

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 27. júní 2008 í máli nr. E-7507/2007:

Sund ehf.

(Sigurður G. Guðjónsson hrl.)

gegn

Samkeppniseftirlitinu

(Kristinn Bjarnason hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 9. maí sl., var höfðað 6. nóvember 2007, af Sundi ehf., Kringlunni 4 - 6, Reykjavík, gegn Samkeppniseftirlitinu, Borgartúni 25, Reykjavík.

Stefnandi krefst þess aðallega að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 8. október 2007 í málinu nr. 7/2007, Sund ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu, verði felldur úr gildi, en til vara að álögð stjórnvaldssekt verði lækkuð verulega. Þá krefst stefnandi þess að stefndi verði dæmdur til greiðslu málskostnaðar að viðbættum virðisaukaskatti.

Af hálfu stefnda er krafist sýknu af öllum kröfum stefnanda. Þá er af hálfu stefnda krafist málskostnaðar úr hendi stefnanda að skaðlausu að teknu tilliti til 24,5% virðisaukaskatts á málflutningsþóknun.

Yfirlit málsatvika og ágreiningsefna

Eins og rakið er í ofangreindum úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála eru málsatvik þau að stefndi óskaði eftir gögnum með bréfi til stefnanda 15. maí 2007 vegna athugunar stefnda á eigna- og stjórnunartengslum Glitnis banka ehf., BYRS sparisjóðs og MP fjárfestingabanka hf. Frestur til að veita umbeðnar upplýsingar var til 1. júní s.á. Í bréfinu var bent á að samkvæmt lögum nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, skuli leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóti gegn skyldu til að veita upplýsingar.

Með bréfi lögmanns stefnanda 31. maí sama ár var erindi stefnda svarað þannig að stefnandi hefði selt allan hlut sinn í Glitni banka hf. og skýrt frá ástæðunum fyrir því. Í bréfinu segir enn fremur að félagið telji sér því óskýlt að svara bréfi stefnda.

Með bréfi stefnda 12. júní s.á. til lögmanns stefnanda er því lýst að af hálfu stefnda sé talið að sala stefnanda á hlutum sínum losi félagið ekki undan því að veita stefnda upplýsingar í samræmi við ákvæði 19. gr. samkeppnislaga. Var þess farið á leit að umbeðnar upplýsingar yrðu veittar eigi síðar en 27. júní. Jafnframt var bent á að samkvæmt 2. gr. laga nr. 57/2007, sem varð að 37. gr. laga nr. 44/2005, leggi stefndi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti gegn skyldu til að veita upplýsingar og afhenda gögn samkvæmt 19. gr. Til greina komi að leggja stjórnvaldssekt á stefnanda vegna hugsanlegra brota á lagagreininni. Stefnanda var boðið að koma að athugasemdum vegna þessa atriðis sem berast þyrftu stefnda innan sama frests. Í bréfi stefnda 18. júlí s.á. til lögmanns stefnanda kemur fram að veittur hafi verið aukalega vikufrestur til að svara bréfi stefnda frá 12. júní en svar hafi ekki borist. Krafist var af hálfu stefnda að umræddar upplýsingar og gögn bærust stefnda eigi síðar en 25. júlí. Hafi fullnægjandi upplýsingar ekki borist fyrir þann tíma muni stefndi taka ákvörðun um að beita dagsektum á grundvelli 38. gr. samkeppnislaga. Erindinu var svarað með bréfi lögmanns stefnanda 25. júlí s.á.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi lýsir málsatvikum þannig að 5. apríl 2007 hafi dótturfélag hans, Sund Holding ehf., keypt hluti í Glitni banka hf., fyrir milligöngu Kaupþings banka hf. sem svarað hafi til 4% af hlutum í Glitni banka hf. Viðskiptin hafi verið tilkynnt í fréttakerfi OMX 10. apríl sama ár. Samtímis hafi verið tilkynnt um kaup Jötuns Holding ehf., Elliðatinda ehf., Saxbygg Invest ehf., og Glitnis á samtals 15,46% af hlutafé í Glitni.

Stefnandi lýsir því að allir þessir hlutir, 19,46%, hafi áður verið í eigu Einars Sveinssonar, fyrrum stjórnarformanns Glitnis, og Karls Wernerssonar og aðila tengdum þeim. Þeir hefðu gert samning við Kaupþing um að bankinn sölutryggði 19,46% hluta þeirra í Glitni og að uppgjör viðskiptanna skyldi fara fram 16. apríl 2007. Af hálfu Kaupþings hafi ein af forsendum viðskiptanna verið að þeir Einar og Karl, eða aðilar á þeirra vegum í stjórn Glitnis, segðu sig úr stjórn bankans og boðað yrði til hluthafafundar til að kjósa nýja stjórn. Það hafi allt gengið eftir og hafi stjórn Glitnis boðað til hluthafafundar í bankanum 30. apríl s.á.

Þegar viðskipti þessi fóru fram hafi FL-Group hf. átt 31,97% í Glitni og verið stærsti hluthafi bankans. FL-Group hafi haft heimild Fjármálaeftirlitsins til að fara með allt að 33% virkan eignarhlut í bankanum.

Í kjölfar birtingar tilkynningar í fréttakerfi OMX um viðskiptinn með 19,46% hlut í Glitni hefði Fjármálaeftirlitið hafið skoðun á þeim með tilliti til ákvæða um virkan eignarhlut. Skömmu fyrir auglýstan hluthafafund í Glitni 30. apríl hafi stefnanda borist sú ákvörðun Fjármálaeftirlitsins að stofnunin teldi að FL-Group (og dótturfélög), Jötunn Holding, Elliðahamar/Elliðatindar og Sund/Sund Holding færu sameiginlega með virkan eignarhlut í Glitni samkvæmt 40. gr. og 40. gr. a laga nr. 161/2002 og að atkvæðisréttur þeirra takmarkaðist við 32,99%. Fjármálaeftirlitið hafi jafnframt óskað eftir því að þessir aðilar legðu fram umsókn á grundvelli 1. mgr. 45. gr. laga nr. 161/2002 um virkan eignarhlut.

Stefnandi hafi ekki sætt sig við þessa niðurstöðu og tekið þá ákvörðun að höfða mál fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur á hendur Fjármálaeftirlitinu til að fá henni hnekk. Stefna og beiðni um flýtimeðferð málsins hafi verið útbúin. Til málshöfðunar hafi þó ekki komið þar sem stefnandi hafi fyrir lok maí náð samkomulagi við Landsbanka Íslands hf. um kaup bankans á öllum hlutum Sunds Holding ehf. í Glitni. Gengið hafi verið frá þessum viðskiptum 1. júní 2007. Stefnandi hafi tilkynnt Fjármálaeftirlitinu um viðskiptin með bréfum 5. og 7. júní s.á. Stefnandi hafi fengið bréf frá Fjármálaeftirlitinu 27. júní s.á. um að hann ætti ekki lengur aðild að hinum virka eignarhluta í Glitni banka hf.

Um líkt leyti og stefnandi hafði ákveðið að höfða mál til að fá hnekk ákvörðun Fjármálaeftirlitsins hafi félaginu borist bréf stefnda frá 15. maí. Samkvæmt yfirskrift bréfsins hafi það varðað „Breytingar á eignarhaldi í Glitni banka hf. og stjórnarsetu ýmissa aðila tengdra Glitni í félögum sem starfa á sama markaði“. Í inngangi bréfsins segi um afmörkun rannsóknarinnar að samkeppniseftirlitið hafi ákveðið að hefja athugun á eigna- og stjórnunartengslum Glitnis banka, BYRS sparisjóðs og MP-fjárfestingarbanka. Í bréfinu séu tilgreindar spurningar í sjö liðum sem stefnandi hafi átt að svara eigi síðar en 1. júní sl. Í niðurlagi bréfsins sé tekið fram að stefnda væri skylt að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brytu gegn skyldu til þess að veita upplýsingar.

Af bréfi stefnda að öðru leyti hafi svo helst mátt ráða að verið væri að kanna hvort sú staða væri komin upp varðandi eignarhald og stjórnun á Glitni, BYR og MP-fjárfestingarbanka að um samruna þessara félaga í skilningi 4. og 17. gr. samkeppnislaga væri að ræða án þess að samruninn hefði verið tilkynntur með formlega réttum hætti.

Stefnandi hafi svarað bréfi stefnda með bréfi 31. maí sl., og greint frá því að dótturfélag hans hefði selt allan hlut sinn í Glitni og teldi sér því óskylt að svara bréfinu frá 15. maí. Þetta hafi verið byggt á því að stefnandi hafi ekki talið sig eiga aðild að stjórnarsýslumálinu, eins og það var sett fram og afmarkað í bréfi stefnda.

Stefndi hafi sent stefnanda bréf á ný 12. júní og talið að honum væri skylt að veita allar þær upplýsingar sem um var beðið í bréfinu frá 15. maí. Engu skipti þó félagið hefði selt alla hluti sína í Glitni. Var jafnframt tekið fram í bréfinu að stefndi ætti að leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brytu gegn skyldu til að veita upplýsingar og afhenda gögn. Síðan segi í bréfinu:

Vill Samkeppniseftirlitið því vekja athygli yðar á því að til greina kemur að leggja á Sund ehf. stjórnvaldssektir vegna hugsanlegra brota á 19. gr. samkeppnislaga. Er yður hér með boðið að koma að athugasemdum vegna þessa atriðis og þurfa þær að hafa borist Samkeppniseftirlitinu eigi síðar en 27. júní. Að þeim fengnum verður tekin afstaða til þess hvort rétt sé að beita umræddu ákvæði.

Að fengnu þessu bréfi hafi verið rætt við höfund bréfsins og honum gerð grein fyrir því að stefnandi myndi svara spurningunum í bréfinu frá 15. maí. Samkomulag hafi

orðið um að svarið bærisk til stefnda í síðasta lagi 4. júlí. Hinn 27. júní hafi stefnanda borist bréf frá Fjármálaeftirlitinu þar sem félaginu var tilkynnt að stefnandi teldist ekki lengur aðili að hinum virka eignarhluta í Glitni. Meðal annars vegna þessa og af öðrum ástæðum hafi stefnandi ekki svarað stefnda fyrir 4. júlí. Hins vegar hafi verið reynt að ná sambandi við starfsmenn stefnda, sem að málinu komu, fyrir þann tíma en þeir hafi verið í sumarfríi. Stefnanda hafi enn á ný borist bréf frá stefnda 18. júlí s.á., þar sem frestur til að svara var veittur til 25. júlí. Í bréfinu segi að til greina komi að beita stjórnvaldssektum samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga þótt frestur hefði verið veittur til 25. júlí til að svara spurningum í bréfinu frá 15. maí. Bærisk ekki svar fyrir þann tíma yrði tekin ákvörðun af hálfu stefnda um að beita stefnanda dagsektum á grundvelli 38. gr. samkeppnislaga. Þarna hafi því verið komið annað hljóð í strokkinn þar sem skylda til beiðingar stjórnvaldssekta hafi ekki verið lengur til staðar að mati stefnda heldur kæmi til greina að beita þeim að því gefnu að brot gegn 19. gr. samkeppnislaga yrði framið.

Stefnandi hafi sent stefnda bréf þar sem öllum spurningum stefnda frá 15. maí hefði verið svarað og stefnandi því ekki beittur dagsektum. Stefndi hafi hvorki gert athugasemdir við efni svarbréfs stefnanda né óskað frekari upplýsinga frá honum. Stefnanda hafi hins vegar borist tilkynning frá stefnda 23. ágúst sl., þess efnis að stefnandi hefði verið sektaður um 1.000.000 króna fyrir brot á 19. gr. samkeppnislaga. Stefnandi hafi skotið þeirri ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem staðfest hafi þá ákvörðun með úrskurði 8. október sl. Stefnandi vilji ekki una henni og hafi höfðað málið til að fá henni hnekk.

Krafa stefnanda um að úrskurðinum verði hrundið sé byggð á því að það sé andstætt grunnreglum íslensks réttar að einn og sami aðili fari með rannsóknar- og dómsvald í refsímálum, eins og reyndin sé nú með stefnda. Starfsmenn embættisins rannsaki mál og leggi stjórnvaldssektir á þá sem þeir telji hverju sinni brotlega við samkeppnislög. Þau lög hafi starfsmenn stofnunarinnar átt drjúgan þátt í að semja ásamt starfsmönnum viðskiptaráðuneytisins, en samkeppnismál heyrir undir það ráðuneyti.

Stjórnvaldssektir séu sama eðlis og aðrar refsingar og tilgangurinn hinn sami, þ.e. að hafa almenn og sérstök varnaðaráhrif. Refsiheimild stjórnvaldssekta þurfi því, líkt og aðrar refsiheimildir, að vera lögbundnar, skýrar og ótvíræðar. Af því leiði að refsinaemi verknaðar megi ekki vera undir því komið að stjórnvaldið geti sjálft framkallað brot með því að senda út óljósar beiðnir til fjölda aðila og beitt stjórnvaldssektum líki því ekki svör þess sem fyrirspurn var beint til.

Þá verði réttarreglur, um aðskilnað dóms- og umboðsvalds og sjálfstæða og óháða dómstóla, ekki sniðgengnar með því að koma á fót ýmiss konar stjórnsýslu refsistofnunum sem jafnframt hafi vald til fullnustu refsíakvarðana sinna áður en sjálfstæðir og óháðir dómstólar hafi haft tækifæri til að fjalla um sakarefnið.

Verði ekki fallist á framangreint þá byggi stefnandi kröfu sína á því að hann hafi ekki brotið gegn upplýsingaskyldu samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga. Ákvæði þetta verði að túlka þröngri lögskýringu. Stefnanda hafi verið veittar allar þær upplýsingar sem hann hafi beðið um innan þess frests sem stefndi hafi að lokum sett stefnanda til að mæta upplýsingaskyldu sinni. Stefndi hafi engar athugasemdir gert við þá upplýsingagjöf. Stefnandi hafi svarað bréfi stefnda frá 15. maí 2007 með bréfi 31. maí s.á., þar sem fram komi upplýsingar um að stefnandi ætti ekki

lengur neina hluti í Glitni banka gegnum dótturfélag sitt. Með svarbréfi sínu hafi stefnandi því veitt stefnda nýjar upplýsingar um breytingar á eignarhaldi Glitnis banka. Þessar upplýsingar hljóti að hafa skipt miklu máli fyrir framvindu rannsóknar stefnda, sem laut að breytingum á eignarhaldi Glitnis og eigna- og stjórnunartengslum Glitnis banka, BYRS sparisjóðs og MP-fjárfestingarbanka. Af bréfi stefnda frá 15. maí hafi helst mátt ráða að stefndi væri að rannsaka hvort Glitnir, BYR sparisjóður og MP-fjárfestingarbanki teldust hafa runnið saman í skilningi 4. og 17. gr. samkeppnislaga.

Svarbréf stefnanda við erindi stefnda hafi í alla staði verið málefnalegt og byggt á því sem fram komi í bréfi stefnda um ástæður rannsóknarinnar, sem sagðar voru nýlegar breytingar á eignarhaldi á Glitni. Frá og með söluþegi hafi stefnandi engin áhrif haft á málefni Glitnis og því hafi athugun stefnda á því hvort Glitnir, BYR sparisjóður og MP-fjárfestingarbanki hefðu runnið saman í skilningi samkeppnisréttar ekki lengur getað skipt stefnanda máli umfram alla aðra eigendur hluta eða stofnfjárluta í þeim fjármálafyrirtækjum sem stefndi hafi tiltekið í bréfi sínu. Stefnandi hafi ekki talið sig eiga neina aðild að því stjórnsýslumáli, sem stefndi hefði ýtt úr vör með bréfinu frá 15. maí 2007. Stefnanda hefði af þeim sökum verið óskyldt að svara þeim spurningum sem voru í bréfinu að öðru leyti. Öllum spurningum stefnda hafi hins vegar verið svarað með bréfi stefnanda 25. júlí s.á. eftir að stefndi hefði hótad að beita stefnanda dagsektum. Stefnandi hafi ekki gert neinar athugasemdir við svarbréf stefnanda. Stefnandi hafi því ekki brotið gegn upplýsingaskyldu 19. gr. samkeppnislaga, enda sé fullframning brots á lagagreininni fólgin í því að sinna ekki upplýsingaskyldunni innan þess frests sem veittur sé. Samkeppnislög veiti stefnda enga heimild til að sekta einstaklinga eða lögaðila fyrir að draga að svara fyrirspurnum eða draga í efa skyldu til að veita upplýsingar í tengslum við rannsókn einstakra mála. Sektum verði því síður beitt vegna þess eins að stefnda líki ekki efni svarbréfs, eins og helst megi ráða af bréfum stefnda til stefnanda 12. júní og 18. júlí. Stjórnvaldssektum verði aðeins beitt ef ekki er svarað innan frests sem veittur er. Lokafrestur stefnanda til að sinna upplýsingaskyldu í þessu máli hafi verið 25. júlí s.á.

Jafnframt verði að líta til þess að í bréfinu frá 15. maí 2007 komi fram að stefndi hafi vitað hverjir væru eigendur stefnanda og að stefnandi ætti hlut í FL-Group, BYR og Northern Travel Holding. Þá hafi og legið fyrir að Fjármálaeftirlitið hefði aflað allra hugsanlegra gagna um hina nýju eigendur Glitnis. Samkvæmt 3. mgr. 19. gr. samkeppnislaga hafi stefndi getað fengið aðgang að öllum þessum gögnum áður en rannsóknin hófst.

Þá skipti og máli að stjórnvöld gæti meðalhófs í öllum gerðum sínum gagnvart einstaklingum og lögaðilum, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga, sem bjóði stjórnvöldum að grípa aðeins til íþyngjandi aðgerða þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Stefnandi hefði getað knúið fram svör við fyrirspurn sinni með hótun um beitingu dagsekta, sem hann gerði, og fengið svör við spurningunum. Stefnandi geti því ekki samtímis, og að fengnum svörum, gripið til annarra og íþyngjandi aðgerða eins og beitingu stjórnvaldssekta. Slíkt komi aðeins til greina þegar brot hafi verið fullframið og öll önnur réttarúrræði reynd til að fá fram þær upplýsingar sem stjórnvaldið telji rannsóknarþola sitja á en vilji ekki upplýsa um. Því sé ekki til að dreifa í þessu máli.

Þá verði einnig að gera þær kröfur til stefnda að hann hagi fyrirspurnum sínum með þeim hætti að ljóst sé hverju sinni hvert rannsóknarefnið sé. Ákvæði þetta heimili stefnda aðeins að krefjast allra upplýsinga sem nauðsynlegar þyki við athugun ein stakra mála, ekki almennt. Það sé hvorki hlutverk stefnda né annarra eftirlitsstofnana ríkisvaldsins að stjórna atvinnustarfsemi hér á landi heldur að tryggja að hún fari að lögum hverju sinni. Sakarefni stjórnsýslumáls verði að vera skýrt og glögglega afmarkað svo upplýsingaskylda samkvæmt 19. gr. verði virk. Stefndi og aðrar eftirlitsstofnanir ríkisvaldsins séu almennt ekki greiningadeildir, sem hafi það hlutverk að afla hvaða upplýsinga sem er um einstaklinga og lögaðila með það fyrir augum að geta búið til mál á hendur þeim. Bréf stefnda frá 15. maí 2007 beri það ekki glögglega með sér hvert rannsóknartilvikið sé. Gera verði þá kröfu til stefnda að hann setji fram skýrar kröfur um upplýsingagjöf og gögn, sem hann vilji fá afhent vegna rannsóknar einstakra mála, þar sem einstaklingar og lögaðilar megi ekki velkjast í vafa um hvenær þeir hafi svarað á fullnægjandi hátt og hvenær ekki, þar sem röng og ófullnægjandi upplýsingagjöf geti bæði leitt til beitingar stjórnvaldssekta, sbr. 37. gr., og sekta, sbr. 41. gr. b samkeppnislaga.

Samkvæmt þessu séu því ekki lagaskilyrði til að beita stjórnvaldssektum á hendur stefnanda máls þessa og beri því að fella úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála úr gildi.

Verði ekki fallist á það sé þess krafist að stjórnvaldssektin verði lækkuð verulega og hún ákveðin þannig að hún hæfi hinu meinta broti. Ljóst sé að eftir að stefnandi hafði upplýst stefnda um að hann hefði selt hluti sína í Glitni gátu upplýsingar um þau atriði sem tilgreind eru undir liðum 1 til 7 í bréfinu frá 15. maí 2007 ekki skipt sköpum um framvindu rannsókna stefnda á því hvort fjármálafyrirtækin Glitnir, BYR og MP-fjárfestingarbanki væru runnin saman í skilningi samkeppnisréttar.

Þá sé því mótmælt að dráttur stefnanda á að veita svör hafi tafið rannsókn stefnda. Upplýsingar stefnanda, um að hann hefði þegar selt alla hluti sína í Glitni banka til Landsbanka Íslands, hlaut að gefa stefnda tilefni til að kann enn frekar samvinnun íslenska banka- og sparisjóðakerfisins. Upplýsingar sem stefnandi hafi veitt stefnda fyrir lok maí 2007 hljóti því að hafa skipt miklu fyrir framhald rannsóknarinnar.

Stefnandi telji niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnismála andstæða grundvallar lögskýringarsjónarmiðum varðandi túlkun og beitingu laga og lagaákvæða sem takmarki réttindi einstaklinga og lögaðila til að ráða eignum sínum og gerðum eða leggja einhvers konar skyldur, refsingar eða refsitengd viðurlög á þá. Slík lög beri að skýra þröngri lögskýringu en ekki rúmri og stjórnvaldinu í hag, eins og áfrýjunar nefndin hafi gert í úrskurði sínum.

Málsástæður og lagarök stefnda

Af hálfu stefnda er vísað til bréfs stefnda til stefnanda 15. maí 2007. Í bréfinu hafi verið vísað til hlutverks stefnda samkvæmt d-lið 8. gr. samkeppnislaga og þeirra aðgerða sem unnt væri að grípa til samkvæmt 10. gr. laganna. Þá hafi verið gerð grein fyrir því hvenær samruni teldist hafa farið fram samkvæmt 4. gr. samkeppnislaganna og skyldu til að tilkynna um samruna samkvæmt 17. gr.

laganna. Í lok bréfsins hafi verið óskað eftir að stefnandi gæfi upplýsingar og léti af hendi gögn samkvæmt sjö tölusettum liðum. Í niðurlagi bréfsins komi fram að þess sé óskað að umbeðnar upplýsingar berist stefnda eigi síðar en 1. júní. Bent hafi verið á að samkvæmt lögum nr. 52/2007, um breytingu á samkeppnislögum nr. 44/2005, skuli leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki eða samtök fyrirtækja sem brjóti gegn skyldu til þess að veita upplýsingar.

Með bréfi lögmanns stefnanda 31. maí 2007 hafi erindi stefnda verið svarað á þann hátt að stefnandi hefði selt allan hlut sinn í Glitni banka hf. og teldi sér því óskýlt að veita þær upplýsingar sem óskað hafði verið eftir.

Með bréfi 12. júní 2007 hafi stefndi tjáð stefnanda að engu breytti um skyldu hans til að veita umbeðnar upplýsingar þótt hann hefði ráðstafað hlut sínum í Glitni banka hf. Vísað hafi verið til 19. gr. samkeppnislaga í því sambandi. Fyrri beiðni um upplýsingar og gögn hafi verið ítrekuð og þess farið á leit að umbeðnar upplýsingar yrðu veittar stefnda eigi síðar en 27. júní. Þá hafi stefnanda verið bent á að samkvæmt 2. gr. laga nr. 57/2007, sem hafi orðið 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, leggi stefndi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti gegn skyldu til að veita upplýsingar og afhenda gögn samkvæmt 19. gr. laganna. Vakin hafi verið athygli stefnanda á því að til greina kæmi að leggja stjórnvaldssekt á fyrirtækið vegna hugsanlegra brota á 19. gr. samkeppnislaganna. Stefnanda hafi verið veittur frestur til 27. júní til þess að koma á framfæri athugasemdum vegna þessa.

Í bréfi stefnda 18. júlí s.á. komi fram að framangreindur frestur hefði verið framlengdur um viku að beiðni stefnanda. Þar sem gögn og upplýsingar hefðu ekki borist hafi stefnanda verið tilkynnt að ef umbeðnar upplýsingar og gögn bærust ekki í síðasta lagi 25. júlí yrði dagsektum beitt á grundvelli 38. gr. samkeppnislaga.

Með bréfi stefnanda til stefnda 25. júlí s.á. hafi hann loks látið í té svör við erindi stefnda frá 15. maí s.á. Ekki hafi komið fram athugasemdir í því bréfi, eða með öðrum hætti, við þá fyrirætlan stefnda að leggja hugsanlega stjórnvaldssekt á stefnanda fyrir að verða ekki við lögumatri beiðni um upplýsingar og gögn. Með ákvörðun stefnda nr. 43/2007 hafi sekt verið lögð á stefnanda að fjárhæð 1.000.000 króna með vísan til heimildar í 37. gr. samkeppnislaga vegna brots á 19. gr. laganna.

Stefnandi hafi kært þessa ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála sem hafi staðfest hana með úrskurði 8. október 2007. Í forsendum komi fram að nefndin telji að á stefnanda hafi hvílt fortakslaus skylda til að láta af hendi umbeðnar upplýsingar og gögn enda hafi beiðni stefnda verið skýr og ótvíræð. Sá frestur sem stefnanda var veittur hafi verið talinn málefnalegur og sanngjarn og stefnandi hefði átt að geta orðið við beiðninni fljótt og vafningalaust. Nefndin hafi talið að túlka yrði 19. gr. samkeppnislaga þannig að brotið væri gegn því ákvæði hefði stefnandi ekki orðið við beiðni stefnda innan þeirra tímamarka sem voru sett og það leysti stefnanda ekki undan ábyrgð að þessu leyti þó að hann hefði seint og um síðir veitt upplýsingar. Því hafi áfrýjunarnefndin talið heimilt að beita sektum samkvæmt i-lið 37. gr. samkeppnislaga og hafi ákvörðuð sekt verið talin hæfileg miðað við eðli brotsins og aðstæður.

Ákvörðun stefnda nr. 43/2007, sem staðfest hafi verið með úrskurði 7/2007, hafi að öllu leyti verið í samræmi við heimildir sem stefndi hafi samkvæmt

samkeppnislögum. Þá hafi ákvörðunin verið byggð á málefnalegum rökum og að undangenginni fullnægjandi málsmeðferð samkvæmt stjórnsýslulögum. Stefndi vísi til forsendna áfrýjunarnefndar samkeppnismála en samkvæmt þeim beri að sýkna stefnda af kröfu um ógildingunni úrskurðarins.

Stefnandi hafi ekki orðið við beiðni stefnda um upplýsingar og gögn innan þess frests sem upphaflega hafi verið veittur. Þá hafi upplýsingabeiðninni ekki verið sinnt fyrir en stefndi hafði lýst yfir að dagsektum kynni að verða beitt. Með þessu hafi stefnandi brotið gegn skyldum sínum samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga og stefnda því rétt að beita heimild 37. gr. laganna um sektir á hendur stefnanda.

Stefndi mótmæli því að málsmeðferð sú er samkeppnislög kveði á um sé andstæð grunnreglum íslensks réttar þar sem sami aðili fari með rannsókn og dómvald í refsímálum, eins og stefnandi telji að stefndi geri. Stefndi sé stjórnsýslustofnun sem starfi samkvæmt samkeppnislögum og fari með þau málefni sem stefnda sé þar falið. Ákvarðanir stefnda séu stjórnsýsluákvæðanir og fari um málsmeðferð vegna þeirra samkvæmt samkeppnislögum og stjórnsýslulögum. Þannig beri stefnda, eins og öðrum sem taki stjórnsýsluákvæðanir, að upplýsa mál nægjanlega, gæta að andmælarétti aðila og beita meðalhófi.

Ákvörðunum stefnda sé hægt að skjóta til æðra stjórnvalds, áfrýjunarnefndar samkeppnislaga, sem sé úrskurðarnefnd á stjórnsýslustigi. Því fari fjarri að heimild sem stjórnvaldi er veitt í lögum til að beita stjórnvaldssektum vegna lögákvarðaðra tilvika, geti farið gegn grunnreglum íslensks réttar. Til þess sé og að líta að sá sem aðild eigi að máli, sem rekið hafi verið fyrir samkeppnisyfirvöldum, geti skotið ákvörðunum til almennra dómstóla sem eftir atvikum geti þá fellt úr gildi ákvæðanir samkeppnisyfirvalda, þar á meðal um stjórnvaldssektir. Vegna sjónarmiða sem fram komi í stefnu taki stefndi fram að stjórnvaldssektir, sem stefndi leggi á samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga, verði ekki taldar til refsinga í skilningi refsiréttar.

Heimild stefnda til að beita sektum sé lögbundin, skýr og ótvíræð. Sjónarmið stefnanda, um að stefndi geti framkallað brot með því að senda óljósar beiðnir um upplýsingar, eigi sér enga stoð. Stefnandi hafi brotið gegn skyldum sínum með því að verða ekki við beiðni stefnda. Beiðni stefnda hafi verið skýr og einföld og auðvelt að verða við henni enda hafi ekki komið fram hjá stefnanda, eftir að beiðnin kom fram, að hann þyrfti frekari skýringar um efni hennar og innihald.

Skylda stefnanda, til þess að verða við beiðni stefnda, innan þeirra tímamarka sem hafi verið veitt, hafi verið skýlaus og á engan hátt háð breytingum á eignarhaldi eftir að beiðnin kom fram. Þegar stefnandi lét loks af hendi upplýsingarnar og viðurkenndi þar með skyldu til þess hafði hann ítrekað brotið gegn frestum sem honum höfðu verið veittir. Með því hafi hann brotið gegn skyldum sínum samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga.

Engu breyti um brot stefnanda þó hann hafi, eftir að hafa ítrekað brotið gegn frestum, veitt upplýsingar í samræmi við beiðni stefnda frá 15. maí 2007. Sjónarmið stefnanda um fullframningu brota gegn 19. gr. í stefnu fái ekki staðist með hliðsjón af skýru orðalagi lagagreinarinnar. Þá breyti heldur engu um skyldur stefnanda til að veita upplýsingar hvort stefndi hafi mögulega getað fengið upplýsingarnar frá öðrum eða leitað þeirra í gögnum.

Stefnt hafi verið að lögmaetu markmiði með beitingu sektarheimildar gagnvart stefnanda en varnaðaráhrif vegi þar þyngst. Það geti á engan hátt farið gegn meðal hófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga að beita lögmaeltum stjórnvaldssektum þegar lög bjóði.

Þá eigi sér enga stoð sú fullyrðing stefnanda að sakarefni stjórnsýslumáls verði að vera skýrt og glögglega afmarkað svo upplýsingaskylda samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga verði virk. Ljóst sé af lagagreininni, og öðrum ákvæðum samkeppnislaga, að upplýsingaskylda fyrirtækja gagnvart stefnda sé óháð því hvort tiltekið og afmarkað stjórnsýslumál sé rekið. Beiðni samkvæmt lagagreininni geti komið til hvort heldur er vegna tiltekinnar athugunar eða almenns eftirlits. Í því tilviki sem hér um ræði hafi stefnandi verið upplýstur um það í tengslum við hvaða athugun upplýsinga var beiðst.

Stefnandi hafi á engan hátt sýnt fram á að ákvörðun um að beita hann stjórnvaldssekt hafi verið ólögmaet.

Varðandi varakröfu stefnanda sé því haldið fram af hálfu stefnda að fjárhæð sektarinnar sé í samræmi við brot stefnanda og þær heimildir og viðmið sem fram komi í 37. gr. samkeppnislaga. Fjárhæð sektar byggji hverju sinni á mati samkeppnisyfirvalda og til þess að þær geti haft næg varnaðaráhrif þurfi fjárhæð þeirra að vera þannig að þær komi við og skipti máli fyrir fyrirtæki þau sem brot fremji. Stefnandi hafi ekki sýnt fram á annað en að málefnaleg rök og mat búi að baki sektarfjárhæð. Horfa verði til þess að brot stefnanda hafi tafið rannsókn stefnda og verið til þess fallið að tefja hana. Þá hafi brotið verið ítrekað, enda hafi stefnandi ekki sinnt ítrekuðum beiðnum um upplýsingar og gögn. Samkvæmt þessu telji stefndi engin efni til þess að lækka fjárhæð sektar þeirrar sem staðfest var í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 7/2007.

Vísað sé til 19. gr. og 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 með síðari breytingum. Þá sé vísað til stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Málskostnaðarkröfuna byggji stefndi á 129. og 130. gr. laga nr. 91/1991. Stefndi sé ekki virðisaukaskattskyldur aðili samkvæmt lögum nr. 50/1988 og beri því nauðsyn til að tekið verði tillit til skattsins við ákvörðun málskostnaðar.

Niðurstöður

Samkvæmt 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, sbr. 2. gr. laga nr. 52/2007, leggur stefndi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn tilteknum ákvæðum laganna eins og þar er rakið. Ákvarðanir stefnda í þessum efnum sæta endurskoðun dóm stóla sem skera úr ágreiningi um embættistakmörk yfirvalda samkvæmt 60. gr. stjórnarskrárinnar. Hér verður ekki fallist á að þetta fyrirkomulag, um heimildir stefnda samkvæmt samkeppnislögum til að leggja á stjórnvaldssektir, sé andstætt grunnreglum íslensks réttarfars, eins og haldið er fram af hálfu stefnanda. Heimild stjórnvalds er þó ávallt háð því að hún sé lögbundin, skýr og ótvíræð, eins og stefnandi bendir réttilega á, og er reyndar enginn ágreiningur um það í málinu.

Í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem krafist er að felldur verði úr gildi, er niðurstaða um brot stefnanda á 19. gr. samkeppnislaga byggð á því að stefnandi hafi ekki orðið við kröfu stefnda um upplýsingagjöf innan þeirra tímamarka sem honum voru sett af hálfu stefnda, enda þótt umbeðnar upplýsingar bærust að vísu seint og um síðir. Þetta er ekki að öllu leyti í samræmi við það sem fyrir liggur í málinu. Eins og að framan er rakið veitti stefnandi umbeðnar upplýsingar 25. júlí 2007 sem var innan þeirra tímamarka sem stefnanda höfðu þá verið sett með bréfi stefnda 18. sama mánaðar. Óljóst er einnig, af því sem fram kemur í úrskurðinum, hvort þar er átt við alla fresti sem veittir voru. Í hinni kærðu ákvörðun, sem staðfest var með úrskurðinum sem hér um ræðir, kemur fram um það atriði að stefnandi hafi ekki sinnt gagnabeiðni stefnda innan þeirra fresta sem gefnir voru og taldist félagið með því hafa brotið gegn skyldu 19. gr. samkeppnislaga. Þá liggur einnig fyrir að gefnar voru skýringar af hálfu stefnanda á því hvers vegna fyrstu fyrirspurn stefnda frá 15. maí s.á. var ekki svarað. Eins og fram kemur í svari stefnanda 31. maí s.á. var talið af hans hálfu að breyttar aðstæður leiddu til þess að honum væri ekki lengur skylt að svara fyrirspurnum stefnda. Samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga getur stefndi krafist nauðsynlegra upplýsinga við athugun einstakra mála. Mat á því hverjar upplýsingar eru nauðsynlegar er í höndum stefnda. Slíkt mat gæti þrátt fyrir það sætt andmælum eða athugasemdum enda verður beiðni um upplýsingar samkvæmt lagaákvæðinu að vera byggð á hlutlægu mati á því að þeirra sé þörf.

Að þessu virtu verður að telja að niðurstaðan í hinum umdeilda úrskurði byggi að þessu leyti á ófullnægjandi lýsingu á því hvert brotið er sem stefnandi er talinn hafa framið. Þessi niðurstaða dómsins er byggð á því að ekki sé nægilegt að leggja til grundvallar við ákvörðun á því að brotið hafi verið gegn 19. gr. samkeppnislaga að upplýsingar hafi ekki verið veittar innan frests þegar óljóst er um hvaða fresti er að ræða en fyrir liggur að tímafrestur sem stefndi veitti stefnanda 18. júlí var virtur af hálfu stefnanda. Einnig liggur fyrir að stefnandi gaf skýringar á því innan frests hvers vegna hann taldi sér ekki skylt að svara upphaflegri fyrirspurn stefnda, eins og áður er rakið. Samkvæmt þessu er brotálýsingin í úrskurðinum ófullnægjandi en slíkur galli verður að teljast verulegur og varðar því ógildingunni úrskurðarins. Ber af þeim sökum að taka kröfu stefnanda til greina og fella úrskurðinn úr gildi.

Samkvæmt 1. mgr. 130. gr. laga um meðferð einkamála ber stefnda að greiða stefnanda málskostnað sem þykir hæfilega ákveðinn 350.000 krónur.

Dóminn kvað upp Sigríður Ingvarsdóttir héraðsdómari en dómsuppkvaðning hefur dregist vegna mikilla embættisanna dómans.

D ó m s o r ð:

Felldur er úr gildi úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 8. október 2007 í máli nr. 7/2007, Sund ehf. gegn Samkeppniseftirlitinu.

Stefndi greiði stefnanda 350.000 krónur í málskostnað.

Sigríður Ingvarsdóttir.