

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 31. mars 2022

Mál nr. E-2482/2021:

Húnavatnshreppur

(Jón Jónsson lögmaður)

gegn

Þjóðskrá Íslands

(Ólafur Helgi Arnason lögmaður)

og Landsvirkjun

(Guðjón Ármannsson lögmaður)

Dómur

Mál þetta var þingfest 6. maí 2021 en tekið til dóms 3. febrúar sl. að lokinni aðalmeðferð. Stefnandi í málinu er Húnavatnshreppur, kt. 420106-1300, Húnavöllum á Blönduósi, en stefndu Þjóðskrá Íslands, kt. 650376-0649, og Landsvirkjun, kt. 241162-5089, Háaleitisbraut 68 í Reykjavík.

Stefnandi krefst þess að úrskurður yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 9/2020, dags. 3. desember 2020, þar sem staðfestur var úrskurður Þjóðskrár Íslands, dags. 28. apríl 2020, um fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar, Húnavatnshreppi, fnr. 213-7466, matshluta 05, verði ógiltur. Þá krefst stefnandi málskostnaðar úr hendi stefndu.

Stefndu krefjast báðir sýknu í málinu auk málskostnaðar.

II.

Málsatvik

Ágreiningur þessa máls snýst um fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar, með númerinu 213-7466 í fasteignaskrá, matshluta 05. Af gögnum málsins verður ráðið að fasteignamat hússins hafi upphaflega verið ákveðið 1996. Í bréfi Fasteignamats ríkisins, dags. 7. mars 1996, sem þá hafði það hlutverk að ákveða fasteignamat, sbr. þágildandi lög nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, til Svínavatnshrepps, sem síðar sameinaðist stefnanda í þessu máli, kemur fram að fasteignamat stöðvarhússins hafi

þá verið ákveðið 2.544.518.000 kr. Álagningarhæfur hluti fasteignarinnar hafi hins vegar verið ákveðinn 36,48% af þeirri fjárhæð.

Fyrir liggur að allt frá þeim tíma þegar fasteignamat stöðvarhússins var fyrst ákveðið hefur álagning fasteignaskatts vegna fasteignarinnar tekið mið af 36,48% af skráðu fasteignamati. Með erindi stefnanda Húnavatnshrepps til stefnda Þjóðskrár Íslands, dags. 6. júlí 2017, óskaði stefnandi hins vegar eftir því að fram færi endurmat á fasteignamati stöðvarhússins. Í erindinu kom fram að stefnandi teldi fasteignamat stöðvarhússins hvorki samræmast gildandi lögum nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, né þeirri löggjöf sem hefði verið í gildi á árinu 1996 þegar Svínavatnshreppi, sem síðar varð hluti af sveitarfélaginu Húnavatnshreppi, var með bréfi Fasteignamats ríkisins, dags. 7. mars 1996, tilkynnt um upphaflegt fasteignamat stöðvarhússins.

Í bréfi stefnanda til Þjóðskrár var greint frá því að álagning fasteignaskatta í Húnavatnshreppi byggðist ekki á skráðu fasteignamati eignarinnar heldur einungis 36,48% hennar. Þannig væri fasteignamat stöðvarhússins 5.443.750.000 kr. árið 2017 en við álagningu fasteignaskatta sama ár hefði verið miðað við að skattstofninn væri 36,48%, sem næmi 1.985.880.000 kr. Í bréfinu er rakið að stefnandi telji sig óbundinn af þessu hlutfalli þar sem engin lagaheimild sé fyrir ákvörðun um slíkt hlutfall.

Í bréfinu eru auk þess gerðar athugasemdir við ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 um að rafveitur séu undanþegnar fasteignamati. Í bréfinu er rakið af hálfu stefnanda að hann telji ákvæðið annaðhvort ekki eiga að hafa neina þýðingu eða að það verði skýrt þröngt þannig að álagningarhlutfall stöðvarhússins verði hærra. Loks er á það bent í bréfinu að frá fyrstu skráningu fasteignamats stöðvarhússins við Blönduvirkjun hafi matið verið uppreiknað miðað við breytingar á húsnæðisverði í Húnavatnshreppi. Slík aðferðafræði leiði til skekkju í fasteignamati fyrir sérhæfðar byggingar eins og stöðvarhús Blönduvirkjunar. Þannig þróist verðgildi stöðvarhúss ekki með fasteignasvæði nærsvæðis Blönduvirkjunar, heldur með sama hætti og verðgildi annarra virkjana, óháð staðsetningu. Til hliðsjónar var bent á að ef mat á „álagningarhæfum hluta“ stöðvarhúss Blönduvirkjunar, sbr. bréf, dags. 7. mars 1996, væri látið fylgja þróun byggingarvísitölu væri fjárhæðin 50–60% hærri nú.

Stefnandi ítrekaði erindi sitt með bréfi, dags. 7. nóvember 2017. Stefndi Þjóðskrár svaraði erindinu 22. desember 2017 og kom þar fram að stefnt væri að því á komandi mánuðum að taka fasteignamat virkjana heildstætt til endurskoðunar, þ.e. allar þær fasteignir sem þeim tilheyrðu og væru undanþegnar fasteignamati samkvæmt ákvæði 3.

tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001. Þar til sú endurskoðun hefði farið fram væri rétt að bíða með endurmat á einstökum virkjunum, bæði út frá hagsmunum eiganda og sveitarfélaga svo og út frá jafnræðisreglu stjórnarsýslulaga. Í ljósi þessa kæmi afgreiðsla á erindi stefnanda til með að tefjast.

Þjóðskrá leitaði í framhaldinu til Landsvirkjunar og óskaði eftir útreikningi á stofni til fasteignamats á stöðvarhúsi Blönduvirkjunar og að útreikningurinn yrði settur fram á svipaðan hátt og í nýrri virkjunum Landsvirkjunar.

Landsvirkjun skilaði greinargerð til Þjóðskrár Íslands þann 20. desember 2019 með umbeðnum útreikningum. Kom þar fram að greinargerðin væri unnin með hliðsjón af úrskurðum yfirfasteignamatsnefndar í málum nr. 7/1984 og 12/1994. Samkvæmt fyrri úrskurðinum skyldi telja stöðvarhús vatnsaflsvirkjana frá snigilgólfi, þ.e. gólfi í stöðvarhúsi áður en niðursetning véla hæfist. Að öllu jöfnu væri í vatnsaflsvirkjunum gólf í sama kóta og neðsti hluti snigils og væri það gólf þá kallað snigilgólf. Í greinargerðinni kom fram að við útreikning nú hefði verið miðað við næsta gólf neðan við snigilinn, það er gólf í kóta 114,2. Það væri gólf nokkru neðan við neðsta hluta snigils.

Í greinargerðinni var jafnframt vísað til úrskurðar í máli nr. 12/1994. Þar hefði verið lagt til grundvallar að fasteignarmati stöðvarhúss Blönduvirkjunar fylgdi hlutdeild í aðkomugöngum sem og kapal- og lyftugöngum að hlutfallslega sama marki og næmi verðmæti stöðvarhússins af því heildarverðmæti í stöðvarhelli að meðtöldum vélum og rafbúnaði sem göngin þjónuðu. Í greinargerðinni er rakið að stofn til fasteignamatsins hækkaði frá því sem var í úrskurðum yfirfasteignamatsnefndar um stöðvarhúsið þar sem kostnaður við sveiflugöng væri ekki felldur undir stöðvarhelli og miðað væri við gólf nokkru neðan við neðsta hluta snigils. Þá hefði tiltekinn verksamningur ekki verið tekinn með í fyrra matið, auk þess sem aðrir þættir hefðu einnig þau áhrif að stofn matsins hækkaði.

Í framhaldinu er síðan fjallað um það í greinargerðinni hvernig stefndi Landsvirkjun reiknaði fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar á sambærilegan hátt og í þeim virkjunum sem voru byggðar á eftir virkjuninni. Er rakið að úrskurður yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 12/1994 hafi kallað á talsvert meiri útreikninga en fyrri úrskurðurinn nr. 7/1984. Samkvæmt yngri úrskurðinum þyrfti útreikningur að ná til stofnverðs stöðvarhúss til fasteignamats, en að auki til heildarverðmæta í stöðvarhelli, sem og heildarkostnaðar aðkomuganga, kapal- og lyftuganga.

Í greinargerðinni var tekið fram að til að reikna þessi atriði út á sem skilvirkastan hátt fyrir Blönduvirkjun væri fyrri framsetning ekki alveg hentug. Ástæðurnar fyrir því væru einkum þær að í stað þess að reikna út kostnað við eitt mannvirki, þ.e. stöðvarhúsið, þyrfti nú að reikna út kostnað við fjögur mannvirki, þ.e. stöðvarhúsið, aðkomugöngin, sem og kapal- og lyftugöngin. Þá dreifðust verk þessara mannvirkja í Blönduvirkjun á fleiri verksamninga en almennt gerðist, ásamt því að ekki væri óalgengt að magntala greiðsluliðar í samningum tilheyrði öllum fjórum mannvirkjunum.

Samkvæmt greinargerðinni var útreikningum síðan skipt í fjóra hluta. Í fyrsta hlutanum væri reiknaður út stofn til fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar samkvæmt úrskurði nr. 7/1984. Í öðrum hlutanum væri reiknað út verðmæti í stöðvarhelli, í þriðja hlutanum kostnaður aðkomuganga og í fjórða og síðasta hlutanum kostnaður kapal- og lyftuganga, allt samkvæmt úrskurði nr. 12/1994.

Vinnuaðferðum við útreikningana í hverjum hluta var síðan lýst nánar í fylgiskjali 1 með greinargerðinni. Í fyrsta hluta væri byggt á greiðslum verksamninga á verðlagi í október 1993. Heildarniðurstaða þeirra útreikninga, þ.e. stofn til fasteignamats stöðvarhúss samkvæmt úrskurði yfirfasteignamatsnefndar nr. 12/1994, væri 775.296.000 kr. Þar af væri kostnaðarhluti stöðvarhúss samkvæmt úrskurði nr. 7/1984 608.248.000 kr. á verðlagi í október 1993. Sömu vinnuaðferð væri enn fremur beitt í öðrum, þriðja og fjórða hlutanum við útreikning verðmæta í stöðvarhelli. Samkvæmt þeim útreikningum teldust 24,2% af aðkomugöngum og kapal- og lyftugöngum til stofns fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar en samkvæmt samanlögðum tölum yrði heildartala fasteignamatsins miðað við verðlag í október 1993 775.296.000 kr. Í fylgiskjalinu var einnig að finna yfirlitstöflur þar sem rakið var nánar hvernig stofn til álagningar fasteignamats væri fundinn.

Í bréfi Landsvirkjunar til stefnda Þjóðskrár, dags. 20. desember 2019, sem fylgdi greinargerðinni, kom fram að með vísan í greinargerðina væri stofn til fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar reiknaður sem 775.296.000 kr. til staðgreiðslu í október 1993. Reiknaður til verðlags í febrúar 2018 miðað við þróun byggingarvísitölu væri stofn til fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar 2.718.888.000 kr. Samkvæmt upplýsingum Þjóðskrár væri sú tala með afskriftum 2.218.550.000 kr.

Í bréfi Landsvirkjunar var jafnframt rakið að í þágildandi mati Fasteignamats ríkisins væri stöðvarhúsið með afskriftum metið á 36,48% af 6.128.350.000 kr., sem jafngilti 2.235.622.000 kr. Aðkomuhús væri metið sérstaklega í núverandi mati á

42.400.000 kr. Samanlagt væri því núverandi mat 2.278.022.000 kr., sem væri um 60.000.000 kr. hærra en það mat sem Landsvirkjun legði fram með bréfi sínu.

Með bréfi, dags. 13. janúar 2020, tilkynnti stefndi Þjóðskrá Íslands um leiðrétt fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar fyrir árin 2018–2020 þar sem sá hluti matshluta 07 (aðkomuhúss) sem reiknaðist til fasteignamats hefði verið felldur inn í matið á matshluta 05 vegna reikningslegrar heildar. Í bréfinu kom fram að leiðrétt fasteignamat yrði 2.394.450.000 kr. fyrir árið 2020, 2.235.622.000 fyrir árið 2019 og 2.077.591.000 kr. fyrir árið 2018.

Stefnandi óskaði í kjölfarið eftir því að stefndi Þjóðskrá veitti rökstuðning fyrir ákvörðuninni. Óskaði stefnandi jafnframt eftir afriti af þeim gögnum sem lágu til grundvallar henni. Með tölvupósti frá starfsmanni Þjóðskrár, dags. 5. febrúar 2020, var lögmaður stefnanda upplýstur um að endurskoða hefði þurft matið og von væri á nýrri ákvörðun von bráðar.

Með bréfi stefnda Þjóðskrár Íslands, dags. 28. apríl 2020, var stefnandi upplýstur um að Þjóðskrá hefði endurmetið fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar fyrir árin 2018–2020 með vísan til 1. mgr. 31. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Í bréfinu kom fram að niðurstaða endurmatsins væri að fasteignamatið yrði 2.302.033.000 kr. fyrir árið 2020, 2.220.246.000 kr. fyrir árið 2019 og 2.109.040.000 kr. fyrir árið 2018.

Var í bréfinu vísað til þess að fyrri ákvörðun Þjóðskrár Íslands frá 13. janúar 2020 hefði byggst á ófullnægjandi upplýsingum um fasteignina, sbr. 24. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Kostnaðarútreikningar Landsvirkjunar hefðu ekki verið réttir í upphaflegri skýrslu en þeir útreikningar hefðu verið lagðir til grundvallar fyrri ákvörðun frá 13. janúar 2020.

Með bréfi, dags. 8. maí 2020, óskaði stefnandi eftir rökstuðningi stefnda fyrir ákvörðuninni. Rökstuðningur stofnunarinnar barst stefnanda með bréfi, dags. 9. júní 2020, en þar kom m.a. fram að Þjóðskrá Íslands hefði í kjölfar þess að stofnuninni barst beiðni stefnanda um endurmat fasteignamats Blönduvirkjunar leitað til stefnda Landsvirkjunar og óskað eftir ítarlegum útreikningi fyrirtækisins til stofns á fasteignamati stöðvarhúss Blönduvirkjunar.

Í rökstuðningi Þjóðskrár kemur fram að í greinargerð Landsvirkjunar með þessum útreikningi hafi m.a. komið fram að hann væri unnin með hliðsjón af úrskurðum yfirfasteignamatsnefndar í málum nr. 7/1984 og 12/1994. Í rökstuðningnum er einnig

rakið að í bréfi Landsvirkjunar til stefnda hafi komið fram að með vísan í greinargerðina hefði stofn til fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar, 775.296.000 kr., verið reiknaður til staðgreiðslu í október 1993.

Í rökstuðningi Þjóðskrár var aðferðinni sem beitt var til að meta stöðvarhúsið lýst á þann veg að byggingarkostnaður Landsvirkjunar á verðlagi októbermánaðar 1993 væri framreiknaður ásamt afskriftum. Reiknaður til verðlags í febrúar 2018 væri stofn til fasteignamats stöðvarhússins 2.218.550.000 kr. Innifalinn í fjárhæðinni væri hluti stöðvarhúss í aðkomugöngum og kapal- og lyftugöngum samkvæmt úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 12/1994. Svokallað aðkomuhús sem nú bæri sérstakt fasteignamat væri meðtalið í fjárhæðinni þar sem það væri hluti af aðkomugöngum og þjónaði bæði stöðvarhúsi og aflstöð.

Í rökstuðningi Þjóðskrár segir síðan að sú leiðrétting fasteignamatsins sem stefnanda var tilkynnt 13. janúar 2020 hafi byggst á kostnaðarútreikningi Þjóðskrár til bráðabirgða. Sá útreikningur hafi verið leiðréttur í skýrslu sem send var til Þjóðskrár 19. desember 2019. Ekki verður annað séð af gögnum málsins en að með þeirri skýrslu sem vísað er til í rökstuðningi Þjóðskrár að þessu leyti sé átt við greinargerð Landsvirkjunar frá í desember 2019 sem áður er vitnað til.

Í rökstuðningnum segir síðan að á grundvelli 24. gr. stjórnarsýslulaga hafi fasteignamatið verið endurskoðað og niðurstaðan tilkynnt stefnanda og stefnda Landsvirkjun með bréfi, dags. 28. apríl 2020.

Stefnandi undi ekki úrskurði Þjóðskrár Íslands frá 28. apríl 2020 og kærði úrskurðinn til yfirfasteignamatsnefndar með bréfi, dags. 15. júlí 2020. Gerði stefnandi aðallega þá kröfu að yfirfasteignamatsnefnd endurmæti fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar vegna árána 2018–2020. Til vara gerði stefnandi kröfu um að ákvörðun Þjóðskrár Íslands, dags. 28. apríl 2020, um fasteignamat framangreindrar fasteignar yrði felld úr gildi og lagt yrði fyrir Þjóðskrá Íslands að endurmeta fasteignina á grundvelli rétttra lagasjónarmiða.

Í stjórnarsýslukærunni vísaði stefnandi til þess að í rökstuðningi Þjóðskrár væri ekki gerð grein fyrir þeirri aðferðafræði sem Þjóðskrá viðhafði í reynd við endurmat stöðvarhússins, sbr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Tiltók stefnandi sérstaklega að því leyti að ekki hefði verið gerð grein fyrir því með hvaða hætti Þjóðskrá byggði á þeim útreikningum og greinargerðum sem Landsvirkjun lagði fram. Þá hefði ekki verið gerð grein fyrir því með hvaða hætti ætlaður stofnkostnaður væri uppreiknaður og hvað væri

átt við með afskriftum fyrir slíkan uppreikning. Þá vísaði stefnandi einnig til þess að hann teldi að aðferðafræðin sem Þjóðskrá byggði á samræmdist ekki réttum lagasjónarmiðum um fasteignamat, meðal annars þar sem taka ætti mið af tekjum af stöðvarhúsinu. Einnig taldi stefnandi að ekki væri hægt að undanþiggja stöðvarhúsið fasteignaskatti á grundvelli 3. tölul. 1.mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 um undanþágu rafveitna.

Stefndi Landsvirkjun skilaði umsögn sinni um kæru stefnanda til yfirfasteignamatsnefndar með bréfi, dags. 4. september 2020, en stefndi Þjóðskrá með bréfi, dags. 1. október 2020. Þá sendi stefnandi viðbótarathugasemdir til nefndarinnar með bréfi, dags. 12. október 2020.

Með bréfi, dags. 29. október 2020, beindi yfirfasteignamatsnefnd ákveðnum spurningum til Þjóðskrár. Var meðal annars óskað eftir upplýsingum um forsendur og útreikninga sem lögju til grundvallar gildandi brunabótamati stöðvarhússins og hvort litið væri ólíkt á hugtakið afskrifað endurstofnverð eftir því hvort um fasteigna- eða brunabótamat væri að ræða. Í svarbréfi Þjóðskrár, dags. 6. nóvember 2020, kemur fram að brunabótamatið hafi ekki verið hlutfallað með sama hætti og fasteignamatið og Landsvirkjun hafi verið upplýst um að brunabótamatið væri allt of hátt. Þá væri litið með sama hætti á afskrifað endurstofnverð hvort sem um fasteigna- eða brunabótamat væri að ræða.

Í bréfi Þjóðskrár var einnig svarað fyrirspurn yfirfasteignamatsnefndar um það hvernig fasteignamati á stöðvarhúsi annarra vatnsaflsvirkjana í landinu væri háttað og hversu stór hluti þess væri þá undanþeginn fasteignamati. Í svarbréfinu kom fram að sú aðferð sem notuð var við Blönduvirkjun, að reikna heildarkostnað virkjunar og hlutfalla hann í 36,48%, væri einsdæmi og ekki hefði fundist fullnægjandi skýring á því. Var lögmanni stefnanda gefinn kostur á að gera athugasemd við þessi svör. Þá spurðist yfirfasteignamatsnefnd fyrir um það í framhaldinu hvort staðsetning virkjunar hefði áhrif á verð, og mun Þjóðskrá hafa svarað því að svo væri ekki, sbr. tölvupóst 1. desember 2020.

Í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar frá 20. desember 2020 staðfesti nefndin úrskurð stefnda Þjóðskrár. Í úrskurðinum er rakið að samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001, sbr. 15. gr. laga nr. 83/2008, skuli skráð matsverð fasteignar vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma, sem ætla megi að eignin hefði í kaupum og sölum í febrúarmánuði næst á undan matsgerð, enda tæki hún gildi á tímabilinu 31. desember til loka febrúarmánaðar.

Í úrskurðinum er síðan vikið að því að ef gangverð fasteignar er ekki þekkt skuli matsverð samkvæmt 2. mgr. sömu greinar 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, nýtingarmöguleikum, hlunnindum, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufegurð og öðrum þeim atriðum sem kunnir að hafa áhrif á gangverð eignarinnar. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. sömu laga skuli svo við ákvörðun matsverðs samkvæmt 27. gr. eftir föngum finna tölfræðilega fylgni gangverðs við ýmsar staðreyndir um seldar eignir, svo sem stærð, gerð, búnað, stað o.s.frv., og sennilegt gangverð ákvarðað með útreikningum á grundvelli þeirra vísbendinga.

Í úrskurðinum er síðan rakið að stefndi Þjóðskrá Íslands hafi fyrst og fremst stuðst við þrjár aðferðir við mat á fasteignum; þ.e. markaðsaðferð, tekjuaðferð og kostnaðaraðferð. Allar þessar þrjár aðferðir hafi sama markmið, að ákvarða gangverð fasteignar umreiknað til staðgreiðslu miðað við nýtingu viðkomandi eignar á hverjum tíma, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001. Val á aðferð velti á þeim gögnum sem tiltæk eru hverju sinni.

Í úrskurðinum er síðan rakið að fyrir liggi að við endurmat Þjóðskrár Íslands á fasteignamati stöðvarhúss Blönduvirkjunar hafi verið stuðst við kostnaðaraðferð þar sem beitt var svokölluðu markaðsleiðréttu kostnaðarmati. Þeirri aðferð sé einkum beitt við mat á fasteignum þegar um mjög sérhæfð not er að ræða svo og þegar ekki er til staðar virkur markaður með þær eignir sem um ræðir. Slíkt mat byggist fyrst og fremst á því að reikna út byggingarkostnað þeirrar fasteignar sem meta á eða annarrar sambærilegrar fasteignar sem geti uppfyllt sömu þarfir að teknu tillit til afskrifta vegna aldurs og úreldingar, auk þess sem kaupsamningar séu nýttir eftir föngum til að meta samband byggingarkostnaðar og markaðsverðs. Fasteignamat þessara eigna sé samtala húsmats og lóðarmats, þar sem húsmat er reiknað eftir jöfnu þar sem stuðst er við ákveðna stuðla. Byggt sé á endurstofnverði húss að teknu tilliti til afskrifta (AEST), auk þess sem nýttir séu stuðlar sem annars vegar er ætlað að sýna markaðsverð ákveðinna húsagerða miðað við byggingakostnað þeirra og hins vegar staðsetningaráhrifum viðkomandi eigna.

Í úrskurðinum vísaði nefndin síðan til fyrri úrskurða sinna í málum nr. 17/2012 og 18/2012 en eins og þar kæmi fram hefði mest allt atvinnuhúsnæði á landinu áður verið metið með markaðsleiðréttu kostnaðarmati, þar sem útreikningar byggðust á gagnasöfnun og ítarlegum rannsóknum á fasteignamarkaði. Þá hefði verið gerður samanburður við aðrar sambærilegar eignir í þeim tilgangi að sjá hvort niðurstaða matsins væri í takti

við fasteignamat annarra eigna. Í áðurgreindum úrskurðum hefði yfirfasteignamatsnefnd talið að beiting markaðsleiðréttrar kostnaðaraðferðar við mat fasteigna væri í fullu samræmi við ákvæði 1. mgr. 28. gr. laga nr. 6/2001.

Í úrskurðinum segir síðan að eins og öðrum matsaðferðum Þjóðskrár Íslands sé markaðsleiðréttu kostnaðarmati ætlað að ákvarða gangverð viðkomandi eignar í samræmi við ákvæði 27. gr. laga nr. 6/2001. Mikilvægt sé að þeir matsstuðlar sem notaðir eru í fyrrgreindri matsaðferð taki tillit til og endurspegli þá þætti sem fram komi í 2. mgr. 27. gr. laganna þannig að gangverð viðkomandi eignar sé rétt metið og í samræmi við fasteignamat sambærilegra eigna.

Nefndin rekur síðan að orkumannvirki, þ.m.t. stöðvarhús virkjana, séu eðli málsins samkvæmt mjög sérhæfð mannvirki sem almennt verði ekki nýtt til annars en orkuframleiðslu. Þessi mannvirki séu þannig á margan hátt mjög ólík hefðbundnu atvinnuhúsnæði og nýtingamöguleikar takmarkaðir. Stöðvarhúsum virkjana sé fyrst og fremst ætlað að hýsa þær afl- og spennistöðvar svo og annan búnað sem nauðsynlegur sé til þeirrar raforkuframleiðslu sem þar eigi sér stað. Þessar eignir lúti almennt ekki virkum markaði, hvorki varðandi leigu né sölu, enda afar fátítt að þessi mannvirki séu leigð til þriðja aðila eða gangi kaupum og sölum. Staðsetning þeirra sé alla jafna fjarri þéttbýli og þá hafi staðsetning þeirra takmarkaða þýðingu þegar lagt sé mat á verðmæti þeirra. Með hliðsjón af því verði að telja að orkumannvirki, þ.m.t. stöðvarhús virkjana, falli illa að þeim matsforsendum sem liggi til grundvallar markaðs- og tekjuaðferð Þjóðskrár Íslands við ákvörðun á fasteignamati eigna. Síðan segir í úrskurðinum:

„Að mati yfirfasteignamatsnefndar verður að telja að kostnaðaraðferðin sé sú matsaðferð sem eigi að gefa hvað skýrustu myndina af gangverði stöðvarhúss Blönduvirkjunar samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001. Með hliðsjón af því að sú matsaðferð grundvallast m.a. á því að framreikna byggingarkostnað viðkomandi mannvirkis er eðlilegt að kallað sé eftir ítarlegum upplýsingum frá eiganda mannvirkisins, Landsvirkjun, um byggingarkostnað stöðvarhússins. Verður að ætla að Þjóðskrá Íslands hafi að fengnum þeim upplýsingum lagt mat á útreikninga Landsvirkjunar að svo miklu leyti sem stofnuninni er það unnt og með hliðsjón af verkferlum stofnunarinnar við mat á fasteignum. Þá gerir fyrrgreind matsaðferð ráð fyrir því að matsstuðlar séu nýttir til að auka nákvæmni matsins en þeim er m.a. ætlað að endurspegla þá þætti sem sérstaklega eru tilgreindir í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001 og sem ber að hafa til hliðsjónar við matið.“

Í úrskurðinum kemur síðan fram að staðfest hafi verið af hálfu Þjóðskrár Íslands að fasteignamat stöðvarhúsa virkjana sé nú reiknað með sambærilegum hætti á landinu öllu. Sú aðferð sem áður var notuð í tilviki stöðvarhúss Blönduvirkjunar, þ.e. að reikna út heildarkostnað virkjunarinnar og hlutfalla hann síðan niður á einstaka hluta hennar, hafi verið einsdæmi, þar sem þá hafi ekki verið stuðst við sömu forsendur og útreikninga og varðandi stöðvarhús annarra virkjana. Þetta hafi nú verið leiðrétt með því endurmati sem gert hafi verið á stöðvarhúsi Blönduvirkjunar í apríl 2020. Er síðan lýst þeirri afstöðu yfirfasteignamatsnefndar að eins og beitingu á markaðsleiðréttu kostnaðarmati hafi verið háttað við endurmat á stöðvarhúsi Blönduvirkjunar, fastanúmer 213-7466, matshluti 05, gefi matið hvað skýrustu myndina af gangverði eignarinnar, sbr. 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001.

Í úrskurðinum er síðan rakið að samkvæmt lögum nr. 6/2001 skuli meta öll mannvirki til fasteignamats að undanskildum þeim fasteignum sem sérstaklega séu tilgreindar í 26. gr. þeirra laga. Í 3. tölul. lagagreinarinnar segi að rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum, séu undanþegnar fasteignamati en meta skuli eftir venjulegum reglum hús sem reist eru yfir aflstöðvar og spennistöðvar og þær lóðir sem þau standa á. Í lögum nr. 6/2001 sé ekki að finna skilgreiningu á því hvað sé rafveita. Undanþáguákvæðið hafi komið til sérstakrar skoðunar í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar 2. janúar 1985 í máli nr. 7/1984 og þar hafi verið gerður greinarmunur á aflstöð, sem ekki bæri að taka til fasteignamats, og húsi sem reist væri yfir afl- og spennistöðvar og þeim lóðum sem þær stæðu á sem skyldu metin fasteignamati. Stöðvarhús hafi verið skilgreint í þrengri merkingu en aflstöð og aðeins stöðvarhúsið metið í fasteignamati. Stöðvarhúsið hafi verið talið frá snigilgólfi, þ.e. frá efra gólfi í stöðvarhúsi áður en niðursetning véla hefst ásamt áföstum þjónustubyggingum. Í tilvitnaða úrskurðinum hafi jafnframt komið fram að ekki bæri að taka með í fasteignamati stöðvarhúsa ýmsan búnað ásamt undirstöðum. Byggt hafi verið á sömu sjónarmiðum í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar 25. janúar 1995 nr. 12/1994, en sá úrskurður varðaði stöðvarhús Blönduvirkjunar. Síðan segir í úrskurði nefndarinnar:

„Þrátt fyrir að umtalsverðar breytingar hafi orðið hér á landi á síðustu árum, m.a. varðandi vinnslu, flutning, dreifingu og viðskipti með raforku hér á landi þ. á m. með setningu raforkulaga nr. 65/2003, er til þess að líta að ekki hafa verið gerðar breytingar á 3. tl. 26. gr. laga nr. 6/2001 þar sem fram kemur að rafveitur skuli undanþegnar fasteignamati. Ákvæði þess efnis hafa verið í lögum íslenskum lögum um mjög langa hríð, m.a. í lögum nr. 94/1976 um skráningu og

mat fasteigna, og hefur löggjafinn ekki séð ástæðu til að víkja frá því að rafveitur séu undanþegnar fasteignamati.

Að mati yfirfasteignamatsnefndar er ekkert fram komið í máli þessu sem gefur tilefni til að víkja frá þeim sjónarmiðum er fram koma í fyrrgreindum úrskurðum nefndarinnar í málum nr. 7/1984 og 12/1994 varðandi túlkun á ákvæði um að rafveitur skuli undanþegnar fasteignamati.“

III.

Málsástæður stefnanda

Stefnandi byggir á því að ákvörðun stefnda Þjóðskrár Íslands um fasteignamat stöðvarhússins hafi ekki verið í samræmi við gildandi löggjöf og aðferðafræði sem byggð verður á henni. Þá hafi yfirfasteignamatsnefnd ýmist sleppt umfjöllun eða ekki fjallað með nægilegum hætti í úrskurði sínum um þá ágalla sem stefnandi benti á. Byggt sé á því að ekki hafi verið gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og rannsóknarreglum laga nr. 6/2001 sem eiga við um fasteignamat, sbr. einkum 28. og 29. gr.

Um annmarka á rannsókn

Stefnandi bendir í þessu samhengi á að samkvæmt úrskurði Þjóðskrár, dags. 28. apríl 2020, hafi greinargerð stefnda Landsvirkjunar, Blönduvirkjun stöðvarhús, og fylgiskjöl 1 og 2 með henni frá nóvember 2019 myndað grundvöllinn að fasteignamati stefnda Þjóðskrár á stöðvarhúsinu. Vísar stefnandi að þessu leyti til bréfs Landsvirkjunar til Þjóðskrár, dags. 20. desember 2019. Í greinargerðinni komi fram sundurliðun raunkostnaðar verktakasamninga á þeim hlutum stöðvarhúss sem stefndi Landsvirkjun telur að falla eigi undir fasteignamat í ljósi úrskurða yfirfasteignamatsnefndar nr. 7/1984 og 12/1994 og byggingartæknilegar upplýsingar, s.s. teikningar mannvirkisins.

Stefnandi telur að Þjóðskrá hafi ekki viðhaft raunverulega rannsókn á því hvort gögn stefnda Landsvirkjunar væru rétt. Stefnandi telur eðlilegt að stefndi Þjóðskrá hafi kallað bæði eftir fjárhagslegum og byggingarfræðilegum upplýsingum frá eiganda mannvirkis, en óforsvaranlegt sé að slíkar upplýsingar hafi verið lagðar til grundvallar án endurskoðunar á réttmæti þeirra og samræmi við aðferðafræði fasteignamats. Af hálfu stefnanda er viðurkennt að í ljósi umfangs málsins sé óraunhæft að allir þættir greinargerðar Landsvirkjunar hefðu verið endurskoðaðir. Stefnandi telur þó að rannsaka hefði mátt réttmæti og forsendur með „stikkprufum“ á einstökum byggingarþáttum og bera saman við matsaðferðir stefnda Þjóðskrár.

Stefnandi bendir í þessu samhengi á nokkur atriði sem hann telur hafa gefið sérstakt tilefni til rannsóknar. Til dæmis hafi Fasteignamat ríkisins byggt á því 7. mars 1996 að álagningarhæfur hluti stöðvarhússins, 36,48%, væri 928.240.000 kr. miðað við 1. desember 1993. Samkvæmt nýjum útreikningum stefnda Landsvirkjunar hafi mats-hæfur hluti miðað við verðlag október 1993 verið 775.296.000 kr. Í báðum tilvikum hafi því verið lýst yfir að verið væri að fylgja aðferðum sem leiða mætti af úrskurði yfir-fasteignamatsnefndar nr. 12/1994 og varðaði stöðvarhús Blönduvirkjunar. Stefnandi telur óskiljanlegt hvernig ákvörðun álagningarhæfs hluta stöðvarhúss 1996, sem hvíldi beinlínis á úrskurði nr. 12/1994, feli í sér verulega hærra mat en útreikningar og túlkun stefnda Landsvirkjunar á sama úrskurði 25 árum síðar. Sú staða hefði í öllu falli verið tilefni til sérstakrar rannsóknar stefnda Þjóðskrár á mismun á aðferðafræði og útreikningum.

Þá hafi stefnda Þjóðskrá borið að skoða eignina, sérstaklega í ljósi matsaðferða sem viðhafðar eru þegar þarf að fjalla um eðlilegar afskriftir vegna endurstofnverðs eldri bygginga. Stefndi Þjóðskrá virðist ekki heldur hafa viðhaft rannsókn á því hvort aðferðafræði stefnda Landsvirkjunar samræmdist þeim aðferðum sem stofnunin starfar nú eftir og hefur skilgreint og lýst í ársskýrslum. Stefnandi vísar í því sambandi til þess að Þjóðskrá hafi skilgreint hvaða byggingarþættir féllu undir hugtakið endurstofnverð (EST) og afskrifað endurstofnverð (AEST). Þjóðskrá hafi hins vegar ekki rannsakað hvort eða hvernig greinargerð stefnda Landsvirkjunar samræmdist þeim aðferðum. Stefnandi telur m.a. ljóst að þar sé að engu leyti vikið að fjármagnskostnaði á byggingar-tíma og óvissa sé um hvort tekið sé tillit til verkkaupakostnaðar eða hvort áætlanir stefnda Landsvirkjunar um hann séu forsvaranlegar. Stefnandi telur hvað skýrasta brot á rannsóknarreglum felast í því að ekki hafi verið gætt að 2. mgr. 29. gr. laga nr. 6/2001 um að tryggja samræmingu í matsstörfum og samræmingu upplýsinga sem máli skipta við framkvæmd mats.

Stefnandi telur upphaflegan rökstuðning stefnda Þjóðskrár frá 9. júní 2020 staðfesta framangreind sjónarmið. Þar sé vægi gagna frá stefnda Landsvirkjun staðfest og vísað til þess að beitt sé aðferðafræði sem sé „framreiknaður byggingarkostnaður Landsvirkjunar á verðlagi októbermánaðar 1993 ásamt afskriftum“. Stefnandi telur rökstuðninginn það fáorðan að hann samræmist ekki 22. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Rökstuðningurinn virðist jafnframt staðfesta að engin rannsókn hafi farið fram hjá Þjóðskrá á gögnum frá Landsvirkjun og málsmeðferð stofnunarinnar hafi einskorðast við

framreikning vísitölu og beitingu afskriftarhlutfalla á fjárhæð samkvæmt útreikningum stefnda Landsvirkjunar.

Stefnandi bendir í þessu samhengi á að Þjóðskrá hafi veitt ítarlegri upplýsingar um aðferðafræðina sem stofnunin kvað fasteignamatið byggja á við meðferð málsins hjá yfirfasteignamatsnefnd. Í úrskurði nefndarinnar sé fallist á að stefnda Þjóðskrá hafi verið rétt að beita svokölluðu markaðsleiðréttu kostnaðarmati, sem byggist á endurstofnverði húss að teknu tilliti til afskrifta, svonefndu AEST. Niðurstaða nefndarinnar varði hins vegar ekki endurskoðun á tölulegum gögnum og nefndin fjalli ekki um þá ágalla sem bent var á í málsmeðferð Þjóðskrár, t.d. um að Þjóðskrá hefði ekki tekið neitt tillit til fjármagnskostnaðar á byggingartíma og ekki rannsakað réttmæti upplýsinga eða áætlana stefnda Landsvirkjunar um kostnaðarþætti. Úrskurður yfirfasteignamatsnefndar geti því ekki bætt úr þeim ágöllum sem legið hafi fyrir eftir málsmeðferð stefnda Þjóðskrár.

Stefnandi telur auk þess að gengið sé út frá því í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar að Þjóðskrá hafi kallað eftir gögnum frá eiganda mannvirkis og síðan lagt mat á útreikninga Landsvirkjunar að fengnum þeim upplýsingum að svo miklu leyti sem stofnuninni hafi verið það unnt og með hliðsjón af verkferlum stofnunarinnar við mat á fasteignum. Stefnandi telur þessa ályktun hins vegar ekki standast. Ekkert hafi komið fram um endurskoðun stefnda Þjóðskrár á gögnum frá stefnda Landsvirkjun. Í útreikninga stefnda Landsvirkjunar hafi einnig vantað liði sem almennt falli undir endurstofnverð eigna samkvæmt verkferlum Þjóðskrár og stefnandi vísaði til fyrir nefndinni. Þá hefði stefnda Þjóðskrá verið unnt að bera nýja útreikninga stefnda Landsvirkjunar saman við þau gögn sem lágu til grundvallar við fasteignamat eignarinnar 1996.

Endurmat eignar var ekki í samræmi við lög

Stefnandi byggir á því að þegar endurmat eignar fer fram samkvæmt 31. gr. laga nr. 6/2001 skuli byggt á gildandi rétti og gætt samræmis við þær matsaðferðir sem leiddar verða af gildandi löggjöf. Rangt sé að byggja á þeirri löggjöf eða matsaðferðum sem voru taldar eiga við þegar fasteign var fyrst metin til fasteignamats. Stefnandi vísar til þess að aðferðafræðin sem Þjóðskrá beiti og birtist í greinargerð stefnda Landsvirkjunar á stjórnsýslustigi virðist þeirri aðferð sem notuð hafi verið gagnrýnislaust við fasteignamat stöðvarhúsa virkjana í áratugi. Þjóðskrá hafi hins vegar ekki gætt að því að lög um skráningu og mat fasteigna hafa tekið breytingum, t.d. efnisregla 2. mgr. 27. gr. laganna. Þá hafi orðið veruleg breyting á þróun aðferða við að meta endurstofnverð og þýðingu

tekna af eign. Ekki sé því sjálfgefið að úrskurðir yfirfasteignamatsnefndar nr. 7/1984 og 12/1994 sem vísað er til í úrskurðinum hafi fordæmisgildi.

Stefnandi vísar sérstaklega til þess að úrskurðir YFN nr. 7/1984 og 12/1994 varði það hvaða byggingarhlutar séu metnir. Þar sé hins vegar ekki fjallað um aðferðir við greiningu á endurstofnverði eða byggingarkostnaði. Þaðan af síður verði leitt af úrskurðunum hvernig meta skuli endurstofnverð samkvæmt núgildandi löggjöf og aðferðum sem stefndi Þjóðskrá segi að stofnunin fylgi almennt.

Stefnandi telur ljóst að meginreglu 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001 um að skráð matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma, sem ætla megi að eignin hefði í kaupum og sölum í febrúarmánuði næst á undan matsgerð verði ekki beitt um stöðvarhús virkjunar. Slíkt hús sé í raun hluti af fasteignaheild virkjunar, og sérstakt gangverð eins mannvirkis verði varla greint á grundvelli kaupsamninga.

Stefnandi telur að 2. mgr. 27. gr. eigi betur við þegar ákveða eigi matsverð virkjunar, sbr. breytingalög nr. 83/2008. Í ákvæðinu komi fram að sé gangverð fasteignar ekki þekkt skuli matsverð ákveðið eftir bestu fánægri 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.

Stefnandi vísar til þess að meginbreyting ákvæðisins samkvæmt breytingalögum nr. 83/2008 hafi verið að taka skuli tillit til tekna af eign við fasteignamat. Á grundvelli ákvæðisins hafi orðið veruleg breyting á aðferðafræði við fasteignamat og sérstök tekjumatsaðferð tekin upp, sbr. m.a. skýrslu stefnda Þjóðskrár um fasteignamat 2017, bls. 29–38. Ákvæði 2. mgr. 27. gr. feli jafnframt í sér jafnræðisreglu sem gæta verði að.

Stefnandi byggir á því að við fasteignamat á stöðvarhúsi virkjunar beri að taka mið af tekjum sem skapist af nýtingu eignarinnar. Með slíkri aðferðafræði sé m.a. hægt að gæta að samræmi fasteignamats stöðvarhúsa virkjana eftir stærð virkjana og orkuframleiðslu þeirra. Með beitingu markaðsleiðrétts kostnaðarmats, eins og byggt var á í málinu, sé hins vegar með engu móti tekið tillit til tekna sem stöðvarhús virkjana standa undir. Með tengingu fasteignamatsaðferðar við tekjur verði fasteignamat stöðvarhúsa virkjana einnig í meira samræmi við meginreglu 1. mgr. 27. gr. um gangverð, enda hafi gangverð virkjana og einstakra eigna sem þeim fylgja eðli máls samkvæmt frekar

tengingu við orkuframleiðslu virkjunar en byggingarkostnað stöðvarhúss. Stefnandi vísar í þessu efni til samantektar á fasteignamati stöðvarhúsa 13 virkjana.

Bent er að stefndi Þjóðskrá hafi m.a. þróað sérstaka matsaðferð fyrir ráðstefnu- og tónlistarhús, sem sé sjaldgæfari tegund eigna en stöðvarhús virkjana. Ráðstefnu- og tónlistarhús hafi ákveðna sérstöðu, eins og stöðvarhús, sem réttlæti sérstaka matsaðferð vegna slíkrar eignategundar. Rök um nauðsyn breytinga á aðferðum við fasteignamat stöðvarhúsa virkjana verði einnig byggð á raforkulögum nr. 65/2003, sem fólu í sér að raforkuframleiðsla færi fram í samkeppnisumhverfi.

Ákvörðun fasteignamats samræmist ekki matsaðferðinni sem lýst var yfir að stefndu hefðu byggt á

Stefnandi byggir loks á því að ef leggja á til grundvallar að meta skuli stöðvarhús virkjana eftir aðferð markaðsleiðréttis kostnaðarmats, eins og stefndi Þjóðskrá í yfir og staðfest var af yfirfasteignamatsnefnd, hafi þeirri aðferð ekki verið fylgt í samræmi við almennar reglur og verkferla stefnda Þjóðskrár, eins og þær voru árin 2018–2020.

Byggt er á því að matsaðferðir sem stefndi Þjóðskrá byggir á og kynnir í opinberum gögnum feli í sér reglubundna aðferð við mat á einstökum fasteignum, sem eigi að þjóna því markmiði að fasteignamat samræmist 27. gr. laga nr. 6/2001. Umfjöllun um matsaðferðir komi fram í árlegum skýrslum um fasteignamat og brunabótamat. Þýðing matsaðferða sem stefndi Þjóðskrá kynnir í ársskýrslum byggist m.a. á 2. mgr. 29. gr., en matsaðferðir og verkferlar séu stjórnþæki stefnda Þjóðskrár til að tryggja samræmingu í matsstörfum og samræmingu upplýsinga sem máli skipta við framkvæmd mats. Stofnuninni sé ekki heimilt að víkja frá þeim aðferðum sem hún starfar eftir nema önnur aðferð leiði til fasteignamats sem gefi gleggri mynd af líklegu gangverði, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 477/2015.

Stefnandi vísar til þess að í skýrslu Þjóðskrár um fasteignamat 2017 sé m.a. fjallað um lagagrundvöll fasteignamats og fræði í köflum 3 og 4. Í kafla 7.1 sé fjallað um endurstofnverð, sbr. bls. 38, þar sem fram komi að endurstofnverð sé undirstaða markaðsleiðréttis kostnaðarmats. Jafnframt komi þar fram að auk þess að endurreikna endurstofnverð árlega sé afskrifað endurstofnverð reiknað. Þá sé vísað til skýrslu stefnda Þjóðskrár um brunabótamat 2016, til nánari upplýsingar um endurstofnverð og afskriftir.

Af hálfu stefnanda er einnig vísað til þess að í skýrslu Þjóðskrár um brunabótamat 2016 sé að finna ítarlega lýsingu á matsaðferðum endurstofnverðs, sem séu að hluta til

sameiginlegar varðandi brunabótamat og fasteignamat á grunni markaðsleiðrétts kostnaðarmats, sjá bls. 8. Ljóst sé að vegna sérstöðu stöðvarhúss Blönduvirkjunar hafi verið beitt svokallaðri handmatsaðferð, til að greina endurstofnverð, og byggt á upplýsingum frá eiganda mannvirkis, sbr. kafla 2.4 og 5. Í kafla 5 sé matinu m.a. lýst þannig að forsendur magnreikninga séu yfirleitt byggingarnefndarteikningar. Þó sé í einstaka tilfellum einnig farið eftir verkfræðiteikningum og ef til vill upplýsingum frá byggingaraðila eða eiganda, ef bygging er mjög flókin eða sérstök.

Stefnandi telur ljóst að við mat á stöðvarhúsi Blönduvirkjunar hafi stefndi Þjóðskrá byggt í meiri mæli á upplýsingum frá byggingaraðila en yfirlýst aðferðafræðigeri ráð fyrir. Þetta ætti að leiða til þess að gera yrði sérstakar kröfur til þess kannað yrði hvort upplýsingarnar væru réttar, sbr. það sem fyrr segir um málsmeðferð. Á bls. 9–10 í kafla 2.2 í skýrslu um um brunabótamat 2016 sé meginatriðum endurstofnverðs lýst en þar komi fram að þeir þættir sem þar falli undir séu efni (miðað við innkaupsverð, flutning innan svæðis og eðlilega rýrnun) og vinnuliðir (launagreiðslur samkvæmt eðlilegum launatöxtum ásamt launatengdum gjöldum miðað við meðalaðstæður á vinnu-markaði). Þá falli þar undir vélaliðir (verðlagðir nægilega hátt til að standa undir afskriftum, rekstri og eðlilegri ávöxtun) aðstaða á byggingarstað (vinnuskúrar, plön, byggingarkranar og fleira), hönnun arkitekta og verkfræðinga, eftirlit á byggingartíma stjórnunarkostnaður verktaka og verkkaupa, tryggingar og fjármagnskostnaður á byggingartíma og fullur virðisaukaskattur. Hins vegar séu undanskildir þættir á borð við opinber gjöld, lóðarfrágang, flutningskostnað í dreifbýli, ferðir og uppihald utan þjónustusvæðis og aukakostnaður vegna vetrarvinnu o.fl.

Stefnandi telur ljóst að þessum liðum sem eiga að vera hluti endurstofnverðs hafi verið sleppt í útreikningum stefnda Landsvirkjunar, þeir vanáætlaðir og í öðrum tilfellum sé óvissa um réttmæti fjárhæða sem byggt var á.

Um fjármagns- og verkkaupakostnað á byggingartíma

Stefnandi byggir á því að í greinargerð stefnda Landsvirkjunar, sem er grundvöllur fasteignamats stöðvarhússins, sé ekki tekið tillit til fjármagnskostnaðar á byggingartíma, sbr. töflu á bls. 8 í fylgiskjali I. Samkvæmt aðferðum stefnda Þjóðskrár taki fjármagnskostnaður á byggingartíma mið af því hversu langur byggingartíminn sé. Stefnandi telur að vegna langs byggingartíma virkjana, eins og Blönduvirkjunar, megi gera ráð fyrir töluvert meiri fjármagnskostnaði, sem gæti verið 10–15% samkvæmt

almennum viðmiðum. Raunverulegur fjármagnskostnaður á byggingartíma kunni að hafa verið ennþá hærri, sbr. svar iðnaðarráðherra á Alþingi, 164. mál á 121. löggjafarþingi.

Stefnandi bendir einnig á að í greinargerð stefnda Landsvirkjunar felist samantekt á kostnaði vegna verksamninga vegna stöðvarhúss Blönduvirkjunar miðað við hluta sem meta skal samkvæmt skýringum Landsvirkjunar á úrskurðum yfirfasteignamatsnefndar nr. 7/1984 og 12/1994. Ofan á þá kostnaðarliði sé bætt 15% álagi vegna kostnaðar af hönnun og umsjón. Kostnaðarliðurinn sé því í raun 13% af heildarbyggingarkostnaði.

Stefnandi telur að Þjóðskrá hafi ekki rannsakað hvort þessi áætlun sé réttmæt og óvíst hvort áætlunin sé forsvaranleg í ljósi umfangs framkvæmdarinnar. Liðurinn hönnun og umsjón geti fallið undir endurstofnverð. Hins vegar virðist í útreikningum stefnda Landsvirkjunar ekki verið gert ráð fyrir þáttum á borð við aðstöðu á byggingarstað, stjórnunarkostnaði verkkaupa og tryggingum á byggingartíma.

Að mati stefnanda fá sjónarmið um að verkkaupakostnaður sé óraunhæfur og vanmetinn m.a. stuðning í skýrslu Orkustofnunar 1986, Virkjanalíkan Orkustofnunar. Í þessari skýrslu komi fram endurskoðuð kostnaðaráætlun fyrir Blönduvirkjun. Verktakakostnaður sé þar áætlaður 4.079 milljónir, en hönnunar-, umsjónar og undirbúningskostnaður 875 milljónir. Kostnaðurinn er 17,6% og þyrfti að reikna 21,4% álag á verktakakostnað ef reikna ætti verkkaupakostnað ofan á verktakakostnað eins og stefndi Landsvirkjun gerir í útreikningum sínum.

Stefnandi telur grundvöll fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar, sem hvíli á einhliða upplýsingagjöf frá eiganda mannvirkisins, með öllu óforsvaranlegan með tilliti til almennra matsaðferða stefnda Þjóðskrár og jafnræðissjónarmiða. Kostnaðarliðum sem eigi undir endurstofnverð sé almennt sleppt eða þeir vanáætlaðir.

Stefnandi hefur vegna málsins kallað eftir gögnum vegna fasteignamats á nýlegum virkjunum, sbr. gögn vegna Búrfellsvirkjunar II og Búðarhálsvirkjunar. Aðferðafræði fasteignamats á grundvelli gagna frá eiganda mannvirkis virðist sambærileg, m.a. um þann þátt að fjalla ekki um fjármagnskostnað og að reikna 15% álag á verktakakostnað til að finna umsjónar- og hönnunarkostnað. Slíkt réttlæti þó ekki ranga framkvæmd vegna máls þessa enda beri að líta til almennra matsaðferða stefnda Þjóðskrár sem þjóna því markmiði að fasteignamat endurspegli gangverð.

Um afskriftir

Stefnandi vísar til þess í skýrslu stefnda Þjóðskrár um brunabótamat 2016 og afskriftarlíkani og töflu um grunn endurstofnverðs og útreikning á afskrifuðu endurstofnverði sem leiði til fasteignamats árin 2018–2020, og birt sé í athugasemdum Þjóðskrár til yfirfasteignamatsnefndar, sé afskrifað endurstofnverð í öllum tilvikum 81,6% af endurstofnverði sem sýni afskriftarhlutfall.

Stefnandi vísar til þess að stefndi Landsvirkjun hafi ekki lagt fram neinar upplýsingar um ástand stöðvarhússins. Ekki liggi fyrir nein viðhaldseinkunn á eign eða skoðun á vegum stefnda Þjóðskrár. Forsendur afskrifta séu því órökstuddar. Stefnandi telur að þegar um sé ræða eignir sem ekki séu metnar eftir eiginlegu gangverði en hafa í grunninn sama notagildi og skapa sömu tekjur og í upphafi samræmist aðferðafræði stefnda Þjóðskrár um beitingu afskrifta ekki 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001.

Gildi og þýðing undanþágu frá fasteignamati vegna stöðvarhúss virkjunar

Þá byggir stefnandi á því að fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar eigi að ná til alls mannvirkisins og varða þrennt. Í fyrsta lagi að 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 eigi ekki við um stöðvarhús Blönduvirkjunar, sem er ekki rafveita. Í öðru lagi verði að vefengja fordæmisgildi úrskurða yfirfasteignamatsnefndar nr. 7/1984 og 12/1994 um afmörkun þess sem fellur undir fasteignamat samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001. Í þriðja lagi feli 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 í sér ólögsmæta ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

Stefnandi telur að meta eigi stöðvarhús Blönduvirkjunar í heild til fasteignamats þar sem húsið sé ekki rafveita í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001. Ákvæðið sé enn fremur undantekningarregla og almenn lögskýringarsjónarmið leiði til þess að regluna bera að skýra þröngt. Stefnandi vísar jafnframt til orðalagsskýringar og að starfsemi í raforkuframleiðslu, sem sé ótengd dreifingu raforku til almennings eða annarra notenda, geti ekki talist rafveita. Þá verði einnig að líta til stöðu undanþágureglunnar gagnvart reglum um ríkisaðstoð við lögskýringu. Stefnandi vefengir í því sambandi úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í málum nr. 7/1984 og 12/1994. Skýring 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 hafi ekki fengið umfjöllun dómstóla og stefnandi vefengir að niðurstöður úrskurðanna séu réttar um skýringu þess hvernig meta skuli stöðvarhús eftir venjulegum reglum. Stefnandi byggir á því að undanþáguregla 3.

tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 um skráningu og mat fasteigna og staða fasteignamats sem skattstofns fasteignaskatts samkvæmt lögum nr. 4/1995 um tekjustofna sveitarfélaga feli í sér óheimila ríkisaðstoð, sbr. 61. gr. sammingsins um Evrópska efnahagssvæðið, vegna stöðu raforkuframleiðslu gagnvart reglum um innri markað. Undanþágureglan leiðir til þess að einungis lítið brot af fasteignafjárfestingu raforkuframleiðenda sé fasteignametin og skattlögð með sambærilegum hætti og aðrir atvinnuvegir. Stefnandi byggir á því að vegna þessa ólögmætis beri að meta stöðvarhús Blönduvirkjunar í heild til fasteignamats.

Málsástæður stefnda Þjóðskrár Íslands

Stefndi telur sig hafa metið virkjunina í fullu samræmi við núgildandi löggjöf og það hafi m.a. verið staðfest með úrskurði yfirfasteignamatsnefndar. Stefnandi starfi eftir þeim lögum sem gilda hverju sinni og telur stofnunin þá matsaðferð sem stuðst var við vera best til þess fallna að finna fasteignamat Blönduvirkjunar.

Stefndi kveður Þjóðskrá Íslands beita þremur aðferðum við ákvörðun fasteignamats á grundvelli 27. og 28. gr. laga nr. 6/2001 og það ráðist af aðgengi að upplýsingum hvaða aðferð sé líklegust til að varpa ljósi á markaðinn. Allt séu þetta mismunandi leiðir að sama marki, að meta gangverð fasteignar. Með fullkomnum upplýsingum gefi allar þrjár aðferðirnar sama gangverð, en val Þjóðskrár Íslands á matsaðferð fari eftir því hvaða gögn eru tiltæk hverju sinni og eru líklegust til þess að skila réttlátri matsniðurstöðu sem endurspeglar markaðsverðmæti eignarinnar.

Stefndi telur að líta verði til þess að Þjóðskrá Íslands hafi víðtækar heimildir til að finna út gangvirði eigna með hliðsjón af 27. og 28. gr. laga nr. 6/2001. Þannig sé flest allt íbúðarhúsnæði metið samkvæmt markaðsaðferð, þar sem nægjanleg gögn og rannsóknir á markaði leiði til tölfræðilegrar marktækrar niðurstöðu og því sé hægt að ákvarða gangverð út frá söluverði. Fyrir aðrar eignir en íbúðareignir liggi ekki fyrir nægjanlegir kaupsamningar til þess að hægt sé að setja þær í markaðsmat sem væri þó ákjósanlegast. Þannig þyki tekjaaðferð eiga best við um það atvinnuhúsnæði sem algengt er að keypt sé til útleigu og þar sem virkur leigumarkaður er, þ.e. þegar fyrir liggja upplýsingar um markaðsleiguverð. Þessi aðferð byggir á greiningu á sambandi markaðsleiguverðs við eiginleika fasteignarinnar. Er þá reiknað með að framtíðartekjumöguleikar fasteignar ákvarði verðmæti hennar.

Fasteignamat sérhæfðra mannvirkja lúti hins vegar almennt matsaðferð sem kallast markaðsleiðrétt kostnaðarmat. Markaðsleiðrétt kostnaðarmat feli m.a. í sér mat á byggingarkostnaði einstakra hluta mannvirkis ásamt kostnaði við uppsetningu á þeim hlutum. Nánar tiltekið byggir aðferðin á framreiknuðum byggingarkostnaði að teknu tilliti til afskrifta.

Þar sem verið var að endurmeta stöðvarhús virkjunar óskaði Þjóðskrá eftir upplýsingum frá Landsvirkjun sem eiganda um kostnað við byggingu stöðvarhússins. Gögn Landsvirkjunar voru ekki notuð gagnrýnislaust eins og stefnandi heldur fram heldur var farið yfir þau gaumgæfilega, t.a.m. varðandi framreikniaðferðir. Einnig liggur fyrir í gögnum málsins að Landsvirkjun fékk verkfræðistofuna Verkís til að sannreyna eldri magntölur. Því beri að halda til haga að þessi aðferðafræði sé venjubundin, þ.e. að upplýsingarnar komi frá eiganda mannvirkisins eða viðkomandi sveitarfélagi. Yfirleitt séu jafnframt teknar svokallaðar „stikkprufur“ eins og stefnandi vísar til og aðrar virkjanir skoðaðar og notaðar til viðmiðunar til að staðreyna uppgefnar upplýsingar, með því að meta sambærilega hluti.

Í úrskurði sínum 3. desember 2020, vísar yfirfasteignamatsnefnd til þess að þar sem kostnaðaraðferð grundvallist meðal annars á því að framreikna byggingarkostnað viðkomandi mannvirkis sé eðlilegt að kalla eftir ítarlegum upplýsingum frá eiganda mannvirkisins, Landsvirkjun, um byggingarkostnað stöðvarhússins. Var það jafnframt mat yfirfasteignamatsnefndar að ætla megi að Þjóðskrá hafi að fengnum þessum upplýsingum lagt sitt mat á útreikninga Landsvirkjunar að svo miklu leyti sem stofnuninni er það unnt og með hliðsjón af verkferlum stofnunarinnar við mat á fasteignum. Þá geri kostnaðaraðferðin ráð fyrir því að matsstuðlar séu nýttir til að auka nákvæmni matsins en þeim sé m.a. ætlað endurspegla þá þætti sem sérstaklega eru tilgreindir í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001 og sem ber að hafa til hliðsjónar við matið.

Hvað varðar málsástæðu stefnanda um að Þjóðskrá hafi borið að skoða eignina þá er þess að geta að stöðvarhús Blönduvirkjunar er í raun ekkert frábrugðið öðrum stöðvarhúsum. Samkvæmt 10. mgr. 2. gr. laga um brunatryggingar nr. 48/1994 er Þjóðskrá heimilt að reikna brunabótamat (þ.e. endurstofnverð eða byggingarkostnað) án skoðunar. Samkvæmt ákvæðinu skuli útreikningur þessi gerður á grundvelli upplýsinga sem fyrir liggja í fasteignaskrá og í öðrum þeim gögnum sem Þjóðskrá kann að hafa yfir að ráða. Í tilviki stöðvarhúss Blönduvirkjunar var notaður ferill Þjóðskrár fyrir efnislegar afskriftir. Byggist hann á aldri byggingar og eðlilegum líftíma þeirra byggingarefna sem

notuð eru í byggingunni. Ef viðhald er eðlilegt, sem ætla má að sé í þessu tilviki, sé ástandsskoðun óþörf.

Þeirri málsástæðu stefnanda um að rökstuðningur Þjóðskrár standist ekki 22. gr. stjórnsýslulaga er hafnað. Stefndi hafi veitt ítarlegan rökstuðning þar sem farið var yfir forsögu málsins, þá matsaðferð sem stofnunin beitir og hvernig hún var notuð í tilviki Blönduvirkjunar.

Stefndi mótmælir einnig þeirri málsástæðu að þess hafi ekki verið gætt við fasteignamat Blönduvirkjunar að lög um skráningu og mat hafi breyst, t.d. efnisregla 2. mgr. 27. gr. og lög nr. 83/2008 því hafi stefnda borið að taka tillit tekna af stöðvarhúsinu við fasteignamat. Stefndi ítrekar að endurmatið samræmist lögum um skráningu og mat fasteigna og að það byggi á kostnaðaraðferð sem ítrekað hafi verið stuðst við þegar kemur að fasteignamati á orkumannvirkjum, s.s. stöðvarhúsum virkjana. Er þessi niðurstaða endanlega staðfest með úrskurði yfirfasteignamatsnefndar, þ.e. að kostnaðaraðferðin sé sú matsaðferð sem gefi hvað skýrusta mynd af gangverði stöðvarhúss Blönduvirkjunar samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001.

Stefndi bendir á að kostnaðaraðferðin hafi verið talin eiga við um byggingar sem byggðar eru undir sérhæfða starfsemi og ekki er virkur markaður fyrir. Við val á matsaðferð þurfi m.a. að líta til fyrirliggjandi gagna hverju sinni og kallað var eftir gögnum frá Landsvirkjun sem matið byggir á. Eins og segi í forsendum úrskurðar nefndarinnar eigi tekjuaðferðin best við atvinnuhúsnæði sem algengt er að keypt sé til útleigu. Aðferðin eigi alls ekki við um stöðvarhús virkjana enda sé ekki virkur markaður fyrir slíkar fasteignir. Orkumannvirki verði almennt ekki nýtt til annars en orkuframleiðslu. Þessi mannvirki eru á margan hátt mjög ólík hefðbundnu atvinnuhúsnæði og nýtingarmöguleikarnir takmarkaðir. Stöðvarhúsum sé fyrst og fremst ætlað að hýsa þær afl- og spennistöðvar svo og annan búnað sem nauðsynlegur er til þeirrar raforkuframleiðslu sem þar á sér stað. Þessar eignir lúti almennt ekki virkum markaði, hvorki varðandi leigu né sölu, enda fátítt að þessi mannvirki séu leigð til þriðja aðila eða gangi kaupum og sölum. Því gætu t.a.m. leigutekjur aldrei endurspeglad raunverulegt virði þessara bygginga. Stefndi telji því að aðferðin við mat á stöðvarhúsi Blönduvirkjunar samræmist að fullu þeim matsaðferðum sem mælt er fyrir um í lögum um skráningu og mat fasteigna.

Hvað varðar málsástæðu stefnanda um að Þjóðskrá hafi þróað sérstaka matsaðferð fyrir ráðstefnu- og tónlistarhús sem réttlæti sérstaka matsaðferð vegna

virkjana þá telur stofnunin þessa röksemd ekki eiga við enda sé fasteignamat annarra virkjana og stöðvarhúsa reiknað með sambærilegum hætti á landinu. Ráðstefnu- og tónlistarhús eru jafnframt mun fátíðari hér á landi ólíkt því sem á við um virkjanir.

Að því er varðar fullyrðingu stefnanda að ekki hafi verið tekið tillit til fjármagnskostnaðar á byggingartíma, þá hafnar Þjóðskrá þessari málsástæðu. Hið rétta er að fjármagnskostnaður verktaka er innifalinn í verktakakostnaði (tilboðsfjárhæð). Fjármagnskostnaður verkkaupa á byggingartíma er tekinn inn að mestu með því að verðbæta alla kostnaðarþætti með byggingarvísitölu. Fjármagnskostnaður umfram það sé umdeilanlegur og væri í hæsta lagi í samræmi við stýrivexti Seðlabanka Íslands. Þessi kostnaður sé almennt innifalinn í heildarumsjónarkostnaði verkkaupa. Fjármagnskostnaður verkkaupa er dekkjaður að mestu með því að framreikna allan kostnað með byggingarvísitölu. Í útreikningum Þjóðskrár á endurstofnverði sé fjármagnskostnaði, stjórnun o.fl. bætt ofan á einingaverð til að fá út verktakakostnað (tilboðsverð verktaka). Kostnaðarliðir sem innifaldir eru í endurstofnverði séu því m.a. fjármagnskostnaður og tryggingar sem er kostnaður sem innifalinn er í tilboðsupphæð verktaka (verktakakostnaður).

Stefndi minnir á að ýmsir kostnaðarliðir sem ekki eigi að vera innifaldir í endurstofnverði en séu væntanlega innifaldir í tölum Landsvirkjunar eru t.d. kostnaður við forrannsóknir (jarðfræði o.fl., ýmiss mistakakostnaður, flutningskostnaður í dreifbýli, ferðir og uppihald utan þjónustusvæða og aukakostnaður vegna vetrarvinnu.

Hvað varðar málsástæðu stefnanda um að fasteignamat Blönduvirkjunar hafi ekki verið í samræmi við lög þar sem að einungis 36,48% af matinu hafi verið álagningarhæft til fasteignaskatts þá er því til að svara að yfirfasteignamatsnefnd hefur staðfest að sú aðferð sem notuð var í tilviki stöðvarhúss Blönduvirkjunar, að reikna út heildarkostnað virkjunarinnar og hlutfalla hann síðan niður á einstaka hluta, hafi verið einsdæmi, þar sem þá hafi ekki verið stuðst við sömu forsendur og útreikninga og varðandi stöðvarhús annarra virkjana. Þetta hafi svo verið leiðrétt með endurmati Þjóðskrár á Blönduvirkjun í apríl 2020. Er þessari málsástæðu því hafnað.

Varðandi málsástæðu stefnanda um að undanþágur fasteignamats vegna rafveita eigi ekki við vísar stefndi til þess að á grundvelli 3. töluliðar og samhljóða ákvæðis í eldri lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 94/1976 sé áratugalöng framkvæmd fyrir því skráningarfyrirkomulagi að telja orkumannvirki til hluta rafveitna og með því að undanþiggja slík mannvirki fasteignamati. Í samræmi við síðari málslið 3. töluliðar eigi

Þessi undantekning þó ekki við um eiginleg hús sem reist eru yfir aflstöðvar og spennistöðvar ásamt því að meta á lóðir sem orkumannvirki standa á. Svo dæmi sé tekið séu stíflur og lón tengd raforkuvinnslu ekki metin til fasteignamats. Þessi venja hefur verið staðfest í framkvæmd í úrskurðum yfirfasteignamatsnefndar nr. 7/1984 og 12/1994. Engu að síður sé hugtakið „rafveita“ ekki sérstaklega skýrt í lögum nr. 6/2001. Slíka skilgreiningu sé að finna í lögum nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga nr. 146/1996 og þar segir: „Rafveita; Fyrirtæki sem framleiðir, flytur, dreifir og/eða selur rafmagn.“

Af hálfu stefnda er bent á að hugtakið rafveita sé ekki nánar útskýrt í athugasemdum með frumvarpinu. Ofangreind skilgreining falli illa að fasteignahugtakinu og hvernig meta eigi hvort fasteign sé „rafveita“ og því erfitt að meta hvaða fasteignir og mannvirki falli þar undir. Nýlega voru vindmyllur í fyrsta skipti metnar fasteignamati af Þjóðskrá Íslands og kom þá til skoðunar hvort vindmyllurnar sem mannvirki féllu undir hugtakið rafveita að fullu eða ákveðnu leyti. Niðurstaða frummats Þjóðskrár Íslands var að stærstur hluti einstakra vindmylla félli undir hugtakið rafveita og því voru þær að mestu leyti undanþegnar fasteignamati.

Undantekningar frá fasteignamati hafa lengi verið lögbundnar í íslenskum rétti. Í lögum nr. 28/1963 um fasteignamat og fasteignaskráningu má sjá að ýmsar tegundir eigna eru undanþegnar fasteignamati í 11. gr. þeirra laga. Í skýringum frumvarps sem varð að lögum við þá grein kemur fram að þessum eignum sé yfirleitt ætlað að gegna þjóðfélagslegu þjónustuhlutverki og ekki sé stofnað til þeirra sem arðbærra fyrirtækja.

Í 16. gr. laga nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna var að finna fleiri tegundir eigna sem voru undanþegnar fasteignamati sem er nánast samhljóða núgildandi 26. gr. laga nr. 6/2001. Í ræðu framsögumanns breytingartillögu sem síðar varð að 16. gr. laga nr. 94/1976 má sjá að þær eignir sem eru undanþegnar fasteignamati voru „...aðallega ýmsar eignir sem ríkissjóður á og á vegum opinberra aðila.“ Umræddar undanþágur frá fasteignamati voru tengdar undanþágum frá greiðslum fasteignagjalda á sama tíma. Undanþágur frá greiðslu fasteignagjalda féllu hins vegar niður en undantekningarnar frá fasteignamati voru áfram í gildi. Undantekningar núverandi 26. gr. laga nr. 6/2001 eigi sér því að mestu leyti rætur að rekja til undanþága á fasteignamati ríkiseigna þar sem slíkar eignir voru undanþegnar fasteignasköttum og gjöldum.

Stefndi telur ljóst að þar sem Blönduvirkjun sé rafveita í skilningi 3. tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001 sé hún undanþegin fasteignamati að hluta, en meta skuli til fasteignamats

húsið sem reist er yfir aflstöðvar virkjunarinnar, sbr. úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í málum nr. 7/1984 og 12/1994.

Þjóðskrá telur ekki að fyrrgreint undanþáguákvæði feli í sér ríkisstuðning þar sem ákvæðin eru almenn og gilda jafnt um þá sem eiga og starfrækja rafveitur í skilningi laganna og því ekki að ræða mismunun sem raskar samkeppni.

Að lokum er vísað til ákvörðunar Þjóðskrár og úrskurðar yfirfasteignamatsnefndar og tekið undir þann rökstuðning sem þar kemur fram.

Málsástæður stefnda Landsvirkjunar

Stefndi, Landsvirkjun, mótmælir í heild sinni öllum málsástæðum stefnanda. Stefndi telur að engir annmarkar hafi verið á úrskurði yfirfasteignamatsnefndar sem geti varðað ógildingu hans. Þjóðskrá Íslands hafi að öllu leyti gætt að meginreglum stjórnsýsluréttar við endurmat á fasteignamati stöðvarhúss Blönduvirkjunar, þ.m.t. rannsóknarreglu.

Stefndi vísar til þess að Þjóðskrá Íslands hafi óskað eftir því að stefndi tæki saman útreikninga um stofn til fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar. Stefndi hafi í kjölfarið unnið ítarlega greiningu og skilað af sér greinargerð með niðurstöðum sínum, auk fylgiskjala sem liggja fyrir í málinu. Stefndi tekur undir það sem fram kemur í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í máli nr. 9/2020 um að eðlilegt sé að Þjóðskrá Íslands kalli eftir ítarlegum upplýsingum frá eigendum mannvirkja þegar fasteignamat byggir á framreiknuðum byggingarkostnaði. Eigendur mannvirkja séu enda mun betur í stakk búnir til að framkvæma greiningar á byggingarkostnaði þar sem þeir búa yfir upplýsingum um verkkostnað, s.s. á grundvelli verksamninga, magnskráa og upplýsinga um raunreiðslur til verktaka.

Stefndi telur stefnanda ekki hafa fært fram nein rök fyrir þeirri fullyrðingu sinni að Þjóðskrá Íslands hafi ekki framkvæmt neina greiningu á niðurstöðum stefnda og útreikningum. Þá hafi stefnandi ekki bent á afmörkuð atriði í greiningu stefnda sem stefnandi telur óskýr eða kalli á sérstaka endurskoðun. Raunar fallist stefnandi á stefnu málsins að í ljósi umfangs sé óraunhæft að ætlast til þess að Þjóðskrá Íslands fari í saumana á hverju og einu smáatriði í niðurstöðum og forsendum eiganda mannvirkis að baki útreikningi á stofni til fasteignamats.

Stefndi getur jafnframt ekki fallist á þá staðhæfingu stefnanda að Þjóðskrá Íslands hafi borið að framkvæma skoðun á stöðvarhúsinu við undirbúning fasteignamats að því

er varðar afskriftir. Útreikningur afskrifta byggir á almennum viðmiðum og ógerningur sé að meta afskriftarhlutfall út frá skoðun á hverri og einni fasteign.

Stefndi mótmælir því sem segir í stefnu um að Þjóðskrá Íslands verkkaupakostnaður, s.s. fjármagnskostnaður á byggingartíma, hafi ekki verið tekinn inn í fasteignamatið og Þjóðskrá hafi því ekki gætt að rannsóknarskyldu sinni. Stefndi telur þessa kostnaðarliði hafa verið tekna inn í matið að því leyti sem þeir eiga við.

Stefndi byggir á því að sú matsaðferð sem Þjóðskrá Íslands beitti við endurmat stöðvarhúss Blönduvirkjunar, þ.e. kostnaðaraðferð sem felst í framreiknuðum byggingarkostnaði, gefi gleggsta mynd af gangverði stöðvarhússins í skilningi 27. og 28. gr. laga nr. 6/2001. Stefndi hafnar jafnframt þeim sjónarmiðum sem fram koma í stefnu að við fasteignamat stöðvarhússins hafi borið að taka mið af þeim tekjum sem skapast af þeirri starfsemi sem þar fer fram, þ.e. þeirri raforkuframleiðslu sem starfsemi virkjunarinnar hvílir á.

Stefndi bendir á að tekjuaðferðin sé vissulega ein af þremur megin matsaðferðum sem Þjóðskrá Íslands beitir við fasteignamat. Í úrskurðarframkvæmd yfirfasteignamatsnefndar sé að finna greinargóða umfjöllun um eðli mismunandi matsaðferða, þ. á m. tekjuaðferðarinnar, og hvenær heppilegast telst að beita hverri aðferð. Kemur þar m.a. fram að mismunandi matsaðferðir séu ekki jafngildar og val á matsaðferð velti á því um hvaða eignategund er að ræða sem og fyrirliggjandi markaðsupplýsingum á því svæði sem fasteign er staðsett. Hefur yfirfasteignamatsnefnd m.a. lýst tekjuaðferðinni þannig að gangverð fasteigna sé fundið út á grundvelli þeirra tekna sem fasteignirnar skila. Aðferðin sé háð því að virkur markaður sé til staðar með leiguhúsnæði þannig að hægt sé að áætla markaðsleiguverð með sæmilegu öryggi. Þá nýti Þjóðskrá Íslands eftir föngum kaupsamninga til þess að auka nákvæmni þessarar aðferðar.

Yfirfasteignamatsnefnd hafi á hinn bóginn lýst kostnaðaraðferðinni á þá leið að henni skuli beitt þegar virkur markaður sé ekki til staðar, hvorki hvað varðar kaup og sölu né útleigu fasteigna af því tagi sem meta skal, s.s. þegar fasteign er einstök og miðuð við mjög sérhæfð not eða eftir atvikum staðsett í svo miklu dreifbýli að markaðsupplýsingar skorti.

Í ljósi þessa teljist tekjuaðferðin því nokkuð nákvæm matsaðferð þegar kemur að fasteignamati skrifstofu- og atvinnuhúsnæðis í þéttbýli þar sem fjöldi sambærilegs húsnæðis er til útleigu. Þannig geti Þjóðskrá Íslands fundið út þær tekjur, þ.e. leigutekjur, sem hafa má af viðkomandi fasteign. Á hinn bóginn ber þess sérstaklega að geta að þegar

tekjuaðferðinni er beitt er ekki litið til þeirra tekna sem aflað er í þeirri starfsemi sem á sér stað í atvinnuhúsnæðinu. Aðeins er horft til leigutekna af fasteignunum, þ.e. þess virðis sem fasteignin sjálf skapar fyrir eiganda hennar.

Ef fasteignamat skrifstofu- og atvinnuhúsnæðis byggði á tekjum af þeirri starfsemi sem fram fer í viðkomandi eignum leiddi það til þess að eigendur þeirra fasteigna greiddu verulega hærri fjárhæðir í fasteignagjöld miðað við tekjur þeirra sjálfra af eignunum. Slíkt myndi skapa mikið ójafnvægi í samkeppnislegu tilliti. Málátlíbúnaður stefnanda virðist byggja á þessum sjónarmiðum, þ.e. að fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar skuli miðast við þær tekjur sem aflað er með þeirri raforkuframleiðslu sem þar fer fram. Þetta fær hins vegar ekki staðist að mati stefnda.

Stefndi telur að tekjuaðferðin sé að öðru leyti ekki tæk matsaðferð þegar kemur að fasteignamati stöðvarhúsa virkjana. Fasteignir af því tagi eru ósambærilegar hefðbundnu skrifstofu- og atvinnuhúsnæði sem almennt er metið fasteignamati á grundvelli tekjuaðferðar. Fyrir það fyrsta skapa stöðvarhús virkjana ekki leigutekjur til eigenda þeirra og ein grundvallarforsenda tekjuaðferðarinnar á því ekki við um slíkar fasteignir. Þess ber að geta að þeir hlutar stöðvarhússins sem sinna raforkuvinnslu og skapa þannig tekjur fyrir stefnda eru undanþegnir fasteignamati, sbr. 3. tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001. Þar að auki myndi það stríða gegn sjónarmiðum tekjuaðferðarinnar að miða við tekjur sem aflað er á grundvelli þeirrar raforkustarfsemi sem fram fer inni í stöðvarhúsinu. Tekjur af þeirri starfsemi eru ekki tekjur af stöðvarhúsinu sjálfu heldur starfseminni sem þar fer fram, þ.e. nýtingu á þeirri orku sem skapast við vatnsmiðlun í gegnum vélbúnað stöðvarinnar. Þá er stöðvarhúsið staðsett víðs fjarri þéttbýli og því ómögulegt að bera það saman við nærliggjandi fasteignir af sambærilegri gerð eins og gert er þegar tekjuaðferðinni er beitt.

Þegar tekjuaðferðinni er beitt kann einnig að vera tilefni til þess að kanna hvort ástand, raunveruleg notkun og nýtingarmöguleikar tiltekinnar fasteignar gefi tilefni til að meta fasteignina út frá leigusamningum um þá eign en ekki leigusamningum annarra sambærilegra eigna á sama markaðssvæði. Hvað varðar stöðvarhús virkjana þá getur ástand þeirra, notkun og nýtingarmöguleikar ekki haft áhrif á tekjur af fasteigninni með sambærilegum hætti og gildir um hefðbundið skrifstofu- og atvinnuhúsnæði. Varpar þetta enn frekar ljósi á það hversu ótæk tekjuaðferðin er við fasteignamat stöðvarhúsa virkjana.

Að framangreindu virtu telur stefndi að kostnaðaraðferðin gefi gleggsta mynd af gangvirði stöðvarhúss Blönduvirkjunar og því hafi endurmat Þjóðskrár byggt á lögmatum grundvelli.

Stefndi hafnar einnig þeim málsástæðum stefnanda að fasteignamat Blönduvirkjunar skuli taka til heildarverðmætis í stöðvarhellingnum en ekki aðeins álagningarhæfs hluta þess í formi stöðvarhússins og hlutfalli stöðvarhúss í aðkomu-, kapal- og lyftugöngum. Stefndi getur ekki fallist á máltilbúnað stefnanda um að Blönduvirkjun, stöðvarhellingurinn og aflstöðvar hans teljist ekki til rafveitu í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 og því skuli meta Blönduvirkjun fasteignamati í heild sinni.

Að því er varðar 3. tölul. 26. gr. laganna sé hugtakið rafveita ekki skilgreint sérstaklega í lögnum. Skilgreiningu hugtaksins sé heldur ekki að finna í raforkulögum nr. 65/2003. Eina skilgreining hugtaksins í íslenskum lögum er í 3. gr. laga nr. 146/1996 um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga þar sem rafveita er skilgreind sem fyrirtæki sem framleiðir, flytur, dreifir og/eða selur rafmagn. Samkvæmt almennri málvenju er hugtakið skilgreint sem annars vegar stofnun sem annast dreifingu rafmagns og rekur rafmagnsstöðvar og hins vegar rafmagnsstöð, vélur og hús sem rafmagn er veitt frá. Að mati stefnda fellur síðastnefnd skilgreining hugtaksins best að 3. tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001.

Blönduvirkjun samanstandi af rafmagnsstöð, vélum og ýmsum tækjum til raforkuvinnslu auk stöðvarhússins sjálfs sem hýsir þá starfsemi. Blönduvirkjun sé því rafveita í skilningi 3. tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001 og því undanþegin fasteignamati að hluta. Þó skuli meta til fasteignamats húsið sem reist er yfir aflstöðvar virkjunarinnar sbr. seinni málsl. ákvæðisins. Þetta hafi enda verið framkvæmdin við fasteignamat stöðvarhúsa virkjana á Íslandi, sbr. fyrrnefnda úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í málum nr. 7/1984 og 12/1994. Hvorki raforkulög nr. 65/2003 né sjónarmið um samkeppni ganga framár ákvæðum laga nr. 6/2001 að þessu leyti. Er öllum málsástæðum stefnanda hafnað um að úrskurðir þessir hafi takmarkað fordæmisgildi fyrir þau viðmið sem styðjast ber við í þessu samhengi.

Þá getur stefndi ekki fallist á sjónarmið stefnanda um að í undanþáguákvæði 3. tölul. 26. gr. laga nr. 6/2001 felist ólögmatúr ríkisstuðningur. Ákvæðin eru almenn og gilda jafnt um alla þá sem eiga og starfrækja rafveitur í skilningi laganna. Með vísan til alls framangreinds er ekki lagastoð fyrir því að meta allt heildarverðmæti stöðvarhellis

Blönduvirkjunar til fasteignamats. Til þess þyrfti að koma skýr lagabreyting. Ber því að sýkna stefnda af kröfum stefnanda.

Stefndi byggir jafnframt á því að Þjóðskrá Íslands hafi beitt markaðsleiðréttu kostnaðarmati með réttum hætti þegar fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar var reiknað. Er því ekki fallist á málsástæður stefnanda um að vantað hafi tiltekna kostnaðarliði inn í endurmatið. Má í því samhengi nefna að í greinargerðum stefnda til Þjóðskrár Íslands var með ítarlegum og rökstuddum hætti tekið tillit til allra þeirra liða sem áhrif hafa og máli skipta við útreikning á álagningarhæfum stofni til fasteignamats Blönduvirkjunar. Þeir kostnaðarliðir sem stefnandi tiltekur í stefnu séu aðeins til viðmiðunar við útreikning fasteignamats.

IV. Niðurstaða

1.

Ágreiningur aðila í þessu máli lýtur að því hvort ógilda eigi úrskurð yfirfasteignamatsnefndar frá 3. desember 2020 um fasteignamat stöðvarhúss Blönduvirkjunar. Máltilbúnaður stefnanda byggist á því að úrskurðurinn hafi verið haldinn verulegum annmörkum. Þannig telur stefnandi í fyrsta lagi að fasteignamat Blönduvirkjunar skuli taka til heildarverðmætis í stöðvarhellinum en ekki aðeins hluta þess í formi stöðvarhússins og hlutfalli stöðvarhúss í aðkomu-, kapal- og lyftugöngum eins og miðað hafi verið við í úrskurði Þjóðskrár og síðan yfirfasteignamatsnefndar. Hefur stefnandi að því leyti vísað til þess að ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, um að rafveitur séu undanþegnar fasteignamati, beri að skýra þröngt og því beri að meta stöðvarhúsið eftir venjulegum reglum. Í því sambandi byggir stefnandi enn fremur á því að ákvæðið feli í sér óheimila ríkisaðstoð í skilningi 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins sem hefur lagagildi hér á landi.

Stefnandi byggir ógildingarkröfu sína einnig á því að stefndi Þjóðskrá hafi ekki ákveðið matsverð stöðvarhússins í samræmi við ákvæði laga nr. 6/2001. Telur stefnandi að aðferðin sem stefndi beitti við ákvörðun matsverðsins hafi ekki samrýmst 2. mgr. 27. gr. laganna þar sem fremur hafi átt að miða við tekjur af eigninni en leiðrétt kostnaðarmat. Verði hins vegar fallist á að rétt hafi verið að beita leiðréttu kostnaðarmati telur stefnandi að þeirri aðferð hafi heldur ekki verið beitt réttilega. Vísar stefnandi þá til þess að Þjóðskrá hafi ekki metið fjármagns- og verkkaupakostnað stöðvarhússins rétt, og að sama gildi um afskriftir hússins. Þá telur stefnandi að stefndi Þjóðskrá hafi ekki

rannsakað málið með fullnægjandi hætti, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, auk þess sem sá rökstuðningur sem Þjóðskrá veitti stefnanda fyrir ákvörðun sinni 9. júní 2020 hafi verið óviðunandi.

2.

Um mat á fasteignum gilda lög nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, og reglugerð nr. 406/1978, um fasteignaskráningu og fasteignamat, einnig með síðari breytingum. Samkvæmt 2. gr. laganna skal meta hverja fasteign til verðs eftir því sem næst verður komist á hverjum tíma og nánar er kveðið á um í lögnum. Annast stefndi Þjóðskrá þetta mat, sbr. 1. mgr. 29. gr. laga nr. 6/2001, en yfirmat fasteigna er í höndum yfirfasteignamatshafndar, sbr. 33. gr. laganna. Fasteignamat sem ákveðið er á grundvelli laga nr. 6/2001 myndar síðan stofn til álagningar fasteignaskatts á allar fasteignir, sbr. 2. mgr. 3. gr. laga nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga, með síðari breytingum.

Sem fyrr greinir er kveðið á um það í 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001, að rafveitur, þar á meðal línur til flutnings raforku ásamt burðarstólpum og spennistöðvum séu undanþegnar fasteignamati. Í ákvæðinu segir þó jafnframt að meta skuli eftir venjulegum reglum hús, sem reist eru yfir aflstöðvar og spennistöðvar, og þær lóðir er þau standa á.

Ákvæði um að undanþiggja rafveitur fasteignamati hafa verið í lögum allt frá því að lög nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna voru sett, sbr. 3. tölul. 16. gr. þeirra laga. Af lögskýringargögnum verður ráðið að ákvæðið hafi fyrst komið inn í frumvarp það sem varð að lögum nr. 94/1976 í meðförum fjárhags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í framsöguræðu formanns nefndarinnar sem mælti fyrir breytingartillögum á Alþingi kemur fram að með ákvæðinu væri verið að lögfesta undanþágur sem áður voru í reglugerð en þar væri aðallega um að ræða ýmsar eignir sem ríkissjóður ætti og á vegum opinberra aðila.

Í lögum nr. 6/2001 er ekki að finna skilgreiningu á því hvað átt sé við með hugtakinu rafveita í skilningi 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. Að slíkri skilgreiningu er heldur ekki vikið í lögskýringargögnum. Í 3. gr. laga nr. 146/1996, um öryggi raforkuvirkja, neysluveitna og raffanga, er rafveita hins vegar skilgreint sem „fyrirtæki sem framleiðir, flytur, dreifir og/eða selur rafmagn“. Með samræmisskýringu þessarar skilgreiningar 3. gr. laga nr. 146/1996 við ákvæði 3. gr. laga og 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001, verður afmarka

hugtakið „rafveita“ samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. síðastnefndu laganna, á þann hátt að það taki til þess hluta fasteignar þar sem rafmagn er framleitt, það flutt eða því dreift. Í ljósi þessa eru ekki efni til þess að fallast á þá málsástæðu stefnanda að stefndi Þjóðskrá Íslands, og eftir atvikum yfirfasteignamatsnefnd, hafi lagt ranga túlkun á 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. til grundvallar og að matið á stöðvarhúsinu hafi átt að taka til heildarverðmætis í stöðvarhellinum.

Að því er varðar málsástæðu stefnanda um að ákvæði 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 fari í bága við 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins, um ólögmeta ríkisaðstoð, bendir dómurinn á að samkvæmt reglum EES-réttar er það almennt ekki í verkahring dómstóla að landsrétti að taka afstöðu til þess hvort fyrirgreiðsla af hálfu hins opinbera feli í sér slíka aðstoð, sbr. dóm EFTA-dómstólsins frá 14. júlí 2000 í máli E-1/00, (Íslandsbanki-FBA gegn Lánasýslu ríkisins), 37. mgr. Enn fremur er það almennt meðal skilyrða þess að fyrirgreiðsla af hálfu hins opinbera falli undir ákvæði 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins að fyrirgreiðslan komi til eftir gildistöku EES-samningsins og feli í sér ívilnun, til dæmis í formi eftirgjafar skatta, til ákveðins aðila eða hóps aðila umfram þá sem eru í sambærilegri stöðu og raski með því samkeppni. Í ljósi þess hvernig hlutverk innlendra dómstóla er afmarkað gagnvart beitingu 1. mgr. 61. gr. EES-samningsins og þar sem ljóst er að ákvæði um undanþágu rafveita frá fasteignamati hafa verið í lögum frá því áður en EES-samningurinn tók gildi, auk þess sem ekkert hefur komið fram í málinu um röskun á samkeppni í ofangreindum skilningi verður ekki fallist á málsástæður stefnanda að þessu leyti.

3.

Eins og áður greinir byggir málatilbúnaður stefnanda einnig á því að ákvörðun stefnda Þjóðskrár á matsverði stöðvarhússins hafi verið haldin annmörkum.

Eins og að framan er rakið myndar ákvörðun Þjóðskrár, og eftir atvikum yfirfasteignamatsnefndar um fasteignamat, stofn til álagningar fasteignaskatts samkvæmt lögum nr. 4/1995. Ákvörðun um fasteignamat á grundvelli laga nr. 6/2001 varðar því mikilvæga hagsmuni eigenda fasteigna. Gagnvart eigendum fasteigna, og eftir atvikum öðrum þeim aðilum sem nægilegra hagsmuna eiga að gæta, telst ákvörðun um fasteignamat því vera ákvörðun um rétt eða skyldu í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Gilda því ákvæði stjórnarsýslulaganna um ákvarðanir

stjórnvalda um fasteignamat nema skýrlega leiði af lögum að frávik skuli gera frá þeim reglum.

Í V. kafla laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna, með síðari breytingum, er fjallað nánar um hvernig fasteignamati skuli háttað og það framkvæmt. Í 1. mgr. 27. gr. laganna er sett fram sú meginregla að 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 eða þar næst á undan matsgerð eftir því hvenær hún tekur gildi. Ef gangverð fasteignar er ekki þekkt skal matsverð hins vegar ákveðið eftir bestu fánægri 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 kunna að hafa áhrif á gangverð eignarinnar, sbr. 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001.

Um upphaf einstakra mála og málsmeðferð í málum þar sem Þjóðskrá ákveður fasteignamat er fjallað í 30. til 32. gr. sömu laga. Er þar m.a. gerður greinarmunur á svonefndu „frummati“, sbr. 30. gr. laganna, og „endurmati“, sbr. 31. og 32. gr. þeirra. Er þá gert ráð fyrir því að ný eða breytt eign sé í upphafi metinn frummati, sbr. 30. gr. Ef aðili sem verulegra hagsmuna á að gæta um matsverð eignar er ósáttur við mat getur hann krafist endurmats eignarinnar, sbr. 1. mgr. 31. gr. Þjóðskrá Íslands getur jafnframt að eigin frumkvæði, eftir atvikum samkvæmt kröfu frá fjármálaráðuneytinu eða viðkomandi sveitarfélagi, ákveðið að taka eignir til endurmats, sbr. 2. mgr. 31. gr. og 32. gr. laganna.

Að því er varðar undirbúning að ákvörðun um fasteignamat og öflun upplýsinga sem nauðsynlegar eru í því sambandi þá er í lögum nr. 6/2001 gert ráð fyrir því að upplýsingar berist frá byggingarfulltrúum og eftir atvikum sveitarstjórnnum sem sveitarstjórn felur það hlutverk til Þjóðskrár um öll mannvirki sem gerð eru í umdæmum þeirra hvers um sig, og um breytingar á þeim og eyðingu, sbr. 19. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna. Í ákvæðinu kemur fram að slík upplýsingagjöf sé á ábyrgð sveitarfélaganna. Verður að ætla að sveitarfélögum sé falið þetta hlutverk meðal annars á þeim grundvelli að þau hafa hagsmuni af rétttri skráningu fasteignamats vegna álagningar fasteignaskatta samkvæmt lögum nr. 4/1995, um tekjustofna sveitarfélaga.

Samsvarandi ákvæði um upplýsingagjöf sveitarstjórna og þann greinarmun sem gerður er á frummati eigna og endurmati voru einnig í lögum þegar fasteignamat

stöðvarhúss Blönduvirkjunar var upphaflega ákveðið 1996, sbr. 9., svo og 19. til 21. gr. laga nr. 94/1976, um skráningu og mat fasteigna, sem svara til nágildandi ákvæða 19., svo og 30. til 32. gr. laga nr. 6/2001.

4.

Aðila málsins greinir í verulegum atriðum á um hvaða aðferðum skuli beita við ákvörðun fasteignamats stöðvarhúss Blönduvirkjunar. Stefnandi telur að við ákvörðunin matsins eigi í meginatriðum að miða eigi við tekjur af virkjuninni. Stefndu telja á hinn bóginn að beita eigi markaðsleiðréttu kostnaðarmati eins og það sé lagt til grundvallar í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar í málinu. Þeirri aðferð sé einkum beitt við mat á fasteignum þegar um mjög sérhæfð not er að ræða svo og þegar ekki er til staðar virkur markaður með þær eignir sem um ræðir. Slíkt mat byggist í grundvallaratriðum fyrst og fremst á því að framreikna út byggingarkostnað fasteignarinnar sem meta á eða annarrar sambærilegrar fasteignar sem geti uppfyllt sömu þarfir að teknu tillit til afskrifta vegna aldurs og úreldingar.

Eins og fyrr segir er miðað við í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001, sem málsaðilar eru sammála um að líta beri til við úrlausn þessa máls, að matsverð fasteignar skuli ákveðið eftir bestu fánlegu vitneskju um gangverð sambærilegra eigna. Í ákvæðinu eru síðan talin upp nokkur atriði, sem hafa ber hliðsjón af við þá ákvörðun en meðal þeirra eru tekjur af slíkum eignum og kostnaður við gerð mannvirkja. Sú upptalning er þó ekki tæmandi þar sem í lok málsgreinarinnar er vísað til annarra atriða sem kunna að hafa áhrif á gangverð eignarinnar. Þá verður ekki ráðið af ákvæðinu hvort fremur beri að leggja til grundvallar kostnað af byggingu fasteignar eða tekjur af henni við ákvörðun matsverðs þegar gangverð er ekki þekkt. Enn fremur verður ekki leitt af ákvæðum laga nr. 83/2008, sbr. 15. gr., sem stefnandi hefur vísað til í málalíbúnaði sínum, að aukin áhersla skuli lögð á tekjumatsaðferð við þessa ákvörðun.

Í 1. mgr. 28. gr. laga nr. 6/2001 er kveðið á um að tölfræðilegir útreikningar og ályktanir á grundvelli þeirra eftir föngum skuli vera ráðandi við mat fasteigna. Í 2. mgr. 28. gr. segir þó að ef ekki er unnt að komast nærri gangverði fasteignar með því móti verði á hinn bóginn að gera það á annan hátt, eftir atvikum með sérstakri skoðun og virðingu á eigninni, þótt forðast beri að beita huglægu, órökstuddu mati við ákvörðun matsverðs.

Telja verður ljóst að með framangreindum ákvæðum 27. og 28. gr. laga nr. 6/2001 sé stefnda Þjóðskrá Íslands, og þá eftir atvikum yfirfasteignamatsnefnd, sbr. 33. og 34. gr. sömu laga, falið nokkurt svigrúm til mats um hvernig matsverð fasteignar í skilningi laganna er ákveðið. Samkvæmt meginreglum stjórnskipunar um úrskurðarvald dómstóla, sbr. 60. gr. og 1. mgr. 70. gr. stjórnarskrárinnar, sætir slíkt mat þó endurskoðun dómstóla. Dómstólar geta þannig ógilt ákvörðun um fasteignamat ef sýnt er fram á að stjórnvöld hafi ekki lagt mat á virði fasteignar í samræmi við ákvæði laga eða að matið sé bersýnilega ósannjarnt. Þá kann ákvörðun um matsverð enn fremur að verða ógilt ef sýnt þykir að annmarkar á matinu og gerð þess hafi haft slík áhrif á niðurstöðu þess að telja verði að það sé byggt á röngum eða óviðunandi grundvelli.

Þegar framangreindum atriðum sleppir hafa dómstólar hins vegar almennt ekki forsendur til endurskoða mat stjórnvalda á atriðum á borði við þau sem fjallað er um í 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001 og lúta að gangverði fasteignar nema leiddar séu líkur að því að matsverð fasteignar samkvæmt ákvörðun stefnda Þjóðskrár Íslands, sem staðfest var af yfirfasteignamatsnefnd, víki í svo verulegum atriðum frá gangverði að við ákvörðunina hafi ekki verið fylgt því markmiði sem mælt er fyrir um í 27. gr. laga nr. 6/2001 og áður hefur verið gerð grein fyrir, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar frá 25. febrúar í máli nr. 477/2015.

Í rökstuðningi úrskurðar yfirfasteignamatsnefndar um ákvörðun matsverðs stöðvarhúss Blönduvirkjunar er rakið að orkumannvirki, þ.m.t. stöðvarhús virkjana, séu eðli málsins samkvæmt mjög sérhæfð mannvirki sem almennt verði ekki nýtt til annars en orkuframleiðslu. Þessi mannvirki séu þannig á margan hátt mjög ólík hefðbundnu atvinnuhúsnaði og nýtingamöguleikar takmarkaðir. Stöðvarhúsum virkjana sé fyrst og fremst ætlað að hýsa þær afl- og spennistöðvar svo og annan búnað sem nauðsynlegur er til þeirrar raforkuframleiðslu sem þar á sér stað. Þessar eignir lúti almennt ekki virkum markaði, hvorki varðandi leigu né sölu, enda afar fátítt að þessi mannvirki séu leigð til þriðja aðila eða gangi kaupum og sölum. Staðsetning þeirra sé alla jafnan fjarri þéttbýli og þá hafi staðsetning þeirra takmarkaða þýðingu þegar lagt er mat á verðmæti slíkra mannvirkja. Orkumannvirki, þ.m.t. stöðvarhús virkjana, falli því illa að þeim matsforsendum sem liggja til grundvallar markaðs- og tekjuaðferð Þjóðskrár Íslands við ákvörðun á fasteignamati eigna.

Í úrskurðinum er síðan lýst því mati nefndarinnar að kostnaðaraðferðin, þar sem beitt sé markaðsleiðréttu kostnaðarmati, sé sú matsaðferð sem gefi hvað skýrustu

myndina af gangverði stöðvarhúss Blönduvirkjunar samkvæmt 1. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001. Í úrskurðinum er jafnframt rakið reikna verði út byggingarkostnað þeirrar fasteignar sem meta á eða annarrar sambærilegrar fasteignar sem geti uppfyllt sömu þarfir að teknu tilliti til afskrifta vegna aldurs og úreldingar, auk þess sem nýttir eru eftir föngum kaupsamningar til að meta samband byggingarkostnaðar og markaðsverðs ef slíkir samningar eru til staðar. Fasteignamat þessara eigna sé samtala húsmats og lóðarmats, þar sem húsmat er reiknað eftir jöfnu þar sem stuðst er við ákveðna stuðla. Byggt sé á endurstofnverði húss að teknu tilliti til afskrifta, auk þess sem nýttir séu stuðlar sem annars vegar er ætlað að sýna markaðsverð ákveðinna húsagerða miðað við byggingarkostnað þeirra og hins vegar er þeim ætlað að lýsa staðsetningaráhrifum viðkomandi eigna.

Við úrlausn þessa máls verður ekki horft framhjá sérstöku eðli stöðvarhúss Blönduvirkjunar sem fasteign sem nýtt er til mjög sérhæfðrar starfsemi og ekki er virkur markaður fyrir. Af þeim sökum eru að mati dómsins ekki forsendur til að ákveða matsverð fasteignarinnar út frá þeim tekjum sem hún skapar. Í sambandi verður einnig að horfa til þess stöðvarhúsið er reist í tengslum við starfsemi rafveitu. Þar sem rafveitur eru samkvæmt 3. tölul. 1. mgr. 26. gr. laga nr. 6/2001 meðal þeirra eigna sem undanþegnar eru fasteignamati, verða tekjur af rafveitunni ekki lagðar til grundvallar við ákvörðun á gangverði stöðvarhúss Blönduvirkjunar með vísan til 2. mgr. 27. gr. laganna.

Í ljósi þess sem að framan er rakið eru ekki efni til þess að fallast á með stefnanda að það markaðsleiðréttá kostnaðarmat sem beitt var við ákvörðun fasteignamats gefi ranga mynd af líklegu gangverði stöðvarhúss Blönduvirkjunar á markaði. Í því sambandi verður einnig að horfa til þess að stefnanda hefur ekki tekist að færa sönnur á að mat Þjóðskrár hafi verið andstætt þeim markmiðum sem mælt er fyrir um í 27. gr. laga nr. 6/2001, til dæmis með því að afla matsgerðar dómkvaddis matsmanns þar um, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar í máli nr. 477/2015 og áður er vitnað til.

Af gögnum málsins verður heldur ekki annað ráðið en við mat fasteignarinnar hafi verið beitt sömu sjónarmiðum og beitt er við ákvörðun fasteignamats stöðvarhúsa í öðrum vatnsaflsvirkjunum sem starfræktar eru hér á landi, eins og skylt er samkvæmt jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga. Í ljósi þessa er ekki fallist á með stefnanda að sú aðferð við ákvörðun matsverðs stöðvarhússins við Blönduvirkjun sem lögð er til grundvallar í úrskurði yfirfasteignamatsnefndar frá 3. desember 2020 hafi farið í bága

við ákvæði 27. gr. og 28. gr. laga nr. 6/2001 og að ákvörðunina beri að ógilda á þeim forsendum.

5.

Stefnandi hefur einnig byggt á því í málinu að það markaðsleiðréttu kostnaðarmat sem Þjóðskrá lagði til grundvallar ákvörðun fasteignamats og staðfest var með úrskurði yfirfasteignamatsnefndar hafi verið háð annmörkum. Vísar stefnandi þá til þess að Þjóðskrá og yfirfasteignamatsnefnd hafi hvorki aflað fullnægjandi gagna til þess að beita því markaðsleiðréttu kostnaðarmati sem notast var við í málinu né dregið réttar ályktanir af þeim gögnum sem lágu fyrir. Þannig hafi við matið ekki verið tekið tillit til þeirra þátta sem almennt sé byggt á í slíku mati, svo sem fjármagnskostnaðar á byggingartíma og verkkaupakostnaðar, en auk þess séu forsendur afskrifta órökstuddar.

Stefndu Þjóðskrá og Landsvirkjun hafa mótmælt því sérstaklega að þessir liðir hafi ekki verið teknir inn í matið. Af hálfu Þjóðskrár er vísað til þess að fjármagnskostnaður verkkaupa sé innifalinn í verktakakostnaði en fjármagnskostnaður verkkaupa sé að mestu innifalinn í því að framreikna allan kostnað með byggingarvísitölu. Þá fellst stefndi Landsvirkjun ekki á Þjóðskrá hafi borið að framkvæma skoðun á stöðvarhúsinu að því er varðar afskriftir. Vísar Landsvirkjun þá til þess að útreikningur afskrifta byggi á almennum viðmiðum og ógerningur sé að meta afskriftarhlutfall út frá skoðun á hverri og einni fasteign.

Eins og rakið er hér að framan hafa Þjóðskrá og yfirfasteignamatsnefnd samkvæmt 27. og 28. gr. laga nr. 6/2001 svigrúm til mats um hvernig matsverð fasteignar í skilningi laganna er ákveðið. Að mati dómsins hefur stefnandi ekki sýnt fram á það að stefndi Þjóðskrá hafi dregið rangar eða óforsvaranlegar ályktanir af gögnum málsins við beitingu þess markaðsleiðréttu kostnaðarmats sem lagt var til grundvallar við ákvörðun matsverðs stöðvarhúss þannig að sýnt þygi að það hafi ekki verið ákveðið í samræmi við ákvæði laga nr. 27. gr. og 28. gr. Er þessari málsástæðu stefnanda því hafnað.

Stefnandi hefur einnig byggt á því málinu að rannsókn málsins hjá stefnda Þjóðskrá hafi verið áfátt þar sem stefndi hafi ekki aflað frekari gagna um stöðvarhús Blönduvirkjunar, skoðað eignina og ekki hafi verið forsvaranlegt að leggja upplýsingar úr greinargerð Landsvirkjunar til grundvallar við ákvörðun matsverðs. Við umfjöllun um þessar málsástæður stefnda verður að hafa í huga að þær kröfur sem gerðar eru til rannsóknar Þjóðskrár að þessu leyti samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga ráðast af þeim

lagagrundvelli sem ákvörðun um fasteignamat byggist á. Í ljósi niðurstöðu dómsins hér að framan um að stefndi Þjóðskrá hafi haft svigrúm að ákveða matsverð stöðvarhússins með þeirri aðferð að framreikna byggingarkostnað Landsvirkjunar á verðlagi októbermánaðar 1993 ásamt afskriftum var stefnda nægilegt að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru til að beita þessari aðferð.

Þegar litið er til gagna málsins fær dómurinn ekki séð að stefndi Þjóðskrá hafi látið hjá líða að afla þeirra upplýsinga sem nauðsynlegar voru í þessu skyni. Þá telur dómurinn ekki efni til að gera athugasemdir við að Þjóðskrá hafi byggt ákvörðun sína á upplýsingum frá stefnda Landsvirkjun um byggingarkostnað, enda mátti stefndi með réttu ætla að fyrirtækið sem aðili málsins og eigandi stöðvarhússins hefði yfir að búa upplýsingum um byggingarkostnað sem gátu haft þýðingu við úrlausn málsins. Í ljósi þess að ekki verður talið að Þjóðskrá hafi skort upplýsingar til að beita réttilega aðferðinni sem stofnunin lagði til grundvallar við ákvörðun matsverðs stöðvarhússins eru ekki efni til að fallast á ógildingu úrskurðar fasteignamatsnefndar með vísan til þeirrar málsástæðu stefnanda að rannsókn málsins hafi verið áfátt.

Að því er snertir málsástæður stefnanda um að annmarkar hafi verið á rökstuðningi stefnda Þjóðskrár frá 9. júní 2020 fyrir ákvörðun fasteignamatsins þá er fjallað um þær kröfur sem gerðar eru til efnis rökstuðnings stjórnvaldsákvarðana í 1. mgr. 22. gr. stjórnarsýslulaga. Samkvæmt ákvæðinu skal í rökstuðningi fyrir ákvörðun vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðunin er byggð á. Að því marki sem ákvörðun byggist á mati skal í rökstuðningi greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Er tekið fram í 2. mgr. ákvæðisins að þar sem ástæða sé til skuli einnig rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins.

Í fyrrnefndu bréfi Þjóðskrár er lýst atvikum málsins sem og ákvæðum 1. og 2. mgr. 27. gr. laga nr. 6/2001, sem endurmat stöðvarhússins byggðist á. Þar kemur enn fremur fram að stöðvarhúsið hafi verið metið með þeirri aðferð að framreikna byggingarkostnað Landsvirkjunar á verðlagi októbermánaðar 1993 ásamt afskriftum. Þótt rökstuðningurinn hafi að þessu leyti ekki verið ítarlegur um þau sjónarmið sem byggt var á við matið, verður að telja að sú lýsing sem þar kom fram hafi gefið nægilega mynd af aðferðinni til að stefnandi gæti tekið afstöðu til hvort tilefni væri til þess að bera ákvörðun stefnda undir yfirfasteignamatsnefnd, hvað sem annars líður stöðu stefnanda sem aðila máls og rétti hans til óska eftir rökstuðningi samkvæmt 1. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið er öllum málsástæðum stefnanda í málinu hafnað. Af því leiðir að hafna verður kröfu stefnanda um að úrskurður yfirlasteignamatnefndar frá 3. desember 2020 verði ógiltur og eru stefndu Þjóðskrá Íslands og Landsvirkjun því sýknuð af kröfu stefnanda í máli þessu. Eftir framangreindum úrslitum verður stefnandi dæmdur til að greiða stefndu hvorum fyrir sig málskostnað sem ákveðinn verður í einu lagi eins og í dómsorði greinir.

Kjartan Bjarni Björgvinsson héraðsdómari kveður upp þennan dóm. Við uppkvaðningu dómsins var gætt ákvæðis 1. mgr. 115. gr. laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Dómsorð:

Stefndu, Þjóðskrá Íslands og Landsvirkjun, eru sýknir af kröfu stefnanda, Húnavatnshrepps.

Stefnandi greiði stefndu, hvorum fyrir sig, samtals 1.250.000 krónur í málskostnað.

Kjartan Bjarni Björgvinsson

Rétt endurrit staðfestir:

Héraðsdómi Reykjavíkur, 31. mars 2022