

Ár 2002, miðvikudaginn 30. október var af Yfirfasteignamatsnefnd í málinu nr. 143/2001 kveðinn upp svohljóðandi

## ÚRSKURÐUR

Með bréfi dags. 20. september 2001 kærir Kristján Þorbergsson hrl. f.h. Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. til Yfirfasteignamatsnefndar úrskurð Fasteignamats ríkisins dags. 22. júní 2001 um álagningarstofn flugstöðvarinnar árin 1994 til 2000. Með bréfi dags. 21. september 2001 kærir Jónas Aðalsteinsson hrl. f.h. Sandgerðisbæjar sama úrskurð.

### **Kröfur kæranda**

*Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf.* gerir þá kröfu að leiðrétt verði reiknivilla við útreikning álagningarstofns fasteignaskatts aftur til ársins 1989 og að mat Fasteignamats ríkisins verði lækkað.

*Aðalkrafa Sandgerðisbæjar* er í fyrsta lagi sú, að hinum kærða úrskurði verði hrundið og honum breytt á þá leið að hafnað verði kröfu utanríkisráðuneytis, varnarmálaskrifstofu, vegna réttinda Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, dags. 2. september 1999, sem Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. hefur gert að sinni, um endurupptöku álagningarstofns flugstöðvarinnar frá og með 1989 til og með 1. desember 1998.

Í öðru lagi er aðalkrafa Sandgerðisbæjar sú, að endurupptaka Fasteignamats ríkisins á mati álagningarstofns flugstöðvarinnar 1. desember 1999 í hinum kærða úrskurði og 31. desember 2000 í hinum kærða úrskurði verði staðfest þó þannig að álagningarstofninn verði hækkaður bæði árin.

Varakrafa Sandgerðisbæjar er sú að verði endurákvörðun álagningarstofns einhvers gjaldáranna fyrir 1999 í hinum kærða úrskurði staðfest af Yfirfasteignamatsnefnd verði álagningarstofn eða stofnar samkvæmt hinum kærða úrskurði hækkaður eða hækkaðir verulega í öllum tilvikum.

### **Málsatvik og hinn kærði úrskurður**

Þann 7. september 1999 barst Fasteignamati ríkisins (FMR) bréf þáverandi forstjóra Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar, dags. 2. september 1999. Bréfinu fylgdi skýrsla Stefáns Ingólfssonar verkfræðings. Þar kemur fram að álagningarstofn Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hafi verið of hár undanfarandi 10 ár vegna mistaka sem gerð hafi verið á árinu 1989. Í bréfinu er þess óskað að álagningarstofn flugstöðvarinnar verði leiðréttur 10 ár aftur í tímann eða allt til ársins 1989. Flugstöðin hafði verið metin frummati á árinu 1987, þá enn á byggingarstigi. Með bréfi dags. 13. september 1999 tilkynnti FMR forstjóra Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar að nauðsynlegt væri að fullnaðarmat færi fram svo unnt væri að finna út réttan álagningarstofn. Úrskurður FMR er kveðinn upp þann 22. júní 2001. Í hinum kærða úrskurði FMR kemur fram að þegar útreikningi á álagningarstofni var breytt árið 1989 hafi við ákvörðun FMR um álagningarstofn

flugstöðvarinnar verið byggt á röngu endurstofnverði og álagningarstofninn því verið 36,8% of hár. Samkvæmt hinum kærða úrskurði er endurákvarðaður álagningarstofn flugstöðvarinnar gjaldárin 1995 til 2001.

### **Rökstuðningur Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf.**

Af hálfu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. (FLE) er þess krafist að leiðrétt verði reiknivilla við útreikning álagningarstofns fasteignaskatts aftur til ársins 1989. Gagnvart fortíð snúist málið um einfalda lagfæringu á mistökum í stjórnsýsluframkvæmd, sem séu augljós og ekki aðeins það, þau séu afdráttarlaust viðurkennd og staðfest af þeim stjórnvaldshafa sem hafi orðið mistökin á. Mótmælt sé hins vegar afturvirkju endurmati.

Þá er þess krafist að mat FMR verði lækkað. Meginröksemdir kæranda fyrir matslækkun eru eftirfarandi:

*Mannvirki.* Tekið verði tillit til þess við mat á endurstofnverði flugstöðvarinnar að mannvirkið var dýrt í byggingu sökum byggingarlags og útlits. Endurstofnverð miðist við kostnað sem því mundi fylgja að reisa byggingu sem að öllu leyti gæti komið í stað hinnar metnu en væri byggð með hagkvæmni í huga. Fundinn verði svonefndur „replacement cost“ í stað „reproduction cost“ sem mat FMR virðist ganga út frá.

Jafnframt verði við mat á endurstofnverði tekið tillit til kvaða sem minnka notagildi og auka rekstrarkostnað. Hluti flugstöðvarhússins verði um ófyrirsjáanlega framtíð nýttur af opinberum aðilum án þess að greiðsla komi fyrir. Beri eigandi flugstöðvarinnar að auki allan kostnað af rekstri þessa hluta eignarinnar og hann gefi ekki heldur neinar tekjur um fyrirsjáanlega framtíð. Auk þess sé ákvæði í varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna um að stöðin verði hernaðaryfirvöldum Bandaríkjanna til afnota á ófriðartímum. Eðlilegt sé að þetta ákvæði komi til skoðunar við matsreikninga.

Þá er þess krafist af kæranda að landgöngubrýr verði felldar úr mati eða mat þeirra lækkað. Þær séu lauslega tengdar húsinu sjálfu og hreyfanlegar. Þær séu ekki eða að minnsta kosti stórir hlutar af búnaði þeirra ekki hluti af fasteigninni, sbr. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 406/1978.

Bent er á að ýmsir þættir byggingarinnar kunni að endast í mun skemmri tíma en 100 ár eins og FMR geri ráð fyrir. Þörf sé á breytingum í samræmi við nýtingu hússins á hverjum tíma. Þá er ennfremur á það bent að ýmsir þættir byggingarinnar eins og kerfi, landgangar og fleira hafi ekki meiri endingu en tæki almennt, það er 10 – 20 ár eða skemur. Tekið verði tillit til þessa og afskriftir auknar.

*Lóð.* Af hálfu FLE er því mótmælt að forsendur séu til þess að ákvarða flugstöðinni lóðarmat, með því að hún njóti alls engra útgefina lóðarréttinda. Hún standi að sönnu á landi í eigu íslenska ríkisins, en enginn lóðarleigusamningur hafi verið gerður, né henni mörkuð lóðarréttindi með öðrum hætti. Verði ekki fallist á þessi sjónarmið er þess til vara krafist að lóðarmat verði lækkað. Felldir verði niður matsþættirnir vegagerð og flughlöð í lóðarmati. Ekki sé unnt að telja verðmætisaukningu flugstöðvarinnar nema

framkvæmdakostnaði við gerð vegar frá Þjóðvegi að húsinu svo sem gert sé í mati FMR eða að verðmætisaukning vegna flugumferðar sem skapi viðskipti í húsnaði flugstöðvarinnar fari eftir kostnaði við gerð flughlaðanna. Þá er þess krafist að matsþátturinn framkvæmdir á lóð verði stórlega lækkaður. Kostnaður vegna þessara framkvæmda sé að mestum hluta til kominn vegna almenningssamgangna og sé í raun kvöð á flugstöðinni. Í 1. mgr. 4. gr. reglug. 406/1978 segir að „vegir, götur og torg sem eru í eigu ríkis- eða sveitarfélaga, og ætluð eru almenningi til umferðar án endurgjalds, ásamt tilheyrandi landsvæðum”, séu undanþegin fasteignamati. Telja verði að við mat á framkvæmdum á lóð flugstöðvarinnar beri að hafa þetta í huga og fella úr mati þau mannvirki sem nýtast almenningi til umferðar án endurgjalds.

*Tekjumat.* Krafist er að tekjumat verði framkvæmt með annarri aðferð en þeirri sem Fasteignamat ríkisins notar. Matið verði framkvæmt á grundvelli ítarlegri greiningar á upplýsingum um tekjur og kostnað. Notað verði núvirt greiðsluflæði í stað þess „að margfalda nettótekjur hinnar metnu eignar með stuðli” eins og FMR geri.

### **Rökstuðningur Sandgerðisbæjar**

Af hálfu Sandgerðisbæjar er því haldið fram að forræði endurákvörðunarbeiðni álagningarstofns flugstöðvarinnar fram til 1. október 2000 hafi verið og sé áfram í höndum og á ábyrgð utanríkisráðuneytis sem og hugsanleg aðild að fjárkröfum í tengslum við hugsanlega breytingu opinberra gjalda í því sambandi. Það hafi fyrst verið við hina formlegu yfirtöku hins nýstofnaða hlutafélags FLE sem það félag hafi öðlast einhver sjálfstæð réttindi yfir eða varðandi þá fasteign sem um ræði. Dagsetning þeirrar yfirtöku hafi verið 1. október 2000. Stjórn FLE hafi einfaldlega hvorki forræði né umboð til afskipta af því máli sem hér um ræðir fyrir þann tíma. Að minnsta kosti hafi hvorki verið lagt fram umboð né aðildarframsal frá utanríkisráðuneyti til hlutafélagsins þar að lútandi.

Aðalkrafa Sandgerðisbæjar er einkum studd þeim rökum að ekki sé hægt að fallast á heimild FMR til endurupptöku hinna árlega ákveðnu álagningarstofna afturvirkir frá og með 1. desember 1994 til og með 1. desember 1998 og þaðan af síður lengra aftur. Til þess skorti einfaldlega lagaheimild þar eð endurupptaka álagningarstofns þau ár hafi ekki verið samþykkt og reyndar beinlínis hafnað af hálfu Sandgerðisbæjar, sbr. 2. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Vísan til ákvæða laga um endurgreiðslu oftekinna skatta og gjalda nr. 29/1995 og laga um fyrning skulda og annarra kröfuréttinda nr. 14/1905 breyti engu þar um. Í þeim lagabálkum sé ekki að finna nein heimildarákvæði um endurmat álagningarstofna eða framlengingu frestákvæða 2. mgr. 24. gr. stjórnarsýslulaga, hvorki beint né óbeint. Í því máli sem hér um ræðir hafi frestir til endurupptöku og endurmats álagningarstofna flugstöðvarinnar fyrir 7. september 1999 einfaldlega verið liðnir og því beri að hafna kröfu um endurupptöku fyrir það tímabil sem þá var liðið.

Rök fyrir kröfu Sandgerðisbæjar um hækkun álagningarstofns 1. desember 1999 og 1. desember 2000 og hugsanlega fyrir eitthvert árána fyrir þann tíma eru í kærubréfi einkum sögð vera: 1) Að við grundun flugstöðvarbygginganna hafi farið mikil vinna og kostnaður í sérstakar aðgerðir en sérhæfða aðila hafi þurft að kalla til frá Svíþjóð til þess

verks. Þessi sérstaki kostnaður hafi einkum tekið til ankerisfestinga á skerundirstöðum, „fundament” undir stigahúsum og “fundament” skerveggja. Þessa kostnaðar sjáist ekki getið í tölulegum forsendum hins kærða úrskurðar. 2) Ástæða sé til að ætla að flatarmál þjónustusvæða/kjallara sé ekki talið með í heildarflatarmáli byggingarinnar. Það eigi við um skriðkjallara, kjallara, 1. og 2. hæð. Flatarmál hæðar virðist ekki að öllu leyti vera talið með heldur. 3) Breyting hafi orðið á nýtingu gömlu flugstöðvarinnar frá upphaflegri áætlun og 4) að ástæða sé til að ætla að lóðarréttindi flugstöðvarinnar séu vanmetin.

### **Umsögn Fasteignamats ríkisins**

Yfirfasteignamatsnefnd óskaði með bréfi dags. 11. október 2001 eftir umsögn FMR um framangreindar kærur. Umsögn af hálfu stofnunarinnar er dags. 13. nóvember 2001.

FMR vísar í umsögninni til forsendna hins kærða úrskurðar varðandi kröfu Sandgerðisbæjar um að hafnað verði endurupptöku álagningarstofns frá og með 1. desember 1994 til og með 1. desember 1998.

Í umsögninni segir að flugstöðvarhúsið hafi verið metið samkvæmt arkitektateikningum eins og venja sé. FMR hafi ekki haft undir höndum upplýsingar um ankerisfestingar eða að „fundament” undir stigahúsum og skerveggjum hafi verið sérstaklega öflug. Aukakostnaður vegna þessara atriða sé því ekki innifalinn í kostnaðarmati stofnunarinnar á húsinu. Þá kemur fram að þótt skriðkjallari 4067 m<sup>2</sup> og gólfrymi utan 1,8 m hæðarlínu í þaki 734,6 m<sup>2</sup> séu ekki innifalinn í birtum flatarmálastölum þá sé byggingarkostnaður alls hússins metinn, þar á meðal byggingarkostnaður þessara rýma. Jafnframt segir að flugstöðin hafi verið metin skv. þeirri notkun sem var á einstökum rýmum hennar á skoðunardegi 24. nóvember 2000.

Um kröfu FLE um leiðréttingu álagningarstofns til ársins 1989 segir í umsögn FMR að eins og fram komi í hinum kærða úrskurði sé óumdeilt að fasteignamat það sem álagningarstofninn sé reiknaður út frá hafi ekki tekið mið af réttu byggingarstigi mannvirkisins frá árinu 1989. FMR telji ekki unnt að ákvarða hver álagningarstofn hafi átt að vera nema með því að meta húsið sem fullbúið ásamt því að meta lóð þess. Í því sambandi þyki rétt að benda á að samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, áður lögum nr. 91/1989, skuli álagningarstofn fasteignar vera sérstaklega reiknaður álagningarstofn húsa og mannvirkja að viðbættu fasteignamati lóðar.

Varðandi efnislegar röksemdir af hálfu FLE við mat *mannvirkis* kemur m.a. fram að svo virðist sem kærandi ætlist til að FMR hanni nýja byggingu og byggi matsreikninga sína á því. Þetta sé aldeilis óraunhæft. Flugstöðin sé mjög sérhæft mannvirki þar sem fjöldi sérfræðinga þurfi að koma að málum við hönnun. Í þessu sambandi sé þess að geta, að FMR hafi metið endurstofnverð flugstöðvarinnar hinn 1. desember 2000 sem 4.359 millj. kr. Þetta mat sé mjög verulega lægra en byggingarkostnaður flugstöðvarhússins framreiknaður með byggingarvísitölu frá því í september 1987.

Óhjákvæmilegur þáttur í starfsemi flugstöðva á millilandaflugvöllum sé að þar sé haldið uppi landamæragæslu. Það innifeli að þar sé tolfertílit, vegabréfaskoðun, löggæsla og öryggisgæsla vegna flugs- og farþegaöryggis. Engin ákvæði séu í lögum eða reglugerðum um að slík starfsemi sé undanþegin fasteignamati. Sé horft til tekjuaðferðarinnar í fasteignamati þá rýri þessi starfsemi smávægilega það rými sem ella væri til útleigu, en á móti komi að vegna þessarar starfsemi þurfi allir þeir er ferðast landa á milli að fara um flugstöðina, þ.e. að þessi starfsemi dregur að viðskiptavinum. Þá telji FMR ekki ástæðu til að meta til fjár skuldbindingu samkvæmt varnarsamningi Íslands og Bandaríkjanna. Segja megi að skapist þær aðstæður að heryfirvöld telji sig þurfa að taka yfir stöðina þá séu svo sérstakir tímar, að allar aðrar forsendur mats eigna fyrirtækisins séu brostnar enda er ekki við því að búast að farþegaflug verði mikið ef stríð geisar eða meiriháttar náttúruhamfarir verða.

Í umsögninni er vísað til 1. ml. 2. mgr. 6. gr. reglugerðar nr. 406/1978 sem segir svo:

„Hús og önnur mannvirki skulu metin ásamt fylgifé sínu. Til fylgifyrjar teljast þeir munir, sem tilheyra mannvirki samkvæmt þeirri notkun, sem það er ætlað til og almennt er gengið út frá að fylgi mannvirki af því tagi, sem um er að ræða.”

Í umsögn FMR er einnig nefnt að FLE telji að FMR meti landgöngubryrjar sem muni, sem tilheyri mannvirki af því tagi sem flugstöðin er. Séu þær því fylgifé hennar.

Varðandi kröfu FLE um lækkun afskrifta segir, að afskriftir í mati séu meiri en 1,0% þau ár sem úrskurðurinn nái til. Upphafleg krafa Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar til FMR hafi lotið að álagningarstofni fasteignaskatts. Í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995, áður lög nr. 91/1989, sé hann reiknaður skv. sérstakri forskrift, sbr. lagagreinina sjálfa og greinargerð með lögnum. Í lögnum segir:

„Stofn til álagningar skattsins á hús og mannvirki skal vera afskrifað endurstofnverð þeirra margfaldað með markaðsstuðli fasteigna í Reykjavík samkvæmt matsreglum Fasteignamats ríkisins.”

#### *Lóðin.*

Vísað er til þess í umsögn FMR að í hinum kærða úrskurði sé það ítarlega rakið að flugstöðin njóti lóðarréttinda. Til viðbótar því, geti það ekki talist röksemd að eigandi flugstöðvarinnar og alls lands á svæðinu, sem einnig sé skipulagsyfirvald, hafi ekki talið ástæðu til að gera lóðarsamning við sjálfan sig. Ljóst sé að eigandi flugstöðvarinnar, íslenska ríkið, telji að flugstöðin hafi lóðarréttindi þar sem í greinargerð með 13. gr. laga nr. 76/2000 segi orðrétt: „Helsta eign félagsins er flugstöðvarbyggingin sjálf og önnur mannvirki og búnaður sem henni tilheyra ásamt lóðarréttindum.”

Í matsskýrslu vegna stofnunar hlutafélagsins sé í eignaskrá flugstöðvarinnar sérstakur liður tilgreindur sem: „Lóð og bílastæði” og þar séu þessar framkvæmdir metnar sem hennar eign. Í 3. ml. 6. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 406/1978 segir:

„Þá ber að taka tillit til þess tilkostnaðar, sem það hefur haft í för með sér að gera lóð hæfa til þeirra nota sem hún er í.”

Til þess að gera lóð stöðvarinnar hæfa sem flugstöðvarlóð séu allar þær framkvæmdir, sem taldar eru í eignaskránni undir fyrrgreindum lið, nauðsynlegar. Og eins og getið sé um í úrskurðinum taki flugstöðin gjald fyrir að geyma bíla flugfarþega meðan á ferð þeirra standi. Þannig njóti hún arðs af lóðinni og þegar af þeirri ástæðu geti hún ekki talist lóðarréttindalaus.

Hvað varðar matsþætti í lóðarmati þ.e. vegagerð að lóðinni og flughlöð segir að það sé e.t.v. ekki nægilega skýrt í úrskurðinum að verið sé að meta aukin verðmæti sem frá mannvirkjum þessum stafi. Það sé því sú aðstaða, sem mannvirki þessi, svo og eðli málsins samkvæmt, flugvöllurinn sjálfur hafi skapað flugstöðinni, sem verið sé að leggja mat á. Þá segir að verði ekki fallist á þau sjónarmið sem rakin hafi verið þyki rétt að fram komi að líkja megi kostnaði við vegagerðina við ígildi gatnagerðargjalds í þéttbýli. Varðandi flughlöðin skuli tekið fram að væru þau ekki upp við stöðina þyrfti hún að reka umfangsmikið vagnakerfi til að flytja fólk að og frá flugvélum. Af því myndi hljótast verulegur rekstrarkostnaður.

Um tekjumat segir m.a. í umsögninni að í 3. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 406/1978 segi m.a. að taka skuli tillit til tekna sem af fasteign stafi. Augljóst sé, að fasteign í atvinnurekstri, sem gefi af sér mikinn árlegan nettóarð sé verðmeiri en sú sem gefur af sér lítinn. Það sé rangt sem skilja megi af kærinni að matið á flugstöðinni byggist alfarið á tekjunum. Tekjumatið sé notað til aðstoðar við að ákveða heildarfasteignamat og álagningarstofn. Reglugerðin kveði hins vegar ekki á um hvernig taka skuli tillit til tekna af fasteignum. Einungis sé þar að finna ákvæði um mat á hlunnindum, sbr. 5. mgr. 7. gr. reglugerðarinnar, en þar segi, að meta skuli hlunnindi til grunnverðs með því að margfalda árlegan nettóarð með 10.

Í lokaorðum greinargerðarinnar segir að FMR telji rétt að koma því á framfæri, að úrskurð þess verði að skoða í ljósi þeirra aðstæðna, sem ríktu í flugsamgöngum til og frá landinu á þeim árum, sem úrskurðurinn nær til.

### **Málsmeðferð**

Með bréfum Yfirfasteignamatshólfar til lögmans FLE og lögmans Sandgerðisbæjar, dags. 14. nóvember 2001, var umsögn FMR send til kynningar og umsagnar. Af hálfu FLE bárust athugasemdir með bréfi dags. 28. nóvember 2001 þar sem sjónarmið FLE voru reifuð. Af hálfu Sandgerðisbæjar var með tölvuskeyti þann 30. nóvember 2001 áskilinn réttur til að tjá sig um efnisþætti við fyrirhugaða vettvangsgöngu og varðandi lögfræðilega þætti málsins umfram það sem þegar væri komið fram þegar framhaldsgreinargerð gagnaðila hafi borist eða við hugsanlegan munnlegan málflutning.

Yfirfasteignamatshólfur fór í vettvangsgöngu í Flugstöð Leifs Eiríkssonar þann 1. febrúar 2001. Í henni tóku þátt af hálfu Yfirfasteignamatshólfar Agnar Gústafsson, Andrés Svanbjörnsson og Guðmundur Magnússon, auk ritara nefndarinnar Friðþjófs

Sigurðssonar. Af hálfu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. mættu Höskuldur Ásgeirsson, Kristján Þorbergsson, Stefán Ingólfsson, Sigurður Garðarsson og Stefán Jónsson. Fyrir Sandgerðisbæ mættu Sigurður Valur Ásbjarnarson, Jónas A. Aðalsteinsson og Guðfinnur G. Þórðarson.

### Lýsing matsandlags

Yfirfasteignamatnefnd óskaði eftir því við vettvangsgöngu að FLE legði fram grunnmyndir, afstöðumyndir og skráningartöflu, er sýndu flatarmálsstærðir flugstöðvarinnar og breytingar á þeim á því tímabili er kæran nær til. FLE sendi þessar upplýsingar ásamt skýrslu með útskýringum á stærðarmælingum og notkun hússins, dags. 25. febrúar 2002, unnið af Verkfræðistofu Stefáns Ólafssonar (VSÓ). Skýrslan staðfestir nánast alveg áður upplýstar stærðarmælingar varðandi aðalbyggingu flugstöðvarinnar, matshluta 01, sem fram koma í umsögn FMR, dags. 13. nóvember 2001, en greinir frá smávægilegu frávikum varðandi landgang, matshluta 02:

	FMR 2001 m <sup>2</sup>	FLE 2002 m <sup>2</sup>
Kjallari	2.046,7	2.047,0
1.hæð	5.946,1	5.944,6
2.hæð	6.205,9	6.205,9
3.hæð	<u>3.801,4</u>	<u>3.801,4</u>
Samtals 01	18.000,1	17.998,9
Landgangur 02	2.531,7	2.565,1
Samtals 01 og 02	20.531,8	20.564,0

### Húsið

Aðalbygging flugstöðvarinnar, oft nefnd norðurbygging, ásamt landgöngum fyrir stækkun, samanstandur af matshlutum 01 og 0, en þeir mynda andlag mats FMR og eru hér taldir eitt hús. Gólfplötur er mældur sem birt flatarmál og vísast til skilgreiningar þess í reglugerð fyrir fjöleignarhús nr. 910/2000.

Skipting gólfplatnar hússins er eins og sýnt er í eftirfarandi töflu. Notkun hússins hefur verið skipt í fimm flokka. Þeir eru eftirfarandi:

Rými	m <sup>2</sup>	%
Viðskipti	2.929	14,2
Skrifstofur	2.390	11,6
Stoðrymi	4.811	23,4
Almenningur	7.115	34,7
Afgangsrými/tæknirými	<u>3.319</u>	<u>16,1</u>
Samtals	20.564	100,0

Hér á eftir er lýsing á notkunarflokkunum:

### *Viðskipti*

Hér er átt við það rými sem er notað til verslunar, veitingasölu og annarra viðskipta. Samtals eru 2.929 m<sup>2</sup> sem eru 14,2% af heildargólfleti hússins undir viðskiptum. Mest af rýminu 2.357 m<sup>2</sup>, er á 2. hæð hússins en 572 m<sup>2</sup> eru á 1. hæð. Rýmið skiptist aðallega í verslunar- og veitingarými. Veitingarými er samtals 917 m<sup>2</sup> eða 4,5% hússins en verslun er á 2.012 m<sup>2</sup> sem er 9,8%. Hluti verslunarrýmisins er undir bankastarfsemi bæði á 1. og 2. hæð. Stærð þess hefur ekki verið reiknuð út sérstaklega.

### *Skrifstofur*

Samtals er um að ræða 2.390 m<sup>2</sup> gólfplöt sem er 11,6% af heildargólfleti. Mest af skrifstofurýminu, eða 1.324 m<sup>2</sup> eru á 2. hæð, en 460 m<sup>2</sup> eru á 1. hæð flugstöðvarbyggingarinnar og 606 m<sup>2</sup> undir landgangi. Af skrifstofuhúsnæðinu eru 529 m<sup>2</sup> bundnir þeim kvöðum að FLE skal leggja til þetta rými án endurgjalds til ákveðinnar opinberrar eftirlitsstarfsemi. Um er að ræða kvaðir eins og tollaefirlit, landamæravörslu og önnur mál er varða flugvernd og þjóðaröryggi.

### *Stoðrými*

23,4% af heildargólfleti hússins eru það sem hér er nefnt stoðrými. Stoðrýmið hýsir fyrst og fremst þjónustu fyrir aðra starfsemi. Rýmið er alls 4.811 m<sup>2</sup> að gólfleti. Um er að ræða geymslur, rými fyrir meðhöndlun farangurs, eldhús og fleira. Í hefðbundnu atvinnuhúsnæði mundi þetta rými líklega flokkast sem iðnaðarrými, vörugeymslur eða álíka.

### *Almenningur*

Stærsta rýmið í byggingunni er hér nefnt almenningur (e. public circulation spaces). Hér er fyrst og fremst um að ræða rými sem flugfarþegar og fólk þeim tengt fara um til þess að komast til og frá landinu með flugi. Þetta rými er samtals 7.115 m<sup>2</sup> sem er 34,7% af heildargólfleti hússins. Rýmið skiptist þannig að á 1. hæð er brottfararsalur og komusalur samtals 3.276 m<sup>2</sup>. Á 2. hæð eru biðsalur brottfararfarþega og rými sem komufarþegar fara um til að fara af 2. hæð niður á 1. hæð þar sem er farangursafgreiðsla, komufríhöfn og tollgæsla. Auk þess eru á 2. hæð salerni og Saga Class stofa. Alls er þetta rými 1.881 m<sup>2</sup> að gólfleti. Landgangur sem flugfarþegar fara um til og frá flugvélum við brottför og komur er einnig talinn til almennings. Gólfplötur hans er samtals 1.959 m<sup>2</sup>.

### *Afgangsrými/tæknirými*

Það rými sem ekki fellur í framangreinda flokka er hér nefnt tæknirými og afgangsrými. Það er samtals 3.319 m<sup>2</sup> eða 16,1% af heildargólfleti hússins. Langstærstur hluti þess er undir risi hússins á 3. hæð eða 2.678 m<sup>2</sup>. Það er 13,0% af heildargólfleti. Í risinu eru aðallega loftræstibúnaður og tæki honum tengd auk rýmis sem ekki hefur verið sérstaklega innréttað. Vegna byggingarlags hússins er það jafn stórt og raun ber vitni. Hluti rýmisins er sama eðlis og lagnarými almennt í byggingum. Stærð þess hefur þó ekki verið reiknuð sérstaklega. Í kjallara hússins eru 641 m<sup>2</sup> af tæknirými sem til dæmis hýsir öryggiskerfi, tölvukerfi, vararafstöð, riðbreytistöð (50/60 Hz) og annan áþekkan búnað.



### *Lóðin*

Talsverðar breytingar urðu á bílastæðum á umræddu tímabili. Upphaflega voru byggð bílastæði fyrir 284 bíla. Árið 1998 voru bílastæðin stækkuð um 322 stæði og aftur árið 2000 um 545 stæði þannig að við endurmat á flugstöðinni voru bílastæði fyrir 1.151 bíl. Auk þessara stæða voru byggð 16 rútustæði árið 1998. Önnur nýting á lóðinni er fyrir aðkomuvegi, listaverk og grasfleti.

Samkvæmt upplýsingum í ódagsettum drögum að lóðarleigusamningum frá 2001 og uppdráttum sem þeim fylgja er gert ráð fyrir að lóðin verði 135.034 m<sup>2</sup> að stærð.

### *Munnlegur málflutningur*

Munnlegur málflutningur fór fram fyrir Yfirfasteignamatsnefnd þann 10. apríl 2002.

### **Niðurstaða Yfirfasteignamatsnefndar**

Kærur í máli þessu bárust Yfirfasteignamatsnefnd í september 2001. Vegna umfangs málsins og mikilla anna hjá nefndinni heimilaði fjármálaráðuneytið frest til 1. nóvember 2002 til að ljúka málinu, sbr. 2. mgr. 34. gr. laga nr. 6/2001, um skráningu og mat fasteigna.

#### I.

Hlutafélagið Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. var stofnað með lögum nr. 76/2000. Í 13. gr. laganna segir:

„Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. skal hinn 1. október 2000 yfirtaka stofnunina Flugstöð Leifs Eiríkssonar með öllum eignum, réttindum, skuldum og skuldbindingum sem henni fylgja. Stofnunin skal lögð niður frá og með þeim degi og fellur þá jafnframt niður umboð ráðgefandi stjórnar Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar.”

Með hliðsjón af efni ofangreindrar 13. gr. laga nr. 76/2000 verður ekki fallist á það sem haldið er fram af Sandgerðisbæ að FLE hafi ekki forræði hvað varðar beiðni um leiðréttingu álagningarstofns fram til 1. október 2000.

#### II.

Af hálfu FLE er krafist leiðréttingar á álagningarstofni vegna mistaka sem urðu við útreikning hans á árinu 1989. Af hálfu Sandgerðisbæjar er á því byggt að allir frestir til endurupptöku og breytinga álagningarstofna flugstöðvarinnar fyrir 7. september 1999 hafi verið liðnir. Telur Sandgerðisbær því að hafna beri endurupptöku álagningarstofna frá 1. desember 1989 til 1. desember 1998. Viðurkennt er af hálfu FMR að mistök hafi orðið og að álagningarstofninn hafi því verið reiknaður 36,8% of hár. Um hugsanlega endurgreiðslukröfu FLE á hendur Sandgerðisbæ af þeim sökum eiga almennir dómstólar ákvörðunarvald. Um ágreining er þannig að ræða sem fellur utan valdsviðs FMR og Yfirfasteignamatsnefndar að úrskurða um. Er þessum kröfulið, hvað varðar álagningarstofna 1989 - 1998, því vísað frá Yfirfasteignamatsnefnd.

Mótmælt er af hálfu FLE ákvörðun FMR um endurmat álagningarstofns flugstöðvarinnar með afturvirkum hætti. Af hálfu Sandgerðisbæjar er afturvirku endurmati einnig hafnað. Ágreiningur er þannig um heimild FMR til að ákvarða að eigin frumkvæði endurmat flugstöðvarinnar með afturvirkum hætti. Það er álit Yfirfasteignamatnefndar að um ákvörðun sé að ræða sem lagaheimild þurfi til. Hvorki í þágildandi lögum um skráningu og mat fasteigna nr. 94/1976 með síðari breytingum né í lögum um tekjustofna sveitarfélaga nr. 4/1995 var slíka heimild að finna. Með hliðsjón af því telur Yfirfasteignamatnefnd að fella beri úr gildi ákvörðun FMR um álagningarstofna árin 1994 til 1998.

### III.

Af hálfu FLE er þess krafist að mat FMR samkvæmt hinum kærða úrskurði verði lækkað en af hálfu Sandgerðisbæjar er hins vegar gerð krafa um hækkun á mati álagningarstofns flugstöðvarinnar 1. desember 1999 og 1. desember 2000.

#### *Álagningarstofn mannvirkis*

Í 27. gr. laga um skráningu og mat fasteigna nr. 6/2001, áður 17. gr. laga nr. 94/1976, segir svo:

„Skráð matsverð fasteignar skal vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, sem ætla má að eignin hefði í kaupum og sölum í nóvembermánuði næst á undan matsgerð, miðað við heimila og mögulega nýtingu fasteignarinnar á hverjum tíma. Sé slíkt gangverð sambærilegra eigna ekki þekkt, skal skráð matsverð ákveðið eftir bestu fánlegri vitneskju um sambærilegt gangverð með hliðsjón af kostnaði við gerð mannvirkja, aldri þeirra, legu eignarinnar með tilliti til samgangna, nýtingarmöguleikum, hlunnindum, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufegurð og öðrum þeim atriðum sem kunna að hafa áhrif á gangverð eignarinnar.”

Vegna sérstöðu flugstöðvarinnar, staðsetningar hennar og notkunar, er ekki unnt að leggja raunhæft mat á gangverð eignarinnar og verður því að beita öðrum aðferðum til að finna matsverð. Flugstöðin er einstakt mannvirki sem er á færi fárra að reisa, eiga eða reka. Er ógerningur að meta hana til söluverðs í frjálsum samningum á markaði þar sem yfirleitt er gert ráð fyrir mörgum hugsanlegum kaupendum. Tekjur af flugstöðinni eru í formi leigugjalds, tekna af eigin rekstri og tekna af rekstri annarra aðila sem eru þeirra. Allar tekjur koma því ekki í hlut FLE. Nefndinni er ekki kunnugt um að flugstöðin hafi verið reist í upphafi með það að höfuðmarkmiði að tekjur stæðu undir öllum kostnaði. Það að skilgreina síðar hlutafélag með þeim hætti að reksturinn stæði undir sér breytir ekki því að ekki er hægt að styðjast við tekjumat flugstöðvarinnar eingöngu.

Af framanrituðu leiðir að við matið er einkum höfð hliðsjón af kostnaði við gerð mannvirkisins. Þetta þýðir að meta verður allt nýtanlegt rými. Jafnframt er höfð hliðsjón af gæðum mannvirkisins og aldri, landnýtingu og sérstökum framkvæmdum í þágu rekstrarins, legu stöðvarinnar og nýtingarmöguleikum.

Nefndin fellst ekki á að miða eigi kostnað mannvirkisins við ódýrari og markvissari hönnun sem þjónaði sama tilgangi og núverandi bygging (þ.e. „replacement cost“). Ekki er hægt að fullyrða um hvaða sjónarmið kynnu að ríkja á hverjum tíma við byggingu mannvirkis af þessu tagi.

FLE telur í kæru sinni að taka beri tillit til kvaða sem hvíla á flugstöðinni til lækkunar á fasteignamati. Annars vegar er um að ræða kvaðir vegna öryggisgæslu en hins vegar ákvæði þess efnis að hermálafyrirvöld Bandaríkjanna geti fengið flugstöðina til afnota á ófriðartímum. Álíta verður að öryggisgæslan sé nauðsynlegur þáttur rekstrar flugstöðvar í samræmi við kröfur á hverjum tíma. Einnig verður að teljast ólíklegt að á kvöð um yfirtöku stöðvarinnar á ófriðartíma reyni, enda sennilegt að allt farþegaflug legðist þá meira og minna niður hvort eð er. Yfirfasteignamatsnefnd telur að þessar kvaðir eigi ekki að hafa áhrif til lækkunar á álagningarstofn.

Í kæru Sandgerðisbæjar er talin ástæða til þess að ætla að flatarmál þjónustusvæðis/kjallara sé ekki talið með í heildarflatarmáli byggingarinnar. Eigi það við um skriðkjallara, kjallara, 1. og 2. hæð. Í kæru Sandgerðisbæjar er einnig nefnt að kostnaðar við „fundament“ undir stigahúsum og „fundament“ skerveggja sé ekki getið í úrskurði FMR. Nefndin hefur sannreynt að í úrskurði FMR er tekið tillit til grundunar, þ.e. uppúrtektar, fyllingar, sökkla, súluundirstaða og botnplötu, svo og burðarvirkja. Hins vegar er ekki talið eðlilegt að telja fermetra jarðar (þ.e. klappar, grjóts og sands) í skriðkjallara til fermetra í húsi. Samkvæmt skráningartöflu hér að ofan virðist allt rými kjallara, 1. og 2. hæðar meðtalið við útreikning fasteignamats flugstöðvarinnar.

Samkvæmt skýrslu Ríkisendurskoðunar frá desember 1987 er byggingarkostnaður flugstöðvarinnar talinn vera mun hærri en endurstofnverð samkvæmt mati FMR, miðað við verðlag í september 1987. Yfirfasteignamatsnefnd hefur aflað sér upplýsinga um byggingarkostnað í gæðaflokki flugstöðvarinnar, svo og stórbygginga á höfuðborgarsvæðinu, eins og Kringlunnar, Borgarkringlunnar og Smáralindar og haft þær upplýsingar til hliðsjónar. Þessar upplýsingar, að teknu tilliti m.a. til ástands á vinnumarkaði, benda til þess að endurstofnverð samkvæmt mati FMR, sem tók gildi 1. desember 1999, sé of lágt.

Hvað varðar afskriftir, er í mati FMR ekki einungis tekið tillit til efnislegra fyrninga á byggingunni (1% á ári) heldur einnig hagrænna afskrifta sem framkoma í markaðssvæðisstuðli fyrir Reykjavík (0,85). Nefndin gerir ekki athugasemdir við þessa aðferð.

FLE telur í kæru sinni að landgöngubrýr séu ekki hluti af fasteigninni, eðli þeirra samkvæmt, og skuli þær felldar úr mati að öllu leyti eða að hluta. Við vettvangsgöngu hinn 1. febrúar 2001 hugaði Yfirfasteignamatsnefnd sérstaklega að gerð og búnaði landgöngubrúa, sem eru sex að tölu og tengdar við landganginn. Þær þjóna þeim tilgangi að tengja flugvélar við landgang þannig að farþegar og þjónustulið eigi greiðan aðgang á milli án þess að þurfa að fara út undir bert loft. Yfirfasteignamatsnefnd óskaði eftir teikningum af gerð landgöngubrúanna. Fékk nefndin í hendur mynd af einni þeirra, Apron drive 3 FRC HD, dagsettri í júlí 1986. Kemur þar fram að hver landgöngubrú er sjálfstæð eining sem er laustengd við jarðfasta járnúlu og hringdyr sem eru áfastar landgangi.

Brúin sjálf er í þremur hlutum sem ganga hver inn í annan og myndar þannig mannngengan stökk sem hægt er að draga sundur og saman eins og „teleskóp” og aðlaga fjarlægð milli landgangs og flugvélar. Ytri endi landgöngubrúarinnar hvílir á hjólagrind með vélknúnum hjólum sem gefur möguleika á hreyfingu þess enda í allar áttir auk þess sem hann er stillanlegur í hæð. Allir hlutar brúarinnar að undanskilinni hinni föstu súlu og hringdyrum við landganginn (e. rotunda) eru því hreyfanlegir. Í bréfi lögmanns FLE kemur fram að endingartími brúnna er skammur og að viðhaldskostnaður þeirra er hár. Samkvæmt 1.mgr. 2.gr. laga nr. 94/1976 um skráningu og mat fasteigna er fasteign sögð vera annað tveggja:

- „1. Land, þ.e. hver sá skiki lands sem vegna sérgreinds eignar- eða afnotaréttar, hagnýtingar, auðkenna eða landamerka getur talist sjálfstæð eind.
2. Mannvirki, þ.e. hvert það mannvirki sem gert hefur verið í landi eða á eða verið við það tengt, með hliðsjón af þeim rétti lands sem mannvirkinu fylgir.”

Þá segir í 2. tl. 6. gr. reglugerðar nr. 406/1978 um fasteignaskráningu og fasteignamat:

„Hús og önnur mannvirki skulu metin ásamt fylgifé sínu. Til fylgifjár teljast munir sem tilheyra mannvirki samkvæmt þeirri notkun sem það er ætlað til og almennt er gengið út frá að fylgi mannvirki af því tagi sem um er að ræða. Til fylgifjár teljast þó ekki, þótt skeyttar séu við fasteignir, vélar eða önnur tæki til atvinnurekstrar og heldur ekki heimilisvélar að frátöldum eldavelum.”

Yfirfasteignamatsnefnd telur sýnt af ofangreindri lýsingu á landgöngubrú flugstöðvarinnar að einungis hluti brúarinnar sé varanlega skeyttur við landið, en það er undirstaða þess enda brúarinnar sem áfastur er landganginum. Allir aðrir hlutar eru laustengdir, vélrænir og hreyfanlegir og þar að auki ekki bráðnaðsynlegir til þess að koma farþegum eða þjónustufólki milli landgangs og flugvélar. Ber því ekki að skoða þá sem fasteign eða fylgifé fasteignar í skilningi laga og reglugerðar.

Yfirfasteignamatsnefnd telur að *álagningarstofn mannvirkis*, að teknu tilliti til efnislegra og hagrænna afskrifta, sé hæfilega ákveðinn 2.900 milljónir króna 1. desember 1999. Samsvarandi álagningarstofn mannvirkis hinn 1. desember árið 2000 reiknast samkvæmt reglum FMR um framreikning á þeim tíma.

#### *Álagningarstofn lóðar*

Í reglugerð nr. 406/1978 um fasteignaskráningu og fasteignamat segir svo í 2.tl. 3.gr.:

„Í samræmi við reglur í 5.-9.gr skal meta land og mannvirki, sem við það eru skeytt, ásamt hvers konar verðmætum er fylgja samkvæmt ákvæðum laga og samninga eða öðrum gildum heimildum. Með slíkum verðmætum skulu talin umráð og not annarra fasteigna, svo sem ítök og ískyldur, sbr. nánar í 5.mgr. 8.gr.

Í 6. tl. 6.gr. sömu reglugerðar segir enn fremur:

„Mannvirki, sem horfa fyrst og fremst til aukinna nota og arðs af landi, svo sem vegir, brýr og girðingar, eða horfa almennt til bættrar búskaparstöðu, eins og vatnsleiðslur og raflínur til bæja, skulu eigi metin sérstaklega, en við mat á landi skal tekið tillit til aukins verðmætis sem frá mannvirkjunum stafar.”

Þá segir í 6.tl. 8.gr. reglugerðarinnar:

„ ... Þá ber að taka tillit til þess tilkostnaðar, sem það hefur haft í för með sér að gera lóð hæfa til þeirra nota, sem hún er í. Við mat lóða skal fylgt sömu grundvallarreglum hvort sem um er ræða eignarlóð eða leigulóð.”

Þegar flugstöðin var byggð var land það sem hún stendur á hluti af landi Keflavíkurflugvallar. Hann er eign íslenska ríkisins en með umráð svæðisins fer varnarmálaskrifstofa utanríkisráðuneytisins í umboði ríkisins og er jafnframt skipulagsyfirvald flugvallarsvæðisins. Samþykkt var deiliskipulag fyrir flugvallarsvæðið 25. mars 1997, þó án þess að lóðin væri afmörkuð. Þar sem sami eigandi var að landinu og mannvirkjum Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar var það á færi eigandans að sjá flugstöðinni fyrir nægjanlegu landrými. Hefur einnig svo verið frá upphafi, þannig að flugstöðin hefur fengið stærra landrými til afnota eftir þörfum, m.a. með byggingu nýrra bílastæða. Formlegur lóðasamningur var þó ekki gerður.

Með lögum nr. 76/2000 var samþykkt heimild fyrir ríkisstjórnina til þess að stofna hlutafélag um rekstur flugstöðvarinnar. Skyldi hið nýja hlutafélag verða eigandi að flugstöðinni, þ.e. taka við öllum eignum, réttindum, skuldum og skuldbindingum stöðvarinnar. Tók hlutafélagið við eignunum og hóf rekstur 1. október 2000. Í greinargerð með frumvarpi að lögum nr. 76/2000 kemur fram, að helstu eignir hins væntanlega hlutafélags verði flugstöðvarbyggingin sjálf og önnur mannvirki og búnaður, ásamt lóðarréttindum.

Lögð hafa verið fram í málinu drög að þremur lóðarsamningum fyrir FLE, sem gerð voru eftir stofnun hlutafélagsins. Er þar gert ráð fyrir að lóðin verði 135.034m<sup>2</sup> (97.497 + 19.504 + 18.033). Samningar þessir hafa ekki verið undirritaðir enn, en samningaviðræður eru milli aðila um endanlega gerð þeirra.

Með vísan til þessa telur Yfirfasteignamatnefnd að flugstöðin hafi frá upphafi notið lóðarréttinda, enda þótt ekki hafi verið gengið formlega frá lóðarsamningi eða endanlegri stærð lóðarinnar. Virðist eðlilegast að miða við þá stærð lóðar sem flugstöðin telst hafa haft afnot af.

Samkvæmt skýrslu matsnefndar, sbr. lög nr. 76/2000, lúta flughlöðin yfirráðum embættis flugvallarstjóra Keflavíkurflugvallar og á því ekki að meta þau sem réttindi FLE. Einnig er vísað til þess að flughlöð eru ekki meðtalin í áður greindum drögum að lóðarsamningum.

Við mat lóðarinnar þarf auk grunnverðs að taka tillit til kostnaðar við að gera lóðina byggingarhæfa, sbr. gatnagerðargjöld á þéttbýlisstöðum og framkvæmdir sem horfa til aukinna nota og arðs af landinu o.fl., sbr. ákvæði reglugerðar nr. 406/1978 með síðari breytingum.

*Endurstofnverð lóðar* telst samkvæmt framansögðu hæfilega ákveðið 750 milljónir króna 1. desember 1999. Um samsvarandi endurstofnverð lóðar 1. desember árið 2000 fer eftir reglum FMR um framreikning á þeim tíma.

## ÚRSKURÐARORÐ:

Kröfu Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar hf. um leiðréttingu á álagningarstofnum árin 1989 – 1998 er vísað frá Yfirfasteignamatsnefnd.

Ákvörðun Fasteignamats ríkisins um álagningarstofna húss og lóðar árin 1994 – 1998 er felld úr gildi.

Álagningarstofn húss þann 1. desember 1999 skal vera *2.900 milljónir króna*.

Álagningarstofn lóðar þann 1. desember 1999 skal vera *750 milljónir króna*.

Álagningarstofnar húss og lóðar 1. desember 2000 skulu reiknaðir samkvæmt reglum Fasteignamats ríkisins um framreikning frá 1. desember 1999.

\_\_\_\_\_  
Guðmundur Magnússon

\_\_\_\_\_  
Guðný Björnsdóttir

\_\_\_\_\_  
Andrés Svanbjörnsson: