

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 17/2002

Hf. Eimskipafélag Íslands

gegn

Samkeppnisstofnun

I.

Með bréfi, dags. 16. október 2002, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag, hefur Óttar Pálsson hdl., f.h. Hf. Eimskipafélags Íslands, hér eftir nefnt Eimskipafélagið, kært ákvörðun Samkeppnisstofnunar, dags. 19. september 2002, um að Samskip hf. eigi aðild að máli sem er til meðferðar hjá stofnuninni í tilefni kæru þess um að Eimskipafélagið hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína í samkeppni við það.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun Samkeppnisstofnunar verði hnekkt.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er þess krafist að málinu verði vísað frá. Að öðrum kosti verði hin kærða ákvörðun staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir að með erindi, dags. 22. ágúst 2002, óskaði Hörður F. Harðarson hrl. f.h. Samskipa hf. eftir því að Samkeppnisstofnun tæki til skoðunar hegðun Eimskipafélagsins á mörkuðum sjóflutninga til og frá Íslandi og hvort ákvæði samkeppnislaga hefðu verið brotin. Með erindi, dags. 10. september 2002, óskaði Samkeppnisstofnun eftir tilteknum upplýsingum og gögnum frá Eimskipafélaginu.

Var afrit erindisins sent lögmanni Samskipa hf. Af því tilefni ritaði Helga M. Óttarsdóttir hdl. Samkeppnisstofnun bréf, dags. 12. september 2002, f.h. Eimskipafélagsins þar sem stofnunin var innt eftir því hvaða sjónarmið væru höfð að leiðarljósi þegar afrit fyrirspurna og erinda væru send til annarra aðila en þau beindust að. Var þess óskað að Eimskipafélaginu yrði, áður en slík erindi væru send til kæranda, gefinn kostur á að tjá sig um hvort óskað væri eftir trúnaði á einhverju af því sem fram kæmi í erindinu.

Þann 19. september 2002 ritaði Samkeppnisstofnun Eimskipafélaginu bréf, þar sem fram kom ákvörðun stofnunarinnar um að Samskip hf. teldust aðilar málsins og ættu því rétt á að kynna sér öll gögn þess.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð Samkeppnisstofnunar barst 5. nóvember 2002 og athugasemdir áfrýjanda 18. nóvember 2002. Voru þær sendar Samkeppnisstofnun sem ekki hefur lagt fram frekari athugasemdir.

Auk þess var kæran, ásamt greinargerð Samkeppnisstofnunar, send Herði F. Harðarsyni hrl. f.h. Samskipa hf. til upplýsingar með bréfi, dags. 8. nóvember 2002.

III.

Áfrýjandi vísar um kærueimild til 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga. Engu skipti þótt hin kærða ákvörðun verði ekki talin stjórnsluákvörðun í skilningi stjórnsluréttar enda geri umrætt ákvæði samkeppnislaga engan greinarmun á slíkum ákvörðunum og formákvörðunum. Máli sínu til stuðnings vísar áfrýjandi til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 17/1997 og álits umboðsmanns Alþingis frá 31. júlí 2002 í máli nr. 3309/2001. Í þessu sambandi leggur áfrýjandi áherslu á að stjórnslulög feli í sér lágmarksreglur um meðferð mála í stjórnslunni og um réttindi aðila stjórnslumáls. Af fyrrgreindu áliti umboðsmanns Alþingis megi auk þess ráða að kærueimildina beri að túlka sjálfstætt og hana beri að skýra rúmt. Séu því skilyrði fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála að taka efnislega afstöðu til kröfu áfrýjanda.

Áfrýjandi bendir á að hugtakið “aðili máls” sé hvorki skilgreint í stjórnslulögum né samkeppnislögum. Í 9. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisfyrivalda segi að þeir sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta eigi aðild að málum fyrir samkeppnisfyrivöldum. Áfrýjandi telur að hér sé engu bætt við það sem

lagt hafi verið til grundvallar í stjórnarsýslurétti en vandinn felist í því að afmarka hvað teljist til lögvarinna hagsmuna. Niðurstaðan ráðist af mati á því hvort Samskip hf. hafi beinna, einstaklegra, verulegra og lögvarinna hagsmuna að gæta. Að auki verði að hafa hagsmuni áfrýjanda í huga.

Áfrýjandi byggir í fyrsta lagi á að Samskip hf. hafi ekki beinna hagsmuna að gæta í málinu þar sem ekki sé skorið úr um ágreining tveggja eða fleiri keppenda á markaðinum.

Í öðru lagi telur áfrýjandi að Samskip hf. hafi ekki einstaklegra hagsmuna að gæta. Félagið hafi ekki hagsmuna að gæta umfram aðra þá sem keppi á markaði sjóflutninga til og frá Íslandi.

Áfrýjandi bendir í þriðja lagi á að Samskip hf. hafi ekki verulegra hagsmuna að gæta í skilningi aðildarhugtaksins. Verði að bera saman hagsmuni Samskipa hf. við hagsmuni áfrýjanda. Verði að telja að málið varði hagsmuni hins síðarnefnda stórkostlega.

Þá leggur áfrýjandi í fjórða lagi áherslu á þann rétt sem aðili máls hefur til að kynna sér gögn. Túlka beri aðildarhugtakið þröngt í ljósi þeirra réttinda sem aðild geti falið í sér. Annað geti leitt til röskunar á samkeppni og leitt til tilefnislausra kvartana í þeim tilgangi að afla sér upplýsinga um samkeppnisaðila.

Í fimmta lagi er bent á að samfara aðild fengju Samskip hf., sem og aðrir keppinautar áfrýjanda, óheftan málskotsrétt til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Sé slík niðurstaða ótæk og í engu samræmi við málsmeðferð samkeppnisyfirvalda eða stjórnvalda yfirleitt.

Loks telur áfrýjandi að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2002 komi í veg fyrir að áfrýjunarnefnd fallist á kröfu kæranda. Aðild kæranda hafi m.a. ekki verið andmælt af hálfu þess aðila sem sætti rannsókn samkeppnisyfirvalda.

IV.

Samkeppnisstofnun telur að áfrýjunarnefnd sé ekki heimilt að kveða upp efnislegan úrskurð í máli þessu. Vísað er til ákvæðis 9. gr. samkeppnislaga og túlkun áfrýjunarnefndar á því, sbr. úrskurður áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/1998.

Þá gefi úrskurður áfrýjunarnefndar í máli nr. 17/1997, sem áfrýjandi vísar til, ekki til kynna rúma túlkun á 9. gr. samkeppnislaga. Hér verði að líta til þess að í tilteknum tilvikum heimili samkeppnislög Samkeppnisstofnun að taka endanlega

stjórnvaldsákvörðun á fyrsta stjórnarsýslustigi og gert sé ráð fyrir því í umræddu ákvæði. Niðurstaða Samkeppnisstofnunar um að Samskip hf. teljist vera aðili máls bindi hvorki enda á málið varðandi meint brot áfrýjanda á 11. gr. samkeppnislaga né felist í henni ákvörðun stofnunarinnar í skilningi 9. gr. samkeppnislaga.

Hvað varðar efnislegan þátt málsins telur Samkeppnisstofnun að skýra beri hugtakið aðili máls rúmt. Er bent á ummæli í greinargerð með frumvarpi til stjórnarsýslulaga og álit umboðsmanns Alþingis um aðildarhugtakið.

Af framkvæmd samkeppnisráðs og áfrýjunarnefndar samkeppnismála megi ráða þá almennu reglu að fyrirtæki, sem kvarti yfir meintum samkeppnishömlum keppinautar, teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta ef málið varði samkeppnishömlur á þeim markaði sem kvartandi starfi á. Er bent á nokkra úrskurði áfrýjunarnefndar í dæmaskyni.

Augljóst sé að Samskip hf. séu aðili málsins. Fyrirtækið hafi í rökstuddri kvörtun haldið því fram að áfrýjandi hafi brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga, brotin hafi beinst gegn Samskipum hf. og átt sér stað á þeim markaði sem fyrirtækið starfi á. Hér sé um að ræða beina og sérstaka hagsmuni í ljósi túlkunar áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Auk þess hafi áfrýjandi yfirburðastöðu á sjóflutningsmarkaði. Samskip hf. séu stærsti keppinauturinn og hafi því augljósa lögvarða hagsmuni af úrslitum málsins.

Samkeppnisstofnun mótmælir því að of rúm túlkun á aðildarhugtakinu geti leitt til þess að Samskip hf. geti fengið aðgang að viðkvæmum viðskiptaupplýsingum áfrýjanda. Aðild Samskipa hf. ráðist af því hvort fyrirtækið sé talið hafa lögvarinna hagsmuna að gæta en ekki hvaða réttindi aðild myndi tryggja fyrirtækinu. Auk þess sé ljóst samkvæmt stjórnarsýslulögum og reglum um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda að aðili eigi ekki rétt á að fá í hendur viðskiptaleyndarmál keppinautar síns.

V.

Niðurstöður.

1.

Með bréfi 22. ágúst 2002 vöktu Samskip hf. (hér eftir einnig nefnd kærandi) athygli Samkeppnisstofnunar á hegðun áfrýjanda á markaði sjóflutninga til og frá Íslandi en hann er samkeppnismarkaður fyrrgreindra fyrirtækja. Töldu Samskip hf. í bréfi sínu að áfrýjandi væri í markaðsráðandi stöðu og hefði misnotað hana m.a. með

óeðlilega lágri verðlagningu í tilvikum þar sem Samskip hf. og aðrir hefðu sóst eftir viðskiptum. Rekstrarlegar forsendur hefðu þar ekki ráðið verðlagningu. Voru hin meintu brot sögð hafa beinst að Samskipum hf. enda hefðu þau átt sér stað á þeim markaði sem fyrirtækið starfaði á. Fram kemur í málsskjölum að Samskip hf. eru stærsti keppinautur áfrýjanda á umræddum markaði.

2.

Með bréfi, dags. 10. september 2002, óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn og athugasemdum áfrýjanda við erindi Samskipa hf. auk þess sem óskað var eftir nánar tilgreindum upplýsingum og gögnum. Í framhaldi af því óskaði áfrýjandi eftir rökstuddri niðurstöðu Samkeppnisstofnunar um hvort Samskip hf. gætu talist aðili málsins. Með svarbréfi Samkeppnisstofnunar 19. september 2002 var áfrýjanda kynnt ávörðun hennar um að Samskip hf. teldust aðili máls þessa og hefur sú ákvörðun áður verið rakin.

3.

Í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga segir að ákvarðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar sæti kærur til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Ákvæði þetta tekur fyrst og fremst til stjórnisýsluákvarðana á fyrsta stjórnisýslustigi sem binda endi á viðkomandi deilumál. Ekki er ágreiningur um að Samkeppnisstofnun hafi verið bær til að taka þá ákvörðun sem áfrýjað hefur verið. Sem áður segir hóf Samkeppnisstofnun aðgerðir í máli þessu með bréfi frá 10. september 2002 til áfrýjanda. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur rétt að líta svo á að í umræddri ákvörðun felist lokaákvörðun að því er varðar aðild Samskipa hf. að málinu. Á þeim grundvelli þykir rétt að beita rúmri skýringu á 9. gr. samkeppnislaga, sbr. einnig 2. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, um áfrýjunarheimild, og taka málið til efnislegrar meðferðar.

4.

Svo sem nánar er rakið í kærur áfrýjanda er hugtakið aðili máls hvorki skilgreint í samkeppnislögum né stjórnisýslulögum. Lögskýringargögn gefa þó til kynna að aðildarhugtakið beri að skýra rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli heldur einnig þá sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta. Í 9. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 922/2001 segir að þeir sem eigi lögvarinna hagsmuna að gæta eigi aðild að málum fyrir samkeppnisyfirvöldum.

Ýmsar meginviðmiðanir eru notaðar bæði í stjórnslurétti og almennu réttarfari til að skilgreina nánar tengsl viðkomandi við sakarefnið. Þær viðmiðanir eru til leiðbeiningar en við beitingu þeirra eru þær þeim takmörkunum háðar að þær eru hvorki glöggar né tæmandi.

5.

Ýmsar heimildir eru tengdar aðild máls samkvæmt samkeppnislögum og stjórnslulögum. Þær mikilvægustu eru að aðili á rétt á að kynna sér gögn málsins og tjá sig um þau áður en ákvörðun er tekin. Í samkeppnismálum hefur og áfrýjunarnefndin viðurkennt málskotsrétt upphaflegs kæranda m.a. þegar samkeppnisyfirvöld hafa ekki orðið við kæru hans, sbr. t.d. mál nr. 2/1998, Sporthöllin gegn samkeppnisráði, og mál nr. 4/2000, World Wide Ísland ehf. gegn samkeppnisráði. Í samkeppnisrétti hefur löggjafinn hins vegar takmarkað aðildarheimildirnar í sumum tilvikum. Á það m.a. við um aðgang að gögnum sem leynt eiga að fara, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála, kafli IV. liður 1, í máli nr. 14/2002, Tal hf. gegn samkeppnisráði. Er slíkur aðgangur enn takmarkaðri þegar um aðild þriðja manns er að ræða en þó þannig að kostur sé á andmælum.

6.

Þegar metin eru tengsl Samskipa hf. við sakarefnið ber að hafa í huga að samkeppnisyfirvöld hafa tekið umrætt mál til rannsóknar m.a. á grundvelli kæru fyrirtækisins. Þar með eru þó tengsl hans við sakarefnið ekki rofin að fullu. Áfrýjunarnefndin lítur svo á að Samskip hf. hafi mikilvægra og sérstakra hagsmuna að gæta varðandi úrslit málsins sem samkeppnisaðili á sama markaði. Því til viðbótar eru rannsóknarhagsmunir tengdir því að kærandinn geti fylgst með máli, tjáð sig um það og stuðlað þannig að því að mál megi upplýsa sem best. Verður í því sambandi að hafa í huga að ætla má að kærandinn sé vel kunnugur eðli viðkomandi samkeppnismarkaðar og geti í krafti þess veitt mikilsverðar upplýsingar.

Með hliðsjón af því sem rakið hefur verið lítur áfrýjunarnefndin svo á að viðurkenna beri aðild Samskipa hf. að máli þessu og ber því að staðfesta hina áfrýjuðu ákvörðun.

Úrskurðarorð:

Hin áfrýjaða ákvörðun Samkeppnisstofnunar, dags. 19. september 2002, er staðfest.

Reykjavík, 23. nóvember 2002

Stefán Már Stefánsson, formaður.

Anna Kristín Traustadóttir

Helgi I. Jónsson