

ÁFRÝJUNARNEFND SAMKEPPNISMÁLA

Úrskurður í máli nr. 3/2023

Brim hf.

gegn

Samkeppniseftirlitinu

I

Hin kærða ákvörðun og kröfur málsaðila

Með kæru, dags. 1. ágúst 2023, hefur Brim hf., hér eftir nefndur áfrýjandi, kært ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 29/2023, frá 19. júlí 2023, þess efnis að áfrýjandi hafi brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og að áfrýjanda beri að greiða dagsektir að fjárhæð 3.500.000 kr. á dag þar til upplýsingabeidni Samkeppniseftirlitssins hafi verið svarað með fullnægjandi hætti.

Áfrýjandi krefst þess að hin kærða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 19. júlí 2023 verði felld úr gildi.

Samkeppniseftirlitið krefst þess að hin kærða ákvörðun verði staðfest.

II

Málsmeðferð hjá Samkeppniseftirlitinu

Tildrög ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins um að leggja dagsektir á áfrýjanda má rekja til þess að Samkeppniseftirlitið ákvað að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi. Með bréfi, dags. 5. apríl 2023, kynnti

Samkeppniseftirlitið athugunina og óskaði jafnframt eftir nánar tilgreindum gögnum og upplýsingum frá áfrýjanda eigi síðar en 24. apríl 2023.

Með tölvupósti, dags. 21. apríl 2023, óskaði áfrýjandi eftir frekari fresti til þess að verða við beiðninni og fékk frest til 10. maí 2023. Áfrýjandi svaraði upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins með bréfi, dags. 12. maí 2023, og lagði fram hluta þeirra upplýsinga og gagna er óskað hafði verið eftir. Varðandi önnur gögn vísaði áfrýjandi til þess að beið yrði með afhendingu þeirra þar sem vafi væri um lögmæti athugunar Samkeppniseftirlitsins.

Samkeppniseftirlitið ítrekaði upplýsingabeiðni sína með bréfi, dags. 27. júní 2023, og veitti áfrýjanda frest til 5. júlí 2023 til að afhenda þau gögn sem ekki höfðu verið afhent. Í bréfi Samkeppniseftirlitsins var tekið fram að ef umrædd gögn bærust ekki fyrir framangreint tímamark yrði tekin ákvörðun á grundvelli fyrirbyggjandi gagna um hvort leggja bæri á áfrýjanda dagsektir skv. 38. gr. samkeppnislaga.

Áfrýjandi svaraði beiðninni með bréfi, dags. 5. júlí 2023, þar sem gerður var fyrirvari við lögmæti athugunar Samkeppniseftirlitsins og óskaði eftir frekari skýringum. Þá upplýsti áfrýjandi jafnframt að hann hefði sent stjórn Samkeppniseftirlitsins bréf vegna málsins og óskað eftir afstöðu hennar.

Samkeppniseftirlitið sendi áfrýjanda bréf, dags. 11. júlí 2023, þar sem áréttað var að Samkeppniseftirlitið hafnaði því að athugunin væri ólögmæt og ítrekaði skyldu áfrýjanda til að afhenda umbeðin gögn á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Beiðni áfrýjanda um frekari frest var hafnað. Staðfest var móttaka á bréfi til stjórnar Samkeppniseftirlitsins og að erindið hefði verið kynnt stjórninni en væri þar enn til vinnslu.

Áfrýjandi sendi Samkeppniseftirlitinu bréf, dags. 13. júlí 2023, þar sem því var hafnað að afhenda gögnin eða taka frekari afstöðu til málsins fyrr en niðurstaða stjórnar Samkeppniseftirlitsins til málsins lægi fyrir.

Hinn 19. júlí 2023 barst áfrýjanda svar við erindi til stjórnar Samkeppniseftirlitsins þar sem fram kom að engin efni væru til þess að bera brögður á sjálfstæði stofnunarinnar vegna fyrrgreindrar athugunar og tekið fram

að það hefði verið sjálfstæð ákvörðun Samkeppniseftirlitsins að ráðast í fyrrgreinda athugun. Þá kom einnig fram sú afstaða stjórnar að í athuguninni fælist engin íhlutun gagnvart málsaðilum.

Samkeppniseftirlitið tók hina kærðu ákvörðun 19. júlí 2023 þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að áfrýjandi hefði brotið gegn 19. gr. samkeppnislaga og bæri að greiða dagsektir uns gagnabeiðni Samkeppniseftirlitsins hefði verið svarað með fullnægjandi hætti.

Um málsatvik að öðru leyti er vísað til hinnar kærðu ákvörðunar og annarra gagna málsins.

III

Málsmeðferð hjá áfrýjunarnefndinni

Greinargerð Samkeppniseftirlitsins sem svar við kæru áfrýjanda barst áfrýjunarnefnd samkeppnismála 14. ágúst 2023. Athugasemdir áfrýjanda við greinargerðina bárust 22. ágúst 2023 og svar Samkeppniseftirlitsins við athugasemdum áfrýjanda barst 24. ágúst 2023.

IV

Röksemdir málsaðila

4.1. Málsástæður og lagarök áfrýjanda

Áfrýjandi vísar til þess að samningur hafi verið gerður á milli matvælaráðuneytisins og Samkeppniseftirlitsins 19. september 2022. Með þeim samningi hafi Samkeppniseftirlitið ákveðið að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi og setja niðurstöðurnar fram í sérstakri skýrslu, í samstarfi við Fiskistofu, Skattinn og Seðlabanka Íslands, gegn greiðslu frá matvælaráðuneytinu að fjárhæð 35.000.000 kr. sem skyldi greiðast í fjórum jöfnum greiðslum frá lokum árs 2022 til ársloka 2023. Áfrýjandi bendir á að í 1. gr. samningsins sem beri heitið markmið, segi meðal annars:

Sjávarútvegur hefur verið og mun í fyrirsjáanlegri framtíð vera ein af mikilvægustu stoðum íslensks efnahagslífs. Af þeim sökum er brýnt að lög og reglugerðir á umræddu sviði styðji við framgang hennar og standi um leið vörð um almannahagsmuni sem henni tengjast. Meðal annars er mikilvægt að löggjöfin endurspegli pólitíska stefnumörkun um grundvallaratriði eins og eignarhald auðlinda og skiptingu aflaheimilda.

Enn fremur segi í 1. gr. sammingsins:

Á grunni stjórnarsáttmála og annarra áherslna matvælaráðherra vinnur matvælaráðuneytið nú að heildarstefnumótun í sjávarútvegi undir yfirskriftinni Auðlindin okkar. Liður í því starfi er kortlagning stjórnunar- og eignatengsla í sjávarútvegi.

Markmið matvælaráðherra með kortlagningu á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi eru að stuðla að:

- *Gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja*
- *Upplýstri stefnumótun stjórnvalda um regluumgjörð sjávarútvegs og breytingar á henni*
- *Því að á hverjum tíma sé farið að lögum og reglum á þessu sviði og að eftirlitsstofnanir geti sinnt hlutverki sínu og átt með sér samstarf.*

Á grundvelli sammingsins hafi Samkeppniseftirlitið ákveðið að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi, sem byggji á ákvæðum samkeppnislaga. Í athuguninni felist upplýsingasöfnun og kortlagning sem taki að lágmarki til eftirtaldrá þátta:

- a) Hún taki til allra sjávarútvegsfyrirtækja sem fengið hafa úthlutun aflaheimilda með ákveðnum stærðartakmörkunum sem ákveðin verða á fyrstu stigum verkefnisins.*
- b) Hún varpi ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (eða aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yferráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum sjávarútvegsfyrirtækjum.*
- c) Hún varpi ljósi á eignarhald eins sjávarútvegsfyrirtækis (aðila, eins eða fleiri, sem hefur eða hafa yferráð yfir sjávarútvegsfyrirtæki) í öðrum fyrirtækjum hér á landi, án tillits til þess á hvaða sviði þau starfa.*
- d) Hún varpi ljósi á áhrifavald eigenda sjávarútvegsfyrirtækja í gegnum beitingu atkvæðisréttar og stjórnarsetu í fyrirtækjum, sbr. afmörkun í liðum 2 og 3.*

e) *Hún auki gagnsæi um stjórnunar- og eignatengsl sem rakin eru í liðum 1-4.*

Fram komi í 3. gr. samningsins að Samkeppniseftirlitið sé sjálfstæð stofnun samkvæmt samkeppnislögum. Við framkvæmd verkefnis verði tryggt að aðkoma ráðuneytisins skerði á engan hátt sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins eða annarra stofnana sem taki þátt í verkefninu. Samkeppniseftirlitið og aðrar stofnanir taki því sjálfstæða ákvörðun um hvort og þá hvernig gögn sem aflað verði í verkefninu verði nýtt til frekari rannsókna og eftir atvikum íhlutunar á grundvelli eftirlitsheimilda.

Áfrýjandi bendir á að þrátt fyrir þetta sé ljóst af samningnum að verkefnið eigi uppruna sinn hjá matvælaráðuneytinu. Þannig sé athugun Samkeppniseftirlitsins liður í heildarstefnumótun matvælaráðuneytisins í sjávarútvegi undir yfirskriftinni; *Auðlindin okkar*, líkt og fram komi í 1. gr. samningsins, og hafi vinna við það verkefni hafist þó nokkru áður en til samningsgerðar Samkeppniseftirlitsins og matvælaráðuneytisins kom. Í markmiðsákvæði samningsins sé eingöngu fjallað um markmið matvælaráðherra með kortlagningu á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi. Þá verði ekki annað séð af samningnum en að matvælaráðuneytið og matvælaráðherra hafi haft mikið um það að segja hvernig efni og umfang athugunar Samkeppniseftirlitsins hafi verið afmarkað.

Verkefni matvælaráðuneytisins pólitískt

Af markmiðsákvæði samningsins megi vera ljóst að aðilar hans telji mikilvægt að löggjöf sjávarútvegsins endurspegli pólitíska stefnumörkun um grundvallaratriði eins og eignarhald auðlinda og skiptingu aflaheimilda. Jafnframt sé þar tekið fram að matvælaráðuneytið vinni nú að heildarstefnumótun í sjávarútvegi á grunni stjórnarsáttmála og annarra áherslna matvælaráðherra. Að mati áfrýjanda sé ljóst að lög standa ekki til þess að matvælaráðuneytið afli gagna frá einstökum fyrirtækjum á þann hátt sem Samkeppniseftirlitinu og öðrum eftirlitsstofnunum ríkisins sem aðild eiga að verkefninu hafi heimild til við meðferð einstakra mála. Með samningnum sé ráðherra því að sækja sér gögn og upplýsingar sem lög geri ekki ráð fyrir að hann eigi að hafa beinan aðgang að í störfum sínum.

Verkefni Samkeppniseftirlitsins, samkvæmt samningnum, hafi þann megintilgang, að mati áfrýjanda, að nýtast í pólitískri stefnumótun matvælaráðuneytisins, sem meðal annars sé unnin á grundvelli áherslna matvælaráðherra sjálfs enda skuli verkefni Samkeppniseftirlitsins unnið í samræmi við markmið ráðherrans. Athugun Samkeppniseftirlitsins, þrátt fyrir að hún kunnir einnig að koma að öðrum notum, sé þannig liður í pólitískri stefnumótun matvælaráðherra.

Valdheimildir matvælaráðuneytisins og Samkeppniseftirlitsins.

Þá bendir áfrýjandi á að matvælaráðuneytinu sé hvergi í lögum falin heimild til þess að krefjast þeirra upplýsinga eða gagna sem nauðsynleg séu til kortlagningar á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi, þ.e. þeirra upplýsinga og gagna sem beiðni Samkeppniseftirlitsins frá 5. apríl 2023 taki til. Löggjafinn gæti aftur á móti falið matvælaráðuneytinu, sem og öðrum ráðuneytum Stjórnarráðs Íslands, slíkt vald, ef vilji hans stæði til þess.

Samkeppnislög nr. 44/2005 hafi verið sett með það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með að vinna að hagkvæmari nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Markmiði laganna skuli náð með því að: a) vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri; b) vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum; c) auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaðnum og d) stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.

Menningar- og viðskiptaráðherra fari með framkvæmd samkeppnislaga, en í umboði hans annast sérstök stofnun, Samkeppniseftirlitið, eftirlit samkvæmt lögunum og daglega stjórnarsýslu á því sviði sem löggin ná til. Samkeppniseftirlitið sé sjálfstætt stjórnvald og því hafi menningar- og viðskiptaráðherra aðeins takmarkaðar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart Samkeppniseftirlitinu, samkvæmt IV. kafla laga nr. 115/2011 um Stjórnarráð Íslands.

Samkeppniseftirlitinu sé með samkeppnislögum fengnar ýmsar valdheimildir og möguleikar til að beita þvingunarúrræðum í krafti hlutverks síns við rannsókn mögulegra brota á samkeppnislögum. Á meðal þeirra valdheimilda sé heimild Samkeppniseftirlitsins til þess að krefja einstök fyrirtæki,

fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja um allar upplýsingar og gögn sem nauðsynleg þykja við athugun einstakra mála, sbr. 1. og 2. mgr. 19. gr. samkeppnislaga. Samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga geti Samkeppniseftirlitið ákveðið að leggja dagsektir á þann eða þá sem ekki fara að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt samkeppnislögum.

Áfrýjandi byggir á því að ólögmaett sé að Samkeppniseftirlitið geti með samningi tekist á hendur skuldbindingu um að beita valdheimildum sínum og eftir atvikum þvingunarúrræðum, í því skyni að vinna skýrslu fyrir annað stjórnvald, sem býr ekki yfir slíkum valdheimildum og möguleikum á beitingu þvingunarúrræða, sem það stjórnvald og pólitískt kjörinn yfirmaður þess hyggjast nota í pólitískri stefnumótunarvinnu, gegn greiðslu til handa Samkeppniseftirlitinu. Með því sé í raun verið að opna á þann möguleika að Samkeppniseftirlitið, og önnur áþekk eftirlitsstjórnvöld sem búi yfir viðamiklum valdbeitingarúrræðum, geti ráðist í athuganir og skýrslugerðir að undirlagi annars stjórnvalds eða aðila gegn fjárgreiðslu. Þannig geti eftirlitsstjórnvöld aflað sér aukinna tekna og önnur stjórnvöld nýtt sér valdheimildir í krafti samningsgerðar við eftirlitsaðila, sem þau búi ekki sjálf yfir.

Áfrýjandi telur að slík beiting valdheimilda sé í andstöðu við lögmætisreglu íslensks stjórnábyrgðar en í henni felist meðal annars að ákvarðanir stjórnvalda verði að eiga sér viðhlítandi stoð í lögum. Samkeppniseftirlitið hafi enga heimild að lögum til þess að beita valdheimildum sínum í þágu pólitískrar stefnumótunarvinnu ótengds ráðuneytis. Hefði löggjafinn talið nauðsynlegt að ráðuneytin gætu beitt valdheimildum líkt og dagsektum við mótun pólitískrar stefnumótunar, væri honum í lófa lagið að kveða á um slíkt í lögum. Það hafi löggjafinn hins vegar ekki gert.

Valdbeitingarheimildir Samkeppniseftirlitsins, líkt og beiting dagsekta, takmarkist þannig ávallt við þau lögbundnu verkefni sem stofnuninni sé falið. Pólitísk stefnumótun ráðuneyta sé ekki eitt þeirra verkefna. Engin stoð sé fyrir því í lögum að Samkeppniseftirlitið geri einkaréttarlega samninga við önnur stjórnvöld um athuganir líkt og þá sem hér um ræðir eða afli sér tekna með framkvæmd slíkra athugana. Enn fremur sé engin stoð fyrir því í lögum að

Samkeppniseftirlitið byggi slíkar athuganir sínar á markmiðum og áherslum ótengds ráðherra.

Þess utan takmarkist beiting 19. gr. samkeppnislaga við heimild Samkeppniseftirlitsins til að krefjast upplýsinga sem séu nauðsynlegar við athugun einstakra mála. Byggir áfrýjandi á því að af lögmatísreglunni leiði að upplýsingarnar þurfi þannig að vera nauðsynlegar til að framfylgja lögbundnum verkefnum Samkeppniseftirlitsins. Þá verði einstök mál í skilningi ákvæðisins að vera mál sem snúi að eftirlitsskyldum Samkeppniseftirlitsins og krefist það þess að stofnunin hafi tekið sjálfstæða ákvörðun um að ráðast í athugun eða rannsókn á tilteknu málefni. Hvorugt þessara skilyrða hafi verið uppfyllt þegar að Samkeppniseftirlitið krafði áfrýjanda um upplýsingar í þágu pólitískrar stefnumótunar ótengds ráðuneytis. Þá bendir áfrýjandi á að þrátt fyrir að mat á því hvort upplýsingar séu nauðsynlegar sé í höndum Samkeppniseftirlitsins, verði beiðni um upplýsingar samkvæmt 19. gr. samkeppnislaga að vera byggð á hlutlægu mati á því hvort þeirra sé þörf, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands frá 14. maí 2009 í máli nr. 479/2008.

Áfrýjandi kveðst hafa afhent Samkeppniseftirlitinu þær upplýsingar og gögn sem óskað var eftir af hálfu stofnunarinnar 5. apríl 2023, að undanskildum þeim sem óskað var eftir í staflíðum f og g í upplýsingabeiðninni, sem eru svohljóðandi:

f) Upplýsingar um allt samstarf, viðskipti/viðskiptasambönd og/eða verktöku á milli félagsins og annarra sjávarútvegsfyrirtækja. Skal bæði gera ítarlega lýsingu á samstarfinu og/eða verktöku sem og upplýsa um þau viðskipti/fjárhæðir sem viðkomandi samstarf hefur gengið út á frá 1. janúar 2020 til dagsins í dag.

g) Liggi skriflegir samningar fyrir um þau viðskipti sem spurt er um í lið e) og f) er óskað eftir afriti af þeim. Liggi slíkir samningar ekki fyrir er óskað eftir lýsingu á viðskiptasambandinu.

Athugun Samkeppniseftirlitsins, líkt og hún er afmörkuð í fyrrgreindri upplýsingabeiðni snúi að því að kortleggja stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi. Áfrýjandi fái ekki séð hvernig þær upplýsingar sem óskað hafi verið eftir í f og g liðum í upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins séu nauðsynlegar fyrir slíka kortlagningu. Þannig hafi skriflegir samningar um viðskipti með

aflahlutdeild og aflamark, ekkert með slíka að gera, sér í lagi þar sem áfrýjandi hafi nú þegar afhent Samkeppniseftirlitinu yfirlit um slík viðskipti. Auk þess öðlast flutningur aflamarks ekki gildi fyrir en Fiskistofa hefur staðfest flutninginn, sbr. 2. mgr. 15. gr. laga nr. 116/2006 um stjórn fiskveiða. Slíkar upplýsingar liggi því fyrir hjá samstarfsaðila Samkeppniseftirlitsins í þeirri athugun sem hér um ræðir.

Þá fái áfrýjandi ekki séð hvernig upplýsingar um „*allt samstarf, viðskipti/viðskiptasambönd og eða verktöku á milli félagsins og annarra sjávarútvegsfyrirtækja*“ eða skriflegir samningar sem liggi slíkum viðskiptum að baki séu nauðsynlegir, á grundvelli hlutlægs mats, fyrir þá kortlagningu sem athugun Samkeppniseftirlitsins feli í sér. Sá hluti upplýsingabeidinnar sé því ólögmatgur og fari í öllu falli fram úr meðalhófi samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Feli umrædd beiðni þannig í sér alvarlega íhlutun um viðskiptamálefni fyrirtækja, án þess að tilefni sé fyrir slíkri athugun. Ítrekað sé að áfrýjanda sé ekki kunnugt um að nein rannsókn standi yfir á grundvelli 10. gr. samkeppnislaga á samningum hans við samkeppnisaðila.

Sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins

Áfrýjandi bendir á að um samningssamband Samkeppniseftirlitsins og matvælaráðuneytisins sé fjallað í ýmsum ákvæðum samningsins.

Þannig segi meðal annars í 3. gr. samningsins:

Við framkvæmd verkefnis samkvæmt þessum samningi verður tryggt að aðkoma ráðuneytisins skerði á engan hátt sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins eða annarra stofnana sem taka þátt í verkefninu.

Til stuðnings framangreindu sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins sé tekið fram í 3. gr. samningsins, að Samkeppniseftirlitið og aðrar stofnanir taki sjálfstæða ákvörðun um hvort og þá hvernig gögn sem aflað verði í verkefninu verði nýtt til frekari rannsókna og eftir atvikum íhlutunar á grundvelli eftirlitsheimilda. Aftur á móti sé ekkert nefnt til stuðnings sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins við afmörkun og framkvæmd þeirrar athugunar sem hér um ræðir eða við ritun skýrslu samkvæmt samningnum.

Í 4. gr. samningsins komi fram að samningurinn gildi til 31. desember 2023 og að Samkeppniseftirlitinu beri að skila matvælaráðuneytinu skýrslu með niðurstöðum sínum eigi síðar en þann dag. Jafnframt beri stofnuninni að greina matvælaráðherra reglulega frá stöðu verkefnisins. Í 5. gr. samningsins komi fram að matvælaráðuneytið hafi rétt til að stöðva millifærslur eða fresta þeim telji þeir framkvæmd verkefnisins ekki í samræmi við samninginn. Í 8. gr. samningsins komi fram að verði Samkeppniseftirlitið staðið að verulegum vanefndum við framkvæmd samningsverkefnisins geti ráðuneytið, auk þess að fresta greiðslum eða stöðva þær, ákveðið að rifta samningnum. Riftun skuli lýst yfir skriflega og slík tilkynning send Samkeppniseftirlitinu með sannanlegum hætti.

Þrátt fyrir að 3. gr. samningsins kveði á um að aðkoma matvælaráðuneytisins skerði á engan hátt sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins, telur áfrýjandi ljóst að Samkeppniseftirlitinu sé skylt að greina matvælaráðuneytinu frá stöðu verkefnisins reglulega. Matvælaráðuneytið hafi auk þess rétt á að stöðva millifærslur eða fresta þeim ef ráðuneytið telur framkvæmd verkefnisins ekki í samræmi við samninginn og þá geti matvælaráðuneytið rift samningnum, auk þess sem það geti frestað eða stöðvað greiðslur, ef Samkeppniseftirlitið verði staðið að verulegum vanefndum. Hvergi sé hins vegar fjallað um riftunarrétt Samkeppniseftirlitsins, og virðist því um einhliða rétt matvælaráðuneytisins að ræða. Af ákvæðinu megi ráða að matvælaráðuneytið hafi viðtæka möguleika til að hafa áhrif á framgang skýrslugerðar Samkeppniseftirlitsins í krafti þess að greiða ekki, nema skýrslan sé ráðherra að skapi.

Af umgjörð samningssambands Samkeppniseftirlitsins og matvælaráðuneytisins virðist því ekki mega ganga út frá því að sjálfstæði Samkeppniseftirlitsins sé tryggt, þrátt fyrir að 3. gr. samningsins kveði á um það. Virðist það sérstaklega varhugavert í ljósi þess að verkefnið eigi að nýtast matvælaráðuneytinu í pólitískri stefnumótun og markmið og áherslur matvælaráðherra séu skrifuð inn í samninginn. Virðist þetta skapa hvata fyrir Samkeppniseftirlitið til þess að haga framkvæmd athugunar sinnar eftir markmiðum, áherslum og jafnvel höfði matvælaráðherra, í því skyni að tryggja að greiðslur berist stofnuninni. Raunar virðist Samkeppniseftirlitinu skylt

samkvæmt samningnum að hafa að leiðarljósi slíkar pólitískar áherslur og markmið.

Fram hafi komið í máli forstjóra Samkeppniseftirlitsins að ráðherra hafi ekki heimild til að stöðva greiðslur sé hann ekki sáttur við niðurstöður Samkeppniseftirlitsins. Af orðalagi samningsins, sérstaklega 4. gr. um upplýsingaskyldu Samkeppniseftirlitsins til matvælaráðuneytisins og 5. gr. um rétt matvælaráðuneytisins til þess að stöðva millifærslur eða fresta þeim, sé ljóst að þarna fari ekki saman hljóð og mynd. Framkvæmd athugunar Samkeppniseftirlitsins skal vera í samræmi við samninginn, sem meðal annars innihaldi markmið og áherslur matvælaráðherra, ellegar kann matvælaráðuneytið að stöðva millifærslur eða fresta þeim. Ekki sé hægt að útiloka að það hafi áhrif á niðurstöður athugunarinnar. Telur áfrýjandi því að fullyrðing forstjóra Samkeppniseftirlitsins standist ekki skoðun hvað þetta varðar.

Forstjóri Samkeppniseftirlitsins hafi jafnframt sagt að samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga sé stofnuninni ætlað að skrifa skýrslur af þessu tagi og á því sé enginn pólitískur vinkill. Áfrýjandi tekur undir það að það sé enginn pólitískur vinkill á hlutverki Samkeppniseftirlitsins eins og kveðið sé á um það í 8. gr. samkeppnislaga og því eigi pólitísk sjónarmið ekki að hafa hlutverk eða áhrif á athuganir Samkeppniseftirlitsins. Af fyrrgreindum samningi sé ljóst að pólitísk stefnumörkun matvælaráðuneytisins, líkt og hún sé nefnd í samningnum, sem unnin sé á grundvelli áherslna matvælaráðherra og þar sem stefnt sé að markmiðum matvælaráðherra, sé grundvöllur athugunar Samkeppniseftirlitsins. Áfrýjandi telur ekki unnt að líta svo á að það feli í sér sjálfstæða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að framkvæma hina umdeildu athugun þar sem Samkeppniseftirlitið þiggi greiðslu frá matvælaráðuneytinu fyrir veitta þjónustu. Líkt og fram hafi komið, sé athugunin afmörkuð af matvælaráðuneytinu með vísan til áherslna og markmiða matvælaráðherra. Þess vegna sé athugun Samkeppniseftirlitsins ólögmat.

Líkt og að framan er rakið sé Samkeppniseftirlitið sjálfstætt stjórnvald sem þýði að menningar- og viðskiptaráðherra hafi aðeins takmarkaðar stjórnunar- og eftirlitsheimildir gagnvart stofnuninni samkvæmt lögum nr. 115/2011 um

Stjórnarráð Íslands. Þannig segi í 2. mgr. 13. gr. laganna að ráðherra skuli enn fremur hafa almennt eftirlit með starfrækslu, fjárreiðum og eignum þeirra sjálfstæðu stjórnvalda sem heyra stjórnarfarslega undir hann. Eftirlit með sjálfstæðum stjórnvöldum taki ekki til málsmeðferðar eða ákvarðana í einstökum málum.

Með samningnum hafi Samkeppniseftirlitið skuldbundið sig til þess að greina matvælaráðuneytinu frá stöðu verkefnisins reglulega meðan á samningstíma stendur. Samkeppniseftirlitið virðist þannig hafa samið sig undir eftirlit ráðuneytis, sem stofnunin heyri ekki stjórnarfarslega undir, sem taki til málsmeðferðar í því máli sem hér sé deilt um, þvert á orðalag laga nr. 115/2011. Við breytingar á lögum nr. 115/2011 hafi Samkeppniseftirlitið skilað inn sjálfstæðri umsögn um frumvarp til fyrrgreindra laga. Þar hafi komið fram sú áhersla Samkeppniseftirlitsins að eftirlitsstofnanir þurfi að njóta sjálfstæðis í starfsemi sinni gagnvart pólitísku valdi og njóta slíks sjálfstæðis í ásýnd og raun.

Valdbeiting Samkeppniseftirlitsins ólögmat

Þá bendir áfrýjandi á að það sé ekki hlutverk Samkeppniseftirlitsins samkvæmt 8. gr. samkeppnislaga að ganga erinda annarra stjórnvalda, sem ekki búa yfir sömu valdheimildum. Samkeppniseftirlitið geti ekki á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga krafist gagna og upplýsinga í því skyni að kortleggja tiltekin atriði sem lið í pólitískri stefnumótunarvinnu ráðherra. Þar af leiðandi sé ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að leggja dagsektir á áfrýjanda jafnframt ólögmat. Önnur niðurstaða gæti gert það að verkum að sett væru hættulegt fordæmi um mögulega valdbeitingu stjórnvalda í verktakavinnu fyrir önnur stjórnvöld sem ekki búa yfir sömu valdheimildum. Samkeppniseftirlitið geti ekki nýtt valdheimildir sínar í þágu annarra stjórnvalda, sem löggjafinn hafi ákveðið að veita ekki slíkar valdheimildir, í tekjuöflunarskyni.

Þóknun Samkeppniseftirlitsins samkvæmt samningnum sé ekki breytileg, heldur föst fjárhæð, óháð tilkostnaði eða vinnu. Veki sú tilhögun einnig upp efasemdir um lögmæti samningsins. Sú greiðsla sem komi vegna verkefnisins nemi 6,3% af fjárheimildum Samkeppniseftirlitsins á árinu 2023. Þetta sé umtalverð fjárhæð af rekstrarheimildum stofnunarinnar og hafi sem slík áhrif á rekstur hennar. Þetta hefði átt að vekja frumkvæðisskyldu

Samkeppniseftirlitsins um að tilkynna ráðherra samkeppnismála um þessa fjárhæð.

Að mati áfrýjanda verði ekki séð að Samkeppniseftirlitinu sé stætt að taka við þessu fjármagni frá öðru ráðuneyti eða að stofnunin hafi heimild til þess að samþykka tilboð matvælaráðuneytisins um framkvæmd athugunar. Samkeppniseftirlitið hafi ekki heimild samkvæmt lögum að afla sér sértekna með þessum hætti. Ráðherra beri ábyrgð á og fari með eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði skv. 3. mgr. 27. gr. laga nr. 123/2015 um opinber fjármál. Ráðherra sé heimilt að breyta skiptingu fjárveitinga innan málaflokks, en sú heimild nái ekki til málaflokka annarra ráðherra. Slík millifærsla krefst þess að hún sé borin upp í ríkisstjórn skv. 2. mgr. 29. gr. laganna, sem og að heimild styrkveitinga eða framlaga til annarra verkefna sé bundin við þá málaflokka sem viðkomandi ráðherra ber ábyrgð á skv. 1. mgr. 42. gr. laganna.

Meðalhófs ekki gætt

Áfrýjandi byggir jafnframt á því að meðalhófs hafi ekki verið gætt við meðferð málsins hjá Samkeppniseftirlitinu, sbr. 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Um sé að ræða umfangsmikla gagna- og upplýsingabeidni, sem að miklu leyti varði opinberar upplýsingar eða gögn sem Samkeppniseftirlitinu, eða eftir atvikum matvælaráðuneytinu, hafi verið í lófa lagið að afla upp á sitt eindæmi og án beitingar valdheimilda eða þvingunarúrræða.

Fyrir liggja ýmsar athuganir og greiningar á umræddum mörkuðum og því sé nauðsyn upplýsingabeidna og nýrra greininga óskýr. Samkeppniseftirlitið hafi áður greint markaði málsins í samrunamálum sem tengist sjávarútvegi en einnig í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2021 um stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja 2008-2021. Skýrsla Samkeppniseftirlitsins dró fram þrjú kjarnaviðfangsatriði, en þau voru: 1) yfirráð banka og fjárfestingarsjóða á þeirra vegum yfir atvinnufyrirtækjum, 2) eignarhald lífeyrissjóða á fleiri en einu atvinnufyrirtæki á sama markaði og 3) umfjöllun og aðgerðir vegna stjórnunar- og eignatengsla á tilteknum mörkuðum eða mörkuðum tengdum þeim. Samkeppniseftirlitið upplýsti í skýrslu nr. 2/2021 að það hafi fjallað um eigna- og stjórnunartengsl fyrirtækja í sjávarútvegi. Þá liggja fyrir ýmsar aðrar greiningar sem hægt sé að nota til viðmiðunar, s.s. athugun sem áfrýjandi óskaði

eftir og var unnin af Arev verðbréfum ehf. í september 2020. Sú greining leiddi í ljós að samkeppni sé virk og samþjöppun lítil á öllum mörkuðum sem íslensk sjávarútvegsfyrirtæki starfi á.

Auk þess beri að gæta sérstaklega að meðalhófi við beitingu valdheimilda og þvingunarúrræða þegar sá sem þeim beitir þiggi greiðslu fyrir. Þannig sé augljóst, að mati áfrýjanda, að framganga Samkeppniseftirlitsins í því máli sem hér um ræðir, hafi farið fram úr meðalhófi. Samkeppniseftirlitinu beri að stíga varlega til jarðar þegar komi að beitingu dagsekta í málum þar sem ekki sé verið að rannsaka refsiverð brot gegn samkeppnislögum, heldur framkvæma athuganir gegn greiðslu frá þriðja aðila. Áfrýjandi telur þannig að brotið hafi verið gegn meðalhófi við ákvörðun dagsekta.

Í hinni kærðu ákvörðun komi fram að við ákvörðun á fjárhæð dagsekta hafi Samkeppniseftirlitið annars vegar litið til þess að upplýsingabeiðni stofnunarinnar eigi sér skýran lagalegan grunn og brýnt væri að brugðist yrði hratt við henni. Hins vegar hafi verið litið til fjárhagsstyrks áfrýjanda og rekstrartekna hans fyrir árið 2022. Áfrýjandi geri alvarlegar athugasemdir við þessa röksemdafærslu Samkeppniseftirlitsins fyrir jafn hárrí fjárhæð dagsekta og raunin varð og hvernig staðið hafi verið að þeirri ákvörðun. Þannig upplýsti áfrýjandi Samkeppniseftirlitið um þá afstöðu sína að vafi væri á lögmati athugunar stofnunarinnar við fyrsta tækifæri. Samkeppniseftirlitið hafi tekið langan tíma til að svara því erindi en veitti áfrýjanda á móti sáralítið svigrúm, keyrði þess í stað málið áfram og lagði við fyrsta tækifæri dagsektir á áfrýjanda.

Með vísan til framangreinds telur áfrýjandi að reglu íslensks stjórnarsýsluréttar um meðalhóf hafi ekki verið gætt auk þess sem meðferð málsins í heild sinni samræmist ekki kröfum um vandaða stjórnarsýsluhætti.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir sé að mati áfrýjanda ekki stoð fyrir því að beita 19. og 38. gr. samkeppnislaga við þær aðstæður sem hér um ræðir. Til viðbótar brjóti slík beiting valdheimilda gegn meðalhófsreglu 12. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Hin kærða ákvörðun sé því ólögmat.

4.2. Málsástæður og lagarök Samkeppniseftirlitsins

Um lögmati ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins

Samkeppniseftirlitið bendir á að samkvæmt d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sé hlutverk Samkeppniseftirlitsins að fylgjast með þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl á milli fyrirtækja. Skal þetta m.a. gert í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasambjöppunar sem takmarkað geta samkeppni. Stofnunin skuli birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það sé nauðsynlegt. Í því frumvarpi sem varð að samkeppnislögum sé fyrrgreint ákvæðið skýrt nánar. Þar komi fram að staflíðnum hafi verið bætt við þágildandi samkeppnislög með lögum nr. 107/2000 en með ákvæðinu var ætlunin að fela samkeppnisráði (nú Samkeppniseftirlitinu) með skýrum hætti það verkefni að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta í íslensku viðskiptalífi, m.a. í því skyni að kanna hvort tiltekna aðstæður séu á einstökum mörkuðum sem raskað geti samkeppni. Þá komi fram í lögskýringargögnum að baki lögum nr. 107/2000 að mikilvægt sé að samkeppnisyfirvöld framkvæmi slíkar athuganir og hafi til þess skýrar heimildir. Slíkar athuganir geti leitt til þess að skýrslur verði birtar sem verði öllum aðgengilegar og geti stuðlað að opinberri umræðu um samkeppnismál. Þá geti slíkar athuganir leitt til þess að samkeppnisyfirvöld grípi til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni.

Sú athugun sem hin kærða ákvörðun grundvallast á sé athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi. Var hún rökstudd í sérstöku minnisblaði sem fylgdi upplýsingabeiðni stofnunarinnar til sjávarútvegsfyrirtækja. Þar komi m.a. fram að sjávarútvegur sé ein af grunnstöðum íslensks efnahagslífs og er fjallað um afkomu í greininni og þá markaði sem sjávarútvegsfyrirtæki starfa á. Þá sé í minnisblaðinu fjallað um rök fyrir því að efla þurfi yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl í íslenskum sjávarútvegi.

Með hliðsjón af framangreindu rúmist athugun stofnunarinnar að öllu leyti innan þess hlutverks sem Samkeppniseftirlitinu sé að lögum falið að sinna, bæði

efni hennar og sú afurð sem athuguninni sé ætlað að skila, þ.e. skýrslu sem verði birt opinberlega og öllum aðgengileg. Samkvæmt c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sé það enn fremur hlutverk Samkeppniseftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Að mati Samkeppniseftirlitsins sé eðlilegt að matvælaráðuneytið leiti upplýsinga og eigi í samskiptum við stofnunina í tengslum við stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja í sjávarútvegi. Viðskipti með veiðileyfi og aflamark séu samkeppnismarkaður sem lúti m.a. bæði ákvæðum laga um stjórn fiskveiða nr. 116/2006 og samkeppnislaga nr. 44/2005. Það sé því ekki eingöngu lögbundið hlutverk Samkeppniseftirlitsins að kanna stjórnunar- og eignatengsl í íslensku viðskiptalífi og skrifa um það skýrslu, heldur jafnframt að eiga í samskiptum við stjórnvöld og benda þeim á leiðir til að gera samkeppni virkari. Ákvæði c-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga haldist þannig í hendur við ákvæði d-liðar sömu málgreinar, enda geti skýrslugerð á grundvelli síðarnefnda ákvæðisins innihaldið ábendingar til handa stjórnvöldum til að gera samkeppni virkari, í samræmi við fyrrnefnda ákvæðið. Af því leiði að það sé eðlilegt og í samræmi við lög, að Samkeppniseftirlitið eigi í samskiptum við matvælaráðuneytið, ráðist í athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi og skrifi um það skýrslu, sem nýtist ekki eingöngu Samkeppniseftirlitinu heldur jafnframt öðrum aðilum, s.s. matvælaráðuneytinu sem og öðrum stjórnvöldum, fjölmiðlum og fræðimönnum.

Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. samkeppnislaga geti Samkeppniseftirlitið krafist einstök fyrirtæki, fyrirtækjahópa og samtök fyrirtækja, sem lögin taki til, um allar upplýsingar sem nauðsynlegar þykja við athugun einstakra mála. Samkvæmt 2. mgr. sömu greinar geti Samkeppniseftirlitið með sömu skilyrðum krafist þess að fá gögn afhent til athugunar. Skulu þau afhent innan hæfilegs frests sem stofnunin setur. Það sé að mati Samkeppniseftirlitsins ljóst að ákvæði 19. gr. eigi jafnt við hvort sem Samkeppniseftirlitið hafi til meðferðar athugun, byggða á d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, eða til rannsóknar mögulegt brot á samkeppnislögum. Væri það ekki raunin sé ljóst að Samkeppniseftirlitið gæti

ekki rækt lögbundið hlutverk sitt. Í þessu sambandi megi vísa til úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 4/2011 en í niðurstöðukafla úrskurðarins hafi jafnframt verið vísað til fordæmis í máli Hæstaréttar Íslands nr. 479/2008.

Að mati Samkeppniseftirlitsins sé skýrt að áfrýjandi hafi ekki orðið við kröfu um upplýsingar sem honum sé skylt að veita á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga. Þær upplýsingar sem áfrýjandi hafi neitað að afhenda séu mikilvægar fyrir athugun Samkeppniseftirlitsins. Játa verði Samkeppniseftirlitinu nokkurt svigrúm við mat á því hvaða upplýsinga sé nauðsynlegt að afla við athugun einstakra mála. Neitun áfrýjanda um að veita umbeðnar upplýsingar hafi tafið athugunina og sé að mati Samkeppniseftirlitsins óhjákvæmilegt að bregðast við slíku broti áfrýjanda, í þessu tilviki með ákvörðun um dagsektir á grundvelli 38. gr. samkeppnislaga.

Umbeðnar upplýsingar og gögn séu mikilvæg til þess að varpa ljósi á stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi og gefa mikilvægar vísbendingar um innbyrðis tengsl milli fyrirtækja. Mikilvægt sé að fá þessar upplýsingar frá fyrirtækjunum sjálfum og staðfest að þær séu réttar að viðlagðri ábyrgð í samræmi við samkeppnislög. Tilgreindar upplýsingar séu ekki aðgengilegar Samkeppniseftirlitinu með heildstæðum hætti eftir öðrum leiðum. Stofnunin nýti sér samhliða upplýsingar frá Fiskistofu en þær upplýsingar komi ekki í staðinn fyrir upplýsingaöflun gagnvart fyrirtækjum.

Kjarni málsins sé að Samkeppniseftirlitið hafi ákveðið að taka til athugunar stjórnunar- og eignatengsl fyrirtækja í sjávarútvegi sem sé eitt af lögbundnum hlutverkum eftirlitsins. Vegna þeirrar athugunar hafi Samkeppniseftirlitið talið nauðsynlegt að afla tiltekinnna upplýsinga og gagna frá sjávarútvegsfyrirtækjum, með stoð í 19. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitinu séu fengnar víðtækar heimildir að lögum til að afla upplýsinga við athugun einstakra mála frá hverjum þeim sem hafi yfir þeim að ráða. Hafi Samkeppniseftirlitinu bæði verið veitt heimild til að leggja á stjórnvaldssektir og dagsektir til að bregðast við brotum fyrirtækja, stjórnvalda og annara, gegn skyldu til að veita stofnuninni upplýsingar og til að knýja á um að upplýsingarnar séu afhentar. Fyrir liggi að áfrýjandi hafi ekki brugðist við upplýsingabeidni Samkeppniseftirlitsins þrátt

fyrir að hafa verið veittir ítrekaðir og rúmfr frestir til þess, að viðlögðum dagsektum.

Samkeppniseftirlitið telur þær dagsektir sem lagðar voru á áfrýjanda í hinni kærðu ákvörðun hæfilegar, en mikilvægt sé að álagðar dagsektir séu til þess fallnar að þjóna því markmiði að knýja þann sem þær eru lagðar á til að verða við beiðni um að afhenda umbeðnar upplýsingar. Við ákvörðun um fjárhæð dagsekta var litið til fjárhagslegs styrkleika áfrýjanda og þess að brýnt sé orðið að áfrýjandi bregðist hratt við.

Samkeppniseftirlitið telur allar vangaveltur áfrýjanda er lúta að ætluðu ólögmati þess samnings sem stofnunin gerði við matvælaráðuneytið þýðingarlausar við mat á lögmati hinnar kærðu ákvörðunar. Ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að ráðast í fyrrgreinda athugun sé sjálfstæð og standi óháð fyrrgreindum samningi. Einu áhrif samningsins séu þau að Samkeppniseftirlitinu reyndist unnt að ráðast í athugunina núna og byggja samhliða upp betri þekkingu á sviði hönnunar gagnagrunna og gagnagreininga, í stað þess að bíða þess að tækifæri gefist síðar.

Þannig liggir fyrir að ef samningurinn yrði af einhverjum ástæðum dreginn til baka, myndi það ekki hafa nein áhrif á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um framkvæmd athugunarinnar eða lok hennar, þ.e. birtingu skýrslu samkvæmt dlið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, að öðru leyti en því að framvinda athugunarinnar myndi tefjast verulega vegna skorts á rekstrarsvigrúmi og forgangsröðunar verkefna. Er þá einkum vísað til þess að stofnuninni sé nauðugur sá eini kostur að forgangsraða samrunamálum fram fyrir önnur verkefni, vegna lögbundinna tímafresta. Af framangreindu leiði að samningurinn breyti engu um lögmati ákvörðunar Samkeppniseftirlitsins um brot áfrýjanda gegn 19. gr. samkeppnislaga og um að leggja dagsektir á áfrýjanda.

Samkeppniseftirlitið njóti fulls sjálfstæðis í störfum sínum og taki sjálfstæðar ákvarðanir um að ráðast í athuganir og rannsóknir á grundvelli samkeppnislaga svo og hvernig þeim skuli hagað. Í tengslum við viðræður Samkeppniseftirlitsins og matvælaráðuneytisins um samninginn komu fram sjónarmið ráðuneytisins

um hvaða upplýsingar um stjórnunar- og eignatengsl myndu nýtast ráðuneytinu við stefnumótun á þessu sviði. Þannig gætti Samkeppniseftirlitið þess við mótun athugunarinnar að skýrslan myndi nýtast við það hlutverk stofnunarinnar skv. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Hins vegar hafi ráðuneytið enga aðkomu eða boðvald yfir Samkeppniseftirlitinu við framkvæmd athugunarinnar eða niðurstöður hennar. Var það skýr forsenda sammingsins að hálfu Samkeppniseftirlitsins, sbr. 3. gr. áðurnefnds sammings.

Þá lúti efndaákvæði 5. gr. sammingsins einvörðungu að því að tryggja að þeim fjármunum sem veittir voru í verkefnið sé varið í þetta tiltekna verkefni sem falli að málefnasviði ráðuneytisins. Upplýsingamiðlun Samkeppniseftirlitsins til ráðuneytisins samkvæmt 4. gr. lúti sömuleiðis að stöðu verkefnisins, en að engu leyti að því að miðla gögnum eða upplýsingum sem stofnunin afli frá fyrirtækjum. Upplýsingamiðlun til ráðuneytisins sé sambærileg þeim upplýsingum um verkefnið sem fram komi á upplýsingasíðu á vef Samkeppniseftirlitsins.

Í þessu sambandi sé áréttað að þau gögn sem Samkeppniseftirlitið hafi óskað eftir frá áfrýjanda, og áfrýjandi hafi neitað að láta í té, verði ekki afhent matvælaráðuneytinu með öðrum hætti en þeim að Samkeppniseftirlitið mun við lok athugunar sinnar birta skýrslu um niðurstöður sínar. Í skýrslunni komi eðli máls samkvæmt eingöngu fram upplýsingar sem stofnuninni sé heimilt að miðla. Þá séu starfsmenn Samkeppniseftirlitsins enn fremur bundnir þagnarskyldu, sbr. 34. gr. samkeppnislaga.

Um sjónarmið áfrýjanda

Samkeppniseftirlitið getur ekki fallist á þann máltilbúnað áfrýjanda að „verkefnið“ eigi uppruna sinn hjá matvælaráðuneytinu. Samkeppniseftirlitið hafi um langt skeið vakið athygli á stjórnunar- og eignatengslum í íslenskum sjávarútvegi, sbr. t.d. ákvarðanir Samkeppniseftirlitsins nr. 10/2013, 19/2020 og 2/2021. Þá hafi Samkeppniseftirlitið bent stjórnvöldum á að nokkur munur sé á efni og framkvæmd samkeppnislaga annars vegar og fiskveiðistjórnunarlaga hins vegar, að því er varðar yfirráð og tengsl milli sjávarútvegsfyrirtækja, sbr. t.d. umsögn Samkeppniseftirlitsins frá 8. mars

2021, um drög að frumvarpi um breytingar á ýmsum lögum á sviði fiskveiðistjórnunar og umsagnir stofnunarinnar til atvinnuveganefndar Alþingis, dags. 22. mars 2021, 3. maí 2021 og 14. janúar 2022. Þá hafi í áherslum stjórnar Samkeppniseftirlitsins fyrir árin 2022-2024, sem staðfestar voru í nóvember 2021, eftirfarandi komið fram:

Í þriðja lagi liggur fyrir að aðstæður í sjávarútvegi hafa skapað forsendur fyrir öflugum fyrirtækjum sem oft skila góðri arðsemi sem getur orðið þeim og eigendum þeirra grundvöllur til að fjárfesta í fyrirtækjum tengdum sjávarútvegi og á öðrum sviðum atvinnulífs. Ástæða er til þess að fylgjast með þessari þróun og áhrifum hennar á samkeppni.

Það hafi fyrst verið þann 10. mars 2022 sem matvælaráðuneytið hafi haft samband við Samkeppniseftirlitið þar sem ráðuneytið upplýsti um stefnumótun á sviði matvæla, þar sem m.a. var fjallað um samkeppnismál. Í svari Samkeppniseftirlitsins sama dag var vísað til þess að umræðuefnið væri áhugavert og að reiknað væri með því að aftur kæmist hreyfing á stjórnunar- og eignatengslaverkefni stofnunarinnar. Af framangreindu sé ljóst að Samkeppniseftirlitið hafi um nokkurt skeið haft í hyggju að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi og raunar haft ærið tilefni til. Frumkvæði að slíkri athugun hafi ekki átt sér stað hjá matvælaráðuneytinu. Með samningnum stuðlaði ráðuneytið hins vegar að því að Samkeppniseftirlitið gæti sinnt lögbundu hlutverki sínu.

Þá sé ekki fallist á að matvælaráðuneytið hafi haft mikið um það að segja hvernig efni og umfang athugunar Samkeppniseftirlitsins var afmarkað. Í samskiptum Samkeppniseftirlitsins við ráðuneytið hafi verið aflað sjónarmiða ráðuneytisins um það hvaða upplýsingar um stjórnunar- og eignatengsl myndu nýtast því við stefnumótun á þessu sviði. Horft hafi verið til þess að skýrslan myndi nýtast við það hlutverk Samkeppniseftirlitsins skv. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga að benda stjórnvöldum á leiðir til að efla samkeppni. Afmörkun athugunarinnar hafi hins vegar alfarið verið á ábyrgð Samkeppniseftirlitsins og kom ráðuneytið að engu leyti að efnislegri framkvæmd athugunarinnar. Skerðir samningurinn þannig að engu leyti sjálfstæði stofnunarinnar, sbr. 3. gr. samningsins. Allt að einu sé ljóst að Samkeppniseftirlitið byggi heimildir sínar til að ráðast í

athugunina, krefjast upplýsinga og taka hina kærðu ákvörðun á ákvæðum samkeppnislaga, en ekki á samningnum við matvælaráðuneytið.

Í kæru komi fram að áfrýjandi sé félag sem sé skráð á skipulagðan hlutabréfamarkað í kauphöllinni. Samkeppniseftirlitið áréttar í þessu sambandi að þær upplýsingar sem áfrýjandi hafi neitað að láta í té séu ekki opinberar upplýsingar og þeirra verði ekki aflað annars staðar frá með heildstæðum hætti en frá áfrýjanda sjálfum. Jafnframt sé mikilvægt að við athugunina sé aflað milliliðalausra upplýsinga frá hlutaðeigandi fyrirtækjum, sem staðfesti um leið upplýsingarnar og tilvist gagna, að viðlagðri ábyrgð samkvæmt samkeppnislögum. Þá sé rétt að taka fram að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga gildir jöfnum höndum um öll félög, hvort sem þau séu skráð í kauphöll eða ekki.

Í kæru áfrýjanda sé vísað til þess að athugun Samkeppniseftirlitsins hafi þann megingilgang að nýtast í pólitískri stefnumótun matvælaráðuneytisins. Samkeppniseftirlitið bendir í því sambandi á að fyrrgreind athugun eigi sér langan aðdraganda. Með samningi matvælaráðuneytisins og Samkeppniseftirlitsins hafi ráðuneytið verið að sinna því hlutverki sínu að stuðla að því að eftirlitsaðilar á málefnasviði ráðuneytisins gætu sinnt lögbundnu hlutverki sínu, þ.e. að Samkeppniseftirlitið gæti ráðist í þá athugun sem það hafði áður boðað en ekki haft rekstrarlegt svigrúm til að ráðast í. Vakin sé athygli á því að athuganir á stjórnunar- og eignatengslum hafi margþættan tilgang. Slíkar athuganir gagnist Samkeppniseftirlitinu verulega en stjórnunar- og eignatengsl geti leitt til hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasampjöppunar. Þessi einkenni geti birst með ýmsum hætti, þ.á m. í því að tengd fyrirtæki kjósi að eiga viðskipti innan síns hóps án tillits til keppinauta á viðkomandi mörkuðum, eða beiti með öðrum hætti aflsmunar í samfélaginu sem skaðað geti samkeppni. Þau geti líka birst með þeim hætti að fyrirtæki sem eigi minnihluta í tveimur eða fleiri keppinautum hafi minni hvata til þess að keppinautarnir keppi sín á milli ef það á hlut í fleiri en einu þeirra.

Eftirlit og yfirsýn yfir stjórnunar- og eignatengsl sé eðli máls samkvæmt til stuðnings og fyllingar við beitingu á öðrum ákvæðum samkeppnislaga. Þá sé rétt að áréttar í þessu sambandi að Samkeppniseftirlitið hafi staðið frammi fyrir

samrunamálum félaga í sjávarútvegi þar sem ekki hafi verið réttilega greint frá eignatengslum, sbr. t. d. ákvörðun stofnunarinnar nr. 19/2020.

Í kæru áfrýjanda sé vísað til þess að Samkeppniseftirlitinu séu fengnar ýmsar valdheimildir og möguleikar til að beita þvingunarúrræðum í krafti hlutverks síns við rannsókn mögulegra brota á samkeppnislögum. Þá segi að á meðal þeirra sé heimild 19. gr. samkeppnislaga sem eigi við athugun „einstakra mála“. Samkeppniseftirlitið telur rétt að áréttu að ákvæði 19. gr. samkeppnislaga og jafnframt 38. gr. samkeppnislaga eigi ekki eingöngu við þegar stofnunin rannsakar möguleg brot á samkeppnislögum. Samkeppniseftirlitinu sé heimilt að krefjast gagna á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga þegar það ræki lögbundið hlutverk sitt á grundvelli d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Hafi áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfest það, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar í máli nr. 4/2011. Að því er varði orðalag 19. gr. samkeppnislaga varðandi einstök mál, þá sé að mati Samkeppniseftirlitsins fyllilega ljóst að athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum á milli fyrirtækja, teljist mál í skilningi ákvæðisins. Að öðrum kosti geti Samkeppniseftirlitið ekki rækt lögbundið hlutverk sitt.

Samkeppniseftirlitið byggi ákvörðun sína um að hefja áðurgreinda athugun á d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og gagnabeiðni til áfrýjanda á 19. gr. sömu laga og njóti fulls sjálfstæðis í störfum sínum. Að mati Samkeppniseftirlitsins hafi það enga þýðingu fyrir mál þetta að taka afstöðu til lögmætis samnings stofnunarinnar við matvælaráðuneytið. Heimild 19. gr. samkeppnislaga hafi verið túlkuð með þeim hætti að það sé í höndum eftirlitsaðila, þ.e. Samkeppniseftirlitsins, að meta hvaða gögn teljist nauðsynleg hverju sinni, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 17/1997. Umræddar upplýsingar og gögn séu mikilvæg til þess að varpa ljósi á stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi og gefa mikilvægar vísbendingar um innbyrðis tengsl milli fyrirtækja. Í því sambandi megi t.d. nefna að upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins um samstarf/viðskipti/viðskiptasambönd áfrýjanda við önnur sjávarútvegsfyrirtæki sé ekki takmörkuð við skriflega samninga um viðskipti með aflahlutdeild og aflamark. Ljóst sé að til staðar kunni að vera samstarf/viðskipti/viðskiptasambönd áfrýjanda við önnur

sjávarútvegsfyrirtæki sem ekki liggi fyrir upplýsingar um annars staðar en hjá áfrýjanda og lúti upplýsingabeidnin að því að Samkeppniseftirlitið verði meðal annars upplýst um slíkt samstarf eða samninga. Hafi það komið í ljós í þeim upplýsingum sem önnur sjávarútvegsfyrirtæki hafa afhent stofnuninni. Að mati Samkeppniseftirlitsins gagnast slíkar upplýsingar við athugun þess og sé um að ræða upplýsingar sem séu nauðsynlegar við athugun á stjórnunar- og eignatengslum fyrirtækja í sjávarútvegi. Gagnanna sé aflað í tengslum við lögbundið hlutverk Samkeppniseftirlitsins og komi það í hlut stofnunarinnar að meta hvað í þeim kunni að skipta máli.

Þá sé því mótmælt af hálfu Samkeppniseftirlitsins að upplýsingabeidnin fari gegn meðalhófsreglu 12. stjórnarsýslulaga þar sem hún feli í sér alvarlega íhlutun um viðskiptamálefni fyrirtækja, án þess að tilefni hafi verið fyrir slíkri athugun. Bent sé á að í 12. gr. stjórnarsýslulaga komi fram að stjórnvald skuli því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að sé stefnt, verði ekki náð með öðru og vægara móti. Ljóst sé að beiðni Samkeppniseftirlitsins lúti að upplýsingum sem séu ekki aðgengilegar með öðrum hætti. Þá sé ekki um að ræða opinberar upplýsingar. Það sé mat Samkeppniseftirlitsins að ríkt tilefni sé til að afla upplýsinganna og að þær séu nauðsynlegar við umrædda athugun. Áfrýjanda hafi verið veittur langur frestur til þess að veita umbeðnar upplýsingar. Þá sé Samkeppniseftirlitið með ákvörðun sinni um dagsektir að beita því vægasta úrræði sem lög leyfa til að tryggja efndir á skyldu. Af framangreindu leiði að hin kærða ákvörðun sé í samræmi við meðalhóf.

Þá sé því mótmælt af hálfu Samkeppniseftirlitsins að matvælaráðuneytið hafi víðtæka möguleika til að hafa áhrif á framgang skýrslugerðar Samkeppniseftirlitsins í krafti þess að greiða ekki nema skýrslan sé ráðherra að skapi. Samkeppniseftirlitið vísar til þess að sjálfstæði stofnunarinnar samkvæmt samkeppnislögum sé áréttað í 3. gr. sammingsins. Þá lúti efndaákvæði 5. gr. sammingsins einvörðungu að því að tryggja að þeim fjármunum sem veittir séu í verkefni sé varið í þetta tiltekna verkefni sem falli að málefnasviði ráðuneytisins. Upplýsingamiðlun Samkeppniseftirlitsins til ráðuneytisins samkvæmt 4. gr. sammingsins lúti sömuleiðis að stöðu verkefnisins, en að engu

leyti að því að miðla gögnum eða upplýsingum sem stofnunin afli frá fyrirtækjum.

Í kærú sé á því byggt að meðalhófs hafi ekki verið gætt, þar sem upplýsingabeidnin hafi að miklu leyti varðað opinberar upplýsingar. Vegna þessa áréttar Samkeppniseftirlitið það sem áður hefur komið fram, að þær upplýsingar sem áfrýjandi neiti að láta í té séu ekki opinberar upplýsingar og þeirra verði ekki aflað annars staðar frá en hjá áfrýjanda. Geti því ekki verið um brot gegn meðalhófsreglu stjórnslulaga að ræða. Þá geti Samkeppniseftirlitið ekki með nokkru móti fallist á að eigin greiningar þeirra sem lúta eftirliti stofnunarinnar geti haft slíkt vægi að upplýsingabeidnir Samkeppniseftirlitsins verði taldar ólögmetar. Samkeppniseftirlitið þiggi ekki greiðslur fyrir beitingu valdheimilda og þvingunarúrreða. Hin kærða ákvörðun eigi sér skýra lagastoð, óháð sjónarmiðum áfrýjanda um ætlað ólögmeti samnings Samkeppniseftirlitsins við matvælaráðuneytið.

Að mati Samkeppniseftirlitsins liggja málefnaleg sjónarmið að baki mati á hæfilegum dagsektum í málinu. Þau atriði sem horft hafi verið til við mat á fjárhæð dagsektanna séu í samræmi við fyrri ákvarðanir og úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála. Í ákvæði 38. gr. samkeppnislaga sé ekki vikið að fjárhæð dagsekta. Nýlegustu fordæmi Samkeppniseftirlitsins um beitingu dagsekta séu ákvarðanir nr. 2/2012 og 14/2011 en í síðarnefnda málinu var fjárhæð dagsekta ákveðin 1.500.000 kr. en málinu hafi verið skotið til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sbr. úrskurð nr. 4/2011. Í þeim úrskurði hafi sérstaklega verið vikið að fjárhæð dagsekta og taldi nefndin ekki forsendur til að hrófla við mati Samkeppniseftirlitsins á fjárhæð þeirra.

Ljóst sé að mati Samkeppniseftirlitsins, með hliðsjón af framangreindum úrskurði, að við mat á fjárhæð dagsekta vegna brota á 19. gr. samkeppnislaga sé málefnalegt að líta annars vegar til þess efnahagslega styrks sem áfrýjandi býr yfir og hins vegar þess að beiðni Samkeppniseftirlitsins eigi sér skýran lagagrundvöll og brýnt sé að brugðist verði hratt við henni. Mikilvægt sé að álagðar dagsektir séu til þess fallnar að ná því markmiði sem þeim sé ætlað. Dráttur á veitingu upplýsinganna tefji og skaði framgang athugunarinnar og sé í því ljósi til þess fallinn að skaða almannahagsmuni.

Að mati Samkeppniseftirlitsins sé ekkert því til fyrirstöðu að áfrýjandi fullnægi lagaskyldu sinni. Þá hafi fyrirsvarsaður áfrýjanda staðfest í fréttaviðtölum að umræddar upplýsingar og gögn liggja fyrir og séu „klár“, en það sé eingöngu „prinsippmál“ að láta reyna á málið frekar.

Um lögmæti sammings Samkeppniseftirlitsins við matvælaráðuneytið

Samkeppniseftirlitið vísar til þess að hin kærða ákvörðun eigi sér skýra lagastöð. Líti áfrýjunarnefnd hins vegar svo á að lögmæti hinnar kærðu ákvörðunar velti á lögmæti sammings Samkeppniseftirlitsins og matvælaráðuneytisins eða að það komi í hlut nefndarinnar að taka afstöðu til lögmætis sammingsins telur Samkeppniseftirlitið mikilvægt að leitað verði sjónarmiða matvælaráðuneytisins um heimildir þess á grundvelli laga um opinber fjármál. Um það megi vísa til 2.2. gr. málsmeðferðarreglna áfrýjunarnefndarinnar er fjallar um umsagnaraðila fyrir áfrýjunarnefnd.

Af hálfu Samkeppniseftirlitsins verði ekki séð að málatilbúnaður áfrýjanda, þar sem á því sé byggt að matvælaráðherra hafi ekki verið heimilt að gera samning við Samkeppniseftirlitið með vísan til ákvæða 3. mgr. 27. gr., 2. mgr. 29. og 1. mgr. 42. gr. laga um opinber fjármál, eigi við rök að styðjast. Um þetta vísar Samkeppniseftirlitið til þess að stjórnarmálefnum sé skipt á milli ráðuneyta með forsetaúrskurði nr. 6/2022. Í 8. gr. úrskurðarins sé kveðið á um þau mál sem matvælaráðuneytið fari með en í 2. tl. 8. gr. segi að matvælaráðuneytið fari með mál er varða sjávarútveg og veiði í ám og vötnum. Í kjölfarið séu talin upp án tæmandi talningar þau mál sem falla þar undir í alls 17 stafliðum. Af forsetaúrskurðinum sé ljóst að matvælaráðuneytið fari með þau mál sem varða sjávarútveg, sbr. 10. og 11. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um opinber fjármál.

Í 3. mgr. 27. gr. laga um opinber fjármál sé kveðið á um að hver ráðherra beri ábyrgð á og hafi virkt eftirlit með framkvæmd fjárlaga á sínu málefnasviði. Það verkefni sem um sé fjallað í samningi matvælaráðuneytisins við Samkeppniseftirlitið falli innan málefnasviðs matvælaráðuneytisins. Hið sama eigi við um ákvæði 42. gr. sömu laga, er heimilar ráðherra að veita tilfallandi styrki og framlög til verkefna sem varði þá málaflokka sem þeir beri ábyrgð á. Þá megi geta þess að í 2. mgr. 42. gr. laganna komi fram að gera skuli skriflegan samning um einstakar styrkveitingar, nema um sé að ræða minni háttar styrki,

og skulu framlög samkvæmt þeim háð skilyrðum um fullnægjandi skýrslugjöf um framvindu verkefna og reikningsskil. Einnig sé í 17. tl. 1. mgr. 3. gr. laga um opinber fjármál hugtakið verkefni skilgreint sem „*skilgreint og afmarkað viðfangsefni sem fjármunum er ráðstafað til með fjárveitingu sem hver ráðherra ákveður.*“

Þannig sé ljóst að mati Samkeppniseftirlitsins að ráðherra sé heimilt að veita styrki og framlög til verkefna sem varði þá málaflokka sem þeir beri ábyrgð á. Skilyrði slíkra styrkja og framlaga sé að gerður sé skriflegur samningur sem háður sé skilyrðum um skýrslugjöf um framvindu. Af framangreindu leiði að ekkert bendi til þess að ráðherra hafi farið út fyrir heimildir sínar til fjárveitinga með gerð samnings við Samkeppniseftirlitið. Að mati Samkeppniseftirlitsins rúmast að sama skapi innan sömu lagaheimildar til fjárveitingar, heimild fyrir ríkisstofnun til viðtöku sömu fjármuna.

Að lokum vísar Samkeppniseftirlitið til þess að það hafi engin áhrif á lögmati hinnar kærðu ákvörðunar hvort Samkeppniseftirlitið þiggi opinbera fjárveitingu úr hendi matvælaráðherra eða menningar- og viðskiptaráðherra. Að mati Samkeppniseftirlitsins sé raunar óljóst hvaða þýðingu það hafi fyrir niðurstöðu áfrýjunarnefndar í máli þessu. Sé ljóst að þótt samningurinn teldist ólögmatúr myndi það engu breyta um hina kærðu ákvörðun enda myndi það eingöngu leiða til þess að matvælaráðuneytið gæti ekki byggt á samningnum og Samkeppniseftirlitið gæti ekki þegið tiltekna fjármuni með þeim hætti sem kveðið sé á um í samningnum. Þannig liggja fyrir að ef samningurinn yrði af einhverjum ástæðum dreginn til baka, myndi það ekki hafa nein áhrif á ákvörðun Samkeppniseftirlitsins um að hefja athuginina, framkvæmd hennar eða lok, þ.e. birtingu skýrslu samkvæmt d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga, að öðru leyti en því að framvinda athugunarinnar myndi tejjast verulega vegna skorts á rekstrarsvigrúmi.

Í ljósi þess að hin kærða ákvörðun byggir að öllu leyti á skýrum lagaákvæðum samkeppnislaga, telur Samkeppniseftirlitið að staðfesta eigi hana með vísan til forsendna hennar.

V**Niðurstaða****1**

Ágreiningur máls þessa beinist að því hvort Samkeppniseftirlitinu hafi verið heimilt að leggja dagsektir á áfrýjanda þegar áfrýjandi varð ekki að öllu leyti við beiðni Samkeppniseftirlitsins um afhendingu á upplýsingum og gögnum á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga í tilefni af athugun Samkeppniseftirlitsins á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi hér á landi.

Fyrir liggur að beiðni Samkeppniseftirlitið hafi verið liður í því að krefja afmarkaðan hóp stærri sjávarútvegsfyrirtækja um ákveðnar upplýsingar og gögn sem lúta að fyrrgreindri athugun stofnunarinnar með vísan til 1. mgr. 19. gr. samkeppnislaga. Samkeppniseftirlitið sendi áfrýjanda beiðni þessa efnis 5. apríl 2023 og varð áfrýjandi að hluta til við beiðninni en hefur hins vegar neitað að afhenda upplýsingar og/eða gögn sem lúta að samstarfi, viðskiptum/viðskiptasamböndum og/eða verktöku á milli áfrýjanda og annarra sjávarútvegsfyrirtækja. Í framhaldinu lagði Samkeppniseftirlitið dagsektir á áfrýjanda á grundvelli 38. gr. samkeppnislaga.

2

Af gögnum málsins verður ráðið að Samkeppniseftirlitið hafi um nokkra hríð haft í hyggju að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi á grundvelli d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Þetta má m.a. ráða af áherslum stjórnar stofnunarinnar á umliðnum árum sem hafa verið birtar opinberlega. Vegna skorts á fjárhagslegu svigrúmi og forgangsroðun verkefna innan stofnunarinnar hafi henni ekki reynst unnt að ráðast í þessa athugun fyrr en fjármagn hafi verið tryggt til verkefnisins. Fyrir liggur að það hafi verið tryggt með samningi Samkeppniseftirlitsins við matvælaráðuneytið frá 19. september 2022 um skýrslu um stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi, í samstarfi við Fiskistofu, Skattinn og Seðlabanka Íslands. Í fyrrgreindum samningi kemur fram að á grunni stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar og annarra áherslna matvælaráðherra vinni matvælaráðuneytið nú að

heilðarstefnumótun í sjávarútvegi. Liður í því starfi sé kortlagning stjórnunar- og eignatengsla í sjávarútvegi. Markmið matvælaráðherra með slíkri kortlagningu sé að stuðla að gagnsæi í eignarhaldi sjávarútvegsfyrirtækja, upplýstri stefnumótun um regluumgjörð sjávarútvegs og breytingar á henni og að á hverjum tíma sé farið að lögum og reglum á þessu sviði og að eftirlitsstofnanir geti sinnt hlutverki sínu og átt með sér samstarf.

Þá kemur fram í samningnum að með fyrirvara um að fjárhagslegt svigrúm sé til staðar hafi Samkeppniseftirlitið, í samstarfi við Fiskistofu, Skattinn og Seðlabanka Íslands ákveðið að ráðast í athugun á stjórnunar- og eignatengslum í sjávarútvegi og að athugunin byggi á ákvæðum samkeppnislaga. Í athuguninni felist ákveðin upplýsingaöflun og kortlagning sem taki til ákveðinna þátta í starfsemi sjávarútvegsfyrirtækja. Niðurstöður athugunarinnar verði settar fram í sérstakri skýrslu sem verði afhent matvælaráðuneytinu og nýtist þannig ráðuneytinu í þeirri stefnumótunarvinnu sem þar standi yfir varðandi stefnumótun í sjávarútvegi hér á landi.

Í samningnum er sérstaklega vísað til þess að Samkeppniseftirlitið sé sjálfstæð stofnun samkvæmt samkeppnislögum og við framkvæmd verkefnisins verði tryggt að aðkoma ráðuneytisins skerði á engan hátt sjálfstæði stofnunarinnar né annarra stofnana sem komi að fyrrgreindu verkefni. Samkeppniseftirlitið svo og aðrir sem taki þátt í verkefninu taki því sjálfstæða ákvörðun um hvort og þá hvernig gögn sem aflað verður við athugunina verði nýtt til frekari rannsókna og eftir atvikum íhlutunar á grundvelli eftirlitsheimilda viðkomandi stofnana.

Samningur hefur ákveðinn gildistíma og ber Samkeppniseftirlitinu samkvæmt 4. gr. samningsins að skila matvælaráðuneytinu skýrslu um niðurstöður sínar eigi síðar en 31. desember 2023. Þá ber Samkeppniseftirlitinu að gera ráðuneytinu grein fyrir stöðu verkefnisins á meðan á gildistíma samningsins stendur.

Matvælaráðuneytið skuldbindur sig samkvæmt samningnum til að greiða ákveðna fjárhæð til Samkeppniseftirlitsins og hefur ráðuneytið rétt á að stöðva greiðslur eða fresta þeim sé það mat ráðuneytisins að framkvæmd

verkefnisins sé ekki í samræmi við samninginn. Umsaminni samningsfjárhæð er skipt niður í fjórar jafnar greiðslur á samningstímanum, og skal sú fyrsta innt af hendi fyrir lok árs 2022 og sú síðast fyrir lok árs 2023. Greitt skal gegn útgefnum reikningum af hálfu Samkeppniseftirlitsins og skal hverjum reikningi fylgja stutt samantekt um verkefnið á viðkomandi tímabili sem jafnframt inniheldur tímaskráningu og sundurliðun vinnuframlags/kostnaðar. Lokagreiðsla af hálfu ráðuneytisins er síðan háð skilum á lokaskýrslu vegna verkefnisins.

Þá kemur fram að verði Samkeppniseftirlitið staðið að verulegum vanefndum á samningsverkefninu geti matvælaráðuneytið frestað eða stöðvað greiðslur til stofnunarinnar auk þess sem ráðuneytið getur rift samningnum, sbr. 8. gr. samningsins.

3

Samkvæmt 1. gr. samkeppnislaga er markmið laganna að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. Þessu markmiði laganna skal náð með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, vinna gegn skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, auðvelda aðgengi nýrra samkeppnisaðila að markaðnum og stuðla að heilbrigðu samkeppnisumhverfi til hagsbóta fyrir neytendur.

Samkvæmt 1. mgr. 5. gr. samkeppnislaga fer Samkeppniseftirlitið, í umboði ráðherra, með eftirlit samkvæmt lögnum og annast daglega stjórnýslu á því sviði sem löginn ná til en ljóst er að Samkeppniseftirlitið er sjálfstæð stofnun í skilningi stjórnýsluréttar. Hlutverk Samkeppniseftirlitsins er sérstaklega skilgreint í stafliðum a.- d. í 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga. Þar kemur m.a. fram að hlutverk stofnunarinnar sé að framfylgja boðum og bönnum samkeppnislaga og leyfa undanþágur samkvæmt þeim. Þá sé stofnuninni ætlað að ákveða aðgerðir gegn samkeppnishamlandi hegðun fyrirtækja og gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda auk þess stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði. Þá kemur fram í d-lið 1. mgr. 8. gr. laganna að hlutverk Samkeppniseftirlitsins sé jafnframt að fylgjast með

Þróun á samkeppnis- og viðskiptaháttum á einstökum mörkuðum í íslensku viðskiptalífi og kanna stjórnunar- og eignatengsl milli fyrirtækja. Skal það m.a. gert í því skyni að meta hvort í íslensku viðskiptalífi sé að finna einkenni hringamyndunar, óæskilegra tengsla eða valdasamþjöppunar sem takmarkað geti samkeppni. Skal stofnunin birta skýrslur um athuganir sínar og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem slíkt er nauðsynlegt.

Fyrirgreint ákvæði d-liðar 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga kom fyrst inn í samkeppnislög með lögum nr. 107/2000. Í athugasemdum með því frumvarpi sem varð að fyrirgreindum lögum nr. 107/2000 kemur fram að mikilvægt sé að kveða á það með skýrum hætti að samkeppnisyfirvöld hafi það verkefni að fylgjast með þróun samkeppnis- og viðskiptahátta í íslenska viðskiptalífi, m.a. í því skyni að kanna hvort fyrir hendi sé aðstæður á einstökum mörkuðum sem geti raskað samkeppni. Þá kemur fram að þessar athuganir geti leitt til þess að Samkeppnisráð (nú Samkeppniseftirlitið) birti skýrslur um athuganir sínar sem verði öllum aðgengilegar og geti þannig stuðlað að opinberri umræðu um samkeppnismál.

Í VI. kafla samkeppnislaga er fjallað um heimildir Samkeppniseftirlitsins til að afla upplýsinga og gagna en samkvæmt 19. og 20. gr. laganna hefur Samkeppniseftirlitið víðtækar heimildir til gagnaöflunar í málum sem eru til meðferðar fyrir stofnuninni. Neiti fyrirtæki að afhenda upplýsingar eða gögn sem Samkeppniseftirlitið hefur farið fram á að fá afhent á grundvelli 19. gr. samkeppnislaga getur stofnunin beitt þvingunaraðgerðum til að knýja fram afhendingu á þeim, sbr. 38. gr. laganna. Í því ákvæði er tekið fram að sé ekki farið að ákvörðun sem tekin hefur verið samkvæmt lögum geti Samkeppniseftirlitið ákveðið að sá sem ákvörðun beinist gegn greiði dagsektir þar til farið verður að henni.

4

Ljóst er af ákvæðum þess sammings sem Samkeppniseftirlitið gerði við matvælaráðuneytið 19. september 2022 að matvælaráðuneytið hefur ákveðna aðkomu að þeirri athugun sem Samkeppniseftirlitið vinnur nú að varðandi stjórnunar- og eignatengsl í sjávarútvegi. Er sú aðkoma fyrst og fremst fólgin í því að matvælaráðuneytið skuldbindur sig til greiða ákveðna fjárhæð til

Samkeppniseftirlitsins gegn því að fyrrgreind athugun verði unnin og Samkeppniseftirlitið skili ráðuneytinu skýrslu vegna þessarar athugunar. Er skýrslunni jafnframt ætlað að nýtast við heildarstefnumótun matvælaráðuneytisins í sjávarútvegi. Gagnkvæmar skyldur eru á samningsaðilum samkvæmt samningnum, og þá getur matvælaráðuneytið einnig gripið til ákveðinna vanefndaúrræða verði talið að Samkeppniseftirlitið hafi á einhvern hátt vanefnt skyldur sínar samkvæmt samningnum. Með hliðsjón af efnisákvæðum samningsins telur áfrýjunarnefnd samkeppnismála að samningurinn hafi yfirbragð verktakasamnings.

Í samkeppnislögum er ekki gert ráð fyrir því að Samkeppniseftirlitið geri sérstaka samninga við stjórnvöld eða aðra aðila um einstakar athuganir stofnunarinnar eða tilhögun þeirra sem leiði til þess að stofnunin skili niðurstöðum sínum til þeirra í formi skýrslna gegn greiðslum. Verður að telja að slíkt samræmist ekki því hlutverki Samkeppniseftirlitsins sem því er fengið í samkeppnislögum sem sjálfstæðs stjórnvalds. Með hliðsjón af því verður þaðan af síður talið að Samkeppniseftirlitið hafi heimild til að beita valdheimildum sínum og þvingunarúrræðum eins og dagsektum til að knýja á um afhendingu gagna vegna slíkra athugana og skýrsluskrafa. Það skal tekið fram að jafnvel þótt hlutverk Samkeppniseftirlitsins sé að birta skýrslur í kjölfar athugana sinna samkvæmt d-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga og grípa til aðgerða til að stuðla að virkri samkeppni þar sem það er nauðsynlegt, geta skýrslur samkvæmt því ákvæði ekki grundvallast á samningi við þriðja aðila.

Að framangreindu virtu er það niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála að ekki séu uppfyllt skilyrði til að leggja dagsektir á áfrýjanda samkvæmt 38. gr. samkeppnislaga vegna þeirrar gagnabeidni sem hér um ræðir.

5

Með vísan til alls þess sem að framan er rakið er það niðurstaða áfrýjunarnefndar samkeppnismála að fella beri úr gildi hina kærðu ákvörðun.

Úrskurðarorð

Hin kærða ákvörðun Samkeppniseftirlitsins frá 19. júlí 2023, um að leggja dagsektir á áfrýjanda að fjárhæð 3.500.000 kr. á dag þar til upplýsingabeiðni Samkeppniseftirlitsins frá 5. apríl 2023 hefur verið svarað með fullnægjandi hætti, er felld úr gildi.

Reykjavík, 19. september 2023.

Björn Jóhannesson, formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Kristín Benediktsdóttir