

Hrafnhildur Guðjónsdóttir

**Beiting söluverðs við ákvörðun
fjárhæðar eignarnámsbóta**

- BA ritgerð í lögfræði -



HÁSKÓLI ÍSLANDS

Umsjónarkennari: Arnar Þór Stefánsson hdl.

Lagadeild Háskóla Íslands

Júní 2010

EFNISYFIRLIT

1 Inngangur	2
2 Inntak eignarréttar	2
2.1 Almenn	2
2.2 Vernd eignarréttar samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu	3
3 Eignarnám	4
3.1 Almenn	4
3.2 Takmarkanir á eignarréttindum	5
3.3 Eignarnámsheimildir	5
4 Áskilnaður 72. gr. stjórnarskrár um fullt verð	6
5 Ákvörðun á fjárhæð eignarnámsbóta – meginsjónarmið	8
6 Söluverð	9
6.1 Ákvörðun söluverðs	9
6.1.1 Opinber skráning	9
6.1.2 Kauptilboð	11
6.1.3 Skipulag og líkleg framtíðarnýting	11
6.1.4 Gæði eignar	13
6.1.5 Ekki aðrir kaupendur en eignarnemi	14
6.1.6 Fyrra söluverð og gangverð sambærilegra eigna	15
6.1.7 Söluverð takmarkaðra eða óbeinna eignarréttinda	16
6.2 Tímamark til viðmiðunar við ákvörðun eignarnámsbóta	17
6.3 Verðbreytingar vegna eignarnáms	18
7 Samantekt	19
Heimildaskrá	22
Skrá yfir dóma og úrskurði	24

1. Inngangur

Það er meginregla í íslenskri stjórnskipun að eignarrétturinn er friðhelgur. Reglan kemur fram í 72. gr. stjórnarskrár lýðveldisins Íslands nr. 33/1944.¹ Þar segir í 1. mgr. ákvæðisins:

Eignarrétturinn er friðhelgur. Engan má skylda til að láta af hendi eign sína nema almenningsþörf krefji. Þarf til þess lagafyrirmæli og komi fullt verð fyrir.

Texti ákvæðisins hefur haldist svo til óbreyttur í stjórnarskránni frá því 1874 en skýring ákvæðisins hefur breyst frá einum tíma til annars.

Þær takmarkanir á eignarréttindum sem koma til greina samkvæmt ákvæðinu, og verða að uppfylla skilyrði ákvæðisins um almenningsþörf, lagafyrirmæli og fullt verð, kallast eignarnám. Megintilgangur þessarar ritgerðar er að gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem helst koma til skoðunar þegar tekin er ákvörðun um fjárhæð eignarnámsbóta. Í fyrri hluta ritgerðarinnar verður gerð nánari grein fyrir hugtakinu eignarnám auk þess sem fjallað er um það skilyrði 72. gr. stjórnarskrárinnar að fullt verð komi fyrir hið eignarnúnda. Í síðari hluta hennar verður síðan leitast við að gera grein fyrir þeim megin sjónarmiðum sem gilda við ákvörðun eignarnámsbóta, og þá einkum litið til beitingar söluverðs við ákvörðun þeirra.

2. Inntak eignarréttar

2.1 Almenn

Hugtakið eignarréttur hefur almennt verið skilgreint svo í síðari tíma lögfræði, þ.m.t. bæði þýskri, danskri, norskri og íslenskri, að um sé að ræða einkarétt ákveðins aðila, eigandans, til þess að ráða yfir tilteknu verðmæti innan þeirra marka sem þessum rétti eru sett í lögum og af takmörkuðum (óbeinum) eignarréttindum annarra manna, sem stofnað hefur verið til yfir verðmætinu. Hér er um að ræða neikvæða skilgreiningu, þ.e. hún tilgreinir ekki með upptalningu hverjar heimildir eigandinn hefur yfir verðmætinu heldur er gengið út frá því, að eigandinn njóti allra heimilda nema þeirra sem eru með beinum hætti undanskildar eignarráðum hans, hvort heldur það hefur gerst með lögum eða samningi.²

¹ Hér eftir nefnd stj.skr.

² Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*, bls. 11. Sjá einnig, W.E. von Eyben: *Formuerettigheder*, bls. 21; Knud Illum: *Dansk tingsret*, bls. 30; Brækhus og Hærem: *Norsk tingsrett*, bls. 15; Thor Falkanger: *Tingsrett*, bls. 38-39; Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur I*, bls. 3.

Aðgreining í bein og óbein eignarréttindi byggir fyrst og fremst á ólíkum heimildum sem réttindin veita.³ Oft er það þannig að heimildir eignarréttarins skiptast á hendur fleiri aðila með þeim hætti að hver aðili hefur ákveðna tegund eignarheimilda. Um tvo aðila þarf þá að vera að ræða, þ.e. annars vegar handhafa hins beina eignarréttar, eiganda, og hins vegar aðila sem nýtur tiltekinna og afmarkaðra heimilda, sem stundum eru nefnd óbein eignarréttindi. Óbein eignarréttindi má því skoða sem hlutdeild í víðtækari rétti annars manns. Stofnun óbeinna réttinda verður yfirleitt með þeim hætti að sá aðili sem á hinn beina eignarrétt að hlut eða öðru verðmæti, fær með samningi öðrum aðila í hendur tilteknar heimildir eða réttindi yfir hlutum, t.d. afnotarétt. Afnotahafinn fær þá afnotaréttindi en eigandinn telst eftir sem áður eiga eignarrétt yfir hlutum þótt eignarréttur hans sé þá þrengri en hann var áður.⁴

2.2 Vernd eignarréttar samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu

Í 1. viðauka við Mannréttindasáttmála Evrópu, sem var samþykktur árið 1952, er ákvæði um vernd eignarréttarins í 1. gr. Er ákvæðið þó mjög almennt orðað og ríkjum veittar nokkuð opnar heimildir til takmarkana. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins ber öllum mönnum og lögaðilum réttur til að njóta eigna sinna í friði. Skal engan svipta eign sinni nema hagar almennings þjóði og gætt sé ákvæða í lögum og almennra meginreglna þjóðarréttar.⁵

Á undanförunum tveimur áratugum hefur inntak ákvæðisins mótast í meðförum Mannréttindadómstóls Evrópu í fjölda dóma og fengið þar meiri þýðingu. Þar ræður miklu að rúmur skilningur er lagður í hugtakið „eign“ í 1. mgr. 1. gr. sem leiðir til þess að þeir hagsmunir, sem falla undir vernd ákvæðisins, eru mjög umfangsmiklir.⁶

Með framsækinni túlkun á 1. gr. 1. viðauka í máli *Sporrong og Lönnroth gegn Svíþjóð*, 23. september 1982 (7151/75), setti dómstóllinn fram ákveðin grundvallarsjónarmið við skýringu ákvæðisins sem hefur verið byggt á í meginatriðum síðan við skýringu hans á því.⁷

Í málinu var fjallað um viðamiklar takmarkanir sem eigendur fasteigna í miðborg Stokkhólms þurftu að sæta á ráðstöfunarrétti eigna sinna á grundvelli byggingarbanns og eignarnámsheimildar sem þó hafði ekki verið nýtt af borgaryfirvöldum árum saman. Var talið að þessar takmarkanir hefðu raskað því sanngjarna jafnvægi sem ríkja ætti milli almenningsþarfa og verndar eignarréttar og kærendum hefði verið íþyngt sérstaklega og úr hófi.

³ Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*, bls. 23.

⁴ Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I*, bls. 25-26.

⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 443 – 444.

⁶ Torfi Ragnar Sigurðsson: „Hugtakið „eign“ samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1. Við Mannréttindasáttmála Evrópu – sjónarmið um lögættar væntingar“, bls. 681

⁷ Gaukur Jörundsson: „Vernd eignarréttar samkvæmt Mannréttindasáttmála Evrópu“, bls. 220.

Þótt ákvæðið mæli ekki fyrir um rétt til skaðabóta vegna eignasviptingar hefur Mannréttindadómstóllinn talið ákvæðið fela í sér rétt til sanngjarnra bóta við slíkar aðstæður út frá því sjónarmiði að það brjóti gegn meðalhófsreglu að svipta mann eign bótaust.⁸ Ljóst er að ákvæðið er ekki túlkað svo að það tryggi rétt til fullra bóta við eignarnám, eins og tilgreint er í 1. mgr. 72. gr. stj.skr. og að þessu leyti veitir stjórnarskráin betri vernd.⁹

3. Eignarnám

3.1 Almennt

Hugtakið eignarnám er sem slíkt ekki nefnt í 72. gr. stj.skr. eða öðrum ákvæðum hennar, en lýsingu á efnislegu inntaki þess er þó að finna í 1. mgr. 72. gr. með vísan til þeirra skilyrða sem þar er getið, auk þess sem tíðkast hefur um langan aldur að nota orðið eignarnám í lögum, dómum og fræðiritum.¹⁰

Með eignarnámi er átt við nauðungarafhendingu eða nauðungarafsal á eignarétti, beinum eða óbeinum, og er eignarnám fólgið í því að maður er skyldaður til að láta eignarrétt sinn yfir tilteknum verðmætum af hendi að öllu eða nokkru leyti.¹¹ Ákvæðið setur handhöfum löggjafarvalds valdmörk sem felast í því að tilteknar eignaskerðingar má aðeins framkvæma að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Skilyrðin eru að almenningþörf krefjist eignaskerðingarinnar og að fullt verð komi fyrir. Jafnframt er tekið fram að lagafyrirmæli þurfi til skerðingarinnar.

Við skyldu manns til að láta af hendi eignarrétt stofnast venjulega um leið samsvarandi eignarréttur öðrum til handa, oftast ríki eða sveitarfélagi. Það er þó ekki hugtaksskilyrði skv. 72. gr. stj.skr. að eignarrétturinn færist frá eiganda og hefur það viðhorf verið staðfest af fræðimönnum.¹² Um eignarnám getur verið að ræða ef mönnum eru með öllu fyrirmunuð venjuleg og eðlileg afnot eigna sinna.¹³

Í *Hrd. 1937, bls. 492* var litið svo á að eignarnám hefði raunverulega átt sér stað á lóð þegar lóðareiganda var vegna skipulagsbreytinga meinað að nota hana til að reisa hús á henni, enda væri hún þá orðin honum einskis virði eða jafnvel til fjárhagslegrar byrði. Með vísan til eignarréttarákvæðis stjórnarskrárinnar voru lóðareiganda því dæmdar fullar bætur.

⁸ Clare Ovey og Robin C.A. White: *The European Convention on Human Rights* (2006), bls. 363.

⁹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*.

¹⁰ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 83.

¹¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 477.

¹² Ólafur Lárusson: *Eignarréttur*, bls. 24.

¹³ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 464.

Ákvæði 72. gr. stjórnarskrárinnar hefur ekki að geyma bein ákvæði um hvernig framkvæmd eignarnáms skuli hagað. Þá eru heldur engin fyrirmæli um að nánari reglur um slíka framkvæmd skuli settar í lögum.

3.2 Takmarkanir á eignarréttindum

Af skýringu ákvæðis 72. gr. stj.skr. leiðir m.a. að þær skerðingar sem fyrirmæli greinarinnar ná ekki til, getur löggjafinn framkvæmt án þess að gætt sé skilyrða ákvæðisins, og að öllu leyti eftir eigin höfði, nema önnur stjórnarskrárákvæði standi því í gegn.¹⁴ Þannig hefur verið talið heimilt að setja eignarrétti ýmis takmörk án þess að bætur komi fyrir. Annars vegar geta lög mælt fyrir um að menn séu sviptir eign sinni að öllu eða nokkru leyti án þess að slíkt kallist eignarnám og bætur komi fyrir, t.d. eignaupptaka og greiðsla sekta en slíkar eignaskerðingar byggjast á sjónarmiðum um nauðsyn þess að halda uppi refsivörslu í samfélaginu. Auk þess veitir stjórnarskráin sjálfstæða heimild til að leggja fjárhagslegar álögur á menn með heimildum til skattlagningar í 40. og 77. gr. Þá eru einnig ýmis ákvæði í lögum á vettvangi einkaréttarins sem leiða til þess að eignarréttur yfir verðmætum fellur niður og á það t.d. við um reglur um hefð eða fyrningu kröfuréttinda.¹⁵ Mikið hefur verið deilt um það hvaða sjónarmið beri einkum að leggja til grundvallar þegar draga eigi mörkin milli eignarnáms og takmarkana á eignarréttindum en ekki verður farið nánar í það í þessari ritgerð.

3.3 Eignarnámsheimildir

Eignarnám á fasteignum styðst ætíð við lagaheimild, sbr. áskilnað þar að lútandi í 1. mgr. 72. gr. stj.skr. Í þeim áskilnaði er þó engan veginn fólgin sú krafa að löggjafinn verði að taka sjálfstæða afstöðu til þess hverju sinni hvort eignarnám skuli fara fram. Löggjafinn getur því heimilað eignarnám þegar ákveðin skilyrði eru fyrir hendi og hann þarf ekki einu sinni að telja þau skilyrði tæmandi eða afmarka þau afdráttarlaust.¹⁶ Slíkar eignarnámsheimildir er víða að finna í lögnum. Yfirleitt er um heimildarákvæði að ræða er veita tilteknu stjórnvaldi – oftast nær ráðherra – vald til að leyfa eignarnám í tiltekinni fasteign að uppfylltum tilteknum skilyrðum. Slíkar eignarnámsheimildir eru t.a.m. í vegalögum nr. 45/1994, vatnalögum nr. 15/1923, í lögum nr. 44/1999 um náttúruvernd, í lögum nr. 57/1998 um rannsóknir og nýtingu á auðlindum í jörðu, í lögum um Landsvirkjun nr. 42/1983 o.s.frv.¹⁷

¹⁴ Gaukur Jörundsson: „Eignarnám og takmarkanir á eignarréttindum“, bls. 63.

¹⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 478.

¹⁶ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 130 – 131.

¹⁷ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 438.

Ekki hefur farið fram heildarlögfesting á reglum um fjárhæð eignarnámsbóta hér á landi en reglur af þeim toga má þó finna víðsvegar í regluverkinu.

Stjórnvöld verða að sjálfsögðu að gæta þess hverju sinni sem eignarnám kemur til álita að lögmælt skilyrði séu fyrir hendi til þess að beita því og að ganga ekki lengra en skilyrði heimila. Hefur jafnan verið gengið út frá því að dómstólar eigi úrskurðarvald um hvort lagaskilyrði séu til eignarnáms eða hve víðtækt eignarnámið megi vera.¹⁸

Um framkvæmd eignarnáms gilda lög nr. 11/1973. Fjalla lögin fyrst og fremst um málsmeðferðarreglur við ákvörðun bóta fyrir þá eign eða verðmæti sem tekin eru eignarnámi. Í lögnum er ekki að finna nein ákvæði um fjárhæð slíkra bóta en hún ákveðin samkvæmt mati hverju sinni. Samkvæmt 2. gr. laganna sker sérstök matsnefnd eignarnámsbóta¹⁹ úr ágreiningi um eignarnámsbætur og annað endurgjald sem ákveða skal samkvæmt lögnum.²⁰ Ef uppi er ágreiningur um fjárhæð eignarnámsbóta, eftir að matsnefnd hefur kveðið upp úrskurð sinn, má leita úrlausnar dómstóla. Það eru því dómstólar sem hafa endanlegt úrskurðarvald um fjárhæð eignarnámsbóta, sbr. 17. gr. laganna.²¹

Meginreglur um fjárhæð eignarnámsbóta eru almennt óskráðar og finna sér samastað í dómafordæmum, kenningum fræðimanna og norrænum rétti.

4. Áskilnaður 72. gr. stjórnarskrár um fullt verð

Eitt meginskilyrða eignarnáms samkvæmt 72. gr. stjórnarskrárinnar er að fullt verð komi fyrir eignarnámin réttindi. Ákvæðið tryggir þannig eignarnámsþola fullar bætur vegna þess tjóns sem hann verður fyrir við eignarnám. Gilda að þessu leyti sömu reglur og varðandi bætur á grundvelli almennra skaðabótareglna.²²

Eignarnámsbætur skilja sig þó frá almennum skaðabótum í veigamiklum atriðum en ólögmet og saknæm háttsemi eru ekki forsenda eignarnámsbóta, auk þess sem andlag eignarnáms er að jafnaði fasteignir, s.s. landsvæði eða mannvirki, eða réttindi yfir slíkum fasteignum á meðan andlag hefðbundinna skaðabóta er hins vegar mun oftar ýmis konar lausafé eða líkamstjón. Þá eru bætur fyrir eignarnám að jafnaði ákveðnar áður en eigandinn er sviptur eign sinni, s.s. áður en tjón á sér stað en almennar skaðabætur eru hins vegar ávallt ákvarðaðar eftir tjónsatburð.²³

¹⁸ Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“, bls. 138.

¹⁹ Hér eftir nefnd MNE.

²⁰ Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*, bls. 565.

²¹ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 477.

²² Bo von Eyben, Peter Mortensen og Peter Pagh: *Fast ejendom – Rådighed og regulering*, bls. 215.

²³ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 83.

Við ákvörðun eignarnámsbóta gildir sú meginregla að eignarnámsþoli á aðeins kröfu til að fá bætt fjárhagslegt tjón sitt en ekki er hægt að krefjast bóta fyrir ófjárhagslegt tjón. Því er ljóst að ekki verður allt tjón bætt, þrátt fyrir að talað sé um fullar bætur. Þannig hefur t.d. ekki tíðkast að verðmæti er felast í persónulegu minjagildi hluta sé bætt.²⁴ Sé svokallað Einarsreitsmál skoðað má þó áætla að gerður sé munur á sérstöku minjagildi hluta og almennu:

Hrd. 1996, bls. 4089 (Einarsreitur)

Í málinu tók Hafnarfjarðarbær eignarnámi lóðarréttindi að tveimur spildum. Voru spildurnar teknar eignarnámi í þeim tilgangi að varðveita svæðið út frá menningarlegum sjónarmiðum þar sem um sögulegar minjar væri að ræða. Í niðurstöðu héraðsdóms, sem Hæstiréttur staðfesti, kom fram að þó persónulegu minjagildi hlutar yrði að jafnaði ekki eitt og sér metið til fjár, gildi annað um hlut sem hefði almennt minja- eða menningargildi. Taldi rétturinn að ákvörðun bæjarins um að varðveita reitinn og eignarnema hann í því skyni væri viðurkenning þess að um væru að ræða fornminjar sem vert væri að varðveita vega gildis þeirra fyrir almenning. Yrði því að líta á reitinn sem fjárverðmæti.

Hins vegar á eignarnámsþoli ekki eingöngu rétt til endurgjalds fyrir verðmæti þeirrar eignar sem eignarnámi er tekin heldur á hann einnig rétt til bóta fyrir óhagræði sem eignarnám hefur að öðru leyti í för með sér og leiðir til fjárhagslegs tjóns fyrir hann.²⁵ Tjón af þessu tagi sem til greina kemur að bæta, getur m.a. verið verðfall á eign sem eignarnámsþoli heldur eftir, þegar hluti eignar er tekinn eignarnámi, tjón við flutninga og rekstrartjón á meðan atvinnurekstur eignarnámsþola liggur niðri. Þá hefur fjártjón vegna sjónmengunar komið til umfjöllunar í Hæstarétti:

Hrd. 1997, bls. 52 (Ytri Löngumýri)

Í málinu krafðist eigandi jarðar m.a. bóta vegna sjónmengunar af rafmagnsmöstrum Landsvirkjunar. Hæstiréttur taldi fjárhagstjón hans ekki sannað vegna sjónmengunar. Þannig virtist Hæstiréttur ganga út frá því að bætur fyrir sjónmengun væru mögulegar ef færð væri sönnun fyrir verðryrnun vegna hennar.

Dómar Hæstaréttar og úrskurðir MNE gefa til kynna að í slíkum tilfellum gildi reglur almenns skaðabótaréttar um orsakatengsl og sennilega afleiðingu, að undanskildu skilyrði um saknæma og ólögmæta háttsemi. Af því leiðir að hið meinta fjárhagslega tjón verður að vera raunveruleg afleiðing eignarnáms, sbr.:

MNE 28. maí 1991 (Ketilsstaðir)

Í málinu krafðist eigandi jarðar bóta vegna eignarskerðinga sem hann taldi leiða af endurbótum á vegi sem lá um land hans. Taldi hann sig þurfa að auka vörslu gripa sinna vegna aukinnar umferðar. Matsnefndin hafnaði því að slík varsla væri skaðabótaskyld afleiðing eignarnámsins.

²⁴ Bo von Eyben og Helle Isager: *Lærebog i erstatningsret*, bls. 245.

²⁵ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 115.

5. Ákvörðun á fjárhæð eignarnámsbóta – megin sjónarmið

Eins og áður hefur komið fram er megin skilyrði eignarnáms samkvæmt 72. gr. stj.skr. að fullt verð komi fyrir eignarnámi réttindi. Eignarnámsbætur miðast við tjón eignarnámsþola en ekki þá auðgun sem eignarnemi kann að öðlast við eignarnámið.

Þar sem ekki eru til almenn lög um fjárhæð eignarnámsbóta verður að styðjast við ólögfestar reglur við ákvörðun bóttanna. Verða því fordæmi dómstóla mikilvægasta réttarheimildin þegar fjallað er um fyrir nefndar reglur. Úrskurðarsafn matsnefndar eignarnámsbóta veitir einnig leiðbeiningu um þær reglur sem taldar eru gilda hér á landi.²⁶

Við verðlagningu eigna í tilefni af eignarnámi hafa einkum þrenns konar sjónarmið komið til álita. Þau eru söluverð, notagildi og kostnaður af útvegum sambærilegrar eignar (enduröflunarkostnaður). Áður var því oft haldið fram að eignarnámsþoli ætti kröfu til þess verðs sem hæst reyndist samkvæmt einhverju þessara þriggja sjónarmiða.²⁷ Niðurstöður Hæstaréttar og MNE í seinni tíð gefa þó vísbendingu um að það sé meginregla við ákvörðun bóta að eignarnámsþoli geti krafist þess verðs sem ætla má að fengist fyrir eign við frjálsa sölu á markaði, þ.e. að bætur séu ákvarðaðar á grundvelli söluverðs. Að jafnaði ræðst markaðsvirðið af þeim notum eða arði sem hafa má af eign.

Í sumum tilvikum endurspeglar markaðsvirðið hins vegar ekki þau not sem hafa má af viðkomandi eign og kemur þá til sögunnar leið notagildis. Við þær aðstæður er eignarnámsþoli talinn eiga rétt á bótum á grundvelli þeirra nota sem hafa má af eigninni.²⁸ Ekki er litið svo á, að eignarnámsþoli eigi jafnan kröfu til þess að eignarnámsbætur séu miðaðar við enduröflunarkostnað, heldur á það við í undantekningartilfellum. Slík sjónarmið eiga helst við í dag í þeim tilfellum þegar eignarnám sviptir eignarnámsþola mannvirkjum sem eru nauðsynleg fyrir atvinnurekstur sem hann stundar og heldur áfram með þrátt fyrir eignarnámið eða þegar eignarnám er gert í íbúðarhúsnæði. Í *úrskurði MNE 26. mars 1997 (8/1996) (Vélsmiðja)* var deilt um upphæð bóta vegna lóðar sem tekin var eignarnámi en á henni hafði verið starfrækt vélsmiðja. Nefndin komst að þeirri niðurstöðu að beita ætti enduröflunarverði við mat eignarnámsbóta. Varðandi beitingu enduröflunarverðs sagði í rökstuðningi nefndarinnar:

„Yfirleitt er tekið mið af raunverulegu söluverði, þ.e. markaðsverði, viðkomandi eignar nema notagildismælikvarðinn leiði til hagstæðari niðurstöðu fyrir eignarnámsþola. Í undantekningartilfellum er talið að miða skuli bætur við enduröflunarverð.“

²⁶ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 90.

²⁷ Gaukur Jörundsson: *Eignaréttur I*, bls. 117.

²⁸ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 91-92.

Fyrir liggur í máli þessu að með eignarnáminu er eignarnámsþoli sviptur allri aðstöðu til að stunda atvinnu sína og honum þar með gert ókleyft að reka áfram vélsmiðju sína.... Fyrirtæki eignarnámsþola er í fullum rekstri og hann hefur enga aðra starfsaðstöðu tiltæka fyrir rekstur sinn. Matsnefndin telur af þessum sökum ljóst að eignarnámið sé á margan hátt mjög bagalegt fyrir eignarnámsþola og fyrir liggi að hann þurfi nú að koma sér upp nýrri starfsaðstöðu.... Með vísan til þessa telur matsnefndin að ákvarða skuli bætur til eignarnámsþola í máli þessu á grundvelli enduröflunarverðs.“

6. Söluverð

Algengast er að eignarnámsbætur séu metnar á grundvelli þess hvað fengist fyrir eign á frjálsum markaði. Í þeim tilfellum er hefðbundið að vísa til þess að bætur séu ákvarðaðar á grundvelli söluverðs en einnig er talað um markaðsverð eða gangverð í þessu tilliti.

6.1 Ákvörðun söluverðs

Þegar reynt er að leiða í ljós söluverð fasteignar við eignarnám ber að líta til allnokkurra atriða en íslensk dómaframkvæmd og úrskurðir MNE sýna að margt getur haft áhrif á gangverð eignar enda aðstæður í einu máli oft ólíkar aðstæðum þess næsta. Nokkur atriði standa þó öðrum framar og verður gerð nánari grein fyrir þeim í köflum 6.1.1 – 6.1.7.

6.1.1 Opinber skráning

Yfirfasteignamatsnefnd ákveður í nóvembermánuði ár hvert framreikningsstuðla fyrir skráð matsverð fasteigna. Nefndin gerir þetta með hliðsjón af breytingu verðlags fasteigna við kaup og sölu síðustu tólf mánuði á undan og í samræmi við lög um skráningu og mat fasteigna númer 6/2001.²⁹ Í lögnum kemur fram að opinbert mat fasteigna sé í höndum Fasteignamats ríkisins (FMR). Þá kemur fram í 27. gr. laganna að skráð matsverð fasteignar skuli vera gangverð umreiknað til staðgreiðslu, miðað við heimila og mögulega nýtingu á hverjum tíma, og í 28. gr. kemur fram að sé gangverð fasteignar ekki þekkt skal matsverð ákveðið eftir bestu fánlegri vitneskju um gangverð sambærilegra fasteigna með hliðsjón af tekjum af þeim, kostnaði við gerð mannvirkja, aldri þeirra, legu eignar með tilliti til samgangna, nýtingarmöguleikum, hlunnindum, jarðvegsgerð, gróðurfari, náttúrufegurð og öðrum þeim atriðum sem kunna að hafa áhrif á gangverð eignarinnar.

Þrátt fyrir skýrt afmarkað hlutverk FMR að lögum er ekki að sjá að verðmat þess á fasteignum sé lagt til grundvallar við ákvörðun á söluverði við eignarnám. Ekki er hægt að lesa úr niðurstöðum Hæstaréttar að þær byggist á skráðu fasteignamati eigna nema í fáum

²⁹ Vefsíða Fasteignamats ríkisins, <http://www.fmr.is/Pages/897>.

tilfellum. Þá hefur MNE talið sig óbundna af fasteignamatsverði við ákvörðun bóta eins og má sjá í eftirfarandi úrskurði:

MNE 15. janúar 1999 (17/1998) (Oddeyrartangi)

Eignarnám var gert í fjórum lóðum á Akureyri. Álitamál var hvort leggja ætti fasteignamat til grundvallar bótaákvörðun. Í niðurstöðu MNE sagði: „ Á hinn bóginn þykir fasteignamat á lóðunum ekki vera viðhlítandi grundvöllur hér enda fram komið við samanburð á mati nærliggjandi lóða að verulegur munur er á fasteignamati milli lóða.“

Í sumum tilfellum telur MNE fasteignamatsverð veita vísbendingar um gangverð fasteigna og miðar í þeim tilvellum við það að einhverju leyti:

MNE 19. nóvember 2003 (7/2003) (Lóð í Reykjanesbær)

Við matið þótti MNE rétt að líta til fyrri úrskurða sinna um verðmæti á löndum í nágrennasveitarfélögum Reykjavíkur, en líta jafnframt til framlagðrar töflu Fasteignamats ríkisins varðandi matsverðið. Taldi MNE að þær tölur gæfu a.m.k. vísbendingu um verðmun sem væri á landi á Reykjavíkursvæðinu og í Reykjanesbæ.

Í 25. gr. laga nr. 6/2001 kemur fram að „*Opinberir aðilar, ríkisstofnanir, ríkisfyrirtæki, sveitarfélög og allar stofnanir þeirra skulu í öllum viðskiptum og í hvers konar verðmætisviðmiðunum nota upplýsingar fasteignaskrár sem grundvöll viðskipta sinna eftir því sem við getur átt.*“ Af þessu leiðir því, að eignarnemum sem falla undir 25. gr., er almennt óheimilt að bjóða lægra verð en fram kemur í fasteignamati í undanfarandi samningaviðræðum. Sé tilboði hins vegar hafnað, þá leiðir af meginreglum samningaréttar að eignarnemi er ekki skuldbundinn af fyrra tilboði sínu. Í framkvæmd er þó algengast að úrskurðaðar séu hærri bætur en ef tekið væri mið af fasteignamati.³⁰

Samkvæmt heimasíðu Fasteignamats ríkisins er tilgangur fasteignamats fyrst og fremst að skapa grundvöll fyrir álagningu opinberra gjalda enda er fasteignamatið stofn fasteignagjalda, eignarskatts og erfðafjárskatts.³¹ Þetta getur verið ástæða þess að fasteignamat sé ekki endilega lagt til grundvallar við ákvörðun söliverðs þegar um eignarnám er að ræða enda ljóst af tilganginum að það sé eiganda fasteignar í hag að matið sé sem lægst, sé hann ekki í söluhugleiðingum. Af þessu leiðir að fasteignamat er sjaldan leiðrétt og gefur ekki alltaf rétta mynd af söliverðinu enda um nokkuð staðlað mat að ræða. Þegar um eignarnám er að ræða er hins vegar unnt að taka mið af öðrum og mun sértækari atriðum við mat á söliverði fasteignar sem gert verður nánari grein fyrir í eftirfarandi köflum.

³⁰ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 105.

³¹ Vefsíða Fasteignamats ríkisins, <http://www.fmr.is/Pages/897>.

6.1.2 Kauptilboð

Almennt séð hefur söluvirði að forsendu frjálstan og virkan markað með eignir þeirrar tegundar í því héraði við venjulegar og eðlilegar aðstæður, er eignarnámið beinist að. Þegar eigendur bjóða fasteignir sínar til sölu og aðrir gera í þær kauptilboð, líta þeir vitaskuld til þess hvernig má hagnýta fasteign en það ræðst af eðliskostum hennar sem og af landslögum, skipulagsáætlunum o.fl. Við eignarnámsmat er þess vegna tekið mið af því á hvaða verði seljendur hafa boðið eða eru líklegir til að bjóða slíkar fasteignir til kaups og hins vegar hvaða verð kaupendur hafa boðið eða eru líklegir til að bjóða í slíkar eignir á frjálsum markaði.³² Ef gert hefur verið tilboð í fasteign eða hún auglýst til sölu tiltölulega skömmu áður en hún er tekin eignarnámi, þá verður að telja að slíkt tilboð hafi mikla þýðingu við ákvörðun bóta. Þó verður að setja þann fyrirvara við að ekki sé um málamyndunarplagg að ræða. Í norskum rétti hefur ekki verið talið að hægt sé að miða við kauptilboð að öllu leyti við ákvörðun söluverðs. Þó megi hafa hliðsjón af þeim að því gefnu að um raunverulegt tilboð sé að ræða.³³

6.1.3 Skipulag og líkleg framtíðarnýting

Það er meginregla að við eignarnám á fasteign skal leggja gildandi skipulagsáætlun til grundvallar þegar lagt er mat á hvað mega teljast sennilegar og löglegar nýttjar eignarinnar framvegis.³⁴ Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. skipulags- og byggingarlaga (skbl.) skal landið allt vera skipulagsskylt og er það í höndum sveitarfélaga að setja fram skipulagsáætlanir. Í 2. gr. laganna segir að skipulagsáætlun sé áætlun sem geri grein fyrir markmiðum viðkomandi stjórnvalda og ákvörðunum um framtíðarnotkun lands og fyrirkomulag byggðar og lýsir forsendum þeirra ákvarðana. Skipulagsáætlanir skiptast í þrjá flokka: Svæðisskipulag, aðalskipulag og deiliskipulag.

Við eignarnám skal bæta verðmæti fasteignar, svo sem það er fólgið í löglegum nýttjum og nýttjakostum hennar á viðmiðunarstund mats. Þegar kannað er hvað eru löglegar nýttjar fasteignar ber í fyrsta lagi að líta til þess, sem ákveðið er í lögum og reglugerðum og hvert sé efni skipulagsáætlunar fyrir svæðið.³⁵ Markaðsverð fasteigna tekur í auknum mæli mið af þeim reglum sem um viðkomandi svæði gilda. Um það vitnar dómaframkvæmd og fjölmargir úrskurðir MNE. Sá lagarammi sem gildir um notkun fasteigna getur verkað á gangverð til

³² Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 443.

³³ Björn Stordrange og Ove Chr. Lyngholt: *Ekspropriasjonserstatningsloven*. Bls. 107.

³⁴ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 450.

³⁵ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 448.

lækkunar og hækkunar. Þegar land hefur t.d. verið deiliskipulagt undir íbúabyggð má búast við að verð á landi hækki mikið. Ef land er hins vegar skipulagt sem frístundasvæði er hætt við að verðið lækki.³⁶

Skipulag er ekki bindandi þannig að sveitarfélögum sé skylt að framkvæma skipulagið en þrátt fyrir að því hafi ekki verið hrundið í framkvæmd geta einstaklingar samt orðið fyrir tjóni vegna tilvistar þess. Í þeim tilvikum, sem verðmæti fasteignar lækkar, nýtingarmöguleikar hennar skerðast frá því sem áður var eða hún rýrnar svo að hún nýtist ekki til sömu nota og áður, skal eigandinn fá sannanlegt tjón sitt bætt, sbr. 1. mgr. 33. gr. skbl.³⁷ Sjá hér *Hrd. 1991, bls. 1368 (Brúarhóll)*. Í því máli taldi sveitarfélag sig ekki bótaskyldt vegna gildistöku skipulags, m.a. þar sem allsendis óvíst væri að tiltekin hraðbraut yrði lögð með þeim hætti sem skipulagið gerði ráð fyrir.

Þó skal ekki bæta byggingar og önnur mannvirki eða framkvæmdir sem reist hafa verið eða stofnað til andstætt gildandi skipulagsáætlun. Ekki skal heldur bæta nytjar sem stangast á við efni skipulagsáætlunar, svo sem þegar eigandi atvinnuhúsnæðis í iðnaðarhverfi hefur breytt því í íbúðir. Slíkt húsnæði skal aðeins bætt sem iðnaðarhúsnæði sé það tekið eignarnámi.³⁸ Sama gildir ef tilskilin leyfi fyrir nýtingu eignar eru ekki fyrir hendi, sbr. eftirfarandi úrskurð MNE:

Úrskurður MNE 6. júlí 1982 (Seltjarnarnes):

Í málinu tók Seltjarnarnesbær lóð og hús eignarnámi og í samþykktum uppdrætti að húsinu var rishæð merkt sem vinnustofa. Síðar var þar innréttað íbúðarherbergi án tilskilinna leyfa byggingarnefndar. Voru eignarnámsbæturnar miðaðar við þá tilhögun sem fram kom í hinum samþykktu uppdrætti.

Meginreglan er sú að taka beri tillit til framtíðarnýtingar fasteignar. Þótt nytjar fasteignar séu hefðbundnar og um þær fari samkvæmt almennum lögum, kunna, sakir legu og náttúrufars hennar, að vera yfirgnæfandi líkur á að aðrar og verðmeiri nytjar verði teknar upp í framtíðinni með leyfi þar til berra stjórnvalda. Rétt sýnist að taka mið af þeirri rökstuddu eftirvæntingu við verðmat fasteignar ef telja má að hún birtist í söluvirði eignarinnar.³⁹ Þannig er ekki að sjá að skipulag bindi dómstóla við ákvörðun sína, sbr.:

Hrd. 1984, bls. 906 (Ásgarður)

Matsnefnd eignarnámsbóta mat verðmæti jarðarinnar eingöngu með hliðsjón af hinum löglegu nytjum landsins, þ.e. landbúnaðarnytjum þess, þótt það væri mjög vel fallið til þess að vera nýtt sem sumarbústaðarland. Á jörðinni hvíldi ábúðarkvöð og landbúnaðarskylda skv. jarðalögum og

³⁶ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 95.

³⁷ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 456.

³⁸ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 450.

³⁹ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 449.

undanþægt bann við sumarbústaðabyggingum. Bæði héraðsdómur og Hæstiréttur litu hins vegar til sérstakra náttúrulegra kosta jarðarinnar sem sumarbústaðalands að stórum hluta og lagði það til grundvallar verðmati sínu og virti þannig að vettugi undanþægt lagabann við þeirri hagnýtingu jarðarinnar.

Í sumum tilvikum hafa eignarnámsþolar þó þurft að styðja áætlun um breytta nýtingu við meira en einstök áform eða lítt mótaðar hugmyndir, sbr. *hrd. 2000, bls. 2666 (461/1998) (Sorpstöð)*:

Í málinu hugðu eigendur jarðar á uppbyggingu sumarhúsabyggðar þegar nokkur sveitarfélög fengu leyfi til reksturs sorpurðunarstöðvar á aðliggjandi jörð. Eigendur kröfðust bóta úr hendi S á grundvelli reglna nábylisréttar. Við ákvörðun bótafjárhæðar var litið til þess, að áætlanir um sumarhúsabyggð á landinu væru lítt mótaðar og að mikil óvissa væri um ýmsa þætti sem slík nýting byggði á.

Niðurstöður MNE hafa tekið mið af dómi Hæstaréttar í Ásgarðsmáli og virðist nefndin leggja meira upp úr eiginleikum lands en þeirri nýtingu sem landið er bundið við, sbr. *úrskurð MNE 4. febrúar 1988 (Sauðárkrókur I)*. Í málinu var spilda tekin eignarnámi sem eingöngu hafði verið nýtt til slægna og beitar. Við ákvörðun bóta var spildan metin sem byggingarland skv. kröfu eignarnámsþola, þar sem ekki þótti sýnt fram á að önnur nýting hennar hefði verið arðvænlegri. Af þessum úrskurði virðist mega draga þá ályktun að nefndin miði við að eigendur muni almennt nýta land sitt á sem arðbærastan hátt.

Þegar framtíðarnýting eignar er metin verður að vera um að ræða fjárhagslega raunhæfar breytingar á nýtingu. Sönnunarbyrðin hvílir á eignarnámsþola í vafatilvikum. Var það staðfest með eftirfarandi dómi Hæstaréttar:

Hrd. 1984, bls. 1538 (Neðri-Dalur)

Í málinu fóru eigendur malarnámu fram á bætur vegna töku jarðefna af hálfu Vegagerðarinnar. Hélt eignarnámsþoli því fram að hluta jarðefnanna mætti nota í legsteinagerð. Hæstiréttur staðfesti úrskurð héraðsdóms, þar sem kom fram, að þótt einhver hluti efnisins hentaði til slíkra nota, væri markaður lítill. Fékk hann því ekki bætur á þessum grundvelli.

6.1.4 Gæði eignar

Gæði þeirrar eignar, sem tekin er eignarnámi, hafa mikil áhrif þegar ákvörðun er tekin um fjárhæð eignarnámsbóta. Fasteignir eru eins mismunandi eins og þær eru margar og því þarf að fara fram mat á gæðum og/eða sérstökum eiginleikum eignarinnar. Slíkt mat er ekki lögfræðilegt og því sitja sérfróðir nefndarmenn í matsnefnd eignarnámsbóta, sem eru valdir með tilliti til efnis máls í hvert skipti sbr. 2. mgr. 2. gr. enl.

Ýmis atriði geta komið til álita þegar gæði fasteignar eru metin og ekki er til tæmandi yfirlit yfir þau. Úrskurðir matsnefndar og dómur Hæstaréttar gefa vísbendingu um hvaða

atriði skuli hafa til viðmiðunar. Sé um fasteign utan þéttbýlis að ræða, þá skiptir staðsetning hennar miklu máli og er þá jafnan litið til fjarlægðar frá næsta þéttbýli sem og verslun og þjónustu. Þá ber að nefna að gróðurfar skiptir miklu máli en óræktað land þykir ókostur og sama á við ef eign er í mikilli hæð yfir sjávarmáli eða samgöngur ógreiðar. Þetta má lesa úr niðurstöðu MNE 1. nóvember 2000 (7/2000) (Selvellir):

„Hæð þess yfir sjávarmáli og gisið gróðurfar á landinu gerir það að verkum að landið hentar illa til sumarðvalar og er óraunhæft að mati nefndarinnar að eftirspurn geti orðið eftir landinu fyrir sumarhúsabyggð...“

Þegar um er að ræða fasteign innan þéttbýlis hafa nokkur fyrrgreindra atriða þýðingu við matið en auk þeirra koma fleiri atriði til skoðunar. Sem kostir teljast einkum nálægð við miðbæ þéttbýlis, framboð og eftirspurn byggingarlands sem og hentugleiki þess til byggingarframkvæmda.

MNE 18. nóvember 1994 (8/1994) (Súðavík)

„Sá hluti lóðarinnar.... er í hjarta Súðavíkarkauptúns. Mikil eftirspurn er eftir lóðum á því svæði, sem sést á því að framkvæmdir við byggingu íbúðarhúsa og gagnaframkvæmdir eru þar þegar hafnar. Landið liggur á góðum stað í bænum, hentar vel undir íbúðabyggð og er í raun eitt af fáum óbyggðum svæðum í kaupúninu, án þess að vera í útjaðri byggðarinnar.“

Þá hafa sérstakar aðstæður, eins og t.d. snjóflóðahætta, eðlilega áhrif til lækkunar við matið, sbr. áðurnefndan úrskurð MNE:

MNE 18. nóvember 1994 (8/1994) (Súðavík)

„Ljóst er að sá hluti lóðar þeirrar sem hér er til umfjöllunar sem telst ofan svokallaðrar hættulínu er mun verðminni en sá hluti lóðarinnar sem er neðan þeirrar línu. Nýtingarmöguleikar ofan línunnar eru mjög takmarkaðir og er tekið tillit til þessa við matið.“

6.1.5 Ekki aðrir kaupendur en eignarnemi

Áður hefur verið minnst á það að þegar líkleg nýting eignar sem taka á eignarnámi, er tekin til skoðunar verði að vera um að ræða fjárhagslega raunhæfa nýtingu. Þá koma til álita þau tilvik þar sem ekki er annar kaupandi en eignarnemi, þ.e. þar sem ekki er raunhæft að eignin myndi ganga kaupum og sölum á almennum markaði. Erfitt getur verið að áætla verð hins eignarnumda í slíkum tilvikum. Dómar Hæstaréttar eru ekki einróma varðandi þetta álitaefni. Í áðurnefndum *hrd. 1983, bls. 1538 (Neðri-Dalur)* var deilt um verðmæti jarðefna sem Vegagerðin tók úr malarnámu. Í málinu hélt V því fram að ekki væri markaður fyrir umrætt malarefni og því væri það verðlaust og eignarnámsþoli ætti ekki að fá bætur fyrir það. Hæstiréttur féllst ekki á að bætur skyldu niður falla en féllst ekki á bætur fyrir þau not sem eignarnámsþoli krafðist.

Hins vegar var niðurstaðan önnur í dómum *hrd. 21. febrúar 2008 (644/2006)* og *hrd. 21. febrúar 2008 (645/2006)* (*Jarðgöng í landi Sléttu í Reyðarfirði*). Í þessum málum var um að ræða töku malarefnis, sem varð til við gerð jarðganga. Var efnið nýtt af Vegagerðinni með arðbærum hætti og krafðist því eignarnámsþoli bóta vegna efnisins. Hæstiréttur hafnaði greiðslu bóta og voru rökin m.a. þau að samkvæmt kröfugerð væri verðgildi efnisins, eftir nám þess úr göngunum, einungis lítið brot af kostnaði við að vinna það og það væri hafið yfir allan vafa að nám efnisins gæti aldrei gefið af sér arð. Var þannig lagt til grundvallar að verðmæti efnisins í jörðu hefði í raun ekkert verið og þannig ekki raunhæft að áætla að það hefði verið unnið nema bara vegna vinnu við jarðgöngin. Misræmi í dómaframkvæmd skilur okkur eftir í nokkurri réttaróvissu varðandi þetta álitaefni.

6.1.6 Fyrri söluverð og gangverð sambærilegra eigna

Þegar matsverð hins eignarnumda er ekki þekkt er það, samkvæmt mælikvarða söluvirðis, fundið með því að kanna eiginleika/kosti fasteignar og síðan kanna verð sambærilegra eigna af sama eða líku tagi, þar sem kaup fara fram á frjálsum markaði.⁴⁰ Við slíkar aðstæður rís oft ágreiningur um það hvaða eignir geti talist sambærilegar og varpa dómar Hæstaréttar ágætu ljósi á það til hvaða atriða skuli líta við mat á því, sbr.:

Hrd. 1993, bls. 2205 (Brekka): Í málinu fór eigandi Brekku (B) í Grafarvogi fram á yfirmat til að leiða í ljós það tjón sem gildistaka skipulags hafði í för með sér fyrir hann vegna spildunnar B. Í matsgerð kom fram að miðað væri við sölu lands sem vitað væri um á stað sem væri sambærilegur við staðsetningu B. Við matið var m.a. höfð hliðsjón af byggingarmöguleikum, legu, útsýni og fjarlægð frá miðborg. Þá var því hafnað að miða við lóðir á nokkrum nánar tilgreindum svæðum á höfuðborgarsvæðinu og nánari rök færð fyrir því. Var niðurstaðan sú, að aðeins eitt svæði þótti samanburðarhæft, en í því tilfelli hafði verðið einnig verið ákveðið af MNE. Var verðið metið með hliðsjón af því verði þar sem landkostir töldust svipaðir. Var yfirmatsgerðin lögð til grundvallar við ákvörðun bóta í Hæstarétti.

Þegar matsnefnd hefur komist að niðurstöðu um það hvaða eignir teljist sambærilegar getur aftur risið ágreiningur um það, hvað skuli vera gangverð hinna sambærilegu eigna. Söluverð sambærilegra eigna í frjálsum viðskiptum hlýtur jafnan að vera besti mælikvarðinn. Í framkvæmd er oftast lítið til nýlegra kaupsamninga þegar gangverð sambærilegra eigna er fundið út. Eðli máls samkvæmt er síður lítið til eldri kaupsamninga við þær aðstæður. Samningar með óvenjulegum eða sérstökum greiðslukjörum verða sömuleiðis ekki lagðir til grundvallar.⁴¹

⁴⁰ Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“, bls. 443 – 444.

⁴¹ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 113.

Verð sambærilegra eigna getur einnig hafa verið ákveðið af MNE eða dómstólum en ekki frjálsum viðskiptum, sbr. áður nefndan *hrd. 1993, bls. 2205 (Brekka)*, þar sem verð samanburðareignar hafði verið ákveðið af MNE og það verð lagt til grundvallar ákvörðun bóta.

Þá hefur einnig reynt á gildi kauptilboða þegar eignarnámsbætur eru metnar, sbr. *Úrskurð MNE 11. nóvember 2002 (4/2002) (Sviðholt)*. Í málinu féllst MNE ekki á að leggja kauptilboð til grundvallar, þar sem henni þótti þau ekki raunhæfur mælikvarði enda óvíst um hvort og þá hvernig semdist endanlega á milli aðila.

Eins og áður var tekið fram verður einnig að setja þann fyrirvara við, að ekki sé um málamyndunargerning að ræða vegna yfirvofandi eignarnáms ef hafa á slík tilboð til hliðsjónar við ákvörðun bóta.

6.1.7 Söluverð takmarkaðra eða óbeinna eignaréttinda

Það er ekki einungis sá sem á beinan eignarrétt að eignarnumdu verðmæti sem getur átt rétt á bótum heldur einnig aðrir rétthafar.⁴² Eins og áður sagði, þá geta aðrir en eigandi notið tiltekinn og afmarkaðra réttinda í eign sem stundum eru nefnd óbein eignaréttindi. Dæmi um slík réttindi eru veðréttindi, leiguréttindi og haldsréttindi. Öll slík réttindi falla almennt niður við eignarnám.⁴³

MNE 14. júlí 1997 (2/1997) (Sumargjöf)

Deilur risu um ákvörðun bóta við eignarnám lóðar, en um lóðina gildi erfðafestusamningur. Eignarnámsþoli hélt því fram, að jafna mætti samningnum til þess að um eignarlóð væri að ræða, þar sem samningurinn var ótímabundinn og framseljanlegur. Matsnefndin tók fram í niðurstöðum sínum að lóðin væri háð verulegum kvöðum hvað varðaði nýtingu og með vísan til þeirra takmarka lóðarinnar, sem og legu og lögun hennar, var ekki fallist á rök eignarnámsþola.

Í eignarnámslögum nr. 11/1973 er ákvæði er varðar slík óbein eignaréttindi. Þar segir í 2. mgr. 10. gr., að eigi aðrir rétthafar en eigandi hins eignarnumda verðmætis, rétt til eignarnámsbóta, skuli meta og tilgreina sérstaklega þær bætur sem þeim beri. Útreikningur bóta vegna takmarkaðra eignaréttinda getur verið flókinn. Ef slík réttindi byggja á samningi er matið yfirleitt viðfangsmeira en ella, enda þarf þá að túlka viðkomandi samning og leiða í ljós hvaða réttindi hann veitir eignarnámsþola og að lokinni slíkri túlkun er fyrst hægt að ákvarða fjárhagslegt gildi samningsins fyrir rétthafana.

⁴² Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*, bls. 458.

⁴³ Knud Illum: *Dansk tingsret*, bls. 619.

Vandinn við mat á takmörkuðum eignarréttindum kemur skýrt fram í *Hrd. 1987, bls. 507 (Setberg)*.⁴⁴ Í málinu var deilt um bætur vegna lands sem tekið var eignarnámi og var undirorpið ótímabundnum leigusamningi. Ekki var fallist á kröfu eignarnámsþola um að taka mið af markaðsvirði landsins á þeim grundvelli, að jafna mætti rétti hans skv. samningnum til fulls eignarréttar. Við ákvörðun bótanna byggði dómurinn á blönduðu mati og leit til söluvirðis og notagildis jarðarinnar með hliðsjón af leigugjaldi leigutaka í framtíðinni og öðrum óvissuþáttum sem ætla mætti að rýrðu verðmæti réttinda eignarnámsþola.

6.2 Tímamark til viðmiðunar við ákvörðun eignarnámsbóta

Eignarnám á sér að jafnaði aðdraganda og sjálf framkvæmd þess og ákvörðun bóta fer fram í fleiri áföngum. Þannig kann að líða langur tími frá því að hafinn er undirbúningur þeirra framkvæmda, sem eignarnámsheimildar njóta, og þar til eignarnámsþoli er sviptur umráðum eignarnumins verðmætis og fær eignarnámsbætur greiddar.⁴⁵ Á þessum tíma geta orðið ýmis atvik sem geta haft áhrif á verðmæti þeirrar eignar sem tekin er eignarnámi, jafnt til hækkunar sem og lækkunar, t.d. breytingar á verðlagi almennt eða framkvæmdir. Almennt séð er þetta ekki vandkvæðum bundið við ákvörðun bóta en þó geta komið upp tilvik þar sem skiptir miklu máli við hvaða tímamark er miðað.

Í fyrsta lagi getur reynt á það hvenær áhættan af því að það verðmæti sem eignarnámið beinist að eyðist eða spillist af atvikum sem ekki eru á ábyrgð aðila eftir almennum reglum, flytjist frá eignarnámsþola yfir á eignarnema. Í kaupum gildir sú aðalregla að afhending hins selda ráði úrslitum að þessu leyti.⁴⁶

Í öðru lagi ber að taka tillit til verðlagsþróunar. Meginreglan er sú, að til grundvallar ákvörðun eignarnámsbóta beri að leggja verðlag á þeim tíma þegar eignarnámsbætur eru ákveðnar.⁴⁷ Þó þarf sérstaklega að taka til athugunar þau tilvik þar sem eignarnemi tekur umráð eignarnumins verðmætis, áður en mat á bótum hefur farið fram og bætur verið verið greiddar.⁴⁸ Slíkt er heimilt í undantekningartilfellum sbr. 14. gr. eignarnámslaga nr. 11/1973. Í slíkum tilvikum er almennt talið, að við ákvörðun bóta beri að miða við verðlag þegar umráðasvipting fer fram. Ef um hækkun verðlags hefur hins vegar verið að ræða frá

⁴⁴ Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“, bls. 118.

⁴⁵ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 120.

⁴⁶ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 121.

⁴⁷ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 123.

⁴⁸ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 124.

umráðasviptingu og þar til bætur eru ákveðnar, ber að ákveða eignarnámsþola viðbótarbætur.⁴⁹

Þá er í þriðja lagi rétt að hafa í huga þau tilvik þegar annar hvor aðili, eignarnemi eða eignarnámsþoli, nýti sér málsskotsrétt til yfirmats eða dómstóla, sbr. 17. gr. eignarnámslaga. Slíkt getur haft áhrif á val á viðmiðunartíma við ákvörðun bóta. Í þeim tilvikum er meginregla að miða við verðlag hverju sinni þegar bætur eru ákvarðaðar eða dæmdar.⁵⁰

6.3 Verðbreytingar vegna eignarnáms

Eignarnám og þær framkvæmdir sem eru tilefni þess geta haft áhrif á verðmæti þeirrar eignar sem eignarnám beinist að. Áhrifin geta komið fram löngu áður en heimild er veitt til eignarnámsins eða mat hefur farið fram á eignarnámsbótum.⁵¹ Því skiptir miklu máli, jafnt fyrir eignarnema sem og eignarnámsþola, hvaða afstaða er tekin til verðbreytinga af þessu tagi og má segja að um sé að ræða val á tímamarki ákvörðunar eignarnámsbóta. Samkvæmt Gauki Jörundssyni ber almennt að miða bætur við það tímamark, þegar áhrifa eignarnámsins eða ráðagerða um þær framkvæmdir, sem eignarnámsheimildar njóta, er enn ekki farið að gæta í verðlagi þeirrar eignar sem síðar er tekin eignarnámi.⁵² Hefur lengi verið deilt um það hvort eðlilegt sé að eignarnemi þurfi að greiða að fullu fyrir verðhækkun eignar, þegar hana er að rekja til ákvörðunar hans um eignarnámið og framkvæmda tengdum því.

Eignarnám nær sjaldnast til eignar í heild sinni svo ekki liggja fyrir ótvíræð svör við því hvort taka eigi tillit til verðhækkunar vegna eignarnáms í slíkum tilvikum. Þó hefur yfirleitt verið svo litið á, að við ákvörðun eignarnámsbóta beri að taka til greina verðhækkun, sem er að rekja til eignarnámsins og eignarnámsframkvæmda, ef um almenna verðhækkun er að ræða í þeim skilningi, að aðrar eignir í grenndinni hafa einnig hækkað í verði. Jafnframt hefur verið talið að ekki beri að taka til greina sérstaka verðhækkun þeirrar eignar sem eignarnámi er tekin.⁵³

Svipuð sjónarmið eiga við þegar aðeins hluti eignar er tekinn eignarnámi og það leiðir til verðhækkunar á þeim hluta eignar sem eignarnámsþoli heldur eftir eða til annars konar fjárhagslegs ávinnings. Ef tjón og ávinningur er af sama tagi hefur verið talið, að einungis beri að bæta eignarnámsþola „nettótjón“ hans, en að öðru leyti hefur verið byggt á aðgreiningunni á milli almenns og sérstaks ávinnings, þ.e. að einungis sérstakur ávinningur skuli koma til

⁴⁹ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 125.

⁵⁰ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 126.

⁵¹ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 127.

⁵² Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 127.

⁵³ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 127.

frádráttar eignarnámsbótum.⁵⁴ Var sá skilningur staðfestur í neðangreindum dómi Hæstaréttar:

Hrd. 1980, bls. 920 (Leirvogstunga)

Í málinu reis ágreiningur um túlkun þágildandi 61. gr. vegalaga nr. 23/1970. Hæstiréttur vísaði m.a. til lagaraka og almennra jafnræðissjónarmiða þegar hann skýrði 61. gr. vegalaga með hliðsjón af meginreglu 10. gr. þágildandi eignarnámslaga nr. 61/1917 þannig að til frádráttar eignarnámsbótum skyldi einungis koma „það sem hinn hluti eignarinnar við eignarnámið hefur stigið í verði fram yfir aðrar eignir.“

Úrskurðir MNE gefa sömu niðurstöðu:

Úrskurður MNE 5. júní 1985 (Selás)

Í úrskurðinum sagði: „Vegna viðurkenndrar jafnræðisreglu getur nefndin ekki fallist á að verðhækkun á öðru landi komi til frádráttar eða niðurfellingar matsfjárhæða.“

Í þeim tilvikum þar sem verðfall verður á þeim hluta eignar sem eignarnámsþoli heldur eftir, eru greiddar sérstakar bætur fyrir það. Slíkt tjón flokkast undir almennt óhagræði sem stafar af eignarnámi.

7. Samantekt

Það er meginregla í íslenskri stjórnskipun að eignarrétturinn er friðhelgur. Reglan kemur fram í 72. gr. stjórnarskrá lýðveldisins Íslands nr. 33/1944, en þar koma skýrt fram þau skilyrði, sem skerðing á eignarrétti verður að uppfylla. Þau eru að almenningsþörf krefjist skerðingarinnar, að fullt verð komi fyrir hið eignarnumda og að lagaheimild sé til staðar. Tilgangur þessarar ritgerðar var fyrst og fremst að fjalla um áskilnað stjórnarskrárinnar um fullt verð í stað hins eignarnumda og þá einkum leitast við að gera grein fyrir því hvernig söluverði er beitt við ákvörðun bóta. Til stuðnings máli mínu hef ég vísað til dóma Hæstaréttar og úrskurða Matsnefndar eignarnámsbóta en þeir gefa vísbendingar um gildandi rétt hér á landi.

Í fyrri hluta ritgerðarinnar var fjallað um inntak eignarréttar samkvæmt stjórnarskrá Íslands og Mannréttindasáttmála Evrópu. Því næst var gerð grein fyrir því hvað hugtakið eignarnám felur í sér og það borið saman við annars konar takmarkanir eignarréttar, auk þess sem fjallað var um eignarnámsheimildir í lögum. Þá var gerð nánari grein fyrir því hvað áskilnaður stjórnarskrárinnar um fullt verð feli í sér. Þar kom fram, að við ákvörðun eignarnámsbóta gildir sú meginregla að eignarnámsþoli eigi aðeins kröfu til að fá bætt

⁵⁴ Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*, bls. 128.

fjárhagslegt tjón sitt en ekki er hægt að krefjast bóta fyrir ófjárhagslegt tjón. Borin voru saman skilyrði eignarnámsbóta og bóta á grundvelli almennra skaðabótareglna.

Í seinni hluta ritgerðarinnar var gerð grein fyrir þeim þremur megin sjónarmiðum sem einkum koma til álita við verðlagningu eigna í tilefni af eignarnámi. Þau eru söluverð, notagildi og kostnaður af útvegum sambærilegrar eignar (enduröflunarkostnaður). Algengast er að eignarnámsbætur séu metnar á grundvelli söluverðs og snýst seinni hlutinn að megin stefnu um beitingu söluverðs við ákvörðun eignarnámsbóta. Gerð var grein fyrir þeim atriðum sem standa öðrum frammar þegar kemur að mati á gangverði eignar.

Fyrst ber að nefna opinbera skráningu fasteigna. Ekki var hægt að lesa úr niðurstöðum Hæstaréttar að þær byggist á skráðu fasteignarmati eigna nema í fáum tilfellum auk þess sem MNE telur sig óbundna af slíkri skráningu. Hún er þó í sumum tilfellum talin veita vísbendingu um gangverðið og höfð til hliðsjónar að einhverju leyti. Gerð er grein fyrir því hvaða þýðingu kauptilboð hafa við ákvörðun bóta. Ætla má að ef um nýlegt kauptilboð sé að ræða, þá hafi tilboðið nokkra þýðingu. Þó er settur fyrirvari við að ekki sé um málamyndunarplagg að ræða. Þá er meginregla að miðað skuli við skipulag lóðar og líklega framtíðarnýtingu hennar við ákvörðun bóta. Tekið er fram að við eignarnám skuli bæta verðmæti fasteignar, svo sem það er fólgið í löglegum nytjum og nytjakostum hennar á viðmiðunarstund mats. Í því tilliti ber í fyrsta lagi að líta til þess, sem ákveðið er í skipulags- og byggingarlaga og reglugerðum sem settar eru með stoð í þeim. Gæði þeirrar eignar, sem tekin er eignarnámi, hafa líka mikil áhrif þegar ákvörðun er tekin um fjárhæð eignarnámsbóta. Þá er einkum litið til þess hvort um þéttbýli eða dreifbýli sé að ræða, staðsetningu, legu og gróðurfar svo eitthvað sé nefnt. Þá koma til álita þau tilvik þar sem ekki er annar kaupandi en eignarnemi. Erfitt getur verið að áætla verð hins eignarnumda í slíkum tilvikum en skoðaðar voru niðurstöður dóma Hæstaréttar, *hrd. 1983, bls. 1538 (Neðri-Dalur)* annars vegar og *hrd. 21. febrúar 2008 (644/2006)* og *hrd. 21. febrúar 2008 (645/2006) (Jarðgöng í landi Sléttu í Reyðarfirði)* hins vegar. Þar sem dómarnir eru ekki einróma í niðurstöðum sínum skilja þessir dómur okkur eftir í nokkurri réttaróvissu. Þegar matsverð hins eignarnumda er ekki þekkt er það meginregla að það sé fundið með því að kanna eiginleika/kosti fasteignar og síðan kanna verð sambærilegra eigna af sama eða líku tagi. Í framkvæmd er oftast litið til nýlegra kaupsamninga þegar gangverð sambærilegra eigna er fundið út en þó gerður fyrirvari að um málamyndarplagg sé að ræða. Þá var gerð grein fyrir réttindum þeirra sem eiga takmörkuð eða óbein eignaréttindi í eign og því hvernig söluverð slíkra réttinda er fundið.

Að lokum er fjallað um það tímamark, sem hafa beri til viðmiðunar þegar bætur fyrir eignarnám eru ákvarðaðar og þau álitamál sem kunna að rísa þegar verðbreytingar verða á eign vegna yfirvofandi eignarnáms.

Eins og áður sagði er í eignarnámslögum nr. 11/1973 ekki að finna nein ákvæði um fjárhæð eignarnámsbóta en hún ákveðin samkvæmt mati hverju sinni. Ef uppi er ágreiningur um fjárhæð eignarnámsbóta, eftir að matsnefnd hefur kveðið upp úrskurð sinn, má leita úrlausnar dómstóla. Það eru því dómstólar sem hafa endanlegt úrskurðarvald um fjárhæð eignarnámsbóta, sbr. 17. gr. laganna.⁵⁵ Í framkvæmd fara þó tiltölulega fá mál fyrir dómstóla eftir að hafa farið fyrir matsnefnd eignarnámsbóta. Þannig verða að teljast litlar líkur á því að lög um fjárhæð eignarnámsbóta verði sett hér á landi í nánustu framtíð, enda getur varla talist brýn nauðsyn til þess. Meginreglur um fjárhæð eignarnámsbóta eru því almennt óskráðar og finna sér samastað í dómafordæmum, kenningum fræðimanna og norrænum rétti.

⁵⁵ Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*, bls. 477.

HEIMILDASKRÁ

- Björg Thorarensen: *Stjórnskipunarréttur – Mannréttindi*. Reykjavík 2008.
- Bjørn Stordrange og Ove Chr. Lyngholt: *Ekspropriasjonserstatningsloven. Kommentanutgave*. 3. Útgáfa. Osló 2000.
- Bo von Eyben, Peter Mortensen og Peter Pagh: *Fast ejendom – Rådighed og regulering*. 2. útgáfa. Kaupmannahöfn 2003.
- Clare Ovey og Robin C.A. White: *The European Convention on Human Rights*. New York 2006.
- Gaukur Jörundsson: „Eign og eignarnám“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 1964, bls. 165-191.
- Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur I*. Reykjavík 1982-1983.
- Gaukur Jörundsson: *Eignarréttur II*. Reykjavík 1982-1983.
- Gaukur Jörundsson: „Eignarnám og takmarkanir á eignarréttindum“. *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti 1964, bls. 62-95.
- Gaukur Jörundsson: „Um framkvæmd eignarnáms“. *Úlfjótur*, 2. tbl. 1973, bls. 123-153.
- Guðjón Ármannsson: „Fjárhæð eignarnámsbóta“. *Úlfjótur*, 1. tbl. 2006, bls. 81-124.
- Gunnar G. Schram: *Stjórnskipunarréttur*. 2. Útgáfa. Reykjavík 1999.
- Karl Axelsson: Umfjöllun úr kennslustund í eignarétti 14. og 31. mars 2008. Lagadeild Háskóla Íslands.
- Knud Illum: *Dansk tingsret*. 3. útgáfa. Kaupmannahöfn 1976.
- Ólafur Jóhannesson: *Stjórnskipun Íslands*. 2. útgáfa. Reykjavík 1978.
- Ólafur Lárusson: *Eignarréttur I*. Reykjavík 1950.
- Sigurður Gizurarson: „Eignarnámsmat fasteigna í ljósi skipulagsáætlana“. *Afmælisrit til heiðurs Gunnar G. Schram sjötugum 20. Febrúar 2001*. Reykjavík 2002, bls. 433-460.
- Thor Falkanger: *Tingsrett*. Oslo 1993.
- Torfi Ragnar Sigurðsson: „Hugtakið „eign“ samkvæmt 1. gr. samningsviðauka nr. 1. Við Mannréttindasáttmála Evrópu – sjónarmið um lögmætar væntingar“. *Úlfjótur*, 4. tbl. 2005, bls. 681-724.
- Viðar Már Matthíasson: *Skaðabótaréttur*. Reykjavík 2005.
- (W.E. von Eyben: *Formuerettigheder*. Kaupmannahöfn 1983.)

Þorgeir Örlygsson: *Kaflar úr eignarétti I. Viðfangsefni eignaréttar. Íslenskt forráðasvæði. Fasteignir.* Reykjavík 1998.

SKRÁ YFIR DÓMA OG ÚRSKURÐI

Dómar Hæstaréttar:

Hrd. 1937, bls. 492
Hrd. 1980, bls. 920 (Leirvogstunga)
Hrd. 1984, bls. 906 (Ásgarður)
Hrd. 1984, bls. 1538 (Neðri-Dalur)
Hrd. 1987, bls. 507 (Setberg)
Hrd. 1991, bls. 1368 (Brúarhóll)
Hrd. 1993, bls. 2205 (Brekka)
Hrd. 1996, bls. 4089 (Einarsreitir)
Hrd. 1997, bls. 52 (Ytri löngumýri)
Hrd. 2000, bls. 2666 (461/1998) (Sorpstöð)
Hrd. 21. febrúar 2008 (644/2006)
Hrd. 21. febrúar 2008 (645/2006) (Jarðgöng í landi Sléttu í Reyðarfirði)

Úrskurðir matsnefndar eignarnámsbóta:

MNE 6. júlí 1982 (Seltjarnarnes)
MNE 5. júní 1985 (Selás)
MNE 4. febrúar 1988 (Sauðárkrókur I)
MNE 28. maí 1991 (Ketilsstaðir)
MNE 18. nóvember 1994 (8/1994) (Súðavík)
MNE 26. mars 1997 (8/1996) (Vélsmiðja)
MNE 14. júlí 1997 (2/1997) (Sumargjöf)
MNE 15. janúar 1999 (17/1998) (Oddeyrartangi)
MNE 1. nóvember 2000 (7/2000) (Selvellir)
MNE 11. nóvember 2002 (4/2002) (Sviðholt)
MNE 19. nóvember 2003 (7/2003) (Lóð í Reykjanesbæ)

Dómar Mannréttindadómstóls Evrópu:

MDE, Sporröng og Lönnroth gegn Sviðþjóð, 23. september 1982 (7151/75)