

Úrskurður
áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 20/2001

Global Refund á Íslandi hf.

gegn

Samkeppnisstofnun

I.

Með bréfi, dags. 21. desember 2001, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag, hefur Ólafur Jóhannes Einarsson, hdl., fyrir hönd Global Refund á Íslandi hf. kært þá ákvörðun Samkeppnisstofnunar, sem fram kemur í bréfi hennar frá 10. desember 2001, að synja um aðgang að ákveðnum atriðum í bréfi Refund á Íslandi ehf., dags. 3. desember 2001.

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

II.

Málavextir eru þeir að í ágúst 2001 var stofnað fyrirtækið Refund á Íslandi ehf. Fyrir þann tíma var áfrýjandi eini aðilinn hér á landi sem annaðist endurgreiðslu virðisaukaskatts til ferðamanna.

Með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 11. september 2001, óskaði Refund á Íslandi ehf. eftir íhlutun stofnunarinnar vegna aðgerða áfrýjanda. Í erindinu kom fram að kvartandi, þ.e. Refund á Íslandi ehf., taldi áfrýjanda hafa, með ýmsum aðgerðum m.a. með undirboðum, reynt að koma í veg fyrir að kvartandi næði fótfestu á þessum markaði.

Með bréfi til áfrýjanda, dags. 25. september 2001, óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum og gögnum frá áfrýjanda. Áfrýjandi varð við þeirri beiðni með bréfi dags. 16. október s.á.

Athugasemdir áfrýjanda voru sendar Refund á Íslandi ehf. og fyrirtækinu veittur kostur á að koma fram með athugasemdir. Athugasemdirnar bárust Samkeppnisstofnun með bréfi dags. 3. desember 2001. Þess var krafist að farið yrði með fylgigögn sem trúnaðargögn og að trúnaðarupplýsingar í bréfinu yrðu undanskildar í eintaki því sem sent yrði áfrýjanda.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 10. desember 2001, voru áfrýjanda sendar athugasemdir Refund á Íslandi ehf. og veittur frestur til að koma fram með athugasemdir. Jafnframt kom eftirfarandi ákvörðun fram í bréfinu:

“Í bréfinu er þess óskað að tiltekna upplýsingar njóti leyndar. Hefur Samkeppnisstofnun með vísan til 17. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og 12. gr. reglna Samkeppnisstofnunar um málsmeðferð fallist á að upplýsingar í bréfinu séu viðskiptaupplýsingar sem eðlilegt sé að leynt fari. Lúta þær að viðskiptakjörum og grundvelli samninga Refund á Íslandi ehf. Þeir hlutar bréfsins sem um er að ræða hafa verið merktir með [...]. Þessari ákvörðun Samkeppnisstofnunar verður skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála innan 14 daga frá því að bréf þetta barst.

Í gagnalista sem fylgir bréfinu hafa gögn sem krafist er trúnaðar vegna verið merkt. Samkeppnisstofnun hefur ekki tekið afstöðu til þess hvort að gögn á listanum skuli njóta trúnaðar en mun gera það óskið þér eftir að fá gögnin í hendur.”

Með símbréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 7. janúar 2002, samþykkti Refund á Íslandi ehf. að merkt fylgiskjal nr. 3 með bréfi 3. desember 2001 yrði afhent áfrýjanda.

Málið var tekið fyrir og flutt hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála 21. janúar 2002.

III.

Áfrýjandi telur að þau tilboð sem hann bauð verslunum hafi verið í samræmi við það sem Refund á Íslandi ehf. var að bjóða. Í ljósi þessa telur áfrýjandi að honum sé nauðsynlegt að fá aðgang að öllum þeim upplýsingum sem liggja fyrir í málinu um samninga og viðskiptakjör Refund á Íslandi. En eins og fram kemur í hinni kærðu ákvörðun lúti þær upplýsingar sem haldið er leyndum einmitt að viðskiptakjörum og grundvelli samninga Refund á Íslandi.

Áfrýjandi telur að hann eigi, á grundvelli 1. mgr. 15. gr. stjórnisýslulaga, rétt til aðgangs að þeim hlutum bréfs Refund á Íslandi ehf. sem honum var synjað um. Sé regla þessi forsenda þess að málsaðili geti tjáð sig um málefni svo fullt gagn sé að.

Áfrýjandi bendir á að í ummælum með 17. gr. frumvarps til stjórnisýslulaga segi að líta beri á þetta heimildarákvæði sem þrönga undantekningarreglu. Með orðum hins tilvitnaða ákvæðis „mun ríkari“ sé vísað til þess, að þeir hagsmunir sem standi í vegi fyrir aðgangi að gögnum þurfi að hafa töluvert vægi. Komist samkeppnisráð að þeirri niðurstöðu, að hann hafi gerst brotlegur við ákvæði samkeppnislaga séu yfirgnæfandi líkur fyrir því, að samkeppnisráð muni beita hann sektum samkvæmt 52. gr. laganna. Sé því mjög mikilvert fyrir áfrýjanda að hann fái aðgang að öllum gögnum málsins.

Áfrýjandi bendir á að af orðalagi 17. gr. stjórnisýslulaga, „þegar sérstaklega stendur á“ leiði að stjórnvaldi beri í hverju máli að leggja mat á þá andstæðu hagsmuni, sem uppi séu í hverju máli. Ekki verði séð af rökstuðningi hinnar kærðu ákvörðunar að slíkt hafi verið gert og sé það brot á meginreglu stjórnisýsluréttar um skyldubundið mat stjórnvalda.

Þá bendir áfrýjandi á að það sjónarmið, að um sé að ræða viðskiptaupplýsingar sem eðlilegt sé að leynt fari, eigi sér enga stoð í 17. gr. stjórnisýslulaga og telur hann að því sé óheimilt að byggja ákvörðun um synjun að aðgangi á gögnum á því. Breyti engu þótt sjónarmið þetta sé tiltekið í 12. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

Áfrýjandi telur að í ákvæði 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga felist engin heimild til að víkja frá ákvæðum laganna, þar sem einungis sé mælt fyrir um heimild til að setja reglur um málsmeðferð en í engu vikið að því hvert efni þeirra eigi að vera og að heimilt sé að gera minni kröfur til málsmeðferðar en leiði af ákvæðum stjórnisýslulaga.

Samkeppnisstofnun telur mikilvægt fyrir stofnunina að hún njóti trausts hvað varðar meðferð upplýsinga. Hlutverk stofnunarinnar feli það í sér að stofnunin fái í

hendur mikið magn viðskiptaupplýsinga. Slíkar upplýsingar séu oft grundvallarforsenda þess að unnt sé að staðfesta hvort brotið hafi verið gegn samkeppnislögum.

Að mati Samkeppnisstofnunar eru hagsmunir Refund á Íslandi ehf. af því að halda upplýsingunum leyndum ríkari en hagsmunir áfrýjanda af því að fá þær í hendur þar sem um viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sé að ræða. Upplýsingar varðandi viðskiptakjör Refund á Íslandi ehf. gagnvart verslunum, í bréfi fyrirtækisins frá 3. desember sl., séu nákvæmar og gefi víðtæka mynd af þeim kjörum sem Refund á Íslandi ehf. bjóði. Bent er á að um sé að ræða fyrirtæki sem á þessum tíma hafi verið að markaðssetja sig. Einnig verði að hafa í huga að áfrýjandi sé eini samkeppnisaðilinn. Síðast en ekki síst verði að líta til þess að sambærilegar upplýsingar um kjör áfrýjanda njóta samkvæmt ákvörðun Samkeppnisstofnunar leyndar. Það myndi skekkja samkeppnisstöðu þessara fyrirtækja verulega á kostnað Refund á Íslandi ehf. ef annar tveggja keppinauta á markaði fengi þessar upplýsingar en hinn ekki. Ef áfrýjandi fengi þessar upplýsingar í hendur væri fyrirtækið komið með tæmandi upplýsingar um kjör á markaðinum.

Samkeppnisstofnun dregur í efa að áfrýjandi þurfi að hafa svo nákvæmar og víðtækar upplýsingar sem hér um ræðir til að geta gætt andmælaréttar síns.

Að mati Samkeppnisstofnunar eru hagsmunir Refund á Íslandi ehf. af því að halda þessum upplýsingum leyndum verulegir. Samkeppnisstofnun telur sig hafa sýnt fram á að skilyrði 17. gr. stjórnslulaga, sbr. einnig 12. (nú 14. gr.) málsmeðferðarreglna samkeppnisyfirvalda, hafi verið uppfyllt í málinu. Þá er bent á að ákvörðun Samkeppnisstofnunar lúti að mjög afmörkuðum hluta bréfsins og telur stofnunin að meðalhófs hafi verið gætt í því hvaða upplýsingum var haldið leyndum.

IV.

Niðurstöður.

Í máli þessu krefst áfrýjandi aðgangs að tilteknum upplýsingum frá upphaflegum kæranda, fyrirtækinu Refund á Íslandi ehf., um viðskiptakjör sem fyrirtækið býður viðskiptamönnum sínum.

Telja verður ljóst að ríkir viðskiptahagsmunir séu tengdir því að upplýsingar af þessu tagi fari leynt. Fáir samkeppnisaðili aðgang að umræddum upplýsingum skapast hættu á að viðskiptastefna fyrirtækisins beri skaða af. Þetta á sérstaklega við á fákeppnismarkaði eins og hér um ræðir.

Á hinn bóginn ber að hafa í huga þá meginreglu samkeppnisréttarins að ekki er unnt að byggja úrlausn máls á upplýsingum sem sá, sem athugun beinist að, hefur ekki átt kost á að kynna sér.

Sé framangreint haft í huga þykja skilyrði 17. gr. stjórnsýslulaga fyrir hendi til þess að synja áfrýjanda um aðgang að hinum umbeðnu upplýsingum, að undanskildum þeim upplýsingum sem fram koma í fylgiskjali merkt nr. 3 með bréfi Refund á Íslandi ehf., dags. 3. desember 2001, og þegar hefur verið heimilaður aðgangur að.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem fram kemur í bréfi stofnunarinnar dags. 10. desember 2001 er staðfest með fyrrgreindum athugasemdum um heimilan aðgang.

Reykjavík, 5. febrúar 2002.

Stefán Már Stefánsson

Erla S. Árnadóttir

Anna Kristín Traustadóttir