

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 19/2003

Hf. Eimskipafélag Íslands

gegn

Samkeppnisstofnun

I

Með bréfi dags. 24. september 2003 hefur Hf. Eimskipafélag Íslands kært ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem kemur fram í bréfi stofnunarinnar dags. 10. september 2003 til áfrýjanda. Í hinni kærðu ákvörðun var því hafnað að tiltekna upplýsingar sem fram komu í bréfi áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar, dags. 1. nóvember og 4. desember 2002, teldust trúnaðarupplýsingar sem ekki mætti kynna Samskipum hf.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að sú ákvörðun Samkeppnisstofnunar að tiltekna upplýsingar sem fram koma í bréfi hans frá 4. desember 2002, og raktar eru í kærðu hans til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, njóti ekki trúnaðar verði felld úr gildi og að kveðið verði á um að þetta séu viðskiptaupplýsingar sem leynt skuli fara, sbr. 17. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 og 14. gr. málsmeðferðarreglna nr. 922/2001.

Af hálfu samkeppnisráðs er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II

Málavextir eru þeir að með erindi, dags. 22. ágúst 2002, kvörtuðu Samskip hf. til Samkeppnisstofnunar yfir því að áfrýjandi hefði með ýmsum hætti misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir sjóflutninga til og frá Íslandi.

Samkeppnisstofnun hóf rannsókn á málinu og sendi m.a. erindi Samskipa hf. áfrýjanda til umsagnar. Með bréfi áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar, dags. 4. desember 2002, voru gerðar athugasemdir við erindi Samskipa hf. og var farið fram á að hluti bréfsins yrði meðhöndlaður sem trúnaðarmál. Samskip hf. gerðu þá kröfu eftir að hafa fengið bréf áfrýjanda til umsagnar, þar sem felldar höfðu verið út þær upplýsingar sem áfrýjandi taldi njóta trúnaðar, að fyrirtækið fengi aðgang að þeim upplýsingum. Taldi Samskip hf. að bréf áfrýjanda væri sundurlaust og því væri í mörgum tilvikum erfitt eða ómögulegt fyrir fyrirtækið að koma að athugasemdum. Samkeppnisstofnun féllst á þetta sjónarmið Samskipa hf. og með bréfi stofnunarinnar, dags. 24. janúar 2003, var áfrýjanda sent afrit af umræddu bréfi hans þar sem þær upplýsingar sem stofnunin féllst á að nytu trúnaðar voru sérstaklega auðkenndar. Með bréfum áfrýjanda dags. 30. janúar 2003 og 3. júlí 2003 voru færð nánari rök fyrir því að upplýsingar sem Samkeppnisstofnun hafði ekki fallist á að nytu trúnaðar teldust trúnaðarupplýsingar og var að hluta til tekið tillit til þeirra sjónamiða með ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 10. september 2003. Áfrýjandi sætti sig ekki að fullu við síðastnefnda ákvörðun og krefst þess að áfrýjunarnefnd samkeppnismála komi frekar á móts við kröfur hans en Samkeppnisstofnun hefur þegar gert.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð samkeppnisráðs barst nefndinni 2. október 2003, athugasemdir áfrýjanda 9. október 2003 og samkeppnisráðs 16. október 2003. Þá var Samskipum hf. kynnt að málið væri til meðferðar.

III

Áfrýjandi bendir á að kvörtun til Samkeppnisstofnunar vegna háttsemi samkeppnisaðila geti orðið tæki í höndum kvartanda, ekki síst þegar haft sé í huga að hann kunnir að fá aðgang að ýmsum upplýsingum frá þeim sem kvörtun beinist að. Allan vafa um hvort þær upplýsingar, sem áfrýjandi hefur gefið samkeppnisyfirvöldum, teljist trúnaðarupplýsingar beri að virða honum í hag, enda séu hagsmunir hans augljóslega mun meiri af trúnaði en hagsmunir kvartanda af því að fá upplýsingarnar.

Áfrýjandi vísar til þess að Hæstiréttur hafi í máli nr. 83/2003 staðfest mikilvægi þess hagsmunamats sem skuli fara fram þegar ósk um trúnað komi fram. Af dóminum

megi ráða að réttur til trúnaðar sé ríkari í samkeppnismálum en almennt gerist í öðrum stjórnslumálum.

Áfrýjandi bendir á að Samkeppnisstofnun virðist í ákvörðun sinni gefa sér að hann sé í markaðsráðandi stöðu og verði ekki betur séð en að sú túlkun hafi umtalsverð áhrif á mat stofnunarinnar á því hvaða upplýsingar skuli njóta trúnaðar. Markaðsráð áfrýjanda hafi ekki verið staðfest enda sé Samkeppnisstofnun um þessar mundir að óska eftir upplýsingum um umfang flutninga hans.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er vísað til þess að samkvæmt 15. gr. stjórnslulaga eigi aðili máls rétt á að kynna sér skjöl og önnur gögn er málið varði. Um sé að ræða meginreglu sem aðeins sæti fráviki þegar sérstaklega standi á. Sambærilegt ákvæði sé að finna í 13. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Ekki þurfi að deila um aðild Samskipa hf. að því máli sem hér um ræði enda liggja fyrir dómur Hæstaréttar nr. 83/2003 þar um. Réttur aðila máls til upplýsinga sé þó takmarkaður samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga þar sem stjórnvaldi sé veitt heimild til að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Í 1. mgr. 14. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda sé samhljóða ákvæði auk þess sem því er bætt við að einkum eigi þetta við þegar um sé að ræða viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem eðlilegt megi teljast að leynt fari.

Samkeppnisstofnun telur að réttur til trúnaðar sé ekki ríkari í samkeppnismálum en almennt gerist í stjórnslumálum. Að mati stofnunarinnar megi hafa hér hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem gilda um þessi efni í EB/EES-samkeppnisrétti en undirréttur EB hafi skilgreint hugtakið viðskiptaleyndarmál með hliðsjón af þeim afleiðingum sem það hefði í för með sér fyrir viðkomandi fyrirtæki ef tiltekna upplýsingar eru gerðar opinberar.

Samkeppnisstofnun vísar til þess að tilgangur þess að veita Samskipum hf. aðgang að þeim upplýsingum sem hér um ræði sé ekki sá að gæta hagsmuna þess fyrirtækis umfram hagsmuni áfrýjanda heldur að veita fyrirtækinu aðgang að umræddum upplýsingum til að tryggja að málið sé nægjanlega upplýst og rannsakað áður en ákvörðun í því er tekin, sbr. og 10. gr. stjórnslulaga, enda snúist bréf áfrýjanda frá 4. desember 2002 nær eingöngu um það að svara ásökunum Samskipa hf. um meint brot hans á 11. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Samkeppnisstofnun telur að ummæli áfrýjanda varðandi það atriði að stofnunin gefi sér í ákvörðuninni að hann sé í markaðsráðandi stöðu og að sú túlkun hafi haft áhrif á niðurstöðuna óskiljanlega og hafnar því að ákvörðunin gefi einhverjar vísbendingar um þá túlkun.

Verður nú vikið að hverju kærðu tilviki fyrir sig sem áfrýjandi fer fram á að njóti trúnaðar. Fjallað verður um hvert atriði í þeirri röð sem þau voru sett fram í kæru áfrýjanda.

Kafla II.b: Framtíðarsamningar (setning á bls. 10 í bréfi áfrýjanda).

Samkeppnisstofnun hafnar því að fella út eftirfarandi setningu í umfjöllun um Sandblástur og málmhúðun hf.: „*Hvað sem því líður hefur umbjóðandi okkar fullan hug á því að keppa aftur um þessi viðskipti þegar samningar verða lausir næst.*“

Af hálfu áfrýjanda er vísað til þess að áform hans komi samkeppnisaðilum ekki við þó einhver kunnir að telja að líkur séu á slíkum áformum. Hugsanlegt sé að samkeppnisaðilar reyni að bregðast við yfirvofandi áformum áfrýjanda með einhverjum óeðlilegum hætti fengu þeir vitneskju fyrirfram um þau.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er vísað til þess að ekki geti talist til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga að fyrirtæki á samkeppnismarkaði hyggist freista þess að keppa um viðskipti hjá tilteknu fyrirtæki þegar það býður út kaup á tiltekinni þjónustu. Telja megi sjálfgefið að flest ef ekki öll fyrirtæki á sviði flutningaþjónustu leitist við að svara verðfyrirspurnum og taka þátt í útboðum þegar ósk um slíkt kemur frá viðskiptavinum.

Kafla II.c: Heildarsamningur (setningar á bls. 11 og 12 í bréfi áfrýjanda).

Í umfjöllun um Héðinn hf. er tvívegis tekið fram að samningur áfrýjanda við fyrirtækið sé heildarsamningur um flutningsþjónustu.

Af hálfu áfrýjanda er bent á að í hugtakinu heildarsamningur felist upplýsingar um samninginn og efni hans, þ.e. að hann taki til allra sviða flutningsþjónustunnar, en slíkt falli undir efni viðskiptasamninga sem Samkeppnisstofnun hafi talið eðlilegt að væri trúnaðarmál. Hér sé því um þversögn að ræða í niðurstöðu stofnunarinnar og beri því að fara með þessar upplýsingar sem trúnaðarmál.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er vísað til þess að með heildarsamningi sé átt við samning sem taki til allra flutninga viðkomandi fyrirtækis. Ljóst sé að samningur af þessum toga kunni að teljast einkakaupasamningur í skilningi samkeppnisréttarins og slíkir samningar kunni að fela í sér brot á 11. gr. samkeppnislaga. Mikilvægt sé að Samskip hf. verði upplýst um framangreint eðli umrædds samnings áfrýjanda og Héðins hf. og að fyrirtækið fái tækifæri til að njóta andmælaréttar síns á þeim forsendum.

II.c: Tekjur (setning á bls. 13 í bréfi áfrýjanda).

Í umfjöllun um Eðal ehf. er tekið fram að „...tekjur Eimskips af flutningum fyrir Eðal séu óverulegar.“

Af hálfu áfrýjanda er bent á að tekjur hans af einstökum samningum séu samkeppnisaðila óviðkomandi. Verði framangreind setning ekki talin vera trúnaðarmál kunni það enn fremur að ýta undir möguleika Samskipa hf. til túlkunar á viðskiptakjörum einstakra viðskiptamanna, sem stofnunin flokki í bréfi sínu sem trúnaðarmál.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er vísað til þess að stofnunin telji ekki ástæðu til að gæta trúnaðar vegna þessa þar sem áfrýjandi hafði þegar upplýst að hann hefði tapað viðskiptum við umrætt fyrirtæki til Samskipa hf. Sjálfgefið hljóti því að vera að tekjur áfrýjanda vegna flutninga fyrir umrætt fyrirtæki séu litlar, óverulegar eða engar.

II.e: Gjaldskrá fyrir bifreiðaumboðin (málgrein á bls. 15-16 í bréfi áfrýjanda og fylgiskjal 15).

Í umfjöllun um samninga Heklu hf. og áfrýjanda er vikið að svokallaðri “gjaldskrá fyrir bifreiðaumboðin”.

Af hálfu áfrýjanda er vísað til þess að hér séu gefnar upplýsingar um frávik frá viðmiðunarverði eða “gjaldskrá” sem snerti samninga við einstaka viðskiptamenn og viðskiptakjör þeirra. [...] ¹. Bendir áfrýjandi á að þess háttar atriði séu talin trúnaðarmál af Samkeppnisstofnun en þó sé ekki gengið alla leið hvað það varðar því m.a. þessi umfjöllun standi eftir í bréfinu.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er vísað til þess að umrædd verðskrá innihaldi ekki annað en verðupplýsingar sem helst ættu að vera viðskiptavinum fyrirtækisins

¹ Trúnaðarmál.

aðgengilegar og með öllu óeðlilegt sé að líta á þær sem viðkvæmar viðskiptaupplýsingar. Samkeppnisstofnun hafnar því að almennar upplýsingar um verðlagningu og afslátt tengdu magni teljist til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga. Ekki fáist betur séð en að í fylgiskjali nr. 15, „Taxtar fyrir bifreiðaumboðin“ sé dæmi um slíka verðskrá. Ekki sé verið að upplýsa hvaða þættir myndi grunn til verðlagningarinnar, s.s. kostnaðarforsendur o.þ.h. sem hins vegar teljast til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga. Þá er ekki verið að upplýsa um kjör einstakra viðskiptamanna en ríkir viðskiptahagsmunir eru tengdir því að slíkar upplýsingar fari leynt.

II.f: Flutningsgjöld (setning á bls. 16 í bréfi í bréfi áfrýjanda).

Í svari áfrýjanda við ónákvæmni í málflutningi Samskipa hf. er varðar flutningsgjöld P. Samúelssonar hf. segir: „*Samkvæmt óformlegum samningi umbjóðanda okkar við það félag á þessum tíma námu flutningsgjöldin kr. [...]² fyrir bifreið flutta frá Immingham og kr. [...]³ fyrir bifreið flutta frá Rotterdam.*“

Áfrýjandi telur það vera trúnaðarmál að viðkomandi viðskiptamaður félagsins greiði misjafnt verð sem fari eftir því hvaðan vörur hans eru fluttar enda varði það viðskiptakjör hans en slík atriði hafi verið talin falla undir trúnaðarmál af Samkeppnisstofnun.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er ekki fallist á að það geti talist til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga að verð fyrir flutning á tiltekinni vöru hjá áfrýjanda sé mismunandi eftir því hvaðan varan er flutt. Það hljóti að liggja í hlutarins eðli að kostnaður og þar af leiðandi verð fyrir flutning frá mismunandi áfangastöðum sé í fæstum tilvikum sá sami.

II.g: Viðskiptaskilmálar (málgrein á bls. 16 í bréfi áfrýjanda).

Í kaflanum um samninga Heklu hf. og áfrýjanda er vikið að kvörtun Samskipa hf. þess efnis að verkaskilmálar Heklu hf. í verðkönnuninni séu breyttir frá því sem almennt tíðkast hvað varðar töf á vöru í flutningi.

Áfrýjandi telur að hér sé um að ræða viðskiptaskilmála sem hann hafi komið sér upp og séu klárlega hluti af efni viðkomandi samninga og geti þeir enn fremur talist falla undir grunn verðlagningar komi slíkur afsláttur til álita. Enn gæti því ósamræmis í niðurstöðu Samkeppnisstofnunar.

² Trúnaðarmál.

Samkeppnisstofnun gerir ekki athugasemdir við að þessum upplýsingum verði haldið leyndum þar sem ljóst sé af athugasemdum áfrýjanda að um viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sé að ræða.

II.h: Jónar-Transport hf. (málgreinar á bls. 18-19 og fylgiskjal nr. 21 í bréfi áfrýjanda).

Í umfjöllun um flutningamiðlunina Jóna hf. kom fram að í kvörtun Samskipa hf. hafi réttilega verið bent á að félagið hafi keypt Jóna hf. vorið 2000 og á þeim tíma hafi Jónar hf. nær eingöngu flutt með áfrýjanda. Samskip hf. bentu ennfremur á að eftir kaupin hafi áfrýjandi sagt upp samningum við Jóna hf. sem hafi gilt fram í september 2001 og hélt því fram að frá þeim tíma hafi hann neitað að flytja fyrir Jóna hf. Áfrýjandi færði fram tiltekna athugasemdir varðandi þessa staðhæfingu í bréfi sínu til Samkeppnisstofnunar.

Af hálfu áfrýjanda er bent á að sú staðreynda að um núverandi dótturfélag Samskipa hf. sé að ræða eigi ekki að leiða til sjálfkrafa birtingar þar sem það sé með öllu óljóst hverjar boðleiðir séu á milli Jóna hf. og Samskipa hf. auk þess sem félögin eru óumdeilanlega tvær lögpersónur.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er bent á að fyrir liggja að Jónar hf. sé að fullu í eigu Samskipa hf. Fáist því ekki séð að trúnaður geti ríkt um þessar upplýsingar gagnvart eiganda fyrirtækisins.

II.i: World Minerals Ísland ehf. (málgreinar á bls. 19-20 í bréfi áfrýjanda).

Áfrýjandi vísar til þess að hann hafi farið fram á það við Samkeppnisstofnun að skýringar þær sem miðuðu að því að gera grein fyrir samskiptum hans við World Minerals og eðli þeirra flutninga sem hann inni af hendi fyrir það félag yrðu flokkaðar sem trúnaðarmál. Stofnunin hafi einungis flokkað ákveðin atriði undir trúnaðarmál, en áfrýjandi kveðst ekki geta sætt sig við þá niðurstöðu. Fer áfrýjandi fram á að tiltekna setningar verði flokkaðar sem trúnaðarmál en þær beri að skoða í samhengi. Þær varði umfang og efni viðskipta áfrýjanda almennt sem og grunn verðlagningar hans. Verði trúnaði ekki beitt sé hætt við að Samskip hf. geti nýtt sér þann höggstað sem áfrýjandi gefi á sér við það að veita svo viðkvæmar trúnaðarupplýsingar.

³ Trúnaðarmál.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er bent á að samkvæmt opinberum upplýsingum sem m.a. eru birtar á vef Hagstofu Íslands hafi hlutfall kísilgúrs (framleiðsluafurða World Minerals) numið um 80–85% árið 2000 af heildarflutningi frá Húsavíkurhöfn. Af því sé þegar ljóst að upplýsingar um umfang þeirra flutninga sem hér um ræðir eru opinberar upplýsingar og sjálfgefið með vísan til þessa hlutfalls að flutningarnir skapi grundvöll fyrir því að Húsavíkurhöfn sé einn af viðkomustöðum fyrir strandflutningaskip áfrýjanda.

II.j: Fylgiskjöl 4, 15, 21 og 23 með bréfi áfrýjanda frá 4. desember 2002.

Áfrýjandi fer fram á að nefnd fylgiskjöl verði flokkuð í heild sem trúnaðarupplýsingar, en efni þeirra er eftirfarandi:

- 1) minnisblað varðandi samanburð á þjónustu Eimskipa og Samskipa, úttekt sem unnin var af starfsmönnum áfrýjanda (fylgiskjal 4),
- 2) gjaldskrá fyrir bifreiðaumboðin (fylgiskjal 15),
- 3) bréf áfrýjanda til framkvæmdastjóra Jóna hf., dags. 26. janúar 2001 (fylgiskjal 21), og
- 4) greinargerð áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar vegna fyrirspurnar, dags. 10. september 2002 (fylgiskjal 23).

Hvað varðar röksemdafærslu fyrir því að gjaldskráin og bréf áfrýjanda til framkvæmdastjóra Jóna hf. skuli teljast trúnaðarmál vísar áfrýjandi til liða II.e og II.h hér að framan. Rökin fyrir kröfu áfrýjanda hvað hin tvö fylgiskjölin varðar eru hins vegar byggð á því að hér sé um afar viðkvæmar upplýsingar að ræða sem teknar hafi verið saman af starfsmönnum áfrýjanda, annars vegar í eigin þágu og hins vegar í tilefni af fyrirspurn Samkeppnisstofnunar. Mat áfrýjanda á eigin þjónustu og þjónustu samkeppnisaðila í fylgiskjali 4 sé alfarið hans mat, nokkuð sem hægt sé að óska eftir því að Samskip hf. leggi sjálfstætt mat á ef samkeppnisyfírvöld vilji kanna afstöðu þess fyrirtækis til slíks samanburðar. Þá sé í fylgiskjali 23 mat áfrýjanda á útreikningum Samskipa hf. vegna viðskipta hans. Enginn geti haft betri yfirsýn yfir reksturinn, umfang hans og afkomu en áfrýjandi sjálfur og sé hann því best til þess fallinn að skýra frá honum.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er varðandi fylgiskjal nr. 4 bent á að aðeins sé um samanburð að ræða á almennum upplýsingum um fyrirtækin sem að stórum hluta séu birtar á heimasíðum félaganna, svo sem siglingaáætlunum, akstursáætlunum innanlands o.fl. Einnig sé í skjalinu upplýsingar sem ætla megi að séu aðgengilegar

hjá opinberum aðilum. Tilgangur þess að leggja skjalið fram sé að sýna fram á að Samskipum hf. sé fært um að veita sambærilega þjónustu og áfrýjandi og því sjálfsagt að fyrirtækið fái að njóta andmælaréttar vegna þeirra upplýsinga sem þar séu settar fram, s.s. að tölulegar upplýsingar um það sem settar eru fram séu réttar. Varðandi fylgiskjal nr. 15 þá vísar Samkeppnistofnun til rökstuðnings stofnunarinnar undir lið nr. II.e hér að framan. Um rökstuðning fyrir því að fylgiskjal nr. 21 innihaldi ekki viðkvæmar viðskiptaupplýsingar er vísað til þess sem fram kemur í lið II.h hér að framan. Varðandi fylgiskjal nr. 23 er vísað til þess að það sé mat Samkeppnisstofnunar að aðrar upplýsingar en þær sem hafa verið yfirstrikaðar í því afriti sem stofnunin sendi áfrýjanda með ákvörðuninni teljist ekki til viðkvæmra viðskiptaupplýsinga sem leynt skuli fara enda að meginstefnu til upplýsingar sem birtar séu í ársreikningum áfrýjanda. Alkunna sé að áfrýjandi er skráður á hlutabréfamarkaði og því hvílir sú skylda á honum að opinbera ársreikninga og árshlutauppgjör. Ekki hafi verið gengið lengra við birtingu viðskiptaupplýsinga úr umræddu minnisblaði en gert sé í ársreikningum og árshlutauppgjörum áfrýjanda.

IV

Niðurstöður

1

Með bréfi 22. ágúst 2002 vöktu Samskip hf. athygli Samkeppnisstofnunar á hegðun Hf. Eimskipafélags Íslands, áfrýjanda máls þessa, á markaði sjóflutninga til og frá Íslandi en hann er samkeppnismarkaður fyrrgreindra fyrirtækja. Töldu Samskip hf. í bréfi sínu að áfrýjandi væri í markaðsráðandi stöðu og hefði misnotað hana m.a. með óeðlilega lágrri verðlagningu í tilvikum þar sem Samskip hf. og aðrir hefðu sóst eftir viðskiptum og brotið með hegðun sinni gegn 11., 17. og 20. gr. samkeppnislaga. Rekstrarlegar forsendur hefðu þar ekki ráðið verðlagningu. Voru hin meintu brot sögð hafa beinst að Samskipum hf. enda hefðu þau átt sér stað á þeim markaði sem fyrirtækið starfaði á. Fram kom að Samskip hf. væru stærsti keppinautur áfrýjanda á umræddum markaði.

Ágreiningur reis með fyrirtækjunum, Samskipum hf. og Hf. Eimskipafélagi Íslands, um aðild í fyrrgreindu máli. Hélt áfrýjandi, Hf. Eimskipafélagi Íslands, því fram að Samskip hf. væri ekki aðili að málinu og hefði því hvorki aðgang að gögnum þess né upplýsingum sem fyrir lægju. Samkeppnisstofnun leit svo á að í ákvörðun sinni frá 18. september 2002 að slík aðild væri fyrir hendi og staðfesti áfrýjunarnefnd samkeppnismála þá ákvörðun í úrskurði frá 23. nóvember 2002 í málinu nr. 17/2002.

Þessu máli var skotið til Hæstaréttar en með dómi réttarins þann 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003 Samkeppnisstofnun gegn Hf. Eimskipafélagi Íslands var áfrýjandi þess máls, Samkeppnisstofnun, sýknuð af kröfu stefnda, Hf. Eimskipafélags Íslands. Í því felst að Samskip hf. var talið aðili þess stjórnslumáls sem rekið var fyrir samkeppnisyfirvöldum og fyrr er nefnt.

Við úrlausn máls þessa ber að hafa í huga regluna um að aðili máls eigi rétt á því að kynna sér skjöl og önnur gögn sem mál varðar, sbr. 15. gr. stjórnslulaga. Hún er meginregla og almenn forsenda þess að aðili fái notið andmælaréttar síns. Í 17. gr. stjórnslulaga er þó stjórnvaldi heimilað þegar sérstaklega stendur á að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef mun ríkari almanna- eða einkahagsmunir eru fyrir hendi. Ákvæði 14. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð er í samræmi við þetta. Þar segir svo í 1. mgr.:

Samkeppnisyfirvöldum er heimilt að takmarka aðgang málsaðila að gögnum máls ef hagsmunir þeirra af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum, einkum þegar um er að ræða viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar sem eðlilegt má telja að leynt eigi að fara.

Í málum á sviði samkeppnisréttar liggja oft fyrir skjöl með upplýsingum, sem telja má til viðskiptaleyndarmála. Slíkar upplýsingar geta m.a. varðað viðskiptastefnu fyrirtækis, mat þess á samkeppnisaðstæðum, efni viðskiptasamninga og umfang viðskipta. Þegar samkeppnisfyrirtæki eiga í hlut, svo sem hér stendur á, ber enn fremur

að hafa í huga að aðgangur samkeppnisfyrirtækis að viðskiptalegum upplýsingum getur hæglega verið til þess fallin að valda þeim tjóni sem rannsókn beinist að.

Þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin verða höfð í huga við úrlausn þess deilumáls sem fyrir liggur.

4

Í tilefni af fyrrgreindu bréfi Samskipa hf. frá 22. ágúst 2002 og bréfi Samkeppnisstofnunar frá 10. september 2002 sendi áfrýjandi ýmsar upplýsingar og gögn með bréfum dags. 1. nóvember og 4. desember 2002 og var þess jafnframt krafist að farið yrði með tilteknar upplýsingar og gögn sem viðskiptaleyndarmál. Samskip hf. hafði áður krafist aðgangs að öllum gögnum og upplýsingum máls þessa. Samkeppnisstofnun féllst á nokkrar af kröfum áfrýjanda en hafnaði öðrum með ákvörðun frá 10. september 2003. Snýst ágreiningur áfrýjanda og Samkeppnisstofnunar um þau atriði sem eftir standa. Verður nú fjallað um hvert atriði fyrir sig í þeirri röð sem þau voru sett fram í kærnu til áfrýjunarnefndar frá 24. september 2003.

5

Í kafla II.b í kærinni er fjallað um áform áfrýjanda um að leitast við að ná viðskiptum við ákveðið fyrirtæki í framtíðinni. Ummæli í þessa veru eru óskuldbindandi fyrir félagið auk þess sem viðskiptaumhverfið getur hæglega breyst. Þau þykja ekki þess eðlis að ástæða sé til að líta á þau sem trúnaðarmál.

6

Í kafla II.c í kærinni telur áfrýjandi að orðasambandið “heildarsamningur um flutningaþjónustu” eigi að njóta trúnaðar. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála lítur svo á að orðasambandið lýsi aðeins eðli þess samnings sem hér um ræðir án þess að gefa neinar afgerandi upplýsingar um efni hans að öðru leyti. Þau eru því ekki þess eðlis að ástæða sé að líta á þau sem viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar. Við þetta bætist að

upplýsingar um eðli umrædds samnings getur skipt máli vegna andmælaréttar. Því er ekki ástæða til að líta á þessi orð sem trúnaðarmál.

7

Í kafla II.d í kærinni telur áfrýjandi að ummæli sín um að tekjur af tilteknum flutningum hafi verið óverulegar eigi að njóta trúnaðar. Ummælin fela aðeins í sér grófa lýsingu á afrakstri tiltekinnar viðskipta án þess að farið sé út í þau viðskipti í neinum þeim atriðum sem máli skipta. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála er þeirrar skoðunar að orðin feli ekki í sér neinar trúnaðarupplýsingar í því samhengi sem þær eru settar fram í skjali áfrýjanda frá 4. desember 2002. Þau eru því ekki þess eðlis að ástæða sé til að líta á þau sem trúnaðarmál.

8

Í kafla II.e er fjallað um gjaldskrá fyrir bifreiðaumboðin. Þá frásögn áfrýjanda verður að leggja til grundvallar að einungis sé fáum bifreiðaumboðum héraðs til að dreifa sem viðskiptavinum, að einungis hafi verið unnið með sérstaka samninga og að umrædd gjaldskrá hafi í raun aðeins verið innanhúsplagg sem ekki hafi verið dreift nema til fáeinna starfsmanna áfrýjanda. Viðkomandi fyrirtæki sjálft tekur ákvörðun um hvort það birtir gjaldskrá sína enda á VII. kafla samkeppnislaga hér ekki við. Meðan svo hefur ekki verið gert teljast þau viðskiptakjör sem einstakir viðskiptaaðilar njóta til trúnaðarupplýsinga. Sama gildir um þær viðmiðanir sem þar liggja til grundvallar. Krafa áfrýjanda varðandi þennan lið er því tekin til greina.

9

Í kafla II.f er fjallað um flutningsgjöld. Fjárhæðir í hinni umdeildu setningu hafa þegar verið fellar út en eftir stendur að orðalag setningarinnar sýnir að viðskiptamaður greiðir misjafnt verð eftir því hvaðan vörur hans eru fluttar og krefst áfrýjandi þess að það atriði falli einnig undir trúnaðarupplýsingar. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála getur ekki fallist á þetta. Hún telur engar trúnaðarupplýsingar því

felast í því að mismunandi verð gildi frá mismunandi stöðum. Krafa áfrýjanda varðandi þennan lið er því ekki tekin til greina.

10

Í kafla II.g er fjallað um viðskiptaskilmála. Hekla hf. gerði samning við áfrýjanda um vöruflutninga að undangenginni verðkönnun og sæta viðskiptaskilmálar áfrýjanda m.a. athugun með hliðsjón af tilboðsverði. Í greinargerð Samkeppnisstofnunar frá 16. október 2003 er fallist á að umræddum upplýsingum verði haldið leyndum. Kröfur áfrýjanda samkvæmt þessum lið verða því teknar til greina.

11

Í kafla II.h er fjallað um ummæli sem varða fyrirtækið Jóna-Transport hf. Flutningsmiðlunin Jónar hf. flutti áður vörur nær eingöngu með skipum áfrýjanda. Vorið 2000 keypti Samskip hf. starfsemina sem virðist í framhaldi af því hafa hlotið heitið Jónar-Transport hf. Þegar svo var komið dró umtalsvert úr flutningum félagsins með skipum áfrýjanda og síðan sagði áfrýjandi upp viðskiptunum við Jóna-Transport hf. að virtum þeim samningum sem í gildi voru. Í ummælunum og bréfi sem merkt er sem fylgiskjal 21 er aðdragandi að þessari uppsögn rakinn nánar.

Áfrýjunarnefndin lítur svo á að eðli trúnaðarupplýsinga breytist ekki við það að samkeppnisaðili kunni eftir öðrum leiðum að fá aðgang að þeim upplýsingum eða gögnum sem leynd hvílir á. Á hinn bóginn telur áfrýjunarnefndin að þær upplýsingar sem fjallað er um undir þessum lið snúist að langmestu leyti um að lýsa ýmsum staðreyndum í tengslum við fyrrgreind eigendaskipti og breytta hegðun þeirra fyrirtækja sem þar koma við sögu í tilefni af því. Þessar upplýsingar þykja þess eðlis að ástæðulaust sé að veita þeim sérstaka vernd.

12

Í kafla II.i er í fyrsta lagi fjallað um vissar skýringar sem áfrýjandi gaf Samkeppnisstofnun á samskiptum sínum við fyrirtækið World Minerals á Íslandi ehf. Samkeppnisstofnun hefur í ákvörðun sinni frá 20. júní sl. fellt út upplýsingar um

13

gildistíma samninga og fleiri atriði. Áfrýjunarnefndin sér ekki að önnur atriði sem fram koma í hinni umdeildu setningu geti falið í sér viðskiptaleyndamál eða verið að öðru leyti þess eðlis að þau eigi að njóta verndar. Því verður ekki fallist á kröfur áfrýjanda í þessu efni.

Í öðru lagi er þarna fjallað um nánar tiltekna setningar sem varða upplýsingar um að flutningar fyrir fyrirtækið World Minerals skapi grundvöll fyrir fastri viðkomu á Húsavík. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur að umræddar upplýsingar sé ýmist að finna í opinberum skýrslum eða liggi í hlutarins eðli. Er því ekki ástæða til að verða við kröfum áfrýjanda að þessu leyti.

Kröfur áfrýjanda samkvæmt umræddum lið verða því ekki teknar til greina.

13

Í kafla II.j er fjallað um trúnað á tilteknum fylgiskjölum sem fylgdu með bréfi áfrýjanda frá 4. desember 2002, þ.e. fylgiskjöl merkt 4, 15, 21 og 23. Af hagkvæmnisástæðum verður fyrst vikið að fylgiskjölum 15 og 21, síðan að fylgiskjali 4 og loks að fylgiskjali 23.

Samkvæmt því sem rakið var í lið 8 hér að framan þykir rétt að sá trúnaður sem þar var ákveðinn nái einnig til fylgiskjals 15 (gjaldskráin) en á hinn bóginn þykir ekki ástæða til þess að hann nái til fylgiskjals 21 (bréf áfrýjanda til framkvæmdastjóra Jóna hf.), sbr. lið 11 hér að framan.

Fylgiskjal 4 felur í sér samantekt á lykilorðum í þjónustu áfrýjanda annars vegar og Samskipa hf. hins vegar, svo sem um áætlanir, geymslur, akstursþjónustu og fleira sem starfsmenn áfrýjanda hafa unnið. Fallist er á það með Samkeppnisráði að hér sé að miklu leyti um samantekt á upplýsingum að ræða sem afla má frá öðrum heimildum sem eru opnar almenningi. Áfrýjandi hefur ekki skilgreint nein sérstök atriði í þessu skjali sem ekki er þannig farið um og kunna að fela í sér trúnaðarupplýsingar. Með hliðsjón af þessu verður ekki fallist á að fara með skjal þetta sem trúnaðarskjal.

Fylgiskjali 23, sem nefnt er minnisblað og er dagsett 31. október 2002, felur í sér greinargerð til Samkeppnisstofnunar í tilefni af fyrirspurn hennar frá 10. september 2002. Í minnisblaðinu eru gerðar athugasemdir við fylgiskjöl 11 og 12 í erindi Samskipa hf til Samkeppnisstofnunar. Samkeppnisstofnun féllst á að fella sumar upplýsingar undir trúnaðarupplýsingar í fyrrnefndu skjali. Áfrýjunarnefnd

14

samkeppnismála er sammála því áliti Samkeppnisstofnunar að eftir standi í meginatriðum aðeins upplýsingar sem birtar eru í ársreikningum fyrirtækja á skipulögðum verðbréfamörkuðum. Áfrýjandi hefur ekki skilgreint nein sérstök atriði sem ekki er þannig farið um og kunni að fela í sér trúnaðarupplýsingar. Með hliðsjón af þessu verður ekki fallist á að fara með skjal þetta sem trúnaðarskjal frekar en þegar hefur verið ákveðið.

14

Niðurstaðan í máli þessu er sú að fallist er á kröfur áfrýjanda í samræmi við það sem segir í liðum 8 og 10. Að öðru leyti eru kröfur áfrýjanda ekki teknar til greina.

Úrskurðarorð

Kröfur áfrýjanda eru teknar til greina á þann hátt sem fram kemur í liðum 8 og 10 hér að framan.

Reykjavík, 23. október 2003

Stefán Már Stefánsson

Brynhildur Benediksdóttir

Lárus L. Blöndal

15