

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 1/2025

Samtök fyrirtækja í veitingarekstri

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 4. júní 2025, hafa Samtök fyrirtækja í veitingarekstri (hér eftir nefnd áfrýjandi), kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála ákvörðun Samkeppniseftirlitsins „frá 27. maí sl.“ um að veita Alþýðusambandi Íslands („ASÍ“), Eflingu – stéttarfélagi („Efling“) og Starfsgreinasambandinu („SGS“), sem kvartendum, stöðu aðila stjórnsýslumáls sem er til rannsóknar hjá stofnuninni vegna kvörtunar þeirra frá 14. mars 2025.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

Samkeppniseftirlitið krefst þess aðallega að kæru áfrýjanda verði vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála en til vara að staðfest verði ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að fyrrnefndir kvartendur eigi aðild að því stjórnsýslumáli sem hófst hjá Samkeppniseftirlitinu í kjölfar kvörtunar þeirra frá 14. mars 2025.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Þann 14. mars 2025 barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS vegna ætlaðs „ólögmæts verðsamráðs fyrirtækja á veitingamarkaði og ólögmæts verðsamráðs innan Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði“. Í kvörtuninni er á því byggt að gerð áfrýjanda og aðildarfyrirtækja á einhliða kjarasamningi við „gervistéttarfélagið“ Virðingu, þar sem kveðið er á um launakjör á veitingamarkaði, hafi farið gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga nr. 37/1993.

Samkeppniseftirlitið ákvað að taka kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS til formlegrar rannsóknar og var áfrýjanda tilkynnt um upphaf hennar með bréfi sem sent var 31. mars 2025. Í bréfinu óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánar tilteknum gögnum frá áfrýjanda með vísan til 19. gr. samkeppnislaga og var áfrýjanda veittur frestur til 16. apríl 2025 til að afhenda umbeðin gögn og tjá sig um kvörtunina. ASÍ, Efling og SGS var tilkynnt um framangreint með bréfi þann 1. apríl 2025 og var þeim sent afrit af bréfi Samkeppniseftirlitsins til áfrýjanda.

Þann 11. apríl 2025 sendi lögmaður áfrýjanda tölvupóst til Samkeppniseftirlitsins þar sem fram kom að þann dag hefði Ríkisútvarpið fjallað um rannsókn stofnunarinnar á áfrýjanda. Í ljósi þess var óskað eftir upplýsingum um hvort Samkeppniseftirlitið hefði afhent kvartendum eða fréttastofu Ríkisútvarpsins bréf stofnunarinnar til áfrýjanda og tengdra aðila. Hafi bréfið verið afhent var óskað eftir upplýsingum á hvaða lagagrundvelli það hafi verið gert og ástæðum þess að Samkeppniseftirlitið hafi tjáð sig efnislega um mál sem enn væri á andmælastigi.

Þann 15. apríl 2025 óskaði áfrýjandi eftir viðbótarfresti til þess að svara bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025. Samkeppniseftirlitið veitti umbeðinn frest samdægurs og svaraði fyrrgreindri fyrirspurn áfrýjanda frá 11. apríl, varðandi mögulegan aðgang fjölmiðla og kvartenda að málgögnum.

Svar áfrýjanda við bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025 barst stofnuninni 2. maí 2025. Í svarbréfinu var þess krafist að rannsókn Samkeppniseftirlitsins á ætluðum brotum á samkeppnislögum yrði felld niður með vísan til þess að Samkeppniseftirlitið hefði ekki heimild til að hefja rannsókn vegna stofnunar stéttarfélags, aðdraganda kjarsamningsgerðar, efnis kjarasamnings eða gildi hans, sbr. 1. og 2. gr. samkeppnislaga. Þá hafnaði áfrýjandi að afhenda umkrafin gögn. Í svarbréfinu kom einnig fram að áfrýjandi teldi ASÍ, Eflingu og SGS ekki hafa lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins og að þeir ættu því ekki aðild að málinu. Á þeim grunni hefði Samkeppniseftirlitið ekki átt að veita kvartendum aðgang að bréfi stofnunarinnar til áfrýjanda frá 31. mars 2025.

Samkeppniseftirlitið svaraði bréfi áfrýjanda þann 27. maí 2025. Í bréfinu var rökstutt að Samkeppniseftirlitið hefði heimild til þess að rannsaka kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS og kalla eftir gögnum. Jafnframt var skorað á áfrýjanda að afhenda þau gögn sem tilgreind voru í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 31. mars 2025, með vísan til 19. gr. samkeppnislaga. Þá kom fram í bréfinu að ekki væri fallist á sjónarmið áfrýjanda varðandi aðild ASÍ, Efling og SGS að málinu.

Svarbréf áfrýjanda barst Samkeppniseftirlitinu 4. júní 2025. Áfrýjandi varð ekki við áskorun um að afhenda þau gögn sem tilgreind voru í bréfi eftirlitsins frá 31. mars 2025. Þá tilkynnti áfrýjandi að hann hefði „kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að veita kvartendum aðilastöðu í málinu.“ Fylgdi með bréfinu afrit af kæru áfrýjanda til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, dags. 4. júní 2025.

Um málsatvik að öðru leyti vísast til hinnar kærðu ákvörðunar og gagna málsins.

III

Málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 20. júní 2025. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðina bárust 30. júní 2024. Viðbótarathugasemdir Samkeppniseftirlitsins bárust 9. júlí 2025. Þá var ASÍ, Eflingu og SGS veitt tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu, sem þau og gerðu með erindi dagsettu 23. júlí 2025.

IV

Röksemdir málsaðila

Helstu málsástæður áfrýjanda vegna kröfu um frávísun

Áfrýjandi krefst þess að kröfu Samkeppniseftirlitsins um frávísun verði hafnað. Áfrýjandi byggir á því að ekki liggi fyrir hvenær stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin um aðild kvartenda að því máli sem er til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu. Ágreiningurinn nú snúi aðallega að því hvenær áfrýjanda var tilkynnt um þá ákvörðun. Í öllu falli eigi áfrýjandi ekki að bera hallann af óskýrleika um hvenær ákveðið var að veita kvartendum aðilastöðu eða hvenær áfrýjanda var tilkynnt um þá ákvörðun.

Áfrýjandi mótmælir túlkun Samkeppniseftirlitsins um að áfrýjanda hafi verið tilkynnt um aðild kvartenda með tölvupósti 15. apríl 2025. Í tölvupóstinum komi ekkert fram um slíka ákvörðun heldur hafi kvartendum verið sent afrit upplýsingabeidnanna til að „upplýsa kvartendur um ákvörðun um upphaf rannsóknar og málsmeðferð hennar í samræmi við 15. gr. stjórnsýslulaga og 15. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins.“ Í þessu felist augljóslega ekki tilkynning um að ákvörðun hafi verið tekin um að veita kvartendum aðild. Telja verði augljóst að áfrýjandi hafi ekki litið svo á, enda hafi hann krafist þess að kvartendum yrði ekki veitt staða aðila máls með bréfi sínu frá 2. maí 2025. Þar hafi fjölmörg rök verið sett fram til stuðnings því að kvartendur hefðu ekki lögvarða hagsmuni af málinu og nytu ekki aðildar að því. Áfrýjandi telur að Samkeppniseftirlitinu hefði a.m.k. átt að vera það ljóst á þeim tímapunkti, að áfrýjandi hafi talið fyrrgreindan tölvupóst frá 15. apríl 2025 ekki fela í sér niðurstöðu eða tilkynningu um að stjórnvaldsákvörðun hefði verið tekin í þessum efnum. Þarna hafi heldur ekki verið leitað eftir sjónarmiðum áfrýjanda né rannsakað nægilega hvort lögvarðir hagsmunir væru til staðar, líkt og Samkeppniseftirlitinu beri að gera.

Hafi verið um tilkynningu að ræða í skilningi 1. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga þá liggi fyrir að henni hafi ekki fylgt rökstuðningur. Í slíkum tilvikum skuli stjórnvald veita leiðbeiningar um heimild aðila til að fá ákvörðun rökstudda, kærueimild og kærufresti, sbr. 1. og 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. laganna, en það hafi ekki verið gert. Því megi líta á bréf áfrýjanda frá 2. maí 2025 sem beiðni um rökstuðning í skilningi 1. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga. Þegar aðili fari fram á rökstuðning skv. 21. gr. hefst kærufrestur ekki fyrr en rökstuðningurinn hefur verið tilkynntur honum, sbr. 3. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga. Sá skilningur sé að mati áfrýjanda staðfestur í greinargerð Samkeppniseftirlitsins þar sem vísað sé til þess að eftirfarandi rökstuðningur sé meginreglan á fyrsta stjórnsýslustigi. Þar

sem rökstuðningurinn hafi ekki verið tilkynntur áfrýjanda fyrr en 27. maí 2025 hafi kærufrestur ekki byrjað að líða fyrr en degi síðar, 28. maí 2025. Kæra áfrýjanda hafi borist áfrýjunarnefnd samkeppnismála 4. júní 2025, eða sjö dögum síðar.

Verði ekki fallist á framangreind sjónarmið byggir áfrýjandi á því að afsakanlegt sé að kærán hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga og því beri að taka kærana til efnislegrar meðferðar. Um það sé vísað til fyrrgreindra ágalla á tilkynningu Samkeppniseftirlitsins og skorts á tímanlegum viðbrögðum. Áfrýjandi verði ekki látinn bera hallann af óskýrleika af hálfu Samkeppniseftirlitsins um hvenær íþyngjandi ákvörðun var tekin, sem og hvort eða hvernig hafi verið tilkynnt um hana. Verulegu máli skipti að stofnunin hafi ekki veitt leiðbeiningar um mögulegan kærufrest, svo sem skylt sé samkvæmt stjórnsýslulögum. Í tölvupósti Samkeppniseftirlitsins til áfrýjanda 15. apríl 2025 hafi ekki falist ákvörðun um aðilastöðu kvartenda sem hafi gefið áfrýjanda tilefni til að beina kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Þá hafi tölvupósturinn ekki borið með sér að vera tilkynning um kæránlega stjórnvaldsákvörðun. Eingöngu hafi verið vísað til þess að afrit hefði verið sent kvartendum og þeim tilkynnt um upphaf rannsóknar.

Hafi tölvupósturinn frá 15. apríl 2025 átt að fela í sér tilkynningu um ákvörðun, þá hafi enginn rökstuðningur verið meðfylgjandi. Í slíkum tilvikum beri stjórnvaldi að leiðbeina um heimild til þess að fá ákvörðun rökstudda, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Því til viðbótar hafi Samkeppniseftirlitið ekki leiðbeint áfrýjanda um kærúheimild, kærufresti og kærugjöld eins og því beri skylda til, sbr. 2. tölul. 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga. Fari svo ólíklega að talið verði að kærufrestur hafi byrjað að líða 16. apríl 2025 telur áfrýjandi að það sé afsakanlegt að kærán hafi ekki borist fyrr, sbr. dóm Hæstaréttar í máli nr. 472/2015. Í því máli hafi skortur á leiðbeiningum verið talinn afsaka að kæra hafi borist utan lögmælt frests. Áfrýjandi bendir á að hefðu slíkar leiðbeiningar verið veittar, hefði áfrýjandi vitað með vissu að kæránleg stjórnvaldsákvörðun um aðild kvartenda hefði í raun og veru verið tekin. Um leið og áfrýjandi hafi móttengið bréf Samkeppniseftirlitsins 27. maí 2025 og séð að stofnunin hafi talið slíka hagsmuni vera til staðar, þrátt fyrir ítarleg sjónarmið áfrýjanda um annað, hafi áfrýjandi kært ákvörðunina innan 7 daga. Hefði áfrýjandi talið að tölvupósturinn 15. apríl 2025 fæli í sér tilkynningu um ákvörðun, hefði henni verið umsvifalaust skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Þar sem kæruleiðbeiningar hafi skort hafi áfrýjandi hins vegar verið í réttmætum vafa um hvort slík ákvörðun hefði verið tekin. Þann vafa beri að skýra áfrýjanda í hag og sé því afsakanlegt að kærán hafi ekki borist fyrr.

Áfrýjandi bendir jafnframt á að með frávísunarkröfunni virðist Samkeppniseftirlitið í raun viðurkenna brot gegn andmælarétti áfrýjanda og skyldu til rannsóknar, og að stofnunin hafi farið gegn eigin málsmeðferðarreglum. Þeir annmarkar hafi leitt til efnislega rangrar ákvörðunar sem sé ógildanleg. Áfrýjandi bendir einnig á að niðurstaða um aðild geti haft veruleg áhrif á áframhaldandi málsmeðferð og verði málinu vísað frá leiði það til þess að utanaðkomandi aðilum verði veitt réttindi umfram það sem rétt getur talist á kostnað réttinda áfrýjanda, sem sé ótvírætt aðili máls.

Helstu málástæður Samkeppniseftirlitsins vegna kröfu um frávísun

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að samkvæmt 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga skuli skrifleg kæra berast áfrýjunarnefnd samkeppnismála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Gefi ákvæðið, sem hafi að þessu leyti sjálfstætt gildi gagnvart stjórnsýslulögum nr. 37/1993, ekki heimild til neinna frávika frá þeirri reglu, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2003, Nettengsl ehf. gegn samkeppnisráði. Berist kæra eftir að lögmæltur kærufrestur er liðinn beri að vísa kærunni frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sbr. m.a. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 5/2001, Hönnun hf. gegn samkeppnisráði.

Samkeppniseftirlitið bendir á að eftir að hafa farið yfir kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS frá 14. mars 2025 hafi verið ákveðið að hefja formlega rannsókn og að kvartendur ættu aðild að því máli. Í ljósi þess hafi kvartendum verið sent afrit af bréfi Samkeppniseftirlitsins til áfrýjanda frá 31. mars 2025 og hafi m.a. komið fram í bréfinu að afrit þess væri sent til ASÍ, Eflingar og SGS. Hinn 11. apríl 2025 sendi áfrýjandi tölvupóst til Samkeppniseftirlitsins, þar sem spurt var hvort Samkeppniseftirlitið hefði afhent ASÍ, Eflingu og SGS afrit af bréfinu frá 31. mars 2025 og ef svo hefði verið var óskað upplýsinga á hvaða lagagrundvelli það hefði verið gert. Í svari Samkeppniseftirlitsins frá 15. apríl 2025 hafi verið minnt á að í bréfinu frá 31. mars 2025 hafi komið fram að afrit þess hafi verið sent til ASÍ, Eflingar og SGS. Ástæða þessa hafi verið upplýsingaréttur þessara aðila málsins, sbr. 15. gr. stjórnsýslulaga og 15. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.

Frestur til að skjóta ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála hefjist daginn eftir að aðila máls sé tilkynnt um hana, sbr. 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga og 8. gr. stjórnsýslulaga. Þegar framangreint sé haft í huga sé ljóst að áfrýjanda hafi þann 15. apríl 2025 verið tilkynnt um þá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að veita ASÍ, Eflingu og SGS aðild að málinu. Áfrýjanda hafi verið í lófa lagið að beina kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála innan þess fjögurra vikna kærufrests sem mælt er fyrir um í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga. Kæra áfrýjanda til áfrýjunarnefndarinnar sé dagsett 4. júní sl., en þá hafi fresturinn verið liðinn og því beri að vísa kærunni frá nefndinni.

Samkeppniseftirlitið telur að tilvísun áfrýjanda til bréfs Samkeppniseftirlitsins frá 27. maí 2025 breyti engu í þessum efnum þar sem í því bréfi hafi ekki falist ákvörðun um aðild stéttarfélaganna. Eins og áfrýjandi bendi sjálfur á í bréfi sínu frá 2. maí 2025 hafi sú ákvörðun verið tekin í lok mars 2025. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 27. maí 2025 hafi eingöngu verið brugðist við gagnrýni áfrýjanda vegna ákvörðunar sem stofnunin hafi tekið um aðild og upplýsingarétt kvartenda. Hafa beri í huga í því efni að á fyrsta stjórnsýslustigi sé eftirfarandi rökstuðningur fyrir ákvörðunum meginreglan.

Varðandi þau sjónarmið áfrýjanda að kærufrestir hefjist ekki fyrr en rökstuðningur hafi verið tilkynntur aðila, sbr. 3. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga, þá bendir Samkeppniseftirlitið á að í bréfi áfrýjanda frá 2. maí 2025 hafi áfrýjandi ekki farið fram á rökstuðning sem sé skilyrði þess að ákvæðið eigi við. Þá hafi bréf áfrýjanda frá 2. maí 2025 heldur ekki gefið tilefni til þess að

Samkeppniseftirlitið hafi mátt líta á það bréf sem beiðni áfrýjanda um rökstuðning enda verði það hvorki leitt af efni bréfsins né þeim lagatíðisunum er þar koma fram. Í fyrrgreindu bréfi áfrýjanda hafi verið sett fram gagnrýni á að kvartendum hefði verið veitt aðild að málinu. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 27. maí 2025 hafi einungis verið brugðist við gagnrýni áfrýjanda vegna þeirrar ákvörðunar sem Samkeppniseftirlitið hafði tekið um aðild og upplýsingarétt kvartenda. Tilvísun Samkeppniseftirlitsins til þess að á fyrsta stjórnarsýslustigi sé eftirfarandi rökstuðningur fyrir ákvörðunum meginreglan, sbr. frumvarpið sem varð að stjórnarsýslulögum, beri ekki að skilja svo að bréfið frá 27. maí 2025 hafi verið rökstuðningur í skilningi 3. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga heldur hafi einungis verið um að ræða ábendingu um að meginreglan sé sú að við niðurstöðu um aðild fylgi ekki rökstuðningur á fyrsta stjórnarsýslustigi. Skýrt hafi verið af bréfinu frá 27. maí 2025 að Samkeppniseftirlitið hafi einungis verið að svara gagnrýni áfrýjanda er fram kom í bréfi hans frá 2. maí 2025. Af framangreindu leiði að 3. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga eigi ekki við.

Samkeppniseftirlitið mótmælir einnig síðar tilkomnum sjónarmiðum áfrýjanda um að ekki liggi enn fyrir hvenær Samkeppniseftirlitið hafi tekið ákvörðun um aðild kvartenda. Ákvörðun um aðilastöðu hafi legið fyrir þegar Samkeppniseftirlitið afhenti kvartendum afrit af upplýsingabeiðni til áfrýjanda 31. mars 2025. Hvað sem þessu líður þá sé skýrt að afstaða Samkeppniseftirlitsins til aðildar kvartenda hafi legið fyrir í lok mars síðastliðinn. Það liggi fyrir að a.m.k. frá 15. apríl 2025 hafi áfrýjanda verið kunnugt um þá niðurstöðu.

Samkeppniseftirlitið mótmælir því jafnframt að það hafi verið afsakanlegt að kæra hafi ekki borist fyrr, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga, þar sem áfrýjanda hafi ekki verið leiðbeint um kæruheimild, kærufresti og kærugjöld, sbr. 2. mgr. 20. gr. stjórnarsýslulaga. Áfrýjandi hafi vitað í síðasta lagi þann 15. apríl 2025 að kvartendum hafði verið veitt staða aðila. Samkeppniseftirlitið áréttar og vísar til umfjöllunar áfrýjanda í bréfi hans frá 2. maí 2025 sem sýni að áfrýjanda, sem njóti liðsinnis tveggja lögmanna, hafi verið kunnugt um ákvörðunina sem um ræðir. Eins og hér hátti til geti áfrýjandi því ekki byggt á því að það hafi verið sökum skorts á leiðbeiningum um kæruheimild og kærufrest að kæra hafi borist að liðnum kærufresti.

V

Niðurstaða

1

Í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga kemur fram að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæti kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Skrifleg kæra skal berast nefndinni innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina. Ákvæði þetta tekur fyrst og fremst til stjórnvaldsákvarðana á fyrsta stjórnarsýslustigi sem binda enda á viðkomandi mál. Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sem ekki binda enda á mál, þar á meðal ákvarðanir er lúta að málsmeðferð, verða almennt ekki kærðar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála fyrr en viðkomandi mál hefur verið leitt til lykta, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Frá þessu eru þó gerðar ákveðnar

undantekningar í stjórnsýslulögum, sbr. 4. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 19. gr. laganna. Í fyrri úrskurðum áfrýjunarnefndar hefur að auki verið litið svo á að ákvörðun er varðar aðild kvartanda að stjórnsýslumáli hjá Samkeppniseftirlitinu verði kærð til nefndarinnar innan lögmæltis kærufrests samkvæmt 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga enda þótt hún teljist til ákvörðunar um meðferð máls, sbr. úrskurð nefndarinnar í máli nr. 17/2002; Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppnisstofnun, sbr. einnig dóm Hæstaréttar í máli nr. 83/2003.

2

Hugtakið aðili máls er hvorki skilgreint í samkeppnislögum né stjórnsýslulögum. Ekki er til einhlítur mælikvarði í þessum efnunum og ber að líta til hvers tilviks fyrir sig. Almennu hefur hugtakið verið skýrt með þeim hætti að aðili máls sé sá sem hafi einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn máls sem lýkur með stjórnvaldsákvörðun, sbr. dóma Hæstaréttar í málum nr. 83/2003 og 36/2023 (33. liður). Í 5. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 er einnig tekið fram að þeir sem geta sýnt fram á að þeir eigi lögvarinna hagsmuna að gæta eigi aðild að málum sem Samkeppniseftirlitið telur ástæðu til að taka til rannsóknar.

Ágreiningur málsaðila lýtur í grunninn að því hvort Samkeppniseftirlitinu hafi verið rétt að veita kvartendum aðilastöðu í málinu. Telur áfrýjandi að þar sem kvartendur hafi ekki sýnt fram á að þeir hafi lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins hafi ekki átt að veita þeim stöðu aðila. Samkeppniseftirlitið telur hins vegar að rétt hafi verið að veita kvartendum aðild þar sem ljóst sé að þeir hafi lögvarinna hagsmuna að gæta. Þá sé einnig til þess að líta að aðildarhugtakið í samkeppnisrétti sé túlkað rúmt og hafi í því sambandi almennt verið litið svo á að þeir sem beri fram kærur eða kvartanir til samkeppnisyfirvalda eigi aðild að viðkomandi stjórnsýslumáli, sbr. m.a. dóma Hæstaréttar í málum nr. 83/2003 og 56/2024.

Þá greinir málsaðila jafnframt á um það hvenær ákvörðun um aðild kvartenda hafi verið tekin, hvort og þá hvenær áfrýjandi hafi verið tilkynnt um þá ákvörðun eða mátt vera það ljóst að kvartendum hefði verið veitt aðild að því stjórnsýslumáli sem hér um ræðir. Verði talið að kæra hafi borist að liðnum kærufresti greinir málsaðila jafnframt á um það hvort það hafi verið afsakanlegt eða veigamiklar ástæður mæli með því að kæran verði þrátt fyrir það tekin til meðferðar.

3

Í kjölfar kvörtunar ASÍ, Eflingar og SGS frá 14. mars 2025 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun um að taka kvörtunina til efnislegrar meðferðar og rannsóknar. Var áfrýjandi tilkynnt um þá ákvörðun með bréfi dagsettu 31. mars 2025 þar sem áfrýjandi var gefinn kostur á að tjá sig um kvörtunina auk þess sem óskað var eftir ákveðnum gögnum og upplýsingum frá áfrýjanda vegna málsins með vísan til 19. gr. samkeppnislaga. Í bréfinu kom fram að afrit þess hefði verið sent kvartendum.

Þann 11. apríl 2025 sendi lögmaður áfrýjanda tölvupóst til Samkeppniseftirlitsins þar sem vísað var til bréfsins frá 31. mars 2025. Var óskað eftir upplýsingum um hvort stofnunin hefði afhent kvartendum eða fréttastofu Ríkisútvarpsins bréfið frá 31. mars 2025 þar sem erindi kvartenda hefði verið til umfjöllunar í fjölmiðlum. Hafi bréfið verið afhent var óskað eftir upplýsingum á hvaða

lagagrundvelli það hefði verið gert og ástæðum þess að Samkeppniseftirlitið hafi tjáð sig efnislega um mál sem enn sé í andmælaferli.

Samkeppniseftirlitið svaraði fyrrgreindum tölvupósti lögmanns áfrýjanda frá 15. apríl 2025 þar sem fram kom að stofnunin hefði ekki afhent fjölmiðlum gögn vegna málsins, heldur einungis staðfest við fjölmiðla að kvörtun hefði borist og ákveðið hefði verið að taka hana til rannsóknar og að upplýsingabeidni hefði verið send þeim sem kvörtunin beindist að. Þá var tekið fram í tölvupóstinum að líkt og fram hefði komið í bréfi stofnunarinnar til áfrýjanda frá 31. mars 2025 hefði afrit þess verið sent kvartendum til að upplýsa þá um upphaf rannsóknar málsins og meðferð þess í samræmi við 15. gr. stjórnsýslulaga og 15. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins. Síðastnefnd ákvæði stjórnsýslulaga og reglna Samkeppniseftirlitsins sem vísað var til í tölvupósti stofnunarinnar fjalla um upplýsingarétt aðila máls. Efni tölvupóstsins tók því af tvímæli um að bréfið frá 31. mars 2025 hefði verið sent til kvartenda vegna þess að þeir nyttu stöðu aðila að málinu. Samkvæmt framansögðu mátti áfrýjanda því vera ljóst eigi síðar en 15. apríl 2025 að Samkeppniseftirlitið hafði tekið ákvörðun um að kvartendur skyldu teljast aðilar að því stjórnsýslumáli sem var til meðferðar hjá stofnuninni og grundvallaðist á kvörtuninni frá 14. mars 2025, sem fær einnig stoð í viðbrögðum áfrýjanda í framhaldinu. Í ljósi þess verður ekki fallist á það sjónarmið áfrýjanda að honum hafi ekki verið tilkynnt um hina kærðu ákvörðun fyrr en með bréfi Samkeppniseftirlitsins frá 27. maí 2025 þar sem brugðist var við mótmælum áfrýjanda af þessu tilefni, eða að tölvupóstur stofnunarinnar frá 15. apríl 2025 hafi gefið tilefni til sérstaks vafa um að fyrir lægi endanleg ákvörðun um aðild kvartenda að málinu. Að þessu leyti eru atvik máls þessa jafnframt ólík þeim sem fjallað var um í dómi Hæstaréttar í máli nr. 472/2015 þar sem vafi lék á því hvort endanleg ákvörðun lægi yfirleitt fyrir.

4

Í V. kafla stjórnsýslulaga er að finna ákvæði sem lúta m.a. að birtingu og rökstuðningi stjórnvaldsákvarðana, þar á meðal 21. gr. laganna sem kveður á um þá meginreglu að ákvörðun á fyrsta stjórnsýslustigi skuli rökstudd skriflega ef aðili fer fram á það. Stjórnvaldi er á hinn bóginn almennt ekki skylt að rökstyðja ákvarðanir um meðferð máls nema lög mæli sérstaklega á annan veg, en dæmi um það er 1. mgr. 19. gr. laganna sem lýtur að rökstuðningi ákvörðunar um synjun eða takmörkun á aðgangi aðila að gögnum máls. Þá hefur VII. kafli stjórnsýslulaga að geyma ákvæði um stjórnsýslukæru, þar á meðal ákvæði 27. og 28. gr. laganna varðandi kærufrest og meðferð á kæru sem berst að liðnum kærufresti. Í 3. mgr. 27. gr. laganna kemur fram að þegar aðili fer fram á að stjórnvald rökstyðji ákvörðun sína, sbr. 21. gr. laganna, byrji kærufrestur ekki að líða fyrr en rökstuðningur hefur verið tilkynntur viðkomandi. Þá kemur fram í 1. mgr. 28. gr. laganna að berist kæra að liðnum kærufresti skuli vísa henni frá nema talið verði afsakanlegt að kærán hafi ekki borist fyrr eða veigamiklar ástæður mæli með því að kærán verði tekin til meðferðar.

Í ljósi þess að hin kærða ákvörðun fól í sér málsmeðferðarákvörðun, eins og áður var rakið, verður ekki talið að Samkeppniseftirlitinu hafi verið skylt að tilkynna eða rökstyðja ákvörðunina gagnvart áfrýjanda umfram það sem gert var, en ákvæði um rökstuðning í 21. gr. stjórnsýslulaga miðast í grunninn við stjórnvaldsákvarðanir. Af þessum ástæðum verður ekki heldur talið að viðbrögð

Samkeppniseftirlitsins þann 27. maí 2025 við fram komnum mótmælum áfrýjanda hafi falið í sér rökstuðning með þeim réttaráhrifum sem greinir í 3. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga. Að auki verður ekki séð að áfrýjandi hafi óskað sérstaklega eftir því að Samkeppniseftirlitið rökstyddi þá ákvörðun sína að kvartendur hefðu stöðu aðila máls, þ.m.t. í bréfi til Samkeppniseftirlitsins frá 2. maí 2025 þar sem áfrýjandi hafði uppi mótmæli við rannsókn stofnunarinnar og aðild kvartenda.

Eins og áður greinir verður talið að áfrýjandi hafi verið nægilega upplýstur um hina kærðu ákvörðun 15. apríl 2025. Þó að Samkeppniseftirlitið hafi ekki leiðbeint áfrýjanda sérstaklega um kæruheimild til áfrýjunarnefndar samkeppnismála vegna þeirrar ákvörðunar er ljóst að áfrýjanda var kunnugt um að slík kæruheimild væri til staðar samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga. Að þessu virtu og atvikum málsins að öðru leyti verður ekki séð að uppfyllt séu skilyrði 1. mgr. 28. gr. stjórnsýslulaga til þess að taka kæru áfrýjanda til meðferðar þrátt fyrir að hún hafi borist að liðnum kærufresti.

5

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður talið að frestur áfrýjanda til að bera undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála þá ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að veita kvartendum stöðu aðila í því stjórnsýslumáli sem á rót sína að rekja til kvörtunar ASÍ, Eflingar og SGS frá 14. mars 2025 hafi verið liðinn þegar kæra var send nefndinni 4. júní 2025. Er þannig hafnað sjónarmiðum áfrýjanda um að ákvörðun um þetta efni hafi ekki verið tekin fyrir en 27. maí 2025. Samkvæmt framansögðu verður ekki hjá því komist að vísa kæru áfrýjanda frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Úrskurðarorð

Kæru áfrýjanda, Samtaka fyrirtækja í veitingarekstri, í máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 1. ágúst 2025

Björn Jóhannesson formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Undirritunarsíða

Björn Jóhannesson

Anna Kristín Traustadóttir

Friðrik Árni Friðriksson Hirst