



HÉRAÐSDÓMUR  
REYKJAVÍKUR

D Ó M U R

25. apríl 2022

Mál nr. E-2970/2021:  
Stefnandi: Algalíf Iceland ehf.  
(*Jónas Fr. Jónsson lögmaður*)

Stefndi: Íslenska ríkið  
(*Erna Hjaltsted lögmaður*)

Dómari: Arnaldur Hjartarson héraðsdómari

# D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 25. apríl 2022 í máli nr. E-2970/2021:

**Algalíf Iceland ehf.**

*(Jónas Fr. Jónsson lögmaður)*

**gegn**

**íslenska ríkinu**

*(Erna Hjaltsted lögmaður)*

Mál þetta, sem var dómtekið 29. mars sl., var höfðað 31. maí 2021.

Stefnandi er Algalíf Iceland ehf., Bogatröð 10 í Reykjanesbæ.

Stefndi er íslenska ríkið, Arnarhvoli við Lindargötu í Reykjavík.

Stefnandi krefst þess í fyrsta lagi að viðurkennt verði með dómi að 17. gr. fjárfestingarsamnings aðila frá 28. janúar 2014 sé í gildi og að réttindi stefnanda samkvæmt því samningsákvæði séu ekki liðin undir lok. Í öðru lagi krefst stefnandi þess að viðurkennt verði með dómi að sú ákvörðun stefnda að synja stefnanda um greiðslu þjálfunaraðstoðar fyrir tímabilið 1. janúar 2018 til 31. maí 2020, sem tilkynnt var með bréfi stefnda dagsettu 31. ágúst 2020, og árettuð með tölvubréfi 19. febrúar 2021, hafi brotið gegn réttindum stefnanda og skuldbindingum stefnda samkvæmt 11. gr. og 17. gr. fjárfestingarsamnings aðila frá 28. janúar 2014. Þá er krafist málskostnaðar.

Stefndi krefst sýknu og málskostnaðar.

## I

Málsatvik eru ágreiningslaus. Stefnandi er líftæknifyrirtæki sem framleiðir astaxanthin í smápörungaverksmiðju, m.a. undir vörumerkinu Astalíf, með ræktun og þurrkun örþörungs sem nefnist *Haematococcus pluvialis*. Stefnandi er dótturfélag norska fyrirtækisins Algalif A/S. Hinn 28. janúar 2014 var gerður fjárfestingarsamningur á milli stefnanda og stefnda.

Í aðfararorðum samningsins kemur fram að ríkisstjórnin og stefnandi hafi komist að grundvallarsamkomulagi varðandi framkvæmd verkefnis um smápörungaframleiðslu við Ásbrú eftir því sem reglur um ríkisaðstoð heimili. Ríkisstjórnin hafi einsett sér að auka erlenda fjárfestingu og framkvæmdir á Íslandi. Hún vilji stuðla að og greiða fyrir stofnun verkefnisins. Eftir tilhlýðilega könnun á hagkvæmni verkefnisins við núverandi og fyrirsjáanlegar efnahagsaðstæður hafi aðilum orðið ljóst að til þess að tryggja að verkefnið verði að veruleika sé nauðsynlegt að aðilar geri með sér fjárfestingarsamning þennan með það fyrir augum að leggja þann samningsgrunn sem nauðsynlegur sé til þess að hrinda verkefninu í framkvæmd.

Í 1. gr. samningsins kemur meðal annars fram að aðilar séu sammála um að framleiðsla stefnanda heyri undir tollflokk 1212.2110 sem óumdeilt sé að falli utan vörusviðs EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið.

Í 3. gr. samningsins segir að stefnandi stefni að því að hefja framleiðslu á árinu 2014 og að fullum afköstum verði náð á árinu 2016.

Í 5. gr. samningsins er að finna sérákvæði um skattskyldu stefnanda en í 6. gr. er að finna reglur um undanþágur frá aðflutningsgjöldum. Í 7. gr. samningsins er mælt fyrir um að hámark ríkisaðstoðar samkvæmt þessum tveimur greinum skuli nema 127,2 milljónum króna.

Í 11. gr. samningsins segir að ríkisstjórnin muni gera allar ráðstafanir sem nauðsynlegar séu til þess að tryggja að stefnandi njóti allra þeirra réttinda og ávinnings sem leiði af samningi þessum og að engar ráðstafanir verði gerðar sem kynnu að takmarka eða hafa önnur neikvæð áhrif á framkvæmd verkefnisins og starfsemi stefnanda í tengslum við verkefnið að öðru leyti.

Í 12. gr. samningsins segir að um samninginn og túlkun hans skuli gilda íslensk lög.

Í 13. gr. samningsins segir að tilgangur stefnanda sé að framleiða vöru sem falli í tiltekinn tollflokk, sbr. bindandi álit tollstjóra. Stefnandi telji að þar sem varan falli utan vörusviðs EES-samningsins, sbr. lög nr. 2/1993, taki ríkisstyrkjareglur EES-samningsins ekki til starfseminnar. Síðan segir í ákvæðinu að þar af leiðandi verði Eftirlitsstofnun EFTA ekki tilkynnt um samninginn eða þá aðstoð sem í honum felist. Komi í ljós að samningurinn feli í sér ólögmetna ríkisaðstoð samkvæmt skuldbindingum stefnda að EES-rétti beri stefnandi ábyrgð á því og eigi ekki skaðabótakröfu á hendur stefnda vegna þess.

Í 16. gr. samningsins kemur fram að honum megi aðeins breyta með skriflegum viðaukasamningi. Aðilar viðurkenni einnig að ekki sé raunhæft að sjá allt fyrir sem upp geti komið á gildistíma samningsins. Aðilar lýsi yfir þeim ásetningi sínum að samningnum verði beitt með sanngirni í skiptum þeirra og án þess að hagsmunir þeirra hvors um sig bíði tjón af, þegar tekið sé tillit til þess hvernig skipt sé því hagræði og þeirri áhættu sem af honum leiði.

Í 17. gr. samningsins er að finna ákvæði um þjálfunaraðstoð. Þar segir:

„Með fyrirvara um sérstaka heimild í fjárlögum samkvæmt ákvörðun Alþingis, skal félagið eiga rétt á þjálfunaraðstoð vegna kostnaðar við þjálfun í tengslum við verkefnið, allt að 2 milljónum evra, enda veiti félagið ríkisstjórninni fullnægjandi sönnun, að sanngjörnu mati ríkisstjórnarinnar, á raunverulegum kostnaði vegna þjálfunar starfsmanna í tengslum við verkefnið. Veiting þjálfunaraðstoðar til

verkefnisins er ennfremur háð því að uppfyllt séu skilyrði 38. og 39. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 800/2008 um hópundanþágur.“

Í 20. gr. samningsins segir að hann öðlist gildi þegar Alþingi hafi með lögum veitt ráðherra heimild til að fullgilda samninginn. Samningurinn gildi í 13 ár með þeirri undantekningu að sérstök ákvæði séu um tímamörk ívilnunar vegna skatta og gjalda í 7. mgr. 5. gr. og 2. mgr. 6. gr. samningsins.

Undir samninginn rituðu þáverandi iðnaðar- og viðskiptaráðherra og Skarphéðinn Orri Björnsson, framkvæmdastjóri stefnanda.

Með 1. gr. laga nr. 58/2014 um heimild til að staðfesta fjárfestingarsamning við Algalíf Iceland ehf. um smápörungaverksmiðju á Reykjanesi var ráðherra veitt heimild til að staðfesta fyrir hönd ríkisstjórnarinnar umræddan samning. Í 2. gr. laganna segir að verkefnið sem lög þessi taki til feli í sér að stefnandi reki smápörungaframleiðslu við Ásbrú á Reykjanesi, eins og nánar sé kveðið á um í fjárfestingarsamningnum.

Stefnandi fékk greiddan kostnað vegna þjálfunar árin 2014 til 2017 að fjárhæð um 137,9 milljónir króna í kjölfar samþykktar Alþingis á fjáráukalögum ársins 2018.

Með bréfi, dags. 15. júní 2020, óskaði stefnandi eftir greiðslu þjálfunarkostnaðar að fjárhæð 52.250.281 króna vegna árána 2018, 2019 og fram til 31. maí 2020. Segir í bréfinu að framleiðsla stefnanda sé vistvæn og viðkvæm og þarfnist bæði vel menntaðs og vel þjálfaðs starfsfólks, sem endurnýi og viðhaldi þjálfun sinni. Fram kemur að 35 starfsmenn starfi hjá stefnanda. Vísað er í bréfinu til 11. og 17. gr. samnings aðila. Rifjað er upp að 17. gr. samnings aðila vísi til efnis 38. og 39. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 800/2008. Af þeim sökum sé rétt að taka fram að umrædd þjálfun starfsmanna hafi verið almenns eðlis í skilningi 38. gr. reglugerðarinnar. Jafnframt teljist stefnandi vera lítið fyrirtæki í skilningi 39. gr. reglugerðarinnar, sem veiti þar með rétt til 80% endurgreiðsluhlutfalls þjálfunarkostnaðar. Kostnaðarliðir stefnanda eru síðan settir fram með sundurliðuðum hætti. Bréfinu fylgdu viðaukar, sem liggja frammi í málinu, um meðal annars þá þjálfun sem starfsmenn hefðu hlotið á tímabilinu sem og yfirlit um launakostnað. Þess skal getið að stefndi rengir ekki að þjálfun starfsmanna hafi í reynd farið fram með þeim hætti sem stefnandi tilgreinir í bréfinu eða að hún hafi leitt til þess kostnaðar sem þar er rakinn.

Beiðni stefnanda var sýnjað með bréfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 31. ágúst 2020. Þar var vísað til minnisblaðs ráðuneytisins, dags. 7. desember 2018, til ráðherranefndar um ríkisfjármál. Síðar kemur fram í bréfinu að þjálfunaraðstoð sé ætluð til þess að taka þátt í að niðurgreiða stofnkostnað við þjálfun starfsmanna í tengslum við tiltekna nýfjárfestingu. Um sé því að ræða ríkisaðstoð sem falli eingöngu til í upphafi viðkomandi fjárfestingarverkefnis, en ekki sé um að ræða niðurgreiðslu rekstrarkostnaðar til lengri tíma. Þetta sé til samræmis við ríkisaðstoðarreglur

Evrópusambandsins varðandi styrki til nýfjárfestingarverkefna, sem heimili almennt ekki árlega niðurgreiðslu rekstrarkostnaðar. Stefnandi hafi hafið starfsemi árið 2014 og því verið í rekstri í rúm sex ár. Í fjárfestingarsamningnum sé tenging milli upphafs viðkomandi nýfjárfestingar og möguleika til þjálfunaraðstoðar, sbr. orðalag í aðfararorðum samningsins „til þess að hrinda verkefninu í framkvæmd“. Ekki sé óvarlegt að líta svo á að tengsl við hina upphaflegu nýfjárfestingu, og það að hrinda henni í framkvæmd, séu ekki lengur fyrir hendi þegar sex ár séu liðin frá því að stefnandi hafi hafið starfsemi sína. Með hliðsjón af framangreindu líti ráðuneytið svo á að kostnaður við að þjálfa starfsfólk stefnanda hafi fallið til á árunum 2014 til 2017 og að þjálfun starfsfólksins í skilningi þjálfunaraðstoðar sé því lokið. Þjálfunarkostnaður hafi verið greiddur af hálfu stefnda. Með vísan til þess að ekki sé fyrir hendi heimild í fjárlögum til frekari greiðslu þjálfunarkostnaðar, sbr. 17. gr. samningsins, og ekki forsendur til þess, verði því að hafna beiðni stefnanda.

Með bréfi, dags. 21. september 2020, til ráðuneytisins mótmælti stefnandi afstöðu þess og skoraði á það að efna fjárfestingarsamninginn. Þetta erindi ítrekaði stefnandi með bréfi, dags. 27. október 2020. Með tölvubréfi 19. febrúar 2021 til lögmanns stefnanda ítrekaði ráðuneytið fyrri afstöðu sína frá 31. ágúst 2020.

Við aðalmeðferð málsins gaf skýrslu fyrir dómi Skarphéðinn Orri Björnsson, framkvæmdastjóri stefnanda.

## II

Stefnandi byggir dómkröfur sínar á 17. gr. fyrrnefnds samnings og vísar einnig til trúnaðarskyldu stefnda samkvæmt 11. gr. samningsins. Stefnandi hafi staðið við skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum og óréttmætt hafi verið af stefnda að synja beiðni stefnanda um greiðslu þjálfunaraðstoðar á umræddu tímabili. Ekki sé kveðið á um sérstök tímamörk slíkrar aðstoðar heldur fjárhæð. Gildistími samningsins hafi auk þess ekki verið liðinn undir lok. Ekki sé unnt að líta svo á að orðalagið „sem nauðsynlegur er til þess að hrinda verkefninu í framkvæmd“ í aðfararorðum samningsins feli í sér takmörkun á tímalengd þjálfunaraðstoðar. Slík túlkun væri auk þess í andstöðu við markmið samningsins. Regluleg þjálfun starfsfólks sé stefnanda mikilvæg og nauðsynleg forsenda fyrir árangri í starfseminni. Minnisblað atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytis, dags. 7. desember 2018, hafi enga þýðingu að þessu leyti, en þar sé lýst þeirri einhliða og órökstuddu skoðun stefnda að þjálfun starfsfólks stefnanda sé lokið. Slíkt einhliða álit hrófli ekki við réttindum aðila samkvæmt gagnkvæmum samningi.

Til viðbótar þá hafi stefndi ekki leitað eftir sjónarmiðum stefnanda fyrir synjunina og áður en umrætt minnisblað var ritað. Slíkt samræmist ekki meginreglum stjórnsýsluréttar um forsvaranlega rannsókn, öflun sjónarmiða málsaðila eða vandaða

stjórnsýsluhætti. Þá stangist slíkt á við tillits- og trúnaðarskyldu stefnda gagnvart stefnanda sem samningsaðila.

Þá stoði það stefnda ekki að vísa til ótilgreindra „ríkisaðstoðarreglna ESB“ í synjunarbréfi sínu frá 31. ágúst 2020. Um samninginn gildi enda íslensk lög auk þess sem framleiðsluvörur stefnanda falli utan gildissviðs EES-samningsins, sbr. einnig ákvæði 13. gr. samningsins. Tilvísun til erlendra reglna fari gegn lögmætisreglunni og skýrleikareglu stjórnsýsluréttar.

Öll skilyrði þjálfunaraðstoðar hafi verið uppfyllt.

Þá sé vísað til meginreglunnar um skuldbindingargildi samninga. Auk þess teljist háttsemi stefnda vera brot gegn trúnaðar- og tillitsskyldu samningsaðila, þar með talið 11. gr. samningsins. Einnig hafi verið brotið gegn réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

Stefnda hafi borið að leita eftir afstöðu Alþingis, enda hafi engar athugasemdir verið færðar fram gegn framlögðum gögnum stefnanda með beiðni um þjálfunaraðstoð. Stefndi hafi þvert á móti vanrækt þá skyldu í andstöðu við meginreglur stjórnskipunarinnar um þriggreiningu ríkisvalds. Við þær aðstæður sem uppi hafi verið hafi ráðherra borið skylda til að bera málið undir Alþingi til efndar á samningsskuldbindingu. Slíkt leiði bæði af meginreglunni um skuldbindingargildi samninga og af reglum um fjárstjórnarvald Alþingis.

Ekkert hald sé í þeirri afstöðu stefnda að ekki hafi verið heimild í fjárlögum ársins 2020 til að greiða þjálfunaraðstoð. Samkvæmt samningnum hefði átt að leita heimildar eftir að slík beiðni um aðstoð kæmi fram, þ.e. í tengslum við fjárlög eða fjárlög næsta árs. Slík framkvæmd hafi áður verið viðhöfð vegna beiðna stefnanda.

Loks telji stefnandi að málsmeðferð og synjun stefnda í málinu fari gegn meginreglum stjórnsýsluréttarins, svo sem um lögmæti, réttmæti, andmæli og vandaða stjórnsýsluhætti.

### III

Stefndi hafnar málatilbúnaði stefnanda og mótmælir því að stefnandi eigi rétt á frekari þjálfunaraðstoð. Þegar hafi verið greiddar 137,9 milljónir króna vegna þjálfunaraðstoðar á grundvelli 17. gr. samnings aðila. Stefndi líti svo á að þjálfun starfsfólks hjá stefnanda sé lokið. Afstaða stefnda fái stoð í aðfararorðum samningsins, en þau séu óaðskiljanlegur hluti samningsins. Skýra beri einstök ákvæði samningsins með hliðsjón af þessu.

Hvað varði beiðni um þjálfunaraðstoð frá 1. janúar 2018 þá sé ekki uppfyllt það skilyrði ríkisaðstoðar að EES-rétti að hún hafi hvataáhrif.

Skýrlega megi ráða af lögum nr. 58/2014 að þeirri ríkisaðstoð sem mælt sé fyrir um í samningnum sé ætlað að styðja stofnun þess atvinnurekstrar sem

fjárfestingarsamningurinn taki til og vera hvati fyrir erlenda nýfjárfestingu í atvinnurekstri hér á landi.

Mat stefnda sé að þjálfunaraðstoð á grundvelli fjárfestingarsamningsins skuli aðeins veitt í upphafi rekstrar sem hluti af stofnkostnaði við þá nýfjárfestingu sem um ræði og nauðsynleg sé til að koma atvinnustarfseminni af stað. Að loknu tímabundnu þjálfunarferli starfsmanna stefnanda, sem nauðsynlegt hafi verið þar sem um nýja tækni var að ræða sem ekki hafi verið þekking á hér á landi þegar nýfjárfestingin var gerð, geti stefndi ekki fallist á að fjárfestingarsamningurinn feli í sér skuldbindingu til framtíðar til að greiða árlegan kostnað vegna þjálfunar starfsmanna stefnanda, enda sé þá ekki lengur hægt að líta svo á að takmörkuð þekking sé fyrir hendi.

Ákvæði 17. gr. samnings aðila hafi ekki verið ætlað að hafa slíka almenna skírskotun til lengri tíma, sbr. inngangsorð samningsins. Tengsl við hina upphaflegu nýfjárfestingu séu ekki lengur fyrir hendi þar sem rúm sjö ár séu liðin frá því að stefnandi hafi hafið starfsemi og þjálfunaraðstoð hafi verið lokið þegar stefndi hafi innt af hendi greiðslu til stefnanda fyrir slíka aðstoð í desember 2018. Stefnandi hafi á engan hátt rökstutt eða sannað að eftir sé að greiða kostnað vegna þjálfunar eða um sé að ræða þjálfun sem gert sé ráð fyrir í samningnum. Því sé hafnað að stefndi hafi með ákvörðun sinni um synjun ekki dregið í efa að skilyrði 17. gr. samningsins væru uppfyllt. Skýrt hafi komið fram rök synjunar og að skilyrði ákvæðisins væru ekki uppfyllt. Umkrafinn kostnaður væri ekki sá þjálfunarkostnaður sem samningurinn gerði ráð fyrir og að þjálfun væri lokið.

Ekki ríki ágreiningur um það að ríkisaðstoðarreglur EES-réttar gildi ekki í málinu. Eigi að síður hafi 17. gr. samningsins sérstaklega vísað til 38. og 39. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 800/2008 um almenna hópundanþágu. Sú reglugerð hafi verið innleidd í landsrétt með lögum nr. 99/2010 um ívilnanir vegna nýfjárfestinga á Íslandi. Raunar hafi reglugerð ESB verið leyst af hólmi með reglugerð framkvæmdastjórnarinnar (ESB) nr. 651/2014 um hópundanþágur. Reglugerðin hafi verið tekin upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 152/2014 og innleidd í íslenskan rétt með reglugerð nr. 1165/2015 um gildistöku reglugerða framkvæmdastjórnarinnar (ESB) um ríkisaðstoð, með stoð í 32. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Grundvöllur ríkisaðstoðar á borð við þá sem fjallað sé um í fjárfestingarsamningi ríkisstjórnar Íslands og stefnanda sé að aðstoðin þurfi að fela í sér hvata (e. incentive effect) til aukinna efnahagslegra umsvifa.

Af tilvísun 17. gr. fjárfestingarsamningsins til 38. og 39. gr. reglugerðar (EB) nr. 800/2008 um almenna hópundanþágu, sem fjalli um þjálfunaraðstoð og skilyrði hennar, leiði að túlka beri 17. gr. með hliðsjón af því hvernig tilvísuð ákvæði reglugerðarinnar séu túlkuð. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 800/2008 eigi ákvæði reglugerðarinnar, þar á meðal um þjálfunaraðstoð, aðeins við þegar aðstoðin

hafi í för með sér hvataáhrif. Það þýði að ákvæði reglugerðarinnar gildi ekki um aðstoð til starfsemi sem aðstoðarþegi annist nú þegar við markaðsaðstæður eingöngu.

Samkvæmt framangreindu beri að túlka 17. gr. þannig að hún eigi aðeins við um þjálfunarkostnað sem komi til í tengslum við upphaf atvinnustarfseminnar og nauðsynleg hafi verið til að starfsemin kæmist af stað. Að því er varði hinar „ótilgreindu ríkisaðstoðarreglur ESB“ sem stefnandi gagnrýni að hafi verið lagðar til grundvallar synjun um greiðslu þjálfunaraðstoðar bendi stefndi á að þær séu hluti af íslenskum rétti og hafi verið réttilega innleiddar í íslenskan rétt með lögum nr. 99/2010, sbr. gildandi reglugerð (ESB) nr. 651/2014. Ákvæði 38. og 39. gr. reglugerðar (EB) nr. 800/2008 sé ekki hægt að skýra í tómarúmi, án þess að litið sé til annarra ákvæða reglugerðarinnar, þ.m.t. 8. gr. þar sem fram komi að ríkisaðstoð þurfi að hafa hvataáhrif. Telji stefndi að slík áhrif séu ekki fyrir hendi í þessu máli og skilyrði því ekki uppfyllt til greiðslu þjálfunaraðstoðar.

Stefndi hafni málatilbúnaði stefnanda varðandi meint brot stefnda gegn meginreglu samningaréttar um skuldbindingargildi samninga, meginreglu samningaréttar um skyldu til að koma fram af tillitssemi og sanngirni gagnvart samningsaðila og hagsmunum hans og ákvæði 11. gr. samningsins. Stefndi hafi efnt skuldbindingar sínar samkvæmt samningnum og túlkun hans á ákvæðum hans sé í samræmi við almenn túlkunarsjónarmið í samningarétti. Stefndi hafi þegar greitt stefnanda rúmlega 137,9 milljónir króna í þjálfunarkostnað. Með vísan til sömu sjónarmiða hafni stefndi því að brotið hafi verið gegn 11. gr. samningsins. Ríkisstjórnin hafi gert þær ráðstafanir sem nauðsynlegar séu til að stefnandi fái notið þeirra réttinda og ávinnings sem leiði af samningnum, og telji ekki að ráðstafanir hafi verið gerðar sem kunní að takmarka eða hafa neikvæð áhrif á framkvæmd verkefnisins og starfsemi stefnanda í tengslum við verkefnið að öðru leyti.

Stefndi hafni því sem röngu að málsmeðferðin hafi brotið gegn reglum stjórnarsýsluréttar. Rétt sé að taka fram að stjórnarsýslulög taki ekki til einkaréttarlegra samninga, nema um tiltekin atriði, og séu málsástæður stefnanda því óraunhæfar. Ekki sé unnt að líta svo á að um stjórnvaldsákvörðun hafi verið að ræða í skilningi stjórnarsýslulaga. Að því er varði andmælarétt stefnanda skuli nefnt að með minnisblaði til ráðherranefndar um ríkisfjármál hafi ráðherra verið að upplýsa nefndina um sína túlkun á ákvæðum samningsins, sem sé í samræmi við hlutverk ráðherra. Hvað varði andmælarétt við málsmeðferð sem leiddi til þess að stefnanda var synjað um þjálfunaraðstoð þá hafi stefnandi sjálfur lagt fram þau gögn sem legið hafi ákvörðuninni til grundvallar og ákvörðun stefnda hafi byggst á þeim. Engar nýjar upplýsingar hafi komið fram við málsmeðferðina sem hefðu átt að leiða til þess að rétt væri að afla frekari upplýsinga frá stefnanda. Leiði þetta einnig til þess að stefndi telji sig hafa uppfyllt

rannsóknarskyldu sína að stjórnarsýslurétti. Loks verði hvergi séð hvernig málsástæður þessar í stefnu geti stutt kröfur stefnanda.

Fyrirvari sé í 17. gr. samningsins um sérstaka heimild í fjárlögum samkvæmt ákvörðun Alþingis um rétt stefnanda til þjálfunaraðstoðar. Í stefnu séu þau sjónarmið reifuð að í þessu felist að ráðherra sé skuldbundinn til að leggja fram tillögu til Alþingis komi fram ósk stefnanda um greiðslu þjálfunaraðstoðar. Stefndi mótmæli þeirri túlkun sem rangri. Í ákvæðinu felist heimild til umfangsmikilla fjárútláta úr ríkissjóði séu skilyrði ákvæðisins uppfyllt. Slíkar fjárhæðir verði ekki teknar af rekstrarliðum atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins, eins og virðist gefið í skyn. Af 41. gr. stjórnarskrárinnar og fjárstjórnarvaldi Alþingis sem þar sé kveðið á um leiði að ráðherra hafi ekki heimild til greiðslu slíkra fjárhæða án sérstaks samþykkis Alþingis í fjárlögum eða fjáráskilögum. Af þessum ástæðum einnig beri að sýkna af kröfum stefnanda enda séu ekki uppfyllt skilyrði til að taka þær til greina, hvorki á grundvelli samningsins, laga né standi fjárheimildir til þess.

Ekki sé heldur hægt að fallast á að ráðherra sé skuldbundinn til að leggja fram fjárveitingartillögu til Alþingis vegna þess eins að stefnandi telji að skilyrði ákvæðisins séu uppfyllt. Það sé frumkvæðisskylda ráðherra að leggja sjálfstætt mat á það hvort skilyrði fjárfestingarsamningsins fyrir veitingu þjálfunaraðstoðar séu uppfyllt. Það sé mat stefnda að svo sé ekki og því sé ekki grundvöllur til að leggja fram fjárveitingartillögu þess efnis. Hafna beri því málsástæðum stefnanda sem að þessu lúta.

Þar sem ákvæði 17. gr. umrædds samnings hafi verið efnd og ekki skilyrði til frekari greiðslna beri að sýkna með vísan til alls framangreinds. Þá beri einnig að sýkna af annarri kröfu stefnanda enda hafi hvergi verið brotið gegn réttindum stefnanda eða skuldbindingum stefnda eftir 11. gr. og 17. gr. samningsins.

#### IV

#### A

Stefndi krefst ekki frávísunar málsins en dregur í efa að fyrri krafa stefnanda sé dómtæk, þ.e. um að tiltekið ákvæði í samningi sé í gildi og réttindi stefnanda því ekki liðin undir lok, sbr. 1. mgr. 80. gr. og 25. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Hið sama eigi raunar við um aðra kröfu stefnanda sem sé í reynd beiðni um lögfræðilega álitsgerð í andstöðu við 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991. Þá sé máltilbúnaður stefnanda vanreifður.

Með fyrri dómkröfu sinni krefst stefnandi þess að viðurkennt verði að 17. gr. umrædds samnings sé í gildi og enn fremur að réttindi stefnanda samkvæmt því samningsákvæði séu ekki liðin undir lok. Í sjálfu sér er ekki ágreiningur í málinu um gildi 17. gr. samningsins, en stefndi hefur fært fyrir því tiltekin rök að stefnandi geti ekki beitt ákvæðinu til að krefjast frekari þjálfunaraðstoðar en hann hefur þegar fengið

úr hendi stefnda. Að mati dómsins felst í reynd í þessari kröfu stefnanda málsástæða fyrir síðari dómkröfu hans, en með henni krefst hann þess að viðurkennt verði með dómi að sú ákvörðun stefnda að synja stefnanda um greiðslu þjálfunaraðstoðar fyrir tiltekið tímabilið hafi brotið gegn réttindum stefnanda og skuldbindingum stefnda samkvæmt 11. gr. og 17. gr. fjárfestingarsamnings aðila. Nánar tiltekið verður dómurinn þegar hann leysir úr síðari dómkröfunni að fjalla áður um það hvort fyrir hendi sé gild samningsskuldbinding og staðreyna hvort og þá hvaða efnislegu réttindi hún kann að hafa í för með sér fyrir stefnanda. Kæmist dómurinn þannig að þeirri niðurstöðu að taka bæri síðari dómkröfu stefnanda til greina þá myndi sú niðurstaða meðal annars leiða af því að dómurinn teldi 17. gr. samningsins fela í sér gilda skuldbindingu af hálfu stefnda sem veitti stefnanda nánar tiltekin réttindi.

Telst síðari dómkrafan dómtæk og hefur stefnandi tvímælalaust lögvarða hagsmuni af úrlausn hennar, sbr. 2. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, enda yrði með dómi um þá kröfu skorið úr um ætlaðan rétt stefnanda samkvæmt 17. gr. samningsins við stefnda, sem hefur hafnað því að inna af hendi frekari greiðslur samkvæmt ákvæðinu, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 8. nóvember 2012 í máli nr. 547/2011. Aftur á móti ber með vísan til þess sem áður er rakið að vísa fyrri kröfu stefnanda frá dómi án kröfu á grundvelli 1. mgr. 25. gr. laga nr. 91/1991, sbr. til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 19. september 2013 í máli nr. 141/2013. Loks er ekki unnt að fallast á það með stefnda að málatilbúnaður stefnanda sé vanreifaður.

## B

Stefndi byggði upphaflega á því að stefnandi hefði á engan hátt rökstutt eða sannað að eftir væri að greiða kostnað vegna þjálfunar eða um væri að ræða þjálfun sem samningurinn hefði ráðgert. Við þessu brást stefnandi með því að leggja fram undir rekstri málsins ýmsar upplýsingar um umrædda þjálfun einstakra starfsmanna og launakostnað. Á síðari stigum var bókað af hálfu lögmanns stefnda að málsatvik væru ágreiningslaus, þ.m.t. hvað varðaði fyrrgreinda þjálfun. Í þessu felst að ágreiningur aðila stendur ekki um málsatvik heldur um túlkun ákvæða umrædds fjárfestingarsamnings en ljóst er að stefndi vefengir ekki að umrædd þjálfun hafi haldið áfram og í reynd átt sér stað í samræmi við það sem stefnandi byggði á í bréfi sínu til stefnda, dags. 15. júní 2020.

Aðilar deila einkum um túlkun 17. gr. fyrrgreinds fjárfestingarsamnings. Ákvæðið er tekið upp orðrétt hér að framan. Af orðskýringu þess leiðir að stefndi hefur skuldbundið sig, með fyrirvara um sérstaka heimild í fjárlögum, til að greiða stefnanda svokallaða þjálfunaraðstoð „vegna kostnaðar við þjálfun í tengslum við verkefnið“. Ákvæðið mælir fyrir um að greiðslur til stefnanda í formi þjálfunaraðstoðar geti numið að hámarki tveimur milljónum evra. Slíkt er þó bundið við það að stefnandi hafi veitt

stefnda fullnægjandi sönnun, að sanngjörnu mati ríkisstjórnarinnar, eins og það er orðað, á raunverulegum kostnaði vegna þjálfunar starfsmanna í tengslum við verkefnið. Loks kemur fram í ákvæðinu að veiting þjálfunaraðstoðar til verkefnisins sé enn fremur háð því að uppfyllt séu skilyrði 38. og 39. gr. reglugerðar framkvæmdastjórnarinnar (EB) nr. 800/2008 um hópundanþágur.

Áður er rakið að samningurinn var undirritaður 28. janúar 2014 og skyldi samkvæmt 20. gr. hans gilda í 13 ár frá því að Alþingi hefði veitt ráðherra heimild til fullgildingar. Sú lagaheimild lá fyrir 4. júní 2014 við gildistöku laga nr. 58/2014. Við þetta miðaðist því gildistími 17. gr. samningsins, enda mælti samningurinn aðeins fyrir um tvær undantekningar frá þessum gildistíma, en þær vörðuðu önnur ákvæði samningsins, þ.e. 5. og 6. gr. hans. Ljóst er því að 17. gr. samningsins var í gildi þegar stefnandi setti fram kröfu sína um frekari þjálfunaraðstoð árið 2020 vegna tímabilsins 1. janúar 2018 til 31. maí 2020. Eftir stendur það álitaefni hvort uppfyllt hafi verið önnur skilyrði fyrir því að stefndi þyrfti að bera undir Alþingi tillögu um greiðslu umkrafinnar þjálfunaraðstoðar.

Ákvörðun stefnda 31. ágúst 2020 um að synja beiðni stefnanda um þjálfunaraðstoð var byggð á nokkrum röksemdum. Þannig segir í bréfi stefnda að ætlunin með þjálfunaraðstoð sé að taka þátt í að niðurgreiða stofnkostnað við þjálfun starfsmanna í tengslum við tiltekna nýfjárfestingu. Því sé um að ræða ríkisaðstoð sem falli eingöngu til í upphafi viðkomandi fjárfestingarverkefnis, en ekki sé um að ræða niðurgreiðslu rekstrarkostnaðar til lengri tíma. Þessi skýring stefnda á sér ekki beina stoð í orðalagi samningsins sem miðar einfaldlega við að stefnandi geti, með fyrirvara um samþykki Alþingis, fengið greiðslur fyrir hluta kostnaðar við þjálfun starfsmanna upp að vissri hámarksfjárhæð. Stefndi vísar aftur á móti til þess að skilningur hans á 17. gr. fái stoð í aðfararorðum samningsins. Nánar tiltekið sé í fjárfestingarsamningnum tenging milli upphafs viðkomandi nýfjárfestingar og möguleika til þjálfunaraðstoðar, sbr. orðalag í aðfararorðum samningsins „til þess að hrinda verkefninu í framkvæmd“. Þau tengsl séu ekki lengur fyrir hendi. Að mati dómsins eru tilvitnuð ummæli í aðfararorðunum ekki sett í rétt samhengi í bréfi stefnda til stefnanda 31. ágúst 2020. Nánar tiltekið segir í aðfararorðunum að eftir tilhlýðilega könnun á hagkvæmni verkefnisins við núverandi og fyrirsjáanlegar efnahagsaðstæður hafi aðilum orðið ljóst að til þess að tryggja að verkefnið verði að veruleika sé nauðsynlegt að aðilar geri með sér fjárfestingarsamning þennan með það fyrir augum að leggja þann samningsgrunn sem nauðsynlegur sé til þess að hrinda verkefninu í framkvæmd. Þegar ákvæði samningsins eru síðan skoðuð kemur í ljós að þar er mælt fyrir um margvísleg hlunnindi sem stefnanda er ætlað að njóta um margra ára skeið, svo sem í tengslum við aðflutningsgjöld, skatta og opinber gjöld. Eina takmörkunin hvað tímalengd varðar, þ.e. umfram almennan gildistíma samkvæmt 20. gr. samningsins, er að finna í 7. mgr. 5. gr.

og 2. mgr. 6. gr. samningsins, en ekki í ákvæði 17. gr. Að þessu virtu er ekki unnt að líta svo á að skilningur stefnda á 17. gr. fái sérstaka stoð í aðfararorðum samningsins. Ber því að skýra ákvæði 17. gr. almennri orðskýringu, en við þetta bætist að með því að semja um að þjálfunaraðstoð gæti numið allt að tveimur milljónum evra gat stefndi í raun ekki vænst þess að slíkur kostnaður kæmi einungis fram á upphafsmetrum verkefnisins. Hér skiptir loks einnig máli að það var stefndi sem samdi ákvæði samningsins, en af því leiðir að jafnvel þótt litið yrði svo á að vafaatriði væru fyrir hendi við túlkun ákvæða hans bæri almennt að skýra slíkt stefnda í óhag.

Stefndi vísaði einnig í synjunarbréfi sínu til þess að skilningur hans á 17. gr. væri í samræmi við ríkisaðstoðarreglur Evrópusambandsins varðandi styrki til nýfjárfestingarverkefna, sem heimili almennt ekki árlega niðurgreiðslu rekstrarkostnaðar. Í greinargerð stefnda færir hann nánari rök fyrir þessu og rifjar upp að 17. gr. samningsins vísi til 38. og 39. gr. reglugerðar (EB) nr. 800/2008 um almenna hópundanþágu, sem fjalla um þjálfunaraðstoð og skilyrði hennar. Af þeirri tilvísun leiði að túlka beri 17. gr. samningsins með hliðsjón af því hvernig tilvísuð ákvæði reglugerðarinnar séu túlkuð. Samkvæmt 8. gr. reglugerðar (EB) nr. 800/2008 eigi ákvæði reglugerðarinnar, þar á meðal um þjálfunaraðstoð, aðeins við þegar aðstoðin hafi í för með sér hvataáhrif. Það þýði að ákvæði reglugerðarinnar gildi ekki um aðstoð til starfsemi sem aðstoðarþegi annist nú þegar við markaðsaðstæður eingöngu.

Ekki er unnt að fallast á þennan skilning stefnda. Ágreiningslaust er að allt frá samningsgerð hafa aðilar miðað við að samningurinn falli ekki undir gildissvið ríkisaðstoðarreglna EES-réttar. Tilvísun samningsins til 38. og 39. gr. reglugerðar (EB) nr. 800/2008 gat einungis falið í sér að skilyrði þessara tveggja ákvæða þyrftu að vera uppfyllt áður en þjálfunaraðstoð yrði greidd, en stefnda, sem samdi ákvæði samningsins, hefði verið í lófa lagið að orða samninginn á annan hátt ef til stóð að binda greiðslur af hans hálfu frekari skilyrðum, ekki síst þar sem aðilar voru sammála um að starfsemi stefnanda félli ekki undir ríkisaðstoðarreglur EES-réttar. Gat stefndi því ekki vænst þess að litið yrði til annarra ákvæða reglugerðarinnar nema sérstaklega yrði mælt fyrir um slíkt eða ef þau stæðu í órjúfanlegu samhengi við hin tilvitnuðu ákvæði hennar. Svo var aftur á móti ekki. Í 38. gr. reglugerðarinnar eru settar fram skilgreiningar hugtakanna „sérmenntun“ og „almenn menntun“. Í 1. mgr. 39. gr. reglugerðarinnar segir að aðstoð til menntunar teljist samrýmast sameiginlega markaðnum og skuli vera undanþegin tilkynningarskyldu að því tilskildu að skilyrðin sem mælt sé fyrir um í 2., 3. og 4. mgr. þessarar greinar séu uppfyllt. Þau skilyrði vísa ekki til téðrar 8. gr. um hvataáhrif og hefur stefndi ekki fært haldbær rök fyrir því að stefnandi geti ekki lengur reitt sig á ákvæði 38. gr. og 39. gr. við útreikning þjálfunaraðstoðar, rétt eins og hann gerði þegar hann sótti áður um slíka aðstoð og fékk greidda af hálfu stefnda með fjáraulögum 2018. Þess skal getið að tilvísanir í greinargerð stefnda til laga nr.

99/2010 hrófla ekki við framangreindri niðurstöðu, en þau lög voru raunar fallin úr gildi þegar samningur málsaðila var gerður auk þess sem sú aðstoð sem veita átti stefnanda með samningnum byggðist á sérlögum, þ.e. lögum nr. 58/2014.

Þá var áréttað í fyrrgreindu synjunarbréfi stefnda að ráðuneytið liti svo á að kostnaður við að þjálfa starfsfólk stefnanda hefði fallið til á árunum 2014 til 2017 og að þjálfun starfsfólksins í skilningi þjálfunaraðstoðar væri því lokið. Áður er rakið að stefndi vefengir ekki að umrædd þjálfun hafi í reynd átt sér stað hjá stefnanda. Engin könnun virðist hafa farið fram af hálfu stefnda, sem er stjórnvald, á aðstæðum stefnanda eða frekari upplýsinga aflað hjá honum um þjálfunina. Þess í stað virðist synjunin byggjast á lögfræðilegu mati, þ.e. á því að ekki séu fyrir hendi hvataáhrif og að eðlilegt sé að líta svo á að þjálfunin sé bundin við stofnkostnað, en dómurinn hefur þegar komist að þeirri niðurstöðu að þessi skilningur stefnda eigi sér ekki stoð í samningi aðila. Gat stefndi ekki látið við það sitja að telja þjálfun starfsmanna stefnanda lokið með vísan til þessara atriða. Í öllu falli veitti 17. gr. samningsins ekki stefnda slíkan samningsbundinn rétt.

Í greinargerð byggði stefndi einnig á því að ekki væri lengur unnt að líta svo á að takmörkuð þekking væri fyrir hendi þar sem tímabundnu þjálfunarferli starfsmanna stefnanda væri lokið, enda þótt slíka þekkingu hafi upphaflega skort þar sem um nýja tækni hafi verið að ræða. Eins og áður segir hefur stefnandi lagt fram undir rekstri málsins upplýsingar um þjálfun tiltekinna starfsmanna og launakostnað, en af fyrrgreindri bókun stefnda um að málsatvik séu óumdeild er ljóst að hann vefengir ekki þessar upplýsingar og lýsingu stefnanda á málavöxtum. Telst því óumdeilt að þjálfunin átti sér stað og með hliðsjón af fyrri niðurstöðu dómsins var ákvæði 17. gr. samnings aðila um þjálfunaraðstoð ekki bundið við upphaf verkefnisins. Ber því að hafna þessari málsástæðu stefnda.

Síðasta röksemdin sem stefndi tefldi fram í synjunarbréfi sínu til stefnanda var sú að ekki lægi fyrir heimild í fjárlögum til frekari greiðslu þjálfunarkostnaðar. Enda þótt ákvæði 17. gr. samningsins hafi verið bundið þeim fyrirvara að afla þyrfti fjárheimilda frá Alþingi þá var slíkt í sjálfu sér ekki réttlæting synjunar án þess að ráðherra hefði áður gert tilraun til að afla samþykkis Alþingis. Þvert á móti ber að skilja ákvæði 17. gr. samningsins, ekki síst með hliðsjón af 11. gr. hans, á þann veg að ráðherra sé skylt að leggja málið fyrir Alþingi og leita eftir heimild til þess að geta efnt ákvæði samningsins, að öðrum skilyrðum samningsins uppfylltum. Þar sem önnur mótrök gegn veitingu þjálfunarstyrks í bréfi ráðherra fengu ekki staðist, eins og rakið er hér að framan, bar honum skylda samkvæmt 17. gr., sbr. 11. gr., samningsins til að leggja málið fyrir Alþingi til afgreiðslu á stjórnskipulega réttan hátt. Það gerði stefndi aftur á móti ekki. Þar með vanefndi stefndi skyldur sínar gagnvart stefnanda samkvæmt 17. gr., sbr. 11. gr., samningsins. Með þessu er þó ekkert fullyrt um það hver afstaða Alþingis

kynni að verða til tillögu um slík fjárútlát, en í ljósi fyrirvara 17. gr. samningsins um samþykki Alþingis fellur það utan valdsviðs dómsins að taka afstöðu til slíkra atriða.

Að öllu framangreindu virtu ber að fallast á það með stefnanda að stefndi hafi vanefnt skyldur sínar samkvæmt 17. gr., sbr. 11. gr., samnings málsaðila. Telst stefndi þannig með ákvörðun sinni, dags. 31. ágúst 2020, hafa brotið gegn réttindum stefnanda samkvæmt téðum ákvæðum samningsins. Verður því síðari dómkrafa stefnanda tekin til greina eins og nánar greinir í dómsorði.

Með hliðsjón af þessum málsúrslitum, og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991, verður stefndi dæmdur til að greiða stefnanda málskostnað, sem þykir hæfilega ákveðinn 1.700.000 krónur, að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Af hálfu stefnanda flutti málið Jónas Fr. Jónsson lögmaður.

Af hálfu stefnda flutti málið Erna Hjaltsted lögmaður.

Arnaldur Hjartarson héraðsdómari kveður upp dóm þennan.

### **D Ó M S O R Ð:**

Fyrri dómkröfu stefnanda, Algalíf Iceland ehf., er vísað frá dómi.

Viðurkennt er að sú ákvörðun stefnda, íslenska ríkisins, að synja stefnanda um greiðslu þjálfunaraðstoðar fyrir tímabilið 1. janúar 2018 til 31. maí 2020, sem tilkynnt var með bréfi stefnda, dagsettu 31. ágúst 2020, og áréttuð með tölvubréfi 19. febrúar 2021, braut gegn réttindum stefnanda samkvæmt 17. gr., sbr. 11. gr., fjárfestingarsamnings aðila frá 28. janúar 2014.

Stefndi greiði stefnanda 1.700.000 krónur í málskostnað.

Arnaldur Hjartarson