

Úrskurður í máli nr. 11/1996; kveðinn upp 4. september
(Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996)

Olúfélagið hf. og Kristinn Hallgrímsson gegn samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 8. júlí 1996, er barst áfrýjunarnefnd 9. júlí s.á., hefur Jón Finnsson, hrl., fyrir hönd Olúfélagsins hf. og Kristins Hallgrímssonar, hrl., kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996](#) frá 10. júní 1996. Í ákvörðuninni felast fyrirmæli til Olúfélagsins hf. og Hydro Texaco A/S um að fara að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 og að sjá til þess að Ólafur Ólafsson og Kristinn Hallgrímsson fari úr stjórn Olíuverslunar Íslands hf. og að stjórn félagsins verði skipuð einstaklingum sem uppfylla skilyrði ákvörðunar nr. 23/1995.

Áfrýjendur krefjast þess að áfrýjunarnefndin felli úr gildi ofangreind fyrirmæli samkeppnisráðs sem felast í ákvörðun þess nr. 30/1996. Til vara er þess krafist að fyrirmælum samkeppnisráðs verði frestað til aðalfundar Olíuverslunar Íslands hf. 1997. Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun nr. 30/1996 frá 10. júní 1996 verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að á fundi samkeppnisráðs 12. júlí 1995 var tekin ákvörðun nr. 23/1995 vegna kaupa Olúfélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og stofnunar Olíudreifingar ehf. Samkeppnisráð leit á umrædda löggerninga sem samruna í skilningi 18. gr. samkeppnislaga og setti samrunanum tiltekin skilyrði svo komist yrði hjá því að beita ákvæði samkeppnislaga um ógildingu, sbr. 1. ml. 1. mgr. 18. gr. laganna. Eitt af skilyrðum ákvörðunarinnar var eftirfarandi:

"Stjórnarmenn og starfsmenn Olúfélagsins hf. eða þeir sem í störfum sínum eru verulega háðir Olúfélaginu hf. og stjórnarmenn eða starfsmenn dótturfélaga, stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem Olúfélagið hf. á meira en 1% hlut í svo og stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem eiga meira en 1% hlut í Olúfélaginu hf. skulu ekki sitja í stjórn Olíuverslunar Íslands hf."

Er ákvörðun nr. 23/1995 var tekin átti Olúfélagið hf. hlut í Samskipum hf. Ólafur Ólafsson sat þá í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. Árið 1994 var stofnað eignarhaldsfélagið Mastur ehf. Olúfélagið hf. átti 45,4% hlut í félaginu, Samvinnulífeyrissjóðurinn 45,4% og Íslenskar sjávarafurðir hf. 9,2%. Mastur ehf. á 12,2% hlut í Samskipum hf. Stjórnarformaður Masturs ehf. er Geir Magnússon, forstjóri Olúfélagsins hf., sem einnig er stjórnarformaður í Samskipum hf.

Á aðalfundi Olíuverslunar Íslands hf., 21. mars 1996, voru Kristinn Hallgrímsson, hrl., og Ólafur Ólafsson endurkjörnir í stjórn félagsins.

Með bréfi til Olíuverslunar Íslands hf., dags. 1. apríl 1996, óskaði Samkeppnisstofnun eftir upplýsingum um stjórnarmenn félagsins. Svar barst með bréfi, dags. 16. apríl s.á. Með bréfum, dags. 23. apríl s.á., kynnti samkeppnisráð stjórnarformanni Olíuverslunar Íslands hf. og forstjóra Olúfélagsins hf. það mat ráðsins að stjórnarseta Kristins Hallgrímssonar, hrl., lögmanns Olúfélagsins hf., kynni að brjóta gegn skilyrði því sem kom fram í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995. Jafnframt var fyrrgreindum aðilum gefinn kostur á að tjá sig um málið. Stjórnarformaður Olíuverslunar Íslands hf. kvaðst

ekki óska eftir að tjá sig um málið en athugasemdir bárust frá forstjóra Olíufélagsins hf. og frá lögmanni Ólafs Ólafssonar.

Með bréfi, dags. 29. maí 1996, var Kristni Hallgrímssyni, hrl., gefinn kostur á að koma að athugasemdum í málinu og jafnframt óskað upplýsinga um tekjur og störf hans hjá Lögvisi sf. Athugasemdir og upplýsingar bárust frá Kristni með bréfi, dags. 29. maí s.á. Á fundi samkeppnisráðs þann 10. júní 1996 var tekin ákvörðun í máli varðandi stjórnarkjör í Olíuverslun Íslands hf. með vísan til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/1995. Ákvörðun ráðsins er nr. 30/1996. Í ákvörðunarorði segir m.a.:

"Kristinn Hallgrímsson, hrl., stjórnarmaður í Olíuverslun Íslands hf., hefur starfað sem lögmaður Olíufélagsins hf. Hann telst því í störfum sínum verulega háður Olíufélaginu hf. í skilningi ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 23/1995. Stjórnarseta hans í Olíuverslun Íslands hf. fer því gegn skilyrði I 2 í ákvörðun samkeppnisráðs.

Samkeppnisráð beinir þeim fyrirætlum til Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S að félögin fari að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 og sjái til þess að Ólafur Ólafsson og Kristinn Hallgrímsson fari úr stjórn Olíuverslunar Íslands hf. og stjórn félagsins verði skipuð einstaklingum sem uppfylla skilyrði ákvörðunar nr. 23/1995. Verði þetta ekki gert fyrir 10. ágúst 1996 mun samkeppnisráð taka ákvörðun um viðurlög samkvæmt XIII. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993."

Mál þetta hefur verið flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

III.

Í kæru áfrýjenda kemur fram að þeir telji að í málsreifun og forsendum hinnar áfrýjuðu ákvörðunar sé byggt á þremur röngum fullyrðingum og er vísað til yfirlýsingar Geirs Magnússonar, forstjóra Olíufélagsins hf., því til stuðnings.

Í fyrsta lagi sé byggt á því að beinn hlutur Olíufélagsins hf. í Samskipum hafi verið 7% þegar ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 var tekin. Síðar hafi verið viðurkennt að um ranga fullyrðingu hafi verið að ræða.

Í öðru lagi að Olíufélagið hf. hafi fært til eignarhluti á milli lögpersóna til þess að skjóta sér undan skilyrðum ákvörðunar nr. 23/1995, en sú fullyrðing sé röng. Áfrýjendur benda á að umrædd skipan hlutaeignar Olíufélagsins hf. í Samskipum hf. hafi verið tilkomin löngu áður en Olíufélagið hf. festi kaup á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. og hafi því ekki staðið í neinu sambandi við úrskurð samkeppnisráðs nr. 23/1995. Mastur ehf. var stofnað þann 19. ágúst 1994. Með hliðsjón af því að bein hlutaeign Olíufélagsins hf. í Olíuverslun Íslands hf. var langt innan við 1% hafi ekki verið gefið að slík eignarhlutdeild ylli vanhæfi til stjórnarsetu samkvæmt skilyrði ákvörðunar nr. 23/1995.

Í þriðja lagi að gefið hafi verið í skyn að forstjóri Olíufélagsins hf. hafi lofað því að Ólafur Ólafsson yrði ekki endurkjörinn í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. á aðalfundi 1996. Þeirri fullyrðingu er mótmælt.

Bent er á að samkeppnisráð hafi með ákvörðun sinni nú túlkað ákvörðun nr. 23/1995 þannig að hún taki ekki aðeins til beinnar hlutaeignar heldur líka til afleiddrar eignar eins og það er nefnt. Með þessari ákvörðun, nr. 30/1996, hafi samkeppnisráð í reynd aukið við skilyrðin til stjórnarsetu og því hljóti áfrýjunarnefnd samkeppnismála að taka skilyrðið varðandi 1% eignarhlut í ákvörðun nr. 23/1995 til endurskoðunar, þótt þeirri ákvörðun hafi ekki verið áfrýjað á sínum tíma.

Áfrýjendur benda á að skilyrði samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 23/1995 séu íþyngjandi fyrir viðkomandi félag og einstaklinga. Slíkar stjórnvaldsráðstafanir beri að skýra þröngt

og því eigi allur vafi að vera túlkaður í hag þeim er slík ráðstöfun beinist að. Að mati áfrýjenda er túlkun samkeppnisráðs á ákvörðun nr. 23/1995 hins vegar rúm skýring. Hvað viðkemur Kristni Hallgrímssyni er bent á að hugtakið "verulega háður" sé háð mati hverju sinni og að Kristinn sé ekki "verulega háður" Olíufélaginu hf. vegna starfa sinna sem lögmaður fyrir félagið. Kristinn sé aðeins eigandi að þriðjungi fyrirtækisins Lögvísi sf. sem annast verkefni fyrir Olíufélagið hf. Greiðslur frá Olíufélaginu hf. til Lögvísi sf. hafi numið á síðustu árum frá rúmum 2% af heildartekjum lögfræðistofunnar upp í rúm 20% árið 1995, en þá hafi staðið alveg sérstaklega á. Þá er bent á að auk tekna af sameiginlegum rekstri Lögvísi sf. hafi Kristinn sértekjur af öðrum lögmannsstörfum. Áfrýjendur benda loks á að í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. séu sjö menn þar af tveir aðalmenn tilnefndir af Olíufélaginu hf. og einn varamaður. Aðrir stjórnarmenn hafi allir verið í stjórninni áður en Olíufélagið hf. eignaðist hlut í Olíuverslun Íslands hf. Síðan hafi aðeins orðið breyting á stjórnarmanni tilnefndum af Hydro Texaco A/S. Áfrýjendur telja að líta beri á málið í heild með hluthafasamning Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S í huga. Með samningnum sé skapað ákveðið jafnvægi í félaginu sem sé ætlað að tryggja að annar hinna stóru aðila gangi ekki á rétt hins. Með þessu sé fengin trygging fyrir því að félagið verði áfram rekið á samkeppnisgrundvelli og að hagsmunir hluthafa af vel reкну fyrirtæki séu hafðir að leiðarljósi.

Í greinargerð samkeppnisráðs kemur fram að staðhæfingar í ákvörðun nr. 30/1996 um 7% eignarhlut Olíufélagsins hf. í Samskipum hf. á árinu 1995 og að Olíufélagið hf. hafi fært til eignarhluta á milli lögpersóna til þess að skjóta sér undan skilyrðum ákvörðunar nr. 23/1995 hafi verið rangar. Að mati samkeppnisráðs raskar þetta þó ekki þeim grunni eða forsendum sem ákvörðunin byggist á. Að sögn ráðsins voru það upplýsingar um að Olíufélagið hf. ætti rúmlega 45% hlut í Mastro ehf. sem hér skiptu máli, en Mastur ehf. er þriðji stærsti hluthafinn í Samskipum hf. með 12,2% eignarhlut. Bent er á að afleidd eign Olíufélagsins í Samskipum hf. verði með þessum hætti 5,5%. Af þeim sökum hafi stjórnarkjör Ólafs Ólafssonar verið brot á skilyrði I 2 í ákvörðunarorði ákvörðunar nr. 23/1995.

Að mati samkeppnisráðs er óheimilt samkvæmt samkeppnislögum að endurskoða ákvörðun nr. 23/1995 hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála þar sem þeirri ákvörðun hafi ekki verið áfrýjað á sínum tíma. Túlkun eða skýring samkeppnisráðs á ákvörðun nr. 23/1995 geti ekki leitt til þess að upphaflega ákvörðunin sé tekin til endurskoðunar. Samkeppnisráð hefur gert grein fyrir þeim forsendum sem liggja að baki skýringu samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 30/1996 á skilyrði I 2 í ákvörðun nr. 23/1995. Ráðið telur að túlka verði skilyrðið í ljósi þess markmiðs sem því og ákvörðuninni í heild sinni sé ætlað að ná, þ.e. að kaup Olíufélagsins hf. á hlut í Olíuverslun Íslands hf. valdi því ekki að fyrirtækin fari að taka tillit hvort til annars og raski þar með þeirri samkeppni sem sé fyrir hendi á markaðnum. Þá er sagt að með hugtakinu "eign" í ákvörðun nr. 23/1995 sé bæði átt við beina og afleidda eign Olíufélagsins hf. í öðrum félögum þar sem báðar þessar tegundir eignaraðildar geti leitt til áhrifa Olíufélagsins hf. í félögum sem það á ítök í.

Samkeppnisráð bendir á að hugtakið "verulega háður" í ákvörðun nr. 23/1995 sé ætlað að taka til manna sem séu ekki stjórnar- eða starfsmenn félagsins en samt í það nánum tengslum við félagið að telja verði hættu á því að viðkomandi geti verið undir áhrifum frá Olíufélaginu hf. Ráðið telur Kristin Hallgrímsson, hrl., "verulega háðan" Olíufélaginu hf. í þessum skilningi. Þessu til stuðnings bendir samkeppnisráð m.a. á upphæð greiðslna Olíufélagsins hf. til Lögvísi sf., sem Kristinn á þriðjung í, og að Lögvísi sf. hafi starfað fyrir Olíufélagið hf. frá árinu 1981. Þá bendir samkeppnisráð á reglur sem gilda um

löggilta endurskoðendur sem tryggja eigi sjálfstæði endurskoðenda gagnvart fyrirtækjum. Að mati ráðsins getur reynt á edlislík atriði hvað þetta varðar hjá lögmonnum.

IV. Niðurstöður

1.

Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 var komist að þeirri niðurstöðu að kaup Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf., stofnun fyrirtækisins Olíudreifingar ehf. og gerð tiltekinn hluthafasamninga fæli í sér samruna í skilningi 18. gr. samkeppnislaga. Í stað þess að ógilda samrunann sem slíkan ákvað samkeppnisráð að tryggja frekar að fyrirtækin störfuðu óháð hvort öðru og setti því kaupum Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. svo og stofnun fyrirtækisins Olíudreifingar ehf. skilyrði á grundvelli 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga.

Skilyrðanna er m.a. getið í kafla I sem auðkenndur er með fyrirsögninni: Skilyrði vegna kaupa Olíufélagsins hf. og Hydro Texaco A/S á hlutum í Olíuverslun Íslands hf. Segir þar svo undir lið 2:

"Stjórnarmenn og starfsmenn Olíufélagsins hf. eða þeir sem í störfum sínum eru verulega háðir Olíufélaginu hf. og stjórnarmenn eða starfsmenn dótturfélaga, stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem Olíufélagið hf. á meira en 1% hlut í svo og stjórnarmenn og starfsmenn félaga sem eiga meira en 1% hlut í Olíufélaginu hf. skulu ekki sitja í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. "

2.

Ágreiningsatriði máls þessa snúast einkum um skýringu á tilgreindu ákvörðunarorði. Í fyrsta lagi hvort heimilt hafi verið að kjósa Ólaf Ólafsson, forstjóra Samskipa hf., í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. þar eð Olíufélagið á rúmlega 45% í eignarhaldsfélaginu Matri ehf. sem á rúmlega 12% hlut í Samskipum hf. Þannig er reiknað út að Olíufélagið hf. eigi svonefnda afleidda eign í Samskipum hf. sem nemi 5,5%. Í öðru lagi hvort heimilt hafi verið að kjósa Kristín Hallgrímsson, hrl., í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. þar eð hann teljist "verulega háður" Olíufélaginu hf.

3.

Umrædd ákvörðun fól í sér almenn skilyrði til stjórnarsetu í Olíuverslun Íslands hf. Skilyrðin voru sett út frá samkeppnissjónarmiðum þar sem markmiðið var að tryggja í sem mestum mæli sjálfstæði og þar með samkeppni þeirra fyrirtækja sem ákvörðunin tók til. Ákvörðunin beindist ekki að tilteknum mönnum heldur tók hún til ótilgreinds hóps sem kynni að fullnægja skilyrðunum á hverjum tíma. Hugsanlegar aðgerðir samkeppnisyfirvalda í tilefni af brotum á skilyrðunum beinast réttilega að þeim fyrirtækjum sem ákvörðunin tekur til en ekki að þeim einstaklingum sem kjörnir kunna að vera eða tilnefndir til stjórnarsetu andstætt skilyrðunum. Þykir ljóst að ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996 er byggð á þessu sjónarmiði.

Með hliðsjón af því sem nú hefur verið rakið þykir rétt að líta svo á að áfrýjandinn Kristinn Hallgrímsson, hrl., hafi ekki svo sterk tengsl við sakarefnið að þau réttlæti aðilastöðu. Í þessu sambandi verður það ekki talið hafa lagalega þýðingu að samkeppnisyfirvöld gáfu þeim einstaklingum sem um ræðir kost á að tjá sig áður en ákvörðun nr. 30/1996 var tekin.

Ber því að vísa máli þessu frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála að því er áfrýjandann Kristín Hallgrímsson varðar.

4.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 var birt aðilum málsins, Olúfúlaginu hf., Hydro Texaco A/S og Oliuverslun Íslands hf. Ákvörðun þessari var ekki skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála og verður hún því ekki felld úr gildi sem slík. Hins vegar geta síðari ákvarðanir sem á henni eru byggðar komið sjálfstætt til endurskoðunar hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Tengsl ákvarðana nr. 23/1995 og nr. 30/1996 eru slík að telja verður óhjákvæmilegt eins og hér stendur á að taka til efnislegrar meðferðar þau atriði sem rakin eru í liðum 5 til 7 hér á eftir.

5.

Við úrlausn máls þessa ber fyrst og fremst að hafa í huga nauðsyn þess að ákvörðunarorð sé svo skýrt sem unnt er. Þeim fyrirtækjum sem í hlut áttu var nauðsynlegt að geta reitt sig á texta ákvörðunarorðsins í sem fyllstum mæli. Óviðunandi er að fyrirtækin þurfi að leita fyrirfram túlkunar samkeppnisyfirvalda á ákvörðunarorði í einstökum tilvikum sem upp kunna að koma. Í raun veldur það óvissu sem er bagaleg fyrir viðkomandi fyrirtæki og er ekki í samræmi við þau sjónarmið sem íþyngjandi úrlausnir á sviði stjórnsýslu verða að vera grundvallaðar á. Með svipuðum hætti má telja að skýringar samkeppnisyfirvalda á ákvörðunarorði eftir á svo og hugsanlegar aðgerðir þeirra í framhaldi af því skapi réttaróvissu fyrir fyrirtækin sem þau eiga ekki að þurfa að búa við nema alveg sérstaklega standi á.

Af þessum sökum verður að gera miklar kröfur til samkeppnisyfirvalda um skýrt orðalag í ákvörðunarorði. Jafnframt verður að hafa í huga að samkeppnisyfirvöld geta ávallt tekið nýja ákvörðun ef þau telja í ljósi reynslu eða af öðrum orsökum að bæta þurfi úr eða auka við þá ákvörðun sem fyrir liggur.

6.

Umræddum fyrirtækjum var rétt að hafa sjálft ákvörðunarorð ákvörðunar nr. 23/1995 að leiðarljósi. Það má að vísu fallast á það með samkeppnisráði að miðað við forsendur ákvörðunarorðsins gæti verið eðlilegt að leggja óbeina eignaraðild að jöfnu við beina eignaraðild. Á hinn bóginn er þarna þó um að ræða réttaratriði sem lýtur ekki ávallt sömu lögmálum í löggjöf eða öðrum ákvörðunum og þegar um beina eignaraðild er að tefla. Samkeppnisráð var og í lófa lagið að taka af öll tvímæli í þessu efni með skýrara orðalagi. Var og sérstakt tilefni til þessa þar sem hin óbeina eignaraðild lá fyrir þegar ákvörðun nr. 23/1995 var tekin. Vegna þessa og með hliðsjón af þeim sjónarmiðum sem reifuð voru í lið 5 ber að fella ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996 um þetta atriði úr gildi.

7.

Áfrýjunarnefnd samkeppnismála telur að heimilt hafi verið á grundvelli 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga að kveða á um bann við tilteknum tengslum á milli fyrirtækja þeirra sem í málinu greinir í tilefni af samningum þeirra. Ákvörðunarorð samkeppnisráðs í ákvörðun nr. 23/1995 um þá "sem í störfum sínum eru verulega háðir Olúfúlaginu hf." eru hins vegar svo matskennd að þau eru almennt ekki tæk til að fullnægja þeim meginsjónarmiðum sem rakin eru í lið 5. Ber þá sérstaklega að hafa í huga að unnt er að skilgreina ákvörðunarorðið skýrar án þess að tilgangur sá glattist sem að er stefnt. Þegar af þeirri ástæðu ber jafnframt að fella ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996 um þetta atriði

úr gildi.

8.

Með þeim niðurstöðum sem greinir í liðum 6 og 7 er grundvöllur ákvörðunar nr. 30/1996 frá 10. júní 1996 brostin. Ber því að fella hana úr gildi í heild sinni.

Meðferð máls þessa hefur dregist nokkuð vegna sumarleyfa.

V. Úrskurðarorð:

Kröfu áfrýjanda Kristins Hallgrímssonar er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996 frá 10. júní 1996 er felld úr gildi.