

# Úrskurður

## áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 16/2003

**Sigurður Lárusson**

gegn

**samkeppnisráði**

### I.

Með bréfi, dags. 17. júní 2003, sem barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála hinn 30. sama mánaðar, hefur Sigurður Lárusson kært ákvörðun samkeppnisráðs, dags. 5. júní 2003, sem honum var kynnt með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 6. sama mánaðar.

Í hinni kærðu ákvörðun taldi samkeppnisráð ekki ástæðu til að hafast að vegna erindis áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar varðandi aðstæður á íslenskum fjármála- og dagvörumarkaði.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði hnekkt og að erindi hans verði lagt fyrir ráðið til efnislegrar umfjöllunar.

Af hálfu samkeppnisráðs er þess krafist að ákvörðun ráðsins verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

### II.

Málavextir eru þeir að Samkeppnisstofnun barst erindi áfrýjanda, dags. 20. apríl 2003. Erindið var tvíþætt. Annars vegar vakti áfrýjandi athygli á uppbyggingu greiðslumiðlunar með debet- og kreditkortum sem hann taldi vera miðstýrt sósíalskt fyrirbæri. Kaupmenn og aðrir greiðsluviðtakendur væru settir í hlutverk félagsmálastofnunar við að útdeila einhverjum félagsmálapökkum. Miðstýringin næði inn í Reiknistofu bankanna og væri stjórnað þar af öllum bönkunum sameiginlega

með ólögætu samráði og samstarfi. Að auki færi þessi starfsemi fram með ólögætu samstarfi og samráði með tveimur erlendum auðhringjum, Visa International og Mastercard. Áfrýjandi útskýrði nánar þessa staðhæfingu sína og krafðist þess að á grundvelli nýrra upplýsinga og skýrari myndar af þessari “svikamillu” legðu samkeppnisyfirvöld til nýrrar atlögu til að stemma stigu við kolólöglegu miðstýrðu kerfi sem hafi með blekkingum komið sér fyrir inni í miðju markaðshagkerfi og sé að vinna þar stórbrotin skemmdarverk.

Hins vegar vakti áfrýjandi í erindi sínu athygli á misnotkun á markaðsráðandi stöðu tveggja viðskiptablokka á dagvörumarkaði á Íslandi, Baugs og Kaupáss. Benti áfrýjandi á að í framhaldi af skýrslu Samkeppnisstofnunar um matvörumarkaðinn, sem dagsett hafi verið í apríl 2001, hafi verið gefið í skyn að stjórnvaldsákvörðunar eða íhlutunar mætti vænta í framhaldinu en ekkert hefði gerst.

Með bréfi til áfrýjanda, dags. 14. maí 2003, þakkaði Samkeppnisstofnun honum erindið og kvaðst myndu hafa hliðsjón af þeim ábendingum sem þar kæmu fram kæmi til sérstakar rannsóknar á þeim þáttum. Áfrýjandi svaraði þessu bréfi stofnunarinnar með bréfi, dags. 18. maí 2003, þar sem hann ítrekaði ósk sína um efnislega og málefnalega umfjöllun sem allra fyrst.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar til áfrýjanda, dags. 6. maí 2003, var honum kynnt bókun sem samþykkt var á fundi samkeppnisráðs daginn áður. Bókunin var svohljóðandi:

“Í erindi Sigurðar Lárussonar, sem barst Samkeppnisstofnun með bréfi 5. maí sl., er fjallað um það mat bréfitara að samkeppnislög séu brotin af fyrirtækjum á fjármálamarkaði og gerð krafa um að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða og stemmi stigu við hinum meintu brotum. Ennfremur er í erindinu fjallað um meint brot fyrirtækja á sk. dagvörumarkaði á samkeppnislögum. Þrátt fyrir kröfur bréfitara metur samkeppnisráð bréf hans sem ábendingar til samkeppnisyfirvalda enda er umfjöllun í því í aðalatriðum almenn og án skírskotunar til ákvæða samkeppnislaga. Þetta sjónarmið kemur fram í svari Samkeppnisstofnunar við erindinu sem dagsett er 14. maí sl. Í bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 18. maí sl., ítrekar Sigurður Lárusson “.....efnislega og málefnalega umfjöllun sem allra fyrst.”

Samkvæmt úrskurðum áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 18/1999 og nr. 8/2000 er ekki um að ræða skyldu samkeppnisfirvalda til að bregðast við öllum kvörtunum. Samkvæmt úrskurði nefndarinnar er meginreglan sú að samkeppnisyfirvöld meta sjálf hvort kvörtun gefur tilefni til aðgerða, nema í tilteknum lögákveðnum tilvikum eða þegar kvartandi hefur sérstakra og brýnna hagsmuna að gæta. Samkeppnisráð mun ekki grípa til aðgerða vegna erinds Sigurðar Lárussonar eins og það er lagt fyrir. Þessi niðurstaða helgast af eftirfarandi.

Óljóst er af bréfum Sigurðar Lárussonar hvaða atvik eða aðstæður fara að hans mati gegn ákvæðum samkeppnislaga og hvaða ákvæði laganna komi að hans mati til álita. Óljóst er hvaða fyrirtækjum samkeppnisráði er ætla að grípa til aðgera gegn. Óljóst er hvaða lögvörðu hagsmuna Sigurður Lárusson á að gæta við rekstur samkeppnisfirvalda á erindi hans. Með vísan til framanritaðs m.a. uppfylla bréf Sigurðar Lárussonar ekki skilyrði 6. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisfirvalda.

Á það skal bent að samkeppnisyfirvöld hafa rannsakað og tekið ákvarðanir í allnokkrum málum sem varða bæði fjármála- og matvörumarkaðinn auk þess sem matvörumarkaðurinn hefur sætt sérstakri rannsókn sem birt var í skýrslu Samkeppnisstofnunar, Matvörumarkaðurinn-verðlagspróun í smásölu 1996 til 2000.

Eins og áður segir mun samkeppnisráð ekki hafast frekar að vegna framangreinds erindis eins og það er lagt fram en hafa hliðsjón af efni þess komi til frekari rannsókna á þeim mörkuðum sem um er fjallað í erindinu. “

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð samkeppnisráðs barst nefndinni 31. júlí 2003, athugasemdir áfrýjanda 13. ágúst 2003 og athugasemdir samkeppnisráðs 26. ágúst 2003.

### III.

Af hálfu áfrýjanda er vísað til þess að þótt umfjöllun hans um tilgreind lögbrot sé í aðalatriðum almenn og án skírskotunar til sérstakra ákvæða samkeppnislaga sé

hún hreint ekki tilhæfulaus og eigi sér skírskotun í meginhugsun markaðshagkerfisins enda reisi hann kröfur sínar með skírskotun í hagfræðikenningar. Almennur borgari sem sækir lagalegan rétt sinn án aðstoðar lögmanns eigi heimtingu á leiðbeiningu dómara eða úrskurðaraðila. Það sem skipti meginmáli sé hvert sé markmið samkeppnislaga hér á landi.

Hvað varðar lögvarða hagsmuni sína þá bendir áfrýjandi á að þeir felist í því að hann sé íslenskur ríkisborgari sem borgi sína skatta og skyldur, sé oftast löghlýðinn, með sterka sannfæringu og réttlætiskennnd. Honum sé nauðsynlegt að fá úr því skorið að starfsaðferðir bankakerfisins séu í reynd kolólöglegar og fá það staðfest að tiltekið fyrirtæki á dagvörumarkaði sé að misnota markaðsráðandi stöðu sína.

Áfrýjandi bendir á að það megi vel vera að lagaleg skylda samkeppnisyfirvalda sé ekki fyrir hendi í öllum tilfellum en undarlegt sé að samkeppnisyfirvöld vilji bera slíka afsökun fyrir sig þegar um sé að ræða stærstu og alvarlegustu brot á samkeppnislögum sem hugsast geti. Þá bendir áfrýjandi á að í samkeppnislögum sé ekki að finna neinar heimildir samkeppnisyfirvalda til að hafna erindum.

Af hálfu samkeppnisráðs er um málsástæður og lagarök vísað til framangreindrar bókunar samkeppnisráðs sem samþykkt hafi verið á fundi ráðsins 5. júní 2003. Samkeppnisráð vísar sérstaklega til úrskurða áfrýjunarnefndar nr. 18/1999 og 8/2000, þar sem nefndin staðfesti þá niðurstöðu samkeppnisráðs að ekki væri ástæða til íhlutunar vegna erinda áfrýjenda. Telur samkeppnisráð að aðstæður og framsetning erindanna í þessum málum sé fullkomlega sambærileg við það sem um ræðir í máli því sem hér er til umfjöllunar.

#### **IV.**

##### **Niðurstaða.**

Meginreglan er sú, að samkeppnisyfirvöld hafa víðtækt mat um það hvaða kvartanir skuli leiða til rannsókna eða annarra aðgerða af þeirra hálfu nema um sé að ræða tiltekin lögákveðin tilvik, sem ekki koma til álita í þessu máli, eða að kvörtun berist frá aðila, er hefur beinna og sérstakra hagsmuna að gæta vegna samkeppnishamlandi aðgerða annarra. Ekki er því um að ræða skyldu Samkeppnisstofnunar til að bregðast efnislega við sérhverri kvörtun, er henni berst,

enda þótt í kvörtun geti engu að síður falist gagnlegar ábendingar til samkeppnisyfirvalda um almennt en óæskilegt ástand á tilteknum sviðum í viðskiptaheiminum.

Mál það, sem hér er til umfjöllunar, byggist á almennum athugasemdum frá áfrýjanda varðandi alvarlega ágalla, er hann telur vera á bankakerfinu og greiðslumiðlun með debet- og kreditkortum, annars vegar, og á dagvörumarkaði á Íslandi (með hugleiðingum um misnotkun á markaðsráðandi stöðu) hins vegar. Varðar kærufnið einkum almennar aðstæður á umræddum viðskiptasviðum, sem áfrýjandi telur að færa þyrfti í æskilegra horf en nú er, fyrir tilstilli samkeppnisyfirvalda. Eins og málið er vaxið verður ekki séð, að kærufnið snerti áfrýjanda með öðrum og nærtækari hætti en fjölmarga aðra, sem búa, með einum eða öðrum hætti, við þá viðskiptahætti, sem um er fjallað í kærinni, og er því stöðu hans ekki á þann veg háttað að hann geti krafist efnislegrar kærumeðferðar á kvörtun sinni hjá samkeppnisyfirvöldum.

Af þeim ástæðum, er hér voru raktar, og að öðru leyti með vísan í þær röksemdir samkeppnisráðs, sem fram koma í bréfi Samkeppnisstofnunar til áfrýjanda, dags. 6. júní 2003, er það álit áfrýjunarnefndar að staðfesta beri þá ákvörðun samkeppnisráðs að taka erindi áfrýjanda ekki til efnislegrar umfjöllunar.

### **Úrskurðarorð:**

Ákvörðun samkeppnisráðs, sem fram kemur í bréfi Samkeppnisstofnunar til áfrýjanda, dags. 6. júní 2003, um að ekki verði ráðist í frekari rannsókn vegna kvörtunar hans frá 20. apríl 2003, skal standa óhögguð.

Reykjavík, 16. september 2003

Páll Sigurðsson

Anna Kr. Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir