

ÚRSKURÐUR

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 18/1999

Elías Davíðsson

gegn

Samkeppnisstofnun

I.

Með bréfi, dags. 15. desember 1999, er barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 23. desember s.á., hefur Elías Davíðsson, Hörpugötu 14, Reykjavík, kært ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem fram kemur í bréfi stofnunarinnar dags. 7. desember 1999.

Í fyrrgreindu bréfi kemur fram að Samkeppnisstofnun muni ekki hafast frekar að vegna erindis áfrýjanda, dags. 4. janúar 1999, varðandi meinta misnotkun Flugleiða hf. á markaðsráðandi stöðu sinni.

Af kærðu áfrýjanda má ráða að hann krefjist þess að ákvörðun þessi verði felld úr gildi og lagt verði fyrir Samkeppnisstofnun að rannsaka starfsemi Flugleiða hf. með tilliti til ákvæða samkeppnislaga.

Samkeppnisstofnun krefst þess að ákvörðunin verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir að með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 4. janúar 1999, fór áfrýjandi þess á leit að stofnunin gripi til ýmissa ráðstafana gagnvart Flugleiðum hf. vegna meintra brota félagsins á samkeppnislögum. Meðal annars fór hann þess á leit að þess yrði krafist að Flugleiðir hf. birti opinberlega fargjöld og aðra skilmála sína, að Flugleiðir hf. byði Íslendingum sömu viðskiptakjör og fyrirtækið býður farþegum í atlandshafsflugi og að virkt eftirlit verði með verðlagningarstefnu fyrirtækisins.

Erindi áfrýjanda var sent Flugleiðum hf. til umsagnar með bréfi, dags. 22. janúar 1999. Umsögnin barst með bréfi, dags. 17. febrúar 1999.

Með bréfi, dags. 1. mars 1999, var áfrýjanda veittur kostur á að koma að athugasemdum vegna umsagnar Flugleiða hf. Athugasemdir áfrýjanda bárust Samkeppnisstofnun með bréfi dags. 5. mars 1999.

Með bréfi, dags. 7. desember 1999, var áfrýjanda tilkynnt ákvörðun Samkeppnisstofnunar í máli þessu. Í bréfinu segir m.a.:

„Þegar erindi yðar er virt og höfð er hliðsjón af umsögn Flugleiða hf. fær Samkeppnisstofnun ekki séð með óyggjandi hætti að fyrirtækið hafi misnotað stöðu sína. Til þess að athuga það mál með fullnægjandi hætti væri nauðsynlegt að Samkeppnisstofnun hæfi sjálfstæða og yfirgripsmikla rannsókn. Stofnunin mun hins vegar ekki ráðast í slíka athugun nú. Í ljósi þessa mun Samkeppnisstofnun ekki hafast frekar að vegna erindis yðar. Stofnunin kann hins vegar að hefja athugun á samkeppnisaðstæðum í millilandaflugi síðar.“

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Að gagnaöflun lokinni var Flugleiðum hf. gefinn kostur á að tjá sig um málið. Bárust athugasemdir frá lögmanni Flugleiða hf. með bréfi dags. 2. febrúar sl.

III.

Áfrýjandi telur að Samkeppnisstofnun hafi vísað erindi sínu frá án efnislegra röksemda. Hvorki sé unnt að átta sig á þeirri aðferðafræði né viðmiðunum sem stofnunin notaði við mat á þeim upplýsingum sem áfrýjandi lagði fram.

Áfrýjandi kveður ekki unnt að sjá af svari Samkeppnisstofnunar hvort í því felist einhvers konar úrskurður á lögmæti þeirra starfshátta Flugleiða hf. sem hann hafi lýst í erindi sínu. Hann krefst þess að það komi skýrt fram hvort stofnunin sé sátt við starfshætti Flugleiða hf. eða ekki.

Áfrýjandi bendir á að hann hafi ekki fengið skýringu á því hvers vegna það hafi tekið níu mánuði að svara erindi hans.

Þá vill áfrýjandi fá skýringu á því hvers vegna Samkeppnisstofnun taki fram að ekki sé hægt að ráðast í athugun á máli þessu nú. Hann spyr hvort túlka megi svar Samkeppnisstofnunar á þann hátt að stofnunin telji eitthvað hæft í ábendingum hans en vilji ekki rannsaka málið á þessu stigi. Þá ber hann einnig upp þá spurningu hvort stofnunin geti vísað málum frá á þeim forsendum að þau krefjist of mikillar vinnu.

Í greinargerð sinni bendir áfrýjandi á að engin tilraun hafi verið gerð af hálfu Samkeppnisstofnunar til að leggja frummat á þau efnislegu rök og tölulegu upplýsingar sem hann hafi lagt fram. Að mati áfrýjanda hefði stofnunin getað lagt frummat á málið án þess að ráðast í ítarlega rannsókn á flugmarkaðinum.

Áfrýjandi kveðst hafa hagsmuna að gæta í þessu máli sem almennur flugfarþegi. Hann mælist til þess að áfrýjunarnefnd samkeppnismála hlutist til um að Samkeppnisstofnun framfylgi skyldum sínum samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga.

Að mati Samkeppnisstofnunar var ekki unnt, á grundvelli fyrirliggjandi gagna, að meta hvort staðhæfingar áfrýjanda varðandi Flugleiðir hf. ættu við rök að styðjast. Slíkt væri aðeins hægt eftir að fram hefði farið sjálfstæð og ítarleg rannsókn. Bent er á að ekki verði gripið til íþyngjandi aðgerða gegn fyrirtækjum nema að undangenginni rannsókn. Samkeppnisstofnun kveðst ekki hafa svigrúm nú til að ráðast í yfirgripsmikla rannsókn á flugmarkaðnum á þeim forsendum sem fyrir liggja vegna erindis áfrýjanda. Í þeirri niðurstöðu felist ekki efnislegt mat á réttmæti staðhæfinga áfrýjanda heldur komi hún til vegna forgangsröðunar verkefna.

Samkeppnisstofnun bendir á að samkeppnisyfirvöld séu eftirlitsstjórnvald með það sem aðalhlutverk að framfylgja stefnu samkeppnislaga en ekki að leysa úr deilumálum eða afgreiða erindi. Til að framfylgja stefnu laganna og sinna eftirliti sé nauðsynlegt að samkeppnisyfirvöld geti sjálf forgangsraðað málum og ákveðið hvenær eða hvort ráðast skuli í viðamiklar rannsóknir. Samkeppnisstofnun kveður niðurstöðu þessa máls hafa byggst á hlutlægum og málefnalegum forsendum.

Samkeppnisstofnun telur að áfrýjanda hafi verið veittar fullnægjandi skýringar í bréfi stofnunarinnar, dags. 7. desember 1999. Bent er á að almennt séð hvíli ekki sú skylda á stjórnvöldum á lægra stigi að láta rökstuðning fylgja ákvörðun. Slíkt verði að byggjast á sérstöku ákvæði í lögum en slíkt ákvæði sé ekki í samkeppnislögum. Áfrýjandi hafi því aðeins átt rétt á rökstuðningi eftir á samkvæmt 21. gr. stjórnsýslulaga en hann hafi ekki farið fram á það.

IV.

Niðurstöður.

Ákvörðun Samkeppnisstofnunar, er kemur fram í bréfi hennar til áfrýjanda frá 7. desember 1999, þess efnis að ekki verði, að svo búnu máli, ráðist í frekari athuganir vegna erindis áfrýjanda frá 4. janúar 1999, sætir réttilega kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga.

Telja verður, að í kæru áfrýjanda til nefndarinnar, dags. 15. desember 1999, felist krafa um að umrædd ákvörðun verði felld úr gildi og að lagt verði fyrir samkeppnisyfírvöld að taka þá starfshætti Flugleiða hf., sem málið snýst um, til rannsóknar. Samkeppnisstofnun hefur að sínu leyti krafist þess, að framangreind ákvörðun stofnunarinnar verði staðfest.

Eftir að kvörtun áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar frá 4. janúar 1999 hafði borist stofnuninni hófst frumathugun málsins á hennar vegum, þar sem m.a. var kallað eftir umsögn forsvarsmanna Flugleiða hf. Að fengnu því svari tóku starfsmenn Samkeppnisstofnunar málið til frekari ígrundunar, sem að lokum leiddi til þeirrar ákvörðunar stofnunarinnar að hafast ekki frekar að í málinu eins og áfrýjanda var að lokum tilkynnt með fyrrnefndu bréfi frá 7. desember 1999. Telja verður, að í því bréfi hafi komið fram rökstuðningur, að vísu stuttur, fyrir ákvörðuninni. Áfrýjandi krafðist ekki frekari rökstuðnings, en ítarlegur rökstuðningur kemur hins vegar fram í greinargerð Samkeppnisstofnunar til áfrýjunarnefndar frá 14. janúar 2000.

Að öllum málsgögnum gaumgæfðum, og með vísun til þeirra röksemda, sem birtast í umræddri greinargerð Samkeppnisstofnunar, fellst áfrýjunarnefnd á þá niðurstöðu, er umrædd ákvörðun stofnunarinnar ber með sér. Sérstaklega skal tekið fram, að ekki getur verið um að ræða skyldu Samkeppnisstofnunar til að bregðast við sérhverri kvörtun, er henni berst, með rannsókn. Meginreglan er sú, að stofnunin metur það sjálf, hvaða kvartanir leiði til þess háttar aðgerða, nema um sé að ræða tiltekin lögákveðin tilvik, sem ekki koma til álita í þessu máli, eða að kvörtun berist frá aðila, er hefur sérstakra og brýnna hagsmuna að gæta vegna tiltekinna samkeppnishamlandi aðgerða annars eða annarra aðila. Samkvæmt grunnreglum íslensks stjórnisyluréttar yrði kvörtunarefnið þá að snerta kvartandann með beinum hætti, vegna starfsemi hans eða af öðrum sambærilegum og brýnum ástæðum, umfram það sem átt getur við um borgarana almennt. Tiltekinn þjóðfélagsþegn, sem kvartar undan fargjöldum

Flugleiða hf., svo sem raun ber vitni um í þessu máli, hefur hins vegar ekki hagsmuni á því sviði, sem frábrugðnir eru hagsmunum allra annarra, sem verið hafa eða verða kunna viðskiptavinir umrædds flugfélags. Af þessari ástæðu gat áfrýjandi því ekki krafist þess, að gripið yrði til svo víðtækra, mannfrekra og kostnaðarsamra rannsóknaraðgerða gegn umræddum þáttum í starfsemi Flugleiða hf., sem kvörtun hans bar með sér, enda þótt honum væri fullkomlega heimilt að bera upp kvörtun sína og ætti rétt á formlegu svari við henni. Tekið skal fram, að kvartanir af því tagi, sem hér um ræðir, geta vissulega orðið tilefni sjálfstæðra rannsókna af hálfu Samkeppnisstofnunar enda þótt ekki sé þar lagaskyldu til að dreifa.

Að mati áfrýjunarnefndar samkeppnismála var meðferð máls þessa málefnaleg af hálfu Samkeppnisstofnunar en þó verður að fallast á það með áfrýjanda, að rétt hefði verið að umrædd ákvörðun hefði verið tekin fyrr en raun bar vitni um, og áfrýjanda þá þegar tilkynnt um hana, enda ætti starfsmönnum stofnunarinnar snemma að hafa orðið ljóst, miðað við þau gögn er fyrir lágu og aðstæður allar, að ekki yrði ráðist í frekari rannsókn.

V.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem fram kemur í bréfi stofnunarinnar frá 7. desember 1999, um að ekki verði ráðist í frekari rannsókn vegna kvörtunar áfrýjanda frá 4. janúar 1999, skal standa óhögguð.

Reykjavík, 3. febrúar 2000

Páll Sigurðsson

Anna Kristín Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir