

Miðvikudaginn 15. september 1999.

Nr. 345/1999. **Samtök fiskvinnslustöðva án útgerðar**

(Sigurður Gizurarson hrl.)

gegn

**Samkeppnisstofnun og
viðskiptaráðherra**

(Jón G. Tómasson hrl.)

Kærumál. Stjórnvöld. Samkeppni. Frávísunarúrskurður staðfestur.

Talið var að í áliti samkeppnisráðs nr. 6/1996 hefði falist ákvörðun um að grípa ekki til aðgerða í samræmi við erindi S. Þar sem ákvörðun samkeppnisráðs hafði ekki verið skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála var málinu vísað sjálfkrafa frá héraðsdómi, sbr. 55. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Garðar Gíslason, Arnljótur Björnsson og Gunnlaugur Claessen.

Sóknaraðili skaut málinu til Hæstaréttar með kæru 24. ágúst 1999, sem barst réttinum ásamt kærumálgögnum 31. sama mánaðar. Kærður er úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 13. ágúst 1999, þar sem máli sóknaraðila gegn varnaraðilum var vísað frá dómi. Kæruheimild er í j. lið 1. mgr. 143. gr. laga nr. 91/1991 um meðferð einkamála. Sóknaraðili krefst þess að lagt verði fyrir héraðsdómara að taka málið til efnis-meðferðar „að því er tekur til ágreinings kæranda og stefndu, Samkeppnisstofnunar og viðskiptaráðherra“. Hann krefst einnig málskostnaðar í héraði og kærumálskostnaðar.

Varnaraðilar krefjast þess að hinn kærði úrskurður verði staðfestur og sóknaraðili dæmdur til að greiða kærumálskostnað.

I.

Samkvæmt héraðsdómsstefnu gerir sóknaraðili aðallega þá kröfu að samkeppnisráði verði gert skylt að grípa til aðgerða samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 til að koma í veg fyrir þá samkeppnislegu mismunun, sem fiskvinnslufyrirtæki án útgerðar sæti við núverandi aðstæður gagnvart útgerðarfyrirtækjum, sem starfrækja fiskvinnslu. Til

vara krefst hann þess að álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 frá 31. maí 1996 verði dæmt ógilt.

Eins og nánar greinir í úrskurði héraðsdóms sendi lögmaður sóknaraðila samkeppnisráði bréf 1. mars 1995, þar sem kvartað var yfir samkeppnisstöðu fiskvinnslustöðva án útgerðar. Í bréfi sóknaraðila segir meðal annars: „Erindi þessu er beint til yðar með vísan til ákvæða í III. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993, einkum b-liðar 2. mgr. 5. gr. Um efni málsins vísast annars til ákvæða í IV. kafla laganna og svo 1. mgr. 17. gr., einkum b-liðar og 20. gr. Er þess óskað að ráðið taki málið til athugunar og grípi til þeirra ráðstafana, sem það telur nauðsynlegar og lögin heimila.“

Í tilefni af kvörtun sóknaraðila birti samkeppnisráð 31. maí 1996 álit nr. 6/1996. Í lokaorðum álitsins bendir samkeppnisráð sjávarútvegsráðherra á það mat sitt, að ef reglur um handhöfn aflahlutdeildar yrðu rýmkaðar og heimilað yrði að framselja aflahlutdeild til aðila, sem aðeins reka fiskvinnslu, væri sú breyting til þess fallin að auka samkeppni í viðskiptum með sjávarafla til vinnslu, jafna að vissu marki samkeppnisstöðu fiskvinnslustöðva með og án útgerðar og auðvelda aðgang nýrra keppinauta að markaðinum.

Af gögnum málsins verður ekki ráðið að kvörtun sóknaraðila hafi orðið tilefni frekari aðgerða samkeppnisráðs eða að sóknaraðili hafi eftir birtingu álits nr. 6/1996 krafist að nýju aðgerða samkeppnisráðs vegna ætlaðra brota á lögum nr. 8/1993.

II.

Á það verður fallist með sóknaraðila, að með áleti samkeppnisráðs nr. 6/1996 hafi ráðið ekki aðeins veitt ráðherra ráðgefandi álit, sbr. 19. gr. laga nr. 8/1993, heldur hafi það með þessari úrlausn jafnframt í reynd synjað kröfu sóknaraðila um aðgerðir vegna ætlaðra brota á 17. og 20. gr. laganna. Fólst því í áleti samkeppnisráðs ákvörðun þess um að grípa ekki til aðgerða í samræmi við erindi sóknaraðila 1. mars 1995.

Samkvæmt 55. gr. laga nr. 8/1993 verður ákvörðun samkeppnisráðs ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála liggur fyrir, en í 56. gr. laganna er aðila, sem vill ekki una úrskurði áfrýjunarnefndarinnar, heimilað að höfða dómsmál innan ákveðins frests til ógildingar á úrskurðinum. Skilja verður þessi lagaákvæði svo, að með þeim sé skilið undan lögsögu dómstóla að kveða

sérstaklega á um gildi ákvarðana samkeppnisráðs, sbr. dóm Hæstaréttar í dómasafni 1997, bls. 643. Í málinu er ágreiningslaust að ákvörðun sóknaraðila var ekki skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Ber af þessum sökum að vísa málinu sjálfkrafa frá héraðsdómi.

Samkvæmt framansögðu verður staðfest niðurstaða hins kærða úrskurðar. Rétt er að hvor aðili beri sinn kostnað af málinu fyrir Hæstarétti.

D ó m s o r ð :

Hinn kærði úrskurður er staðfestur.

Kærumálskostnaður fellur niður.

Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 13. ágúst 1999.

Mál þetta er höfðað með stefnu birtri 14. desember sl.

Stefnandi er Samtök um fiskvinnslu án útgerðar (SFÁÚ), kt. 660494-2519, Hafnarbraut 27, Kópavogi.

Stefndu eru Samkeppnisstofnun, kt. 680269-5569, Rauðarárstíg 10, Reykjavík, og viðskiptaráðherra, f.h. íslenska ríkisins.

Stefnandi gerir þá kröfu aðallega, að samkeppnisráði verði dæmt skylt að grípa til aðgerða samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 til að koma í veg fyrir þá samkeppnislegu mismunun, sem fiskvinnslufyrirtæki án útgerðar sæta við núverandi aðstæður gagnvart útgerðarfyrirtækjum, er starfrækja fiskvinnslu. Til vara er gerð sú krafa að álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 frá 31. maí 1996 sé dæmt ógilt að lögum. Jafnframt er krafist hæfilegs málskostnaðar úr hendi stefndu að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Dómkröfur stefndu eru þær aðallega að málinu verði vísað frá dómi, en til vara að stefndu verði sýknaðir af kröfum stefnanda. Í báðum tilvikum er gerð krafa um greiðslu málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Í frávísunarpætti málsins gerir stefnandi þær dómkröfur að frávísunarkröfu stefnda verði hrundið og málið tekið til efnisúrlausnar. Jafnframt er krafist hæfilegs málskostnaðar úr hendi stefndu að teknu tilliti til virðisaukaskatts.

Málavextir eru í aðalatriðum þeir að stefnandi sendi hinn 1. mars 1995 Samkeppnisstofnun erindi þar sem fjallað var um ójafna samkeppnisstöðu fyrirtækja, sem aðild eiga að stefnanda annars vegar og þeirra fiskvinnslufyrirtækja hins vegar, sem jafnframt reka útgerð. Í erindinu var farið fram á að samkeppnisráð tæki málið til athugunar og gripi til þeirra ráðstafana sem það teldi nauðsynlegar og samkeppnislög heimili. Í erindinu var vísað í d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga svo og b-lið 1. mgr. 17. gr. og 20. gr. laganna.

Í erindi stefnanda til Samkeppnisstofnunar kom nánar fram að stefnandi væri samtök fiskvinnslustöðva sem ekki reka jafnframt útgerð og hafi því ekki fengið úthlutað aflaheimild samkvæmt lögum nr. 38/1990 um stjórn fiskveiða. Þessi fiskvinnslufyrirtæki hafi ekki fengið sama aðgang að fiski til vinnslu og þau fiskvinnslufyrirtæki sem jafnframt reki útgerð eða séu rekin í beinum tengslum við útgerðarfyrirtæki. Síðarnefndu fyrirtækin, sem hafi fengið aflahlutdeild úthlutað endurgjaldslaust frá ríkinu, geti flutt fjármuni beint og óbeint frá útgerð til fiskvinnslu þó að í raun sé um tvær atvinnugreinar að ræða. Í þessu felist augljósar samkeppnishömlur. Var tekið fram að erindið snerist ekki um stjórnkerfi fiskveiða svo sem því hafi verið komið á með lögum. Hins vegar yrði að koma í veg fyrir að fylgifiskur þessa stjórnkerfis fæli í sér mismunun milli þeirra sem stunda fiskvinnslu í landinu. Lögbundið stjórnkerfi í atvinnulífi mætti aldrei raska samkeppni milli fyrirtækja og gildi þá einu hvaða svið atvinnulífsins um væri að ræða. Komast mætti hjá röskun af því tagi sem hér um ræði t.d. með því að láta allan fisk fara um fiskmarkaði áður en hann færi til vinnslu eða a.m.k. með því að fiskverð utan markaðanna væri miðað við meðalverð á mörkuðum.

Í álitni samkeppnisráðs nr. 6/1996, sem birt var 31. maí það ár, er m.a. bent á að þá mismunun sem felst í því að félagsmenn stefnanda hafi ekki sama aðgang að hráefni til vinnslu og þau fyrirtæki, sem reki bæði fiskvinnslu og útgerð, megi rekja til þess að fyrirtækjum innan stefnanda hafi ekki verið úthlutað aflaheimild samkvæmt lögum um stjórn fiskveiða. Verði því ekki um erindið fjallað, eins og það er sett fram, án þess að leggja mat á þau ákvæði í lögum um stjórn fiskveiða, sem hafi óbein áhrif á fiskvinnsluna. Í álitinu eru síðan rakin tildrög þess að nýtt fiskveiðistjórnunarkerfi var tekið upp á árinu 1984 og lagaþróun um stjórn fiskveiða frá þeim tíma.

Samkeppnisráð kemst að þeirri niðurstöðu að ekki hafi verið sýnt fram á að gildandi regla fiskveiðistjórnunarkerfisins, sem heimilar framsal á kvóta og sé megingrundvöllur erindis stefnanda, fari gegn markmiði samkeppnislaga. Telur samkeppnisráð að aðstöðumunur fiskvinnslustöðva til hráefnisöflunar stafi ekki af samkeppnislegri mismunun í skilningi samkeppnislaga og sé ekki hægt að rekja hann til ákvæðis um framsal aflaheimilda í lögum um stjórn fiskveiða, nema að því leyti sem þau lög setja hömlur við framsalsheimild. Með vísan til d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga kemur samkeppnisráð þeirri ábendingu á framfæri við sjávarútvegsráðherra að verði reglur um handhöfn aflahlutdeildar rýmkaðar og heimilað að framselja þær til aðila, sem aðeins reka fiskvinnslu, verði sú breyting til þess fallin að auka samkeppni í viðskiptum með sjávaraflla til vinnslu. Samkeppnisaðstaða fiskvinnslustöðva með og án útgerðar yrði þannig jöfnuð að vissu marki og aðgangur nýrra keppinauta að markaðinum auðveldaður.

Stefndu byggja kröfu sína um frávísun málsins á eftirfarandi:

1. Samkvæmt 55. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 verði ákvörðun samkeppnisráðs eða Samkeppnisstofnunar ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála liggi fyrir. Kærufrestur til áfrýjunarnefndar sé 4 vikur, sbr. 9. gr. laganna. Mál til ógildingar á úrskurði áfrýjunarnefndar beri að höfða innan 6 mánaða frá því aðilar fengu vitneskju um ákvörðun nefndarinnar, sbr. 56. gr. samkeppnislaga. Álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 hafi falið í sér ákvörðun um að grípa ekki til aðgerða samkvæmt heimildum 17. gr. samkeppnislaga, svo sem farið hafi verið fram á í bréfi lögmanns stefnanda frá 1. mars 1995 og aðalkrafa stefnanda hljóði nú um. Ákvörðun ráðsins hafi byggst á því að regla fiskveiðistjórnunarkerfisins um heimild til framsals á kvóta fari ekki gegn markmiði samkeppnislaga. Þessa niðurstöðu samkeppnisráðs hafi stefnandi ekki kært til áfrýjunarnefndar og verði hún því ekki borin undir dómstóla. Sama gildi um varakröfu stefnanda þess efnis að álit samkeppnisráðs nr. 6/1996 verði dæmt ógilt.

2. Stefnandi geri þá dómkröfu aðallega að samkeppnisráði verði gert skylt „að grípa til aðgerða samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 til að koma í veg fyrir þá samkeppnislegu mismunun, sem fiskvinnslufyrirtæki án útgerðar sæta við núverandi aðstæður gagnvart útgerðarfyrirtækjum, er starfrækja fiskvinnslu.“ Þessi kröfugerð uppfylli ekki þá meginreglu laga um meðferð einkamála að vera svo ákveðin og ljós að hægt sé að taka hana upp óbreytta sem ályktunarorð í dómsniðurstöðu, sbr. til hliðsjónar 4. mgr. 114. gr., og d-lið 1. mgr. 80. gr. laganna. Krafan segi ekkert um á hvern hátt samkeppnisráð eigi að koma í veg fyrir hina meintu samkeppnislegu mismunun, ekkert um til hvaða aðgerða samkeppnisráð verði dæmt til að grípa, þótt um það sé að finna hugleiðingar síðar í stefnu. Dómkrafan eins og hún sé sett fram geti því ekki talist dómtæk. Til þess skorti hana skýrleika.

Stefnandi telur að samkeppnisráð hafi vikið sér undan lagaskyldu til að grípa til aðgerða samkvæmt 17. gr. samkeppnislaga. Ráðið hafi ranglega, þ.e. með ólögætum hætti, velt verkefni sínu og ábyrgð yfir á viðskiptaráðherra og löggjafann. Í áliti ráðsins frá 31. maí 1996 segi að þrátt „fyrir að samtökin segi erindi þeirra ekki snúast um stjórnkerfi fiskveiða eins og það er ákveðið með lögum“ sé „það mat samkeppnisráðs að ekki verði um málið fjallað, eins og það er fram sett, án þess að lagt verði mat á þau ákvæði í lögum um stjórn fiskveiða sem hafa óbein áhrif á fiskvinnsluna.“ Jafnframt séu þó í álitinu látin falla viðurkenningarorð í þá átt að útgerðarfyrirtæki njóti aðstöðumunar um hráefnisöflun til fiskvinnslu gagnvart öðrum fyrirtækjum sem starfræki fiskvinnslu, sbr. skýrslu samkeppnisyfirvalda 1996 á bls. 389-91.

Stefnandi telur að samkeppnisráði hafi borið að beita 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, en þar segi að þegar um sé að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfi að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar sé sam-

keppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem njóti einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem sé í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skuli þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi. Að mati stefnanda starfi útgerðarfyrirtæki, sem jafnframt starfræki fiskvinnslu, í skjóli slíks einkaleyfis eða verndar sem 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga geri ráð fyrir. Telur stefnandi að beiting þessa ákvæðis samkeppnislaga sé ein þeirra aðgerða sem samkeppnisráð geti gripið til samkvæmt 17. gr. laganna. Því sé ljóst að þetta úrræði falli innan kröfugerðar stefnanda.

Stefnandi hafnar því að skylt hafi verið að leita úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála samkvæmt 55. gr. samkeppnislaga áður en álit samkeppnisráðs var borið undir dómstóla. Einungis ákvarðanir samkeppnisráðs eða Samkeppnisstofnunar falli undir umrætt lagaákvæði en ekki álit.

Af hálfu stefnanda er á því byggt að álit samkeppnisráðs sé stjórnvalds-ákvörðun sem hafi réttaráhrif. Þess vegna verði málinu ekki vísað frá af þeim ástæðum að slíkt álit geti ekki haft áhrif að lögum.

Niðurstaða.

Eins og að framan er rakið birti samkeppnisráð álit sitt nr. 6/1996 hinn 31. maí 1996. Var athygli ráðherra vakin á álitinu, sem birt var í samræmi við d-lið 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga.

Krafa stefnda um frávísun málsins er studd þeim rökum að samkvæmt 55. gr. samkeppnislaga verði ákvörðun samkeppnisráðs eða Samkeppnisstofnunar ekki borin undir dómstóla fyrr en úrskurður áfrýjunarnefndar liggi fyrir. Álit samkeppnisráðs feli í sér ákvörðun um að grípa ekki til aðgerða samkvæmt heimildum 17. gr. samkeppnislaga. Verði ákvörðunin því ekki borin undir dómstóla þar sem stefnandi hafi ekki kært ákvörðunina til samkeppnisráðs.

Ekki verður á það fallist með stefnda að 55. gr. samkeppnislaga eigi hér við, enda verður ekki talið að framangreint álit samkeppnisráðs sé ákvörðun í skilningi samkeppnislaga. Álit samkeppnisráðs samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga þar sem ráðið lýsir skoðunum sínum um samkeppnisatriði er ekki bindandi að lögum með sama hætti og ákvörðun. Verður álit samkeppnisráðs því ekki borið undir úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála og brast því lagaskilyrði til þess að kæra hið umdeilda álit samkeppnisráðs til áfrýjunarnefndar. Af þessu leiðir að ekki er skilyrði að úrskurður áfrýjunarnefndar samkvæmt 55. gr. samkeppnislaga liggi fyrir til þess að stefnandi geti borið álit samkeppnisráðs undir dómstóla. Veldur þetta því ekki frávísun málsins.

Álit samkeppnisráðs í máli stefnanda lá fyrir 31. mars 1996, en stefna í máli þessu var birt 14. desember 1999. Var þá liðið hálft þriðja ár frá því að álitid var gefið. Samkvæmt 9. gr. samkeppnislaga er heimilt að kæra ákvarðanir sam-

keppnisráðs til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Kærufrestur til áfrýjunarnefndar er fjórar vikur og skal úrskurður áfrýjunarnefndar liggja fyrir innan sex vikna frá málskoti. Samkvæmt 56. gr. samkeppnislaga ber að höfða mál til ógildingar á úrskurði áfrýjunarnefndar innan 6 mánaða frá því aðilar fengu vitneskju um ákvörðun nefndarinnar. Að framan er rakið að álit samkeppnisráðs getur ekki talist ákvörðun í skilningi samkeppnislaga. Engu að síður er það mat dómsins að eðlisrök hnígi til þess að svipaður málshöfðunarfrestur verði látinn gilda um heimild aðila til þess að krefjast ógildingar á álit samkeppnisráðs og gilda þegar um úrskurð áfrýjunarnefndar er að ræða. Þegar það er virt hversu langur tími leið frá því að álit samkeppnisráðs lá fyrir og mál til ógildingar álitinu var höfðað verður að telja fyrir það girt að stefnandi geti nú höfðað málið.

Þegar af þessari ástæðu þykir rétt að fallast á kröfur stefnda og vísa málinu frá dómi.

Rétt þykir að málskostnaður á milli aðila falli niður.

Allan Vagn Magnússon héraðsdómari kveður upp úrskurðinn.

Ú r s k u r ð a r o r ð :

Máli þessu er vísað frá dómi.

Málskostnaður fellur niður.
