

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 13. október 2021

Mál nr. E-5633/2020:

Útgerðarfélagið Otur ehf. og Siglunes hf.

(Einar Hugi Bjarnason lögmaður)

gegn

íslenska ríkinu

(Einar Karl Hallvarðsson lögmaður)

Dómur

Mál þetta var höfðað með birtingu stefnu 4. september 2020. Stefnendur eru Útgerðarfélagið Otur ehf. og Siglunes hf., báðir til heimilis að Hafnarstræti 23, 470 Þingeyri. Stefndi er íslenska ríkið, Arnarhváli, Reykjavík.

Stefnendur gera þá kröfu að viðurkennt verði með dómi að stefndi beri skaðabótaábyrgð á tjóni sem stefnendur urðu fyrir vegna úthlutunar byggðakvóta Þingeyrar í Ísafjarðarbæ fiskveiðiárin 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022, 2022/2023 og 2023/2024, auk málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu auk málskostnaðar.

Mál þetta var dómtekið að loknum munnlegum málflutningi 15. september sl.

I

Málavextir

Með auglýsingu 21. febrúar 2018 auglýsti stjórn Byggðastofnunar eftir samstarfsaðilum um nýtingu viðbótarafllaheimilda, m.a. á Þingeyri, á grundvelli reglugerðar nr. 643/2016 sbr. 10. gr. a í lögum um stjórn fiskveiða nr. 116/2006. Umsóknarfrestur var til og með 9. mars 2018.

Í auglýsingunni kom m.a. fram að meginmarkmið verkefnisins væri að auka byggðafestu í þeim sjávarbyggðum sem standa frammi fyrir alvarlegum vanda vegna skorts á aflaheimildum og hafa takmarkaða möguleika á annarri atvinnuuppbyggingu vegna fámennis og fjarlægðar frá stærri byggðakjörnum. Í því skyni væri stefnt að uppbyggingu

í sjávarútvegi sem skapaði og viðhaldi sem flestum heilsársstörfum við veiðar, vinnslu og afleidda starfsemi í viðkomandi sjávarbyggðum, til lengri tíma. Endanlegt val á samstarfsaðilum byggðist á trúverðugum áformum um útgerð, vinnslu sjávarafurða eða aðra starfsemi, svo og fjölda heilsársstarfa fyrir bæði kyn, og sem bestri nýtingu veiðiheimilda sem fyrir væru í byggðarlaginu. Horft væri til þess að starfsemin drægi sem mest úr óvissu, og hefði jákvæð áhrif á önnur fyrirtæki og samfélagið og byggðist á traustri rekstrarsögu forsvarsmanna umsækjenda.

Stefnendur sóttu um úthlutun á 500 þorskígildistonna aflamarki til næstu sex fiskveiðiára, með umsókn dagsettri 9. mars 2018. Í umsókninni kom fram að umsækjandi legði fram allt að 800 til 1.500 þorskígildistonn á ári sem mótframlag inn í verkefnið. Þá var gerð grein fyrir fyrirhuguðu samstarfi við atvinnurekendur á starfssvæðinu um löndun afla til fiskvinnslu og tekið fram að stefnendur ættu fiskvinnsluhúsið að Hafnarstræti 23 á Þingeyri. Áætlanir gerðu ráð fyrir fiskvinnslu á allt að 2-4 þúsund tonnum á ári næstu sex árin. Í umsókninni er tekið fram að 55 ársverk verði til við fiskvinnslu, veiðar, beitningu og önnur afleidd störf og stefnt sé að því að fjölga þeim enn frekar með því að auka varanlegar aflaheimildir og hráefnisöflun fyrir fiskvinnsluna, þannig að framleiðsla hennar verði allt að 2-4 þúsund tonn á ári. Með úthlutun sértækra aflaheimilda og veiðiheimilda stefnenda verði rekstrargrundvöllur fyrir áframhaldandi fiskvinnslu á Þingeyri. Í umsókninni eru einnig settir fram tímasettir mælikvarðar til að meta árangur verkefnisins og gerð grein fyrir reynslu stefnenda af rekstri og starfsemi í sjávarútvegi.

Með tölvuskeyti 5. apríl 2018 frá starfsmanni Byggðastofnunar til stefnenda var upplýst um að auk umsóknar stefnenda hefðu borist tvær aðrar umsóknir vegna aflamarks á Þingeyri, m.a. frá Íslensku sjávarfangi ehf. Í tölvuskeytinu er spurt út í viðbótaraf-laheimildir, stöðu á viðræðum við atvinnufyrirtæki á Þingeyri og hvort áætlanir séu til um hversu hratt vinnslan verði aukin í 4.000 tonn. Stefnendur svöruðu þessum fyrirspurnum með tölvuskeyti 9. apríl 2018, þar sem fram kom að ætlunin væri að bæta við núverandi aflaheimildir ef fallist yrði á umsóknina, og viðræður væru í fullum gangi við umrætt atvinnufyrirtæki sem væri reiðubúið að koma með í verkefnið. Ekki væri búið að vinna ítarlega áætlun um hvað vinnslan mundi þróast hratt í 4.000 tonn, en það ylti á markaði og eftirspurn eftir fiskafurðum. Í framhaldi af þessum samskiptum hittu stefnendur

forsvarsmenn Byggðastofnunar og skoðuðu m.a. fiskvinnsluhúsið að Hafnarstræti 23 á Þingeyri.

Með bréfi, dags. 21. júní 2018, tilkynnti stjórn Byggðastofnunar stefnendum þá ákvörðun stjórnar stofnunarinnar, sem tekin var á fundi 20. júní 2018, að hafna umsókn stefnenda um úthlutun aflaheimilda en ganga til samninga við Íslenskt sjávarfang ehf. Þá er tekið fram að ákvörðunina megi kæra til sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra innan þriggja mánaða frá dagsetningu bréfsins, samkvæmt 1. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Í framhaldinu undirrituðu Byggðastofnun og samstarfsaðilar hennar, þ.m.t. Íslenskt sjávarfang ehf., samkomulag um aukna byggðafestu á Þingeyri, dags. 28. ágúst 2018. Samkomulagið gerir ráð fyrir nýtingu 500 þorskígildistonna aflamarks Byggðastofnunar á Þingeyri til fiskveiðiársins 2023/2024.

Með tölvuskeyti 10. september 2018 óskaði fyrrsvarsmaður stefnenda eftir rökstuðningi fyrir þeirri ákvörðun stjórnar Byggðastofnunar að hafna umsókn stefnenda, samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 20. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.

Með stjórnisýslukæru til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dagsettri 20. september 2018, kærðu stefnendur til ráðuneytisins framangreinda ákvörðun stjórnar Byggðastofnunar frá 20. júní 2018, um að hafna umsókn kærenda um úthlutun aflamarks samkvæmt 10. gr. a, sbr. 3. gr. laga nr. 72/2016, í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, með síðari breytingum.

Byggðastofnun sendi umsögn til ráðuneytisins, sem dagsett er 15. nóvember 2018. Með umsögninni fylgdi bréf Hjalta Árnasonar lögmanns, f.h. Byggðastofnunar til stefnenda, dagsett 11. september 2018, þar sem finna má rökstuðning Byggðastofnunar fyrir ákvörðuninni. Stefnendur kannast ekki við að þetta bréf hafi verið sent þeim, og þeir hafi fyrst séð það þegar þeim var send umsögn Byggðastofnunar með bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dagsettu 12. júní 2019.

Með úrskurði atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 22. júní 2020, staðfesti ráðuneytið ákvörðun Byggðastofnunar, frá 20. júní 2018, um að hafna umsókn stefnenda

um úthlutun aflamarks samkvæmt 10. gr. a í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Stefnendur eru ósáttur við þessa ákvörðun og telja því óhjákvæmilegt að fá fram niðurstöðu dómstóla um lögmati ákvörðunarinnar og viðurkenningu á rétti þeirra til skaðabóta vegna hennar.

II

Málsástæður stefnenda

Stefnendur byggja á því að við ákvörðun Byggðastofnunar um úthlutun aflamarks hafi hvorki verið farið eftir ákvæðum 10. gr. a í lögum nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða, reglugerðar nr. 643/2016 né reglum stjórnisýsluréttarins, þ.m.t. ákvæðum stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Umrædd ákvörðun um úthlutun kvótans hafi verið ólögmat og háð annmörkum sem hafi leitt til þess að stefnendur hafi orðið fyrir fjártjóni sem stefndi beri skaðabótaábyrgð á.

Stefnendur byggja á því að mat Byggðastofnunar á þeim sjónarmiðum sem vísað er til í 10. gr. a í lögum nr. 116/2006 og 2. og 7. gr. reglugerðar nr. 643/2016 hafi ekki verið forsvaranlegt og beinlínis rangt. Við blasi mikilvægi þess að aflaheimildirnar færu til fiskiskipa sem gerðu út frá Þingeyri og að aflinn yrði unnin þar. Ekkert hafi verið hugað að þessu grundvallaratriði í ákvörðun Byggðastofnunar og matið sé þar af leiðandi rangt ómálefnalegt og bersýnilega ósanngjarnt, sem leiði til þess að stjórnvaldsákvörðunin hafi verið haldin efnisannmarka og því ólögmat og ógildanleg. Byggðastofnun hafi hvorki byggt ákvörðun sína á trúverðugum áformum um útgerð, vinnslu eða aðra starfsemi né fjölda heilsársstarfa fyrir karla og konur. Þá hafi ekki verið horft til þess að ná fram sem bestri nýtingu þeirra aflaheimilda sem fyrir voru í byggðarlaginu.

Stefnendur vísa til þess að áform þeirra um útgerð, vinnslu sjávarafurða og aðra starfsemi hafi verið skýr og skilmerkileg bæði í umsókn og síðari samskiptum við starfsmenn Byggðastofnunar, enda hafi engar athugasemdir verið gerðar við þau. Þegar umsókninni var skilað hafi stefnendur átt varanlegar aflaheimildir sem námu tæplega 800 þorskígildistonnnum. Stefnendur hafi verið og séu með línu- og handfærabáta skráða á Þingeyri og eigi sérhannað 820 m² nýlegt fiskvinnsluhús á Þingeyri sem sé vel tækjum búið með kælum og frystum sem tæki ekki meira en örfáa daga að koma í notkun. Allar lagnir séu til staðar fyrir vatn og rafmagn fyrir fiskvinnslutæki. Frá því að umsókninni

var skilað hafi þeir bætt við sig nýju útgerðarfélagi sem geri út bát sem skráður er á Þingeyri. Stefnendur hafi leigt aflaheimildir fyrir bátinn og veitt 643.695 þorskígildistonn fiskveiðiárið 2018/2019 og 960.275 þorskígildistonn fiskveiðiárið 2019/2020. Þá hafi þeir einnig bætt við sig nýjum bát sem skráður er á Þingeyri og gerir út á strandveiði auk þess að vera með í smíðum 30 tonna línubáts sem afhentur verði vorið 2021.

Stefnendur vísa til þess að til samanburðar eigi Íslenskt sjávarfang ehf. hvorki báta né veiðarfæri og engar aflaheimildir. Félagið sé ekki með lögheimili á Þingeyri heldur í Kópavogi. Mótframlag félagsins hafi komið frá smábátaeigendum sem eigi ekki varanlegar aflaheimildir heldur hafi fengið byggðakvóta frá Fiskistofu. Ákvörðun Byggðastofnunar um að hafna umsókn stefnenda gangi beinlínis í berhögg við það sjónarmið að ná fram sem bestri nýtingu þeirra aflaheimilda sem fyrir eru í byggðarlaginu. Ákvörðunin hafi einnig beinlínis farið þvert gegn tilgangi hins sértæka byggðakvóta þar sem honum sé og verði nánast alfarið landað utan Vestfjarða í tilviki Íslensks sjávarfangs ehf. Félagið hafi ekki staðið við samkomulagið um aukna byggðafestu á Þingeyri, dags. 24. apríl 2015, hvorki við að halda uppi heilsársvinnu fyrir a.m.k. 30 manns á samningstímanum né að vinna úr að lágmarki 2.000 þorskígildistonnnum á ári í fiskvinnslu félagsins á Þingeyri. Bátur frá Vestmannaeyjum hafi veitt um það bil 80% af hinum sértæka byggðakvóta á Þingeyri en sá bátur hafi aldrei landað á Þingeyri. Í þeim tilvikum sem báturinn hafi landað fyrir vestan hafi það verið á Ísafirði, og hafi aflinn þá verið keyrður suður í Kópavog og meðhöndlaður þar.

Stefnendur vísa til þess að með því að semja á ný við Íslenskt sjávarfang ehf. hafi Byggðastofnun í raun verið að leggja blessun sína yfir þá ólögmætu framkvæmd sem viðgekkst við nýtingu hins sértæka byggðakvóta fiskveiðiarin 2014–2017. Þrátt fyrir að Byggðastofnun viðurkenni að lítið magn hins sértæka byggðakvóta hafi komið til vinnslu á Þingeyri fullyrði stofnunin að þetta komi ekki í veg fyrir að samningur aðila um vinnslu aflamarks Byggðastofnunar á Þingeyri hafi reynst vel fiskveiðiarin 2013–2018. Þetta sé einkennileg fullyrðing í ljósi þess meginmarkiðs að með útdeilingu hins sértæka byggðakvóta sé verið að auka byggðafestu í sjávarbyggðum sem eru í vanda og skapa sem flest störf við veiðar, vinnslu og afleidda starfsemi í viðkomandi sjávarbyggðum. Þetta sé einnig í andstöðu við skýr fyrirmæli í 7. gr. reglugerðar nr. 643/2016 þar sem

fram komi að fiskiskipum sé skylt að landa þeim afla sem telja eigi til aflamarks Byggðastofnunar til vinnslu innan hlutaðeigandi vinnusóknarsvæða á viðkomandi fiskveiðiári.

Stefnendur byggja á því að Byggðastofnun hafi verið fullkunnugt um að stefnendur hygðust landa aflanum á Þingeyri í sérhönnuðu fiskvinnsluhúsi, allt að 2–4 þúsund tonnum á ári næstu sex árin. Þetta hefði skapað 40 ársverk við útgerð og vinnslu og 15 afleidd störf á Þingeyri. Samkvæmt framansögðu sé ljóst að ákvörðun Byggðastofnunar um að hafna umsókn stefnenda og samþykkja þess í stað umsókn Íslensks sjávarfangs ehf. sé í andstöðu við það sjónarmið að viðhalda sem flestum heilsársstörfum fyrir karla og konur. Ákvörðunin gangi einnig gegn því sjónarmiði að tryggja öfluga starfsemi, draga úr óvissu og stuðla að jákvæðum áhrifum fyrir atvinnulíf og samfélag, og með því styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi, sbr. 10. gr. a í lögum nr. 116/2006, eins og áréttað var í auglýsingu Byggðastofnunar. Ákvörðun Byggðastofnunar hafi beinlínis unnið gegn þessum markmiðum.

Stefnendur vísa til þess að umsókn þeirra hafi falið í sér metnaðarfull áform um viðamikla starfsemi á Þingeyri sem hefði getað skipt sköpum um framtíð byggðarinnar í stað þess ástands sem sem áður hafði verið. Íslenskt sjávarfang ehf. eigi engar varanlegar aflaheimildir, hafi ekki landað á Þingeyri og hafi starfsstöð sína í Kópavogi. Stuðningur Byggðastofnunar hefði þannig skipt sköpum um að fiskvinnsla kæmist á fót til framtíðar á Þingeyri með tilheyrandi jákvæðum áhrifum, svo sem með búsetu starfsfólks, staðsetningu stjórnunar- og sérfræðistarfa á svæðinu og kaupum á vörum og þjónustu. Höfnun Byggðastofnunar hafi því verið reiðarslag, ekki bara fyrir stefnendur, heldur einnig fyrir sjálfu byggðarlagið Þingeyri sem sé meðal þeirra sem skori hæst á mælikvarða Byggðastofnunar í verkefninu „Brothættar byggðir“. Ákvörðunin hafi skapað mikla óvissu um framtíð fiskvinnslu á svæðinu, og verið til þess fallin að hrekja burt þá aðila sem hafa sýnt atvinnuuppbyggingu í byggðarlaginu áhuga.

Stefnendur vísa enn fremur til þess að annað sjónarmið sem Byggðastofnun hefð átt að taka inn í mat sitt á umsækjendum sé „traust rekstrarsaga forsvarsmanna umsækjenda“. Svo virðist sem þessu mikilvæga sjónarmiði hafi enginn gaumur verið gefin við ákvörðun stofnunarinnar. Rekstrarsaga fyrirsvarsmanna stefnenda sé flekklaus og mjög

traust, engin saga um vanskil og eignastaða fyrirtækja í þeirra eigu góð. Sömu sögu sé ekki að segja um Íslenskt sjávarfang ehf. en fyrirtækið hafi orðið uppvíst að samningsbroti og verið í vanskilum með sínar skuldbindingar, þar með talið gagnvart Byggðastofnun, enda félagið verulega skuldbætt. Stefán Egilsson, atvinnurekandi á Þingeyri, sem á skipið Egil ÍS-77, og hefur fengið hluta af hinum sértæka byggðakvóta í samstarfi við Íslenskt sjávarfang ehf., hafi ítrekað kvartað yfir framferði fyrirtækisins, m.a. vegna óheiðarleika og vanskila, sem hafi leitt til þess að hann hafi hætt að landa hjá fyrirtækinu um eins og hálf árs skeið.

Stefnendur benda á í þessu þessu sambandi að Stefáni hafi borist tölvuskeyti frá starfsmanni þróunarsviðs Byggðastofnunar þann 18. maí 2018, þar sem fram komi að verið sé að vinna í umsóknum vegna Þingeyrar. Í tölvuskeytinu er vísað til þess að Byggðastofnun sé með tölvupóst frá forsvarsmanni Íslensks sjávarfangs þar sem m.a. komi fram að Stefán hafi áhuga á áframhaldandi samstarfi og jafnframt að skipting aflaheimilda verði með sama hætti og áður. Óskað sé eftir staðfestingu Stefáns á þessu. Hann svarar tölvuskeytinu sama dag og vísar til þess að hann hafi tilneyddur sett sig í samband við forsvarsmann Íslensks sjávarfangs í sambandi við löndun á fiski til að uppfylla ákvæði um reglur um byggðakvóta ef nýta á almennan byggðakvóta á Þingeyri á þessu fiskveiðiári. Í tölvupóstinum kemur fram að forsvarsmaður Íslensks sjávarfangs ehf. lofi öllu fögru og hann muni byrja að landa hjá þeim og láti á það reyna hvort hægt verði að eiga viðskipti við þá á næstu þremur vikum. Það sé með ólíkindum að stjórn Byggðastofnunar skuli hafa ákveðið að úthluta aflamarkinu til Íslensks sjávarfangs ehf., þrátt fyrir að hafa upplýsingar um að fyrirtækið hefði ekki staðið við samninga um aukna byggðafestu á Þingeyri, þar sem félagið tók eingöngu á móti þorski til löndunar en ekki ýsu, ufsa og steinbít, þannig að samstarfsaðili þess hætti að landa hjá fyrirtækinu um tíma. Þá hafi verið ljóst að þeir hygðust áfram landa stærstum hluta kvótans til Vestmannaeyja. Loks hafi verið verulegar efasemdir um áframhaldandi samstarf við Stefán Egilsson og fyrirtæki hans. Þrátt fyrir það hafi afstaða Stefáns ekki verið könnuð frekar í framhaldinu heldur tekin sú ákvörðun, án nokkurs rökstuðnings, að úthluta öllu aflamarkinu til Íslensks sjávarfangs ehf., en það sé augljóst brot á rannsóknar- og meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins.

Stefnendur vísa jafnframt til þess að Byggðastofnun hafi sjálf upplifað vanskil Íslensks sjávarfangs ehf. Íslenskt sjávarfang ehf. hafi gefið út veðskuldabréf til stofnunarinnar í júní 2015, upphaflega að fjárhæð 35 milljónir með fasteignaveði og veði í lausafé. Stefnendur telji ástæðu til að ætla að skuldabréfið sé í vanskilum. Í ársreikningi Íslensks sjávarfangs ehf. fyrir árið 2017 komi fram að félagið sé í vanskilum við suma af lánardrottnum sínum og sé unnið að því að koma félaginu í skil. Sömu athugasemd sé að finna í ársreikningi félagsins 2018 og virðist því áætlanir stjórnenda ekki hafa gengið eftir. Ársreikningi félagsins fyrir árið 2019 hafi ekki verið skilað. Af veðbókarvottorði, frá júní 2019, megi ráða að tvívegis hafi verið gerðar skilmálabreytingar á veðskuldabréfinu, þar sem lengt var í lánstímanum, og það bendi til áframhaldandi rekstrarerfiðleika. Síðari skilmálabreytingin hafi verið gerð þann 18. september 2018, aðeins örfáum mánuðum eftir að Byggðastofnun hafði samþykkt umsóknina.

Stefnendur vísa til þess að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið för enda erfitt að koma auga á það hvaða málefnalegu rök geti staðið að baki þeirri ákvörðun að hafna umsókn stefnenda sem hafi falið í sér metnaðarfulla atvinnuuppbyggingu á Þingeyri, byggða á traustum grunni varanlegra aflaheimilda, sem skráðar hafi verið á fiskiskip gerð út frá Þingeyri auk þess sem öll vinnsla færi fram í sérhönnuðu fiskvinnsluhúsi á sama stað. Þess í stað hafi verið tekin sú óskiljanlega og órökstudda ákvörðun að úthluta umræddu aflamarki Byggðastofnunar til Íslensks sjávarfangs ehf. sem eigi sögu um vanskil, eigi ekki varanlegar aflaheimildir, báta eða veiðarfæri, landi ekki á Þingeyri og hafi auk þess orðið uppvíst að því að standa ekki við samkomulag við samstarfsaðila sína. Með vísan til þessa sé hin umdeilda ákvörðun ólögmat og ógildanleg.

Stefnendur byggja á því að enginn heildstæður samanburður hafi farið fram á umsækjendum, þrátt fyrir að í auglýsingu Byggðastofnunar hafi sérstaklega verið tekið fram að endanlegt val á samstarfsaðilum yrði m.a. byggt á trúverðugum áformum um öfluga starfsemi til lengri tíma. Stefnendur séu fjárhagslega vel stödd félög sem eigi varanlegar aflaheimildir skráðar á báta sem gerðir eru út frá Þingeyri og öll vinnsla hafi átt að fara fram í byggðarlaginu. Mun meiri óvissa fyrir framtíð byggðarlagsins hafi verið fólgin í þeirri ákvörðun að samþykkja umsókn Íslensks sjávarfangs ehf., sem eigi í fjárhagslegum erfiðleikum og landi utan Vestfjarða, en að samþykkja umsókn stefnenda, sem standi traustum fótum fjárhagslega og hafi metnaðarfull áform um framtíðar

atvinnuuppbyggingu í byggðarlaginu. Þar sem heildstæður samanburður fór ekki fram sé ákvörðun Byggðastofnunar ólögmet og ógildanleg.

Stefnendur byggja á því að þeim hafi ekki verið leiðbeint um rétt þeirra til að krefjast rökstuðnings fyrir ákvörðuninni, sbr. dskj. 13. Þetta sé í trássi við 2. mgr. 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 þar sem fram kemur að þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega án þess að henni fylgi rökstuðningur skuli veita leiðbeiningar um heimild aðila til þess að fá ákvörðun rökstudda. Þá hafi enginn rökstuðningur borist þegar kallað var eftir honum af hálfu stefnenda, fyrr en þeim var send umsögn Byggðastofnunar, með bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dagsettu 12. júní 2019. Stefnendur telja að bréfið sé dagsett aftur í tímann og hafi aldrei verið sent til þeirra.

Stefnendur byggja á því að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga. Ef málið hefði verið rannsakað hefði stjórn stofnunarinnar t.a.m. getað áttað sig á því að hinn sértæki byggðakvóti Þingeyrar hefði að langstærstu leyti verið veiddur af skipi sem geri út frá Vestmannaeyjum og aflanum ekki landað á Þingeyri. Í fundargerð stjórnar Byggðastofnunar komi fram að Íslenskt sjávarfang ehf. hafi verið stærsti vinnustaðurinn á Flateyri. Hið rétta sé að Íslenskt sjávarfang ehf. starfi ekki á Flateyri heldur sé með starfsstöð í Kópavogi. Þetta sé vitaskuld grundvallaratriði í málinu og með ólíkindum að þetta hafi ekki verið ljóst við ákvarðanatökuna. Af umsögn Byggðastofnunar til ráðuneytisins, dags. 15. nóvember 2018, er einnig ljóst að ákvörðunin um að samþykkja umsókn Íslensks sjávarfangs ehf. hafi verið tekin áður en það fyrirtæki hafði náð samkomulagi við smábátæigendur og útgerðir sem þeir höfðu verið í samstarfi við um skiptingu aflamarks milli aðila og verðlagningu, en samkomulag um þetta hafi ekki legið fyrir fyrr en í ágúst 2018. Þrátt fyrir þetta sé fullyrt í rökstuðningi Byggðastofnunar, dags. 11. september 2018, að „meginniðurstaðan“ hafi verið sú að Íslenskt sjávarfang ehf. og samstarfsaðilar hygðust halda áfram starfsemi á sama grunni og undanfarin ár á meðan aðrir umsækjendur hygðust byggja upp nýjar vinnslur á Þingeyri sem kæmu þá að öllum líkindum í stað vinnslu Íslensks sjávarfangs að einhverju eða öllu leyti.

Þessi rökstuðningur beri með sér að starfsmenn Byggðastofnunar hafi ekki rannsakað málið til fulls. Í umsókn stefnenda sé greint frá því að átt hafi sér stað jákvæðar viðræður við SE ehf. um samstarf og löndun afla til fiskvinnslu á Þingeyri. Þá komi einnig fram

að ef stefnendur fengju úthlutað sértækum byggðakvóta myndu þeir leita samstarfs við útgerð smábáta á Þingeyri og nærliggjandi svæðum um öflun hráefnis til fiskvinnslu á Þingeyri. Í þessu sambandi sé rétt að áréttta það sem áður er rakið, að þegar ákvörðunin var tekin hafi ekki legið fyrir að áframhaldandi samstarf yrði milli Íslensks sjávarfangs ehf. og ofangreindra aðila. Þvert á móti hafi þau mál verið í fullkomnu uppnámi. Það sé því undarlegt að í rökstuðningi stofnunarinnar sé vísað til þess að niðurstaða stjórnar Byggðastofnunar hafi verið sú að samstarfið við Íslenskt sjávarfang ehf. hefði gengið vel. Gögn málsins segi einfaldlega allt aðra sögu.

Að mati stefnenda hefði stjórn Byggðastofnunar þurft að rannsaka með ítarlegum hætti m.a. hvort Íslenskt sjávarfang ehf. hefði staðið við samkomulagið um aukna byggðafestu frá 2015, sér í lagi í ljósi þeirra upplýsinga sem Byggðastofnun hafði fengið frá Stefáni Egilssyni. Af tölvupóstsamskiptum Stefáns og Sigurðar Árnasonar sé ljóst að sá fyrrnefndi hafi ekki samþykkt áframhaldandi samstarf við Íslenskt sjávarfang ehf. heldur hafi hann þvert á móti haft miklar efasemdir um samstarfið og talið ástæðu til að taka nokkurra vikna reynslutímabil áður en ákvörðun yrði tekin. Full ástæða hafi verið til að rannsaka þennan þátt málsins betur, láta umrætt reynslutímabil líða, og fá í kjölfarið fram afdráttarlaust svar frá Stefáni varðandi hug hans um samstarf við Íslenskt sjávarfang ehf. eða eftir atvikum við stefnendur. Þetta hafi ekki verið gert heldur hafi ákvörðunin verið tekin í flýti án þess að málið væri rannsakað með fullnægjandi hætti.

Þá byggja stefnendur á því að í ljósi þess að samstarfsaðilar Íslensks sjávarfangs ehf. höfðu gert alvarlegar athugasemdir við viðskiptahætti fyrirtækisins og fyrirtækið brotið gegn gerðum samningnum hafi Byggðastofnun borið að kanna þetta atriði til hlítar. Sér í lagi hafi þetta verið þýðingarmikið í ljósi opinberra upplýsinga um bága fjárhagsstöðu Íslensks sjávarfangs ehf. og þeirrar staðreyndar að við ákvörðunartökuna hafi m.a. borið að horfa til þess hvaða umsækjandi væri líklegastur til að halda uppi öflugri starfsemi til lengri tíma sem drægi hvað mest úr óvissu um framtíðina.

Stefnendur vísa til þess að af jafnræðisreglu 11. gr. stjórnarsýslulaga leiði að þeir sem eigi möguleika á að fá úthlutað byggðakvóta eigi að sitja við sama borð við úrlausn mála og stjórnvöld eigi að gæta samræmis og jafnræðis í lagalegu tilliti. Það þurfi því að koma skýrt fram á hvaða sjónarmiðum ákvörðun skuli byggð og rannsaka málið vel með tilliti

til þeirra. Með því sé auðvelt fyrir viðkomandi stjórnvald að rökstyðja ákvörðun sína og að sama skapi fyrir umsækjendur að átta sig á grundvelli ákvörðunar. Þetta sé sérlega mikilvægt þegar um sé að ræða úthlutun takmarkaðra gæða, sem lúti að tækifærum manna til atvinnu.

Stefnendur telja að jafnræðis hafi ekki verið gætt og vikið hafi verið frá almennum hlutlægum mælikvörðum við hina matskenndu og umdeildu ákvörðun. Þannig sé með öllu óljóst hvers vegna umsókn Íslensks sjávarfangs ehf. hafi verið samþykkt, en það félag landi ekki á Þingeyri og eigi hvorki varanlegar aflaheimildir, báta né veiðarfæri og hafi auk þess orðið uppvíst að brotum á samkomulagi um aukna byggðafestu, eins og áður er rakið. Á sama tíma hafi alfarið verið hafnað umsókn stefnenda sem eigi varanlegar aflaheimildir skráðar á báta sem gerðir eru út frá Þingeyri, og öll vinnsla hafi átt að fara fram í plássinu. Augljóst sé að engin málefnaleg rök liggi fyrir sem réttlæti slíka ákvörðun.

Stefnendur byggja á því að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga. Ákvörðun Byggðastofnunar um að hafna umsókn stefnenda hafi beinlínis gengið gegn tilgangi úthlutunar hins sértæka byggðakvóta og muni að óbreyttu setja framtíð fiskvinnslu á svæðinu í uppnám. Í umsögn Byggðastofnunar til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, dags. 15. nóvember 2018, sé tekið fram að þau sjónarmið að rétt væri að dreifa aflamarkinu á fleiri aðila hafi verið rædd innan stofnunarinnar og það sé mat sérfræðinga hennar að slík skipting aflamarksins stuðli síður að því að markmið um heilsársvinnslu náist en að úthluta öllu aflamarkinu á eina umsókn. Þessari fullyrðingu Byggðastofnunar er mótmælt enda sé hún án alls rökstuðnings. Hinn sértæki byggðakvóti hafi ekki nema að mjög litlu leyti verið unninn á Þingeyri. Það gefi auga leið að markmið um heilsársvinnu hefðu verið líklegri til að nást með því að samþykkja umsókn stefnenda sem ætluðu að vinna allan afla á Þingeyri. Stefnendur telji því að með því að úthluta öllu aflamarkinu til Íslensks sjávarfangs ehf. hafi verið brotið gegn meðalhófsreglunni.

Stefnendur vísa til þess að langstærsti hluti hins sértæka byggðakvóta fiskveiðiárin 2014–2017 hafi verið veiddur af Bergi VE-44 sem skráður sé í Vestmannaeyjum og hafi aldrei landað á Þingeyri. Aðeins brot af hinum sértæka byggðakvóta, áðurnefnd fiskveiðiár,

hafi verið unnið á Þingeyri, þá aðallega sporðstykki. Með þessu hafi augljóslega verið brotið gegn 7. gr. reglugerðar nr. 643/2016, en þar komi fram að fiskiskipum sé skylt að landa þeim afla sem telja eigi til aflamarks Byggðastofnunar til vinnslu innan hlutaðeigandi vinnusóknarsvæða á viðkomandi fiskveiðiári. Þessum fyrirmælum hafi ekki verið fylgt af hálfu Íslensks sjávarfangs ehf. frá fiskveiðiárinu 2014/2015. Þrátt fyrir það hafi Byggðastofnun ekki gefið þessu lögbundna skilyrði neinn gaum við ákvörðun sína um val á umsækjendum.

Samkvæmt 1. tölul. samkomulags Íslensks sjávarfangs ehf. og Bergs ehf., dags. 31. ágúst 2018, skal togarinn Bergur VE-44 veiða fyrir Íslenskt sjávarfang ehf. 337,5 þorskígildistonna byggðakvóta samkvæmt úthlutun Byggðastofnunar. Samkvæmt 5. tölulið samkomulagsins skuli veiðarnar aðallega fara fram í ágúst til janúar ár hvert og samkvæmt 6. tölulið skuli aðallega veitt á Vestfjarðamiðum. Samkvæmt upplýsingum frá Fiskistofu hefur Bergur VE-44 aldrei komið á Vestfjarðamið á fiskveiðiárunum 2018–2020 og aldrei landað á Vestfjörðum frá því að samkomulagið var undirritað 31. ágúst 2018. Þetta sé ekki til þess fallið að auka byggðafestu á Þingeyri. Að mati stefnenda er augljóst að hinum sértæka byggðakvóta skuli undantekningarlaust landað innan vinnusóknarsvæðisins.

Með vísan til alls framangreinds telja stefnendur að ákvörðun Byggðastofnunar um að úthluta öllum byggðakvóta Þingeyrar til Íslensks sjávarfangs ehf., sem gerir út utan byggðarlagsins, hafi verið í andstöðu við 7. gr. reglugerðar nr. 643/2016. Þessi ákvörðun hafi í engu verið rökstudd og engar haldbærar skýringar fengist á því hvers vegna svo var gert.

Samkvæmt öllu framansögðu telja stefnendur að umrædd ákvörðun um úthlutun kvótans hafi verið ólögmæt. Að mati stefnenda standi það stefnda nær að sýna fram á að svo hafi ekki verið og rétt sé að sönnunarbyrðin fyrir því að ákvörðunin hafi verið lögmæt og byggð á málefnalegum sjónarmiðum hvíli á stefnda.

Viðurkenningarkrafa stefnenda er reist á 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Stefnendur byggja á því að ákvarðanir Byggðastofnunar um úthlutun byggðakvóta Þingeyrar fiskveiðiárin 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021, 2021/2022,

2022/2023 og 2023/2024 hafi verið ólögmætar og hafi leitt til þess að stefnendur urðu fyrir fjártjóni. Stefnendur byggja á því að vegna hinnar ólögmætu ákvörðunar hafi þeir engar aflaheimildir fengið sem þeim hafi þó borið. Um hafi verið að ræða úthlutun aflaheimilda án endurgjalds og því sé tekjutap stefnenda augljóst. Fiskveiðiárin 2018/2019 og 2019/2020 hafi stefnendur leigt frekari aflaheimildir til viðbótar við þær sem stefnendur áttu fyrir, eins og áður er rakið. Þó að umfang tjóns stefnenda hafi ekki verið reiknað liggja fyrir að félögin hafi orðið fyrir fjárhagslegu tjóni af því að fá ekki úthlutað aflaheimildum í samræmi við gildandi reglur og málefnaleg sjónarmið. Í þessu sambandi vísa stefnendur til dóms Hæstaréttar í máli nr. 688/2010 þar sem kveðið var upp úr um það að málshefjandi hefði leitt að því nægilegar líkur að hann hefði orðið fyrir tjóni með því að hafa ekki fengið úthlutun af byggðakvóta í þeim mæli sem hann teldi að rétt hefði verið.

III

Málsástæður stefnda

Stefndi mótmælir alfarið fullyrðingum stefnenda um að ákvörðun Byggðastofnunar um úthlutun sértæks byggðakvóta á Þingeyri hafi verið ólögmæt og haldin verulegum annmörkum sem varði bótaskyldu stefnda í málinu. Þá mótmælir stefndi því einnig að mat Byggðastofnunar á þeim sjónarmiðum sem fram komi í 10. gr. a í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, og reglugerð nr. 643/2016, um ráðstöfun og meðferð aflaheimilda samkvæmt nefndu lagaákvæði með síðari breytingum, hafi verið óforsvaranlegt og rangt.

Stefndi bendir á að málsástæður stefnenda um að félög stefnenda hafi aukið við útgerð sína frá Þingeyri, eftir að ákvörðun Byggðastofnunar um úthlutun sértæks byggðakvóta á Þingeyri var tekin, hafi enga þýðingu við mat á því hvort ákvörðun Byggðastofnunar hafi verið lögmæt. Við mat á lögmæti ákvörðunarinnar sé eingöngu hægt að horfa til stöðu umsækjenda um sértækan byggðakvóta áður en Byggðastofnun tók ákvörðun um að hafna umsókn stefnenda um úthlutun sértæks byggðakvóta þann 20. júní 2018.

Stefndi vísar til þess að engu máli skipti fyrir úrlausn málsins þó að Íslenskt sjávarfang ehf. sé með skráð lögheimili í Kópavogi. Þrátt fyrir að félagið sé skráð í Kópavogi hafi það verið með starfsemi og haldið úti fiskvinnslu á Þingeyri undanfarin ár. Þá byggja félagið starfsemi sína á samkomulagi við smábátasjómenn á svæðinu þar sem vinnslan

sé staðsett. Ekki sé gerð krafa um það í 10. gr. a í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, eða reglugerð nr. 643/2016 að umsækjendur eigi lögheimili í byggðarlagi eða geri sjálfir út báta til veiða.

Stefndi bendir á að sú staðreynd að ekki voru veittar leiðbeiningar í ákvörðun Byggðastofnunar um heimild stefnenda til að óska eftir rökstuðningi fyrir ákvörðuninni hafi ekki þau áhrif að ákvörðunin sem slík hafi verið ólögmat. Þá beri að líta til þess að stefnendur fengu rökstuðning fyrir ákvörðun Byggðastofnunar með bréfi dags. 11. september 2018.

Stefndi hafnar því alfarið að Íslenskt sjávarfang ehf. hafi ekki staðið við samkomulag um aukna byggðafestu á Þingeyri frá 24. apríl 2015. Á Þingeyri hafi verið full vinnsla af hálfu núverandi samningsaðila um sértækan byggðakvóta og þrátt fyrir að samningsaðilarnir hafi ekki landað öllum afla á Þingeyri hafi afli verið fluttur þangað og unninn innan vinnusóknarsvæðis Þingeyrar samkvæmt skilgreiningu Byggðastofnunar og í samræmi við 7. gr. reglugerðar nr. 643/2016.

Stefndi hafnar fullyrðingum stefnenda um að Byggðastofnun hafi ekki litið til rekstrarsögu forsvarsmanna umsækjenda, eins og áskilið sé í 2. gr. reglugerðar nr. 643/2016. Varðandi fullyrðingar stefnenda um vanskil Íslensks sjávarfangs ehf. við Stefán Egilsson, aðila samkomulagsins um aukna byggðafestu á Þingeyri, þá hafi þær sérstaklega verið kannaðar í umsóknarferlinu. Niðurstaðan af þeirri könnun hafi verið sú að aðilar samkomulagsins væru reiðubúnir til áframhaldandi samstarfs. Því hafi ekki verið ástæða til annars en að ætla að fyrri ágreiningur um vanskil hefði verið leiddur til lykta.

Stefndi vísar til þess að það að Íslenskt sjávarfang ehf. sé meðal lántakenda hjá Byggðastofnun hafi engin áhrif á ákvörðun um úthlutun sértæks byggðakvóta. Stefndi bendir á að fjölmargir lánþegar Byggðastofnunar hafi í gegnum tíðina sótt um byggðakvóta til stofnunarinnar og hafi það engin áhrif haft á meðferð umsókna þeirra. Byggðastofnun gegni margþættu stjórnsýsluhlutverki og hafi m.a. það hlutverk að veita lán á markaðslega veikum svæðum samkvæmt lögum nr. 106/1999, um Byggðastofnun. Þá hafi löggjafinn einnig falið stofnuninni það hlutverk að ráðstafa sértækum

byggðakvóta með það að markmiði að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Að þessu sögðu geti ekki talist óeðlilegt að umsækjendur um sértækan byggðakvóta séu jafnframt lántakendur hjá stofnuninni. Þá er því alfarið mótmælt að fjárhags- eða skuldastaða Íslensks sjávarfangs ehf. hafi haft áhrif á ákvörðun Byggðastofnunar. Ekkert liggi fyrir um það annað en ósannaðar staðhæfingar stefnenda.

Stefndi hafnar því alfarið að ekki hafi farið fram heildstæður samanburður á umsækjendum um sértækan byggðakvóta á Þingeyri. Slíkur samanburður hafi verið gerður þegar umsóknir voru metnar og hafi niðurstaðan verið sú að fyrra samstarf um vinnslu sértæks byggðakvóta á Þingeyri þótti trúverðugra en áætlanir stefnenda um uppbyggingu vinnslu á Þingeyri í húsi þar sem fiskvinnsla hafði ekki verið starfrækt árum saman.

Stefndi hafnar fullyrðingu stefnenda um að ákvörðun Byggðastofnunar um að úthluta sértækum byggðakvóta Þingeyrar til Íslensks sjávarfangs ehf. hafi verið í andstöðu við 7. gr. reglugerðar nr. 643/2016, eins og vikið hefur verið að framfar í greinargerð þessari. Þessu til stuðnings bendir stefndi á að á Þingeyri hafi verið full vinnsla af hálfu núverandi samningsaðila um sértækan byggðakvóta og þrátt fyrir að samningsaðilarnir hafi ekki landað öllum afla á Þingeyri hafi hann verið fluttur þangað og unninn innan vinnusóknarsvæðis Þingeyrar, eins og það sé skilgreint af Byggðastofnun, og gerð er krafa um í 7. gr. reglugerðarinnar.

Þá hafnar stefndi fullyrðingum stefnenda um að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins. Byggðastofnun hafi átt fund með öllum umsækjendum í umsóknarferlinu og kannað aðstæður þeirra á Þingeyri. Í þessu samhengi hafi fulltrúar Byggðastofnunar t.a.m. skoðað húsnaði stefnenda á Þingeyri, sem ekki var búið fiskvinnslutækjum á þeim tíma. Þá hafi Byggðastofnun aflað upplýsinga um að bátar stefnenda hefðu ekki landað afla á Þingeyri þrátt fyrir að vera skráðir þar. Þessi rannsókn hafi farið fram áður en tekin var ákvörðun um að ganga til áframhaldandi samstarfs við Íslenskt sjávarfang ehf. og samstarfsaðila þess félags.

Stefndi mótmælir því að jafnræðisregla og meðalhófsregla 11. gr. og 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 hafi verið brotnar þegar umsókn stefnenda um sértækan

byggðakvóta var hafnað. Við töku ákvörðunar um úthlutun á sértækum byggðakvóta sé nauðsynlegt að líta til tilgangs og markmiðs með því að ráðstafa slíkum kvóta. Af 10. gr. a í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, megi ráða að markmiðið sé fyrst og fremst að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Við mat á umsóknum skuli stofnunin svo leggja heildstætt mat á þá þætti sem taldir eru upp í 2. gr. reglugerðar nr. 643/2016, með það að leiðarljósi að tryggja að markmið með úthlutun aflaheimildanna verði sem best tryggt. Orðalag 2. gr. reglugerðarinnar beri með sér að við þetta mat hafi stofnunin svigrúm til þess að gefa mismunandi þáttum ólíkt vægi til þess að tryggja að því markmiði sem að er stefnt verði náð. Þannig þurfi mat á umsóknum að taka mið af stöðu sjávarútvegs í því byggðarlagi sem um ræði á hverjum tíma. Þessi afstaða endurspeglar í úrskurðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins í málum stefnenda frá 22. júní 2020 þar sem ráðuneytið leit svo á að hlutverk þess við endurskoðun á hinni kærðu ákvörðun Byggðastofnunar takmarkaðist við úrlausn um hvort gætt hefði verið laga og stjórnvaldsreglna við ákvörðunina, en ekki var lagt efnislegt mat á einstakar umsóknir.

Stefndi bendir á að óhjákvæmilega geti verið aðstöðumunur hjá umsækjendum um sértækan byggðakvóta þar sem oft sé um að ræða val á milli umsækjenda sem hafi þegar verið með starfsemi á viðkomandi stað og umsækjenda sem hafi áform um uppbyggingu á vinnslu á sama stað. Engu að síður kunni að vera málefnalegt að líta til fyrri reynslu aðila og starfsemi í byggðarlagi við töku ákvörðunar um úthlutun sértæks byggðakvóta enda komi fram í 2. gr. reglugerðar nr. 643/2016 að við mat umsókna skuli líta til þess hvort um sé að ræða öflugan starfsemi til lengri tíma sem dragi sem mest úr óvissu um framtíðina.

Stefndi vísar til þess að gagnstætt því sem stefnendur haldi fram þá hafi ákvörðun Byggðastofnunar um að ganga til samninga við Íslenskt sjávarfang ehf. og hafna umsókn stefnenda verið rökstudd, eins og sjá megi í fundargerð stjórnar Byggðastofnunar frá 20. júní 2018. Eins og fram hefur komið mat Byggðastofnun það svo að það samstarf um vinnslu sértæks byggðakvóta á Þingeyri sem verið hafði frá árinu 2015 væri trúverðugra en áætlanir stefnenda um uppbyggingu vinnslu á Þingeyri í húsi þar sem fiskvinnsla hafði ekki verið starfrækt árum saman. Sú ákvörðun hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum og ekki falið í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga. Stefndi

leggur áherslu á það að jafnræðisreglan feli það ekki aðeins í sér að leysa skuli úr sambærilegum málum á sambærilegan hátt heldur einnig að ekki verði leyst úr ósambærilegum málum á sama hátt. Stefnendur hafi ekki verið í sömu stöðu og félagið Íslenskt sjávarfang ehf., sem hafði stundað vinnslu sjávarafurða á Þingeyri um árabil, og það hafi verið málefnalegt og lögmætt að taka mið af því við ákvörðunartöku um sértækan byggðakvóta.

Stefndi mótmælir því að meðalhófsreglu 12. gr. stjórnslulaga hafi ekki verið gætt þegar ákvörðun um úthlutun sértæks byggðakvóta var tekin, en samkvæmt ákvæðinu skuli stjórnvald aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Stefndi bendir á að ákvörðun um úthlutun sértæks byggðakvóta sé í grunninn ívilnandi ákvörðun en ekki íþyngjandi og því eigi ákvæði 12. gr. stjórnslulaganna ekki við í máli þessu. Engu að síður hafi fulls meðalhófs gagnvart umsækjendum verið gætt þegar ákvörðun um úthlutun sértæks byggðakvóta var tekin.

Eins og stefnendur benda á þá hefði það verið hagstæðara fyrir þá ef sértækum byggðakvóta hefði verið dreift á fleiri umsækjendum en einn. Engu að síður var það mat sérfræðinga Byggðastofnunar að það væri ekki vænleg leið þar sem slíkt myndi síður stuðla að markmiði um heilsársvinnslu á Þingeyri. Að þessu virtu geti stefndi ekki annað en mótmælt því að meðalhófs hafi ekki verið gætt þegar ákvörðun var tekin, enda hafi legið fyrir það mat að ekki hefði verið unnt að ná því markmiði sem að var stefnt með því að dreifa hinum sértæka byggðakvóta á fleiri umsækjendum.

Stefndi hafnar kröfu stefnenda alfarið enda sé það afstaða stefnda að ákvörðun Byggðastofnunar hafi verið lögmæt, eins og rakið hefur verið hér að framan. Því séu skilyrði skaðabótaréttar um saknæma og ólögmæta háttsemi ekki uppfyllt í málinu. Jafnvel þó að einhverjir annmarkar kynnu að hafa verið á ákvörðun Byggðastofnunar þá séu þeir ekki þess eðlis að leiða eigi til bótaskyldu stefnda gagnvart stefnendum. Skilyrði þess að unnt sé að líta svo á að um tjón sé að ræða, sem stefnendur eigi rétt á að fá bætt á grundvelli reglna skaðabótaréttar, sé að orsakatengsl hafi verið á milli saknæmrar og ólögmætrar háttsemi við töku ákvörðunar um sértækan byggðakvóta á Þingeyri og tjóns sem þeir telji sig hafa orðið fyrir. Stefnendum hafi ekki tekist að sýna fram á að þessi

skilyrði hafi verið fyrir hendi. Á engan hátt hafi verið um að ræða saknæma háttsemi, hvorki hjá Byggðastofnun né ráðuneytinu í úrskurði þess, heldur rökstuddar ákvarðanir stjórnvalda á grundvelli réttarheimilda og réttarreglna.

Því sé við að bæta að stefnendur hafi hvorki sýnt fram á né leitt líkum að því að annmarkar á málsmeðferð eða aðstæður að öðru leyti hafi leitt til þess að stefnendur hefðu átt rétt á að fá úthlutað hinum sértæka byggðakvóta umfram aðra umsækjendur.

Þá bendir stefndi á að ef leita á dóms um viðurkenningu á skaðabótaskyldu á grundvelli 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, án þess að krafist sé tiltekinnar fjárhæðar í bætur, þurfi stefnendur að leiða að því nægum líkum að þeir hafi orðið fyrir tjóni og skýra það skilmerkilega í stefnu. Það hafi stefnendur ekki gert. Það sé ekki hægt að ganga út frá því sem gefnu að stefnendur hafi orðið fyrir tjóni af því að þeir fengu ekki sértækan byggðakvóta enda ekki sjálfgefið að þeir hefðu haft fjárhagslegan ávinning af því. Eftir sem áður hefðu þeir sjálfir þurft að leggja til kostnað og fara í fjárfestingar. Þannig hefðu stefnendur alltaf þurft að taka fjárhagslega áhættu af því að landa aflanum og vinna hann. Stefnendur hafi ekki lagt fram nein rekstrargögn eða önnur gögn sem leiði líkum að því að þeir hafi orðið fyrir tjóni og þá í hverju tjónið sé fólgið. Enn fremur sé með öllu óraunhæft að gera kröfu um viðurkenningu á bótaskyldu langt fram í tímann, eins og kröfugerð stefnenda er háttað, enda margs konar óvissuþættir uppi hvað það snerti. Þá er bent á að stefnendur hefðu getað borið málið undir dóm og freistað þess að fá ákvarðanir ógiltar í stað þess að krefjast viðurkenningar á bótaskyldu.

Til stuðnings kröfu sinni um viðurkenningu á bótaskyldu vísi stefnendur til dóms Hæstaréttar í máli nr. 688/2010. Stefndi mótmælir því alfarið að dómurinn hafi fordæmisgildi fyrir mál stefnenda. Dómurinn varðaði eldri reglur í lögum um stjórn fiskveiða um úthlutun almenns byggðakvóta sem hafi verið um margt ólíkar reglum um sértækan byggðakvóta.

IV

Niðurstaða

Samkvæmt 10. gr. a í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða, hefur Byggðastofnun til ráðstöfunar aflaheimildir sem ráðherra ákvarðar samkvæmt heimild í 4. mgr. 8. gr. laganna til að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi. Byggðastofnun getur gert samninga við fiskvinnslur eða útgerðarfélög til allt að sex ára í senn. Byggðastofnun skal hafa samráð við sveitarstjórn viðkomandi sveitarfélags áður en samningur er undirritaður. Í lokamálslið ákvæðisins er tekið fram að ráðherra sé heimilt, að fengnum tillögum Byggðastofnunar, að setja nánari ákvæði um framkvæmd þessa ákvæðis í reglugerð, svo sem efni samnings, skilyrði og tímalengd.

Þessi heimild í 10. gr. a í lögum nr. 116/2016, um stjórn fiskveiða, hefur verið nýtt með setningu reglugerðar nr. 643/2016 um ráðstöfun og meðferð aflaheimilda, sbr. einnig reglugerð nr. 427/2018 um breytingu á framangreindri reglugerð. Samkvæmt 1. gr. reglugerðarinnar hefur Byggðastofnun til ráðstöfunar aflaheimildir, sem ráðherra ákvarðar samkvæmt heimild í 5. mgr. 8. gr. laga nr. 116/2006, til að styðja byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda vegna samdráttar í sjávarútvegi, sbr. 10. gr. a í lögum nr. 116/2006, um stjórn fiskveiða.

Í 2. gr. reglugerðarinnar kemur m.a. fram að skipting þess aflamarks sem kemur í hlut byggðarlags samkvæmt reglunum skuli fara fram á grundvelli samninga Byggðastofnunar, fiskvinnslu og útgerðaraðila. Við mat umsókna frá einstökum byggðarlögum skal byggja á eftirfarandi atriðum: Trúverðugum áformum um útgerð, vinnslu sjávarafurða eða aðra starfsemi, fjölda heilsársstarfa fyrir karla og konur sem skapast eða verður viðhaldið, sem bestri nýtingu þeirra aflaheimilda sem fyrir eru í byggðarlaginu, öflugri starfsemi til lengri tíma sem dregur sem mest úr óvissu um framtíðina, jákvæðum áhrifum á atvinnulíf og samfélag og traustri rekstrarsögu forsvarsmanna umsækjenda. Þessi sjónarmið eru þau sömu og komu fram í auglýsingu Byggðastofnunar varðandi endanlegt val á samstarfsaðilum.

Byggðastofnun hefur tiltekið magn aflaheimilda til ráðstöfunar samkvæmt 10. gr. a í lögum nr. 116/2006 til að styðja við byggðarlög í alvarlegum og bráðum vanda. Þessar aflaheimildir nægja ekki til þess að úthluta aflaheimildum samkvæmt öllum umsóknum

sem berast stofnunni. Við val á byggðarlögum og skiptingu aflamarks sem er úthlutað milli fiskiskipa í einstökum byggðarlögum eru ákveðin atriði lögð til grundvallar, eins og hér hefur verið rakið, og koma fram í lögum og reglugerðum. Umrædd ákvæði eru matskennd og verður að játa Byggðastofnun ákveðið svigrúm til mats við slíkar ákvarðanir, á grundvelli þeirra viðmiða og sjónarmiða sem búa að baki úthlutun.

Af gögnum málsins og skýrslutökum fyrir dómi af þeim Sigurði Árnasyni, sérfræðingi á þróunarsviði Byggðastofnunar, og Pétri Inga Grétarssyni, lánasérfræðingi hjá Byggðastofnun, sem komu að undirbúningi umræddrar ákvörðunar, má ráða að reynsla Íslensks sjávarfangs ehf. af starfrækslu fiskvinnslu á Þingeyri hafi ráðið úrslitum við mat á því hverjum ætti að veita umræddar aflaheimildir. Stefnendur hafi ekki haft slíka reynslu heldur haft uppi áform um að hefja slíka vinnslu. Umsóknirnar hafi verið bornar saman og að virtum þeim samanburði hafi það verið mat stjórnar Byggðastofnunar að það samstarf sem hafði verið í gangi árin á undan væri trúverðugra en áætlanir stefnenda um uppbyggingu. Íslenskt sjávarfang ehf. hafi haft yfir að ráða stærra og öflugra fiskvinnsluhúsi, sem var stærsti vinnustaðurinn á Þingeyri, í fullri vinnslu og fullbúið tækjum. Í húsnæði stefnenda voru engin tæki og engin fiskvinnsla hafði verið starfrækt þar í mörg ár. Áform stefnenda voru ekki fastmótuð um það hvers konar fiskvinnsla yrði starfrækt í húsinu. Sú ákvörðun að úthluta Íslensku sjávarfangi ehf. áframhaldandi aflaheimildum hafi byggst á því að viðhalda stöðugleika og tryggja ákveðin fyrirsjáanleika í atvinnustarfsemi í byggðarlaginu. Verður ekki fallist á að sú ákvörðun hafi bersýnilega verið röng eða byggð á ómálefnalegum sjónarmiðum.

Í 7. gr. reglugerðarinnar nr. 643/2016 kemur fram að fiskiskipum sé „skylt að landa þeim afla sem telja á til aflamarks Byggðastofnunar til vinnslu innan hlutaðeigandi vinnusóknarsvæða á viðkomandi fiskveiðiári og í samræmi við samning sem liggur til grundvallar úthlutun. Með vinnslu er átt við flökun, flatningu, frystingu, söltun eða herslu samkvæmt nánari lýsingu í samningi.“ Yfirskrift ákvæðis 7. gr. reglugerðarinnar „Vinnsla afla“ ber þess merki að áhersla ákvæðisins liggir í því að tryggja og viðhalda vinnslu á tilteknum stöðum en ekki hvar aflanum sé landað. Sú túlkun Byggðastofnunar að orðalag ákvæðisins um að landa afla „til vinnslu“ verði að skilja með þeim hætti að því sé ætlað að tryggja að aflanum verði komið til vinnslu á Þingeyri enda þótt honum sé

ekki landað þar felur ekki í sér sagnæma háttsemi af hálfu Byggðastofnunar, þannig að leiði til skaðabótaskyldu stefnda.

Í 2. málsli. 8. gr. reglugerðarinnar nr. 643/2016 segir að aflamarki Byggðastofnunar sé m.a. ætlað að stuðla að sem bestri nýtingu þeirra aflaheimilda sem fyrir eru í byggðarlaginu. Íslenskt sjávarfang ehf. hefur ekki verið í útgerð og á hvorki báta né veiðarfæri. Byggðastofnun hefur horft til þess að félagið hafi rekið fiskvinnslu á Þingeyri undanfarin ár, m.a. með samkomulagi við smábátasjómenn á svæðinu og með því að flytja aflann af sértækum byggðakvóta til vinnslu á Þingeyri. Með þessu hafi tekist að halda úti vinnslu frá árinu 2015. Kannað hafi verið sérstaklega viðhorf smábátasjómannanna og útgerðarmanna á svæðinu vegna vanskila og niðurstaðan af því hafi verið sú að þeir hafi verið reiðubúnir til áframhaldandi samstarfs þrátt fyrir vanskilin. Þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin skipta máli varðandi þá þætti sem ber að leggja til grundvallar við úthlutun á sérstökum byggðakvóta, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 643/2016, enda varða þessi sjónarmið trúverðugleika áforma um vinnslu, viðhald starfa og fyrirsjáanleika, sem er allt til þess fallið að draga úr óvissu. Þá getur það ekki talist óeðlilegt að umsækjendur um sértækan byggðakvóta geti einnig verið lánveitendur hjá Byggðastofnun og ósannað að slík lánveiting hafi haft áhrif á ákvörðun stofnunarinnar.

Af gögnum málsins og skýrslutökum fyrir dómi af þeim Sigurði Árnasyni, sérfræðingi á þróunarsviði Byggðastofnunar, og Péttri Inga Grétarssyni, lánasérfræðingi hjá Byggðastofnun, verður ekki annað ráðið en að umsókn stefnenda hafi verið tekin alvarlega og farið hafi fram heildstæður samanburður á umsækjendum. Fjárhagsstaða stefnenda var talinn traustari og stefnendur höfðu yfir að ráða aflaheimildum sem skráðar voru á báta sem gerðir voru út frá Þingeyri. Reynsla Íslensks sjávarfangs ehf. af fiskvinnslu á Þingeyri lá hins vegar fyrir. Þó að hún væri ekki hnökralaus þá var hún talin vel viðunandi, ekki síst ljósi þess hve rekstur fiskvinnslu gengur erfiðlega víða um land. Íslenskt sjávarfang ehf. hafði yfir að ráða betra fiskvinnsluhúsi og hafði náð að tryggja sér nægjanlegan flutning á afla til vinnslu á Þingeyri. Niðurstaðan úr þessum samanburði var sú að hafna umsókn stefnenda. Verður ekki fallist á að við þá ákvörðun hafi skort á að byggt væri á heildstæðum samanburði á umsækjendum.

Af gögnum málsins og skýrslutökum fyrir dómi af þeim Sigurði Árnasyni og Pétri Inga Grétarssyni má sjá að Byggðastofnun átti fund með öllum umsækjendum í umsóknarferlinu og kannaði aðstæður þeirra á Þingeyri, m.a. var fiskvinnsluhús stefnenda að Hafnarstræti 23, Þingeyri, kannað, farið yfir hvort bátar stefnenda hefðu landað afla til vinnslu á Þingeyri, fyrirhugað samstarf við smábátæigendur og útgerðaraðila á svæðinu og áform stefnenda um fiskvinnslu og reynslu Íslensks sjávarfangs ehf. af fiskvinnslu og hvernig fyrirtækið hefði uppfyllt fyrri samning. Verður ekki fallist á að stjórn Byggðastofnunar hafi ekki gætt að rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 við meðferð málsins.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið, þ.m.t. þess svigrúms sem verður að játa Byggðastofnun við mat á umsækjendum á grundvelli þeirra viðmiða og sjónarmiða sem búa að baki úthlutun, verður ekki litið svo á að úthlutun Byggðastofnunar hafi falið í sér mismunun í skilningi 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 eða að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. þeirra laga. Það getur ekki talist vera mismunun að úthluta sértækum aflaheimildum til þeirra sem hafa starfrækt vinnslu á staðnum í stað þess að úthluta hana stefnendum sem höfðu uppi áform um slíka vinnslu. Í gögnum málsins og skýrslutökum af Sigurði og Pétri Inga kom einnig fram að það að dreifa aflaheimildum á fleiri en einn aðila hefði verið talinn lakari kostur en að úthluta öllu aflamarkinu á eina umsókn. Slík skipting hefði falið í sér aukna áhættu, enda um að ræða takmarkað magn sem einungis uppfyllti þörf vinnslunnar í nokkra daga. Það hafi því verið óskynsamlegt að skipta kvótanum og í samræmi við meðalhófsreglu að hafna því.

Með vísan til þess sem hér hefur verið rakið verður kröfu stefnenda hafnað.

Rétt þykir að málskostnaður falli niður.

Af hálfu stefnenda flutti málið Einar Hugi Bjarnason lögmaður.

Af hálfu stefnda flutti málið Einar Karl Hallvarðsson lögmaður.

Helgi Sigurðsson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

Dómsorð:

Stefndi, íslenska ríkið, er sýknaður af kröfu stefnenda, Útgerðarfélagssins Oturs ehf. og Sigluness hf.

Málskostnaður fellur niður.

Helgi Sigurðsson