

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 10/2005

Ferðaþjónusta Reykjavíkur ehf.

gegn

samkeppnisráði

I.

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með bréfi, dags. 11. apríl 2005, hefur Ferðaþjónusta Reykjavíkur ehf. kært ákvörðun samkeppnisráðs, sem fram kom í bókun ráðsins á fundi þess hinn 11. mars 2005 og kynnt var fyrirtækinu með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 14. sama mánaðar. Í hinni kærðu ákvörðun féllst samkeppnisráð á að framlengja til 1. október 2005 frest þann er það hafði veitt Reykjavíkurborg til að fara að fyrirmælum ákvörðunar ráðsins nr. 2/2005.

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

Af hálfu samkeppnisráðs er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II. Málavextir

Mál þetta á rætur að rekja til kvörtunar áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar, dags. 6 mars 2003, vegna starfsemi Upplýsingamiðstöðvar ferðamála í Reykjavík sem rekin er af Höfuðborgarstofu Reykjavíkurborgar. Benti áfrýjandi á að upplýsingamiðstöðin nyti fjárframlaga frá Reykjavíkurborg auk styrkja frá ferðamálayfirvöldum og taldi hann hættu á að samkeppnisrekstur miðstöðvarinnar væri niðurgreiddur af öðrum þáttum starfseminnar. Með ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/2005, dags. 18. janúar 2005, komst ráðið að þeirri niðurstöðu að rekstur Höfuðborgarstofu á bókunarþjónustu og ferðasölu á vegum Upplýsingamiðstöðvar ferðamála í Reykjavík hefði skaðleg áhrif á samkeppni í skilningi 1. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Með vísan til d-liðar 5. gr. laganna beindi samkeppnisráð þeim tilmælum til Höfuðborgarstofu að bjóða út rekstur bókunarþjónustunnar. Yrði Höfuðborgarstofa ekki við þessum tilmælum fyrir 1. apríl 2005 mælti samkeppnisráð fyrir um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað á grundvelli 14. gr., sbr. 17. gr. samkeppnislaga, á milli bókunarþjónustu og annarrar samkeppnisstarfsemi Upplýsingamiðstöðvarinnar annars vegar og annarrar starfsemi hennar hins vegar. Kæmi til fjárhagslegs aðskilnaðar skyldi hann fara fram í síðasta lagi 1. júlí 2005.

Samkeppnisstofnun barst þann 3. mars 2005 bréf frá borgarlögmanni þar sem hann óskaði eftir því að frestur til að fara að framangreindri ákvörðun ráðsins yrði framlengdur til 1. október 2005. Því til stuðnings var á það bent að Reykjavíkurborg þyrfti lengri frest til að meta hvort bókunarþjónusta og önnur samkeppnisstarfsemi Upplýsingarmiðstöðvarinnar yrði boðin út eða hvort gripið yrði til fjárhagslegan og stjórnunarlegs aðskilnaðar. Var og vísað til þess að júlí væri háannatími ferðarþjónustunnar. Með bréfi Samkeppnisstofnunar dags. 14. mars 2005 var Reykjavíkurborg tilkynnt að á fundi samkeppnisráðs 11. sama mánaðar hefði það samþykkt bókun þar sem m.a. kom fram að ráðið „fellst á að frestur til að fara að

fyrirmælum ákvörðunar nr. 2/2005 yrði framlengdur til 1. október nk.“ Afrit af bréfinu var sent lögmanni áfrýjanda.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð samkeppnisráðs barst 26. apríl 2005 og athugasemdir áfrýjanda 29. sama mánaðar. Þá var málið sent borgarlögmanni til kynningar og honum gefinn kostur á að skila inn athugasemdum. Bárust athugasemdir frá borgarlögmanni 29. apríl 2005.

III.

Sjónarmið málsaðila

Sjónarmið áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er því fram haldið að samkeppnisráði hafi verið óheimilt að breyta ákvörðun sinni nr. 2/2005 eftir að hún var birt og varð bindandi fyrir aðila málsins, sbr. 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og 19. gr. reglna um málsmeðferð hjá samkeppnisyfirkvöldum nr. 922/2001. Skýrt komi fram í 23. gr. stjórnslulaga að stjórnvaldi sé óheimilt að breyta ákvörðun sinni eftir að hún hafi verið tilkynnt málsaðila, nema einhverjar þær ástæður séu fyrir hendi sem taldar séu upp í VI. kafla laganna. Slíkar ástæður séu ekki fyrir hendi í þessu máli. Ennfremur hafi samkeppnisráði verið skylt að tilkynna áfrýjanda að mál hans væri aftur tekið til meðferðar hjá ráðinu, sbr. 14. gr. laganna, og hefði átt að gefa honum kost á að neyta andmælarétt síns, sbr. 13. gr. laganna. Telur áfrýjandi að á fundi samkeppnisráðs hinn 11. mars 2005 hafi ákvörðun nr. 2/2005 í raun verið breytt og tekin ný ákvörðun. Áfrýjandi fellst ekki á sjónarmið samkeppnisráðs þess efnis að ráðinu hafi verið heimilt að breyta ákvörðuninni með vísan til 24. gr. stjórnslulaga.

Sjónarmið samkeppnisráðs

Af hálfu samkeppnisráðs er vísað til þess að í ákvörðun nr. 2/2005 sé íþyngjandi fyrirmælum beint til Reykavíkurborgar. Ákvörðunin hafi því verið bindandi fyrir Reykjavíkurborg þegar hún hafi verið birt borginni, sbr. 1. mgr. 20. gr. stjórnslulaga. Ákvörðunarorðin leggi hins vegar enga skyldu eða mæli fyrir um rétt til handa áfrýjanda.

Með bréfi borgarlögmanns hafi í raun verið óskað eftir endurupptöku á efni þeirra fyrirmælanna. Almennt sé viðurkennt í stjórnisýslurétti að stjórnvöld hafi víðtæka heimild til að endurupptaka eða breyta íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun. Jafnframt bendir samkeppnisráð á að undir vissum kringumstæðum eigi aðili máls rétt á því að mál sé tekið til meðferðar á ný, sbr. 1. mgr. 24. gr. stjórnisýslulaga.

Samkeppnisráð telur enn fremur að samkeppnisyfirvöldum hafi ekki verið skylt að leita samþykkis eða viðhorfa áfrýjanda áður en umrædd bókun hafi verið samþykkt. Ákvörðun nr. 2/2005 leggi ekki skyldur á hann heldur Reykjavíkurborg. Engu skipti þó áfrýjandi kunni að hafa óbeinna hagsmuna að gæta. Þótt talið verði að áfrýjandi hafi lögvarðra hagsmuna að gæta varðandi umrædda bókun samkeppnisráðs þá telur ráðið andmælarétt hans ekki brotinn þar sem afstaða áfrýjanda til umrædds samkeppnisrekstrar Reykjavíkurborgar og þörf á aðgerðum hafi legið fyrir í gögnum vegna ákvörðunar nr. 2/2005 og því óþarft að leita viðhorfa hans, sbr. 13. gr. stjórnisýslulaga.

IV.

Niðurstaða

Í bréfi borgarlögmanns til Samkeppnisstofnunar, dags. 3. mars 2005, er beiðni um aukinn frest til að verða við fyrirmælum samkeppnisráðs rökstudd með því að forsvarsmenn Reykjavíkurborgar hafi ekki tekið ákvörðun um hvort umrædd starfsemi verði boðin út eða hvort um fjárhagslegan og stjórnunarlegan aðskilnað verði að ræða. Það sé erfitt að meta hvor leiðin verði valin nema fyrir liggi raunhæf dagsetning um aðskilnað en samkvæmt ákvörðunarorðum sé miðað við 1. júlí 2005 hið síðasta sem sé á háannatíma ferðaþjónustunnar.

Að áliti áfrýjunarnefndar samkeppnismála fela þessi sjónarmið ekki í sér efnisleg rök til þess að beita ákvæði 24. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993 um að endurupptaka ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/2005. Þar af leiðandi ber að fella hina kærðu ákvörðun samkeppnisráðs frá 11. mars 2005 úr gildi.

Úrskurðarorð

Ákvörðun samkeppnisráðs frá 11. mars 2005, þess efnis að framlengja til 1. október 2005 frest þann er það hafði veitt Reykjavíkurborg til að fara að fyrirmælum ákvörðunar ráðsins nr. 2/2005, er felld úr gildi.

Reykjavík, 19. maí 2005

Páll Sigurðsson

Anna Kristín Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir