

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

úrskurður í máli nr. 8/2010

Samtök iðnaðarins og Málmur – samtök fyrirtækja í málm- og skipaiðnaði

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I.

Með kærni, dagsettri 21. maí 2010, hafa Samtök iðnaðarins og Málmur – samtök fyrirtækja í málm- og skipaiðnaði (hér eftir nefnd áfrýjandi), kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins, sem tilkynnt var áfrýjanda þann 27. apríl 2010, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í hinni kærðu ákvörðun komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að gögn málsins gæfu ekki ástæðu til frekari málsmeðferðar af hálfu eftirlitsins.

Af hálfu áfrýjanda er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og að Samkeppniseftirlitinu verði gert að taka málið til frekari rannsóknar og málsmeðferðar.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er þess krafist að hin kærða ákvörðun frá 21. maí 2010 verði staðfest.

II.

Mál þetta varðar kvörtun áfrýjanda til Samkeppniseftirlitsins þar sem áfrýjandi fór þess á leit að Samkeppniseftirlitið myndi mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað tiltekins rekstarþáttar hjá Vestmannaeyjabæ. Annars vegar þess hluta rekstrar hafnarsjóðs Vestmannaeyjabæjar sem felur í sér fjárfestingu, rekstur og leigu á upptökumannvirkjum fyrir skip, en sú starfsemi væri í samkeppni við aðra aðila á skipaiðnaðarmarkaði, og hins vegar annarra þátta í rekstri hafnarsjóðs og starfsemi Vestmannaeyjabæjar. Þá fór áfrýjandi fram á að þess yrði gætt að

umræddur samkeppnisrekstur í skipaiðnaði væri ekki niðurgreiddur í raun af annarri starfsemi Vestmannaeyjahafnar og/eða af bæjarsjóði Vestmannaeyja.

Í bréfi til áfrýjanda, dagsett 27. apríl 2010, hafnaði Samkeppniseftirlitið því að fjalla um erindið með vísan til málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, sbr. 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005.

III.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð Samkeppniseftirlitsins um kæru áfrýjanda barst 31. maí 2010. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðinni bárust 4. júní 2010 og athugasemdir Samkeppniseftirlitsins við þeim bárust 9. júní 2010.

Afgreiðsla þessa máls hefur tafist vegna sumaleyfa nefndarmanna.

IV.

Málsástæður áfrýjanda

Af hálfu áfrýjanda er byggt á sömu málsástæðum og lagarökum og fram komu í erindi hans til Samkeppniseftirlitsins, dagsettu 19. nóvember 2009, og fylgiskjölum með því bréfi.

Áfrýjandi bendir á að í ákvörðun Samkeppniseftirlitsins sé ekki tekin afstaða til þess hvort starfsemi skipalyftunnar sé í raun fjárhagslega aðskilin frá annarri starfsemi bæjarins, heldur sé aðeins vísað til staðhæfingar bæjaryfirvalda um það mál. Því síður sé tekin afstaða til þess sem segir í lokamálslið 14. gr. samkeppnislaga um að gæta skuli þess að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis eða verndar.

Að mati áfrýjanda eru í þessu máli uppfylltar þær kröfur er fram koma í málsmeðferðarreglum Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 og gera skal til erindis m.a. hvað varðar tilefni til rannsóknar.

Áfrýjandi bendir á minnisblað, dagsett 29. september 2000, er Samkeppnisstofnun vann fyrir Hafnalaganefnd í tengslum við frumvarp til nýrra hafnalaga. Í lok minnisblaðsins segir:

„Að mati Samkeppnisstofnunar hefur ekkert komið fram sem gefur til kynna að samkeppnislög dugi ekki til að koma í veg fyrir eða stöðva misbeitingu fyrirtækja á markaðsaðstæðum eða uppræta aðra samkeppnishindrandi hegðun fyrirtækja á þeim vettvangi sem hafnir starfa á eða helstu viðskiptavinir þeirra. Á sama hátt telur Samkeppnisstofnun að samkeppnisyfirvöld séu vel í stakk búin til að beita þeim úrræðum sem löggin gera ráð fyrir.“

Að mati áfrýjanda er efni þessa minnisblaðs í ósamræmi við afstöðu Samkeppniseftirlitsins í þessu máli.

Málsástæður Samkeppniseftirlitsins

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins er á því byggt að í 3. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og lögskýringargögnum með því ákvæði sé Samkeppniseftirlitinu veitt heimild til að meta hvort rétt sé að taka erindi til meðferðar eða ekki. Í reglum nr. 880/2005 um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins sé mælt fyrir um ýmis skilyrði fyrir því að mál verði tekið til meðferðar. Þá segir í málsmeðferðarreglunum að Samkeppniseftirlitið skuli meta hvort erindi sem stofnunni berist gefi nægt tilefni til þess að hefja rannsókn og málsmeðferð. Samkeppniseftirlitið hafi þannig víðtækar heimildir til að ákveða hvaða mál séu rannsökuð og í hvaða röð sé fjallað um þau hjá stofnuninni. Hér sé um skýra heimild til handa Samkeppniseftirlitinu til að ákveða hvaða mál gefi nægar ástæður til rannsóknar. Samkeppniseftirlitinu sé þar af leiðandi fyllilega heimilt að hafna meðferð mála óháð því hvort erindisbeiðendur færi sterk rök fyrir því að brot hafi verið framin eða lítil sem engin rök enda sé slík synjun byggð á málefnalegum sjónarmiðum.

Samkeppniseftirlitið bendir á að rökstuðningur áfrýjanda fyrir því að Samkeppniseftirlitið skuli mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað í rekstri Vestamannaeyjahafnar sé í stuttu máli sá að áfrýjendur telji að framlag Vestamannaeyjarbæjar til byggingar ákveðinna mannvirkja við höfnina feli í sér stuðning eða niðurgreiðslu sem veiti Vestmannaeyjahöfn samkeppnisforskot. Til

stuðnings þeirri skoðun vísi áfrýjandi aðallega til ríkisstyrkjareglna EES-samningsins sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnhagssvæðið. Samkeppniseftirlitið telur ljóst að 14. gr. samkeppnislaga sé ekki beint gegn mögulega skaðlegum ríkisstyrkjum enda sé greinin eðlisólík umræddum ríkisstyrkjareglum. Þegar af þeirri ástæðu sé álitamál hvort byggja megi fjárhagslegan aðskilnað á því að mögulega sé um ólögmetan ríkisstyrk að ræða.

Þá telur eftirlitið að tilvísun áfrýjanda til minnisblaðs Samkeppnisstofnunar í tengslum við frumvarp til nýrra hafnalaga breyti engu hér um enda sé þar ekki fjallað um ríkisstyrkjarreglur EES. Þá bendi framkomin sjónarmið Vestmannaeyjabæjar til þess að óvíst sé hvort um ríkisstyrk sé að ræða auk þess sem sveitarfélagið fullyrði að sú starfsemi hafnarinnar sem kvartað sé undan sé þegar aðskilin í bókhaldi hafnarinnar. Samkeppniseftirlitið telur að ekki hafi verið sýnt fram á það með ítarlegum hætti að líklegt sé að samkeppni sé hætta búin þannig að Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að aðhafast.

Samkeppniseftirlitið telur að ekki hafi verið gert líklegt af hálfu áfrýjanda eða að fyrirbyggjandi gögn beri það með sér að meint brot eða samkeppnishömlur séu alvarleg. Einnig bendir eftirlitið á að rannsókn og málsmeðferð erindis áfrýjanda yrði umfangsmikil og tímafrek. Samkeppniseftirlitið fær ekki séð að miklir hagsmunir séu í húfi af rannsókn máls þessa og hafi engin sannfærandi rök verið færð fyrir því að svo sé.

Þá bendir Samkeppniseftirlitið á að eitt af því sem mæli gegn því að eftirlitið taki erindið til skoðunar sé að þar sem áfrýjandi byggi rökstuðning sinn á ríkisstyrkjareglum EES-samningsins sé mögulegt að bera erindið undir Eftirlitsstofnun EFTA.

Loks vísar Samkeppniseftirlitið til úrskurðar áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/2010 X gegn Samkeppniseftirlitinu. og þess rökstuðnings sem þar kemur fram. Sá úrskurður sé kveðinn upp 17. maí sl. og hafi aðstæður Samkeppniseftirlitsins ekki breyst frá þeim tíma hvað varðar fjárveitingar og verkefnastöðu. Í úrskurðinum komi m.a. fram að Samkeppniseftirlitið hafi ákveðið að leggja áherslu á mál er tengjast mikilvægum neytendamörkuðum s.s. matvörumarkaði og fjármálaþjónustu, sem og önnur alvarleg brot. Ljóst sé að mál það sem hér sé til umfjöllunar er ekki í samræmi við þær áherslur.

V.

Niðurstaða

Áfrýjunarnefndin tekur einvörðungu afstöðu til þess í þessu máli hvort ástæða sé til að endurskoða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að hefja ekki rannsókn og málsmeðferð á grundvelli erindis áfrýjanda til eftirlitsins.

Eins og fram kom í úrskurði áfrýjunarnefndar fyrir á þessu ári í máli nr. 4/2010 tekur Samkeppniseftirlitið ákvarðanir um það samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga hvort erindi sem berast stofnuninni gefi nægar ástæður til rannsóknar jafnframt sem henni er við afgreiðslu mála heimilt að raða málum í forgangsröð. Mat þetta þarf að vera byggt á málefnalegum sjónarmiðum og hafa þau m.a. verið sett fram í áðurnefndri 9. gr. málsmeðferðarreglna Samkeppniseftirlitsins þótt ákvæðið sé að mati áfrýjunarnefndar ekki tæmandi um slík sjónarmið. Samkeppniseftirlitið ber ábyrgð á að fjármunum sé á hverjum tíma varið til brýnustu verkefna og verður að ætla að aðstaða annarra til endurskoðunar á því mati sé til muna verri en eftirlitsins sjálfs.

Samkeppniseftirlitið hefur í þessu máli vísað til þess að aðstæður hafi ekki breyst frá því sem var fyrir á árinu, en í tengslum við meðferð máls nr. 4/2010 hjá áfrýjunarnefndinni var reifað ítarlega að málum hefur mjög fjölgað hjá eftirlitinu og málsmeðferðartími lengst í kjölfar bankahruns. Þá hafi eftirlitinu verið gert að skera niður kostnað. Samkeppniseftirlitið hefur því ákveðið að leggja áherslu á mál er tengjast mikilvægum neytendamörkuðum s.s. matvörumarkaði og fjármálaþjónustu, sem og önnur alvarleg brot.

Áfrýjunarnefndin telur að það mat Samkeppniseftirlitsins að taka erindi áfrýjanda ekki til umfjöllunar sé byggt á málefnalegum sjónarmiðum. Við undirbúning ákvörðunarinnar var gætt að málsmeðferðarreglum stjórnsýsluréttar.

Samkvæmt öllu framansögðu er því kröfum áfrýjanda um að ákvörðun Samkeppniseftirlitsins í máli hans verði felld úr gildi hafnað.

Úrskurðarorð:

Staðfest er ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 27. apríl 2010 um að hefja ekki rannsókn eða taka erindi áfrýjanda til frekari meðferðar.

Reykjavík 27. ágúst 2010.

Jóhannes Karl Sveinsson

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediktsdóttir

Rétt endurrit staðfestir: