

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 2/2025

Samtök fyrirtækja í veitingarekstri

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hinar kærðu ákvarðanir og kröfur málsaðila

- Með kæru 25. júní 2025 hafa Samtök fyrirtækja í veitingarekstri (hér eftir nefnd áfrýjandi) kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála annars vegar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 11. júní 2025 nr. 21/2025 um að leggja dagsektir á áfrýjanda vegna brots gegn 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og hins vegar ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 18. júní 2025 þar sem synjað var beiðni áfrýjanda um afhendingu gagna að undanskildum tilteknum skjölum. Báðar ákvarðanirnar tengjast yfirstandandi rannsókn Samkeppniseftirlitsins á mögulegu ólögsmætu samráði í tengslum við starfsemi áfrýjanda.
- Áfrýjandi krefst þess að hinar kærðu ákvarðanir verði felldar úr gildi. Hvað varðar ákvörðun um álagningu dagsekta er þess krafist til vara að fjárhæð þeirra verði lækkuð verulega. Til þrautavara krefst áfrýjandi þess að dagsektir verði felldar niður, verði staðfest niðurstaða um brot gegn 19. gr. samkeppnislaga. Hvað varðar ákvörðun um synjun á aðgangi að gögnum er þess krafist að áfrýjanda verði veittur aðgangur að umbeðnum gögnum. Að því frágengnu krefst áfrýjandi þess að Samkeppniseftirlitinu verði gert að afhenda honum lista yfir gögn málsins og í kjölfarið taka afstöðu til afhendingar á hverju og einu gagni, á grundvelli beiðni áfrýjanda.

3. Samkeppniseftirlitið krefst þess að fyrrnefnd ákvörðun 11. júní 2025 nr. 21/2025 verði staðfest. Þá krefst Samkeppniseftirlitið þess að hafnað verði kröfu áfrýjanda um aðgang að gögnum sem afhent voru Samkeppniseftirlitinu samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga 15. og 27. apríl og 19. maí 2025.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

4. Hinn 14. mars 2025 barst Samkeppniseftirlitinu kvörtun Alþýðusambands Íslands (ASÍ), Eflingar og Starfsgreinasambands Íslands (SGS) vegna ætlaðs „ólögmæts verðsamráðs fyrirtækja á veitingamarkaði og ólögmæts verðsamráðs innan Samtaka fyrirtækja á veitingamarkaði“. Í kvörtuninni er á því byggt að gerð áfrýjanda og aðildarfyrirtækja á einhliða kjarasamningi við „gervistettarfélagið“ Virðingu um launakjör á veitingamarkaði hafi farið gegn 10. og 12. gr. samkeppnislaga.
5. Samkeppniseftirlitið ákvað að taka kvörtun ASÍ, Eflingar og SGS til formlegrar rannsóknar og var áfrýjanda tilkynnt um upphaf hennar með bréfi 31. mars 2025. Í bréfinu óskaði Samkeppniseftirlitið eftir nánar tilteknum gögnum frá áfrýjanda með vísan til 19. gr. samkeppnislaga og var áfrýjanda veittur frestur til 16. apríl 2025 til að afhenda umbeðin gögn og tjá sig um kvörtun stéttarfélaganna. Sá frestur var síðar framlengdur til 2. maí 2025. Samhliða var send upplýsingabeiðni til Virðingar. ASÍ, Eflingu og SGS var tilkynnt um framangreint 1. apríl 2025 og var þeim meðal annars sent afrit af fyrrgreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins til áfrýjanda.
6. Tiltekin aðildarfyrirtæki áfrýjanda og Virðing afhentu Samkeppniseftirlitinu gögn 15. og 27. apríl og 19. maí 2025 á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Á hinn bóginn neitaði áfrýjandi að verða við fyrrnefndri upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins með vísan til röksemda sem hann rakti í bréfi til stofnunarinnar 2. maí 2025, þar sem hann krafðist þess jafnframt að málið yrði fellt niður og að fyrrnefndir kvartendur myndu ekki njóta aðilastöðu við rannsókn málsins. Samkeppniseftirlitið ítrekaði upplýsingabeiðni gagnvart áfrýjanda með bréfi 27. maí 2025 og skoraði á hann að afhenda umbeðin gögn. Í bréfi til Samkeppniseftirlitsins 4. júní 2025 hafnaði áfrýjandi á nýjan leik að afhenda gögnin. Með hinni kærðu ákvörðun 11. júní 2025 var komist að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi hefði brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga með framangreindu móti og var honum því gert að

greiða dagsektir að fjárhæð 1.000.000 krónur á dag samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga þar til umbeðin gögn væru afhent Samkeppniseftirlitinu.

7. Í áðurnefndu bréfi áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins 4. júní 2025 gerði hann jafnframt kröfu um aðgang að öllum gögnum viðkomandi máls og ítrekaði hann þá kröfu með tölvupóstum í kjölfarið. Með bréfi Samkeppniseftirlitsins 18. júní 2025 voru áfrýjanda afhent samskipti stofnunarinnar við kvartendur 1. apríl, 27. maí og 12. júní 2025. Einnig fékk áfrýjandi afhent bréf með sjónarmiðum Virðingar 6. maí 2025 og bréf tveggja aðildarfyrirtækja áfrýjanda sem bárust stofnuninni 27. apríl 2025. Í fyrrgreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins var jafnframt vísað til þess að stofnunin hefði á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga mótttekið frekari gögn frá Virðingu 15. apríl 2025 og frá tveimur aðildarfyrirtækjum áfrýjanda 27. apríl og 19. maí sama ár. Samkeppniseftirlitið ynni að skoðun þessara gagna en ekki hefði verið tekin afstaða til afhendingar þeirra né hvort eða hver þeirra yrðu að málsgögnum eða hvort í þeim kæmu fram trúnaðarupplýsingar. Þá var bent á að rannsóknarhagsmunir gætu komið í veg fyrir afhendingu gagna á upphafsstigi máls og að áfrýjandi hefði ekki farið að skyldu sinni samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga og afhent umbeðin gögn. Þar af leiðandi gæti stofnunin ekki lagt heildarmat á hvort rannsóknarhagsmunir kölluðu á tímabundna takmörkun á aðgangi áfrýjanda að gögnum.
8. Með tölvupósti áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins 18. júní 2025 var óskað eftir aðgangi að yfirlýsingum stjórnarmanna Virðingar á fylgiskjali nr. 4 með bréfi Virðingar 6. maí 2025 og að sjónarmiðum Virðingar 15. apríl 2025. Samkeppniseftirlitið afhenti áfrýjanda bréf Virðingar sem barst stofnuninni 15. apríl 2025. Þá var ítrekað að Samkeppniseftirlitið væri ekki í aðstöðu að svo stöddu til að taka afstöðu til aðgangs áfrýjanda að gögnum sem hefðu verið afhent á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga með vísan til fyrri sjónarmiða. Varðandi beiðni áfrýjanda um afhendingu á yfirlýsingum stjórnarmanna Virðingar þá vísaði Samkeppniseftirlitið til þess að Virðing hefði afhent yfirlýsingarnar að eigin frumkvæði með bréfi 6. maí 2025 og hefði Samkeppniseftirlitið í kjölfar þess reynt að hafa samband við Virðingu til þess að kanna hvort gerðar væru athugasemdir við afhendingu þeirra, en engin viðbrögð fengið. Með tölvupósti Samkeppniseftirlitsins til áfrýjanda 27. júní 2025 var upplýst að lokafrestur Virðingar til að láta í ljós afstöðu sína til afhendingar á umræddum yfirlýsingum hefði liðið án viðbragða og gæti áfrýjandi því nálgast afrit þeirra hjá Samkeppniseftirlitinu.

III

Málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni

9. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst 4. júlí 2025. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðina bárust 11. júlí 2025. Viðbótarathugasemdir Samkeppniseftirlitsins bárust 15. júlí 2025. ASÍ, Eflingu og SGS var gefinn kostur á að koma á framfæri sjónarmiðum sínum í málinu, sem þau gerðu með erindi 23. júlí 2025.
10. Þess skal getið að skipunartíma nefndarmanna í áfrýjunarnefnd samkeppnismála lauk 5. ágúst 2025 þegar meðferð máls þessa var ólokið. Hinn 28. ágúst 2025 skipaði atvinnuvegaráðherra aðal- og varamenn í áfrýjunarnefndina til fjögurra ára í samræmi við tilnefningar Hæstaréttar. Var Katrín Ólafsdóttir skipuð aðalmaður í áfrýjunarnefndinni í stað Önnu Kristínar Traustadóttur og tók sú fyrrnefnda þátt í meðferð málsins frá þeim tíma en hin síðarnefnda fram að því. Aðrir nefndarmenn sem standa að úrskurði þessum tóku þátt í meðferð málsins frá upphafi.

IV

Röksemdir málsaðila

Helstu málsástæður áfrýjanda

11. Áfrýjandi byggir aðallega á því að rannsókn Samkeppniseftirlitsins sem liggi til grundvallar upplýsingabeidni þess 31. mars 2025 og hinni kærðu ákvörðun um álagningu dagsektar skorti lagastoð. Kvörtun stéttarfélaganna og rannsókn Samkeppniseftirlitsins hafi beinst að gerð kjarasamnings milli áfrýjanda og Virðingar stéttarfélags. Áfrýjandi stundi ekki atvinnustarfsemi í skilningi 1. mgr. 4. gr. samkeppnislaga og falli því utan gildissviðs þeirra. Jafnframt hafi aðildarfyrirtæki áfrýjanda ekki tekið þátt í gerð kjarasamningsins. Hingað til hafi Samkeppniseftirlitið ekki talið að starfsemi stéttarfélaga falli undir gildissvið samkeppnislaga, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 22/1995. Að lágmarki liggi fyrir að þessi tiltekni þáttur í ætlaðri atvinnustarfsemi áfrýjanda eða aðildarfyrirtækja hans, sem lúti að aðdraganda og gerð kjarasamnings, sé undanþeginn gildissviði samkeppnislaga, en samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laganna taki ákvæði þeirra ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.
12. Áfrýjandi byggir á því að um lögmætan kjarasamning sé að ræða, sem sé afurð sameiginlegra viðræðna atvinnurekenda og lögmætra samtaka starfsmanna og sem bæti

kjör launþega, sbr. tilvísun Samkeppniseftirlitsins til dóms EFTA-dómstólsins í máli E-14/15 (Holship). Nýstofnuð samtök launþega og samtök atvinnurekenda hafi staðið að viðræðunum. Ekki hafi átt sér stað bein samskipti atvinnurekenda við tiltekna einstaklinga og hafi launþegar átt val um hvort þeir störfuðu samkvæmt kjarasamningnum með því að óska þess sérstaklega og vera félagsmenn í Virðingu. Tilgangur samnings áfrýjanda og Virðingar sé að hækka launataxta umfram það sem áður var og tryggja betri kjör fastra starfsmanna, sem með samningum Eflingar og Samtaka atvinnulífsins (SA) hafi hingað til verið haldið niðri á kostnað lausráðinna starfsmanna. Þær breytingar sem felist í samningi áfrýjanda og Virðingar séu sambærilegar og gerðar hafi verið með nýlegum samningi MATVÍS og SA. Virðing sé ekki „gult“ eða „gervi“ stéttarfélag, heldur lögmætt stéttarfélag í skilningi laga nr. 80/1938 um stéttarfélög og vinnudeilur. Þá liggi fyrir allar upplýsingar og gögn til að meta hvort raunverulegar kjarasamningsviðræður hafi farið fram. Fyrir liggi sjónarmið áfrýjanda og Virðingar um það efni, auk afhentra gagna úr forum áfrýjanda, aðildarfyrirtækja hans og Virðingar.

13. Hvað varði bætt kjör launþega leggur áfrýjandi sérstaka áherslu á að af fyrirnefndum Holship-dómi EFTA-dómstólsins leiði ekki að kjarasamningur verði að bæta kjör allra launþega á viðkomandi markaði. Eina markmið kjarasamningsins sé að bæta starfskjör tiltekins hóps launþega, sem hingað til hafi ekki talið hagsmunum sínum sinnt nægilega af hálfu annarra stéttarféлага. Samningurinn sé auk þess sambærilegur kjarasamningum á sama sviði á öðrum Norðurlöndum og nýgerðum kjarasamningi MATVÍS og SA. Samningurinn brjóti augljóslega ekki gegn rétti launþega og allra síst félagsmanna stéttarfélaganna, sem taki ekki laun eftir kjarasamningi áfrýjanda og Virðingar. Í mörgum tilvikum sé kjarasamningur áfrýjanda og Virðingar mun betri en kjarasamningur Eflingar, dagvinnutaxtar séu hærri, yfirvinnutaxtar hærri í krónum talið, krónutala álagsgreiðslna sé hærri þrátt fyrir lægra álagshlutfall, réttindaávinnsla varðandi orlof sé meiri og iðgjald til stéttarfélags sé lægra. Ekkert sé því til fyrirstöðu að Samkeppniseftirlitið leggi sjálfstætt mat á efnisákvæði kjarasamningsins og beri hann saman við samninga stéttarfélaganna en lágmarksgreining á því hvernig umhverfi kjarasamninga virki virðist ekki liggja fyrir. Í kjarasamningnum séu engin ákvæði sem feli í sér eða leiði til takmörkunar á samkeppni.
14. Tilvísanir Samkeppniseftirlitsins til úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 3/2004, 4/2016 og 7/2023 styðji ekki við málatilbúnað stofnunarinnar enda hafi þar ekki verið um sambærilegan ágreining að ræða. Staðan hér sé hins vegar sambærileg og var uppi

í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar í máli nr. 3/2023, en þar hafi dagsektaákvörðun Samkeppniseftirlitsins verið felld úr gildi þar sem hún hafi verið liður í rannsókn stofnunarinnar sem talið var að skorti lagastoð.

15. Verði ekki fallist á kröfu áfrýjanda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar um álagningu dagsekta byggir áfrýjandi á því að a- og f-liðir upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins gangi lengra en nauðsynlegt geti talist vegna rannsóknarinnar. Þeir liðir beiðninnar samrýmist ekki meðalhöfsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og beri því að fella þá úr gildi og lækka fjárhæð dagsekta. Með a-lið beiðninnar sé óskað eftir öllum gögnum sem varði undirbúning að stofnun áfrýjanda en óljóst sé hvernig hún geti með nokkrum hætti tengst ætluðu samráði sem eigi að hafa átt sér stað mörgum árum síðar. Þá sé áfrýjanda í raun ómögulegt að verða fyllilega við beiðninni þar sem hún sé einfaldlega of óskýr. Í f-lið beiðninnar sé krafist afhendingar á öllum tölvupóstsamskiptum milli starfsmanna og/eða stjórnarmanna áfrýjanda. Í beiðninni komi fram að sérstaklega skuli gætt að því að kalla fram þau gögn sem óskað er eftir hjá öllum starfsmönnum og stjórnarmönnum áfrýjanda (aðal- og varamönnum), frá stofnun hans til dagsins í dag. Áfrýjandi telur kröfur um afhendingu allra tölvupóstsamskipta, óháð því hvort þau tengist mögulegum samningum eða samskiptum við nýtt stéttarfélag, ganga bersýnilega lengra en nauðsynlegt geti talist. Í báðum tilvikum geti verið um að ræða gögn einstaklinga sem ekki sitji lengur í stjórn áfrýjanda og hafi ekki haft aðkomu að málefnum stjórnarinnar í einhvern tíma. Verði fallist á að áfrýjanda beri að afhenda öll samskipti milli allra aðal- og varamanna í stjórn áfrýjanda frá upphafi, blasi við að afhenda verði samskipti um öll önnur mál sem komið hafi á borð stjórnar eða sem stjórnarmenn hafi rætt sín á milli í trúnaði. Augljóst sé að svo alvarleg íhlutun í málefni einstaklinga og annarra fyrirtækja sé langt umfram tilefni.
16. Áfrýjandi bendir á að í ljósi þess að Samkeppniseftirlitið telji að stéttarfélögin njóti stöðu aðila máls eigi þau ríkari rétt til afhendingar gagna, þ.m.t. þeirra sem afhent verði á grundvelli upplýsingabeiðninnar. Þrátt fyrir að umbeðin gögn verði ekki að málsgögnum nema að undangenginni athugun Samkeppniseftirlitsins á þeim séu verulegar líkur á því að stofnunin fallist ekki á mat áfrýjanda á því hvað teljist til trúnaðarupplýsinga, miðað við málsmeðferðina hingað til. Þá telur áfrýjandi að allar líkur séu á því að Efling komi til með að nýta sér fyrrnefndan rétt óspart og nota þau gögn til áframhaldandi áróðurs á opinberum vettvangi gegn einstaka fyrirtækjum og einstaklingum.

17. Áfrýjandi telur umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um dóm dómstóls ESB í máli C-466/19 (Qualcomm) hafa afar takmarkaða, ef nokkra, þýðingu fyrir ágreininginn. Málsástæður og atvik hafi verið með allt öðrum hætti í því máli, enda byggi áfrýjandi fyrst og fremst á því að Samkeppniseftirlitið skorti heimild að lögum til að krefja áfrýjanda um afhendingu gagna. Verði ekki á það fallist liggi fyrir að upplýsingabeiðnin sé of víðtæk í ljósi lýsingar Samkeppniseftirlitsins sjálfs á ætluðu broti. Samkvæmt afmörkun Samkeppniseftirlitsins sé andlag ætlaðs brots einhliða gerð kjarasamningsins og í því sambandi komi til skoðunar hvort Virðing sé raunverulegt stéttarfélag. Fjarlægt sé að gögn varðandi stofnun áfrýjanda og samskiptagögn allra starfsmanna og stjórnarmanna áfrýjanda frá þeim tímapunkti til dagsins í dag geti haft þýðingu við mat á framangreindum atriðum og að nauðsynlegt sé að kalla eftir þeim. Telji Samkeppniseftirlitið nauðsynlegt að fá gögnin hafi stofnunin heimildir til að óska eftir þeim á síðari stigum. Samkeppniseftirlitinu sé í lófa lagið að afmarka upplýsingabeiðnina við gögn sem lúta að samskiptum við Virðingu (eða Betri kjör), eða samskipti um gerð kjarasamninga.
18. Áfrýjandi telur að rökstuðningur Samkeppniseftirlitsins fyrir fjárhæð dagsekta sé ekki fullnægjandi og að fjárhæðin sé úr lausu lofti gripin. Samkeppniseftirlitið hafi engra upplýsinga aflað um fjölda aðildarfyrirtækja eða styrkleika þeirra og þá sé ekki horft til þess að örfá aðildarfyrirtæki hafi aðkomu að stjórn áfrýjanda. Jafnframt séu langt í frá öll þeirra sem starfi á höfuðborgarsvæðinu sem sé eina starfssvæði Eflingar. Þá sé ósamræmi í því að Samkeppniseftirlitið beini upplýsingabeiðni til tveggja aðildarfyrirtækja og gefi með því til kynna að þau hafi sérstaka aðkomu að málinu, en horfi til óljóss heildarfjölda aðildarfyrirtækja til að rökstyðja fjárhæð dagsekta. Þá sé nauðsynlegt að taka fram að áfrýjandi sé ekki fjársterk samtök, sérstaklega ekki samanborið við sjóði Eflingar sem telji tugi milljarða króna. Þvingunarráðstöfun í formi hárre dagsekta hafi því veruleg áhrif á fjárhagslega stöðu áfrýjanda.
19. Hvað varðar gagnabeiðni áfrýjanda þá hafi hann óskað eftir afhendingu allra gagna málsins með bréfi 4. júní 2025. Hinn 18. júní 2025 hafi Samkeppniseftirlitið fallist á að afhenda örfá skjöl en að öðru leyti hafi ekki verið orðið við beiðni áfrýjanda. Áfrýjandi sé aðili stjórnarsýslumáls hjá stofnuninni og réttur hans til upplýsinga stofnist strax við upphaf máls. Samkvæmt meginreglu 1. málsl. 1. mgr. 15. gr. stjórnarsýslulaga eigi aðili máls rétt á aðgangi að skjölum og öðrum gögnum er mál hans varða. Í þessu felist að hann eigi rétt á öllum gögnum viðkomandi stjórnarsýslumáls, nema sá réttur sæti takmörkunum samkvæmt lögum,

sbr. einnig 16. og 17. gr. stjórnsýslulaga. Fyrirgreind meginregla hafi verið skýrð þannig að líta verði til þess hvort gögn hafi efnislega þýðingu eða tengsl við tiltekið úrlausnarefni sem sé eða hafi verið til meðferðar hjá stjórnvaldi og geti lokið með stjórnvaldsákvörðun, sbr. meðal annars álit umboðsmanns Alþingis 18. febrúar 2014 í máli nr. 7241/2012. Þá beri að skýra undantekningar frá upplýsingarétti aðila þröngt. Rétturinn sé meðal annars ekki takmarkaður við að aðili geti fyrst fengið aðgang að gögnum á síðari stigum málsmeðferðar þegar fyrir sé að mögulega geti komið til íþyngjandi ákvörðunar. Aðgangur að upplýsingum sé jafnframt nátengdur möguleika aðila til að koma sjónarmiðum sínum á framfæri í tæka tíð.

20. Með tilvísun til „rannsóknarhagsmuna“ virðist sem Samkeppniseftirlitið byggi synjun sína á 17. gr. stjórnsýslulaga, en það sé þó ekki ljóst. Af orðalagi ákvæðisins sé hins vegar ljóst að stjórnvaldi beri að leggja mat á þau andstæðu sjónarmið sem uppi séu í hverju máli og þá vegna einstakra gagna. Ekki sé fært að synja aðila máls um aðgang að gögnum með almennum hugleiðingum þess efnis að upplýsingar af ákveðnu tagi séu almennt til þess fallnar að raska hagsmunum. Um sé að ræða þrönga undantekningu frá meginreglunni um upplýsingarétt aðila máls. Áfrýjandi bendir einnig á að meginregla 2. mgr. 16. gr. stjórnsýslulaga hafi þýðingu þegar ákveðið sé að takmarka aðgang að gögnum á grundvelli 17. gr. stjórnsýslulaga. Stjórnvaldi beri að taka afstöðu til þess hvort mögulegt sé að veita aðila máls aðgang að hluta gagna telji það gögnin þess eðlis að 17. gr. stjórnsýslulaga eigi við um hluta þeirra upplýsinga sem þar koma fram, sbr. meðal annars álit umboðsmanns Alþingis 5. júlí 2016 í máli nr. 8735/2015.
21. Vegna tilvísunar Samkeppniseftirlitsins til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2013 til stuðnings því að réttmætt sé að takmarka aðgang að gögnum vegna rannsóknarhagsmuna bendir áfrýjandi á að í því máli hafi verið undirliggjandi hagsmunir vegna sakamálarannsóknar og afhending gagna hafi getað haft áhrif á þá rannsókn. Engin slík rannsókn sé til staðar í þessu máli og því sé tilvísun til þessa máls þýðingarlaus.

Helstu málsástæður Samkeppniseftirlitsins

22. Samkeppniseftirlitið fellst ekki á sjónarmið áfrýjanda varðandi skort á lögsögu og vísar um það efni til rökstuðnings í hinni kærðu ákvörðun 11. júní 2025. Samkeppniseftirlitið telur að í málatilbúnaði áfrýjanda felist sá grundvallarmisskilningur að stofnuninni sé óheimilt að rannsaka hvort samningur hans við Virðingu uppfylli skilyrði samkeppnisréttarins til

þess að teljast raunverulegur kjarasamningur eða ekki. Það sé án vafa hlutverk Samkeppniseftirlitsins að leggja mat á það hvort áfrýjandi og aðildarfyrirtæki hans hafi uppfyllt þau skilyrði sem fram koma í dómi dómstóls ESB í Albany málinu (mál C-67/96) og dómi EFTA-dómstólsins í Holship málinu (mál E-14/15), sbr. einnig dóm dómstóls ESB 9. júlí 2009 í máli C-319/07. Séu þau skilyrði ekki uppfyllt geti samstarf fyrirtækja og samtaka þeirra um launakjör launþega falið í sér alvarlegt brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga.

23. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að fyrirtæki og samtök þeirra geti ekki komið sér undan rannsókn samkeppnisyfirvalda með því einu að nefna tilteknar aðgerðir „kjaraviðræður“ eða „kjarasamning“. Þau verði að þola að samkeppnisyfirvöld sinni hlutverki sínu og leggi mat á það hvort viðsemjandi þeirra sé raunverulegt stéttarfélag og hvort viðkomandi samningur teljist vera raunverulegur kjarasamningur. Ella sé engin trygging fyrir því að þeir samfélagslegu hagsmunir sem heimila undantekningu frá samkeppnisreglum hafi verið til staðar og aðgerðirnar hafi ekki í raun falið í sér ólögmeitt samráð sem sé til þess fallið að valda launþegum og almenningi tjóni.
24. Ekki sé unnt að fallast á sjónarmið áfrýjanda um að hann falli ekki undir gildissvið samkeppnislaga enda sé áfrýjandi samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. laganna. Þá felist í rekstri hagsmunasamtaka fyrirtækja þjónusta sem veitt sé gegn endurgjaldi, sbr. 1. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna. Í þjónustunni felist meðal annars hvers kyns hagsmunagæsla og endurgjaldið sé fólgið í aðildargjöldunum sem aðildarfyrirtæki greiða. Þá fellst Samkeppniseftirlitið ekki á að sá þáttur í starfsemi áfrýjanda sem tengist gerð kjarasamninga teljist ekki atvinnustarfsemi í skilningi samkeppnislaga og falli því utan gildissviðs laganna. Eins og rökstutt sé í hinni kærðu ákvörðun 11. júní 2025 falli áfrýjandi og aðildarfyrirtæki hans almennt undir gildissvið samkeppnislaga. Þá sé ljóst að ágreiningur um gildissvið samkeppnislaga komi ekki í veg fyrir að Samkeppniseftirlitið hefji rannsókn og beiti 19. gr. samkeppnislaga.
25. Samkeppniseftirlitið bendir á að í kærðu áfrýjanda séu sett fram sjónarmið til stuðnings því að skilyrðin sem fram komi í dómi dómstóls ESB í Albany málinu (mál C-67/96) og dómi EFTA-dómstólsins í Holship málinu (mál E-14/15) séu uppfyllt. Jafnframt sé því haldið fram af hálfu áfrýjanda að Virðing sé raunverulegt stéttarfélag og að um raunverulegan kjarasamning hafi verið að ræða. Framangreind atriði séu meðal annarra til skoðunar í yfirstandandi rannsókn Samkeppniseftirlitsins, en til að varpa ljósi á þau hafi stofnunin talið

nauðsynlegt að kalla eftir tilteknum gögnum frá áfrýjanda sem hann hafi neitað að afhenda. Þegar áfrýjandi hafi afhent umkrafin gögn, og eftir atvikum í kjölfar frekari rannsóknar, muni Samkeppniseftirlitið geta tekið afstöðu til þessara sjónarmiða áfrýjanda. Lagt verði mat á það hvort skilyrðin sem fram koma í 2. mgr. 2. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt þegar málið teljist nægilega vel upplýst í skilningi 10. gr. stjórnsýslulaga.

26. Samkeppniseftirlitið fellst ekki á síðbúin sjónarmið áfrýjanda um að upplýsingabeiðni stofnunarinnar 31. mars 2025 sé of víðtæk og þar með ólögmæt. Í 19. gr. samkeppnislaga sé lögð víðtæk upplýsingaskylda á fyrirtæki í þágu rannsókna Samkeppniseftirlitsins, og sé sú skylda veigamikill þáttur í því að tryggja skilvirkni slíkra rannsókna og stuðla að því að mál verði nægilega upplýst, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála 19. mars 2025 í máli nr. 7/2023. Gagnaöflunin miði að því að varpa ljósi á raunverulegt eðli og tilgang háttsemi áfrýjanda og aðildarfyrirtækja. Það sé ekki áfrýjanda að handvelja gögn og afhenda eingöngu þau gögn sem að hans mati hafi þýðingu.
27. Samkeppniseftirlitið telur aukinheldur ljóst að lýsingar áfrýjanda í athugasemdum hans á undirliggjandi rannsókn og afmörkun á andlagi og markmiði hennar eigi ekki við rök að styðjast. Þá beri að virða upplýsingabeiðnina í samhengi við ítarlega rökstudda kvörtun kvartenda sem vísað sé til í beiðninni. Samkeppniseftirlitið geti heldur ekki tekið undir að stofnunin geti sleppt því að afla allra þessara gagna og geti þess í stað óskað eftir þeim eða hluta gagnanna „á síðari stigum“ rannsóknarinnar. Telji Samkeppniseftirlitið viðkomandi gögn nauðsynleg í þágu rannsóknarinnar þá liggi í augum uppi að stofnunin geti ekki frestað gagnaöfluninni að hluta eða öllu leyti fram á síðari stig rannsóknar eins og áfrýjandi leggi upp með, sbr. einnig málshraðareglu 9. gr. stjórnsýslulaga og rannsóknarreglu 10. gr. sömu laga. Þá geti það skipt verulegu máli að tryggja afhendingu og öryggi gagnanna án tafar.
28. Samkeppniseftirlitið fellst ekki á að a-liður upplýsingabeiðninnar sé of óskýr. Áfrýjandi eigi ekki að þurfa að velkjast í vafa um hvaða gögn varði undirbúning að stofnun áfrýjanda og honum sé því í lófa lagið að sinna upplýsingaskyldu sinni. Í a-lið beiðninnar séu í dæmaskyni nefnd form gagna eða upplýsinga. Þá sé bent á að bæði kvartendur og áfrýjandi sjálfur hafi vísað til stofnunar og hlutverks áfrýjanda, og aðdraganda þess að gerður hafi verið samningur við Virðingu á árinu 2024. Til viðbótar verði að hafa í huga að við rannsókn samkeppnisfyrivalda á ætluðum samráðsbrotum skipti gögn frá ætluðu brotatímabili ekki eingöngu máli, heldur geti það verið í þágu rannsóknar máls að skoða jafnframt atvik fyrir og eftir ætlað brotatímabil.

29. Þá hafnar Samkeppniseftirlitið því að f-liður upplýsingabeidninnar gangi lengra en nauðsynlegt geti talist. Samkeppniseftirlitið bendir á að umrædd gögn séu nauðsynleg til athugunar á því máli sem sé til rannsóknar en rannsóknin snúi meðal annars að viðræðum áfrýjanda og Betri kjara/Virðingar og vinnu innan áfrýjanda í því sambandi. Áfrýjandi byggir á því að það geti skaðað hagsmuni áfrýjenda og aðildarfélaga ef kvartendur fá aðgang að umbeðnum gögnum samkvæmt f-lið í upplýsingabeidninni. Samkeppniseftirlitið bendir á að umbeðin gögn verða ekki að málsgögnum nema að undangenginni athugun stofnunarinnar á gögnunum. Hafi gögnin að geyma upplýsingar sem réttilega eiga að fara leynt og sýnt verði fram á að þær geti skaðað hagsmuni áfrýjanda eða aðildarfélaga hans sé þeim rétt að óska eftir að farið sé með þær upplýsingar sem trúnaðarupplýsingar í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga, sbr. einnig 2. mgr. 16. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Aftur á móti geti áfrýjandi ekki með þessum rökum og þvert gegn skyldu hans á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga synjað um afhendingu gagnanna til Samkeppniseftirlitsins.
30. Hvað varðar sjónarmið áfrýjanda um að sýnt sé að kvartendur muni birta opinberlega afhent gögn bendir Samkeppniseftirlitið á dóm Hæstaréttar 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003. Í því máli byggði Eimskip meðal annars á því að hagsmunir Eimskips af því að halda leyndum viðkvæmum gögnum vægju þyngra en hagsmunir Samskipa af aðild að stjórnsýslumálinu og aðgangi að gögnum. Hæstiréttur féllst ekki á þetta og horfði meðal annars til „þeirrar verndar“ sem Eimskip naut samkvæmt 17. gr. stjórnsýslulaga og ákvæði í þágildandi reglum sem svarar til 16. gr. reglna nr. 880/2005. Sömu sjónarmið eigi við í þessu máli. Telji áfrýjandi að umkrafin gögn innihaldi trúnaðarupplýsingar sem eigi að fara leynt geti hann afhent Samkeppniseftirlitinu annað eintak af gögnunum þar sem trúnaðarupplýsingar hafa verið felldar á brott og rökstutt af hverju upplýsingarnar eigi að fara leynt, sbr. 2. mgr. 16. gr. reglna nr. 880/2005, sbr. 17. gr. stjórnsýslulaga.
31. Hvað varðar aðgang áfrýjanda að gögnum mótmælir Samkeppniseftirlitið því að endanleg afstaða til þess liggi fyrir. Samkeppniseftirlitið hafi lýst því skriflega að stofnuninni sé ekki fært að taka afstöðu til beiðni áfrýjanda á þessu stigi málsins. Um sé að ræða samtímagögn sem Virðing og tvö aðildarfyrirtæki áfrýjanda afhentu Samkeppniseftirlitinu á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Þessi gögn séu nokkuð umfangsmikil og sé rannsókn málsins nýhafin og á viðkvæmu stigi. Stofnunin þurfi að ljúka við að fara yfir gögnin og ákveða „hver þeirra hafi eða kunni að hafa þýðingu fyrir niðurstöðu málsins“, útbúa gagnalista sem

eigendur gagnanna fái í hendur og hafi þar með „tækifæri til að gera athugasemdir við, þar á meðal þær, hvort tiltekin gögn á þeim lista eigi að fara leynt“, sbr. dóm Hæstaréttar 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003.

32. Af framangreindu leiði einnig að Samkeppniseftirlitið hafi á þessu stigi málsins ekki lagt mat á það hvort í hinum afhentu samtímagögnum komi fram trúnaðarupplýsingar. Ljóst sé að rannsóknarhagsmunir geti einnig komið í veg fyrir afhendingu gagna á upphafsstigum máls, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2013. Áfrýjandi hafi ekki enn sinnt skyldu sinni samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga og afhent þau gögn sem Samkeppniseftirlitið telji nauðsynlegt að afla. Án þess að hafa fengið þau gögn í hendur geti Samkeppniseftirlitið ekki lagt heildarmat á hvort rannsóknarhagsmunir kalli á tímabundna takmörkun á aðgangi áfrýjanda að afhentum gögnum frá Virðingu og aðildarfyrirtækjunum. Það færi gegn markmiðum samkeppnislaga og lögbundnu hlutverki Samkeppniseftirlitsins ef grunuð fyrirtæki eða samtök þeirra sinni ekki upplýsingaskyldu 19. gr. samkeppnislaga og neiti að afhenda nauðsynleg gögn en samtímis, á upphafsstigi rannsóknar, fái afhent gögn, án tilhlýðilegs mats, sem aðrir hafi afhent á grundvelli upplýsingaskyldu 19. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið geti ekki fallist á það með áfrýjanda að með þessu sé brotið á upplýsinga- eða andmælarétti hans líkt og byggt sé á í kærðu. Áfrýjandi muni fá aðgang að málgögnum og ef rannsókn málsins leiði í ljós möguleg brot muni Samkeppniseftirlitið til undirbúnings mögulegri íþyngjandi ákvörðun birta aðilum andmælaskjal þar sem gerð yrði ítarleg grein fyrir frummati Samkeppniseftirlitsins í samræmi við 17. gr. reglna nr. 880/2005.
33. Samkeppniseftirlitið bendir einnig á að í tölvupósti áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins 13. júní 2025 hafi verið fjallað um kröfu hans um aðgang að gögnum og tekið fram að senda mætti áfrýjanda „einstök gögn um leið og skoðun stofnunarinnar væri lokið, í stað þess að senda þau öll saman“. Það hafi verið gert með fyrrgreindu bréfi Samkeppniseftirlitsins til áfrýjanda 18. júní 2025.
34. Til viðbótar sé bent á að í samræmi við íslenska dómvenju um skýringu 3. gr. laga nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið beri að skýra almenn ákvæði íslenskra laga eftir því sem þörf sé hverju sinni með hliðsjón af þeim reglum EES-réttar sem eiga við. Við mat á skyldu til afhendingar og takmörkunar á aðgangi beri meðal annars að horfa til sjónarmiða sem hafa verið mótuð í EES-rétti, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2013. Í EES/ESB-samkeppnisrétti fái fyrirtæki sem grunuð séu um samkeppnislagabrot

ekki aðgang að gögnum málsins fyrr en við útgáfu andmælaskjals. Þessi regla eigi að tryggja rannsóknarhagsmuni. Hafi verið bent á að það geti skaðað rannsókn máls ef fyrirtæki fá aðgang að gögnum málsins áður en andmælaskjal sé gefið út.

35. Varðandi fjárhæð dagsektar þá séu slíkar sektir samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga ekki stjórnvaldssektir heldur þvingunarúrræði með þann tilgang að knýja á um afhendingu gagna samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga. Þegar fyrir lá ítrekuð synjun áfrýjanda um að verða við upplýsingaskyldu hafi það verið mat Samkeppniseftirlitsins að leggja þyrfti á dagsektir í þágu rannsóknar málsins til þess að knýja fram efndir. Dagsektir þyrftu að vera með þeim hætti að þvingunarúrræðið myndi skila árangri og sé fjárhæð dagsektar byggð á mati Samkeppniseftirlitsins, sbr. til hliðsjónar úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2011. Við ákvörðun um dagsektir hafi verið höfð hliðsjón af styrk áfrýjanda en að samtökunum eigi aðild fyrirtæki á veitingamarkaði sem reki hundruð veitingastaða hér á landi. Í kæru áfrýjanda sé þetta gagnrýnt og talið að skort hafi á að Samkeppniseftirlitið hafi aflað upplýsinga um aðildarfyrirtækin eða styrk þeirra. Samkeppniseftirlitinu sé örðugt að átta sig á þessari umfjöllun áfrýjanda. Vísað sé til umfjöllunar áfrýjanda sjálfs í bréfi hans 2. maí 2025 og í stefnu áfrýjanda gegn Eflingu 6. júní 2023. Varðandi mat Samkeppniseftirlitsins á hæfilegri fjárhæð dagsektar sé jafnframt haldlaust af hálfu áfrýjanda að vísa til þess að það skipti máli í þessu samhengi hvort veitingastaðir aðildarfyrirtækja séu staðsettir innan eða utan höfuðborgarsvæðisins.

V

Niðurstaða

1

36. Í 19. gr. samkeppnislaga er lögð viðtæk upplýsingaskylda á fyrirtæki í þágu rannsókna Samkeppniseftirlitsins, en sú skylda er veigamikill þáttur í því að tryggja skilvirkni slíkra rannsókna og stuðla að því að mál verði nægilega upplýst. Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga er Samkeppniseftirlitinu heimilt að krefja fyrirtæki munnlega og skriflega um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við athugun einstakra mála. Skal sá sem skyldan hvílir á láta gögn og upplýsingar af hendi innan hæfilegs frests sem stofnunin setur.
37. Til að bregðast við broti gegn upplýsingaskyldu samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga getur Samkeppniseftirlitið lagt dagsektir á hinn upplýsingaskylda aðila þar til hann fullnægir

þeirri skyldu, sbr. 38. gr. laganna. Með hinni kærðu ákvörðun 11. júní 2025 var áfrýjanda gert með vísan til framangreindra lagaákvæða að greiða dagsektir að fjárhæð 1.000.000 krónur á dag vegna brots hans á upplýsingaskyldu við rannsókn Samkeppniseftirlitsins á mögulegu ólögsmætu samráði í tengslum við starfsemi áfrýjanda eins og nánar greinir í hinni kærðu ákvörðun.

38. Krafa áfrýjanda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar byggist í meginatriðum á því að Samkeppniseftirlitið skorti heimild til að krefja hann um upplýsingar á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga þar sem þau atvik og starfsemi áfrýjanda sem rannsókn stofnunarinnar beinist að falli utan gildissviðs samkeppnislaga, sbr. meðal annars 2. mgr. 2. gr. laganna þar sem mælt er fyrir um að ákvæði laganna taki ekki til launa eða annarra starfskjara launþega samkvæmt kjarasamningum.
39. Fyrir liggur að rannsókn Samkeppniseftirlitsins beinist meðal annars að því að leiða í ljós hvort ætluð háttsemi áfrýjanda og önnur atvik sem rannsóknin lýtur að falli undir gildissvið samkeppnislaga. Í ljósi þess að úrlausn um þetta atriði varðar öðrum þræði efnisatriði máls þess sem er til rannsóknar hjá Samkeppniseftirlitinu og að sú rannsókn er skammt á veg komin verður ekki talið að forsendur séu til að draga haldbærar ályktanir um það á þessu stigi hvort rannsóknin beinist að atvikum sem falli utan gildissviðs samkeppnislaga eins og áfrýjandi byggir á. Það kemur á hinn bóginn í hlut Samkeppniseftirlitsins að taka afstöðu til sjónarmiða áfrýjanda hvað framangreint varðar eftir því sem rannsókninni vindur fram.
40. Með hliðsjón af því sem áður er rakið verður ekki fallist á það með áfrýjanda að hann geti af framangreindum sökum vikist undan skyldu samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga til að afhenda Samkeppniseftirlitinu gögn í þágu umræddrar rannsóknar. Verða kröfur áfrýjanda um ógildingu hinnar kærðu ákvörðunar 11. júní 2025 því ekki teknar til greina á þessum grunni. Gegnir hér öðru máli en í því tilviki sem fjallað var um í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 3/2023, þar sem ákvörðun um dagsektir til að knýja á um upplýsingagjöf fyrirtækis var felld úr gildi þar sem fyrir fram var ljóst að lagastoð skorti fyrir þeirri rannsókn Samkeppniseftirlitsins sem ákvörðunin laut að.

2

41. Áfrýjandi byggir einnig á því að upplýsingabeidnin sem Samkeppniseftirlitið beindi til hans 31. mars 2025 með vísan til 19. gr. samkeppnislaga sé haldin annmörkum einkum að því er varðar a- og f-lið hennar sem áfrýjandi telur að gangi lengra en nauðsyn beri til. Í a-lið

beiðinnar er gerð krafa um „[ö]ll gögn sem varða undirbúning að stofnun [áfrýjanda], s.s. tölvupósta eða annars konar samskiptagögn, fundargerðir, minnisblöð o.s.frv.“ Í f-lið beiðinnar er gerð krafa um „[a]frit af öllum tölvupóstsamskiptum á milli starfsmanna og/eða stjórnarmanna [áfrýjanda]“, og er þar „[s]érstaklega [...] óskað eftir öllum tölvupóstsamskiptum þar sem fjallað er um félögin Betri Kjör og Virðingu og samninga sem gerðir hafa verið við þau félög“, eins og nánar greinir í beiðninni.

42. Við mat á því hvort fyrrgreind upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins rúmist innan heimilda þess til upplýsingaöflunar samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga verður að líta til þess að ákvæðið felur í sér kröfu um að hlutaðeigandi fyrirtæki ljái virkan atbeina sinn við að upplýsa atvik mála sem eru til rannsóknar hjá samkeppnisyfirvöldum með því að afhenda nauðsynleg gögn og upplýsingar sem krafist er innan hæfilegs frests. Samkvæmt því og með skírskotun til þess að forræði á slíkum rannsóknum er á hendi Samkeppniseftirlitsins verður að játa stofnuninni svigrúm við mat á nauðsyn gagnaöflunar hverju sinni og hvernig krafa um upplýsingar og gögn á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga skuli nánar afmörkuð. Eins og mál þetta liggur fyrir er ekkert sem bendir til þess að áðurgreind upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins sé óhóflega víðtæk, hvorki að því er varðar þau gögn sem krafist er né það tímabil sem beiðnin tekur til. Verður því hafnað sjónarmiðum áfrýjanda um að upplýsingabeiðnin gangi lengra en nauðsyn krefur og rúmist ekki innan rannsóknarheimilda Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga.
43. Hvað varðar kröfur áfrýjanda um niðurfellingu eða verulega lækkun dagsekta hefur áfrýjandi ekki fært fram haldbær rök sem gætu rennt stoðum undir þær kröfur. Samkvæmt því sem áður greinir og með vísan til málavaxta að öðru leyti verður ekki talið að efni séu til þess að lækka fjárhæð dagsekta sem ákveðin var í hinni kærðu ákvörðun vegna brots áfrýjanda gegn 19. gr. samkeppnislaga, sbr. 38. gr. laganna, enda verður sú fjárhæð ekki talin óhófleg með hliðsjón af réttarframkvæmd.

3

44. Með vísan til alls framangreinds verður hafnað kröfum áfrýjanda sem lúta að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 11. júní 2025 um brot áfrýjanda á upplýsingaskyldu samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga og álagningu dagsekta sökum þess. Áréttað skal að sú niðurstaða felur eðli málsins samkvæmt ekki í sér efnislega afstöðu til þess hvort áðurgreind sjónarmið áfrýjanda sem varða gildissvið samkeppnislaga eigi við rök að styðjast, auk þess sem

Samkeppniseftirlitið hefur ekki heldur tekið endanlega afstöðu til þeirra sjónarmiða áfrýjanda fyrir sitt leyti.

45. Rétt er að áfrýjanda verði veittur hæfilegur frestur til að verða við upplýsingaskyldu samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga áður en dagsektir falla á, svo sem nánar greinir í úrskurðarorði, sbr. til hliðsjónar úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 4/2011. Meðal annars er þá litið til þess að áfrýjandi hefur lýst því yfir að hann muni afhenda Samkeppniseftirlitinu umbeðin gögn verði skylda hans til þess staðfest með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli þessu.

4

46. Í málinu er einnig til úrlausnar krafa áfrýjanda um að Samkeppniseftirlitinu verði gert að veita honum aðgang að gögnum sem stofnunin hefur aflað vegna fyrrgreindrar rannsóknar á mögulegu ólögmætu samráði í tengslum við starfsemi áfrýjanda. Líta verður svo á að í bréfi Samkeppniseftirlitsins 18. júní 2025 hafi falist synjun á beiðni áfrýjanda um aðgang að gögnum í skilningi 2. mgr. 19. gr. stjórnsýslulaga og er áfrýjanda því heimilt á grundvelli þess lagaákvæðis að bera þá ákvörðun stofnunarinnar undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála eins og hann hefur gert.
47. Um rétt áfrýjanda til aðgangs að málgögnum hjá Samkeppniseftirlitinu fer eftir 15. gr. stjórnsýslulaga en sá réttur getur þó sætt takmörkunum á þann hátt sem greinir meðal annars í 16. og 17. gr. sömu laga. Reglur um upplýsingarétt aðila máls er einnig að finna í 15. og 16. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins.
48. Sá upplýsingaréttur sem aðila stjórnsýslumáls er tryggður í framangreindum ákvæðum stjórnsýslulaga og reglna nr. 880/2005 er takmarkaður við gögn sem varða efni viðkomandi máls. Fram er komið að Samkeppniseftirlitið hefur með heimild í 19. gr. samkeppnislaga aflað fjölda gagna í tengslum við þá rannsókn sem áður var getið. Hefur stofnunin ekki lokið við að fara yfir þau gögn og meta hver þeirra geti haft þýðingu fyrir rannsóknina og því talist til gagna málsins, en ljóst er að sú vinna er vandasöm og tímafrek auk þess sem áfrýjandi hefur ekki afhent gögn fyrir sitt leyti sem fyrr greinir. Að sama skapi hefur stofnunin hvorki lokið við að taka saman lista yfir þau skjöl sem talin eru til gagna málsins né hefur hún tekið afstöðu til þess hvort nauðsynlegt sé að undanskilja einhver gögn eða hluta þeirra upplýsingarétti aðila málsins, sbr. 17. gr. stjórnsýslulaga og 16. gr. reglna nr. 880/2005, sbr. einnig til hliðsjónar dóm Hæstaréttar 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003.

49. Með hliðsjón af því sem áður er rakið eru ekki forsendur til að hrófla við hinni kærðu ákvörðun 18. júní 2025 um að synja beiðni áfrýjanda um aðgang að gögnum á meðan Samkeppniseftirlitið hefur ekki lokið við að fara yfir viðkomandi gögn og leggja mat á þau með tilliti til þeirra atriða sem áður greinir. Skortir því lagaskilyrði til að fallast á kröfur áfrýjanda sem lúta að umræddri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins. Engu að síður ber að leggja áherslu á mikilvægi þess að Samkeppniseftirlitið hraði eftir föngum vinnu við úrvinnslu fyrirbyggjandi rannsóknargagna og gerð lista yfir gögn umrædds máls, sbr. 9. gr. stjórnsýslulaga. Þá nýtur áfrýjandi réttarúrræða til að láta reyna frekar á atriði er varða upplýsingarétt hans og málshraða á síðari stigum gefist tilefni til þess.

5

50. Samkvæmt öllu framangreindu er það niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála að hafna kröfum áfrýjanda sem beinast að hinni kærðu ákvörðun 11. júní 2025 um að leggja dagsektir á áfrýjanda vegna brots gegn 19. gr. samkeppnislaga. Verður ákvörðunin því staðfest á þann hátt sem greinir í úrskurðarorði. Þá er hafnað kröfum áfrýjanda sem lúta að hinni kærðu ákvörðun 18. júní 2025 um synjun á beiðni áfrýjanda um afhendingu gagna sem Samkeppniseftirlitið hefur aflað í tengslum við umrædda rannsókn.

Úrskurðarorð

Kröfum áfrýjanda í máli þessu er hafnað.

Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 11. júní 2025 nr. 21/2025 er staðfest. Dagsektir skulu falla á áfrýjanda frá og með 6. október 2025.

Reykjavík, 23. september 2025

Björn Jóhannesson formaður

Friðrik Árni Friðriksson Hirst

Katrín Ólafsdóttir

Undirritunarsíða

Björn Jóhannesson

Katrín Ólafsdóttir

Friðrik Árni Friðriksson Hirst