

Þriðjudaginn 22. september 1998.

Nr. 297/1998.

Samkeppnisráð

(Karl Axelsson hrl.)

gegn

Myllunni-Brauði hf.

(Ævar Guðmundsson hdl.)

Mjólkursamsölunni í Reykjavík

(Þórunn Guðmundsdóttir hrl.) og

áfrýjunarnefnd samkeppnismála

(Brynjar Níelsson hrl.)

Kærumál. Stjórnvöld. Samkeppni. Aðild. Frávísunarúrskurður staðfestur.

Dómur Hæstaréttar.

Mál þetta dæma hæstaréttardómararnir Markús Sigurbjörnsson, Arnljótur Björnsson og Gunnlaugur Claessen.

Sóknaraðili skaut málinu til Hæstaréttar með kæru 16. júlí 1998, sem barst réttinum ásamt kærumálgögnum 20. sama mánaðar. Kærður er úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júlí 1998, þar sem máli sóknaraðila á hendur 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 hinum kærða úrskurði verði hrundið og lagt fyrir héraðsdómara að taka málið til efnismeðferðar. Hann krefst jafnframt málskostnaðar í héraði og kærumálskostnaðar.

Varnaraðilarnir Myllan-Brauð hf. og Mjólkursamsalan í Reykjavík krefjast staðfestingar hins kærða úrskurðar og kærumálskostnaðar. Varnaraðilinn áfrýjunarnefnd samkeppnismála krefst þess, að úrskurður héraðsdóms verði staðfestur.

Í úrskurði héraðsdóms er greint frá ákvörðun sóknaraðila 20. febrúar 1998 um að ógilda kaupsamning varnaraðilanna Myllunnar-Brauðs hf. og Mjólkursamsölunnar í Reykjavík frá 19. desember 1997. Þeirri ákvörðun sóknaraðila var hrundið með úrskurði æðra stjórnvalds, áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Til grundvallar þeirri niðurstöðu var lagt, að sóknaraðili hefði ekki gætt lögmælt frests til að hafa afskipti af lögskiptum nefndra varnaraðila með

þeim hætti, sem hann gerði. Gátu þá aðrar ástæður, sem fram var teft til stuðnings lögmæti íhlutunar sóknaraðila, engu skipt um úrslit málsins á kærustigi.

Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 má skjóta ákvörðunum sóknaraðila til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Úrskurðir hennar eru endanlegir innan stjórnssýslunnar og verða ekki bornir undir enn æðra stjórnvald. Aðili getur hins vegar höfðað mál fyrir dómstólum samkvæmt 56. gr. laganna til að fá úrskurð nefndarinnar felldan úr gildi. Hvorki í lögnum sjálfum né í lögskýringargögnum með þeim er að finna nánari skýringu á því, hver geti verið aðili að slíkri málshöfðun fyrir dómstólum.

Í máli þessu liggur fyrir gagnstæð niðurstaða tveggja stjórnvalda á vegum ríkisins, sem bæði starfa að samkeppnismálum á lægra og æðra stigi. Samkvæmt meginreglu stjórnssýsluréttar er úrlausn æðra stjórnvalds um skýringu á lögum bindandi við þessar aðstæður fyrir lægra stjórnvald, og myndi hið síðarnefnda ekki geta skotið henni til enn æðra stjórnvalds, jafnvel þótt slíkri lagaheimild væri almennt til að dreifa. Í þeirri aðstöðu ber lægra settu stjórnvaldi að hlíta niðurstöðu æðra stjórnvalds, sem endurskoðað hefur ákvörðun hins lægra setta á grundvelli kæru frá aðila, sem á lögvarinna hagsmuna að gæta. Getur hið lægra setta stjórnvald því aðeins hlutast til um að fá úrskurðinum hnekkt, að til sé ótvíræð lagaheimild fyrir það til að skjóta deiluefninu til dómstóla. Verður ekki fallist á, að slík heimild felist í 56. gr. laga nr. 8/1993, og af hálfu sóknaraðila hefur ekki verið bent á önnur lagaákvæði, sem geti falið í sér þá heimild. Að þessu virtu verður niðurstaða úrskurðar héraðsdóms staðfest um annað en málskostnað.

Sóknaraðila verður gert að greiða málskostnað í héraði og kærumálskostnað, sem ákveðinn er í einu lagi, eins og í dómsorði segir.

D ó m s o r ð:

Úrskurður héraðsdóms er staðfestur um annað en málskostnað.

Sóknaraðili, Samkeppnisráð, greiði hvorum varnaraðila, Myllunni-Brauði hf. og Mjólkursamsölunni í Reykjavík, sam-

tals 150.000 krónur í málskostnað í héraði og kærumálskostnað.

Úrskurður Héraðsdóms Reykjavíkur 3. júlí 1998.

Málið er höfðað með stefnu, sem árituð er um birtingu og birt 25. maí sl. Stefndi er Samkeppnisráð, kt. 680269-5569, Laugavegi 118, Reykjavík. Stefndu eru Myllan-Brauð hf., kt. 460963-0289, Skeifunni 19, Reykjavík, Mjólkursamsalan í Reykjavík, kt. 470269-3679, Bitruhálsi 1, Reykjavík, og áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Dómkröfur stefnanda á hendur stefndu Myllunni-Brauði hf. og Mjólkursamsölunni í Reykjavík eru, að ógiltur verði úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála frá 28. apríl 1998 í málinu nr. 6/1998: Mjólkursamsalan í Reykjavík og Myllan-Brauð hf. gegn Samkeppnisráði.

Á hendur áfrýjunarnefnd samkeppnismála er gerð sú dómkrafa, að lagt verði fyrir nefndina að taka framangreint mál fyrir að nýju til afgreiðslu á grundvelli annarra málsástæðna stefndu Mjólkursamsölunnar í Reykjavík og Myllunnar-Brauðs hf. en þeirrar, að frestur Samkeppnisráðs samkvæmt 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga til að ógilda yfirtöku Myllunnar-Brauðs hf. á Samsölubakaríi hf. hafi verið liðinn, þegar stefndi tók ákvörðun í málinu nr. 5/1998 20. febrúar sl. Jafnframt er þess krafist, að stefndu Mjólkursamsalan í Reykjavík og Myllan-Brauð hf. verði bundnar af dómi um þetta.

Pá er þess krafist, að stefndu Myllan-Brauð hf. og Mjólkursamsalan í Reykjavík greiði stefnanda málskostnað.

Stefndu krefjast aðallega frávísunar, og auk þess krefjast stefndu Mjólkursamsalan í Reykjavík og Myllan-Brauð hf. málskostnaðar úr hendi stefnanda.

Málið var flutt um frávísunarkröfuna 25. júní sl. og tekið til úrskurðar.

Málavextir.

Stefndi lýsir málavöxtum svo, að með kaupsamningi 19. desember 1997 hafi stefnda Mjólkursamsalan selt stefndu Myllunni-Brauði hf. öll hlutabréf í Samsölubakaríi hf. Með bréfi 22. desember sama ár hafi stefnanda borist gögn um hlutafjárkaupin. Með bréfum til stefndu Myllunnar-Brauðs hf. og Mjólkursamsölunnar auk Samsölubakarís hf. 23. desember sl. hóf stefndi athugun á yfirtökunni á grundvelli 18. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993 og óskaði eftir frekari gögnum. Svör stefndu og Samsölubakarís hf. bárust með bréfum 9. og 10. janúar sl., og með bréfi 28. janúar óskaði stefndi eftir frekari gögnum, sem bárust 2. febrúar. Með bréfi 5. febrúar sl. var stefndu Myllunni-Brauði hf. og Mjólkursamsölunni kynnt bráðabirgðaathugun

stefnanda á yfirtökunni og þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum. Athugasemdir stefndu Myllunnar-Brauðs hf. bárust 13. febrúar, en engar athugasemdir bárust frá stefndu Mjólkursamsölunni. Á fundi stefnanda 20. febrúar, sem hófst kl. 15.15 síðdegis, var svo ákvörðun tekin með heimild í 18. gr. samkeppnislaga um að ógilda yfirtöku stefndu Myllunnar-Brauðs hf. á Samsölubakaríi hf.

Með bréfi til stefnanda 5. mars sl. óskaði lögmaður stefndu Myllunnar-Brauðs hf. eftir því, að stefnandi endurupptæki ákvörðun sína frá 20. febrúar, og jafnframt, að hann afturkallaði þá ákvörðun að ógilda yfirtökuna. Þessari kröfu hafnaði stefnandi á fundi sínum 11. mars sl., og 20. mars kærðu stefndu Mjólkursamsalan og Myllan-Brauð hf. þessa ákvörðun stefnanda til stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Aðilar skiluðu greinargerðum til stefndu áfrýjunarnefndar, og var málið flutt skriflega. Með úrskurði stefndu nr. 6/1998 28. apríl sl. var ákvörðun stefnanda frá 20. febrúar sl. felld úr gildi. Byggðist sú niðurstaða stefndu á því, að tímafrestur 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hefði verið liðinn. Hann hefði byrjað að líða 19. desember sl., þegar samkeppnisyfirvöldum hefði vegna fréttaflutnings mátt vera ljóst um yfirtökuna, og hefði fresturinn síðan verið úti í dagslok 18. febrúar sl.

Stefndu lýsa málavöxtum á þá lund, að í nóvember sl. hafi hafist viðræður á milli stefndu Myllunnar-Brauðs hf. og Mjólkursamsölunnar í Reykjavík um samstarf. Í byrjun desember hafi þessar viðræður hins vegar þróast í þá átt, að stefnda Mjólkursamsalan vildi selja Samsölubakarí hf., og varð það úr, að stefnda Myllan-Brauð hf. keypti Samsölubakarí hf. Er þetta lá fyrir, átti framkvæmdastjóri stefndu Myllunnar-Brauðs hf. fund með stefnanda 8. desember sl. og kynnti kaupin og viðræður aðila. Síðar í vikunni fór stjórnarformaður Samsölubakarís hf. á fund stefnanda og gerði hið sama. Stefnda Myllan-Brauð hf. kynnti stefnanda 15. desember sl., að af kaupunum yrði. Á milli 15. og 19. desember sl. áttu stefndu Myllan-Brauð hf. og forsvarsmenn Mjólkursamsölunnar í Reykjavík símtöl við stefnanda til að fá upplýsingar um, hvaða gögn hann vildi fá vegna kaupanna. Vegna þeirra viðræðna lá fyrir við undirritun kaupsamnings listi yfir slík gögn, og voru þau boðsend stefnanda 22. desember. Fyrir undirritun samnings benti stefnandi á þann möguleika að fá óformlegt álit sitt, áður en til kaupa kæmi, sbr. 18. gr. samkeppnislaga, og að kaupin biðu á meðan. Vegna hagsmuna stefndu Mjólkursamsölunnar í Reykjavík og stöðu Samsölubakarís hf. var ekki unnt að láta kaupin bíða í þær sex vikur, sem það gæti tekið stefnanda að láta uppi álit. Var augljóst, að stefnandi gat ekki látið í té álit nema með því að fara áður í gagnaöflun og fjölmiðlar kæmust þannig á snoðir um kaupin.

Kaupin voru aðalfrétt Stöðvar 2 19. desember sl. og þeim gerð skil í öðrum ljósvakamiðlum sama dag. Daginn eftir birtust viðtöl við stefnanda, þar sem hann staðfesti, að sér væri málið fyrir fram kunnugt og hann hefði þegar haft afskipti af því og fengi gögn um málið eftir helgina. Í framhaldinu aflaði stefnda Myllan-Brauð hf. hlutafjár og seldi húseign og greiddi seljanda. Kaupverð að öðru leyti og yfirtöku skulda átti að fjármagna með frekari aukningu hlutafjár og hagræðingu. Vegna aðgerða stefnanda var aukning hlutafjár óframkvæmanleg, og hagræðing skilaði sér mun síðar. Aðilar málsins unnu fyrir stefnanda, eins og óskað var eftir, að öflun gagna og upplýsinga innan fresta, sem stefnandi ákvað. Í öllu var farið að tilmælum um, hverra gagna var aflað, og í engu reynt að tefja málið eða leggja fram önnur eða frekari gögn. Stefnda Myllan-Brauð hf. reyndi að flýta afgreiðslu stefnanda og fá hana sem fyrst. Á sama tíma krafðist stefnda Myllan-Brauð hf. iðulega, en árangurslaust, aðgangs að gögnum og upplýsingum, sem stefnandi sagðist afla annars staðar frá. Frestur stefnanda til ákvörðunar samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga rann út í síðasta lagi 18. febrúar sl. Ákvörðun stefnanda barst ekki þá né 19. eða 20. febrúar. Loks boðaði stefnandi til fundar 21. febrúar sl. kl. 16.00 og sagðist þá tilkynna afgreiðslu sína. Stefndi frestaði þeim fundi á þeirri forsendu, að niðurstaðan væri ekki tilbúin. Ákvörðun stefnanda var svo birt síðar sama dag.

Stefndu Mjólkursamsalan í Reykjavík og áfrýjunarnefnd samkeppnismála taka undir þessa málavaxtalýsingu stefndu Myllunnar-Brauðs hf.

Málavextir og lagarök.

Málsástæður og lagarök stefnanda eru þessi: Niðurstaða stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála í málinu nr. 6/1998 um að fella úr gildi ákvörðun Samkeppnisráðs nr. 5/1998 var reist þegar á þeirri formsástæðu, að tímafrestur stefnanda til ógildingar samkvæmt 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hefði verið liðinn, þegar umrædd ákvörðun var tekin 20. febrúar sl. Við málsmeðferð fyrir áfrýjunarnefnd byggðu stefndu Mjólkursamsalan og Myllan-Brauð hf. hins vegar á fjölmörgum öðrum málsástæðum, bæði formlegum og efnislegum, sem eðli málsins samkvæmt varð því ekki tekin afstaða til. Málsókn stefnanda miðar að því einu að fá þá forsendu stefndu áfrýjunarnefndar fellda úr gildi, að tímafrestur 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hafi verið fallinn niður. Telur stefnandi, að sú niðurstaða sé efnislega röng og leiði þess utan til óviðunandi réttaróvissu og erfiðleika við það eftirlitsstarf, sem samkeppnisfyrirvöldum er ætlað að inna af hendi. Því er kröfugerð þannig háttað, að gerð er krafa um ógildingu umrædds úrskurðar. Jafnframt miðast dómkröfur við, að málið sæti að nýju meðferð hjá

stefndu áfrýjunarnefnd á grundvelli fyrirbyggjandi krafna stefndu Mjólkursamsölunnar og Myllunnar-Brauðs hf. um, að ákvörðun stefnanda nr. 5/1998 frá 20. febrúar sl. verði felld úr gildi og þá á grundvelli annarra málsástæðna en þeirrar, að tímafrestur til ógildingar hafi verið úti. Óhjákvæmilegt er því að beina kröfu um ógildingu að stefndu Mjólkursamsölunni og Myllunni-Brauði hf., en jafnframt beinast dómkröfur að stefndu áfrýjunarnefnd samkeppnismála, þannig, að lagt verði fyrir nefndina að taka málið fyrir að nýju á grundvelli annarra málsástæðna og að kærendur verði bundnir af dómi þar um.

Þá telur stefnandi, að sú kröfugerð fái fyllilega staðist, að úrskurður stefndu áfrýjunarnefndar verði ógiltur, en jafnframt lagt fyrir nefndina að kveða upp nýjan úrskurð í málinu á grundvelli annarra og óafgreiddra málsástæðna aðila. Er þar með tryggt, að hið sérfróða stjórnvald, stefnda áfrýjunarnefnd, fái fjallað um og lagt mat á þau efnislegu atriði, sem samkeppnislög standa til, en það mat fer þá ekki eingöngu fram fyrir almennum dómstólum, svo sem verða myndi, ef krafist væri fyrirvaralausrar ógildingar hins umþrætta úrskurðar.

Stefnandi heldur því aðallega fram, að skilja beri frestsákvæði 18. gr. samkeppnislaga svo, að frestur samkvæmt því byrji að líða, þegar gögn, er gera skulu samkeppnisyfirvöldum kleift að leggja mat á samkeppnisleg áhrif samruna, berast frá aðilum málsins. Í þessu máli bárust slík gögn frá stefndu fyrst 10. janúar sl., u. þ. b. þremur vikum eftir, að stefndu gerðu samning um yfirtökuna. Var stefndu Mjólkursamsölunni og Myllunni-Brauði hf. gerð grein fyrir þessum skilningi stefnanda í bréfum til þeirra 23. desember sl., og gerðu þær ekki athugasemdir við hana. Af hálfu stefnanda er við það miðað, að frestur samkvæmt 18. gr. samkeppnislaga hafi byrjað að líða 10. janúar sl. og að ákvörðun stefnanda, sem tekin var 20. febrúar sl., hafi því verið tekin innan lögmælt frests. Stefnandi bendir á, að ef ekki verði miðað við framangreint tímamark og niðurstaða stefndu áfrýjunarnefndar fái staðist, sé ljóst, að framkvæmd ákvæðisins verði miklum erfiðleikum háð. Þannig gætu aðilar dregið að afhenda gögn fram yfir frest með þeim afleiðingum, að samkeppnisyfirvöld hefðu ekki aðstöðu til að meta samkeppnisleg áhrif samruna, þegar sá tími væri kominn. Við þær aðstæður gæti stefnandi séð sig knúinn til að ógilda samrunann til vonar og vara og láta réttmæti þess ráðast af fram lögðum gögnum fyrir áfrýjunarnefnd. Að mati stefnanda hefur það samkvæmt framansögðu ekki getað verið tilgangur löggjafans að gera samkeppnisyfirvöldum að taka afstöðu til samruna á tveimur mánuðum, óháð öllum öðrum aðstæðum. Hvað sem öðru líður, telur stefnandi, að fyrirtækið hafi mikla hagsmuni af því, að ákvarðanir

hans í samrunamálum séu vel grundaðar og í þeim sé tekið tillit til allra sjónarmiða. Slíkt er ógerlegt, ef niðurstaða áfrýjunarnefndar verður lögð til grundvallar.

Verði ekki fallist á framangreinda túlkun stefnanda, er byggt á því, að frestur samkvæmt 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hafi ekki byrjað að líða, fyrr en samkeppnisyfirvöldum hafi borist formleg tilkynning frá aðilum um samrunann. Stefnu sendu Samkeppnisstofnun formlega tilkynningu 22. desember sl. Að mati stefnanda er fráleitt að telja, að frestur samkvæmt 18. gr. laganna byrji að líða við það, að starfsmaður Samkeppnisstofnunar heyri ef til vill fréttir í útvarpi. Með þeim hætti væri uppi fullkomin óvissa um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda í samrunamálum með tilheyrandi erfiðleikum fyrir fyrirtæki og atvinnulífið í heild.

Þá bendir stefnandi á, að jafnvel þótt túlkun á fyrrnefndu orðalagi 2. mgr. 18. gr., þ. e. „er kunnugt um“, sé lögð til grundvallar, sé eftir sem áður ljóst, að frestur samkvæmt ákvæðinu var ekki liðinn, þegar ákvörðun stefnanda var tekin. Skilja ber framangreint orðalag svo, að upphafsdagur frests sé, þegar samkeppnisyfirvöldum er sannanlega kunnugt um yfirtöku. Það var 20. desember sl., þegar fréttaviðtal birtist við starfsmann Samkeppnisstofnunar. Þá ber samkvæmt 8. gr. stjórnssýslulaga nr. 37/1993 að reikna frestinn frá 21. desember, og hann rann þá út 21. febrúar sl. Er þeirri niðurstöðu stefndu áfrýjunarnefndar, að 8. gr. stjórnssýslulaga eigi ekki við um beitingu frestsins, sérstaklega mótmælt. Ákvörðun stefnanda var tekin á fundi hans 20. febrúar sl. og birt formlega daginn eftir, innan lögboðins frests. Samkvæmt skýrum fyrirmælum 18. gr. samkeppnislaga er það taka ákvörðunar, en ekki birting hennar, sem ræður réttaráhrifum frests ákvæðisins. Þegar fundi stefnanda lauk 20. desember sl., var eftir að ganga frá endanlegri útgáfu ákvörðunarinnar, leiðréttá villur, fjölfalda ákvörðunina, útbúa birtingarvottorð og fleira, sem Samkeppnisstofnun sér jafnan um að lokinni töku ákvörðunar á ráðsfundi. Stefnandi telur engan vafa leika á því, að birting stjórnvaldsákvörðunar sólarhring eftir töku hennar sé í fullu samræmi við góða stjórnssýsluhætti.

Verði hins vegar fallist á þann skilning stefndu áfrýjunarnefndar, að samkeppnisyfirvöldum hefði mátt vera kunnugt um yfirtöku, þegar fyrstu fréttir bárust henni, óháð því, hvort sannað sé, að starfsmenn Samkeppnisstofnunar hafi heyrt fréttir, er upphafsdagur frests 19. desember sl. Þá ber samkvæmt 8. gr. stjórnssýslulaga að reikna frestinn frá 20. desember, og hann rann þá út 20. febrúar sl. Ákvörðun stefnanda var samkvæmt þessu tekin innan frestsins.

Ef talið yrði þrátt fyrir skýrt orðalag 18. gr. samkeppnislaga, að miða beri

við birtingu ákvörðunarinnar, bendir stefnandi á, að lögmanni stefndu Myllunnar-Brauðs hf. var tilkynnt símleiðis um niðurstöðu málsins þegar að loknum fundi stefnanda 20. febrúar sl. Er því enn ljóst, að umrædd ákvörðun var tekin og birt innan hins lögboðna frests.

Verði hins vegar talið, að stefnandi hafi tekið ákvörðun sína í þessu máli, eftir að lögboðnum fresti samkvæmt 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga lauk, er því fram haldið af hans hálfu, að slíkt varði ekki gildi ákvörðunar. Úrskurður stefndu áfrýjunarnefndar um, að ákvörðun stefnanda sé ógild, er hvorki studd ákvæðum samkeppnislaga, annarra laga né almennum reglum stjórnsýsluréttar.

Stefnda Myllan-Brauð hf. reisir frávísunarkröfu sína á því, að stefnandi hafi hvorki aðild að málinu né forræði í því. Með því að ákvörðun stefnanda var kærð til stefndu áfrýjunarnefndar, færðist ákvörðunar- og forræðisvald stjórnvalds samkeppnismála frá stefnanda til stefndu áfrýjunarnefndar, sbr. 5. tl. 17. gr. og 1. tl. 22. gr. i. f. laga um meðferð einkamála nr. 91/1991. Úrskurður stefndu áfrýjunarnefndar er endanleg úrlausn og ráðstöfun á sakarefni af hálfu stjórnvalds. Stjórnvald getur ekki vísað eigin úrskurði til meðferðar dómstóla. Stefnandi er ekki hæfur að lögum til að ráðstafa sakarefninu, sbr. 1. tl. 17. gr. einkamálalaga. Eins og málið ber fyrir dómstóla, er það að lögum og landsrétti undanskilið valdi þeirra samkvæmt 24. gr. einkamálalaga og 9., 55. og 56. gr. samkeppnislaga.

Stefnda áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefur ekki aðildarhæfi, og máli gegn henni ber að vísa frá dómi sem og kröfum, er beinast að henni. Af því leiðir, að ekki er unnt að ógilda úrskurð, sem aðrar stefndu kváðu ekki upp. Krafa um endurupptöku beinist ekki að stefndu Myllunni-Brauði hf. og fellur úr málinu. 55. gr. samkeppnislaga heimilar ekki málshöfðun, fyrr en úrskurður nefndarinnar liggur fyrir um allar málsástæður kæranda. Dómstólar eru því ekki bærir um að fjalla um aðrar málsástæður né til að ógilda úrskurð að svo komnu máli. Verði úrskurður ógiltur, felst í því staðfesting á ákvörðun stefnanda, þar sem ákvörðunin öðlast gildi að nýju. Dómstólar eru ekki bærir um að staðfesta með þeim hætti ákvörðun stefnanda, án þess að stefnda Myllan-Brauð hf. fái fyrst afgreiddar allar sínar málsástæður.

Meðal annars á framangreindu byggist regla 56. gr. samkeppnislaga um að heimila stefnanda ekki að bera úrskurð stefndu áfrýjunarnefndar undir dómstóla. Stefnandi hefur ekki heldur lögvarða hagsmuni, sbr. 25. gr. einkamálalaga. Stefnandi hefur sjálfur skilgreint, hverjir séu hagsmunaaðilar, í ákvörðun sinni, og er stefnandi ekki einn þeirra. Ekkert annað leiðir til, að stefnandi geti verið hagsmunaaðili, átt hagsmuni af niðurstöðu máls

eða orðið aðili af öðrum ástæðum. Eðli máls samkvæmt og samkvæmt samkeppnislögum hefur stefnandi ekki aðildarhæfi.

Í samkeppnislögum og í stjórnsýslurétti er stjórnvald, sem tók kærða ákvörðun, ekki skilgreint sem aðili. Þegar um stjórnsýslukæru er að ræða, telst lægra sett stjórnvald, sem tók kærða ákvörðun, ekki aðili kærumáls. Þótt ákvörðun lægra setts stjórnvalds sé úr gildi felld eða breytt af æðra stjórnvaldi, getur lægra sett stjórnvald almennt ekki skotið henni til enn æðra stjórnvalds, þótt slíkt stjórnvald væri til. Undantekning er frá þessu í einstökum lögum, en henni er ekki til að dreifa í samkeppnislögum. Stefnandi hefði því ekki aðild til að kæra ákvörðun stefndu áfrýjunarnefndar, ef til væri æðra stjórnvald, og því síður hefur stefnandi aðild eða hæfi til að höfða dómsmál vegna úrskurðar stefnda. Þótt stefnandi eðli máls samkvæmt geti varið ákvörðun sína fyrir æðra stjórnvaldi eða dómstóli, breytir það engu um, að stefnandi hefur ekki hæfi til málshöfðunar. Önnur niðurstaða leiddi til þess, að lagaákvæði um stefndu áfrýjunarnefnd væru haldlaus og tefðu skjóta lausn samkeppnismála andstætt boðuðu markmiði laga. Það er slíkur grundvallarmunur á meðferð máls og umfjöllun um málsástæður eftir því, hvort aðili höfðar mál eða stefnandi, að það eitt girðir fyrir, að stefnandi geti borið málið undir dómstóla og haft aðildarhæfi sem stefnandi máls.

Stefnda Mjólkursamsalan í Reykjavík reisir frávisunarkröfu sína í fyrsta lagi á því, að dómkröfur stefnanda séu vanreifaðar. Kröfugerð stefnanda eigi að meginstefnu til að vera svo ákveðin og ljós, að hana megi taka upp óbreytta sem ályktarorð í dómsniðurstöðu í máli, ef efnisleg skilyrði eru á annað borð fyrir málalokum. Dómsúrlausn þarf að vera svo ákveðin, að hún leiði til endanlegrar niðurstöðu um sakarefnið, sbr. 4. mgr. 114. gr. einkamálalaga. Stefnda heldur því fram, að kröfugerð stefnanda í máli þessu sé þannig úr garði gerð, að dómur verði ekki á hana lagður.

Í fyrsta lagi krefjist stefnandi þess, að úrskurður stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 6/1998 frá 28. apríl sl. verði ógiltur. Þessi krafa beinist að stefndu Mjólkursamsölunni og Myllunni-Brauði hf. Verði fallist á þessa kröfu stefnanda, verður réttarástandið eins og það var 21. febrúar sl., þ. e., þegar ákvörðun stefnanda hafði verið kveðin upp og birt stefndu Mjólkursamsölunni og Myllunni-Brauði hf. Ákvörðun stefnanda stendur því óbreytt. Samkvæmt 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga hafa aðilar fjórar vikur til að kæra ákvarðanir stefnanda til stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Þessi fjögurra vikna frestur er fortakslauss. Verði fyrsta dómkrafa stefnanda tekin til greina, munu stefndu Mjólkursamsalan og Myllan-Brauð hf. ekki geta kært ákvörðun stefnanda í málinu til stefndu áfrýjunar-

nefndar samkeppnismála, vegna þess að allir frestir eru liðnir. Dómstóll getur ekki í úrlausn sinni ákveðið að „lífga við“ fjögurra vikna frestinn, sem löggjafinn ákvað í 1. mgr. 9. gr. samkeppnislaga. Ef fallist er á þessa kröfu stefnanda, væru stefndu Mjólkursamsalan og Myllan-Brauð hf. svipt heimildinni til að fá endurskoðun stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála á ákvörðun stefnanda. Slíkt er andstætt öllum grundvallarreglum stjórnsýslunnar, og þegar af þeirri ástæðu er ekki unnt að fallast á þessa dómkröfu stefnanda.

Um aðra dómkröfu stefnanda, sem lýtur að því, að stefnda áfrýjunarnefnd samkeppnismála taki framangreint mál fyrir að nýju til afgreiðslu, á grundvelli annarra málsástæðna en þeirrar, sem leiddi til ógildingar ákvörðunar á sínum tíma, þá kveður stefndi þessa kröfu ekki ganga upp með fyrrgreindri kröfu. Ef fallist er á fyrrgreindu kröfuna, getur stefndi áfrýjunarnefnd ekki tekið málið fyrir að nýju. Það er búið að ógilda ákvörðun hennar. Eina leiðin til að koma málinu aftur fyrir stefndu áfrýjunarnefnd samkeppnismála er, að aðilar málsins, Myllan-Brauð hf. og Mjólkursamsalan, kæri málið þangað, en það geta stefndu ekki, vegna þess að kærufresturinn er liðinn, svo sem áður sagði.

Ef fallist yrði á þá dómkröfu stefnanda, að stefnda áfrýjunarnefnd tæki málið fyrir að nýju, myndi stefnda úrskurða málið aftur. Stefndu Myllan-Brauð hf. og Mjólkursamsalan studdu kröfur sínar fyrir stefndu u. þ. b. tíu málsástæðum. Stefnda ógilti ákvörðun stefnanda á grundvelli einnar málsástæðu. Það var því nauðsynlegt fyrir stefndu að fjalla um aðrar málsástæður. Við meðferð málsins gætu lyktir þess orðið þær, að stefnda ógilti ákvörðunina á grundvelli einhvers annars. Ef léð yrði máls á þessari dómkröfu stefnanda, getur stefnandi aftur höfðað mál og krafist þess, að stefnda áfrýjunarnefnd úrskurðaði málið á grundvelli einhvernar alls annarrar málsástæðu. Eins og kröfugerð stefnanda er úr garði gerð, má búast við, að dómstólar þurfi að fjalla um málið allt að tíu sinnum eða þar til stefnda áfrýjunarnefnd úrskurðar málið á grundvelli málsástæðu, sem er þóknanleg stefnanda. Stefnda áfrýjunarnefnd hefur komist að niðurstöðu, það er úrskurðarorðið, sem gildir. Stefnandi er í raun að óska eftir dómi, sem breyti forsendum úrskurðarorðs stefndu áfrýjunarnefndar, og er slík krafa ekki dómtæk. Hún fullnægir ekki skilyrðum d-liðar 1. mgr. 80. gr. einkamálagala, og því ber að vísa málinu frá.

Í öðru lagi reisir stefnda frávisunarkröfu sína á því, að stefnandi hafi ekki lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins. Úrskurður stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála um ógildingu ákvörðunar stefnanda er reist á því, að tímafrestur samkvæmt 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga hafi verið útrunninn, þeg-

ar stefnandi kvað upp úrskurð sinn. Orðalag þessa ákvæðis er alveg skýrt; fresturinn byrjar að líða frá því tímamarki, sem samkeppnisyfirvöldum var kunnugt um yfirtökuna. Þetta orðalag felur ekki í sér réttaróvissu. Stefnandi hefur ekki mótmælt því, að samkeppnisyfirvöldum hafi verið kunnugt um yfirtökuna að kvöldi 19. desember sl. Sú skoðun samkeppnisyfirvalda, að telja eigi frestinn, frá því að þeim barst formleg tilkynning, á sér enga lagaheimild. Hafi verið réttaróvissa hjá samkeppnisyfirvöldum, hafi þau skilið skýran texta laganna, hefur þeirri réttaróvissu verið eytt með úrskurði stefndu áfrýjunarnefndar. Úrskurðurinn hefur ekki leitt til réttaróvissu. Stefnandi hefur því enga lögvarða hagsmuni af þessu máli, sbr. 25. gr. laga um meðferð einkamála, og ber því að vísa því frá dómi.

Í þriðja lagi styður stefnda frávísunarkröfuna því, að sakarefnið fullnægi ekki skilyrðum 1. mgr. 24. gr. einkamálalaga. Í þeirri reglu felst, að skoða verður, hvort mál varði atriði, sem sé svo andstætt réttarreglum, að dómstólar taki ekki afstöðu til þess. Fullnægi sakarefni ekki þessum skilyrðum, ber að vísa málinu frá dómi. Lögjafinn hafi sett stefnanda tveggja mánaða frest til að taka afstöðu til þess, hvort yfirtaka fyrirtækis væri andstæð samkeppnislögum. Frestur þessi hafi í upphaflega frumvarpinu verið þrír mánuðir, en verið stytur í meðförum Alþingis vegna þess, hversu mikilvægt það er fyrir viðskiptalífið í landinu, að niðurstaða liggi fyrir sem allra fyrst. Stefnda Myllan-Brauð hf. keypti Samsölubakarí hf. 19. desember sl., og eru síðan liðnir tæpir sex mánuðir. Verði fallist á kröfu stefnanda um endurupptöku málsins, er það andstætt ofangreindu markmiði frestsins í 2. mgr. 18. gr. samkeppnislaga. Ógildingin yrði að standa vegna þess, að ógilding á yfirtökunni nú væri andstæð því markmiði. Dómkrafan er því andstæð réttarreglum, og því ber að vísa henni frá dómi.

Stefnda áfrýjunarnefnd samkeppnismála reisir frávísunarkröfu sína aðallega á því, að stefnandi geti ekki verið aðili í skilningi samkeppnislaga og hafi ekki málshöfðunarheimild. Stefnandi sé í skilningi samkeppnislaga lægra sett stjórnvald, sem sé bundið af úrskurði stefndu, sem sé æðra stjórnvald. Hafi stefnandi átt að hafa málsóknarheimild, hefði þurft að tiltaka það með skýrum hætti í lögnum sjálfum, þar sem um væri að ræða frávik frá meginreglum stjórnsýsluréttar.

Verði ekki fallist á þetta, styður stefnda frávísunarkröfu sína því, að ekki sé þörf eða nauðsyn á aðild sinni að málinu. Stefnda, sem sé úrskurðarnefnd á málskotsstigi innan stjórnsýslunnar, hafi enga lögvarða hagsmuni af úrlausn málsins, sem leitt gæti til aðildar að því. Jafnframt telur stefnda, að engin réttarnauðsyn sé til þess, að hún láti til sín taka í dómsmáli, sem höfðað sé til ógildingar á úrskurði hennar. Lögbundið hlutverk hennar sé

að úrskurða lagaatriði, sem aðilar deila um. Því lítur stefnda svo á, að krafa stefnanda á hendur sér sé óþörf.

Niðurstaða.

Stefnandi starfar samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993, og eru þar ákvæði um starfssvið hans. Samkvæmt 9. gr. laganna sæta ákvarðanir stefnanda kæru til stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála, og samkvæmt 55. gr. laganna verða ákvarðanir stefnanda ekki bornar undir dómstóla, fyrr en úrskurður stefndu liggur fyrir.

Í 56. gr. samkeppnislaga segir, að vilji aðili ekki una úrskurði stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála, geti hann höfðað mál fyrir dómstólum til ógildingar hans. Ákvæði samkeppnislaga verða ekki skilin öðruvísi en svo, að aðili í nefndri lagagrein sé sá, sem hafi átt aðild að meðferð máls hjá stefnanda og síðan kært niðurstöðu hans til áfrýjunarnefndarinnar. Í lögum er orðið fyrirtæki notað og það skilgreint þannig í 4. gr., að um sé að ræða einstakling, félag, opinberan aðila og aðra, sem stundi atvinnurekstur.

Samkvæmt framansögðu er ljóst, að samkeppnislög gera ráð fyrir, að hlutverki stefnanda ljúki, þá er hann hefur tekið ákvörðun um tiltekið mál-efni. Þeirri ákvörðun verður skotið til stefndu áfrýjunarnefndar samkeppnismála, og verður stefnandi að hlíta úrskurði stefndu á sama hátt og önnur lægra sett stjórnvöld verða að hlíta ákvörðunum æðra settra stjórnvalda. Hvergi í samkeppnislögum er heimild handa stefnanda til að vera aðili máls með þeim hætti, sem hér um ræðir, enda hefur hann ekki lögvarða hagsmuni af því að fá úrskurð stefndu felldan úr gildi, heldur ber honum að hlíta honum í samskiptum sínum við stefndu Mylluna-Brauð hf. og Mjólkursamsöluna í Reykjavík. Þegar af þessari ástæðu er málinu vísað frá dómi, og skal stefnandi greiða stefndu Myllunni-Brauði hf. og Mjólkursamsölunni í Reykjavík, hvorri um sig, 200.000 krónur í málskostnað.

Arngrímur Ísberg héraðsdómari kvað upp úrskurðinn.

Ú r s k u r ð a r o r ð:

Málinu er vísað frá dómi, og skal stefnandi, Samkeppnisráð, greiða stefndu Myllunni-Brauði hf. og Mjólkursamsölunni í Reykjavík, hvorri um sig, 200.000 krónur í málskostnað.