

## Úrskurður

### áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 2/2005

**Sjóvá-Almennar tryggingar hf.**

**gegn**

**samkeppnisráði**

#### I.

#### **Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila**

Með bréfi, dags. 28. janúar 2005, hafa Sjóvá-Almennar tryggingar hf. kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála ákvörðun samkeppnisráðs, sem tekin var í formi bókunar sama dag, um að hafna beiðni félagsins um þriggja mánaða frest á meðferð ráðsins á rannsókn samkeppnisyfirvalda á ætluðu ólögmetu samráði þess, Vátryggingafélags Íslands hf. (VÍS) og Tryggingamiðstöðvarinnar hf. (TM) í tengslum við innleiðingu svokallaðs Cabas-tjónamatskerfis.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að áfrýjunarnefnd samkeppnismála ógildi ákvörðun samkeppnisráðs um frestsynjun og leggi fyrir samkeppnisráð að fresta meðferð málsins í þrjá mánuði. Þá óskar áfrýjandi þess að áfrýjunarnefndin fresti réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar meðan kæra hans sé til meðferðar hjá nefndinni, sbr. 2. mgr. 29. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, þannig að málið verði ekki tekið fyrir á fundi samkeppnisráðs 4. febrúar 2004.

Af hálfu samkeppnisráðs er þessa aðallega krafist að kærðu áfrýjanda verði vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Til vara er þess krafist að kröfum áfrýjanda verði hafnað.

## II.

### Helstu málavextir

Áfrýjandi lýsir málavöxtum svo að samkeppnisyfirvöld hafi frá því í júlí 2002 haft til rannsóknar ætlað ólöglegt samráð hans, VÍS og TM í tengslum við innleiðingu svokallaðs Cabas-tjónamatskerfis. Aðilar málsins hafi verið boðaðir á fund samkeppnisráðs 14. janúar 2005 til að tjá sig munnlega um efni málsins. Daginn áður hafi áfrýjanda borist bréf frá Samkeppnisstofnun þess efnis að VÍS og samkeppnisráð hafi gert sátt í málinu þar sem VÍS gangist við að hafa farið gegn 10. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 við innleiðingu umrædds kerfis. Í framhaldi af sáttinni hafi fyrirhugaðri meðferð málsins hjá samkeppnisráði verið frestað ótiltekið að beiðni áfrýjanda. Segir áfrýjandi að sáttin hafi komi flatt upp á forráðamenn hans sem kannist ekki við að hafa átt í ólöglegu samráði við VÍS eða TM vegna Cabas-kerfisins og liggja jafnvel gögn frammi í málinu sem sýni fram á hið gagnstæða. Við rannsókn samkeppnisyfirvalda í málinu hafi aldrei verið teknar skýrslur af starfsmönnum váttryggingafélaganna, eða a.m.k. ekki af starfsmönnum áfrýjanda. Áfrýjandi telur því nauðsynlegt að teknar verði skýrslur í málinu af þeim starfsmönnum VÍS, sem talið hafi sig hafa átt í ólöglegu samráði við starfsmenn áfrýjanda. Vegna þessa hafi áfrýjandi sent beiðni til samkeppnisráðs 27. janúar 2005 um þriggja mánaða frest á málsmeðferðinni. Í beiðninni komi fram að hann hyggist nýta þennan frest til að höfða sérstakt vitnamál fyrir dómstólum samkvæmt heimild í 77. gr. einkamálalaga nr. 91/1991. Markmið málsins yrði að fá skýrslu fyrir dómi af þeim starfsmönnum VÍS sem hafi fullyrt að þeir hafi átt í ólöglegu samráði við starfsmenn áfrýjanda. Í beiðninni komi jafnframt fram sú skoðun áfrýjanda að það hljóti að vera sameiginlegir hagsmunir allra aðila, og þá sérstaklega samkeppnisráðs sem stjórnvalds, að málið sé upplýst að fullu áður en ákvörðun verði tekin í því og var þar vísað til 10. gr. stjórnsýslulaga. Ætlunin sé síðan að leggja endurrit þeirra skýrslna sem teknar yrðu fyrir héraðsdómi fyrir samkeppnisráð, auk þess sem þær yrðu gagnlegar við áframhaldandi meðferð málsins, ef framhald yrði á því, t.d. þegar kæmi að því að ákveða höfðun dómsmáls vegna þess. Þess hafi verið sérstaklega óskað að ef samkeppnisráð teldi sér sem stjórnvaldi ekki skylt að samþykkja frestbeiðnina yrði ákvörðun um frestssynjun tekin með formlegri ákvörðun samkeppnisráðs. Samkeppnisráð hafi synjaði um frestinn, ekki með ákvörðun, heldur með bókun. Ákvörðunin um frestssynjun hafi verið rökstudd með því að sáttin sem

VÍS hafi gert í málinu væri skýr og engin þörf væri á að afla frekari gagna í málinu varðandi þátt VÍS. Þá hafi verið bent á að aðilar hefðu ítrekað skýrt sjónarmið sín með skriflegum athugasemdum og lagt fram gögn. Ákveðið hafi verið að bjóða áfrýjanda og TM að mæta á fund samkeppnisráðs 4. febrúar 2005 og tjá sig um málið. Að því búnu yrði málið tekið til ákvörðunar.

Fyrir liggur í málinu að samkeppnisráð og TM náðu þann 4. febrúar 2005, þ.e. eftir að máli þetta kom til kasta áfrýjunarnefndarinnar, sátt um málið þar sem félagið viðurkennir að hafa brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga við innleiðingu umrædds tjónamatskerfis og fellst á að ljúka málinu með greiðslu stjórnvaldssektar.

### III.

#### Helstu sjónarmið málsaðila

##### *Sjónarmið áfrýjanda*

Af hálfu áfrýjanda er vísað til þess að samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga sæti ákvarðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar kærur til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Áfrýjandi hafi óskaði sérstaklega eftir því að ef samkeppnisráð hygðist synja um frest þá yrði það gert með formlegri ákvörðun ráðsins. Markmiðið með þeirri ósk hafi verið það að hægt yrði að kæra ákvörðun um frestssynjun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Samkeppnisráð hafi hins vegar tekið ákvörðunina með bókun, en ekki formlegri ákvörðun. Það sé hins vegar ljóst að um stjórnvaldsákvörðun sé að ræða sem sé endanleg og bindandi fyrir áfrýjanda. Með vísan til 26. gr. stjórnslulaga kæri áfrýjandi því ákvörðunina til þess að fá henni breytt þannig að samkeppnisráði beri að veita honum umbeðinn frest á málsmeðferðinni.

Áfrýjandi telur sig hafa mikla hagsmuni af því að fallist verði á frestun málsins. Í málinu hafi verið gerð sátt þar sem VÍS fullyrði að félagið hafi átt í ólögmætu samráði við áfrýjanda vegna innleiðingar Cabas-kerfisins. Þessi sátt gangi þvert gegn fyrri fullyrðingum VÍS í málinu. Þá kannist áfrýjandi ekki við að hafa átt í ólögmætu samráði við VÍS. Eina leið áfrýjanda til að hnekkja þessari sátt VÍS [svo] sé að fá skýrslur af starfsmönnum VÍS sem hafi átt í þessu meinta ólögmæta samráði við áfrýjanda. Jafnframt yrðu teknar skýrslur fyrir dómi af þeim starfsmönnum áfrýjanda

sem hafi komið að innleiðingu Cabas-kerfisins. Ef samkeppnisráð taki ákvörðun í málinu án þess að frekari gögn liggi frammi sé ljóst að niðurstaða ráðsins verði sú að áfrýjandi hafi átt í ólögmetu samráði og muni fá á sig þungar sektir. Bendir áfrýjandi á að stjórnvaldsákvörðun sem feli í sér stjórnvaldssekt sé mjög íþyngjandi. Þessi ákvörðun yrði birt opinberlega og myndi því fela í sér álitshnekki fyrir hann. Áfrýjandi hafi því lögvarða hagsmuni af því að fá þennan frest samþykktan. Ekki verði séð hvaða hag samkeppnisráð sem stjórnvald hafi af því að hafna frestbeiðninni. Þá vísar áfrýjandi til þess að nýtilkomin sátt TM við samkeppnisráð undirstriki þörfina á því að rannsaka málið nánar.

#### *Sjónarmið samkeppnisráðs*

Af hálfu samkeppnisráðs er hvað varðar aðalkröfu ráðsins um frávísun vísað til þess að af úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála leiði að einungis þær ákvarðanir samkeppnisráðs sem bindi enda á mál sæti kæru til nefndarinnar, sbr. úrskurður áfrýjunarnefndar nr. 4/1998: *Páll Björgvinsson gegn Samkeppnisstofnun*. Ennfremur komi fram í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar nr. 17/2002: *Hf. Eimskipafélag Íslands gegn Samkeppnisstofnun* að 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga taki fyrst og fremst til stjórnsluákvörðana á fyrsta stjórnslustigi sem bindi endi á viðkomandi deilumál. Samkeppnisráð telur ljóst að í bókun ráðsins frá 28. janúar 2005 felist ekki lokaákvörðun í máli sem varði ætlað ólögmett samráð áfrýjanda og TM né felst í henni neins konar endir á deilumáli í skilningi 9. gr. samkeppnislaga. Umrædd bókun feli í sér svonefnda formákvörðun sem sæti ekki stjórnslulegri kæru, sbr. meginreglu 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga.

Til stuðnings varakröfu sinni vísar samkeppnisráð til þess að í málinu hafi fyrir Samkeppnisstofnun farið fram vönduð málsmeðferð. Málsaðilar hafa ítrekað komið að skýringum sínum og gögnum ásamt því að hafa fengið að tjá sig skriflega um frumathugun Samkeppnisstofnunar. Jafnframt mun málsaðilum bjóðast að tjá sig munnlega fyrir samkeppnisráði. Mál þetta sé fullrannsakað og að óbreyttu sé ekki þörf á frekari gagnaöflun. Í málinu sé áfrýjandi í raun að óska eftir því að áfrýjunarnefnd samkeppnismála endurskoði framangreint mat samkeppnisráðs varðandi rekstur málsins fyrir ráðinu. Telur ráðið ekki eðlilegt að áfrýjunarnefndin endurskoði, á þessu stigi málsins, þetta mat samkeppnisráðs og fari þannig í raun að

stýra rannsókn á fyrsta stjórnarsýslustigi áður en fyrir liggja efnisleg ákvörðun samkeppnisráðs.

Samkeppnisráð telur engar efnislegar forsendur fyrir því að fallast á kröfu áfrýjanda í málinu. Samkeppnisráð og VÍS hafi gert sátt í þessu máli þar sem VÍS gangist við því að hafa brotið 10. gr. samkeppnislaga eins og nánar sé tilgreint í sáttinni. Þau brot sem VÍS hafi undirgengist að hafa framið sé þau sömu og Samkeppnisstofnun taldi í frumathugun sinni að tryggingafélögin hafi gerst sek um. Með gerð þessarar sáttar sé þætti VÍS í þessu máli lokið. Jafnframt sé nefnd sátt mjög skýr og samkeppnisráð fái því ekki séð að þörf sé á frekari gögnum til að varpa ljósi á viðhorf VÍS til þessa máls eða til þess að skýra frekar þátt VÍS í málinu.

Samkeppnisráð vísar að lokum til þess að ráðið hafi ákveðið að fresta boðuðum fundi sínum þangað til niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála liggja fyrir í þessu máli. Sökum þessa þurfi ekki að fjalla um kröfu áfrýjanda um frestun réttaráhrifa.

#### **IV.**

##### **Niðurstöður**

Í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga segir að ákvarðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar sæti kærur til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Ákvæði þetta tekur fyrst og fremst til stjórnarsýsluákvæðana á fyrsta stjórnarsýslustigi sem binda endi á viðkomandi deilumál, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnarsýslulaga. Hin kærða ákvörðun samkeppnisráðs frá 28. janúar 2005 er ekki endaleg um efni viðkomandi deilumáls og því ekki kæránlega. Af því leiðir að vísa ber máli þessu frá áfrýjunarnefndinni.

##### **Úrskurðarorð:**

Máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 8. febrúar 2005.

Páll Sigurðsson

Brynhildur Benediktsóttir

Lárus L. Blöndal