

Héraðsdómur Reykjavíkur

Dómur 18. nóvember 2022

Mál nr. E-1001/2022:

Samskip hf.

(Peter Dalmay lögmaður)

gegn

Samkeppniseftirlitinu

(Gizur Bergsteinsson lögmaður)

Dómur

Mál þetta, sem var höfðað með stefnu birtri 21. febrúar sl., var dómtekið að lokinni aðalmeðferð 12. október sl. Stefnandi er Samskip hf., [...]. Stefndi er Samkeppniseftirlitið, [...].

Stefnandi krefst þess að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 2. desember 2021 í máli nr. 1/2021 verði felldur úr gildi og að stefndi verði dæmdur til að greiða honum málskostnað. Stefndi krefst sýknu af kröfum stefnanda og greiðslu málskostnaðar úr hans hendi.

I.

Stefndi hefur um árabil rannsakað ætluð brot stefnanda og Eimskipafélags Íslands hf. og tengdra félaga gegn 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og 53. gr. EES-samningsins. Rannsóknin tekur til háttsemi fyrirtækjanna á mörkuðum fyrir sjóflutninga, landflutninga, flutningsmiðlun og tengdrar þjónustu. Þá hafa einnig verið til rannsóknar ætluð brot félaganna á 19. gr. samkeppnislaga.

Hinn 6. júní 2018 sendi stefndi andmælaskjal til stefnanda og Eimskipafélagsins, sbr. 17. gr. reglna nr. 880/2005, um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins. Í andmælaskjalinu var lýst frummati stefnda miðað við stöðu rannsóknar á þeim tíma og var Eimskipafélaginu og stefnanda gefinn kostur á að tjá sig um það. Í andmælaskjalinu kom m.a. fram það frummat stefnda að stefnandi og Eimskipafélagið hefðu í júní 2008 hafið afar umfangsmikið ólögmeitt samráð og því hafi verið haldið áfram á árunum 2009–2013 og var tilteknum atvikum lýst í því sambandi. Stefnandi og Eimskipafélagið tjáðu sig ekki sérstaklega um andmælaskjalið heldur tilkynntu félögin stefnda að þau hefðu í hyggju að setja fram sjónarmið sín í heild sinni þegar síðara andmælaskjal stefnda, sem hann upplýsti að til stæði að senda, lægi fyrir.

Síðara andmælaskjalið var sent félögunum 13. desember 2019 og frestur veittur til 1. apríl 2020 til að koma á framfæri athugasemdum. Í því kom fram að frummat stefnda væri óbreytt, þ.e. að stefnandi og Eimskipafélagið hefðu á árunum 2008–2013 haft með sér samfellt samráð sem brotið hafi gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins og jafnframt að brot hafi átt sér stað fyrir það tímamark. Þá kom fram að stefndi teldi að gögn málsins gæfu til kynna að hin ætluðu brot væru enn alvarlegri og skipulagðari en talið hefði verið þegar fyrra andmælaskjalið var ritað. Þá voru félögin upplýst um að til álita kæmi að beita heimild 16. gr. samkeppnislaga og beina fyrirmælum eða skilyrðum til stefnanda og Eimskipafélagsins til að bregðast við hinum ætluðu brotum. Með vísan til 19. gr. samkeppnislaga var óskað eftir því að stefnandi og Eimskipafélagið, hvort um sig, myndu tilgreina það samstarf sem þau ættu við önnur flutningafyrirtæki eða flutningsmiðlanir á Íslandi. Bæði félögin munu hafa veitt umbeðnar upplýsingar. Þá var félögunum enn fremur gefið tækifæri á að tjá sig um þörf á skilyrðum eða fyrirmælum til að bregðast við ætluðum brotum félaganna svo og um hugsanlegt efni þeirra. Athugasemdir beggja félaganna við andmælaskjölin lágu fyrir 31. ágúst 2020. Í athugasemdum stefnanda kom m.a. fram að hann hafnaði alfarið því frummati stefnda að fyrirtækið hefði brotið gegn 10. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins með þeirri háttsemi sem lýst væri í andmælaskjölunum.

Í byrjun sumars 2021 óskaði Eimskipafélagið eftir viðræðum við stefnda um hvort unnt væri að ljúka rannsókn á fyrirtækinu með sátt. Stefndi féllst á þá málaleitan og þann 9. júní 2021 undirrituðu Eimskipafélagið og stefndi sérstaka yfirlýsingu vegna málsins þar sem m.a. kom fram að stefndi hefði fallist á að hefja formlegar viðræður við félagið um hvort forsendur væru til að ljúka rannsókn á brotum fyrirtækisins með sátt í samræmi við ákvæði 17. gr. f samkeppnislaga. Slík sátt gæti falið í sér mögulega viðurkenningu á brotum, greiðslu sektar og hugsanlegar aðgerðir eða skilyrði til að bregðast við ætluðum samráðsbrotum. Viðræðurnar leiddu til undirritunar sáttar milli Eimskipafélagsins og stefnda 16. júní 2021. Með sáttinni viðurkenndi Eimskip brot gegn 10. og 19. gr. samkeppnislaga og 53. gr. EES-samningsins með því að hafa viðhaft ólöglegt samráð af ýmsum toga við stefnanda um árabíl á mörkuðum fyrir sjóflutninga, landflutninga, flutningsmiðlun og tengda þjónustu, auk þess að hafa ekki veitt nauðsynlegar eða réttar upplýsingar eða afhent gögn í þágu rannsóknar stefnda.

Í 3. gr. sáttarinnar er nánar lýst skuldbindingum sem Eimskipafélagið tókst á herðar í því skyni að vinna gegn frekari brotum og stuðla að aukinni samkeppni. Meðal annars skuldbatt félagið sig til að yfirfara alla samninga sína við önnur fyrirtæki í flutningaþjónustu í því skyni að tryggja að þeir væru í samræmi við samkeppnislög. Þá er eftirfarandi ákvæði, sem snýr að samskiptum stefnanda og Eimskipafélagsins, í 3. mgr. 3. gr.:

Sé til staðar viðskiptalegt samstarf við Samskip skuldbindur Eimskip sig til þess að hætta því. Í þessu felst einnig að Eimskip skuldbindur sig til þess að eiga ekki í samstarfi við önnur fyrirtæki í hvers konar flutningaþjónustu ef Samskip eiga einnig í samstarfi við viðkomandi fyrirtæki. Þetta gildir ekki ef Eimskip getur sýnt Samkeppniseftirlitinu fram á að eðli viðkomandi samstarfs sé með þeim hætti að ekki sé hætta á röskun á samkeppni milli Eimskips og Samskipa.

Enn fremur féllst Eimskipafélagið á að greiða 1.500.000.000 króna stjórnvaldssekt til ríkissjóðs, vegna brota félagsins. Með undirritun sáttarinnar lauk því máli sem sneri að brotum Eimskipafélagsins vegna fyrrgreindrar rannsóknar stefnda.

Í júní og júlí 2021 áttu sér stað sáttaviðræður milli aðila þessa máls. Þeim viðræðum var slitið 26. júlí 2021. Rannsókn stefnda á ætluðum brotum stefnanda sætir því áframhaldandi hefðbundinni stjórnsýslumeðferð.

Þann 13. júlí 2021 kærði stefnandi ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 16. júní 2021 sem fólst í gerð sáttar við Eimskipafélag Íslands hf. og tengd félög til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Fyrir áfrýjunarnefndinni krafðist stefnandi þess að 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar yrði felld úr gildi. Með úrskurði 2. desember 2021 í máli nr. 1/2021 vísaði áfrýjunarnefnd samkeppnismála kæru stefnanda frá. Niðurstaða nefndarinnar er á því reist að stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, hvorki varðandi 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar né sáttina í heild. Í máli þessu krefst stefnandi þess að framangreindur úrskurður verði felldur úr gildi.

II.

Stefnandi byggir kröfu sína um ógildingu úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála í fyrrgreindu máli á því að áfrýjunarnefndin hafi ranglega komist að þeirri niðurstöðu að stefnandi ætti ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Engum vafa sé undirorpið að stefnandi njóti kæruaðildar á grundvelli kærueimildar í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga og hafi lögvarða hagsmuni af því að fá niðurstöðu áfrýjunarnefndar um efnishlið málsins.

Um kæruaðild til áfrýjunarnefndar samkeppnismála fari eftir almennum reglum stjórnsýsluréttar og ríkjandi sjónarmiðum innan samkeppnisréttar. Í fyrrgreindu ákvæði 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga sé ekki vikið að því hverjir geti kært ákvarðanir stefnda til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í 1. mgr. 2. gr. í leiðbeiningareglum um málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefndinni komi hins vegar fram að heimild til að skjóta málum til nefndarinnar hafi þeir sem ákvarðanir stefnda beinist að eða hafi aðra lögvarða hagsmuni af úrlausn máls. Í samræmi við umrætt ákvæði geti hver sá sem eigi lögvarða hagsmuni af úrlausn máls kært ákvörðun stefnda til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Umrætt skilyrði hafi í framkvæmd verið skýrt á þá leið að niðurstaðan þurfi að varða viðkomandi sérstaklega og verulega og aðgreina hann þar með frá öðrum til að hann geti talist eiga

kæruaðild. Stefnandi byggir á því að hann eigi augljóslega lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins í framangreindum skilningi.

Stefnandi byggir á því að aðild að samkeppnismálum við meðferð þeirra á neðra stjórnarsýslustigi sé ekki skilyrði kæruaðildar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Þá sé heldur ekki skilyrði kæruaðildar að fyrirmælum sé sérstaklega beint til kæranda í hinni kærðu stjórnvaldsákvörðun. Fyrirtækjum hafi verið játuð víðtæk kæruaðild í samkeppnismálum, einkum þegar í hlut hafi átt fyrirtæki á sama markaði. Þannig hafi jafnvel fyrirtækjum sem eigi óbeinna hagsmuna að gæta af niðurstöðu máls hjá samkeppnisyfirköndum verið játuð aðild að málum á þessu sviði, sbr. til dæmis dóm Hæstaréttar 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003.

Stefnandi vísar til þess að hann sé helsti keppinautur Eimskipafélagsins á þeim mörkuðum sem sátt þess og stefnda taki til. Um sé að ræða fákeppnismarkað þar sem Eimskipafélagið hafi mjög sterka stöðu. Það sé til dæmis í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir áætluunarflutninga til og frá Íslandi og í einokunarstöðu á markaði fyrir beina sjóflutninga milli Íslands og Norður-Ameríku.

Fyrirmæli stefnda í sáttarákvörðun um að fyrirtæki í slíkri stöðu megi hvorki eiga í viðskiptum við eitt tilgreint fyrirtæki, í þessu tilviki stefnanda, né nokkurt annað fyrirtæki sem veitir hvers kyns flutningaþjónustu til umrædds fyrirtækis, séu ljóslega til þess fallin að skerða verulega getu þess fyrirtækis til að starfa með eðlilegum hætti á viðkomandi mörkuðum, ekki síst í ljósi þess að um sé að ræða fákeppnismarkað. Að þessu virtu hafi stefnandi ljóslega verulega samkeppnisréttarlega hagsmuni af því að fá úr því skorið hvort fyrrgreint ákvæði í sáttinni samræmist markmiðum og efni samkeppnislaga og efnisreglum stjórnarsýsluréttarins.

Stefnandi telur ljóst að tilgreind skilyrði í 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar lúti ekki almennt að háttsemi Eimskipafélagsins á markaði, heldur beinist þau gagngert að stefnanda og fyrirtækjum sem stefnandi eigi í viðskiptum við. Skilyrðin séu til þess fallin að hafa bein áhrif á starfsemi áfrýjanda og aðgreini stöðu fyrirtækisins án nokkurs vafa frá öðrum þátttakendum á sömu mörkuðum.

Stefnandi árétti að hann hafi aldrei byggt á því að hann teljist aðili að málalokum Eimskipafélagsins, þ.e. sátt fyrirtækisins við stefnda, líkt og áfrýjunarnefndin virðist ranglega ganga út frá. Hér hátti hins vegar svo til að aðilar að sátt hafa, í endanlegri og bindandi stjórnvaldsákvörðun, sammælt um skilyrði sem lúti með beinum hætti að stefnanda. Með tilgreindu skilyrði sé með fordæmalausum hætti mælt fyrir um að Eimskipafélagið skuldbindi sig til að hætta hvers kyns viðskiptalegu samstarfi við stefnanda og önnur fyrirtæki í hvers konar flutningaþjónustu ef stefnandi á einnig í samstarfi við viðkomandi fyrirtæki. Skuldbindingin varði stefnanda með beinum hætti enda sé fyrirtækið beinlínis tilgreint í ákvæðinu og skilyrðið bundið við flutninga-fyrirtæki sem hann sjálfur sé í viðskiptum við. Að mati stefnanda séu hagsmunir hans

mun augljósari og sértækari en dæmi séu um í fjölda mála þar sem fallist hafi verið á að fyrirtæki eigi lögvarða hagsmuni af því að leita niðurstöðu áfrýjunarnefndar samkeppnis- mála.

Umdeild fyrirmæli í sáttinni séu án nokkurs vafa til þess fallin að hafa veruleg áhrif á starfsemi stefnanda. Bæði stefnandi og Eimskipafélagið nýti í fjölmörgum tilvikum þjónustu sömu aðila og eigi í viðskiptum við sömu fyrirtækin í flutningaþjónustu. Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar sé þeim þetta eftirleiðis óheimilt. Fyrirséð sé, í ljósi sterkrar stöðu Eimskipafélagsins á þeim mörkuðum sem sáttin taki til, að fyrirtæki í flutningaþjónustu muni telja sig hafa verulega hagsmuni af því að halda viðskiptum við Eimskipafélagið fremur en stefnanda. Fyrirmælin leiði með öðrum orðum að öllum líkindum til þess að stefnandi missi viðskipti við mörg þessara fyrirtækja enda standi þeim að óbreyttu ekki til boða lengur að eiga í viðskiptum við bæði fyrirtækin á sama tíma.

Þá sé ljóst að skuldbinding Eimskipafélagsins um að hætta öllu „viðskiptalegu samstarfi“ við stefnanda sé ekki síður til þess fallin að takmarka möguleika stefnanda til að keppa á umræddum mörkuðum. Eimskipafélagið sé í gríðarlega sterkri stöðu á flutningamörkuðum og í einokunarstöðu á sumum þeirra. Keppinautar félagsins geti af þessum sökum haft mikla hagsmuni af viðskiptum við það. Af reglum 11. gr. samkeppnislaga leiði raunar að fyrirtæki í slíkri stöðu geti verið óheimilt að synja fyrirtækjum um viðskipti, þ. á m. keppinautum. Tilgreint bann við viðskiptum við stefnanda sé því líklegt til að skerða verulega samkeppnisstöðu fyrirtækisins, umfram önnur fyrirtæki á sömu mörkuðum.

Stefnandi mótmæli því að það hafi áhrif á rétt hans til að krefjast ógildingar á hluta sáttar milli stefnda og Eimskipafélagsins að hann sæti sjálfur rannsókn hjá stefnanda vegna sama máls og útkljáð hafi verið með sáttinni gagnvart Eimskipafélaginu. Niðurstaða í málinu hvað hann varðar breyti engu um gildi umdeilds ákvæðis í sáttinni. Stefnandi eigi ekki annan kost til að fá þessum hluta sáttarinnar hnekkt en að krefjast ógildingar ákvæðisins. Þá breyti engu um kærurétt stefnanda þótt í sáttinni sé mælt fyrir um svigrúm Eimskipafélagsins til að sýna fram á að viðskipti þess við stefnanda raski ekki samkeppni.

III.

Sýknukrafa stefnda er á því byggð að niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála um að vísa kæru stefnanda frá nefndinni sé í samræmi við lög og reglur. Andstætt því sem stefnandi haldi fram hafi ákvæði 3. mgr. 3. gr. sáttar Eimskipafélagsins við stefnda eingöngu að geyma skuldbindingar þess félags en ekki fyrirmæli frá stefnda. Sáttin feli í sér skuldbindingar sem fyrirtækið hafi einhliða boðist til að undirgangast í því skyni að ljúka rannsókn á ætluðum brotum þess á 10. gr. samkeppnislaga og 1. mgr. 53. gr. EES-

samningsins og koma í veg fyrir áframhaldandi brot fyrirtækjanna. Ákvæði 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar bindi því aðeins Eimskipafélagið en ekki stefnanda. Ákvæðið feli hvorki í sér fyrirsmæli til stefnanda né leggi á hann skyldur. Stefnanda skorti því lögvarða hagsmuni af því að fá úrlausn áfrýjunarnefndar samkeppnismála um þær skuldbindingar sem Eimskipafélagið hafi undirgengist í sátt sinni við stefnda. Því hafi verið rétt niðurstaða hjá áfrýjunarnefndinni að vísa kæru stefnanda frá nefndinni.

Umrædd sátt sé gerð á grundvelli 1. mgr. 17. gr. f í samkeppnislögum. Sáttin sé bindandi fyrir málsaðila þegar hann hafi samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni. Af því leiði að Eimskipafélaginu sé ekki heimilt að kæra sáttina, hvorki í heild né einstök ákvæði hennar, til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Stefnandi hafi heldur ekki slíka heimild enda sé ekki mælt fyrir um skuldbindingar hans í sáttinni. Við beitingu sáttarheimildar 1. mgr. 17. gr. f í samkeppnislögum beri stefnda að meta sáttumleitanir fyrirtækja heildstætt og horfa m.a. til viðhorfa og skuldbindinga hlutað-eigandi fyrirtækis til að láta af ólögmati háttsemi og grípa til aðgerða í því skyni að tryggja virka samkeppni til framtíðar litið, sbr. einnig b-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Það myndi kippa grundvellingnum undan þeirri heimild sem stefndi hafi til að setta mál vegna ólögmeats samráðs fyrirtækja ef öðrum fyrirtækjum, sem eru samhliða til rannsóknar, væri heimilt að kæra sátt þess fyrirtækis sem hefur stigið fram og viðurkennt brot, hvort heldur í heild eða einstök ákvæði hennar. Myndi það skapa óvissu bæði fyrir fyrirtækið sem telur máli sínu lokið og stefnda við rannsókn á ætluðum þætti annarra fyrirtækja. Aðilar sáttar vegna ólögmeats samráðs verði að geta treyst því að efni sáttarinnar taki ekki breytingum eftir að hún hefur verið undirrituð eða að framkvæmd hennar frestist vegna kæru annarra fyrirtækja sem séu samhliða til rannsókna. Fyrirtæki sem leiti eftir sátt við stefnda verði óhindrað að geta boðist til að undirgangast skuldbindingar um að hætta því samstarfi sem hefur verið til rannsókna og forða sér með því frá hærri eða frekari sektum. Líta beri til þess að markmið sáttar sé m.a. að koma í veg fyrir að mál dragist á langinn og að án tafar sé gripið til aðgerða í því skyni að efla virka samkeppni. Auk framangreinds byggir stefndi á því að umdeilt ákvæði í 3. mgr. 3. gr. umdeildrar sáttar sé órjúfanlegur hluti sáttarinnar í heild og feli í sér forsendur fyrir gerð hennar.

Enn fremur mótmæli stefndi því að umdeilt ákvæði sáttarinnar muni með augljósum og sértækum hætti hafa neikvæð áhrif á starfsemi stefnanda og skerða með því lögmæt réttindi hans, þar sem mörg fyrirtæki muni ekki geta skipt við stefnanda ef þau vilji skipta við Eimskipafélagið. Stefndi vísi til þess hvað þetta atriði varðar að stefndi eigi ekki lögvarinn rétt á viðskiptum við önnur fyrirtæki á flutningamarkaði. Það séu eingöngu þau fyrirtæki sem séu í markaðsráðandi stöðu sem sé almennt óheimilt að synja öðrum fyrirtækjum um viðskipti, sbr. 11. gr. samkeppnislaga. Ákvæði sáttarinnar haggi ekki gildi 11. gr. laganna, hvorki gagnvart Eimskipafélaginu né þeim fyrirtækjum á flutningamarkaði sem hafi átt í viðskiptum við bæði Eimskipafélagið og stefnanda. Stefnandi eigi

heldur enga „samkeppnisréttarlega hagsmuni“ af því að áfrýjunarnefnd samkeppnismála skeri úr um hvort umdeilt ákvæði í sáttinni samræmist markmiðum og efni samkeppnislaga og efnisreglum stjórnvæðisráðs, svo sem stefnandi byggir á. Stefnandi eigi með öðrum orðum ekki lögvarða hagsmuni af því að áfrýjunarnefndin fjalli um þær skuldbindingar sem Eimskipafélagið hafi einhliða undirgengist í 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar við stefnda.

Loks mótmælir stefndi staðhæfingum stefnanda um að sáttin sé endanleg og bindandi stjórnvaldsákvörðun, svo sem byggt sé á í stefnu, eða að hún feli sér endanleg og bindandi fyrirmæli frá stefnda. Þvert á móti felist í sáttinni einhliða skuldbinding af hálfu Eimskipafélagsins sem gerð hafi verið að frumkvæði þess félags og rúmist innan 1. mgr. 17. gr. f samkeppnislaga. Því félagi, sem sætti rannsókn á samstarfi sínu við stefnda, var án nokkurra takmarkana að lögum heimilt að bjóðast til þess að hætta slíku samstarfi. Félagið hafi undirgengist þessar skuldbindingar einhliða í því skyni að efla samkeppni. Hafi fyrirtækinu verið heimilt að bjóða fram slíkar lögmætar skuldbindingar, án tillits til afstöðu stefnanda, í því skyni að ná sátt við stefnda og greiða með því lægri sekt og ljúka málinu fyrir en ella.

Að endingu sé því mótmælt af hálfu stefnda sem röngum og þýðingarlausum staðhæfingum stefnanda um að Eimskipafélag Íslands hf. sé helsti keppinautur stefnanda á þeim mörkuðum sem sáttin taki til, að það félag sé í markaðsráðandi stöðu á markaði fyrir áætlunarflutninga til og frá Íslandi og jafnframt að það sé í einokunarstöðu á markaði fyrir sjóflutninga milli Íslands og Norður-Ameríku.

IV.

Í máli þessu krefst stefnandi þess að úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 1/2021 frá 2. desember 2021 verði fellur út gildi. Með úrskurðinum var kærur stefnanda vísað frá nefndinni. Kæra stefnanda laut að því að tiltekið ákvæði í sátt sem Eimskipafélag Íslands hf. (Eimskipafélagið) og stefndi gerðu þann 16. júní 2021 yrði fellt úr gildi.

Svo sem áður hefur verið rakið var aðdragandi þess að framangreind sátt var gerð sá að stefndi hafði um árabil rannsakað ætlað ólöglegt samráð stefnanda og Eimskipafélagsins og félaga þeim tengd. Með sáttinni viðurkenndi Eimskipafélagið að hafa á árunum 2008–2013 alvarlega brotið bæði gegn banni við samkeppnishamlandi samráði, sbr. 10. gr. samkeppnislaganna og 53. gr. EES-samningsins, og gegn 19. gr. samkeppnislaga með því að hafa ekki veitt nauðsynlegar og réttar upplýsingar og að hafa ekki veitt gögn í þágu rannsóknar stefnda. Jafnframt viðurkennir Eimskipafélagið umfangsminni brot frá fyrri tíma. Þá féllst félagið á að greiða háa stjórnvaldssekt og skuldbatt sig til að grípa til ýmiss konar ráðstafana í því skyni að koma í veg fyrir frekari brot og stuðla að aukinni samkeppni. Meðal þess sem félagið lofar að gera er að hætta

öllu viðskiptalegu samstarfi við stefnanda, svo sem þeirri skuldbindingu er nánar lýst í 3. mgr. 3. gr. greinarinnar, sem er svohljóðandi:

Sé til staðar viðskiptalegt samstarf við Samskip skuldbindur Eimskip sig til þess að hætta því. Í þessu felst einnig að Eimskip skuldbindur sig til þess að eiga ekki í samstarfi við önnur fyrirtæki í hvers konar flutningaþjónustu ef Samskip eiga einnig í samstarfi við viðkomandi fyrirtæki. Þetta gildir ekki ef Eimskip getur sýnt Samkeppniseftirlitinu fram á að eðli viðkomandi samstarfs sé með þeim hætti að ekki sé hætta á röskun á samkeppni milli Eimskips og Samskipa.

Í kærú sinni til áfrýjunarnefndar samkeppnismála krafðist stefnandi þess að ofangreint ákvæði sáttarinnar yrði fellt úr gildi. Áfrýjunarnefndin vísað málinu frá og byggði þá niðurstöðu á því stefnandi væri hvorki aðili að þeim þætti málsins sem lauk með sátt Eimskipafélagsins né hefði lögvarða hagsmuni af þeim aðgerðum og skuldbindingum sem felast í sáttinni.

Stefndi byggir sýknukröfu sína öðrum þræði á því að eðli umdeildrar sáttar sé þannig að efni hennar geti ekki sætt endurskoðun áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Vísar stefndi þessu til stuðnings til þess að sáttin sé bindandi fyrir málsaðila, þ.e. Eimskipafélagið, sem sé ekki heimilt að kæra efni hennar. Um sé að ræða einhliða skuldbindingu af hálfu þess félags, í henni felist ekki nein fyrirmæli frá stefnda og hún sé ekki stjórnvaldsákvörðun.

Í þessu efni er rétt að taka fram að stefndi er stjórnvald sem fer með margvíslegar heimildir til að taka íþyngjandi ákvarðanir, m.a. heimild til að grípa til ýmissa aðgerða skv. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og leggja stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn nánar greindum ákvæðum laganna, sbr. 37. gr. þeirra, þ. á m. ef brotið er gegn 10. og 19. gr. þeirra og 53. gr. EES-samningsins, en brot Eimskipafélagsins snúa að þessum ákvæðum. Í stað þess að taka ákvörðun um að beita valdheimildum sínum einhliða er stefnda heimilt, með samþykki málsaðila, að ljúka máli með sátt, sbr. 17. gr. f í lögum. Sátt samkvæmt þessu ákvæði felur í sér tvíhliða samningur á milli stefnda og þess félags sem rannsókn hans beinist að, en er ekki einhliða skuldbinding af hálfu þess síðarnefnda, svo sem stefndi byggir á. Í sátt stefnda og Eimskipafélagsins felst að félagið gengst við broti, fellst á greiðslu sektar og skuldbindur sig til að grípa til ýmissa ráðstafana til að tryggja löglega háttsemi sína til framtíðar. Stefndi fellst aftur á móti á að ljúka málinu með þessum hætti í stað þess að ljúka rannsókn málsins og taka ákvörðun um málalok á grundvelli valdheimilda sinna. Þótt það sé almennt meðal einkenna stjórnvaldsákvörðana að þær eru teknar einhliða af hálfu stjórnvalds verður að álykta að sáttir sem stefndi gerir á grundvelli 17. gr. f sé stjórnvaldsákvörðun enda er sáttin gerð eins og áður segir um efni sem stefnda er almennt unnt að ráða til lykta með stjórnvaldsákvörðun og kemur í stað slíkrar ákvörðunar. Fyrir liggur að stefndi hafði, þegar Eimskipafélagið ákvað að

ganga til sátta, upplýst félagið og stefnanda um að til skoðunar væri að grípa til aðgerða á grundvelli 16. gr. samkeppnislaga. Auk þess blasti við að stefndi taldi skilyrði álagningar stjórnvaldssekta vera fyrir hendi.

Með framangreindum rökstuðningi verður því lagt til grundvallar úrlausn málsins að umdeild sátt sæti kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála eins og aðrar ákvarðanir stefnda á grundvelli 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga og er hafnað öllum málsástæðum stefnanda sem byggja á því að sáttin sé í eðli sínu eitthvað annað. Jafnframt er því hafnað að sérsjónarmið eigi við um sátt á því sviði sem hér er deilt um, þ.e. á sviði ólögmæts samráðs aðila á markaði, eða að staða stefnanda, sem er aðili að sama máli og lauk gagnvart Eimskipafélaginu með sáttinni og er enn til rannsóknar hjá stefnda, útiloki eða þrengi kærheimildir samkvæmt nefndu ákvæði. Hvorki samkeppnislögin og lögskýringargögn með þeim né önnur lagarök renna stoðum undir staðhæfingar stefnda í þessa veru.

Kemur þá næst til skoðunar hvort stefnandi geti átt aðild að kærumáli til áfrýjunarnefndarinnar. Í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga er ekki sérstaklega mælt fyrir um það hverjir geti átt kærúaðild til nefndarinnar. Á hinn bóginn er í 1. mgr. 2. gr. leiðbeiningarreglna um málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, sem nefndin setti sér 12. apríl 2022, mælt fyrir um að heimild til að skjóta málum til nefndarinnar hafi þeir sem ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins beinist að eða hafi aðra lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Til samræmis við þessa reglu hefur áfrýjunarnefndin játað ýmsum lögaðilum kærúaðild í málum þótt þeir séu ekki aðilar að máli enda hafi nefndin talið þá eiga lögvarinna hagsmuna að gæta. Er sú framkvæmd jafnframt í samræmi við viðurkennd sjónarmið í stjórnslurétti og fordæmi dómstóla, m.a. í dómi Hæstaréttar hinn 19. júní 2003 í máli nr. 83/2003 þar sem fram kemur að aðildarhugtakið í stjórnslumálum beri að skýra rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eigi beina aðild að máli heldur einnig þá sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta. Ekki sé til einhlítur mælikvarði í þessum efnum og líta beri til hvers tilviks fyrir sig.

Hér háttar svo til að stefndi hefur um árabil rannsakað það sem talið er vera ólögmeitt samráð stefnanda og Eimskipafélagsins. Eimskipafélagið hefur gengist við því að hafa tekið þátt í ólögmeitu samráði við stefnanda, fallist á að greiða háa sekt og skuldbundið sig til að láta af hinni ólögmeitu háttsemi og jafnframt grípa til ýmissa aðgerða til að stuðla að aukinni samkeppni. Hin umdeilda sátt gengur út á þetta og felur í sér endanlega úrlausn þessa máls að því er Eimskipafélagið varðar á meðan málið er enn óútkljáð gagnvart stefnanda sem ekki hefur gengist við broti.

Svo sem rakið er að framan skuldbindur Eimskipafélagið sig m.a. til að hætta öllu viðskiptalegu sambandi við stefnanda sem felur m.a. í sér að fyrirtækið skuldbindur sig til að hætta samstarfi við önnur fyrirtæki ef þau eigi í samstarfi við stefnanda, sbr. efni 3. mgr. 3. gr. sáttarinnar sem áður er rakið. Þetta gildi þó ekki um samstarf sem

Eimskipafélagið getur sýnt fram á að feli ekki í sér röskun á samkeppni milli þess og stefnanda. Ekki fer á milli mála að þetta ákvæði varðar stefnanda með beinum hætti enda lýtur það bæði að viðskiptatengslum hans við Eimskipafélagið og öll önnur fyrirtæki á flutningsmarkaði sem kunna að vera í viðskiptum við stefnanda og það félag eða félög sem vilja taka upp viðskipti við stefnanda. Breytir engu í því efni þótt sáttin skuldbindi formlega einvörðungu Eimskipafélagið en ekki stefnanda. Kemur það í sama stað niður hvort öðrum eða báðum aðilum er bannað að eiga viðskipti hvert við annað. Að mati dómsins er óhætt að slá því föstu að stefnandi hefur einstaklega, beina og lögvarða hagsmuni af úrlausn um það hvort ákvæði þetta fái staðist. Allar málsástæður stefnda sem lúta að því að ákvæðið sé ekki til þess fallið að skaða stefnanda og brjóti ekki í bága við form- eða efnisreglur samkeppnis- og stjórnisýsluréttar eru í raun málsástæður sem lúta að efnishlið ágreinings aðila. Krafa stefnanda í þessu máli lýtur einvörðungu að viðurkenningu á því að að áfrýjunarnefnd samkeppnismála beri að leysa efnislega úr þessum ágreiningi.

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið verður fallist á það með stefnanda að hann geti með réttu borið lögmati sáttar stefnda og Eimskipafélagsins sem gerð var 9. júní 2021 undir áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Ber því að fallast á kröfu hans og ógilda úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 2. desember 2021 í máli nr. 1/2021 þar sem kæru hans var vísað frá nefndinni. Með hliðsjón af úrslitum máls og með vísan til 1. mgr. 130. gr. laga nr. 91/1991 verður stefnda gert að greiða stefnanda málskostnað sem er hæfilega ákveðinn 800.000 krónur.

Mál þetta flutti Peter Dalmay lögmaður fyrir stefnanda og Gizur Bergsteinsson lögmaður fyrir stefnda. Ingibjörg Þorsteinsdóttir héraðsdómari kvað upp þennan dóm.

Dómsorð:

Felldur er úr gildi úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 2. desember 2021 í máli nr. 1/2021. Stefndi, Samkeppniseftirlitið, greiði stefnanda, Samskipi hf., 800.000 krónur í málskostnað.