

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 6/2023

Hreyfill svf.

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 14. ágúst 2023, hefur Hreyfill svf., hér eftir nefnt áfrýjandi, kært til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 20. júlí 2023, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi hafi sennilega brotið gegn 10. gr., sbr. 12. gr. og 11. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 með því að banna með fortakslausum hætti leigubifreiðastjórum sem eru í þjónustu hjá áfrýjanda að nýta sér þjónustu annarra leigubifreiðastöðva. Var áfrýjanda gert að láta tafarlaust af framangreindri háttsemi og gera nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum félagsins sem banna eða hamla því að leigubifreiðastjórar sem eru í þjónustu hjá áfrýjanda nýti sér jafnframt þjónustu annarra aðila. Þá var áfrýjanda gert að gefa út formlega tilkynningu til leigubifreiðastjóra sem nýta sér þjónustu félagsins þar sem upplýst yrði um bráðabirgðaákvörðunina og að leigubifreiðastjórum væri frjálst að nýta sér

jafnframt þjónustu annarra aðila kjósi þeir það. Gildir hin kærða bráðabirgðaákvörðun til 31. janúar 2024.

Áfrýjunarnefnd taldi vafa leika á því hvort umrædd bráðabirgðaákvörðun væri kæránleg skv. 9. gr. samkeppnislaga og var það álitafni tekið til úrskurðar sérstaklega.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins verði tekin til efnismeðferðar hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála og felld úr gildi. Samkeppniseftirlitið krefst þess að kæru áfrýjanda verði vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Hinn 22. júní 2023 barst Samkeppniseftirlitinu erindi frá Hopp leigubílum ehf. þar sem kvartað var undan þeirri háttsemi áfrýjanda sem fól í sér bann gagnvart leigubifreiðastjórum sem skráðir voru á leigubifreiðastöð áfrýjanda, að nýta sér þjónustu áfrýjanda samhliða því að nýta sér aðra þjónustuaðila leigubifreiðastjóra (leigubifreiðastöðvar). Hopp leigubílar ehf. fóru fram á að Samkeppniseftirlitið tæki ákvörðun til bráðabirgða sem banni fyrrgreinda háttsemi áfrýjanda. Jafnframt var farið fram á að Samkeppniseftirlitið tæki málið til rannsóknar á grundvelli mögulegra brota á 11. gr. samkeppnislaga og 10. gr., sbr. 12. gr. laganna.

Samkeppniseftirlitið sendi áfrýjanda erindi Hopp leigubíla ehf. til umsagnar 23. júní 2023 og bárust svör áfrýjanda 28. júní 2023. Áfrýjandi mótmælti því að hafa brotið gegn samkeppnislögum. Þá var því hafnað að uppfyllt væru skilyrði til að taka bráðabirgðaákvörðun í málinu á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Með tölvupósti, dags. 28. júní 2023, veitti Samkeppniseftirlitið Hopp leigubílum ehf. færi á að koma að athugasemdum við umsögn áfrýjanda. Athugasemdirnar bárust Samkeppniseftirlitinu 3. júlí 2023.

Með tölvupósti, dags. 4. júlí 2023, veitti Samkeppniseftirlitið áfrýjanda færi á að koma að frekari athugasemdum. Bárust athugasemdir áfrýjanda 12. júlí 2023.

Hinn 20. júlí 2023 tók Samkeppniseftirlitið ákvörðun til bráðabirgða nr. 28/2023 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að í háttsemi áfrýjanda fælist sennilegt brot gegn samkeppnislögum.

Um málsatvik að öðru leyti er vísað til hinnar kærðu ákvörðunar og annarra gagna málsins.

III

Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 28. ágúst 2023. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðina bárust 4. september 2023 og svar Samkeppniseftirlitsins við athugasemdum áfrýjanda bárust 11. september 2023.

Uppkvaðning úrskurðarins hefur dregist vegna anna nefndarmanna.

IV

Röksemdir málsaðila

4.1. Málsástæður og lagarök áfrýjanda

Áfrýjandi krefst ógildingar á hinni kærðu ákvörðun á þeim grundvelli að Samkeppniseftirlitið hafi brotið með verulegum hætti gegn málsmeðferðarreglum stjórnisýslulaga nr. 37/1993 við töku hinnar kærðu ákvörðunar. Jafnframt byggir áfrýjandi á því að hin kærða ákvörðun sé efnislega röng og sé því haldin verulegum efnisannmörkum. Þá telur áfrýjandi að skilyrði 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga hafi ekki verið fyrir hendi til töku hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar.

Áfrýjandi vísar til 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga hvað varðar kæruheimild. Í ákvæðinu komi fram að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæti kæru til

áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Áfrýjunarnefnd hafi í fyrri framkvæmd skýrt framangreinda kærueimild svo að bráðabirgðaákvarðanir Samkeppniseftirlitsins séu kærarlegar af hálfu þeirra aðila sem þær beinast að.

Áfrýjandi telur að kærar sé tæk til efnismeðferðar en í tilkynningu til áfrýjanda um töku hinnar kærðu ákvörðunar hafi verið vakin sérstök athygli á því að ákvörðunin kynni að vera kærarleg til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og jafnframt leiðbeint um kærufrest.

Heimild 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga hafi verið skýrð á þá leið að hún taki til stjórnvaldsákvæðana sem bindi enda á viðkomandi deilumál, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Í ákveðnum tilvikum geti þó verið nauðsynlegt fyrir áframhaldandi meðferð máls að víkja frá þessu og þurfi að meta það hverju sinni. Að mati áfrýjanda bindur hin kærða ákvörðun í raun enda á umrætt stjórnsýslumál enda feli hún í sér endanlega afstöðu Samkeppniseftirlitsins til ágreiningsefnisins. Um sé að ræða stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga enda sé henni beint að tilteknum aðila í tilteknu máli og hún hafi bæði bindandi réttaráhrif sem og bindi hún enda á þann efnislega ágreining sem stjórnsýslumálið lúti að.

Í ákvörðunarorðum ákvörðunarinnar sé komist að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi hafi sennilega brotið gegn ákvæðum 10. gr., sbr. 12. gr. og 11. gr. samkeppnislaga. Mælt sé sérstaklega fyrir um að áfrýjandi skuli láta af þeirri háttsemi sem til rannsóknar hafi verið og sem lauk með töku hinnar kærðu ákvörðunar. Þá sé áfrýjanda gert að gera nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum félagsins, og gefa út formlega tilkynningu til allra leigubifreiðastjóra sem nýta sér þjónustu áfrýjanda um ákvörðunina og upplýsa um það sem fram kemur í ákvörðunarorðum hennar.

Með hinnar kærðu ákvörðun sé áfrýjanda í reynd gert skylt að heimila leigubifreiðastjórum sem nýta sér þjónustu áfrýjanda að nýta sér jafnframt þjónustu keppinauta áfrýjanda. Í þessu sambandi sé lagt fyrir áfrýjanda að breyta bæði reglum og samþykktum sínum og gefa út áður nefnda tilkynningu að viðlagðri mögulegri refsí- og/eða sektarábyrgð. Hér sé um fordæmalaust inngríp að ræða þar sem einu tilteknu fyrirtæki sé gert að

mæta kröfu nýs aðila á markaði með tilheyrandi neikvæðum áhrifum fyrir starfsemi þess að viðlagðri ábyrgð.

Ótækt sé að skilja hina kærða ákvörðun öðruvísi en svo að hún feli í sér endanlega ákvörðun um umrætt deilumál. Í ákvörðunarorðum sé ekki mælt fyrir um að fyrrgreindar breytingar á reglum og samþykktum skuli gera tímabundið á meðan málið sé rannsakað frekar. Ákvörðunin hafi því lagalegar og varanlegar afleiðingar fyrir áfrýjanda. Formleg tilkynning til leigubifreiðastjóra hefði verið nægjanleg ef um tímabundna ákvörðun hefði verið að ræða. Umfjöllun Samkeppniseftirlitsins um meinta áframhaldandi rannsókn málsins sé þversagnakennd í ljósi fyrrgreindra ákvörðunarorða og fái með engu móti staðist. Þá hafi áfrýjanda hvorki verið tilkynnt um áframhaldandi rannsókn né veittur frekari upplýsinga- eða andmælaréttur.

Þrátt fyrir að bráðabirgðaákvörðanir séu í eðli sínu tímabundið úrræði, og bindi þar með almennt ekki enda á stjórnslumál, verði að skoða inntak og efni þeirra hverju sinni en ekki líta einungis til forms þeirra. Hér sé ekki um formákvörðun að ræða heldur felur ákvörðunin í sér endalok málsins samkvæmt ákvörðunarorðum. Það eitt að Samkeppniseftirlitið hafi ákveðið að klæða hina kærðu ákvörðun í umræddan búning geti ekki haft þær afleiðingar að áfrýjanda sé gert ómögulegt að bera réttmæti hennar undir áfrýjunarnefndina. Kæruheimild beri að túlka sjálfstætt og skýra hana rúmt, sbr. álit umboðsmanns Alþingis í máli nr. 3309/2021 og úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 17/2002.

Áfrýjandi telur að hin kærða ákvörðun hafi margskonar neikvæð áhrif á starfsemi hans. Þannig sé áfrýjanda m.a. gert ótækt að sinna skyldum sínum samkvæmt 8. gr. laga nr. 120/2022 um leigubifreiðaaakstur, í þeim tilvikum þegar skyldurnar eru framseldar til hans af hálfu rekstrarleyfishafa. Þá hafi ákvörðunin í för með sér neikvæð áhrif á getu áfrýjanda, og þar af leiðandi orðspor, til að veita viðskiptavinum sínum góða og trausta þjónustu innan eðlilegra tímamarka. Áfrýjandi hafi byggt orðspor sitt upp á löngu tímabili og njóti verulegs trausts meðal viðskiptavina sinna enda hafi hann gengið langt í því að tryggja gæði veittrar þjónustu, meðal annars með setningu gæða- og öryggisreglna. Þá felst í hinni kærðu ákvörðun veruleg hættu á því

að þjónusta áfrýjanda fyrir hópa einstaklinga sem vegna fötlunar eða annarra ástæðna geta hvorki ekið bíl né notað strætisvagna muni skerðast þar sem leigubifreiðastjórar munu sinna pöntunum annarra fjarveita, án þess að áfrýjandi geti haft yfirsýn yfir þær ferðir.

Áfrýjandi vekur athygli á því að í flestum aðildarríkjum OECD sé aðilum veittur rúmur réttur til að bera lögmæti bráðabirgðaákvarðana samkeppnisyfirvalda undir dómstóla. Skilvirk endurskoðun á bráðabirgða-ákvörðunum sé talin geta stuðlað að sanngjarnri málsmeðferð í samkeppnismálum og þar með réttinum til málsvarna. Á vettvangi OECD hafi verið vakin athygli á því að bráðabirgðaákvarðanir geti í ákveðnum tilvikum talist vera í andstöðu við grundvallarréttinn um sakleysi aðila uns sekt þeirra sé sönnuð, einkum þar sem samkeppnisyfirvöld hafi bæði vald til að taka bráðabirgðaákvarðanir og endanlegar efnislegar ákvarðanir í einu og sama málinu. Þó sé hægt að draga úr slíkum áhyggjum með því að kveða á um ströng skilyrði fyrir töku bráðabirgðaákvarðana, áfrýjun slíkra ákvarðana og nauðsynlegum málsmeðferðarreglum.

Möguleiki áfrýjanda til að bera lögmæti hinnar kærðu ákvörðunar undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur grundvallarþýðingu fyrir starfsemi hans. Áfrýjandi hefur ekki verið upplýstur um að rannsókn málsins verði haldið áfram. Ákvörðunarorð hinnar kærðu ákvörðunar gefi þvert á móti til kynna að málinu sé lokið svo lengi sem áfrýjandi fari eftir þeim fyrirmælum sem þar sé mælt fyrir um. Af hálfu Samkeppniseftirlitsins hafi ekki verið vikið einu orði að ástæðum sem mæla gegn því að kæra áfrýjanda hljóti efnislega úrlausn fyrir áfrýjunarnefndinni. Þess í stað sé látið við það sitja að vísa til eldri fordæma um efnislega ósambærileg mál og þess að áfrýjandi eigi þess kost að skjóta meintri endanlegri ákvörðun í málinu til áfrýjunarnefndarinnar þrátt fyrir að ekkert gefi tilefni til að álykta sem svo að slík ákvörðun verði einhvern tímann tekin.

Ekkert liggi fyrir um frekari rannsókn málsins enda hafi áfrýjanda aldrei verið tilkynnt um að rannsókn málsins verði haldið áfram og að til endanlegrar ákvörðunartöku muni koma. Samkeppniseftirlitið hafi ekki sent tilkynningu um upphaf rannsóknar í samræmi við 1. mgr. 11. gr. reglna

nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins, sbr. 14. gr. stjórnarsýslulaga. Samkeppniseftirlitinu hafi borið að senda formlega tilkynningu um að það hefði ákveðið að taka mál til meðferðar. Áfrýjandi hafi því aldrei haft tilefni til að leita sátta og með hinni kærðu ákvörðun hafi hann verið sviptur úrræðum til að leita sátta. Sátt gæti m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og breyti hegðun sinni á markaði eða hlíti fyrir mælum.

Áfrýjandi telur að Samkeppniseftirlitið hafi við töku hinnar kærðu ákvörðunar brotið gegn skýrum andmælarétti áfrýjanda, sbr. 13. gr. stjórnarsýslulaga, og sé ákvörðunin ógildanleg af þeim sökum. Í hinni kærðu ákvörðun sé meðal annars komist að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi hafi sennilega misnotað markaðsráðandi stöðu sína á markaði fyrir leigubifreiðastöðvar og þar með brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. Í þessu sambandi sé upplýst að stofnunin hafi aflað gagna frá Samgöngustofu um markaðinn. Á grundvelli þeirra gagna, auk opinberra gagna og gagna úr fyrri málum, hafi stofnunin komist að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi sé sennilega í markaðsráðandi stöðu. Áfrýjanda hafi ekki verið veittur aðgangur að þeim gögnum sem stofnunin aflaði frá Samgöngustofu og hafi því engan möguleika á því að hafa áhrif á mat stofnunarinnar á stöðu áfrýjanda á viðkomandi markaði. Í 13. gr. stjórnarsýslulaga komi fram að málsaðili skuli eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans né rök fyrir henni eða slíkt sé augljóslega óþarft. Þannig sé stjórnvöldum almennt óheimilt að taka ákvörðun fyrr en aðila máls hafi verið gefið sérstakt færi á að tjá sig um þær upplýsingar sem hafi þýðingu fyrir mat á staðreyndum máls ef þær eru honum í óhag. Í vafatilvikum beri að veita aðila máls andmælarétt. Þá komi fram í 15. gr. reglna nr. 880/2005 að stofnunin skuli vekja athygli aðila á öðrum gögnum en stafa frá málsaðilum, teljist þau til málsgagna, og gefa honum kost á að kynna sér þau. Í 4. mgr. 14. gr. sömu reglna komi fram að stofnunin skuli kynna þeim aðila sem bráðabirgðaákvörðun beinist að efni og fyrirbyggjandi gögn málsins og veita aðilanum skamman frest til að koma að sjónarmiðum sínum.

Til viðbótar hafi sá frestur sem áfrýjanda var veittur til að bregðast við kvörtun Hopp leigubíla ehf. og sjónarmiðum Samkeppniseftirlitsins verið alltof skammur. Þó frestir skuli almennt vera stuttir með hliðsjón af málshraðareglu stjórnarsýsluréttarins beri einnig að taka tillit til umfangs og eðlis máls.

Þá dregur áfrýjandi í efa óhlutdrægni Samkeppniseftirlitsins í málinu. Stofnunin hafi látið sig leigubifreiðamarkaðinn varða í langan tíma og af ítrefuðum umsögnum til Alþingis vegna frumvarpa til laga um leigubifreiðaaakstur megi ráða að Samkeppniseftirlitið hafi viljað ganga lengra í lagabreytingum en samþykkt hafi verið af hálfu Alþingis. Í 6. tölulið 1. mgr. 3. gr. stjórnarsýslulaga komi fram að starfsmaður sé vanhæfur til meðferðar máls ef að öðru leyti séu fyrir hendi þær aðstæður sem eru fallnar til þess að draga óhlutdrægni hans í efa með réttu. Þá telur áfrýjandi að ef leggja hefði átti bann við þeirri háttsemi sem Samkeppniseftirlitið telur fela í sér brot gegn bannákvæðum samkeppnislaga í hinni kærðu ákvörðun þá hefði átt að taka það skýrt fram í lögum nr. 120/2022. Að mati áfrýjanda sé Samkeppniseftirlitið að reyna að þvinga fram niðurstöðu í málinu sem ekki hafi verið samþykkt af Alþingi.

Áfrýjandi telur að Samkeppniseftirlitið hafi ranglega komist að þeirri niðurstöðu að háttsemi hans brjóti sennilega gegn bannákvæði 10. gr., sbr. 12. gr. samkeppnislaga. Í hinni kærðu ákvörðun sé byggt á því að sennilegt sé að áfrýjandi teljist bæði vera fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga og samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. sömu laga. Þá teljist hver og einn leigubifreiðastjóri vera sérstakt fyrirtæki. Þessu er áfrýjandi ósammála og telur að stofnunin hafi horft fram hjá þeim grundvallarbreytingum sem gerðar voru með lögum nr. 120/2022. Í gildistíð eldri laga hafi stofnunin réttilega talið að leigubifreiðastjórar hefðu ýmist verið eigendur eða umráðamenn leigubifreiða sinna og teldust því hver fyrir sig reka sérstakt fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Í kjölfar gildistöku laga nr. 120/2022 geti leigubifreiðastjórar nú verið rekstrarleyfishafar eða atvinnuleyfishafar. Atvinnuleyfishafar hafi ekki leyfi til að reka leigubifreið samkvæmt 1. tl. 3. gr. og 1. mgr. 6. gr. laganna og geti því augljóslega ekki talist til fyrirtækja í

samkeppnisréttarlegum skilningi. Þeir hafi eingöngu réttindi til að aka leigubifreið en ekki reka hana.

Þá sé rekstur leigubifreiðar ekki lengur bundinn við einstaklinga. Lögaðili geti því bæði sótt um rekstrarleyfi og starfsleyfi sem leigubifreiðastöð en slíkt var ómögulegt í gildistíð eldri laga. Áfrýjandi vekur athygli á því að Hopp leigubílar ehf. sé rekstrarleyfishafi og geti því rekið eins margar leigubifreiðar og það kýs. Atvinnuleyfishafar séu hins vegar almennt launamenn hjá viðkomandi rekstrarleyfishafa og því tæpast hægt að leggja athugasemdalaust til grundvallar að hver leigubifreiðastjóri sé áfram sjálfstætt fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga.

Í hinni kærðu ákvörðun sé jafnframt talið að háttsemi áfrýjanda hafi sennilega brotið gegn 11. gr. samkeppnislaga. Áfrýjandi telur að sú niðurstaða sé efnislega röng. Í hinni kærðu ákvörðun sé komist að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi sé sennilega enn í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir leigubifreiðastöðvar. Á því sé byggt að hlutfall áfrýjanda miðað við rekstrarleyfi sé 50-55%. Áfrýjandi kveðst ekki vera í stöðu til þess að gera athugasemdir við þá niðurstöðu en áréttar að upplýsingarnar gefi til kynna að Hopp leigubílar ehf. hafi á mjög stuttum tíma náð til sín 5-10% af þeim leigubifreiðarstjórum sem séu með rekstrarleyfi. Í 4. tl. 4. gr. samkeppnislaga sé markaðsráðandi staða skilgreind þegar fyrirtæki hafi þann efnahagslega styrkleika að geta hindrað virka samkeppni á þeim markaði sem máli skipti og það geti að verulegu leyti starfað án þess að taka tillit til keppinauta, viðskiptavina og neytenda. Sá verulegi árangur sem Hopp leigubílar ehf. hafi náð á jafn skömmum tíma og raun beri vitni, sé að mati áfrýjanda skýrt merki um að áfrýjandi geti ekki lengur talist markaðsráðandi. Markaðurinn hafi opnast og engar raunverulegar aðgangshindranir séu lengur til staðar.

Þá telur áfrýjandi að atriði sem lúti að skipulagi markaðarins dragi nú svo úr meintum styrkleika áfrýjanda að félagið geti ekki talist markaðsráðandi, sbr. álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2007. Í ljósi þeirra breytinga sem gerðar hafi verið með lögum nr. 120/2022 hljóti að minnsta kosti að vera verulegur vafi á markaðsráðandi stöðu áfrýjanda enda hafi lagalegar

aðgangshindranir verið felldar brott og nýr öflugur keppinautur, sem að eigin sögn búi yfir tæknilegu forskoti, hafi sópað til sín hlutdeild á mjög skömmum tíma. Þrátt fyrir háa markaðshlutdeild geti sérstakar kringumstæður leitt til þess að fyrirtæki teljist ekki lengur í markaðsráðandi stöðu.

Áfrýjandi telur að í háttsemi hans felist ekki brot gegn 11. gr. samkeppnislaga enda liggi málefnaleg og hlutlæg sjónarmið að baki umræddu banni. Áfrýjandi bendir á að á leigubifreiðastöðvum hvíli ríkar skyldur þrátt fyrir áðurgreindar lagabreytingar. Þannig sé í fyrsta lagi enn í gildi stöðvarskylda enda sé rekstrarleyfishafa skylt að hafa afgreiðslu á leigubifreiðastöð, sbr. 1. mgr. 12. gr. laga nr. 120/2022. Stöðvarskyldan sé til að tryggja gæði og öryggi akstursþjónustu. Í öðru lagi beri rekstrarleyfishafar tiltekna skyldur sem þeir geti framselt til leigubifreiðastöðva. Rekstrarleyfi feli í sér heimild til að reka leigubifreið samkvæmt skilgreiningunni í 5. tl. 3. gr. laganna og skilyrðinu í 6. gr. þeirra. Rekstrarleyfishafar geti svo ráðið atvinnuleyfishafa til að keyra leigubifreiðar. Áfrýjandi hafi gert skriflega samninga við rekstrarleyfishafa um að sinna þeim skyldum sem tilgreindar séu í 8. gr. laganna. Samkvæmt 3. mgr. ákvæðisins skal rekstrarleyfishafi ganga úr skugga um að ökumaður leigubifreiðar hafi atvinnuleyfi. Þá sé gerð krafa í 4. mgr. ákvæðisins um að upplýsingar um ferðir séu skráðar og hnitsettar. Brot á skyldum samkvæmt 8. gr. laganna varði sektum, sbr. 5. tl. 1. mgr. 18. gr. laganna. Í þriðja lagi beri áfrýjanda skylda að lögum að skipuleggja starfsemi sína með þeim hætti að neytendum verði veitt góð og örugg þjónusta, sbr. 4. mgr. 12. gr. laganna.

Til að áfrýjanda sé unnt að viðhalda því trausti og áreiðanleika sem fylgir nafni stöðvarinnar verði að vera unnt að gera tiltekna kröfur til ökumanna sem nýta sér þjónustu félagsins. Eitt aðalverkefni áfrýjanda sé að fylgja því eftir að ökumenn á stöðinni virði stöðvarreglur og þá ekki síst gagnvart viðskiptavinum. Áfrýjandi hafi því borið mikinn kostnað af því að halda uppi faglegri vinnu en búast megi við að Hopp leigubílar ehf. vilji njóta þeirrar vinnu án þess að leggja nokkuð til. Hæfni og áreiðanleiki ökumanna sé undirstaða trausts og farsældar áfrýjanda. Áfrýjandi telur sér skylt að setja reglur til að tryggja gæði og öryggi þjónustu og skráningu ferða í samræmi

við 2. og 4. mgr. 12. gr. laga nr. 120/2022. Að mati áfrýjanda ganga neytendur út frá því að þeir kaupi heildarþjónustuna af áfrýjanda en ekki einungis tengingu við viðkomandi leigubifreið hverju sinni. Markaðssetning vörumerkis áfrýjanda og merkingar í leigubifreiðum séu í samræmi við þann skilning. Út frá sjónarhóli neytenda sé áfrýjandi seljandi ferðarinnar, óháð því hvort ferðin sé pöntuð í gegnum símaver áfrýjanda, aðrar farveitur eða smáforrit.

Þá lítur áfrýjandi á þjónustu sína sem hluta af félagslegri ferðaþjónustu fyrir hópa einstaklinga sem vegna fötlunar eða annarra ástæðna geta ekki ekið bíl eða notað strætisvagna, s.s. blindi, öryrkja og aldraða, sem eru daglegir og reglubundnir notendur þjónustunnar. Að mati áfrýjanda felst í hinni kærðu ákvörðun veruleg hættu á því að þjónusta við þessa hópa muni skerðast þar sem viðkomandi bifreiðastjórar munu sinna pöntunum annarra farveita, án þess að áfrýjandi geti haft yfirsýn yfir þær ferðir. Þessir neytendur þjónustunnar verði auk þess að hafa greitt aðgengi að reikningum og skráningum ferða sem farnar séu fyrir þá en að svo stöddu sé ekki gerlegt að veita slíkt aðgengi ef önnur kerfi eða farveitur séu notaðar fyrir ferðirnar.

Í 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga sé mælt fyrir um að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að taka ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál ef tvö skilyrði séu fyrir hendi. Í fyrsta lagi að sennilegt þyki að sú háttsemi eða þær aðstæður sem til athugunar séu fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra. Í öðru lagi ef líklegt sé að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins leiði til röskunar á samkeppni sem verði afstýrt með endanlegri ákvörðun eða málið að öðru leyti þoli ekki bið. Áfrýjandi telur að umrædd lagaskilyrði hafi ekki verið uppfyllt til töku hinnar kærðu ákvörðunar og því sé hin kærða ákvörðun ógildanleg.

Í hinni kærðu ákvörðun sé með almennum hætti vísað til þess að það hafi sýnt sig í sambærilegum málum að háttsemi á borð við þá sem lýst sé í ákvörðuninni sé til þess fallin að valda umtalsverðu tjóni fyrir samkeppni og þar með neytendur á skömmum tíma. Slík almenn fullyrðing geti að mati áfrýjanda ekki talist uppfylla framangreind lagaskilyrði þar sem gera verði ríkari kröfur til stjórnvalda að rökstyðja jafn íþyngjandi inngríp.

Þá byggji Samkeppniseftirlitið á því að háttsemi áfrýjanda kunni að vera fordæmisgefandi og hún geti því breiðst út til annarra leigubifreiðastöðva. Áfrýjandi telur að ekki sé um samkeppnishamlandi háttsemi að ræða heldur sé hún fullkomlega eðlileg og réttlæt看leg. Áfrýjandi áréttar að áðurgreindar lagabreytingar hafi leitt til þess að aðstæður á viðkomandi markaði séu gjörbreyttar og því séu engar forsendur fyrir töku ákvörðunar til bráðabirgða svo skömmu eftir gildistöku laganna. Í bráðabirgðaákvæði II í lögnum sé sérstaklega tekið fram að lögин skuli endurskoðuð eigi síðar en 1. janúar 2025 með tilliti til reynslu af þeim breytingum á regluumhverfi leigubifreiða sem lögин feli í sér.

Hin kærða ákvörðun sé líkleg til þess að leiða til verulegs tjóns fyrir áfrýjanda og þá leigubifreiðastjóra sem eiga hlut í áfrýjanda sem og þann hóp neytenda sem treystir á gæði og öryggi þjónustu áfrýjanda. Áfrýjandi telur að Samkeppniseftirlitið hafi ekki teft fram fullnægjandi rökum um að sennilegt sé að áfrýjandi hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga og því síður að bið eftir endanlegri ákvörðun muni valda Hopp leigubílum ehf. tjóni.

4.2. Málsástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið telur að vísa eigi kæru áfrýjanda frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála þar sem heimild bresti til kæru ákvörðunarinnar. Að mati Samkeppniseftirlitsins er bráðabirgðaákvörðunin ekki þess eðlis að hún verði kærð til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Þau skilyrði sem þurfi að uppfylla til þess að heimilt sé að taka bráðabirgðaákvörðun skv. ákvæði 3. mgr. 16. samkeppnislaga séu að sennilegt sé að sú háttsemi sem til rannsóknar er fari gegn samkeppnislögum eða ákvörðunum teknum á grundvelli þeirra laga og líklegt sé að bið eftir endanlegri ákvörðun leiði til röskunar á samkeppni sem verði afstýrt með endanlegri ákvörðun eða málið að öðru leyti þoli ekki bið. Þannig fari ekki fram sambærileg rannsókn máls eins og þegar um sé að ræða endanlega stjórnvaldsákvörðun. Það geti leitt til þess að niðurstaða endanlegrar ákvörðunar verði önnur en niðurstaða bráðabirgðaákvörðunar.

Bráðabirgðaákvörðun bindi því ekki endi á viðkomandi stjórnslumál heldur sé um að ræða hluta af málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

Í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga sé að finna kærueimild vegna ákvarðana Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í úrskurði nefndarinnar í máli nr. 8/2007 hafi komið fram að 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga taki fyrst og fremst til stjórnsluákvæðana sem bindi endi á viðkomandi deilumál, sbr. einnig úrskurð nefndarinnar í máli nr. 17/2005. Sé það einnig í samræmi við ákvæði 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga en samkvæmt því ákvæði verði ákvörðun sem ekki bindi enda á mál ekki kærð fyrir en málið hefur verið til lykta leitt. Hafi áfrýjunarnefnd samkeppnismála raunar talið að mikið þurfi að koma til svo vikið sé frá þeirri meginreglu að aðeins endanlegar ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins séu kærnanlegar, sbr. úrskurði í málum nr. 2/2018 og nr. 9/2011. Bráðabirgðaákvörðun bindi ekki endi á stjórnslumál sem sé til umfjöllunar, enda séu slíkar ákvarðanir í eðli sínu tímabundið úrræði skv. 4. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og beri Samkeppniseftirlitinu samkvæmt ákvæðinu að taka endanlega ákvörðun innan ákveðinna tímamarka.

Með hliðsjón af framangreindu eðli ákvarðana til bráðabirgða hafi áfrýjunarnefnd samkeppnismála ítrekað vísað frá kærnum aðila á slíkum ákvörðunum, sbr. til dæmis úrskurði áfrýjunarnefndar í málum nr. 8/1999 og nr. 4/2008. Þessi regla hafi síðan verið áréttuð í úrskurðum áfrýjunarnefndar í málum nr. 3/2009 og nr. 2/2020.

Framangreindir úrskurðir séu mjög skýrir um það að meginreglan sé sú að bráðabirgðaákvæðanir séu ekki endanlegar stjórnvaldsákvæðanir og því almennt ekki kærnanlegar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Hafi því ítrekað verið slegið föstu að frá því verði ekki vikið að stjórnvaldsákvörðun á fyrsta stjórnslustigi sem ekki bindi enda á viðkomandi mál sæti ekki kæru, nema úrlausn æðra sett stjórnvalds um gildi ákvörðunar sé nauðsynleg fyrir áframhaldandi meðferð viðkomandi máls, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 2/2018.

Að mati Samkeppniseftirlitsins er síður en svo nauðsynlegt fyrir áframhaldandi meðferð þess stjórnslumáls sem hér um ræðir að hin

kærða ákvörðun fái endurskoðun áfrýjunarnefndar. Aðilar máls munu njóta fulls andmæla- og upplýsingaréttar við áframhaldandi meðferð og rannsókn málsins og allt til endanlegrar ákvörðunartöku. Þá munu þeir geta skotið endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála eða borið hana undir dómstóla, í samræmi við samkeppnislög, reglur um málsmeðferð áfrýjunarnefndar og áðurnefndar meginreglur. Að mati Samkeppniseftirlitsins leiði bráðabirgðaákvörðun í máli þessu ekki til þess að hagsmunir eða réttaröryggi aðila máls séu fyrir borð bornir, þ.á m. að hún hafi slík fjárhagsleg áhrif á starfsemi hans eða sé að öðru leyti svo verulega íþyngjandi í hans garð að nauðsynlegt sé að áfrýjunarnefnd samkeppnismála víki frá meginreglum um kæru til nefndarinnar og taki hana til meðferðar.

Samkeppniseftirlitið telur ljóst að þau atriði sem áfrýjunarnefndin leit til í úrskurði sínum í áðurnefndu máli nr. 2/2018, við mat á hvort nauðsynlegt sé að viðkomandi bráðabirgðaákvörðun sæti kæru til æðra stjórnvalds, eigi ekki við í því máli sem hér um ræðir og að atvik séu ólík í veigamiklum atriðum. Sé þar einkum til þess að líta að í máli nr. 2/2018 fólst að mati nefndarinnar í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að Isavia ohf. var svipt umtalsverðum tekjum á gildistíma hennar og horft til þeirrar óvissu sem var til staðar um hvort að Isavia ohf. gæti innheimt viðkomandi gjöld fyrir tímabilið, yrði ákvörðuninni síðar hnekt. Sé hér ólíku saman að jafna enda leiði hin kærða ákvörðun ekki til þess að áfrýjandi sé sviptur tekjumöguleika sem að hann hefur haft til þessa eða hefur að öðru leyti umtalsverð fjárhagsleg áhrif á starfsemi hans.

Hin kærða ákvörðun geti hvorki talist verulega íþyngjandi og haft umtalsverð fjárhagsleg áhrif á starfsemi áfrýjanda, né skapað óvissu um afturkræfar afleiðingar. Ákvörðunarorðin feli það aðeins í sér að áfrýjandi láti af þeirri háttsemi að banna leigubifreiðastjórum sem séu í þjónustu hjá áfrýjanda með fortaklausum hætti að nýta sér jafnframt þjónustu annarra leigubifreiðastöðva og geri nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum áfrýjanda til þess að tryggja að þær séu í samræmi við ákvörðunina. Jafnframt sé lagt fyrir áfrýjanda að upplýsa félagsmenn sína um bráðabirgðaákvörðunina og frelsi þeirra til að vera í þjónustu hjá þeim

aðilum sem þeir kjósi að vera í þjónustu hjá. Samkeppniseftirlitið leggi áherslu á að hin kærða bráðabirgðaákvörðun gangi ekki lengra en möguleg endanleg stjórnvaldsákvörðun. Áfrýjandi hafi um árabíl haft yfirburðastöðu á mörkuðum sem snúa að leigubifreiðaðþjónustu hér á landi og sé sennilega í markaðsráðandi stöðu á þeim. Geti ekki talist svo íþyngjandi fyrir áfrýjanda að hann láti af því að takmarka rétt leigubifreiðastjóra til þess að ákveða sjálfir, hvernig þeir kjósi að nýta rekstrarleyfi sitt. Þá sé ekki komið í veg fyrir að áfrýjandi semji sérstaklega við einstaka félagsmenn ef nauðsyn þyki til að hafa tiltæka starfsmenn til að sinna ákveðnum samningum sem félagið hafi gert.

Þá beri að líta til þess að við meðferð málsins hafi Samkeppniseftirlitið átt samráð við Samgöngustofu sem sé það stjórnvald sem hafi almennt eftirlit með starfsemi áfrýjanda og gefi út viðkomandi leyfi. Hafi Samgöngustofa staðfest að það sé ekkert í lögum um leigubifreiðaakstur sem áskili að leigubifreiðastjórar starfi aðeins fyrir eina leigubifreiðastöð. Hafi jafnframt verið staðfest að eftirlitsskyldur leigubifreiðastöðva gagnvart leigubifreiðastjórum nái aðeins til ferða á vegum viðkomandi stöðvar en ekki ferða sem eknar séu á vegum annarra leigubifreiðastöðva.

Ljóst sé að ákvörðunin leggi tilteknar skyldur á áfrýjanda á meðan á gildistíma hennar stendur. Ákvörðunin hafi hins vegar ekki slík varanlegt og óafturkræf áhrif á starfsemi áfrýjanda að víkja eigi sérstaklega frá þeirri meginreglu samkeppnis- og stjórnsýsluréttar um túlkun og gildissvið kærheimildar í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga. Fellst Samkeppniseftirlitið ekki á að hin kærða ákvörðun sé sérstaklega íþyngjandi fyrir áfrýjanda.

Jafnframt geti það ekki talist verulega íþyngjandi fyrir fyrirtæki í markaðsráðandi stöðu að senda út formlega tilkynningu til félagsmanna sinna um bráðabirgðaákvörðunina ásamt því að upplýsa þá um frelsi leigubifreiðastjóra til að nýta sér jafnframt þjónustu annarra aðila kjósi þeir það. Í þessu sambandi sé áréttað að hin kærða bráðabirgðaákvörðun hafi verið tekin til að tryggja rekstrarhæfi og þar með samkeppnishæfi Hopp leigubíla ehf. og eftir atvikum annarra aðila í leigubílaþjónustu. Um sé að ræða nauðsynlegar aðgerðir svo þeir hagsmunir sem undirliggjandi séu í

stjórnsýslumálinu verði ekki að engu orðnir þegar málsmeðferð sé lokið. Vísast hér um þessi atriði til umfjöllunar og gagna sem reifuð eru í hinni kærðu ákvörðun.

Varðandi efnisatriði kæru áfrýjanda þá mótmælir Samkeppniseftirlitið þeim málatilbúnaði sem þar kemur fram með vísan til hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar. Að þessu öllu virtu sé það álit og krafa Samkeppniseftirlitsins að vísa beri kæru áfrýjanda frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

V

Niðurstaða

1

Í hinni kærðu bráðabirgðaákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 20. júlí 2023, sem tekin var á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, kemur fram að talið sé sennilegt að áfrýjandi hafi brotið gegn ákvæði 10. gr. samkeppnislaga, sbr. 12. gr. og 11. gr. sömu laga, með því að banna með fortakslausum hætti þeim leigubifreiðastjórum sem eru í þjónustu áfrýjanda að nýta sér þjónustu annarra leigubifreiðastöðva. Var það mat Samkeppniseftirlitsins að framangreindar kvaðir áfrýjanda á félagsmenn sína færu sennilega í bága við samkeppnislög, sbr. einnig 33. gr. samkeppnislaga.

Var þeim tímabundnu fyrirmælum beint til áfrýjanda að hann léti tafarlaust af fyrrgreindri háttsemi og gerði nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum sínum til að tryggja að þær væru í samræmi við bráðabirgðaákvörðunina. Þá var áfrýjanda jafnframt gert að tilkynna þeim leigubifreiðastjórum sem eru í þjónustu áfrýjanda um efni hinnar kærðu ákvörðunar og frelsi þeirra til að nýta sér þjónustu annarra leigubifreiðastöðva ef þeir svo kjósa. Gildir hin kærða ákvörðun til 31. janúar 2024.

2

Í 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga og 14. gr. reglna nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins er stofnuninni veitt sérstök heimild til að taka ákvarðanir til bráðabirgða um einstök mál. Skilyrði slíkra ákvarðana er að talið sé sennilegt að sú háttsemi eða þær aðstæður sem eru til athugunar af hálfu Samkeppniseftirlitsins fari gegn ákvæðum samkeppnislaga eða ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli þeirra. Jafnframt er það skilyrði fyrir bráðabirgðaákvörðun samkvæmt áður nefndu lagaákvæði að líklegt sé að bið eftir endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins leiði til röskunar á samkeppni sem ekki verði afstýrt með endanlegri ákvörðun eða málið þoli að öðru leyti ekki bið. Bráðabirgðaákvörðun skal gilda í tiltekinn tíma og má endurnýja hana ef það er talið nauðsynlegt, sbr. 4. mgr. 16. gr. samkeppnislaga.

Samkvæmt framansögðu er bráðabirgðaákvörðun tímabundið úrræði á meðan stjórnslumál er til meðferðar hjá viðkomandi stjórnvaldi og áður en slíkt mál hefur verið til lykta leitt. Það leiðir af eðli og markmiðum slíkra ákvarðana, sem eru eins og áður segir liður í málsmeðferð viðkomandi máls, að þær skal taka um leið og viðkomandi stjórnvald telur að skilyrði fyrir beitingu slíks úrræðis séu fyrir hendi.

3

Valdsvið áfrýjunarnefndar samkeppnismála er skilgreint í 9. gr. samkeppnislaga. Þar kemur fram að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæti kæru til nefndarinnar.

Fyrrgreint ákvæði 9. gr. samkeppnislaga um að ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins sæti kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála hefur verið skýrt á þann hátt að það taki fyrst og fremst til stjórnvaldsákvæðana á fyrsta stjórnslustigi, þ.e. ákvarðana sem binda enda á viðkomandi deilumál þannig að það sé leitt til lykta, sbr. 2. mgr. 26. gr. stjórnslulaga. Hefur því eðli málsins samkvæmt verið litið svo á að bráðabirgðaákvæðanir sem teknar eru á grundvelli 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga feli ekki í sér

stjórnvaldsákvörðun sem verði skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem æðra stjórnvalds. Frá þessu verður ekki vikið nema í undantekningartilvikum þegar nauðsynlegt þykir fyrir áframhaldandi meðferð þess máls sem er til meðferðar fyrir Samkeppniseftirlitinu. Má í þessu sambandi meðal annars vísa til úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málum nr. 8/2007, 4/2008, 3/2009, 2/2020 og 5/2023. Þannig þarf að meta það hverju sinni hvort slík nauðsyn sé fyrir hendi til að áfrýjunarnefnd samkeppnismála taki til meðferðar bráðabirgðaákvörðanir Samkeppniseftirlitsins.

4

Þegar lagt er mat á það hvort nauðsynlegt sé fyrir áframhaldandi meðferð þess stjórnsýslumáls sem nú er til meðferðar að hin kærða bráðabirgðaákvörðun sæti kærðu til áfrýjunarnefndar samkeppnismála er eðlilegt að m.a. sé litið til þess hversu íþyngjandi ákvörðunin kunni að vera fyrir áfrýjanda á gildistíma hennar svo og hvort ákvörðunin sem slík eða afleiðingar hennar séu í raun að einhverju leyti endanlegar.

Megininntak hinnar kærðu ákvörðunar er að áfrýjanda sé óheimilt að banna eða hamla leigubifreiðastjórum sem eru í þjónustu áfrýjanda, að nýta sé jafnframt þjónustu annarra leigubifreiðastöðva á meðan hin kærða bráðabirgðaákvörðun er í gildi. Ekki verður talið að sú ákvörðun ein og sér hafi veruleg fjárhagsleg áhrif né önnur veigamikil áhrif á starfsemi áfrýjanda. Þannig verður til að mynda ekki séð að áfrýjandi sé með fyrrnefndri ákvörðun sviptur með beinum hætti þeim tekjumöguleikum sem hann hefur haft. Þá kemur ákvörðunin ekki í veg fyrir að áfrýjandi semji sérstaklega við einstaka leigubifreiðastjóra sem eru í þjónustu hans um að sinna ákveðnum aksturssamningum sem gerðir hafa verið af hans hálfu. Ákvörðunin hefur það hins vegar í för með sér að leigubifreiðastjórum sem starfa í þjónustu áfrýjanda, er í sjálfsvald sett hvernig þeir nýta sitt rekstrarleyfi meðan ákvörðunin varir.

Með hinn kærðu bráðabirgðaákvörðun er sérstaklega lagt fyrir áfrýjanda að gera nauðsynlegar breytingar á reglum og samþykktum sínum sem banni eða hamli því að leigubifreiðastjórar í þjónustu áfrýjanda nýti sér jafnframt

þjónustu annarra leigubifreiðastöðva. Jafnvel þótt slíkar breytingar séu í sjálfu sér ekki nauðsynlegar vegna þess banns sem felst í umræddri bráðabirgðaákvörðun verður að mati áfrýjunarnefndar samkeppnismála ekki hjá því komist að telja að þessi hluti hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar hafi yfirbragð endanlegrar ákvörðunar í skilningi stjórnarsýslulaga. Bendir áfrýjunarnefnd í því sambandi á að slíkum breytingum á samþykktum verði ekki komið við nema fyrir atbeina félagsmanna áfrýjanda samkvæmt ákvæðum í samþykktum áfrýjanda þar um. Í samræmi við það verður að telja að ákvörðun um breytingu á reglum og samþykktum áfrýjanda verði ekki tekin á grundvelli þeirra málsmeðferðarreglna sem gilda við töku bráðabirgðaákvörðana samkvæmt 3. mgr. 16. gr. samkeppnislaga. Verða slíkar ákvarðanir ekki teknar nema fylgt sé að öllu leyti málsmeðferðarreglum stjórnarsýslulaga. Þar sem fyrir liggur að það var ekki gert í máli þessu verður með hliðsjón af framansögðu ekki hjá öðru komist en að fella úr gildi þann hluta hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar er snýr að kröfu um breytingar á reglum og samþykktum áfrýjanda.

Hvað varðar aðra hluta hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar þá verður að mati áfrýjunarnefndar samkeppnismála ekki séð að þær röksemdir sem áfrýjandi hefur færð fram í málinu gefi tilefni til að ætla að nauðsynlegt sé fyrir áframhaldandi meðferð þess máls sem nú er til meðferðar hjá Samkeppniseftirlitinu að áfrýjunarnefndin taki til meðferðar aðra þætti þeirrar bráðabirgðaákvörðunar sem hér um ræðir. Því til viðbótar verður talið að áfrýjandi eigi þess kost að koma að þeim sjónarmiðum sem hann hefur teft fram máli sínu til stuðnings hvað það varðar á framfæri á síðari stigum ef til áfrýjunar kemur á endanlegri ákvörðun Samkeppniseftirlitsins.

5

Með vísan til alls framangreinds er það niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála að fella beri úr í gildi þann hluta hinnar kærðu ákvörðunar er snýr að skyldu áfrýjanda til að gera tilgreindar breytingar á reglum og samþykktum áfrýjanda. Að öðru leyti er málinu vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Úrskurðarorð

Felldur er úr gildi sá hluti hinnar kærðu bráðabirgðaákvörðunar Samkeppniseftirlitsins nr. 28/2013 frá 20. júlí 2023 er snýr að skyldu áfrýjanda til að gera breytingar á reglum og samþykktum sínum.

Að öðru leyti er kæru áfrýjanda, Hreyfils svf., vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Reykjavík, 16. nóvember 2023.

Björn Jóhannesson, formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediktsdóttir