



Markaðsstofa Reykjaness  
Skógarbraut 945  
235 Keflavíkurflugvöllur

ATVINNUVEGA- OG  
NÝSKÖPUNARRÁÐUNEYTIÐ

Skúlagötu 4 101 Reykjavík  
sími: 545 9700 postur@anr.is  
anr.is

Reykjavík 23. júlí 2019  
Tilv.: ANR18110148/00.11.03

*Þriðjudaginn, 23. júlí 2019, var í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu  
kveðinn upp svohljóðandi úrskurður:*

### **Stjórnsýslukæra**

Með bréfi dags. 13. nóvember 2018 bar Daníel Reynisson hdl. fram kæru f.h. Markaðsstofu Reykjaness (hér eftir kærandi) vegna ákvörðunar Ferðamálastofu frá 21. ágúst 2018 um að synja umsókn kæranda um svokallaða verkefnastyrki.

Stjórnsýslukæran er byggð á 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga og barst innan kærufrests. Kæruheimild var einnig í 25. gr. laga um skipan ferðamála, nr. 73/2005.

### **Kröfur**

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun Ferðamálastofu verði felld úr gildi. Kærandi krefst þess jafnframt að lagt verði fyrir Ferðamálastofu að veita Markaðsstofu Reykjaness verkefnastyrki af sambærilegum fjárhæðum og markaðsstofur annarra landshluta njóta.

### **Málsatvik**

Stjórnvöld hafa um árabíl styrkt markaðsstofur landshlutanna til markaðssetningar, svæðisbundinnar þróunar og eflingar á ferðaþjónustu í sínum landshlutum og á undanförunum árum hefur aukin áhersla verið lögð á aukna dreifingu ferðamanna um landið. Rekstrarfyrirkomulag markaðsstofanna er mismunandi en þær eru ýmist sjálfseignarstofnanir í eigu atvinnuþróunarfélaga, landshlutasamtaka og ferðamálafélaga, eða reknar sem hluti af landshlutasamtökum sveitarfélaganna. Fjárframlög stjórnvalda til markaðsstofanna hafa annars vegar verið beint af fjárlögum og hins vegar með styrkjum frá Ferðamálastofu. Á undanförunum árum hafa árleg framlög ríkisins verið sambærileg til allra markaðsstofanna, utan Höfuðborgarstofu, óháð rekstrarformi þeirra, öðrum tekjum eða sérstökum aðstæðum hvernar og einnar.

Þann 10. janúar 2018 sendi ferðamálastjóri markaðsstofum landshlutanna tölvupóst þar sem fram kom að vegna aukins fjármagns sem samþykkt var á Alþingi í lok árs 2017 að veita til markaðsstofanna yrðu gerðir samningar um grunnstyrki til markaðsstofanna til eins árs en síðan yrði á árinu 2018 gerðir samningar vegna árána 2019 og 2020. Í drögum að samningi um

grunnfjármögnun kæranda fyrir árið 2018, sem sendur var kæranda með tölvupósti þann 11. apríl 2018, var upphaflega lagt upp með að honum yrði veittur lægri styrkur til grunnfjármögnunar en áður. Kærandi kærði þá ákvörðun til ráðuneytisins en dró þá kæru til baka þar sem fallið var frá áformum um lækkun á styrk til grunnfjármögnunar með samningi sem Ferðamálastofa gerði við kæranda dags. 14.8.2018. Í framangreindum tölvupósti þann 11. apríl 2018 kom einnig fram:

„Til að ítreka þá er Ferðamálastofa með rétt tæpar 160 milljónir árlega til markaðsstofa landshlutanna. Lögbundið verkefni Ferðamálastofu í því sambandi er svæðisbundin þróun. Þeir fjármunir sem ekki verða nýttir til grunnfjármögnunar markaðsstofanna skv. fyrirbyggjandi sammingsdrögum verður varið til annarra verkefna á sviði svæðisbundinnar þróunar á vegum markaðsstofa landshlutanna byggðar á tillögum sem koma frá landshlutunum. Við köllum því eftir tillögum að verkefnum sem hægt er að nýta þessa fjármuni til, upphæðin sem um er að ræða er tæplega fimmtíu milljónir árlega. Verkefnin geta tekið yfir eitt til þrjú ár og er æskilegt að þeirra sé getið í verkefnatillögum áfangastaðáætlana sem kynntar verða nú í vor. Þegar kemur að úthlutun á þessum fjármunum verður horft til aðstöðu svæðanna, s.s. fjölda ferðamanna, flugtenginga o.fl.“

Með tölvupósti 20. ágúst 2018 óskaði kærandi eftir upplýsingum um hvort tekin hafi verið afstaða til umsókna hans þar sem aðrir landshlutar hafi fengið svör við sínum umsóknum. Með tölvupósti Ferðamálastofu þann 21. ágúst kom fram að kæranda yrðu ekki veittir verkefnastyrkir og ástæðan m.a. sú að hærri upphæð hafi verið veitt til kæranda í grunnstyrk en Ferðamálastofa hafði áætlað, og að auk þess hafi Ferðamálastofa verið að fylgja eftir áherslum stjórnvalda um að beina fjármunum á svæði sem hafi orðið undir eða væru ekki að sjá jafn mikinn vöxt og svæði kæranda hafi verið að sjá. Í kjölfarið voru tölvupóstamskipti milli kæranda og Ferðamálastofu þar sem kærandi óskaði m.a. eftir upplýsingum um forsendur úthlutunar, úthlutunarreglur og hvernig hafi verið staðið að úthlutuninni. Með tölvupósti 17. september 2018 komu eftirfarandi upplýsingar sem svör við beiðni kæranda frá Ferðamálastofu:

1. Hvernig var staðið að auglýsingu styrkjanna, hverjum var gefinn kostur á að sækja um og hvernig var orðalagið? Svar FMS: Þetta var ekki auglýst annan hátt en að MAS var sendur póstur í kringum 11. apríl.
2. Hvaða tímafrestrir voru gefnir í auglýsingunni? Svar FMS: Óskuðum eftir að tillögum yrði skilað sem fyrst eftir að umræddur póstur var sendur út.
3. Hver samþykkti úthlutunarreglurnar og hvenær? Svar FMS: Ferðamálastjóri, forstöðumaður gæða- og þróunarsviðs og starfsmaður sem annast samskipti við markaðsstofur.
4. Hver samþykkti skorblöðin og hvenær? Svar FMS: Eiginleg skorblöð voru ekki gerð, horft til þeirra þátta sem komu fram í umræddum tölvupósti.
5. Hverjir sátu í úthlutunarnefndinni? Svar FMS: Ferðamálastjóri, forstöðumaður gæða- og þróunarsviðs og starfsmaður sem annast samskipti við markaðsstofur.
6. Er hægt að nálgast fundargerðir úthlutunarnefndarinnar? Svar FMS: Héldum ekki fundargerð.
7. Hvernig litu skorblöðin út og hvert var vægi hvers þátta sem hafður var til hliðsjónar í stigagjöfinni? Svar FMS: Eiginleg skorblöð voru ekki gerð, horft til þeirra þátta sem komu fram í umræddum tölvupósti.

Í framangreindum tölvupósti kom einnig fram að kærandi gæti kvartað til ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra.

Í málinu liggja fyrir kæra dags. 13. nóvember 2018, umsögn Ferðamálastofu við kærana, dags. 6. desember 2018, sem send var ásamt gögnum málsins, andmæli kæranda við umsögn Ferðamálastofu, dags. 24. janúar 2019 og athugasemdir Ferðamálastofu við andmæli kæranda, dags. 12. febrúar 2019. Eftir eftirgrennslan ráðuneytisins bárust viðbótargögn frá Ferðamálastofu með tölvupóstum 8. maí og 28. maí sem ekki höfðu borist með bréfi Ferðamálastofu þann 6. desember 2018. Ekki þótti ástæða til að veita kæranda kost á að koma að sjónarmiðum sínum varðandi þau gögn enda ekki í óhag kæranda

og afstaða hans og sjónarmið lágu skýrt fyrir í öðrum gögnum málsins.

### **Sjónarmið kæranda**

Í kærinni fjallar kærandi um samþykkt fjárlaga fyrir árið 2018 og hlutverk Ferðamálastofu við fjármögnun markaðsstofa landshlutanna og hvernig fjármagni var útdelt til þeirra á árinu 2018 þar sem Markaðsstofa Reykjaness fékk ekki sambærilega verkefnastyrki og aðrar markaðsstofur. Lýtur kæran að þeirri ákvörðun Ferðamálastofu að veita kæranda ekki verkefnastyrki í samræmi við umsókn þar um. Kærandi telur ákvörðunin brjóta gegn stjórnáskýringum, nr. 37/1993, sem og óskráðum meginreglum stjórnáskýringu- og stjórnáskýringunarréttar.

Kærandi telur ótvírætt að um kærana ákvörðun sé að ræða þó svo að hún hafi birst í tölvupósti, enda um einhliða og íþyngjandi ákvörðun að ræða, og telur kærandi sig geta verið aðila máls í skilningi stjórnáskýringulaga. Kærandi telur ákvörðunina brjóta gegn jafnræðisreglu stjórnáskýringu- og stjórnáskýringunarréttar, sbr. 65. gr. stjórnáskýringarinnar, og 11. gr. stjórnáskýringulaga, þar sem ekki hafi verið gætt jafnræðis af hálfu Ferðamálastofu við meðferð málsins. Kærandi telur einnig að ákvörðunin hafi brotið gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnáskýringulaga enda hefði Ferðamálastofa getað lækkað styrki til kæranda í stað þess að fella þá alfarið niður. Þá kemur fram í kæru að brot á meðalhófsreglu stjórnáskýringulaga geti einnig talist til efnisannmarka sem leitt geti til ógildingar stjórnáskýringulaga. Þá telur kærandi einnig að ákvörðunin hafi byggst á ómálefnalegum og ólöglegum sjónarmiðum þar sem í hinni kærðu ákvörðun er vísað til þess að kærandi hafi fengið hærri grunnstyrk en ætlunin hafi verið og því hafi minni fjármunir verið til staðar við úthlutun verkefnastyrkja til kæranda. Þá kemur fram að úthlutunarnefnd hafi hvorki notast við skorblöð eða haldið fundargerðir og ekkert bendi til þess að gæði umsókna hafi leitt til þeirrar niðurstöðu að hafna umsókn kæranda um verkefnastyrki. Kærandi telur einnig ákvörðunina fara gegn réttmætum væntingum kæranda sem hann hafi haft eftir samþykkt fjárlaga fyrir árið 2018. Að lokum telur kærandi að ákvörðunin uppfylli ekki skilyrði 2. mgr. 20. gr. og 22. gr. stjórnáskýringulaga, varðandi leiðbeiningar um kærurétt og rökstuðning. Í andmælum kæranda við umsögn Ferðamálastofu er m.a. fjallað um að Reykjaness sé svæði á vaxtarsvæði sem glími við sérstakar áskoranir umfram önnur svæði og jafnframt að framboð á gistirými sé hlutfallslega lítið á landsvísu og því þurfi litlar breytingar til að nýtingarhlutfall þeirra sé verulegt. Þá er í andmælum vísað til gagna sem gefa að mati kæranda til kynna að ferðamenn dvelji almennt ekki lengur á Reykjanesi en á öðrum landssvæðum. Að öðru leyti er ekki ástæða til að reifa efni andmæla kæranda frekar.

### **Sjónarmið Ferðamálastofu**

Í umsögn Ferðamálastofu kemur fram að stofnuninni sé ætlað að framfylgja stefnu stjórnvalda í málaflökknum sem er m.a. að dreifa ferðamönnum betur um landið, draga úr álagi á fjölsóttum ferðamannastöðum og jafna aðstöðumun landssvæða eins og kostur er. Í þessu ljósi sé suðvesturhorn landsins í sérstakri stöðu þar sem ferðamenn verja þar langstærstum hluta þess tíma sem þeir dvelja á landinu sem sjáist m.a. af tölum um gistinætur milli landssvæða. Þá er bent á að sjálfsaflafé kæranda sé töluvert lægra en annarra markaðsstofa, bæði hvað varðar framlög sveitarfélaga og aðildarfyrirtækja. Þá koma fram frekari röksemdafærslur um að fjárhæð grunnfjármögnunar hafi aðeins verið einn þáttur í skýringu fyrir því að verkefnastyrkjum var hafnað, og að Höfuðborgarstofa hafi ekki fengið styrki á við aðrar markaðsstofur, enda sé aðstöðumunur Höfuðborgarstofu og kæranda miðað við aðrar markaðsstofur allverulegur. Í umsögn Ferðamálastofu um andmæli kæranda er ítrekað að Ferðamálastofu sé ætlað að stuðla að sjálfbærri þróun ferðaþjónustu og ábyrgri dreifingu ferðamanna um landið að teknu tilliti til þolmarka íslenskrar náttúru. Jafnframt eru gerðar athugasemdir við fullyrðingar í andmælum kæranda sem ekki er ástæða til að reifa sérstaklega.

### **Forsendur og niðurstaða**

Mál þetta lýtur að úthlutun Ferðamálastofu á opinberu fé í formi styrkja vegna tiltekinna verkefna sem stofnunin styður við í samræmi við lögbundið hlutverk sitt, og þeirra reglna sem um málsmeðferð og úthlutun slíkra styrkja gilda. Þær fjárheimildir sem styrkirnir voru veittir af voru opnar að því leyti að Ferðamálastofa hafði ákveðið svigrúm til mats á því hvernig fjármunirnir skyldu nýttir til svæðisbundinnar þróunar innan þeirra marka sem fjárlög heimiluðu en í greinargerð með

frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2018 kom fram að 80 m.kr. af fjárheimildum málefnasviðs ferðapjónustu yrði forgangsraðað til eflingar markaðsstofa landshlutanna. Fjárheimildirnar voru þannig ekki sértækar gagnvart tilteknum markaðsstofum heldur var stjórnvöldum fengið mat á því hvernig þeim skyldi ráðstafað með almennum hætti til markaðsstofa landshlutanna.

Þegar stjórnvöld úthluta opinberu fé í formi styrkja til ákveðinna verkefna er um stjórnvaldsákvörðun í merkingu 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga að ræða, og á það við hvort sem umsókn um styrk er tekin til greina eða synjað, sbr. m.a. álit umboðsmanns Alþingis nr. 4351/2005. Meðferð mála við úthlutun verkefnastyrkja Ferðamálastofu bar því að haga í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga, aðrar reglur stjórnsýsluréttar og vandaða stjórnsýsluhætti.

Þegar atvik málsins áttu sér stað voru í gildi lög um skipan ferðamála, nr. 73/2005. Samkvæmt 1. gr. var tilgangur þeirra að stuðla að þróun ferðamála sem atvinnugreinar og mikilvægs þáttar í íslensku atvinnu- og mannlífi. Þjóðhagsleg hagkvæmni, menning þjóðarinnar, umhverfisvernd, fagmennska og neytendavernd skyldi höfð að leiðarljósi. Skv. 3. gr. fór Ferðamálastofa með framkvæmd ferðamála samkvæmt lögnum. Í 4. gr. laganna kom fram að verkefni Ferðamálastofu voru m.a. þróunar-, gæða- og skipulagsmál ferðapjónustu, þ.e. framkvæmd markaðrar ferðamálastefnu, samræming umhverfis- og fræðslumála, miðlun upplýsinga, svæðisbundin þróun og alþjóðlegt samstarf. Við framkvæmd þessa hlutverks bar Ferðamálastofu að haga ákvörðunum sínum í samræmi við framangreind ákvæði laga nr. 73/2005 en í því felst m.a. að framkvæma stefnu stjórnvalda í málaflokknum líkt og hún er ákveðin hverju sinni, innan þess ramma sem ákveðinn er með lögum.

Við úthlutun styrkja Ferðamálastofu bar stofnuninni því að horfa til þeirra réttarreglna sem giltu um skipan ferðamála á þeim tíma sem ákvörðun var tekin og jafnframt þannig að úthlutun yrði í samræmi við stefnu stjórnvalda í málaflokknum. Við ákvörðun um úthlutun styrkja hafði Ferðamálastofa því nokkurt svigrúm til mats á því hvernig markmiðum stjórnvalda í málaflokknum skyldi náð en bar jafnframt á sama tíma að gæta að forsvaranlegri nýtingu opinberra fjármuna. Þrátt fyrir þetta svigrúm þurfa þau sjónarmið sem lögð eru til grundvallar við ákvörðun um úthlutun fjármuna engu að síður að vera hlutlæg, málefnaleg og byggja á lögbundnum skilyrðum og ber ráðuneytinu sem æðra settu stjórnvaldi að kanna hvort svo hafi verið. Hafi slíkt ekki verið getur ákvörðun talist í andstöðu við lögmætisreglu stjórnsýsluréttar, sem felur í sér að ákvörðun getur ekki að efni til verið andstæð þeim réttarreglum sem eiga við. Þannig er um frjálst mat að ræða innan þess ramma sem stjórnvaldinu er settur með lögum, m.a. jafnræðisreglu og rannsóknarreglu stjórnsýslulaga.

Sú ákvörðun að veita sérstaka verkefnastyrki til tilgreindra verkefna samkvæmt umsóknum hefur þau áhrif í raun að efnt er til samkeppni um úthlutun takmarkaðs fjár í formi styrkja til nánar tilgreindra styrkhæfra aðila sem eru í þessu máli markaðsstofur landshlutanna. Fjárlög fyrir árið 2018 mörkuðu ramma varðandi þá aðila sem talist gátu styrkhæfir við úthlutun þess fjármagns sem um ræðir. Þannig er ljóst að styrkhæfir aðilar voru markaðsstofur landshlutanna og að styrkirnir skyldu nýttir til eflingar á hlutverki þeirra sem er svæðisbundin þróun, en eitt lögboðinna hlutverka Ferðamálastofu skv. þágildandi 4. gr. laga um skipan ferðamála, var að vinna að svæðisbundinni þróun. Með hliðsjón af framangreindu verður því við úrlausn á þessu máli í fyrsta lagi að leggja mat á það hvort málsmeðferð Ferðamálastofu hafi verið í samræmi við reglur stjórnsýsluréttar um úthlutun styrkja á grundvelli umsókna og í öðru lagi þarf að leggja mat á það hvort Ferðamálastofa hafi með lögmætum, faglegum og málefnalegum hætti lagt mat á umsókn kæranda á grundvelli málefna sjónarmiða með hliðsjón af eðli málsins. Verður fyrst vikið að formhlið málsins.

Líkt og áður kom fram er ákvörðun um úthlutun styrkja stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga. Þegar stjórnvöld úthluta slíkum takmörkuðum gæðum ber almennt að auglýsa slík gæði með skýrum hætti svo gætt verði jafnræðis. Skyldu þessa leiðir af jafnræðisreglunni og sjónarmiðum um vandaða stjórnsýsluhætti og hefur birst m.a. í Hrd. 2000 bls. 1322, og álitum umboðsmanns Alþingis, m.a. álitum umboðsmanns Alþingis nr. 2763/1999. Í framangreindu álitum umboðsmanns Alþingis nr. 4351/2005 kemur m.a. fram: „Þegar ætlunin er að ráðstafa opinberu fé til þess að styrkja málefni eða viðfangsefni með framlögum til einstaklinga og/eða lögaðila á grundvelli þeirra opnu fjárlagaheimilda sem hér um ræðir, reynir sérstaklega á jafnræðisregluna annars vegar þegar tekin er ákvörðun um að veita styrki til málefna eða viðfangsefna sem hafa ákveðna samstöðu

eða eru sambærileg og hins vegar við afgreiðslu umsókna og mála þeirra sem til greina kemur að veita styrkina. Fyrri atriðið varðar sérstaklega undirbúning þessara mála almennt og hið síðara afgreiðslu einstakra umsókna eða ákvarðanir um einstakar styrkveitingar.“ Þrátt fyrir að aðeins takmarkaður fjöldi aðila teljist til styrkhæfra aðila í þessu máli er að mati ráðuneytisins ekki í samræmi við vandaða stjórnáætlun að kynna fyrirhugaða styrkveitingu aðeins í tölvupósti til aðilanna þar sem meginefni tölvupóstsins var að senda aðilunum drög að samningum um grunnfjármögnun þeirra, sem eins og áður sagði var slitin frá styrkveitingum vegna verkefnastyrkja. Hér ber að hafa í huga að um töluverða fjármuni var að ræða og að stjórnáætlun á almennt að vera eins opin og gegnsæ og unnt er og vera til þess fallin að skapa traust og verka skilvirk og skipulögð, sbr. skýrslu umboðsmanns Alþingis fyrir árið 2013, bls. 19-21. Jafnframt kom ekki fram í tölvupóstinum frá Ferðamálastofu hvenær umsóknartímabili lyki eða í hvaða formi umsóknir aðila ættu að vera. Þá var aðeins með almennum hætti vísað til þeirra sjónarmiða sem lögð yrðu til grundvallar mati á umsóknum og raunar aðeins vísað til þess að æskilegt væri að verkefnanna væri getið í verkefnatillögum áfangastaðaáætlana svæðanna sem kynntar voru um svipað leyti, og að við úthlutun fjármunanna yrði horft til „aðstöðu svæðanna, s.s. fjölda ferðamanna, flugtenginga o.fl.“

Samkvæmt 27. gr. upplýsingalaga, nr. 140/2012, ber stjórnvöldum við meðferð mála, þar sem taka á ákvörðun um rétt eða skyldu manna, m.a. að skrá helstu ákvarðanir um meðferð máls og helstu forsendur ákvarðana, enda komi þær ekki fram í öðrum gögnum málsins. Af gögnum málsins má sjá að ekki hafi verið haldin fundargerð frá þeim fundi sem tekin var ákvörðun um að synja umsókn kæranda um verkefnastyrki og þær forsendur sem lágu til grundvallar ákvörðuninni voru ekki skráðar. Með framangreindu verklagi Ferðamálastofu var skyldu 27. gr. upplýsingalaga ekki fylgt.

Samkvæmt 20. gr. stjórnáætlunarlaga ber stjórnvaldi, eftir að það hefur tekið ákvörðun í máli, að tilkynna aðila máls um ákvörðunina nema það sé augljóslega óþarft. Þegar ákvörðun er tilkynnt skriflega án þess að rökstuðningur fylgi henni skal veita leiðbeiningar um heimild til að fá ákvörðun rökstudda, um kærheimild og um frest til að bera ákvörðun undir dómstóla ef slíkur frestur er lögbundinn. Framangreindar leiðbeiningar má einnig leiða af leiðbeiningarskyldu stjórnvalda í 7. gr. stjórnáætlunarlaga. Af gögnum málsins má sjá að Ferðamálastofa tilkynnti kæranda ekki um ákvörðun sína um að synja umsóknum hans um verkefnastyrki. Ákvörðunin komst þannig aðeins til vitundar kæranda þegar eftir því var grennslast með tölvupóstsamskiptum við Ferðamálastofu frá 20. ágúst til 17. september 2018. Þá var í þeim tölvupósti frá 21. ágúst 2018 þar sem ákvörðunin var kynnt kæranda eftir eftirgrennslan hans, ekki að finna leiðbeiningar um rétt kæranda til að fá ákvörðunina sérstaklega rökstudda né um kæruleiðir. Framangreind málsmeðferð verður að teljast að öllu leyti í andstöðu við skýrt ákvæði 20. gr. stjórnáætlunarlaga.

Samkvæmt 21. gr. stjórnáætlunarlaga getur aðili máls krafist þess að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína skriflega hafi slíkur rökstuðningur ekki fylgt ákvörðuninni þegar hún var tilkynnt. Líkt og komið hefur fram var ákvörðun Ferðamálastofu ekki tilkynnt aðila og honum því ekki veittur samhliða rökstuðningur en í kjölfar þess að ákvörðunin komst til vitundar kæranda var óskað eftir rökstuðningi sem barst kæranda með tölvupósti 17. september 2018.

Um efni rökstuðnings er fjallað í 22. gr. stjórnáætlunarlaga. Í 1. mgr. ákvæðisins kemur fram að í rökstuðningi skuli vísa til þeirra réttarreglna sem ákvörðun stjórnvalds er byggð á og að því marki, sem ákvörðun byggist á mati, skuli í rökstuðningi greina frá þeim megináætlunarmíðum sem ráðandi voru við matið. Í athugasemdum við 22. gr. í greinargerð frumvarps þess er varð að stjórnáætlunarlögum kemur fram að reglan kveði ekki á um hversu ítarlegur rökstuðningur skuli vera en að meginsteffu til eigi rökstuðningur stjórnvaldsákvarðana að vera stuttur en þó það greinargóður að búast megi við því að aðili geti skilið af lestri hans hvers vegna niðurstaða máls hafi orðið sem raun varð á, sbr. einnig álit umboðsmanns Alþingis nr. 8735/2015. Við töku matskenndra stjórnvaldsákvarðana þarf aðili þannig að geta áttað sig á hvaða sjónarmið það voru sem réðu niðurstöðu málsins og hvert vægi þeirra hafi verið. Af gögnum málsins má telja að Ferðamálastofa hafi veitt kæranda tvíþættan rökstuðning, annars vegar í tölvupósti þann 21. ágúst og aftur í tölvupósti þann 17. september. Í tölvupóstinum frá 21. ágúst var vísað til þess að ákvörðunin um að synja kæranda um styrk hefði m.a. verið byggð á því að kærandi hefði fengið hærri grunnstyrk en Ferðamálastofa hafði áætlað, og að verið væri að fylgja

eftir áherslum stjórnvalda um að beina fjármunum á svæði sem hafa orðið undir eða ekki séð jafnmikinn vöxt og svæði kæranda. Nánar verður fjallað um þennan hluta rökstuðningsins síðar. Að mati ráðuneytisins verður að telja rökstuðning þann sem fram kom í tölvupóst frá Ferðamálastofu 17. september 2018, og vísað er til í málsatvikakafla úrskurðarins hér að ofan, ófullnægjandi að því leyti að ekki kemur fram í rökstuðningnum hvernig þau sjónarmið, sem Ferðamálastofa vísar til að lögð hafi verið til grundvallar, hafi leitt til þeirrar niðurstöðu að kæranda var synjað um styrk. Þannig kemur aðeins fram í rökstuðningnum að tiltekin sjónarmið hafi verið lögð til grundvallar en ekki hvernig umsóknir voru metnar á grundvelli þeirra sjónarmiða. Að mati ráðuneytisins uppfyllir rökstuðningurinn því ekki kröfur 22. gr. stjórnsýslulaga.

Verður nú vikið að efnislegu mati Ferðamálastofu á umsókn kæranda um verkefnisstyrki. Ljóst er að við mat á umsóknum um styrki ber að gæta sérstaklega að jafnræðisreglunni þannig að allir umsækjendur undirgangist sama mat á sömu forsendum. Í tölvupósti frá Ferðamálastofu til markaðstofa landshlutanna, dags. 11. apríl 2018, þar sem markaðsstofunum var boðið að senda inn umsóknir um verkefnastyrki, kom fram að þeir fjármunir sem ekki yrðu nýttir til grunnfjármögnunar yrðu nýttir til annarra verkefna á sviði svæðisbundinnar þróunar á grundvelli tillagna frá markaðsstofunum og að um væri að ræða um 50 milljónir króna árlega. Samkvæmt þessu var um tvískipta fjármögnun að ræða og samkvæmt forsendum úthlutunarinnar skyldu þeir fjármunir sem ekki yrðu nýttir til grunnfjármögnunar færðir yfir í úthlutun vegna verkefnastyrkja. Í rökstuðningi í tölvupósti frá Ferðamálastofu þann 21. ágúst, og einnig í umsögn Ferðamálastofu um kærana, kemur fram að umsókn kæranda hafi verið synjað m.a. vegna þess að kærandi hafði fengið hærri grunnstyrk en Ferðamálastofa hafði áætlað. Af þessu verður ekki annað ráðið en að umsókn kæranda hafi verið metin út frá því hversu háan grunnstyrk hann fékk, en forsenda úthlutunarinnar var að þeir fjármunir sem ekki yrði varið til grunnstyrks yrði varið til verkefnastyrkja. Miðað við þær forsendur sem Ferðamálastofa hafði tilkynnt að yrðu lagðar til grundvallar við mat á umsóknum átti að meta umsókn kæranda á sama grundvelli og aðrar umsóknir með tilliti til þess fjármagns sem var til úthlutunar til verkefnastyrkja þegar grunnstyrkir til allra höfðu verið veittir. Þannig gat sú ástæða að minna fé var til ráðstöfunar í verkefnastyrki en Ferðamálastofa hafði áætlað ekki haft áhrif á umsókn kæranda eina og sér. Að vísa í rökstuðningi til þess að það hafi haft áhrif að kærandi hafi fengið hærri grunnstyrk en Ferðamálastofa áætlaði felur í sér að umsókn kæranda var ekki metin á sama grundvelli og aðrar umsóknir. Af framangreindum rökstuðningi og umsögn Ferðamálastofu um kærana er því ljóst að umsókn kæranda var ekki metin á sama grundvelli og aðrar umsóknir og svo virðist sem að umsókn kæranda hafi ein verið metin á grundvelli fjárhæðar grunnstyrkja og þess að minna fé hafi verið í verkefnastyrki en áætlað hafði verið. Er framangreint í ósamræmi við jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga.

Í áðurnefndum tölvupósti Ferðamálastofu 11. apríl 2018 til markaðsstofanna þar sem óskað var eftir tillögum að verkefnastyrkjum, kom fram að horft yrði til aðstöðu svæðanna þegar kæmi að úthlutun fjármuna, svo sem um fjölda ferðamanna, flugtenginga og fleira. Í umsögn Ferðamálastofu um kærana kemur fram að einnig hafi verið horft til stefnu stjórnvalda um að dreifa ferðamönnum betur um landið. Þó svo síðastnefnda sjónarmiðið hafi ekki komið fram fyrirfram er að mati ráðuneytisins ljóst að umsækjendum var kunnugt um það sjónarmið enda liggur það til grundvallar starfsemi þeirra. Þau sjónarmið sem stjórnvöld byggja forsendur stjórnvaldsákvörðunar á verða að vera málefnaleg og til þess fallin að ná því markmiði sem að er stefnt. Þannig verða þau sjónarmið sem eru lögð til grundvallar að vera skýr og byggja á jafnræðisgrundvelli. Í þessu sambandi er t.d. ekki ljóst hvað átt var við með því að leggja til grundvallar fjölda flugtenginga við mat á umsóknum um verkefnastyrki og hvernig það sjónarmið getur talist málefnalegt í þessu sambandi. Ljóst er að ferðamenn koma nánast allir til landsins í gegnum einn flugvöll og aðeins eru takmörkuð millilandaflug á einn annan flugvöll á landinu. Þá er ekki heldur ljóst hvort með þessu hafi verið horft til millilandaflugs eða innanlandsflugs. Þá er það einnig stefna stjórnvalda að nýta flugsamgöngur til þess að dreifa ferðamönnum betur um landið. Óljóst er hins vegar að hvaða marki þetta sjónarmið kom til skoðunar þar sem ekki er fjallað sérstaklega um það í rökstuðningi Ferðamálastofu eða í umsögn stofnunarinnar um kærana, þar sem aðallega er gerður samanburður á fjármögnun markaðstofanna m.t.t. fólksfjölda þeirra og gistinátta á hótelum.

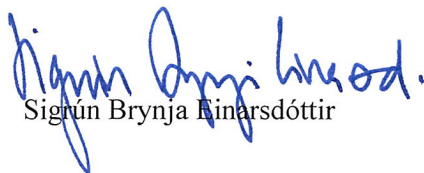
Af gögnum málsins verðu ekki séð hvaða vægi framangreind sjónarmið höfðu við mat umsókna enda engin viðmið lögð til grundvallar matinu af hálfu Ferðamálastofu og engin gögn til að styðja þá niðurstöðu sem komist var að. Þannig hefur ekki verið sýnt fram á að umsókn kæranda hafi verið metin á sama grundvelli og aðrar umsóknir. Þá bera gögn málsins ekki með sér að málefnalegt hafi verið að komast að þeirri niðurstöðu að synja kæranda alfarið um verkefnastyrki á þeim grundvelli að aðstaða á svæði kæranda sé svo mun betri en á öðrum svæðum. Þannig er t.d. fjöldi gistinguáttanna á Reykjanesi minni en á höfuðborgarsvæðinu, Suðurlandi og Norðurlandi. Hlutfallsleg aukning hefur hins vegar verið mest á Reykjanesi en næstmest á Suðurlandi. Það eitt og sér getur hins vegar ekki talist nægjanlegur grundvöllur fyrir jafnólíku mati og raun ber vitni og þá sérstaklega þegar horft er til nálægðar við eina alþjóðaflugvöll landsins þar sem farþegaaukning á undanförunum árum hefur verið gríðarleg en samhliða rekstri alþjóðaflugvallanna er þörf á gistirýmum. Ekki liggur fyrir greining á því að hvaða marki gistinguætur tengdust aðeins flugvellinum eða hve mikið ferðamenn dvöldu á svæðinu og nýttu aðra ferðatengda þjónustu. Eins og áður sagði er hins vegar ekki ljóst hvernig þessi sjónarmið höfðu áhrif við mat á umsókn kæranda og ekki verið sýnt fram á hvað réði því mati og því ekki verið sýnt fram á að til grundvallar niðurstöðu stofnunarinnar hafi legið fullnægjandi rannsókn í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga.

Að öllu framangreindu virtu er það niðurstaða ráðuneytisins að Ferðamálastofa hafi ekki hagað meðferð máls kæranda í samræmi við lög og vandaða stjórnsýsluhætti. Meðferð málsins var ekki hagað með fyrirsjáanlegum og gegnsæjum hætti og ekki verður séð að lagt hafi verið mat á umsóknir á grundvelli þeirra sjónarmiða sem höfð voru uppi. Verulega skorti á skýrleika þeirra upplýsinga sem Ferðamálastofa veitti þegar kallað var eftir umsóknum um verkefnastyrki og ekki vikið að því hvernig umsóknir yrðu metnar með tilliti til þeirra sjónarmiða sem lögð voru til grundvallar eða hvert innbyrðis vægi þeirra yrði. Hefur þannig ekki verið sýnt fram á að umsókn kæranda hafi verið metin á jafnræðisgrundvelli við aðrar umsóknir. Meðferð málsins var því slíkum annmörkum háð að óhjákvæmilegt er annað en að ógilda ákvörðun Ferðamálastofu. Með vísan til 3. tölul. 3. gr. laga um Ferðamálastofu, nr. 96/2018, er að mati ráðuneytisins rétt að leggja fyrir stofnunina að taka mál kæranda aftur til meðferðar fremur en að ný ákvörðun verði tekin af hinu æðra setta stjórnvaldi.

### Úrskurðarorð

*Ákvörðun Ferðamálastofu, dags. 21. ágúst 2018, um að synja umsókn Markaðsstofu Reykjaness um verkefnastyrki er felld úr gildi. Lagt er fyrir Ferðamálastofu að taka umsókn kæranda til nýrrar meðferðar.*

Fyrir hönd ferðamála-, iðnaðar- og nýsköpunarráðherra

  
Sigrún Brynja Einarasdóttir

  
Heimir Skarphéðinsson

Ljósrit: Ferðamálastofa  
Geirsgötu 9  
101 Reykjavík

