

## EFNISYFIRLIT

1. Aðildarhugtakið .....	2
1.1. Hugtakið innan stjórnýslunnar .....	2
1.2. Hugtakið í víðari skilningi .....	3
2. Samkeppnisréttur á Íslandi .....	4
2.1. Ágrip á sögu .....	4
2.2. Ný samkeppnislög nr. 44/2005 .....	5
3. Aðildarhugtak samkeppnisréttar .....	6
4. Beiting hugtaksins innan stjórnýslunnar .....	9
4.1. Almenn notkun .....	9
4.2. Úrskurðir samkeppnisráðs .....	9
4.3. Ákvarðanir Samkeppniseftirlits .....	9
4.4. Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála .....	11
4.5. Aðrir úrskurðir innan stjórnýslunnar .....	14
5. Viðhorf dómstóla .....	15
5.1. Mat dómstóla á aðild .....	15
5.2. <i>Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)</i> .....	17
5.2.1. Forsaga .....	17
5.2.2. Efni Hæstaréttardómsins .....	19
5.2.3. Réttaráhrif .....	21
6. Val á skýringarviðhorfi .....	22
6.1. Markmiðsskýring .....	22
6.2. Samspil sjónarmiða .....	23
7. Stefnur og straumar .....	24
7.1. Samkeppnisyfirvöld .....	24
7.2. Fjarskiptayfirvöld .....	24
7.3. Aðrar stofnanir stjórnýslunnar .....	25
7.4. Dómaframkvæmd .....	25
7.5. Horft fram á veginn .....	26
Heimildaskrá .....	29

# 1. Aðildarhugtakið

## 1.1. Hugtakið innan stjórnýslunnar

Margar ákvarðanir sem teknar eru innan stjórnýslunnar hafa áhrif á réttindi eða skyldur einstaklinga eða lögaðila. Ef andlag ákvörðunar varðar mikilsverða hagsmuni eintaklings eða lögaðila er ljóst að réttaröryggi hans er betur borgið ef honum er gert mögulegt að koma sínum sjónarmiðum að við meðferð málsins. Íslensk stjórnýslulög nr. 37/1993 (hér eftir skammstöfuð stjsl.) tryggja því ýmis réttindi til handa aðila stjórnýslumála.

Hugtakið „aðili máls“ er hvergi skilgreint í stjórnýslulögunum. Ein möguleg afmörkun á merkingu hugtaksins, og ef til vill sú einfaldasta, er að átt sé við einstakling eða lögaðila sem njóti ákveðinna réttinda við meðferð opinbers máls. Þessi skilgreining er hins vegar ófullnægjandi af ýmsum orsökum og má þar fyrst og fremst nefna að í henni felast engar leiðbeiningar til þess að afmarka skilyrði þess að teljast aðili stjórnýslumáls.

Í frumvarpi til stjórnýslulaga sem lagt var fyrir á 109. löggjafarþingi árið 1986-1987 má finna eftirfarandi skilgreiningu á aðildarhugtakinu í 2. gr. frumvarpsins: „Sá sem hefur lögmætra hagsmuna að gæta varðandi stjórnvaldsákvörðun“<sup>1</sup>. Enda þótt frumvarpið yrði ekki að lögum og ákvæðið rataði ekki inn í endanlegt form stjórnýslulaganna er þessi skilgreining að miklu leyti sú sem íslensk stjórnýsla hefur lagt út frá, eins og sjá má í greinargerð með endanlegri útgáfu stjórnýslulaga:

Hugtakið „aðili máls“ kemur fyrir á nokkrum stöðum í frumvarpinu og ber að skýra það rúmt þannig að ekki sé einungis átt við þá sem eiga beina aðild að máli, svo sem umsækjendur um byggingarleyfi eða opinbert starf, heldur geti einnig fallið undir það þeir sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta, svo sem nágrannar eða meðumsækjendur um starf. Ómögulegt er hins vegar að gefa ítarlegar leiðbeiningar um það hvenær maður telst aðili máls og hvenær ekki, heldur ræðst það af málsatvikum hverju sinni. Það sem ræður úrslitum í því efni er það hvort maður **teljist hafa lögvarinna hagsmuna að gæta**, en það ræðst m.a. af því um hvaða svið stjórnýslunnar er að ræða.<sup>2</sup> [*leturbreyting höfundar*]

Eins og fram kemur hér er ákvörðun aðildarstöðu háð mati stjórnvalds á þeim hagsmunum sem um er að ræða. Ferlið sem stjórnvaldi ber að fylgja við töku ákvörðunar

---

<sup>1</sup> Alþt. 1986-1987, A-deild, bls. 2548.

<sup>2</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3282.

hefur Páll Hreinsson skilgreint sem sambærilegt við það sem fylgja ber við beitingu hverskonar matskenndrar reglu, þ.e. að fram fari heildstætt mat á hagsmunum og tengslum umrædds einstaklings eða lögaðila við úrlausn málsins á grundvelli ákveðinna sjónarmiða og ályktun síðan dregin um hvort telja skuli hann aðila þess.<sup>3</sup>

Þau sjónarmið sem helst er litið til hér á landi við ákvörðun aðildarstöðu eru í fyrsta lagi hvort hagsmunirnir séu beinir, í annan stað hversu verulegir þeir eru, í þriðja lagi hvort um sé að ræða sérstaka hagsmuni og í fjórða lagi hvort hagsmunirnir séu lögvarðir. Þessi sjónarmið falla að sumu leyti vel að hvort öðru en skarast einnig að mörgu leyti.

Áréttu ber að um heildstætt mat er að ræða og geta því sérstakar aðstæður leitt til þess að telja beri einstakling eða lögaðila aðila máls enda þó að eitthvað vanti upp á að hagsmunir þeir sem hann hafi af úrlausn málsins uppfylli allar kröfurnar. Líta ber til samspils ofangreindra sjónarmiða og gæta að þess að réttaröryggi borgarans er markmið stjórnsýslulaganna í heild. Leiki vafi á aðildarstöðu ber jafnan að túlka slíkan vafa borgaranum í hag. Þó getur komið til þess að hagsmunir annarra málsaðila í þrengri skilningi standi gegn slíkri túlkun og verður þá að fara fram frekari hagsmunamat.

## 1.2. Hugtakið í víðari skilningi

Íslenska aðildarhugtakið svipar um margt til aðildarhugtaksins í danskri og norski stjórnsýslu. Þar sem íslensk stjórnsýslulög og -framkvæmd sækja margt til stjórnsýsluhátta í þessum löndum er við því að búast að skilyrði aðildar séu svipuð. Þó verður ekki fullyrt að skilyrðin séu hin sömu, enda hafa dómstólar í nágrannalöndum ekki alltaf komist að sömu niðurstöðum þegar að því kemur að skera úr um aðild.

Danska aðildarhugtakið er ekki skilgreint í stjórnsýslulögum þar en að mati fræðimanna er aðili máls sá sem á einstaklegra, verulegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn þess.<sup>4</sup> Norska aðildarhugtakið er hins vegar skilgreint í þarlandum stjórnsýslulögum þannig að aðili máls sé sá sem ákvörðuninni er beint að eða málið varðar beint að öðru leyti.<sup>5</sup>

Mikilverðasti munurinn frá íslenska hugtakinu er eins og sjá má krafan um beina hagsmuni. Enda þótt beinir hagsmunir séu meginreglan í íslenskum rétti er það ekki lögfest krafa og geta afleiddir hagsmunir haft í för með sér aðildarstöðu undir sérstökum aðstæðum.

---

<sup>3</sup> Páll Hreinsson: „Aðili stjórnsýslumáls“, bls. 389; sbr. Páll Hreinsson: Hæfisreglur stjórnsýslulaga, bls. 314-315.

<sup>4</sup> J. Vogter: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 54.

<sup>5</sup> Geir Woxholt: *Forvaltningsloven med kommentarer*, bls. 61

Íslenska hugtakið er hér nær EES/EB rétti, en þar er í dómaframkvæmd gert ráð fyrir að afleiddur réttur geti undir sérstökum kringumstæðum haft aðildarstöðu í för með sér. Eitt af mikilvægustu réttarsviðunum þar sem reynir á þetta álitafni er samkeppnisréttur.

## **2. Samkeppnisréttur á Íslandi**

### **2.1. Ágrip á sögu**

Saga lögfesta samkeppnisreglna á Íslandi nær einungis aftur til ársins 1978, þegar lög nr. 56/1978 um verðlag, samkeppnishömlur og óréttmæta viðskiptahætti voru sett. Íslenskt viðskipta- og efnahagslíf hefur á þessum tíma tekið algerum stakkaskiptum og hefur samkeppnislöggjöfin tekið hröðum breytingum samsíða breyttum aðstæðum. Samkeppnisyfirvöld höfðu framan af litlar heimildir til þess að beita refsikenndum viðurlögum við brotum á samkeppnislögum og var það um margt í takt við þau lönd sem við berum okkur saman við.

Íslenskar aðstæður þóttu líka sérstakar að mörgu leyti. Að margra mati var hér illmögulegt að halda uppi eðlilegri samkeppni á sviðum eins og í fjármálageiranum og fjarskiptaþjónustu. Landið þótti of fámennt og strjálbýlt til þess að frjáls samkeppni á þessu sviði gæti staðið undir sér. Leiðandi fyrirtæki í fjármálaþjónustu og fjarskiptaþjónustu voru ennþá í eigu ríkisins og margvísleg innflutningshöft og ríkisstyrkir skekktu samkeppnisstöðu stærstu byrgja matvöru. Þessi svið eru ennþá í dag stærstu viðfangsefni samkeppnisyfirvalda og varð mikil þátttaka ríkisins á þessum mörkuðum þess valdandi að aðgerðavald þáverandi samkeppnisyfirvalda sem slíkra var mun minna en nú er.

Árið 1993 voru sett samkeppnislög nr. 8/1993 og giltu þau með nokkrum breytingum þar til ný lög voru sett árið 2005. Heimildir samkeppnisyfirvalda voru styrkt til muna frá því sem áður var með lögum nr. 107/2000 um breytingar á samkeppnislögum sem Alþingi samþykkti í maí 2000 og tóku gildi í desember sama ár. Þessar breytingar voru gerðar til þess að færa löggjöf hér á landi í efnislega sama mót og samkeppnisreglur Evrópska efnahagssvæðisins og Evrópusambandsins. Þær fólust meðal annarra hluta í afdráttarlausu banni við misnotkun markaðsyfirráða og útvíkkun á því ákvæði sem bannar hvers konar samkeppnishamlandi samninga.

Samkvæmt samkeppnislögum nr. 8/1993 með síðari breytingum var það samkeppnisráð sem var hinn formlegi úrskurðaraðili í samkeppnismálum á neðra stjórnisýslustigi. Það var hins vegar Samkeppnisstofnun sem rannsakaði og undirbjó mál sem lögð voru fyrir samkeppnisráð og annaðist dagleg störf ráðsins. Þannig sá Samkeppnisstofnun um málsmeðferð þar til ákvörðun var tekin í máli. Auk þess tók Samkeppnisstofnun bráðabirgðaákvæðanir þegar mál þoldu ekki bið. Að mati Valgerðar Sverrisdóttur byggir þetta fyrirkomulag stjórnisýslu í samkeppnismálum á arfleifð frá þeim tíma þegar verðlagsráð, verðlagseftirlit og verðlagsstofnun voru við lýði samkvæmt eldri lögum.<sup>6</sup>

Ein af þeim niðurstöðum sem viðskiptalífsnefnd komst að við athugun á aðstæðum í viðskiptum hér á landi var að þetta fyrirkomulag væri óþarflega flókið. Það álit nefndarinnar varð hvati til setningar nýrra samkeppnislaga nr. 44/2005 (hér eftir sl.).

## **2.2. Ný samkeppnislög nr. 44/2005**

Samkeppnislögin sem samþykkt voru árið 2005 eru þau sem í gildi eru í dag, með breytingum með lögum nr. 52/2007 (tóku gildi 3. apríl 2007), nr. 88/2008 (tóku gildi 1. jan. 2009 nema bráðabirgðaákvæði VII sem tók gildi 21. júní 2008) og lögum nr. 94/2008 (tóku gildi 24. júní 2008).

Skipulag stjórnisýslu samkeppnisyfirvalda var með þessum lögum einfaldað til muna og starfssvið nýs samkeppniseftirlits afmarkaðra en áður. Það var gert með lögum nr. 62/2005 um Neytendastofu þar sem framkvæmd lagaákvæða sem lúta að neytendavernd og óréttmætum viðskiptaháttum voru færð til nýrrar stofnunar. Tilgangurinn með þessum breytingum var að leggja grunn að skilvirku samkeppniseftirliti.

Í stuttu máli er skipulag stjórnisýslunnar í samkeppnismálum þannig samkvæmt samkeppnislögum nr. 44/2005 að Samkeppniseftirlitið fer með framkvæmd samkeppnismála í umboði ráðherra. Viðskiptaráðherra setur Samkeppniseftirlitinu þriggja manna stjórn sem hefur það hlutverk að móta áherslur í starfsemi stofnunarinnar og fylgjast með starfsemi hennar og rekstri. Strangar kröfur eru gerðar um hæfni stjórnarmanna en þeir þurfa að hafa sérþekkingu á samkeppnis- og viðskiptamálum og hafa menntun sem nýtist á því sviði. Samkeppniseftirlitið annast eftirlit samkvæmt lögum og daglega stjórnisýslu á því sviði sem

---

<sup>6</sup> Valgerður Sverrisdóttir: Ný samkeppnislög.

löginn taka til. Í því felst m.a. að Samkeppniseftirlitið er úrskurðaraðilinn í málum sem það tekur til rannsóknar, þó þannig að það skal bera undir stjórn eftirlitsins til samþykktar eða synjunar allar meiri háttar ákvarðanir. Þannig varð hlutverk stjórnar Samkeppniseftirlitsins með þessum lögum annað og meira en samkeppnisráðs sem sögulega var fyrst og fremst þannig að það var hinn formlegi úrskurðaraðili í málum sem Samkeppnisstofnun hafði rannsakað.

### **3. Aðildarhugtak samkeppnisréttar**

#### **3.1. Samkvæmt 5. gr. reglna nr. 880/2005**

Mat stjórnvalds á hverjir hafa lögvarinna hagsmuna að gæta við úrlausn stjórnsýslumáls ræðst meðal annars af því á hvaða sviði stjórnsýslunnar málið er. Á sviði samkeppnisréttar er skilgreining „aðila máls“ að finna í 5. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005, en ákvæðið hljómar svona:

##### **5. gr.**

##### *Lögvarðir hagsmunir*

Þeir sem sýnt geta fram á að þeir eigi lögvarinna hagsmuna að gæta eiga aðild að málum sem Samkeppniseftirlitið telur ástæðu til að taka til rannsóknar.<sup>7</sup>

Aðildarákvæði þetta ber að túlka í samræmi við almennt aðildarhugtak íslenskrar stjórnsýslu. Með öðrum orðum, leggja skal heildstætt mat á hvort þeir lögvörðu hagsmunir sem einstaklingur eða lögaðili hefur af úrlausn málsins séu nægilega sérstaklegir og verulegir til þess að veita aðildarstöðu. Þau sjónarmið sem liggja að baki þess mats eru að flestu leyti þau sömu á öðrum sviðum stjórnsýslu, nema að því er viðkemur afleidda hagsmuni.

Eins og áður getur krefjast bæði dönsku og norsku aðildarhugtökin þess að aðili máls hafi beina hagsmuni af úrlausn stjórnsýslumálsins. Stjórnsýslumál innan samkeppnisréttar njóta þeirrar sérstöðu að mörg þeirra snúast um umtalsverða hagsmuni sem þó eru ekki beinir. Hér er um að ræða afleidda hagsmuni annarra samkeppnisaðila, en augljóst er að ákvörðun sem hefur mikil áhrif á stöðu eins aðila á markaði getur haft umtalsverð áhrif á afkomu samkeppnisaðila.

---

<sup>7</sup> Reglur um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005.

Meginreglan í íslenskum rétti er að almennir samkeppnishagsmunir nægja ekki til þess að einstaklingur eða lögaðili njóti aðildarstöðu. Frá þeirri meginreglu geta þó verið undantekningar undir sérstökum kringumstæðum.

### 3.2. Túlkunarreglur

Afmörkun aðildarhugtaksins í hverju einstöku stjórnslumáli er eins og fyrir segir háð sömu sjónarmiðum þegar tekin er matskennd stjórnvaldsákvörðun. Oft leikur enginn vafi á hvern skal telja aðila máls en þegar um er að ræða mikla hagsmuni sem snerta marga einstaklinga eða lögaðila getur ákvörðun aðildarstöðu orðið flóknari. Þar sem um er að ræða fjölmörg matskennd sjónarmið sem skarast á margvíslegan hátt verður að líta til margra þátta við slíkt heildstætt mat.

Í eðli sínu er slík ákvörðun lögskýring. Hugtakið „aðili máls“ er þáttur í málfræðilegri uppbyggingu ákvæða stjórnslulaga, samkeppnislaga og málsmeðferðareglna samkeppnisyfirvalda. Má því segja að raungerð þess hugtaks sé nauðsynlegur hluti af setningarfræðilegri afmörkun á merkingarfræðilegum ramma lagaákvæðanna sem við það notast. Án þess að gera sér grein fyrir mörkum merkingarmengis aðildarhugtaksins verður viðfang ákvæðanna ekki skilið.

Einfaldasta túlkun aðildarhugtaksins í samkeppnisrétti er að sjálfsgöðu skýring samkvæmt orðanna hljóðan. Aðili er sá sem á lögvarða hagsmuni af úrlausn máls fyrir samkeppnisyfirvöldum eða öðru stjórnvaldi sem tekur ákvörðun á sviði samkeppnisréttar. Því miður nær slík túlkun skammt í vafatilvikum og leiðir fljótlega að niðurstöðu sem hvorki samræmist íslenskum stjórnsluháttum, meginreglum laga, öðrum lagaákvæðum eða almennri skynsemi.

Ómögulegt er með öllu að veita öllum þeim sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta að njóta aðildarstöðu í stjórnslumálum innan samkeppnisréttar. Ekki þarf annað en að benda á það að eignarrétturinn er án nokkurs efa lögvarinn og rökrétt niðurstaða slíkrar túlkunar væri að láta alla þá sem fjárhagslega hagsmuni hefðu af ákvörðun njóta stöðu aðila, hversu óverulegir eða fjarlægir slíkir hagsmunir kynnu að vera.

Með því að aðildarhugtak samkeppnisréttar er í aðalatriðum samstofna aðildarhugtaks almennrar stjórnýslu, enda þótt átt geti við sérstakar túlkunarreglur innan samkeppnisréttar, er ljóst að nauðsynlegt er að túlka það til samræmis við stjórnýslulög. Því þarf einnig að líta til undirbúningsgagna stjórnýslulaganna og vilja löggjafans við setningu þeirra laga jafnt og samkeppnislaga. Í greinagerð með stjórnýslulögum koma fram leiðbeiningar um túlkun aðilahugtaksins sem vísað er til að ofan.<sup>8</sup>

Þær leiðbeiningar ásamt framkvæmd innan stjórnýslunnar hér á landi og í öðrum Norðurlöndum hafa myndað kjarna umfjöllunar fræðimanna á þessu sviði stjórnýslunnar. Ef um er að ræða tilvik þar sem umtalsverður vafi leikur á hvern telja skuli aðila er að mati Páls Hreinssonar nauðsynlegt að beita markmiðstúlkun stjórnýslulaganna við ákvörðun aðildar, þ.e. að láta úrlausnina ráðast af því hvort viðkomandi er beinlínis þörf á því að geta notið þeirra heimilda að lögum sem aðilum máls eru búnar í stjórnýslulögum til þess að geta gætt hagsmuna sinna með þátttöku sinni við meðferð máls.<sup>9</sup>

Þessi túlkunarregla á við innan samkeppnisréttar jafnt sem annarsstaðar í íslenskum stjórnýslurétti. Sérstök sjónarmið sem líta verður til í samkeppnismálum eru meðal annars þau að algengt er að afleiddir hagsmunir annarra en aðila í þröngri merkingu séu umtalsverðir. Einnig er algengara en á mörgum öðrum sviðum stjórnýslunnar að hagsmunir séu andstæðir og að aðilar geti borið skaða af aðgangi annarra að gögnum málsins. Þessi sérsjónarmið hafa það í för með sér að hagsmunamatið við ákvörðun aðildar innan samkeppnisréttar er oft margþættara en annars vill verða.

Vega þarf hagsmuni þá sem aðilar í þröngri merkingu hafa af því að utanaðkomandi hafi ekki aðgang að gögnum málsins og upplýsingum um ferli þess gegn þeim hagsmunum sem eru verndarandlag annarra mögulegra aðila. Einnig er nauðsynlegt að taka tillit til ákvæða samkeppnislaga eða stjórnýslulaga sem takmarka aðgang aðila að gögnum sem aðrir hafa lögmæta hagsmun af því að halda leyndum. Slík ákvæði geta takmarkað tjón sem aðilar verða fyrir af því að aðrir njóti stöðu aðila máls en áhöld eru á um hvort þau komi í veg fyrir það að öllu leyti.

---

<sup>8</sup> Alþt. 1992-1993, A-deild, bls. 3282.

<sup>9</sup> Páll Hreinsson: „Aðili stjórnýslumáls“, bls.395; sbr. Hans Gammeltoft-Hansen ofl.: *Forvaltningsret*, bls. 80.



## 4. Beiting hugtaksins innan stjórnýslunnar

### 4.1. Almenn notkun

Yfirgnæfandi meirihluti stjórnýslumála snúa að einum málsaðila sem einnig er andlag ákvörðunar. Svo er það einnig á sviði samkeppnisréttar. Flestar ákvarðanir um réttindi og skyldur eru teknar án þess að aðrir lögaðilar komi að málinu en stjórnvaldið sem ákvörðun tekur og sá sem hefur beina hagsmuni af því. Aðili máls er þá sá sem ákvörðunin beinist að og mögulegir hagsmunir annarra af ákvörðuninni eru hvorki nægilega sértækir né verulegir til þess að koma til sérstakrar skoðunar.

Það er hins vegar í þeim sérstöku vafatilvikum þar sem ákvörðun virðist geta haft veruleg áhrif á hagsmuni annarra en þeirra sem ákvörðun beinist gegn sem nauðsynlegt er að beita heildstæðu hagsmunamati sem háð er sömu reglum og aðferðafræði og taka matskenndrar stjórnvaldsákvörðunar.<sup>10</sup>

### 4.2. Úrskurðir samkeppnisráðs

Í gildistíð fyrri samkeppnislaga tók samkeppnisráð ákvarðanir í málum sem Samkeppnisstofnun rannsakaði. Ákvarðanir samkeppnisráðs voru svo kærarlegar til áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Mál þar sem mat á hagsmunum aðila er nægilega flókið til þess að reyni að ráði á réttarreglur í því sambandi enda oftast hjá áfrýjunarnefndinni. Verður því fjallað um þau hér að neðan.

### 4.3. Ákvarðanir Samkeppniseftirlits

Mikilvægasta ákvörðun Samkeppniseftirlits hvað varðar skilyrði aðildar innan samkeppnisréttar er ákvörðun *Samkeppniseftirlits 19. desember 2007 (70/2007)*. Sú ákvörðun er endanleg niðurstaða þess stjórnýslumáls sem leiddi til *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)* og er forsaga þess rakin í kaflanum um aðildarhugtakið fyrir dómstólum. Ákvörðun þessi er mikilvæg fyrir afmörkun aðildarhugtaksins fyrir samkeppnisyfirvöldum í tvennum skilningi. Annarsvegar er það ágreiningur um aðild Samskipa hf. sem greint er frá í umfjöllun um *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)* í kaflanum hér á eftir og hins vegar ákvörðun um hvernig beri að

---

<sup>10</sup> Garðar Steinn Ólafsson: „Aðild að samkeppnismálum“, bls. 5; sbr. Páll Hreinsson: „Aðili stjórnýslumáls“, bls.395; sbr. Hans Gammeltoft-Hansen ofl.: *Forvaltningsret*, bls. 80.

afmarka ábyrgð í samkeppnismálum þar sem fyrirtæki sem sakað er um samkeppnisbrot hefur sameinast öðru félagi eða eignir og starfsemi færð í fleiri félög en eitt.

Fyrirtækið sem á tíma ákvörðunarinnar rak sjóflutninga þá sem áður höfðu verið undir merkjum Hf. Eimskipafélags Íslands, nú nefnt Eimskipafélag Íslands ehf., taldi sig ekki eiga aðild að málinu þar sem ekki hefði verið búið að stofna félagið þegar hin ætluðu brot áttu sér stað. Fyrirsvarsaðili félagsins vísaði til þess að á árinu 2003 hefði flutningastarfsemi Hf. Eimskipafélags Íslands verið færð til nýs félags, Eimskips ehf. (sem síðar var nefnt Eimskipafélag Íslands ehf.) og það félag hefði verið selt Avion Group á árinu 2005. Þá greindi fyrirsvarsaður aðila frá því að Hf. Eimskipafélag Íslands hefði á árinu 2005 verið sameinað annars vegar Landsbanka Íslands hf. og hins vegar Straumi-Burðarási hf. (áður Straumur Fjárfestingarbanki hf.) og Hf. Eimskipafélagi Íslands verið slitið í kjölfar þessa.

Rökstuðning Samkeppniseftirlits má finna í þessum útdrætti úr ákvörðun stofnunarinnar:

Samkvæmt framansögðu tók Eimskip ehf. við þeirri efnahagslegu starfsemi sem áður fór fram á vegum Hf. Eimskipafélags Íslands. Eins og rökstutt hefur verið er talið að fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga sé efnahagsleg eining sem leitast við að ná efnahagslegum markmiðum og getur staðið að brotum á samkeppnislögum. Í ljósi eðlis þeirra skipulagsbreytinga sem gerðar voru á Hf. Eimskipafélagi Íslands verður að telja að fyrirtækið, þ.e. flutningastarfsemin, sem Eimskip ehf. tók við og rak frá ársbyrjun 2003 sé sama fyrirtækið og Hf. Eimskipafélag Íslands rak fram til þess tíma. Samkvæmt þessu verður að líta svo á að út frá efnahags- og skipulagslegu sjónarmiði sé Eimskip ehf. (síðar Eimskipafélag Íslands ehf. og nú Hf. Eimskipafélag Íslands) sá aðili sem beri ábyrgð á þeim aðgerðum sem fjallað er um í málinu. Í þessu sambandi verður jafnframt að gæta að því að í ársbyrjun 2003 voru Hf. Eimskipafélag Íslands og Eimskip ehf. móður- og dótturfélag. Voru því ótvíræð skipulagsleg tengsl milli félaganna þegar síðarnefnda félagið tók við flutningastarfsemi hins fyrrnefnda, sbr. framangreindan dóm dómstóls EB í Aalborg-Portland-málinu. Verður því að fallast á sjónarmið Straums-Burðaráss hf. þess efnis að við endurskipulagningu Eimskipafélagssamstæðunnar í ársbyrjun 2003 hafi ábyrgð á þessu samkeppnislaga broti flust til Eimskips. Áréttu verður það meginsjónarmið þessa þáttar samkeppnisréttarins að breyting á lagalegu formi og nafni fyrirtækis hefur ekki nauðsynlega þau áhrif að skapa nýtt fyrirtæki sem enga ábyrgð beri á brotum fyrirrennara síns þegar báðir aðilarnir eru í efnahagslegum skilningi einn og hinn sami.

Af framansögðu leiðir að frá stofnun Eimskips ehf. hefur verið heimilt að beina sektarákvörðun í máli þessu að því félagi. Samkvæmt því ræður ekki úrslitum hvort Hf. Eimskipafélag Íslands telst enn vera til í skilningi samkeppnisréttar. Jafnvel þótt fallist væri á að það félag teldist vera til breytir það því ekki að vegna framangreindra atvika fylgir ábyrgðin Eimskipi án tillits til þess að félagið hafi í kjölfarið verið selt til Avion Group hf. og síðar sameinað því félagi. Hvað sem þessu líður leikur enginn vafi á því að Hf. Eimskipafélag Íslands er ekki lengur til í skilningi samkeppnislaga, en félaginu var skipt upp og það sameinað annars vegar Landsbanka Íslands hf. og hins vegar Straumi-Burðarási. Er tilvist Hf. Eimskipafélags Íslands þannig lokið í skilningi samkeppnisréttarins og telst það því ekki lengur sjálfstæður lögaðili. Hafa ákvæði

hlutafélagalaga tengd samruna og skiptingu hlutafélaga ekki þýðingu við mat á þessu, sbr. framangreinda umfjöllun um Polypropylene-málið fyrir framkvæmdastjórn og dómstólum EB.<sup>11</sup>

Er þessi ákvörðun mjög mikilvæg hvað varðar aðildarstöðu í samkeppnismálum þegar eignarhald eða skipulag fyrirtækja sem talin eru hafa borið ábyrgð á meintum brotum á samkeppnislögum hafa orðið fyrir breytingum. Röksemdafærslan byggist að miklu leyti á fordæmum innan EES/EB-réttar og er túlkun Samkeppniseftirlits á þann veg að horfa verði til efnahagslegs hlutverks félaga á markaði og sögulegra þátta. Stofnun nýs fyrirtækis sem stundi sama rekstur undir öðru nafni geti ekki eitt og sér nægt til þess að það sé ábyrgðarlaust á brotum fyrirrennara síns. Með því að sektir geti verið lagðar á nýja fyrirtækið verður skýlaust að telja að það teljist aðili í skilningi samkeppnislaga.

#### 4.4. Úrskurðir áfrýjunarnefndar samkeppnismála

Marga mikilvægustu úrskurði sem varpa ljósi á beitingu aðildarhugtaksins innan íslenskrar stjórnarsýslu er að finna hjá áfrýjunarnefnd samkeppnismála. Verður hér á eftir vísað til þeirra með skammstöfuninni ÁS.

Skýr stefna í túlkun hugtaksins er mörkuð með ÁS 1995 (23/1995) þar sem Hagkaup hf. telur sig eiga rétt á að kæra til nefndarinnar ákvörðun Samkeppnisráðs sem varðaði samning Félags íslenskra bókaútgefenda og Félags íslenskra bóka- og ritfangaverslana, þrátt fyrir að Hagkaup hf. væru aðili að hvorugu félaginu. Taldi fyrirtækið sig eiga lögvarða hagsmuni af ákvörðun Samkeppnisráðs sökum samkeppnishagsmuna sinna vegna umsvifa í bókasölu. Áfrýjunarnefnd samkeppnismála féllst á þau rök með eftirfarandi rökfærslu:

Ekki er um það deilt í máli þessu að áfrýjandi átti umtalsverðan hluta af heildarsölu bóka árið 1994. Hann þykir því eiga lögvarinna hagsmuna að gæta til þess að fá sjálfstætt skorið úr um lögmæti þeirrar undanþágu sem um er fjallað í máli þessu. Af þessum sökum þykir ekki grundvöllur til þess að vísa kröfu hans frá áfrýjunarnefnd samkeppnismála.

Í ÁS 10. ágúst 1999 (11/1999) er meðal annars ágreiningur um það hvort matsnefnd sú sem gerði stofnefnahagsreikning Pósts og síma hf. hafi átt að njóta andmælaréttar aðila í máli sem varðaði nýtt félag Landsímamann hf.. Samkeppnisráð hafði eftirfarandi að segja um það og féllst áfrýjunarnefndin á það viðhorf:

---

<sup>11</sup> Ákvörðun Samkeppniseftirlits 19. desember 2007 (70/2007).

Hvað viðkemur andmælarétti er bent á að engin stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin um ríkisaðstoð til Landssímans en stjórnvæðslulögin gildi þegar stjórnvald taki ákvörðun um rétt eða skyldu aðila. Samkeppnisráð kveður andmælarétt ekki hafa verið brotinn gagnvart matsnefnd þeirri sem gerði drög að stofnefnahagsreikningi Pósts og síma hf. Matsnefnd þessi hafi ekki verið aðili að neinu stjórnvæðslumáli og engin stjórnvaldsákvörðun hafi verið tekin er varði hagsmuni þessarar nefndar. Þar fyrir utan hafi nefndin verið skipuð af samgönguráðherra, skilað skýrslu til hans og hafi lokið störfum. Nefndin sé því ekki lengur til sem sjálfstæður aðili.<sup>12</sup>

Ein ályktun sem draga má af þessum úrskurði er að ef aðili er ekki lengur til og enginn hefur tekið við réttindum hans og skyldum eru ekki aðstæður til þess að fyrir geti verið sjálfstæðir lögvarðir hagsmunir þess lögaðila af úrlausn málsins. Þó er vafasamt að hve miklu leyti þetta fordæmi á við þegar um er að ræða lögaðila aðra en nefndir skipaðar innan stjórnvæðslunnar. Verður að telja það líklegt að farið hefði fram á því víðtækara mat hvort fyrir hendi væri einhvers konar efnahagslegur arftaki aðilans á markaðinum ef um einkaaðila í virkum rekstri væri að ræða.

Lagalegt ágreiningsefni ÁS 11. apríl 2001 (11/2001) var meðal annars hvort Hagræði hf. hefði rétt til þess að kæra ákvörðun samkeppnisráðs 2. febrúar 2001 (4/2001) sem heimilaði samruna samruna Lyfju hf. og Lyfjabúða með ákveðnum skilyrðum. Fyrirtækið hafði ekki aðilastöðu fyrir samkeppnisráði en ákvæði í skilyrðunum sneri að banni á kaupum Hagræði hf. á ákveðnum lyfjabúðum. Áfrýjunarnefndin komst að eftirfarandi niðurstöðu í þessum hluta málsins:

Síðastnefnt skilyrði varðar áfrýjanda beint og sérstaklega. Enginn vafi er á því að ákvörðunin á við um hann og að hún telst íþyngjandi gagnvart honum. Því var rétt að gefa honum kost á að gæta hagsmuna sinna áður en umrædd ákvörðun var tekin. Galli í málsmeðferð af þessu tagi telst verulegur og leiðir til ógildingar eins og hér stendur á. Af þessu leiðir að aðalkrafa samkeppnisráðs verður ekki tekin til greina. Hins vegar þykir ekki ástæða til að fella umræddan úrskurð úr gildi í heild sinni heldur aðeins að því leyti sem hann snertir hagsmuni áfrýjanda sérstaklega.<sup>13</sup>

Hér er ítrekað það sjónarmið að túlka beri aðildarhugtakið rúmt svo að allir þeir sem hafi lögvarða hagsmuni af töku ákvörðunar fái tækifæri til þess að gæta hagsmuni sinna við málsmeðferð. Varðar frávík frá þeirri reglu ógildingu ákvörðunar hvað varðar þann aðila sem þannig er gengið framjá.

---

<sup>12</sup> ÁS 10. ágúst 1999 (11/1999).

<sup>13</sup> ÁS 11. apríl 2001 (11/2001).

Í ÁS 24. janúar 2006 (22/2005) er tekist á um hvort telja beri seljanda ákveðinni fyrirtækja aðila að samruna í skilningi formreglna 17. gr. sl. Áfrýjunarnefnd útilokar ekki að seljandi kunni að hafa aðildarstöðu að málinu en telur að samkeppniseftirlitið hafi ekki sýnt fram á slík áframhaldandi yfirráð fyrirtækisins yfir hinum yfirteknu félögum að réttlæti að byggja á því töku íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar. Verður að telja að þessa ákvörðun, sem annars virðist stefna nokkuð gegn þeim rýmkaði sjónarmiðum sem tíðkast við túlkun aðildarhugtakið að íslenskum rétti, megi skýra með því að hér er ekki einungis deilt um aðildarstöðu heldur er um að ræða íþyngjandi réttaráhrif sem leiða af því að telja seljandan einnig aðila. Meginreglan um skýrleika þeirrar lagaheimildar sem byggja á íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar á hefur hér orðið yfirsterkari íslenskri stjórnsluvenju um túlkun aðildarhugtaksins.

Í ÁS 5. september 2008 (11/2008) er það málsástæða Glitnis banka hf. og Byrs? sparisjóðs að félögin hafi ekki fengið að nýta andmælarétt sinn við meðferð málsins fyrir Samkeppniseftirlitinu. Að mati stofnunarinnar ber ekki að telja félögin tvö fullgilda aðila málsins og vísar stjórnvaldið til þess máli sínu til stuðnings að framkvæmdin í samkeppnisrétti hafi verið sú að andlög samruna hafi ekki verið aðilar að málum sem varða tilkynningu á samruna, sbr. ÁS 4. mars 2008 (2/2008) og ÁS 31. júlí 2008 (10/2008). Áfrýjunarnefnd samkeppnismála kemst ekki að sömu niðurstöðu og fara þeir hlutar rökstuðnings nefndarinnar sem máli skipta hér á eftir:

Við mat á því hvort Glitnir banki hf. og Byr sparisjóður hafi þá hagsmuni af úrlausn málsins, að þeir skuli taldir aðilar þess, verður að líta til þess að á þeirri umdeildu ákvörðun sem fyrir liggur í málinu af hálfu Samkeppniseftirlitsins veltur allt framhald málsins. Ákvörðun um að áfrýjendur hafi náð yfirráðum í Glitni banka hf. og Byr sparisjóði og beri að tilkynna um samruna, er fyrsta skref í ákveðnu ferli sem gæti leitt til þess að Glitnir banki hf. og Byr sparisjóður þyrftu að grípa til kostnaðarsamra og íþyngjandi aðgerða, sem ekki hefði komið til ef ekki væri um tilkynningarskyldan samruna að ræða. Ekki er hægt að útiloka að sjónarmið og athugasemdir Glitnis banka hf. og Byrs sparisjóðs sem komið hefðu fram áður en Samkeppniseftirlitið tók hina umdeildu ákvörðun hefðu getað haft áhrif á niðurstöðu málsins. Í þessu sambandi er jafnframt til þess að líta að í málum sem varða mikilvæga fjárhagslega hagsmuni, svo sem hér er ástatt, og andmælaréttur hefur verið brotinn, hefur slíkt eitt og sér verið talið geta valdið ógildingu stjórnvaldsákvörðunar. Brot á andmælarétti teljist verulegur annmarki sem leiði til þess að íþyngjandi ákvörðun teljist ógild, óháð því hvort sýnt sé fram á að brotið hafi haft áhrif á efnislega niðurstöðu stjórnvaldsins. Þar sem þessir aðilar hafa beinna og verulegra hagsmuna að gæta við úrlausn málsins bar því nauðsyn til að þeir nytu aðilastöðu í málinu. Þannig fengu þeir notið þeirra réttinda sem við aðila máls eru bundin, svo sem réttarins til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum á fyrstu stigum málsins, áður en ákvörðun er tekin. Eru framangreind sjónarmið áfrýjunarnefndar samkeppnismála jafnframt í samræmi við ríkjandi

sjónarmið samkvæmt EB rétti, um að þeir aðilar sem hafi lögvarinna hagsmuna að gæta af samrunamáli njóti andmælaréttar við alla meðferð málsins.<sup>14</sup>

#### 4.5. Aðrir úrskurðir innan stjórnýslunnar

Til er á öðrum sviðum stjórnýslunnar að málaflokkar þeirra séu nægilega tengdir samkeppnisrétti til þess að sömu sjónarmið eigi að mörgu leyti við. Fyrst og fremst er þar um að ræða réttarsvið þar sem stjórnvaldi er falið eftirlit með samkeppni ásamt öðrum hlutverkum sínum. Þar má til dæmis nefna fjarskiptayfirvöld, þ.e. Póst- og fjarskiptastofnun (hér á eftir PFS) og úrskurðarnefnd fjarskipta- og póstmála (hér á eftir ÚFP).

Ágreiningur um aðilarhugtakið hefur komið fyrir í mörgum málum fyrir þessum stjórnvöldum. Má þar nefna *ÚFP 17. júlí 2006 (8/2006)* þar sem vísað var til *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)* og túlkun á fordæmisgildi þess dóms ræður úrslitum. Í rökstuðningi sínum rekur nefndin það sem ólíkt er og líkt með því máli sem hún hafði til úrlausnar og því stjórnýslumáli sem leiddi til áðurnefnds dóms. Líkur hún rökstuðningi sínum á eftirfarandi orðum:

Þegar virt er heildstætt það sem sameiginlegt með þessum málum og svo það sem sundur greinir er það mat nefndarinnar að þær málsástæður sem eiga við í báðum málum vegi þyngra. Margar af þeim sérstöku aðstæðum sem urðu til þess að Hæstiréttur taldi að Samskip hf. skyldi telja aðila í máli Samkeppnisyfirvalda gagnvart Eimskipafélagi Íslands hf. eru einnig fyrir hendi í þessu máli. Því beri að líta svo á að í dómi Hæstaréttar í máli Hrd. 83/2003 felist fordæmi sem bindur nefndina og aðra í íslenskri stjórnýslu.<sup>15</sup>

Til samanburðar í *ÚFP 20. júlí 2006 (10/2006)* eru þeir hagsmunir sem koma til mats hins vegar ekki samkeppnislegir. Þar er kröfu Ríkislögreglustjóra og Neyðarlínu vísað frá vegna aðildarskorts. Ekki verður komist hjá því að ætla að þar sem kæruaðilar voru opinberir aðilar að meira eða minna leyti hefur mat á hagsmunum þeirra ef til vill verið annars eðlis en ef um einkaaðila í venjulegum rekstri væri að ræða. Valt niðurstaða málsins meðal annars á því að ekki hefði verið sýnt fram á að þeir hagsmunir sem kærundur töldu sig byggja á ættu við í málinu.

Athyglisvert er að minnast hér á *úrskurð Kærunefndar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 8. nóvember 2004 (8/2004)*. Fjármálaeftirlitið taldi þar samkeppnishagsmunum kæranda ekki nægjanlega til þess að réttlæta aðild að ákvörðun sem

---

<sup>14</sup> ÁS 5. september 2008 (11/2008).

<sup>15</sup> ÚFP 17. júlí 2006 (8/2006).

snerti samkeppnisaðila þeirra. Kærunefndin féllst ekki á þessar röksemdir og vísaði málinu aftur til Fjármálaeftirlits til nýrrar meðferðar. Eins og áður er stefnan í átt rýmri skýringar aðildarhugtaksins.

Í *UA 23. október 2006 (4530/2005)* má finna athyglisverðan rökstuðning umboðsmanns Alþingis þar sem hann rekur það ferli sem fylgja ber við afmörkun aðildar að stjórnslumáli. Vitnað er í grein Páls Hreinssonar þess efnis<sup>16</sup> og aðferðafræði hans fylgt að öllu leyti. Þar sem þeir hagsmunir sem umboðsmaður telur að verði til þess að kvartandi, A, ætti að teljast aðili málsins eru samkeppnislegir að eðli er álit umboðsmanns í þessu mjög mikilvægt fyrir túlkun aðildarhugtaksins í samkeppnisrétti.

Umboðsmaður lýkur röksemdafærslu sinni um þennan þátt málsins á orðunum „Þegar litið er til framanritaðs og þess að miklar líkur voru á því að rekstrargrundvöllur Apóteks X ehf. myndi breytast umtalsvert með tilkomu nýrrar lyfjabúðar í X tel ég ekki vafa undirorpið að A hafi átt lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn þessa máls í merkingu stjórnslulaga.“<sup>17</sup> Þetta álit umboðsmanns er í takt við vaxandi stjórnsluvenju hér á landi til rýmkandi skýringar aðildarhugtaksins í samkeppnisrétti. Röksemdafærsla þess er ítarleg og nýtist stjórnvöldum sem einskonar leiðarvísir þeirra sjónarmiða sem miða þarf við þegar afmörkuð er aðild.

## **5. Viðhorf dómstóla**

### **5.1. Mat dómstóla á aðild**

Ákvörðun aðildarstöðu í stjórnslumálum innan samkeppnisréttar hafa tiltölulega sjaldan komið til kasta dómstóla á Íslandi. Úr flestum ágreiningsefnum um aðild er leyst fyrir stjórnvöldum. Fyrir þessu geta verið margar ástæður, en málatilbúnaður fyrir stjórnvöldum er mun auðveldari, ódýrari og auðsöttari en sókn máls fyrir dómstólum. Ef vafi leikur á að hagsmunir einstaklings eða lögaðila séu þess eðlis að þeir réttlæti aðild að málinu er ólíklegt að viðkomandi telji möguleika sína fyrir rétti nægilega mikla til að réttlæta þau útlát.

Ágreiningsefnið í *Hrd. 2002, bls. 1169 (378/2001)* snerti fremur almenna stjórnslu en sérsjónarmið samkeppnisréttar. Þar vísaði Hæstiréttur kröfu Hönnunar hf. frá héraðsdómi

---

<sup>16</sup> Páll Hreinsson: „Aðili stjórnslumáls“, bls.387-406.

<sup>17</sup> *UA 23. október 2006 (4530/2005)*.

þar sem henni var beint gegn áfrýjunarnefnd samkeppnismála en ekki samkeppnisráði. Að mati dómsins hafði áfrýjunarnefndin, sem gegnir hlutverki úrskurðarnefndar á málskotstigi innan stjórnssýslunnar, ekki þá sjálfstæðu lögvörðu hagsmuni af úrlausn málsins til þess að réttlæta aðildarstöðu.

Í *Hrd. 2003, bls. (37/2003)* var fyrirtækið Ágæti ehf. sameinað Banönnum ehf. og tók síðarnefnda fyrirtækið yfir öll réttindi og skyldur Ágætis ehf. Þar á meðal var ábyrgð á meintu ólöglegu samráði sem félagið var talið bera ábyrgð á samkvæmt *úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála 15. júní 2001 (14/2001)*.

Í máli Harðar Einarssonar gegn Samkeppniseftirliti, *Hrd. 2006, bls. (539/2006)* kærir Hörður ákvörðun áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Málinu var vísað frá Héraðsdómi Reykjavíkur þar sem kröfum stefnanda var ekki beint að Frjálsa lífeyrissjóðnum, Kaupþingi banka hf., Almenna lífeyrissjóðnum og Íslenska lífeyrissjóðnum enda þótt þeir teldust hafa átt aðild að málinu við töku upprunalegu stjórnssýsluákvörðunarinnar. Kafli úr rökstuðningi Hæstaréttar fylgir hér:

Ljóst er af ofangreindu að samkeppnisráð og síðar samkeppniseftirlitið tóku í tilefni af erindi sóknaraðila til athugunar hvort ákveðnir þættir í starfsemi fyrrnefndra lífeyrissjóða stönguðust á við samkeppnislög og hvort ástæða væri til að grípa til íhlutunar af þeim sökum. Áttu sjóðirnir ótvírætt aðild að því máli og litu samkeppnisstofnun og samkeppniseftirlitið enn fremur svo á. Þar sem athugun samkeppnisyfirvalda beindist meðal annars að fjárhagslegum og stjórnunarlegum tengslum sjóðanna við þá, sem höfðu með höndum rekstur þeirra, verður jafnframt að líta svo á að þeir hafi átt verulegra, einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Einnig verður að líta svo á að þessir lífeyrissjóðir hafi átt aðild að málinu á málskotsstigi fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála í tilefni af stjórnssýslukærum sóknaraðila. Í dómum Hæstaréttar hefur verið litið svo á að óhjákvæmilegt sé að beina kröfu um ógildingu úrskurðar æðra stjórnvalds að þeim, sem hafa átt aðild að málinu á málskotsstigi, enda hafi þeir átt verulegra, einstaklegra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn stjórnssýslumálsins, sbr. meðal annars dóm Hæstaréttar 12. júní 2002 í málinu nr. 231/2002. Þar sem sóknaraðili hefur ekki beint kröfum sínum að þeim, sem áttu samkvæmt framansögðu aðild að málinu fyrir áfrýjunarnefnd samkeppnismála, verður að staðfesta niðurstöðu héraðsdóms um að vísa beri málinu frá dómi.<sup>18</sup>

Helst hefur reynt á þær réttarreglur sem ráða ákvörðun aðildarstöðu fyrir samkeppnisyfirvöldum er mál Samkeppnisstofnunar gegn Hf. Eimskipafélagi Íslands fyrir Hæstirétti sem dómur féll í þann 19. júní 2003.

---

<sup>18</sup> *Hrd. 2006, bls. (nr. 539/2006)*.



## 5.2. *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)*

### 5.2.1. Forsaga

Skipafélag í samkeppni við Hf. Eimskipafélag Íslands (hér á eftir E), Samskip hf. (hér á eftir S) sendi Samkeppnisstofnun erindi þann 22. ágúst 2002 þar sem vakin var athygli á hegðun Eimskips á mörkuðum fyrir sjóflutninga til og frá Íslandi og óskað eftir að Samkeppnisstofnun tæki til skoðunar hvort ákvæði samkeppnislaga hefðu þar verið brotin.

Í framhaldi á því og vegna gruns samkeppnisyfirvalda að E hefði hugsanlega brotið gegn 11. gr. þáverandi samkeppnislaga var ákveðið að fara í starfsstöðvar E og framkvæma þar leit að gögnum og upplýsingum sem varpað gætu frekara ljósi á málið. Héraðsdómur Reykjavíkur veitti heimild fyrir slíkri leit og var hún framkvæmd þann 4. september 2002. Samkeppnisstofnun lagði þar hald á mikið magn gagna, jafnt skriflegra og á tölvutæku formi.

Í erindi S frá 22. ágúst 2002 var farið fram á að tiltekna upplýsingar yrðu meðhöndlaðar sem trúnaðarupplýsingar. Samkeppnisstofnun varð við þeirri ósk þegar erindið var sent E til þess að félagið gæti tjáð sig um efni þess. E krafðist þess hins vegar með bréfi dags. 9. september 2002 að fá aðgang að öllum upplýsingum og gögnum er send hefðu verið Samkeppnisstofnun með erindi S, einnig þeim sem félagið hafði merkt sem trúnaðarupplýsingar. Að mati E væri þar um að ræða upplýsingar er vörðuðu E sem aðila málsins og væri félaginu nauðsynlegt að hafa aðgang að þeim gögnum til þess að andmælaréttur þeirra væri virkur. Studdi E afstöðu sína með vísan til upplýsingaréttar aðila í 15. gr. stjsl. og þágildandi 13. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

Í framhaldi af viðtöku þessa bréfs sendi Samkeppnisstofnun S bréf, dags. 11. september 2002, og fór fram á nánari rökstuðning félagsins fyrir því að upplýsingar sem merktar hefðu verið trúnaðarmál væri ekki birtar E sem aðila málsins. S svaraði stofnuninni með bréfi, dags. 24. september 2002, þar sem fram kom nánari rökstuðningur fyrir því að umræddar upplýsingar væru viðkvæmar viðskiptaupplýsingar sem ætti að meðhöndla sem trúnaðarmál. Samkeppnisstofnun tilkynnti svo E bréfleiddis þann 1. október 2002, að stofnunin hefði ákveðið að veita fyrirtækinu aðgang að tilteknum fylgiskjölum sem fylgdu erindi Samskipa. Aðrar upplýsingar sem fylgdu með erindi S væru trúnaðarmál í skilningi 17. gr. stjórnsýslulaga og þágildandi 14. gr. reglna nr. 922/2001.

Þann 12. september 2002 barst Samkeppnisstofnun bréf frá E þar sem gerðar eru athugasemdir við að afrit af bréfi stofnunarinnar til E frá 10. september 2002 hefði verið sent til S. Í bréfinu kemur það meðal annars fram að meðan málið sé á rannsóknarstigi sé E vandséð hvaða tilgangi það þjóni að senda afrit slíkrar fyrirspurnar til kvartanda. Um sé að ræða sjálfstæða rannsókn og skoðun samkeppnisyfirvalda á málinu, nokkuð sem kvartandi hafi ekkert forræði yfir. Sú fyrirspurn sem um ræði geti augljóslega gefið vísbendingar um það að hvaða þáttum rannsókn málsins beinist. Það kunnist í vissum tilvikum að fela í sér brot á 17. gr. stjórnarsýslulaga, sbr. 14. gr. þágildandi reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda, gagnvart þeim aðila sem málið beinist að. Farið var fram á það við Samkeppnisstofnun að teldi hún nauðsyn á að senda afrit fyrirspurna til kvartanda yrði E gefinn kostur á að tjá sig um það hvort óskað væri eftir trúnaði á einhverju því sem fram kæmi í fyrirspurninni.

E svaraði bréfi þessu þann 19. september 2002 og segir í svarinu: "Samskip er keppinautur Eimskipafélagsins í flutningastarfsemi. Samskip hefur í rökstuddri kærú haldið því fram að Eimskipafélagið hafi misnotað markaðsráðandi stöðu í samkeppni við Samskip og Samkeppnisstofnun hefur tekið þetta mál til rannsóknar. Að mati Samkeppnisstofnunar hefur Samskip augljósa lögvarða hagsmuni af niðurstöðu þessa máls. Samskip telst því vera aðili málsins, sbr. 9. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda."<sup>19</sup>

Fram kemur einnig í bréfinu að aðili máls eigi rétt á að kynna sér öll gögn þess, sbr. 15. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og 14. gr. framangreindra reglna. Þá er tekið fram að samkvæmt 17. gr. stjórnarsýslulaga og 14. gr. reglnanna sé heimilt að takmarka aðgang að gögnum ef í þeim eru viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar, sem eðlilegt sé að leynt fari. Stefnandi kærði þessa ákvörðun til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem staðfesti hana með úrskurði 23. nóvember 2002. E þingfesti svo mál þar sem krafist var ógildingingar ákvörðunar áfrýjunarnefndar samkeppnismála þann 7. janúar 2003.

Héraðsdómur Reykjavíkur komst að þeirri niðurstöðu að hagsmunir Samskipa hf. væru ekki nægilegur til þess að réttlæta aðildarstöðu þeirra í málinu. Þeir hlutar af dómsorðum sem máli skipta fyrir viðfangsefni þessa kafla fylgja hér:

Í samkeppnislögum nr. 8/1993 er hugtakið "aðili máls" ekki skilgreint. Það er hins vegar gert í 9. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda, sem settar eru af stefnda,

---

<sup>19</sup> Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins 17. desember 2007 (nr. 70/2007).

Samkeppnisstofnun, 5. desember 2001. Í greininni segir orðrétt: "Þeir sem eiga lögvarinna hagsmuna að gæta eiga aðild að málum fyrir samkeppnisyfirvöldum." Eins og að framan var rakið kvað stefndi upp úr með það 19. september sl. að Samskip hf. ætti "augljósa lögvarða hagsmuni af niðurstöðu þessa máls" og er þar átt við rann-sókn stefnda á ætluðum brotum stefnanda á samkeppnislögum eins og grein hefur verið gerð fyrir hér að framan. Það er því til úrlausnar hvort Samskip hf. eigi þá lögvarðu hagsmuni í málinu, sem er til meðferðar hjá stefnda, að réttlætt geti aðilastöðu þess.

[...]

Í málinu, sem er til meðferðar hjá stefnda, verður væntanlega komist að niðurstöðu um það hvort stefnandi hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína eða ekki. Samskip hf. sem aðalkeppinatur stefnanda hér á landi á augljósa lögvarða hagsmuni af niðurstöðu málsins. Samkvæmt 9. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda á félagið því aðild að málinu og sem aðili rétt á að kynna sér öll gögn að mati stefnda svo sem rakið er í II. kafla hér að framan. Þessi túlkun rekst hins vegar á við hagsmuni stefnanda, sem einnig eru lögvarðir, og felast ekki síst í því að keppinatur hans fái ekki aðgang að gögnum, er varða viðskipti stefnanda og eru, eðli málsins samkvæmt, trúnaðargögn.

Við mat á því hvort vegi þyngra framangreindir hagsmunir stefnanda eða Samskipa hf. verður að hafa í huga að stefndi lagði hald á gögn stefnanda við húsleit en krafði hann ekki um þau samkvæmt heimild í 39. gr. samkeppnislaga. Stefnandi á þess því engan kost að gæta hagsmuna sinna varðandi skoðun á þessum gögnum, svo sem með því að merkja sérstaklega viðkvæm trúnaðargögn eða þá hluta einstakra gagna, sem hann telur nauðsynlegt að leynt fari, sbr. 2. mgr. 14. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Stefnandi yrði að una því að stefndi hefði um það sjálfðæmi hvort hann takmarkaði aðgang að gögnunum eða ekki, sbr. 1. mgr. 14. gr. reglnanna. Það er niðurstaða dómsins að hér vegi þyngra hagsmunir stefnanda af því að halda leyndum gögnum sínum fyrir keppinautnum en hagsmunir Samskipa hf. af því að geta fylgst með rannsókninni og í ljósi þessa er ekki fallist á hina rúmu túlkun stefnda á aðilahugtakinu. Hér er og haft í huga að við rannsókn stefnda hefur hann alla möguleika á að afla upplýsinga frá Samskipum hf., sbr. 39. gr. samkeppnislaga, án þess að félagið hafi stöðu aðila málsins og þar með möguleika á að kynna sér öll gögn þess. Samkvæmt þessu verður fallist á kröfu stefnanda og stefndi dæmdur til að greiða honum 400.000 krónur í málskostnað.<sup>20</sup>

### 5.2.2. Efni Hæstaréttardómsins

Hæstiréttur komst að gagnstæðri niðurstöðu en Héraðsdómur Reykjavíkur í málinu.

Eftirfarandi er stuttleg reifun á *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)*:

E krafðist þess að felldur yrði úr gildi úrskurður áfrýjunarnefndar samkeppnismála þar sem staðfest var ákvörðun S um að Samskip hf. teldist aðili að máli sem S hafði til rannsóknar samkvæmt ábendingu fyrirtækisins og beindist að E. Tekið var fram að hvorki í samkeppnislögum nr. 8/1993 né stjórnslulögum nr. 37/1993 væri skilgreint hver skuli vera skilyrði aðildar að málum samkvæmt þeim lögum. Lögskýringargögn gæfu til kynna að aðildarhugtak í stjórnslumálum bæri að skýra rúmt, þannig að ekki væri einungis átt við þá, sem eiga beina aðild að máli heldur einnig þá sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta. Líta bæri til hvers tilviks fyrir sig en almennt væri sá talinn aðili að máli, sem á einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta. Af erindi Samskips hf. til S yrði ráðið að fyrirtækið teldi ætlað athæfi E hafa farið gegn ákvæðum samkeppnislaga og hafa verulega skaðleg áhrif á rekstur

<sup>20</sup> *Hérd. Rvk 12. febrúar 2003.*

sinn. Að því athuguðu varð fallist á það með áfrýjunarnefndinni að Samskip hf. hefði mikilvægra og sérstakra hagsmuna að gæta af úrslitum málsins. Með vísan til þessa voru ekki lagaskilyrði til annars en að S hf. teldist aðili að umræddu stjórnáslumáli. Var S því sýknuð af kröfu E.<sup>21</sup>

Rökstuðningur Hæstaréttar er tvíþættur. Annarsvegar að venja væri að telja þann sem bæri fram kæru eða kvörtun aðila þess stjórnáslumáls sem þannig hefðist og hins vegar að niðurstaða heildstæðs mats á hagsmunum þeim sem í húfi væri í þessu máli væri að hagsmunum Samskipa hf. í þessu máli væri þannig háttað að ekki væri lagaskilyrði til annars en að ætla að þeir vægju þyngra en hagsmunir Hf. Eimskipafélags Íslands af viðskiptaleynd. Ákvörðunarorðin í dóminum eru svohljóðandi:

Samkvæmt 9. gr. reglna nr. 922/2001 eiga þeir, sem lögvarinna hagsmuna hafa að gæta, aðild að málum fyrir samkeppnisyfirvöldum. Hvorki er í samkeppnislögum nr. 8/1993 né stjórnáslulögum skilgreint hver skuli vera skilyrði aðildar að málum samkvæmt þeim lögum. Eins og fram kemur í úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem hér er fjallað um, gefa lögskýringargögn til kynna að aðildarhugtak í stjórnáslumálum beri að skýra rúmt, þannig að ekki sé einungis átt við þá, sem eiga beina aðild að máli heldur einnig þá sem hafa óbeinna hagsmuna að gæta. Ekki er til einhlítur mælikvarði í þessum efnunum og líta ber til hvers tilviks fyrir sig. Almenn er sá talinn aðili að máli, sem á einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta. Þannig eru þeir, sem bera fram kærur eða kvartanir yfirleitt taldir aðilar að stjórnáslumáli, enda eigi þeir slíkra hagsmuna að gæta við úrlausn þess.

Þegar þetta er metið er og óhjákvæmilegt að litið sé til hagsmuna annarra, sem að málinu koma. Eins og áður er að vikið leiðir aðild að stjórnáslumáli til þess að viðkomandi á almennt rétt til að kynna sér skjöl og önnur gögn, er málið varða. Hagsmunir annarra geta hins vegar staðið til þess að aðgangur að gögnum verði takmarkaður. Augljóst er að þetta getur skipt miklu í málum á sviði samkeppnisréttar þar sem oft liggja fyrir skjöl með upplýsingum, sem teljast til viðskiptaleyndarmála og fyrirtæki telja að ekki megi koma fyrir augu keppinauta. Í 17. gr. stjórnáslulaga er stjórnvaldi heimilað þegar sérstaklega stendur á að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef mun ríkari almanna- eða einkahagsmunir eru fyrir hendi. Hér skiptir og miklu að í 14. gr. fyrrnefndra reglna nr. 922/2001 er mælt fyrir um heimild samkeppnisyfirvalda til að takmarka aðgang málsaðila að gögnum máls ef hagsmunir þeirra af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum, einkum þegar um er að ræða viðkvæmar viðskiptalegar upplýsingar, sem eðlilegt má telja að leynt fari. Þar er einnig kveðið á um rétt aðila til að óska þess að farið verði með upplýsingar eða gögn sem trúnaðarmál. Ákvarðanir samkeppnisyfirvalda í þessum efnunum sem öðrum sæta kæru til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. 9. gr. samkeppnislaga.

Samskip hf. hafa í erindi sínu til áfrýjanda talið að stefndi hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína í sjóflutningum til og frá Íslandi, sbr. 11. gr. samkeppnislaga, og tilgreint dæmi því til stuðnings. Telur fyrirtækið einnig að hegðan stefnda varði við 17. og 20. gr. laganna. Af erindi fyrirtækisins verður ráðið að það telji ætlað athæfi stefnda hafa verulega skaðleg áhrif á rekstur sinn. Að þessu athuguðu verður fallist á það með áfrýjunarnefnd samkeppnismála að Samskip hf. hafi mikilvægra og sérstakra hagsmuna að gæta af úrslitum málsins. Þegar litið er til hagsmuna stefnda varðandi aðgang Samskipa hf. að gögnum málsins verður að líta til þeirrar verndar, sem hann nýtur samkvæmt 17. gr. stjórnáslulaga og 14. gr. reglna nr. 922/2001, eins og áður var rakið. Um gögn þau, sem lagt var hald á hjá stefnda af hálfu áfrýjanda og vísað er til

---

<sup>21</sup> Hrd. 2003, bls. 2685 (nr. 83/2003).

í niðurstöðu héraðsdóms, hefur komið fram af hálfu áfrýjanda í greinargerð til Hæstaréttar, að ekki hafi verið tekin afstaða til þess hvort þau verði öll gögn í því stjórnslumáli, sem hér er um að ræða. Áfrýjandi muni ákveða, eftir að hafa farið yfir gögnin, hver þeirra hafi eða kunni að hafa þýðingu fyrir niðurstöðu málsins. Á þeim tíma muni liggja fyrir listi yfir gögn málsins, sem stefndi fái tækifæri til að gera athugasemdir við, þar á meðal þær, hvort tiltekin gögn á þeim lista eigi að fara leynt. Fyrir þann tíma muni engum öðrum veittur aðgangur að þeim gögnum.

Þegar til alls þess er litið, sem nú hefur verið rakið, eru ekki lagaskilyrði til annars en að Samskip hf. teljist aðili að stjórnslumáli því, sem hér er fjallað um. Það hagar ekki þessari niðurstöðu að rannsókn samkeppnisfyrivalda fer í sumum atriðum fram að hætti opinberra mála. Samkvæmt þessu verður áfrýjandi sýknaður af kröfu stefnda í málinu.

Hér má sjá helstu sjónarmið sem ráða afmörkun aðildarhugtaksins að íslenskum rétti. Hæstiréttur velur að notast við mjög rýmkaði lögskýringu og virðist þar styðjast einkum við undirbúningsgögn stjórnslulaga og álit fræðimanna á hver vilji löggjafans í túlkun hugtaksins hafi verið. Ekki er vísað beint til fræðimanna í því samhengi en orðalag rökstuðnings virðist óneitanlega sækja í smiðju Páls Hreinssonar. Má einnig merkja áhrif frá framkvæmd í nágrannalöndum.

Rökstuðningur dómsins er því miður óskýr að því leiti að ekki kemur fram hver ákvörðunarástæða þess að lagaskilyrði séu fyrir því að Samskip hf. séu talin eiga njóta aðildarstöðu í málinu. Þetta er sett fram sem niðurstaða heildstæðs mats í málinu og erfitt að spá fyrir um hvaða þættir það voru sem réðu úrslitum. Hægt er ef til vill með nokkrum rökum að halda því fram að sú staðreynd að stjórnslumálið hófst að frumkvæði Samskipa hf. hafi verið mikilvægur þáttur í niðurstöðu Hæstaréttar.

### 5.2.3. Réttaráhrif

Dómur Hæstaréttar í *Hrd.* 2003, bls. 2685 (83/2003) staðfesti þá tilhneigingu stjórnvalda hér á landi að skýra hugtakið „aðili máls“ frekar rýmkaði skýringu í vafatilvikum. Með því að samkeppnishagsmunir Samskipa hf. þykja nægilegir til þess að félagið eigi lögvarinna hagsmuna að gæta í skilningi samkeppnislaga eru merkingarfræðileg mörk aðildarhugtaksins ef til vill gerð víðfeðmari hér á landi en venjan er hjá nágrannaþjóðum.

Auðvelt er hins vegar að ofmeta réttaráhrif þessa dóms. Ekki má líta fram hjá þeim sérstöku samkeppnisaðstæðum sem ríktu á þeim mörkuðum sem um ræðir þegar ágreiningsefnið um aðild Samskipa hf. kemur upp. Vera kann að fordæmi þessa dóms verði túlkað í samræmi við það og beiting hans á mörkuðum þar sem ekki eru fyrir hendi slíkar séraðstæður verði takmarkað.

Auk þess er það þáttur í rökstuðning Hæstaréttar í málinu að stjórnslumálið hafi hafist eftir kvörtun Samskipa hf. til samkeppnisyfirvalda. Eins og komist er að orði í röksemdafærslunni: „Þannig eru þeir, sem bera fram kærur eða kvartanir yfirleitt taldir aðilar að stjórnslumáli, enda eigi þeir slíkra hagsmuna að gæta við úrlausn þess.“<sup>22</sup>

Ein möguleg leið til þess að túlka dóminn er þannig að hann eigi aðeins við þegar stjórnslumál hefst að frumkvæði samkeppnisaðila. Slík túlkun væri þó að mati höfundar óþarflega takmarkandi og standa fordæmi innan stjórnslunar til þess að styðja þá skoðun.<sup>23</sup>

## **6. Val á skýringarviðhorfi**

### **6.1. Markmiðsskýring**

Að mati helstu fræðimanna ber að skýra aðildarhugtakið með hliðsjón af undirliggjandi tilgangi stjórnslulaga og sérlaga eða reglugerða um málsmeðferð sem sækja stoð í þau lög. Tilgangur laganna er margvíslegur og má meðal annars nefna þau markmið að ákvarðanir innan stjórnslu séu réttar, skiljanlegar og fyrirsjáanlegar; að stjórnslu sé skilvirk og njóti trausts og síðast en ekki síst að hagsmunir einstaklingsins njóti verndar frá handahófskenndum eða ómálefnalegum aðgerðum stjórnvalda.

Ráðandi sjónarmið við ákvörðun aðildarstöðu á að vera hvort sá einstaklingur eða lögaðili sem um ræðir hefur þörf á þeim réttindum sem stjórnslulögin ætla aðila máls til þess að geta gætt réttar síns með aðkomu sinni að málinu. Margir þættir geta haft áhrif á það mat, m.a. aðgangur aðila að gögnum, andmælaréttur aðila og réttur aðila til þess að kæra niðurstöðu stjórnvalds til herra setts stjórnvalds.

Eins og sjá má af þeim markmiðum sem fram komu að ofan, sem þó eru aðeins lítil þverskurður af þeim markmiðum sem stjórnslulög stefna að, eru sum þeirra gagnstæð en önnur skarast að miklu leyti. Aukin aðkoma þeirra sem hafa verulega hagsmuni af úrlausn stjórnslumála stefnir að takmarki flestra þeirra; þar sem markmiðum svo sem skilvirkni, nákvæmni og sanngirni verður betur náð fram undir slíkum kringumstæðum.

---

<sup>22</sup> *Hrd.* 2003, bls. 2685 (nr. 83/2003).

<sup>23</sup> Sbr. t.d. *UA* 23. október 2006 (4530/2005); úrskurð *Kærunefndar* skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 8. nóvember 2004 (8/2004) og *ÚFP* 17. júlí 2006 (8/2006).

## 6.2. Samspil sjónarmiða

Mikilvægustu sjónarmið sem stangast á við afmörkun aðildarhugtaksins eru réttarvernd einstaklinga eða lögaðila og þeir hagsmunir aðila í þrengri skilningi sem farið gætu forgörðum við að fleiri njóti réttinda aðila. Þannig þarf að vega og meta vægi allra þeirra hagsmuna sem í húfi eru, hvort sem þeir tilheyra aðilum eða öðrum.

Hagsmunir sem farið gætu forgörðum við að aðildarhugtakið sé skýrt rýmkaði eru meðal annars hagsmunir sem aðilar í þrengri skilningi hafa af hraðri úrlausn málsins. Að öllu jöfnu er það til þess að lengja undirbúnings- og ákvörðunartökferlið þegar fleiri koma að málinu. Til þess að virtur sé andmælaréttur aðila er nauðsynlegt að veita öllum málsaðilum tíma til þess að yfirfara nýjar upplýsingar í málinu og tjá sig um þær. Þetta getur tafið fyrir afgreiðslu stjórnvalds á málinu.

Almennt hefur það þó verið viðurkennt sjónarmið innan íslensks stjórnarsýsluréttar að réttur aðila á því að fá skjóta úrlausn mála sinni megi ekki bitna á réttaröryggi og þeirri grunnkröfu að réttilega sé úr málum skorið. Þar sem aðkoma allra lögaðila sem hafa mikilvægra hagsmuna að gæta við töku ákvörðunar verður oftast til þess að stjórnvald hefur meiri og betri upplýsingar til þess að byggja ákvörðun sína á þyrftu aðstæður að vera mjög sérstakar til þess að sú töf sem aðkoma fleiri aðila ylli á úrvinslu stjórnarsýslumálsins væri ekki talin ásættanleg.

Í stjórnarsýslumáli geta gögn málsins snert viðkvæmar upplýsingar fyrirtækja sem skaðað geta samkeppnisstöðu þeirra ef aðilar í beinni eða óbeinni samkeppni við þá komast yfir þær. Af þessum sökum getur það verið aðila í þrengri skilningi mjög til bga að samkeppnisaðili hans teljist eiga aðild að stjórnarsýslumáli sem varðar hann og þannig mun rýmri aðgang að upplýsingum en annars væri. Í 17. gr stj. sl. er að finna heimild til þess að takmarka aðgang aðila máls að upplýsingum sem varða ríkari hagsmuni annarra aðila. Af ýmsum ástæðum verður þó ekki talið að sú heimild nægi til þess að tryggja hagsmuni aðila í þrengri skilningi frá mögulegu tjóni af auknum aðgangi annarra að upplýsingum.

Má þar fyrst og fremst nefna að um undantekningu frá meginreglu 15. gr. stj. sl. um aðgang aðila að upplýsingum og ber því eðli málsins samkvæmt að túlka ákvæði 17. gr. þröngt. Aðgangur aðili að upplýsingum, þrátt fyrir ákvæði 17. gr. stj. sl., mun alltaf verða betri

en aðgangur utanaðkomandi að málinu. Þannig er líklegt að það sé ávallt til þess fallið að skaða hagsmuni annarra aðila sem veitt hafa stjórnvaldi aðgang að gögnum sem af samkeppnishagsmunum er ætlað að fara leynt þegar samkeppnisaðilum þeirra er veittur aðild að stjórnsýslumáli sem beinist gegn þeim. En framkvæmd stjórnsýslu á Íslandi hefur eins og hér er sýnt fram á verið þannig að ef brýnni hagsmunir annarra krefjast þess að lögaðili njóti aðildarstöðu en þeir hagsmunir af upplýsingaleynd sem mögulega fara forgörðum við þá ákvörðun nægir það sjónarmið ekki til þess að útiloka aðila sem lögvarða hagsmuni á af úrlausn málsins.

## **7. Stefnur og straumar**

### **7.1. Samkeppnisyfirvöld**

Eins og fram kemur í kaflanum um ákvarðanir og úrskurði samkeppnisyfirvalda hefur það verið stefna þeirra frá upphafi að túlka aðildarhugtakið með rýmkandi lögskýringu þegar fyrir hendi voru lögvarðir hagsmunir aðila. Í þeirri togstreitu sem þá vill myndast milli hagsmuna aðila í þrengri merkingu og annarra mögulegra aðila hefur venjan verið að koma niður þeim megin sem stefnir að auknu réttaröryggi og trausti á ákvarðanir stjórnvalda, þ.e. að eftir því sem fremst var unnt skyldu allir þeir sem hafa hagsmuna að gæta við töku ákvörðunar að fá að njóta stöðu aðila við meðferð málsins.

### **7.2. Fjarskiptayfirvöld**

Framkvæmd fjarskiptayfirvalda hefur einnig verið að túlka hugtakið mjög rúmt. Í úrskurðum úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála hefur ítrekað komið upp sú staða að samkeppnisaðili á markaði hefur byggt kröfu sína á aðildarstöðu á samkeppnishagsmunum. Tilhneiging úrskurðarnefndar hefur verið í átt að rýmkandi lögskýringu á hugtakinu „aðili máls“, ef til vill enn þá rýmri en samkeppnisyfirvöld notast við. Má í þessu samhengi benda á *ÚFP 17. júlí 2006 (8/2006)*.

Að hluta til má skýra þessa tilhneingingu út frá þeim sérstöku aðstæðum sem hafa verið viðvarandi á íslenskum fjarskiptamarkaði. Á mörgum sviðum, þar á meðal mörgum af mikilvægustu fjarskiptamörkuðum svo sem markaði 15 (aðgangur og upphaf símtala á almennum farsímanetum) og 16 (lúkning símtala í einstökum farsímanetum), er í raun og veru



aðeins um tvo aðalsamkeppnisaðila að ræða. Í skilningi samkeppisréttar er um fákeppnismarkaði að ræða.

Á sumum mörkuðum eru þessir samkeppnisaðilar Síminn hf. og Og fjarskipti ehf., á öðrum Míla ehf. og Og fjarskipti og á enn öðrum eru samkeppnisaðilar fleiri en tveir en annaðhvort vegna krosseignatengsla eða yfirgnæfandi markaðsstöðu stærstu aðilanna verður ekki annað talið en að um fákeppnismarkað sé að ræða. Af þessum sökum hafa félög í fjarskiptaþjónustu getað haldið því fram með nokkrum rökum að hagsmunir þeirra séu að svo miklu leiti andstæðir að veruleg breyting á samkeppnisstöðu annars aðilans hafi óumflýjanlega áhrif á stöðu hins.

Þar sem með svipuðum rökum má gera ráð fyrir því að nýir aðilar á þeim mörkuðum sem fákeppnin er sem mest hafi mikil áhrif á hagsmuni þeirra sem fyrir eru má gera ráð fyrir því að það verði áfram venja fyrir því innan fjarskiptayfirvalda að túlka aðildarhugtakið mjög rúmt þegar kemur að atriðum sem snerta á samkeppnisrétti.

### **7.3. Aðrar stofnanir stjórnsýslunnar**

Að flestu leyti verður að telja það líklegt að önnur svið stjórnsýslunnar muni líta til framkvæmdar samkeppnisyfirvalda þegar að því kemur að afmarka aðildarhugtakið í málum sem varða réttarsvið samkeppnisréttar. Fjarskiptayfirvöld njóta nokkurrar sérstöðu að því marki sem þeim er ætlað að tryggja virka samkeppni á því sviði sem þau fjalla um og deila því hlutverki með samkeppnisyfirvöldum. Því hafa úrlausnarefni þeirra yfirvalda ef til vill oftast farið inn á svið samkeppnisréttar en algengt er hjá öðrum stjórnvöldum sem ekki hafa slíkt hlutverk.

### **7.4. Dómaframkvæmd**

Þegar litið er til framtíðar aðildarhugtaks samkeppnisréttar er eitt af mikilvægustu atriðum sem skera þarf úr um fordæmisgildi *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)*. Hversu miklir þurfa samkeppnishagsmunir aðila að vera til þess að réttlæta aðildarstöðu þeirra í samkeppnismáli? Geta samkeppnishagsmunir leitt til aðildarstöðu undir einhverjum öðrum aðstæðum en þegar málið varðar samkeppnisstöðu fyrirtækja á mjög afmörkuðum fákeppnismörkuðum? Hefur *Hrd. 2003, bls. 2685 (83/2003)* eitthvert fordæmisgildi þegar mál hófst ekki að frumkvæði þess aðila sem sækist eftir aðildarstöðu?

Eins og fram kemur meðal annars í umfjöllun um úrskurði úrskurðarnefndar fjarskipta- og póstmála hér að ofan er það mat höfundar að samkeppnishagsmunir geti undir ákveðnum kringumstæðum leitt til aðildarstöðu þrátt fyrir að mál hefjist að frumkvæði stjórnvalds eða annars aðila. Einnig verður að telja það mögulegt að það sé ekki skilyrði aðildarstöðu að lögaðili sé annar tveggja samkeppnisaðila á fákeppnismarkaði og að fleiri en eitt fyrirtæki geti reist aðild sína á samkeppnishagsmunum við aðila í þengri skilningi. Vísast um þau atriði í *UA 23. október 2006 (4530/2005)*, *úrskurð Kærunefndar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi nr. 87/1998 8. nóvember 2004 (8/2004)* og *ÚFP 17. júlí 2006 (8/2006)*.

#### **7.5. Horft fram á veginn**

Höfundur telur það eðlilega þróun á litlu landi eins og Íslandi að aðildarhugtakið sé skýrt rúmt í samkeppnisrétti. Hér eru markaðir nægilega smáir til þess að sumir þeirra beri einfaldlega ekki marga aðila og þegar hagsmunir dreifast á færri samkeppnisaðilar verða þeir bæði sértækari og verulegri. Að mati höfundar mun sú stefna sem mörkuð hefur verið með stjórnsýsluvenju og dómafordæmum halda áfram og aðildarhugtak Íslendinga vera skýrt rúmt.

## HEIMILDASKRÁ

*Alþingistíðindi.*

Geir Woxholt: *Forvaltningsloven med kommentarer.* 2. útg. Osló 1993.

Gammeltoft-Hansen, H, J. Andersen, K. Larsen og K. Loiborg: *Forvaltningsret.* 2. útg. Kaupmannahöfn 2003.

J. Vogter: *Forvaltningsloven med kommentarer.* 3. útg. Kaupmannahöfn 1999.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Meðferð samkeppnismála og 6. gr. Mannréttindasáttmála Evrópu. Rétturinn til málsmeðferðar fyrir sjálfstæðum og óvilhøllum dómstóli“. *Tímarit lögfræðinga*, 4. hefti 2004, bls. 523.

Ólafur Jóhannes Einarsson: „Þagnarréttur og meðferð samkeppnismála“. *Tímarit lögfræðinga*, 1. hefti 2006, bls. 55-86.

Páll Hreinsson: *Hæfisreglur stjórnarsýslulaga.* Reykjavík 2005.

Páll Hreinsson: *Stjórnarsýslulögin. Skýringarrit.* Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1994.

Páll Hreinsson: „Aðili stjórnarsýslumáls“. *Tímarit lögfræðinga*, 3. hefti 2005, bls. 387-406.

Páll Hreinsson: „Upplýsingaréttur aðila stjórnarsýslumál – Vitneskja er vald“. *Úlfjótur* 2. tbl. 2007, bls. 205-253.

Skúli Magnússon: Grunnreglur stjórnarsýsluréttar og siðferði, *Tímarit lögfræðinga*, 2. hefti, 2001, bls. 107-126.

*Starfsskilyrði stjórnvalda. Skýrsla nefndar um starfsskilyrði stjórnvalda, eftirlit með starfsemi þeirra og viðurlög við réttarbrotum í stjórnarsýslunni.* Forsætisráðuneytið. Reykjavík 1999.

Valgerður Sverrisdóttir: "Ný samkeppnislög". Ræða á aðalfundi Félags íslenskra stórkaupmanna þann 7. febrúar 2005.