

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 9/2005

**Ker hf. og
Olíuverzlun Íslands hf.**

gegn

Samkeppnisstofnun

I.

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kærurum sem bárust áfrýjunarnefnd samkeppnismála 1. og 3. apríl 2005 hafa Olíuverzlun Íslands hf. og Ker hf. kært ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem kynnt var félögnum með bréfi, dags. 23. mars 2005. Í hinni kærðu ákvörðun féllst stofnunin á beiðni Landssambands íslenskra útgerðarmanna (LÍÚ) um afhendingu á ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004, frá 28. október 2004, með þeim upplýsingum sem áður höfðu verið felldar út vegna trúnaðar. Ákveðið var að sameina kærur þessar og reka sem eitt mál fyrir áfrýjunarnefndinni.

Áfrýjendur krefjast þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.

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

II.

Málavextir

Samkeppnisstofnun barst þann 6. desember 2004 erindi LÍÚ þar sem óskað var eftir aðgangi að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004, varðandi ólögmeitt samráð áfrýjenda, Skeljungs hf. og Bensínorkunnar ehf., með trúnaðarupplýsingum. Í þeirri útgáfu ákvörðunarinnar sem aðgengileg er almenningi voru ýmsar upplýsingar felldar út með tilvísunni „*felld úr vegna trúnaðar*“. LÍÚ vísaði til 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996. Erindið var sent áfrýjendum, Skeljungi hf. og Bensínorkunni ehf. til umsagnar. Báðir áfrýjendur höfðu því alfarið m.a. á þeim grundvelli að um viðkvæmar viðskiptaupplýsingar væri að ræða. Með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 23. mars 2005, var áfrýjendum tilkynnt sú ákvörðun að stofnunin hefði fallist á beiðni LÍÚ. Fram kom m.a. að stofnunin teldi þær upplýsingar sem beiðnin snérist um að verulegu leyti sögulegar upplýsingar og því stæði 5. gr. upplýsingalaga því ekki í vegi að fallist yrði á beiðnina.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð Samkeppnisstofnunar barst 20. apríl 2005, athugasemdir áfrýjenda 28. og 29. apríl 2005 og svör Samkeppnisstofnunar 9. maí 2005. Gögn málsins voru enn fremur send LÍÚ til kynningar. Uppkvaðning úrskurðar þessa hefur dregist nokkuð einkum vegna fjarveru nefndarmanna frá því að síðustu skjöl frá aðilum bárust nefndinni.

III.

Sjónarmið málsaðila

Sjónarmið Kers hf.

Af hálfu áfrýjanda er á því byggt að Samkeppnisstofnun skorti vald til að taka ákvörðun um hvort verða skuli við beiðni LÍÚ. Telur áfrýjandi að ákvörðun um aðgang að gögnum stjórnsýslumáls skuli tekin af því stjórnvaldi sem tekið hefur ákvörðun í máli eða hafi mál til meðferðar. Ákvörðun nr. 21/2004 hafi verið tekin af samkeppnisráði og sé ráðið því jafnframt hið eina bæra stjórnvald til að taka ákvörðun í málinu.

Sjónarmið Olúverzlunar Íslands hf.

Áfrýjandi bendir á að ákvörðun um að fella út upplýsingar vegna trúnaðar hafi verið tekin af Samkeppnisstofnun og samkeppnisráði. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi síðan tekið sambærilega ákvörðun. Stjórnsýsluákvörðun um að sýna ekki þriðja aðila viðkomandi upplýsingar liggja því klárlega fyrir. Telur áfrýjandi því að rétt hefði verið fyrir LÍÚ að snúa sér beint til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

Áfrýjandi bendir á að samkeppnisyfyrvöld hafi sjálf tekið ákvörðun um trúnað. Áfrýjandi sé ekki sjálfviljugur í samskiptum við stofnunina og ekki hafi verið skorið úr þeim ávirðingum sem hún saki hann um. Áfrýjandi hafi verið þvingaður til að afhenda umræddar upplýsingar með bréfi dags. 30. maí 2002 að viðlagðri refsiaþbyrgð. Vegna þessarar sérstöðu upplýsinganna og þess að þær varði ekki opinbera aðilann á nokkurn hátt þá hljóti ákvörðun um að aflétta trúnaði að byggja á mati þeirra sem hagsmuna eiga að gæta. Áfrýjandi telur að þær upplýsingar sem samkeppnisyfyrvöld hafi fellt úr vegna trúnaðar séu upplýsingar sem varði mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni hans. Engu máli skipti þótt upplýsingarnar séu orðnar fjögurra ára gamlar enda hafi litlar breytingar orðið á markaðinum.

Áfrýjandi mótmælir fullyrðingum um að hann hafi brotið samkeppnislög og að umræddur ávinningur hafi verið fenginn með ólögumætu samráði. Þrátt fyrir að málinu sé lokið á stjórnsýslustigi hafi Hæstiréttur úrslitavald í málinu. Þá telur áfrýjandi ólögumætan þann rökstuðning Samkeppnisstofnunar að sökum meintra lögbrota eigi umræddar upplýsingar fullt erindi til almennings til að auðvelda málsóknir gegn áfrýjanda.

Áfrýjandi dregur í efa hæfi Samkeppnisstofnunar til að taka ákvörðun í þessu máli. Vísar hann til þess að hann hafi sakað yfirmenn stofnunarinnar um brot í starfi þegar þeir hafi þvingað fram ákveðinn framburð í skýrslutökum með fölskum loforðum um að málinu yrði ekki beint í lögreglurannsókn.

Að lokum bendir áfrýjandi á að hann hafi ætíð haldið því fram að brot sem leiði til stjórnvaldssekta samkvæmt 52. gr. samkeppnislaga teljist vera refsing í skilningi 1. mgr.

6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu, 70. gr. stjórnarskrár og refsiréttar. Þrátt fyrir að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi komist að þeirri niðurstöðu að brot á samkeppnislögum falli ekki undir refsihugtakið í skilningi helstu réttarheimilda á sviði mannréttinda sé ljóst að málinu sé eingöngu lokið á stjórnarsýslustigi. Komist dómstólar að þeirri niðurstöðu að um refsingu sé að ræða sé ljóst að öll meðferð falli undir reglur um meðferð opinberra mála en samkvæmt 2. gr. upplýsingalaga gildi þau ekki um rannsókn eða saksókn í opinberum málum.

Sjónarmið Samkeppnisstofnunar

Hvað varðar staðhæfingar Kers hf. um valdþurrð Samkeppnisstofnunar bendir stofnunin á að hún annist dagleg störf samkeppnisráðs og almenna stjórnarsýslu á þessu sviði, sbr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og reglur nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Samkeppnisstofnun hafi einnig það hlutverk að afla og varðveita gögn í samkeppnismálum, sbr. m.a. 39. gr. samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun telur að ef sú staðhæfing að einungis það stjórnvald sem fari með fullt ákvörðunarvald í viðkomandi málaflokki geti tekið ákvörðun á grundvelli 10. gr. upplýsingalaga, þá hljóti það í þessu tilfalli að vera áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Samkeppnisstofnun bendir á að upplýsingalög taki til allrar stjórnarsýslu ríkis og sveitafélaga, sbr. 1. gr. laganna. Gögn þau sem um sé deilt í málinu hafi orðið til undir rekstri stjórnarsýslumáls og eigi því undir lögina. Skipti engu máli í því samhengi þótt Samkeppnisstofnun hafi átt upphafið af rannsókn vegna ólögmeats samráðs olúfélaganna.

Samkeppnisstofnun vísar til hinnar kærðu ákvörðunar því til stuðnings að upplýsingarnar varði ekki mikilvæga fjárhags- og viðskiptahagsmuni. Þær hafi orðið til á grundvelli ólögmeats samráðs en ekki eðlilegra markaðsviðskipta og því vandséð rök fyrir því hvers vegna trúnaður ætti að ríkja um þann ávinning sem félög hafa fengið með lögbrotum. Sú fullyrðing Olúuverzlunar Íslands hf. að ekki liggi fyrir niðurstaða um brot félagsins sé röng. Fyrir liggi endanleg niðurstaða á stjórnarsýslustigi um brot félagsins gegn samkeppnislögum. Það að félagið hafi lýst yfir að það hyggi á að skjóta málinu til dómstóla breyti engu um þá niðurstöðu, sbr. m.a. 56. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisstofnunin telur rökstuðning fyrir hinni kærðu ákvörðun uppfylla skilyrði 22. gr. stjórnslulaga og að hann sé málefnalegur og byggður á traustum grunni. Samkeppnisstofnun bendir á að það sé viðurkennt sjónarmið í samkeppnisrétti að höfðun skaðabótamála vegna samkeppnislagabrota stuðli að skilvirkri framkvæmd samkeppnisreglna.

Samkeppnisstofnun telur að ekkert hafi komið fram sem bendi til vanhæfis starfsmanna stofnunarinnar.

Samkeppnisstofnun bendir á að fyrir liggja að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hafi komist að þeirri niðurstöðu að stjórnvaldssektir Samkeppnisstofnunar séu ekki refsingar í skilningi refsiréttar og laga um meðferð opinberra mála. Af því leiði m.a. að rannsókn og ákvörðun í samkeppnismálum sé málsmeðferð á stjórnslustigi en ekki meðferð opinbers máls.

IV.

Niðurstaða

Fram er komið að með bréfi Samkeppnisstofnunar frá 23. mars 2005 var orðið við þeirri beiðni Landssambands íslenskra útvegsmanna (LÍÚ) að aðgangur yrði veittur að svonefndum trúnaðarupplýsingum sem fram komu í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 21/2004. Ker hf. og Olíuverzlun Íslands hf. hafa kært þessa ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Beiðni LÍÚ var einkum byggð á 3. gr. upplýsingalaga nr. 50/1996 og ákvörðun Samkeppnisstofnunar er einnig reist á grundvelli þeirra laga. Samkvæmt 14. gr. sömu laga er heimilt að bera synjun stjórnvalds um að veita aðgang að gögnum samkvæmt lögnum undir sérstaka úrskurðarnefnd um upplýsingamál sem úrskurðar um ágreininginn. Þar er hins vegar ekki minnst á kærheimild þess sem kann að eiga andstæða hagsmuni ef stjórnvald heimilar aðgang að upplýsingum. Í því tilviki gilda því almennar reglur um stjórnslukærur. Stjórnslukæra frestar ekki réttaráhrifum upphaflegrar ákvörðunar, sbr. 29. gr. stjórnslulaga.

Í 9. gr. samkeppnislaga segir að ákvarðanir samkeppnisráðs og Samkeppnisstofnunar skuli sæta kæru til sérstakrar nefndar, áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Áfrýjunarnefndin telur ljóst að synjun samkeppnisyfirvalda um aðgang að gögnum samkvæmt upplýsingalögum yrði ekki borinn undir nefndina heldur undir úrskurðarnefnd um upplýsingamál samkvæmt upplýsingalögum enda eru þau lög sérlög gagnvart samkeppnislögum. Í því verður einnig talið felast að ákvörðun um að veita aðgang að upplýsingum samkvæmt upplýsingalögum fari eftir þeim lögum og stjórnisýslulögum ef því er að skipta. Verður ekki séð að samkeppnisleg rök leiði til þess að ólík málsmeðferð skuli gilda um aðgang almennings að upplýsingum í samkeppnismálum fremur en í öðrum málum sem upplýsingalög taka til. Af framangreindu leiðir að 9. gr. samkeppnislaga um málskot á hér ekki við. Ber því að vísa máli þessu frá áfrýjunarnefndinni.

Úrskurðarorð

Kærum Kers hf. og Olíuverzlunar Íslands hf. er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 25. maí 2005

Stefán Már Stefánsson

Brynhildur Benediktsdóttir

Lárus L. Blöndal