

Úrskurður í máli nr. 12/1996; kveðinn upp 4. september
(Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996)

Ólafur Ólafsson gegn samkeppnisráði

I.

Með bréfi, dags. 9. júlí 1996, er barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála samdægurs, hefur Viðar Már Matthíasson, hrl., fyrir hönd Ólafs Ólafssonar, kært [ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996](#) frá 10. júní 1996. Í ákvörðuninni felast fyriræli til Olíufélagsins 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. Áfrýjandi krefst þess að áfrýjunarnefndin felli úr gildi ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996, að því er varðar áfrýjanda. Þá er þess krafist að samkeppnisráð verði úrskurðað til þess að greiða áfrýjanda hæfilegan málskostnað að mati áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Samkeppnisráð krefst þess að ákvörðun nr. 30/1996 frá 10. júní 1996 verði staðfest.

II.

Málavextir eru þeir að á fundi samkeppnisráðs þann 12. júlí 1995 var tekin ákvörðun nr. 23/1995 vegna kaupa Olíufélagsins 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 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. "

Þegar ákvörðun nr. 23/1995 var tekin átti Olíufélagið hf. hlut í Samskipum hf. Ólafur Ólafsson sat í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. á þeim tíma.

Árið 1994 var stofnað eignarhaldsfélagið Mastur ehf. Olíufélagið 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 Olíufélagsins hf., sem einnig er stjórnarformaður í Samskipum hf.

Á aðalfundi Olíuverslunar Íslands hf., 21. mars 1996, voru áfrýjandi og Kristinn Hallgrímsson, hrl., 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 Olíufélagsins hf. það mat ráðsins að stjórnarseta áfrýjanda, Ólafs Ólafssonar, forstjóra Samskipa 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 en athugasemdir bárust frá forstjóra Olíufélagsins hf. og frá lögmanni áfrýjanda, dags. 14. maí 1996.

Þrátt fyrir umsögn lögmanns áfrýjanda var áfrýjanda sjálfum einnig gefinn kostur á að koma að athugasemdum í málinu. Athugasemdir áfrýjanda bárust með bréfi, dags. 28. 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.:

"Ólafur Ólafsson, stjórnarmaður í Olíuverslun Íslands hf., er starfsmaður Samskipa hf. sem Olíufélagið hf. á meira en 1% hlut í. Hann telst jafnframt í starfi sínu sem forstjóri Samskipa hf. 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."

Þá segir ennfremur:

"Samkeppnisráð beinir þeim fyrirmælum 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 áfrýjanda til áfrýjunarnefndar samkeppnismála kemur fram að hann telji að niðurstaða hinnar áfrýjuðu ákvörðunar sé byggð á rangri málavaxtalýsingu. Hann bendir á að í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996 sé fullyrt að Olíufélagið hf. hafi átt um 7% hlut í Samskipum hf. þegar ákvörðun nr. 23/1995 var tekin, en hið rétta sé að Olíufélagið hf. sjálft hafi aldrei átt meira en 0,0011% hlutafjár í því félagi. Þar sem þessi meginforsenda sé röng séu allar ályktanir og niðurstöður sem á henni eru byggðar einnig rangar og telur því áfrýjandi að fella beri ákvörðunina úr gildi. Síðar hefur verið viðurkennt af samkeppnisráði að hér hafi verið um ranga fullyrðingu að ræða. Bent er á að í ákvörðun samkeppnisráðs sé staðhæft að Mastur ehf. sé eignarhaldsfélag Olíufélagsins hf. Staðreynd sé hins vegar að Olíufélagið hf. eigi ekki einu sinni meirihluta hlutafjár í Mastri ehf. Telur áfrýjandi að hér sé um villandi framsetningu að ræða sem sé ámælisverð.

Þá telur áfrýjandi að fella beri ákvörðunina úr gildi þar sem honum hafi ekki verið gefinn kostur á að tjá sig um málið þegar það var til meðferðar á árinu 1995. Þegar ákvörðun nr. 23/1995 var tekin hafi áfrýjandi setið í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. og því haft bæði persónulegra og fjárhagslegra hagsmuna að gæta. Ennfremur bendir áfrýjandi á að ákvörðun nr. 23/1995 hafi ekki verið birt áfrýjanda og sé hún því ekki bindandi fyrir hann skv. 1. mgr. 20. gr. laga nr. 37/1993. Áfrýjandi kveðst einnig vegna þessa ekki hafa átt þess kost að skjóta ákvörðuninni til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Vegna þessara annmarka telur áfrýjandi að hann hafi nú rétt til að fá að bera undir áfrýjunarnefnd lögmati þeirra skilyrða sem fólust í ákvörðun nr. 23/1995. Áfrýjandi vekur athygli á því

að samkeppnisráð hafi gefið sér kost á að koma að sjónarmiðum sínum áður en ákvörðun nr. 30/1996 var tekin og þannig viðurkennt, á síðari stigum, hagsmunum sína að málinu og aðild.

Að mati áfrýjanda eru skilyrði þau sem sett eru í ákvörðun nr. 23/1995 ólögmat. Áfrýjandi bendir á að markmiðið með því að setja skilyrði skv. 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga sé að hindra að samruni eða yfirtaka leiði til markaðsyferráða eða dragi úr samkeppni. Skilyrðin í ákvörðun nr. 23/1995 telur áfrýjandi hafa verið víðtækari en þörf hafi verið á til að ná þessu markmiði, en að samkeppnisráði hafi borið að velja vægasta úrræðið til að ná markmiðinu skv. meðalhófsreglunni í 12. gr. laga nr. 37/1993. Áfrýjandi bendir á að hann hafi verið ráðinn forstjóri Samskipa hf. löngu áður en Mastur ehf. eignaðist hlutfé í félaginu. Mastur ehf. eigi aðeins 12,2% hlutfjár í Samskipum hf, sem nægi ekki til að koma stjórnarmanni að. Hann bendir jafnframt á að hann eigi sjálfur með einkahlutafélagi sínu helming hlutfjár í fyrirtæki sem sé langstærsti hluthafi í Samskipum hf. Áfrýjandi telur því að hann sé ekki verulega háður Olíufélaginu hf. í störfum sínum.

Bent er á að skv. 1. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hafi samkeppnisráði borið að tiltaka þann frest sem mátti líða þar til skilyrðið skv. ákvörðun nr. 23/1995 átti að vera uppfyllt, en enginn slíkur frestur hafi verið tiltekinn í skilyrðinu. Í ákvörðun samkeppnisráðs nr. 30/1996 kemur fram að samið hafi verið munnlega við áfrýjanda um frestinn. Áfrýjandi kveður hinn meinta samning ósannaðan.

Loks vekur áfrýjandi athygli á því að vafi leiki á hæfi Einars Hálfðánarsonar, hdl. og löggilts endurskoðanda, sem sat í samkeppnisráði við meðferð máls þessa, til að fjalla um málið. Ástæða þessa sé að Einar hafi setið í stjórn Samskipa hf. á sínum tíma og geti því búið yfir trúnaðarupplýsingum varðandi fyrirtækið og einnig að hann hafi verið lögmaður Bensinorkunnar hf. sem eigi í harðri samkeppni við Olíufélagið hf.

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 grunni þeim eða forsendum sem ákvörðunin byggist á. Að sögn ráðsins voru það upplýsingar um að Olíufélagið hf. ætti rúmlega 45% hlut í Matri ehf., sem er þriðji stærsti hluthafinn í Samskipum hf. með 12,2% eignarhlut, sem hér skiptu máli.

Að mati samkeppnisráðs er óheimilt samkvæmt samkeppnislögum að taka nú ákvörðun nr. 23/1995 og skilyrði þau sem sett voru í henni til athugunar 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 taka skuli upphaflegu ákvörðunina til endurskoðunar. Þó telur samkeppnisráð rétt að gera nokkra 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 fyrir hendi er 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 skilyrðið í ákvörðun nr. 23/1995 hafi eingöngu beinst að félögum þeim sem í hlut eiga. Málefni áfrýjanda hafi ekki verið könnuð sérstaklega við ákvörðun nr. 23/1995 og ráðið líti ekki svo á að áfrýjandi eða aðrir einstaklingar í stjórn

Olíuverslunar Íslands hf. hafi verið aðilar að þeirri ákvörðun.

Þá bendir samkeppnisráð á að ákvörðun nr. 23/1995 hafi verið birt Olíuverslun Íslands hf. með bréfi, dags. 11. ágúst 1995, og að með því hafi birtingin verið bindandi fyrir félagið og þar með stjórn þess. Áfrýjandi hafi setið í stjórn félagsins á þeim tíma og ekki geti því verið nokkur vafi á að ákvörðunin hafi borist honum til vitundar.

Hvað viðkemur því hvort áfrýjandi sé verulega háður Olíufélaginu hf. áréttar samkeppnisráð tengsl Masturs ehf. og Samskipa hf., m.a. að Mastur sé þriðji stærsti hluthafinn í Samskipum hf. og að forstjóri Olíufélagsins hf. sé stjórnarformaður Samskipa hf.

Í tilefni af ábendingum áfrýjanda um hæfi Einars Hálfðánarsonar í samkeppnisráði vegna setu hans í stjórn Samskipa hf. fyrir tæpum tveimur árum er m.a. bent á að mál þetta varði ekki á nokkurn hátt hagsmuni Samskipa hf. eða keppinauta þeirra, heldur það hvort áfrýjandi geti sem einstaklingur setið í stjórn Olíuverslunar Íslands hf. fyrir hönd Olíufélagsins hf.

IV. Niðurstöður

1.

Ákvörðun samkeppnisráðs nr. 23/1995 var birt aðilum málsins, Olíufélaginu hf., Hydro Texaco A/S og Olíuverslun Íslands hf. Ákvörðun þessari var ekki skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

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.

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 áfrýjandi hafi ekki svo sterk tengsl við sakarefnið að þau réttlæti aðilastöðu. Í þessu sambandi verður það ekki talið hafa lagalega þýðingu að samkeppnisyfirvöld gáfu viðkomandi kost á að tjá sig áður en ákvörðun nr. 30/1996 var tekin.

Þer því að vísa máli þessu frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Ekki er heimild til að úrskurða málskostnað.

Meðferð máls þessa hefur dregist nokkuð vegna sumarleyfa.

V. Úrskurðarorð:

Máli þessu er vísað frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.