skilin hafi verið frá jörðum í fasteignaskrá verði að byggjast á skýrum og ótvíræðum lagagrundvelli þar sem slík ákvörðun kann að hafa íþyngjandi áhrif á eigendur þeirra. Að öllu ofanskráðu athuguðu og virtu ber að fallast á kröfu stefnanda og ógilda úrskurð innanríkisráðuneytisins frá 10. febrúar 2012 í stjórnslumálinu nr. IRR10120871.

Í samræmi við 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála verður stefndu gert að greiða stefnanda sameiginlega málskostnað sem telst hæfilega

ákveðinn eins og kveðið er á um í dómsorði.

Af hálfu stefnanda flutti máli Karl Axelsson hrl. Af hálfu stefnda Þjóðskrár Íslands flutti málið Soffía Jónsdóttir hrl. og af hálfu Fljótshéraðs flutti málið Jón Jónsson hrl.

Þórður Clausen Þórðarson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Felldur er úr gildi úrskurður innanríkisráðuneytisins frá 10. febrúar 2012 í stjórnsýslumáli nr. IRR10120871.

Stefndu, Þjóðskrá Íslands og Fljótshérað, greiði stefnanda sameiginlega 2.400.000 krónur í málskostnað.

Þórður Clausen Þórðarson