

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 1/2008

Innes ehf.

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með bréfi, dagsettu 3. janúar 2008, kærði Innes ehf. til áfrýjunarnefndar samkeppnismála þá ákvörðun sem fram kom í bréfi Samkeppniseftirlitsins til fyrirtækisins, dagsettu 6. desember 2007, þess efnis að ekki yrði greint frá nafni eða nöfnum þeirra aðila sem komið hefðu ábendingum á framfæri við Samkeppniseftirlitið um meint brot fyrirtækisins á samkeppnislögum. Með úrskurði áfrýjunarnefndarinnar uppkveðnum 19. febrúar 2008 var kærinni vísað frá á þeim grunni að umrædd ákvörðun væri ekki kæránleg. Vísaði nefndin m.a. til þess að ákvæði 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 tæki fyrst og fremst til stjórnsluákvæðana sem bindi enda á viðkomandi deilumál.

Áfrýjandi sendi umboðsmanni Alþingis kvörtun vegna úrskurðarins. Með bréfi umboðsmanns til áfrýjunarnefndarinnar, dagsettu 19. maí 2008, óskaði hann eftir tilteknum skýringum nefndarinnar í málinu. Jafnframt tók umboðsmaður fram að teldi

áfrýjunarnefndin rétt að taka á ný til afgreiðslu og úrskurðar kæru áfrýjanda væri ekki þörf á að svara sérstaklega fyrirspurnum hans að öðru leyti en að senda honum tilkynningu þar um ásamt afriti af tilkynningu til félagsins eða eftir atvikum lögmannsins fyrir þess hönd um að málið hafi verið endurupptekið og þá eftir atvikum um að því gæfist kostur á að koma á framfæri við áfrýjunarnefndina frekari athugasemdum, gögnum og sjónarmiðum af því tilefni. Með bréfi áfrýjunarnefndarinnar, dagsettu 9. júní 2008, var umboðsmanni tilkynnt að nefndin teldi rétt að taka aftur til afgreiðslu og úrskurðar kæru áfrýjanda. Var áfrýjanda og Samkeppniseftirlitinu send tilkynning þar að lútandi.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og áfrýjanda verði veittar upplýsingar um nafn eða nöfn þeirra aðila sem komið hafa ábendingum á framfæri við Samkeppniseftirlitið um meint brot fyrirtækisins á samkeppnislögum.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er þess krafist að staðfest verði höfnun eftirlitsins á kröfu áfrýjanda um aðgang að upplýsingum um nafn/nöfn þeirra aðila sem komið hafa ábendingum á framfæri við eftirlitið. Jafnframt vekur Samkeppniseftirlitið athygli á því að séu ákvæði 15. og 19. gr. stjórnisýslulaga talin eiga við í málinu hafi kærufrestir samkvæmt ákvæði 2. mgr. 19. gr. stjórnisýslulaga runnið út. Eigi það að leiða til frávísunar málsins.

II.

Helstu málavextir

Í tilefni af ábendingum sem fram komu í fjölmiðlum um hugsanleg brot á samkeppnislögum hjá fyrirtækjum sem starfa á matvörumarkaði, birti Samkeppniseftirlitið fréttatilkynningu þann 1. nóvember 2007, þar sem þeir sem töldu sig hafa upplýsingar um brot á samkeppnislögum voru hvattir til þess að koma þeim upplýsingum á framfæri beint við eftirlitið. Bárust Samkeppniseftirlitinu upplýsingar frá einstaklingum og fyrirtækjum sem teknar voru til frekari skoðunar. Fékk eftirlitið húsleitarheimild hjá Héraðsdómi Reykjavíkur til að gera leit hjá áfrýjanda og öðrum fyrirtækjum. Með bréfi, dagsettu 21. nóvember 2007, óskaði áfrýjandi m.a. eftir

upplýsingum um ábendingar sem höfðu borist Samkeppniseftirlitinu vegna þessarar rannsóknar. Þeirri kröfu hafnaði Samkeppniseftirlitið. Þá ákvörðun kærði áfrýjandi, eins og áður hefur verið getið, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem vísaði kærinni frá með úrskurði 19. febrúar 2008.

Endurupptökumál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð áfrýjanda barst 23. júní 2008, greinargerð Samkeppniseftirlitsins 10. júlí 2008, athugasemdir áfrýjanda 21. júlí 2008 og svör Samkeppniseftirlitsins 24. júlí 2008.

Meðferð máls þessa hefur tafist nokkuð vegna sumarleyfa.

III.

Helstu málsástæður málsaðila

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er vísað til rökstuðnings sem fram kemur í kæru hans til nefndarinnar í málinu, dagsettri 3. janúar 2008 og athugasemdum hans við greinargerð Samkeppniseftirlitsins, dagsettum 25. sama mánaðar. Áfrýjandi fellst ekki á það sjónarmið Samkeppniseftirlitsins að ábendingar sem því berist séu ekki hluti af gögnum málsins þar sem þær verði ekki notaðar við ákvörðun í máli til að sýna fram á sekt viðkomandi fyrirtækis. Áfrýjandi telur það einu gilda hvort gögn sem stjórnvald afli undir rekstri málsins séu notuð gegn aðila þess eða ekki. Þá bendir hann á að gögnin hafi í raun þegar verið notuð gegn honum en í húsleitarbeiðni Samkeppniseftirlitsins til héraðsdóms sé orðrétt vitnað til ábendinga sem eftirlitinu hafi borist.

Af hálfu áfrýjanda er einnig tekið fram að kærufrestur samkvæmt 2. mgr. 9. gr. samkeppnislaga sé fjórar vikur. Af ákvæðinu verði ekki annað ráðið en að um sé að ræða allar kærانlegar ákvarðanir. Þar sem engin afstaða sé tekin til þess í lögnum hvort skemmri kærufrestur eigi að gilda um kæru þar sem krafist sé aðgangs að gögnum gildi fjögurra vikna fresturinn. Þá vísar áfrýjandi til þess að honum hafi ekki verið leiðbeint

um kærufrest í bréfi Samkeppniseftirlitsins dagsettu 6. desember 2007. Geti sá stutti kærufrestur sem kveðið sé um á í 2. mgr. 19. gr. stjórnssýslulaga því ekki komið í veg fyrir að kæra hans verði tekin til efnismeðferðar. Áfrýjandi mótmælir því sjónarmiði Samkeppniseftirlitsins að leiðbeiningarskylda um kærufrest sé takmörkuð þar sem hann hafi notið aðstoðar lögmanns og telur það ekki fá stuðning í álitum umboðsmanns Alþingis. Þá hafi Samkeppniseftirlitið í fyrri ákvörðunum sínum leiðbeint um kærufresti. Telur áfrýjandi að með hliðsjón af því að Samkeppniseftirlitið hafi ekki leiðbeint um kærufrestinn sé afsakanlegt að kæra hans hafi ekki borist innan kærufrests, sbr. 1. mgr. 28. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993. Loks bendir áfrýjandi á að þar sem áfrýjunarnefndin hafi ákveðið að endurupptaka mál hans, geti hún ekki eftir slíka endurupptöku vísað erindi hans frá á þeim forsendum að kæra hans í upphaflega málinu hafi ekki borist innan kærufrests.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er vísað til greinargerðar þess til áfrýjunarnefndarinnar, dagsettrar 18. janúar 2008, sem og til svara þess við athugasemdum áfrýjanda, dagsettum 4. febrúar 2008. Áréttar eftirlitið sérstaklega að upplýsingar um nöfn þeirra sem fram komi með ábendingar séu ekki gögn málsins í skilningi 15. gr. stjórnssýslulaga. Jafnvel þótt talið yrði að upplýsingar um þá sem veiti ábendingar séu gögn geti ekki komið til álita að Samkeppniseftirlitinu verði gert skylt að veita slíkar upplýsingar. Bendir Samkeppniseftirlitið á mikilvægi ábendinga sem aðferðar til þess að upplýsa samkeppnislagaþrot sem og mikilvægi þess að það geti haldið úti skilvirku ábendingakerfi.

Samkeppniseftirlitið mótmælir því sjónarmiði áfrýjanda að nefndar ábendingar hafi í raun þegar verið notuð gegn honum þar sem húsleitarúrskurður hafi m.a. byggt á þeim. Vísar eftirlitið til þess að ekki verði fjallað um lögmati húsleitar í hefðbundnu stjórnssýslumáli. Þá hafi áfrýjanda verið afhent sömu gögn og viðkomandi dómara hafi verið afhent. Ábending sem leiði til húsleitar verði ekki sjálfkrafa gagn í því máli sem hefjist eftir leitina heldur hljóti þau gögn sem finnast við hana að móta grundvöll stjórnssýslumálsins.

Samkeppniseftirlitið bendir á að ef ákvæði 15. og 19. gr. stjórnslulaga verði talin eiga við liggi fyrir að kærufrestur samkvæmt ákvæði 2. mgr. 19. gr. laganna sé liðinn. Leiði það til frávísunar málsins þar sem samkvæmt ákvæðinu þurfi kæra um synjun stjórnvalds á aðgangi málsaðila að gögnum að berast innan 14 daga eftir að aðili máls móttaki ákvörðun sem falli undir framangreint ákvæði, sbr. 8. gr. stjórnslulaga. Hvað varðar sjónarmið áfrýjanda um leiðbeiningarskyldu Samkeppniseftirlitsins þá vísar það til þess að á eftirlitinu hvíli leiðbeiningarskylda gagnvart aðila máls, sbr. ákvæði 7. gr. stjórnslulaga, en hún eigi ekki við þegar lögmaður sé umboðsmaður aðila máls.

IV.

Niðurstaða

Máli þessu var vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála með úrskurði nefndarinnar frá 19. febrúar 2008. Áfrýjandi kvartaði til umboðsmanns Alþingis vegna þessa úrskurðar með bréfi 31. mars 2008. Laut kvörtunin að því að áfrýjunarnefndinni hefði borið að taka efnislega afstöðu til kæru félagsins.

Áður er getið bréfs umboðsmanns Alþingis til nefndarinnar frá 19. maí 2008 þar sem óskað var eftir tilteknum skýringum áfrýjunarnefndarinnar en teldi nefndin rétt að taka málið fyrir á ný til afgreiðslu og úrskurðar þyrfti þó ekki að svara sérstaklega umræddum fyrirspurnum. Áfrýjunarnefndin varð við síðastnefndu tilmælunum og tók málið fyrir að nýju með bréfi 9. júní 2008. Sætir umrætt úrskurðarefni nú því nýrri skoðun.

Fyrri úrskurður áfrýjunarnefndarinnar var einkum á því byggður að ákvæði 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga um að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins skuli sæta kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála tækju fyrst og fremst til stjórnsluákvarðana sem bindu enda á viðkomandi deilumál og að frá því yrði ekki vikið nema nauðsynlegt þætti fyrir meðferð þess máls sem til skoðunar væri. Síðargreind sjónarmið þóttu þó ekki eiga við í málinu.

Í 19. gr. stjórnsýslulaga, sem hér kemur einnig til skoðunar, segir svo:

Ákvörðun stjórnvalds um að synja málsaðila um aðgang að gögnum máls eða takmarka hann að nokkru leyti skal tilkynnt aðila og rökstudd í samræmi við V. kafla laga þessara.

Kæra má synjun eða takmörkun til þess stjórnvalds sem ákvörðun í málinu verður kærð til. Kæra skal borin fram innan 14 daga frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina.

Með orðunum „aðgang að gögnum máls“ telst hér átt við þau gögn sem aflað hefur verið og byggt er á við endanlega ákvörðun í viðkomandi samkeppnismáli. Sömu gögn koma til skoðunar sé málið kært til áfrýjunarnefndarinnar. Af því leiðir að ábendingar og skyld atriði sem Samkeppniseftirlitið fær vitneskju um í starfsemi sinni og hyggst ekki byggja á eða hafa ekki þýðingu fyrir sakarefnið teljast ekki til gagna málsins í samkeppnislegu tilliti. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur að síðastgreind sjónarmið eigi einmitt við um þær upplýsingar sem áfrýjandi krefst aðgangs að í máli þessu.

Niðurstaða endurupptökumáls þessa er því sú að fyrri úrskurður áfrýjunarnefndarinnar frá 19. febrúar 2008 stendur óhaggaður.

Úrskurðarorð:

Úrskurður áfrýjunarnefndarinnar frá 19. febrúar 2008 skal standa óhaggaður.

Reykjavík, 27. ágúst 2008

Stefán Már Stefánsson

Anna Kristín Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir