

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

úrskurður í máli nr. 2/2011

Eimskip Íslands ehf.

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Með kæru, dagsettri 19. apríl 2011, hefur Eimskip Íslands ehf. (hér eftir nefnt áfrýjandi) kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 28. febrúar 2011 til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í hinni kærðu ákvörðun hafnaði Samkeppniseftirlitið að taka kvörtun áfrýjanda til efnislegrar meðferðar.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála taldi vafa leika á því hvort kæra áfrýjanda hefði borist nefndinni innan kærufrests samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og var það atriði tekið til úrskurðar sérstaklega.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að málið verði tekið til efnislegrar meðferðar. Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er þess krafist að kæru áfrýjanda verði vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins varðandi þennan þátt málsins barst 4. maí 2011. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðinni bárust 12. maí 2011 en Samkeppniseftirlitið taldi ekki þörf á að koma með frekari athugasemdir í málinu.

Uppkvaðning úrskurðarins hefur dregist vegna anna nefndarmanna.

II.

Málavextir eru þeir að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, dagsett 28. febrúar 2011, barst áfrýjanda 1. mars 2011. Í ákvörðuninni hafnaði Samkeppniseftirlitið að taka

kvörtun áfrýjanda, sem barst eftirlitinu þann 14. júlí 2010, til efnislegrar meðferðar. Áfrýjandi taldi skýringar Samkeppniseftirlitsins ófullnægjandi og óskaði eftir rökstuðningi fyrir því hvers vegna ekki hefði verið tekin afstaða til kvörtunarefnisins í bréf dagsettu 15. mars 2011. Samkeppniseftirlitið svaraði beiðni áfrýjanda um rökstuðning í bréfi dagsettu 4. apríl 2011 sem barst áfrýjanda þann 5. apríl 2011. Þar kom fram það mat eftirlitsins að fullnægjandi rökstuðningur hefði komið fram í ákvörðun þess frá 28. febrúar sl. Kæra áfrýjanda, dagsett 19. apríl 2011, barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála sama dag.

III.

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er vísað til 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga þar sem kveðið sé á um fjögurra vikna kærufrest og 3. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga um upphaf kærufrests þegar óskað sé rökstuðnings samkvæmt 21. gr. stjórnsýslulaga. Samkvæmt 3. mgr. 27. gr. stjórnsýslulaga hefjist kærufrestur ekki fyrr en rökstuðningur hafi verið tilkynntur málsaðila en Samkeppniseftirlitið hafi svarað beiðni kæranda um rökstuðning með bréfi dagsettu 4. apríl 2011 sem hafi borist áfrýjanda daginn eftir. Kæra áfrýjanda hafi borist áfrýjunarnefndinni þann 19. apríl s.á. og kæra því innan kærufrests.

Áfrýjandi byggir á því að þar sem sérstökum reglum um málsmeðferð stjórnvalda sleppi þá gildi ákvæði stjórnsýslulaga. Þar sem ekki sé í samkeppnislögum kveðið á um réttaráhrif þess að óskað sé eftir rökstuðningi fyrir stjórnvaldsákvörðun gildi almennu ákvæði stjórnsýslulaganna um það, bæði hvað varði heimild til að óska eftir rökstuðningi og um að kærufrestur teljist þá frá þeim tíma sem rökstuðningur hafi verið tilkynntur aðila.

Áfrýjandi byggir einnig á því að rökstuðningur í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins hafi ekki verið fullnægjandi og hann hafi átt rétt á því að óska eftir frekari skýringum frá eftirlitinu til að geta metið framhald málsins.

Þá telur áfrýjandi að þar sem Samkeppniseftirlitið hafi talið rökstuðninginn óþarfan hafi því borið að hraða afgreiðslu beiðninnar og gæta þess að réttarspjöll yrðu ekki af drætti á svári. Það hafi það ekki gert heldur svarað þremur vikum eftir að beiðnin barst og þá hafi kærufrestur sá, sem eftirlitið heldur fram og telur að miða eigi við, verið liðinn.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Að hálfu Samkeppniseftirlitsins er byggt á því að kæra áfrýjanda hafi ekki borist áfrýjunarnefnd samkeppnismála innan kærufrests skv. 9. gr. samkeppnislaga og því beri að vísa kæru áfrýjanda frá áfrýjunarnefndinni.

Samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga skuli skrifleg kæra berast áfrýjunarnefnd samkeppnismála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina. Ekki sé kveðið á um viðmið um upphaf kærufrests í samkeppnislögum og beri því að fylgja almennum reglum um kærufrest í 1. mgr. 8. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 5/2001: *Hönnun hf. gegn samkeppnisráði*. Í ákvæðinu segi að þar sem kveðið sé á um frest í lögum teljist sá dagur, sem fresturinn er talinn frá, ekki með í frestinum. Samkvæmt þessu hófst kærufrestur í máli því sem hér er til umræðu næsta dag eftir móttöku ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins, þ.e. 2. mars 2011.

Samkeppniseftirlitið bendir á að það komi fram með skýrum hætti í 9. gr. samkeppnislaga að kæra skuli berast innan fjögurra vikna frá því að aðila var tilkynnt um ákvörðunina. Um túlkun greinarinnar vísar eftirlitið til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 5/2008 sem sé í samræmi við eldri úrskurði nefndarinnar, sbr. t.d. úrskurð í máli nr. 2/2003. Af þessu leiði að áfrýjandi geti ekki stuðst við ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga þar sem það almenna ákvæði geti ekki haggað sérreglu samkeppnislaga. Þar fyrir utan gæti ákvæði 3. mgr. 27. gr. stjórnarsýslulaga ekki átt við í þessu máli þar sem nægjanlegur rökstuðningur hafi fylgt hinni kærðu ákvörðun, sbr. 1. mgr. 21. gr. stjórnarsýslulaga.

V.

Niðurstaða

1.

Í málinu liggur fyrir að þann 28. febrúar 2011 hafnaði Samkeppniseftirlitið að taka erindi áfrýjanda til meðferðar. Tilgreindar voru þrjár forsendur fyrir þessu í bréfi eftirlitsins: Í fyrsta lagi að eftirlitið teldi Samskip hf. ekki hafa verið í markaðsráðandi stöðu og því ætti 11. gr. samkeppnislaga ekki við um hina meintu háttsemi, í öðru lagi að Samkeppniseftirlitið hefði ákveðið að nýta sér rétt sinn til að forgangsraða erindum sem til þess beindust og í þriðja lagi að framsetning erindisins væri með þeim hætti að það væri vart tækt til efnismeðferðar sökum áskilnaðar um trúnað o.fl. Í þessu bréfi Samkeppniseftirlitsins var tilgreindur 4. vikna kærufrestur í samræmi við ákvæðin í 9. gr. samkeppnislaga. Jafnframt var í bréfi eftirlitsins vísað til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2008 sem og ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins í máli nr. 46/2009 sem vörðuðu það meginatriði málsins, hver væri í markaðsráðandi stöðu í sjóflutningum til og frá Íslandi.

2.

Samkvæmt 3. mgr. 14. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 er aðila stjórnslumáls heimilað að bera fram beiðni um rökstuðning fyrir ákvörðun innan 14 daga frá tilkynningu um ákvörðun. Í bréfi sínu 15. mars 2011 til Samkeppniseftirlitsins vísaði áfrýjandi til þess ákvæðis og óskaði eftir frekari rökstuðningi fyrir því að Samskip „sé ekki markaðsráðandi á markaðnum fyrir sjóflutning milli Íslands og Evrópu“. Samkeppniseftirlitið sinnti þessu erindi ekki fyrr en að upphaflegum kærufresti liðnum, þ.e. þann 4. apríl 2011 og þá þannig að ekki væri talin ástæða til frekari rökstuðnings en áður hafði verið veittur. Ekki eru komnar fram skýringar á því hvers vegna ekki var hægt að upplýsa um þá afstöðu eftirlitsins fyrr sem hefði þó verið ástæða til að gera. Þessi atvik hafa þó ekki áhrif á niðurstöðu máls þessa.

3.

Aðilar deila í meginatriðum um það hvort ákvæði samkeppnislaga um kærufresti séu tæmandi og hvort hægt sé að lengja þann 4. vikna frest sem kveðið er á um í 9. gr. samkeppnislaga með því að vísa til sérstakra ákvæða 21. gr. stjórnsýslulaga um framlengingu kærufrests ef óskað er eftir rökstuðningi fyrir stjórnsýsluákvörðun.

Að mati áfrýjunarnefndarinnar er ljóst að upphafleg ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að hafna erindi áfrýjanda var rökstudd í skilningi stjórnsýslu- og samkeppnisréttar. Bréf áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins þann 15. mars 2011, þar sem óskað var eftir frekari rökstuðningi ber þess merki að áfrýjandi var ekki sáttur við rökstuðning eftirlitsins og andmælti honum sem ófullnægjandi og efnislega röngum.

Áfrýjunarnefndin telur að ákvæði um framlengingu kærufrests vegna beiðni um rökstuðning fyrir stjórnsýsluákvörðun geti eingöngu komið til skoðunar ef upphafleg ákvörðun var lítt eða ekkert rökstudd. Við þær aðstæður á aðili óhægt um vik að gagnrýna þær forsendur sem ákvörðun byggir á með fullnægjandi hætti í kæru til æðra stjórnsýslustigs.

Ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins eru þó alla jafna rökstuddar og var svo í því tilviki sem hér um ræðir. Verður ekki talið að áfrýjanda hafi verið nokkur vandi á höndum að kæra upphaflegu ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 28. febrúar 2011 enda voru þar greindar ákvörðunarástæður eftirlitsins fyrir að hafna erindi hans. Þótt áfrýjandi kysi að efna til frekari rökræðna um þær forsendur með bréfi sínu þann 15. mars 2011 getur það ekki leitt til þess að ákvæðin í 3. mgr. 21. gr. stjórnsýslulaga um framlengingu kærufrests komi til frekari skoðunar. Ber því af þessum sökum að vísa kæru áfrýjanda frá áfrýjunarnefndinni enda er óumdeilt að hún barst of seint miðað við ákvörðun Samkeppniseftirlitsins sem birt var áfrýjanda þann 1. mars 2011.

Áfrýjunarnefndin tekur fram að hún telji ekki ástæðu til að verða við beiðni áfrýjanda um að farið verði með mál þetta sem trúnaðarmál.

Úrskurðarorð:

Kæru áfrýjanda er vísað frá áfrýjunarnefndinni.

Reykjavík 21. júní 2011.

Jóhannes Karl Sveinsson

Stefán Már Stefánsson

Anna Kristín Traustadóttir

Rétt endurrit staðfestir: