

Þýsk-Íslenska hf. gegn Samkeppnisstofnun

I.

Með bréfi, dagsettu þann 9. júní 1995, er barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála þann 14. júní 1995, hefur Þýsk-Íslenska hf., skotið ákvörðun Samkeppnisstofnunar frá 7. júní 1995, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Með ákvörðun sinni hafnaði Samkeppnisstofnun kröfu áfrýjanda um aðgang að tilteknum gögnum frá Steinullarverksmiðjunni hf. Krefst áfrýjandi þess aðallega að ákvörðun Samkeppnisstofnunar verði felld úr gildi og honum verði veittur óheftur aðgangur að þeim gögnum sem fram hafa verið lögð hjá Samkeppnisstofnun af hálfu Steinullarverksmiðjunnar hf. Ennfremur hefur áfrýjandi gert varakröfu sem nánar er rakin í kæru hans.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er þess krafist að ákvörðun verði staðfest.

Málið var tekið fyrir á fundi hjá áfrýjunarnefndinni hinn 10. júlí 1995. Var áfrýjanda þá gefinn kostur á að tjá sig um málið. Ennfremur var Samkeppnisstofnun, Steinullarverksmiðjunni hf. og Krókháls hf. gefinn kostur á að gera grein fyrir máli sínu.

II.

Lögskipti þeirra aðila sem hér hefur verið getið eiga sér nokkra forsögu sem ekki verður rakin hér. Upphaf deilu þessarar má rekja til þess að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dagsettu hinn 20. janúar 1995, kvartaði áfrýjandi undan meintri ólögmati sölusynjun og samkeppnishindrunum Steinullarverksmiðjunnar hf. gagnvart sér. Krafðist áfrýjandi þess „að Samkeppnisráð kveði á um að Steinullarverksmiðjunni hf. verði gert að selja framleiðsluvörur sínar beint og milliliðalaust til Þýsk-Íslenska hf. á því verði

og með þeim viðskiptakjörum sem Samkeppnisráð ákveður, sbr. 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í framhaldi af því óskað Samkeppnisstofnun eftir tilteknum gögnum frá Steinullarverksmiðjunni hf. Umbeðin gögn voru send Samkeppnisstofnun og var lögð á það áhersla af hálfu Steinullarverksmiðjunnar hf. að gögn þessi væru trúnaðarmál og eingöngu til afnota fyrir Samkeppnisstofnun. Þar sem Samkeppnisstofnun taldi gögn þau sem óskað væri trúnaðar um hefðu að geyma ólíkar upplýsingar óskaði stofnunin eftir að tilgreindar yrðu ástæður þess að trúnaðar væri óskað í hverju tilviki fyrir sig áður en afstaða yrði tekin til beiðninnar, sbr. 2. mgr. 12. gr. reglna nr. 672/1994 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Jafnframt var áfrýjanda gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna beiðni Steinullarverksmiðjunnar hf. um trúnað.

Með bréfi til áfrýjanda, dagsettu 7. júní 1995, fjallaði Samkeppnisstofnun um þau skjöl sem Steinullarverksmiðjan hf. óskaði eftir að farið yrði með sem trúnaðarmál og ákvað að eftirtalin gögn ættu að njóta trúnaðar:

1. *Upplýsingar um heildarsölu Steinullarverksmiðjunnar hf. og skiptingu hennar.* Samkeppnisstofnun taldi þessar upplýsingar varða trúnað milli Steinullarverksmiðjunnar hf. og einstakra viðskiptavina og ættu því að fara með sem trúnaðarmál. Varakröfu áfrýjanda um að annars vegar yrði veittur aðgangur að lista yfir heildarviðskipti og skiptingu þeirra fyrir árin 1993 og 1994 án þess að kaupendur væru tilgreindir og að hins vegar yrði afhentur listi þar sem viðskiptamenn Steinullarverksmiðjunnar hf. yrðu tæmandi taldir án þess að tiltaka heildarviðskipti hvers og eins, var hafnað af hálfu Samkeppnisstofnunar. Taldi stofnunin að þar sem um fáa viðskiptamenn væri að ræða væri hætt við að upplýsingar um skiptingu heildarsölu myndi gefa nokkuð glögga mynd af viðskiptum einstakra kaupenda, enda þótt þeir væru ekki nafngreindir.

2. *Dreifingarsamningur milli Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf.* Samkeppnisstofnun féllst á sjónarmið Steinullarverksmiðjunnar hf. að um einkaréttarsamning væri að ræða sem varðaði trúnað milli sammingsaðila. Varakröfu áfrýjanda um að veita honum aðgang að dreifingarsamningi eða samningum með þeirri breytingu að afmáð yrði hver væri sammingsaðili Steinullarverksmiðjunnar hf. taldi Samkeppnisstofnun ekki raunhæfa, enda

væri framangreindur dreifingarsamningur sá eini sinnar tegundar sem stofnuninni hafði borist.

3. *Bréf Steinullarverksmiðjunnar hf. til Verðlagsstofnunar varðandi viðskiptaskilmála, dagsett 2. febrúar 1993.* Samkeppnisstofnun taldi upplýsingar, sem fram koma í bréfinu um greiðslukjör einstakra viðskiptavina, almenna söluskilmála og upplýsingar úr bókhaldi um afslætti 1989-1992 sem hlutfall af heildarsölu, vera viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar er vörðuðu trúnað milli Steinullarverksmiðjunnar hf. og viðskiptamanna hennar og ættu því að fara með sem trúnaðarmál. Samkeppnisstofnun taldi hins vegar rétt að veita áfrýjanda aðgang að upplýsingum er fram koma í bréfinu og varða almenna söluskilmála Steinullarverksmiðjunnar hf.

III.

Áfrýjandi byggir kröfu sína, um aðgang að upplýsingum um heildarsölu Steinullarverksmiðjunnar hf. og skiptingu hennar, á því að honum sé ókleift að rökstyðja mál sitt varðandi það álitaefni að honum sé mismunað í viðskiptum við Steinullarverksmiðjuna hf. Varðandi þennan þátt málsins gerir áfrýjandi þá varakröfu, fyrir áfrýjunarnefndinni, að á grundvelli framlagðra gagna verði upplýst um heildarsölu Steinullarverksmiðjunnar hf. og hver sé hlutur Krókháls hf. í heildarviðskiptum á innanlandsmarkaði í prósentum talið.

Kröfu sína um aðgang að dreifingarsamningi milli Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf. byggir áfrýjandi á því að hann telji samninginn fela í sér brot á samkeppnislögum. Til þess að aðilar sitji við sama borð hvað varðar möguleika á því að rökstyðja mál sitt fyrir samkeppnisyfirvöldum verði hann að fá aðgang að honum.

Kröfu sína um aðgang að bréfi Steinullarverksmiðjunnar hf. til Verðlagsstofnunar varðandi viðskiptaskilmála, dagsettu 2. febrúa 1993, byggir áfrýjandi á því að Steinullarverksmiðjan hf. sé markaðsráðandi fyrirtæki sem ekki eigi í samkeppni við aðra framleiðendur á innlendum markaði. Upplýsingar er varða verð, framleiðslu eða viðskiptaskilmála verði því ekki notaðir af einhverjum samkeppnisaðila Steinullarverksmiðjunnar hf. henni til tjóns. Ennfremur bendir áfrýjandi á að Steinullarverksmiðjan hf. sé að

meirihluta í eigu ríkis og sveitarfélaga. Eigendur verksmiðjunnar njóti því ekki réttar til trúnaðar líkt og ef um einstaklinga væri að ræða.

Af hálfu Steinullarverksmiðjunnar hf. er einkum á því byggt að Þýsk-Íslenska hf. sé aðalsamkeppnisaðili Steinullarverksmiðjunnar hf. Í umræddum skjölum felist viðskiptaleyndarmál sem geti skaðað Steinullarverksmiðjuna hf. ef samkeppnisaðilar fá upplýsingar um þau.

IV.

1.

Áfrýjandi máls þessa, Þýsk-Íslenska hf., hefur í nokkur ár leitað eftir viðskiptum við Steinullarverksmiðjuna hf. um kaup á steinull sem verksmiðjan framleiðir. Fyrirtækið Krókháls hf. er dreifingaraðili á steinull sem Steinullarverksmiðjan hf. samkvæmt sérstöku samkomulagi milli þessara aðila. Steinullarverksmiðjan hf. er jafnframt eini framleiðandi steinullar hér á landi.

2.

Áfrýjandi og Steinullarverksmiðjan hf. hefur greint á um skilyrði fyrir þessum viðskiptum og hafa samningar enn ekki tekist þrátt fyrir tilraunir. Eftir nokkur þáttaskil í þessum tilraunum kveðst áfrýjandi með bréfum 16. nóvember og 20. desember 1994 hafa óskað þess á ný að Steinullarverksmiðjan hf. gengi til samninga við hann. Þeirri beiðni hafi verið hafnað og fyrri sjónarmið Steinullarverksmiðjunnar hf. um skilyrði fyrir viðskiptunum ítrekuð en þau telur áfrýjandi óaðgengileg.

3.

Áfrýjandi kvartaði til Samkeppnisstofnunar með bréfi, dags. 20. janúar 1995, vegna sölusynjunarinnar sem hann telur ólögmeta og andstæða ákvæðum samkeppnislaga. Við rekstur þess máls hefur áfrýjandi óskað eftir að fá að kynna sér tiltekin gögn í málinu en það telur hann nauðsynlegt til þess að geta skotið rökum undir kvörtun sína. Umboðsmaður Steinullarverksmiðjunnar hf. hefur hins vegar talið að þessi gögn fælu í sér viðskiptaleyndarmál. Það er þessi ágreiningur aðila sem hér er til úrskurðar. Umrædd gögn hafa verið afhent áfrýjunarnefndinni óformlega.

4.

Áfrýjandi hefur ótvíræða hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort, með því að neita honum um viðskipti nema að uppfylltum ákveðnum skilmálum sem hann telur ólögmeta, brotin hafi verið á honum samkeppnislög. Hann telst aðili í skilningi stjórnslulaga og IV. kafli þeirra laga um andmælarétt og upplýsingarétt eiga því við um hann, sbr. einnig II. kafli reglna nr. 672/1994 sem settar voru með heimild í 1. mgr. 6. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. lög nr. 24/1994.

5.

Við úrlausn máls þessa ber annars vegar 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. Ber að hafa í huga að þessi regla er meginregla sem sætir því aðeins fráviki að sérstaklega standi á. Ljóst þykir að öll þau gögn sem um er deilt í máli þessu hafa að geyma upplýsingar sem geta skipt máli fyrir úrlausn um þau efnisatriði sem kvörtun áfrýjanda frá 20. janúar 1995 fjallaði um. Af þeim sökum er áfrýjanda nauðsynlegt að fá upplýsingar um þau. Á hinn bóginn er til þess að líta að gögnin fela í sér viðskiptaupplýsingar, sbr. 17. gr. stjórnslulaga. Loks ber við úrlausn máls þessa að hafa í huga meðalhófsregluna þannig að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

6.

Ágreiningur er í fyrsta lagi um það hvort áfrýjandi á að fá aðgang að lista yfir viðskiptamenn Steinullarverksmiðjunnar hf. Rétt er, miðað við þau sjónarmið sem rakin eru í lið 5, að áfrýjandi fái aðgang að upplýsingum um hlutfallslega skiptingu sölu á árinu 1993 og 1994 til Krókháls hf. annars vegar og annarra viðskiptamanna hins vegar án þess að sú sala sé frekar sundurgreind eða viðskiptamanna getið.

7.

Í öðru lagi er ágreiningur um það hvort áfrýjandi eigi að fá aðgang að dreifingarsamningi Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf. Rétt er, miðað við þau sjónarmið sem rakin eru í lið 5, að áfrýjandi fái upplýsingar um efni 2., 3. og 8. gr. dreifingarsamnings Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. í mars 1990. Að því er 2. grein varðar skal þó annarra fyrirtækja en Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf. ekki getið með raunverulegum heitum þeirra.

8.

Loks er ágreiningur um það hvort áfrýjandi eigi að fá upplýsingar úr bréfi Steinullarverksmiðjunnar hf., dagsettu 2. febrúar 1993 til Verðlagsstofnunar, sem hefur að geyma upplýsingar um greiðslukjör einstakra viðskiptavina og upplýsingar úr bókhaldi fyrirtækisins um afslætti sem hlutfall af heildarsölu árin 1989-1992. Rétt er miðað við þau sjónarmið sem rakin eru í lið 5 að áfrýjandi fái upplýsingar úr skjali þessu um það hver séu greiðslukjör Steinullarverksmiðjunnar hf. til Krókháls hf. og hverjir hafi verið afslættir samkvæmt bókhaldi Steinullarverksmiðjunnar hf. frá verðlistaverði sem hlutfall af sölu innanlands á árunum 1989-1992.

V.

Úrskurðarorð:

„Áfrýjandi skal fá upplýsingar um hlutfallslega skiptingu sölu Steinullarverksmiðjunnar hf. á árinu 1993 og 1994 til Krókháls hf. annars vegar og annarra viðskiptamanna hins vegar án þess að sú sala sé frekar sundurgreind eða viðskiptamanna getið. Þá skal áfrýjandi fá upplýsingar um efni 2., 3. og 8. gr. dreifingarsamnings Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. í mars 1990. Að því er 2. grein þess samnings varðar skal þó annarra fyrirtækja en Krókháls hf. og Steinullarverksmiðjunnar hf. ekki getið með raunverulegum heitum þeirra. Jafnframt skal áfrýjandi fá upplýsingar úr bréfi Steinullarverksmiðjunnar hf., dags. 2. febrúar 1993, til Verðlagsstofnunar um það hver séu greiðslukjör Steinullarverksmiðjunnar hf. til Krókháls hf. og hverjir hafi verið afslættir samkvæmt bókhaldi Steinullarverksmiðjunnar hf. frá verðlistaverði sem hlutfall af sölu innanlands á árunum 1989-1992.“