

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 8/2011

Kæra Allianz Ísland hf. á ákvörðun Neytendastofu [nr. 13/2011](#).

1. Þann 17. ágúst 2011 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 8/2011: Kæra Allianz Ísland hf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 13/2011 frá 13. maí 2011. Í málinu úrskurða Eiríkur Jónsson, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 16. júní 2011, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 13/2011 frá 13. maí 2011, um að kærandi hafi brotið gegn ýmsum ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 með nánar tilteknum samanburði. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. b laganna bannaði Neytendastofa kæranda birtingu samanburðarauglýsingar þar sem umræddir viðskiptahættir væru viðhafðir. Kæran lýtur að hluta ákvörðunarinnar og kærandi krefst þess að eftirfarandi hluti ákvörðunarorðanna verði felldur úr gildi:

„Allianz Ísland hf., hefur brotið gegn ákvæðum 5. gr., 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, með því að gera ekki sérstaklega grein fyrir því í samanburðarútreikningum sínum fyrir Allianz og Bayern að hrun íslensku krónunnar árið 2008 geti haft veruleg áhrif á áætlun ávöxtunar og þar með á sparnað sjóðanna.

Allianz Ísland hf., hefur brotið gegn ákvæðum 5. gr. og 14. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, með því að gera ekki grein fyrir kostnaðarforsendum samhliða ávöxtunarforsendum í samanburðarauglýsingu á sparnaði Allianz og Bayern.

Allianz Ísland hf., hefur brotið gegn ákvæðum 5. gr. og 14. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, með því að bera saman ávöxtun Allianz og Bayern þar sem tekið er tillit til lokaarðs Allianz en ekki lokaarðs Bayern í samanburðarauglýsingu á sparnaði Allianz og Bayern.

Allianz Ísland hf., hefur brotið gegn ákvæðum 5. gr., 1. mgr. 8. gr., b. lið 1. mgr. 9. gr., 14. gr. og a. lið 2. mgr. 15. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, með útreikningum á umsýslukostnaði fyrir sparnað Allianz sem ekki eru í samræmi við skilmála sparnaðarins í samanburðarauglýsingu fyrir sparnað Allianz og Bayern.“

3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005.

MÁLAVEXTIR OG ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

4. Með erindi Sparnaðar ehf. til Neytendastofu, dags. 29. janúar 2010, var kvartað yfir samanburðarauglýsingu kæranda. Í erindinu kom fram að Sparnaður ehf. gerði alvarlegar athugasemdir við nánar tiltekinn samanburð kæranda, teldi að hann væri villandi og rangur og stríddi gegn 5. gr., 8. gr., 9. gr., 14. gr. og 15. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Með bréfi Neytendastofu, dags. 3. febrúar 2010, var kæranda kynnt framkomið erindi og óskað eftir skýringum eða athugasemdum við það. Svar barst með bréfi lögmanns kæranda, dags. 17. febrúar 2010, þar sem því var alfarið hafnað að kvörtun Sparnaðar ehf. ætti við nokkur rök að styðjast og að viðskiptahættir kæranda gætu með nokkrum hætti talist óréttmætir.
5. Í kjölfarið leitaði Neytendastofa ítrekað eftir sjónarmiðum kæranda og Sparnaðar ehf. og lauk málinu síðan með hinni kærðu ákvörðun, þar sem niðurstaðan var sú að kærandi hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 57/2005, sbr. það sem greinir í 2. mgr. að framan. Ekki þykir ástæða til að rekja hér frekar sjónarmið kæranda og Sparnaðar ehf. eða efnislegan rökstuðning Neytendastofu, í ljósi þess sem síðar greinir. Hin kærða ákvörðun var afhent á lögmannsstofu lögmanns kæranda þann 13. maí 2011, sbr. fyrirliggjandi kvittun fyrir móttöku, og í bréfinu sem henni fylgdi var m.a. leiðbeint um kærueimild og kærufrest.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

6. Í kæru, dags. 16. júní 2011, er tekið fram að kærandi telji forsendur Neytendastofu fyrir hinni kærðu ákvörðun rangar í þeim fjórum liðum sem kærðir séu. Jafnframt fallist kærandi ekki á það mat sem lagt sé til grundvallar ákvarðanatöku Neytendastofu í umræddum liðum. Því telji kærandi nauðsynlegt að leita endurskoðunar áfrýjunarnefndar neytendamála á niðurstöðunum. Í kæru eru síðan ýmis rök færð fram er snerta efni málsins en ekki þykir ástæða til að rekja þau sérstaklega, í ljósi þess sem síðar greinir.
7. Með bréfi, dags. 21. júní 2011, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 6. júlí 2011. Þar er þess aðallega krafist að kærinni verði vísað frá meðferð áfrýjunarnefndarinnar, en til vara að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Aðalkröfu sína um frávísun byggir Neytendastofa á því að kæran sé of seint fram komin. Í bréfi áfrýjunarnefndarinnar til Neytendastofu komi fram að kæran sé dagsett þann 16. júní 2011, hafi pósthimpil frá þeim degi og hafi sömuleiðis verið send á netfang áfrýjunarnefndarinnar þann dag. Samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005 skuli skrifleg kæra á ákvörðunum Neytendastofu berast áfrýjunarnefnd innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt ákvörðunin. Leiðbeiningar um það hafi komið fram í bréfi Neytendastofu sem fylgt hafi ákvörðun stofnunarinnar. Hin kærða ákvörðun sé dagsett 13. maí 2011 og hafi verið boðsend lögmanni kæranda þann dag eins og fram komi á móttökukvittun. Kærandi hafi því haft frest til 10. júní 2011 til að leggja fram kæru. Í greinargerð Neytendastofu eru rök síðan færð að varakröfu stofnunarinnar en ekki þykir ástæða til að rekja þau sérstaklega, í ljósi þess sem síðar greinir.

8. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til lögmanns kæranda, dags. 18. júlí 2011, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Athugasemdir bárust með bréfi lögmannsins, dags. 29. júlí 2011. Þar er fyrst vísað til þess að Neytendastofa byggi aðalkröfu sína um frávísun á því að kæran sé of seint fram komin. Stofnunin byggi á því að kæran sé dagsett 16. júní 2011 en samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 skuli skrifleg kæra berast innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um ákvörðunina. Með greinargerð Neytendastofu hafi fylgt móttökukvittun þar sem fram komi að ákvörðunin hafi verið boðsend lögmanni kæranda og móttekin af starfsmanni lögmannsstofu hans síðdegis föstudaginn 13. maí 2011. Ákvörðun Neytendastofu hafi hins vegar ekki komist í hendur lögmannsins fyrr en nokkru síðar og fyrir mistök hafi fjögurra vikna kærufrestur verið miðaður við þá dagsetningu, þ.e. 16. júní 2011.
9. Með vísan til framangreinds verði því ekki mótmælt sem fram komi í greinargerð Neytendastofu að kærufrestur samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 hafi verið liðinn þegar kærinni hafi verið skilað til áfrýjunarnefndarinnar 16. júní 2011. Liggi enda fyrir með nefndri móttökukvittun Neytendastofu að 13. maí 2011 hafi hin kærða ákvörðun verið tilkynnt með fullnægjandi hætti lögum samkvæmt og það sé ekkert í þeirri tilkynningu né málsmeðferð stofnunarinnar við þá tilkynningu sem valdið geti því að taka eigi kærana til meðferðar að liðnum kærufresti. Hins vegar sé þess farið á leit við áfrýjunarnefnd neytendamála, með vísan til undantekningarheimilda 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að kæran verði þrátt fyrir framangreint tekin til efnislegrar meðferðar þar sem afsakanlegt sé að kæran hafi ekki borist fyrr og auk þess séu veigamiklar ástæður sem mæli með því að kæran verði tekin til efnislegrar meðferðar áfrýjunarnefndarinnar.
10. Til stuðnings því að skilyrði 1. og 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga séu fyrir hendi bendi kærandi á eftirfarandi atriði: Mistök við skráningu á móttökudegi ákvörðunar af hálfu lögmanns kæranda hafi orðið til þess að kæru hafi verið skilað eftir að frestur var liðinn. Kærandi sjálfur hafi hins vegar verið í góðri trú um að kært væri innan frests og haft réttmætar væntingar til þess að kæra hans hlyti efnislega meðferð og endurskoðun áfrýjunarnefndarinnar. Þrátt fyrir að kærufrestur hafi verið liðinn verði að hafa það til hliðsjónar við mat áfrýjunarnefndarinnar að kæran hafi borist einungis örfáum dögum eftir að réttur frestur leið. Við mat áfrýjunarnefndarinnar á því hvort „veigamiklar ástæður“ í skilningi 2. tölul. 1. mgr. mæli með því að kæran verði tekin til meðferðar verði í samræmi við orðalag ákvæðisins að líta til þess hversu veigamiklir hagsmunir kæranda af úrlausn málsins séu. Ljóst sé að tjón kæranda sem hlytist af því að fá ekki efnislega endurskoðun á þeim þáttum ákvörðunar Neytendastofu sem kærðir hafi verið sé þess eðlis að það fengist ekki bætt með hefðbundnum leiðum. Vísað sé til rannsóknarskyldu stjórnvalda, en í þeirri reglu felist að stjórnvöld skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en endanleg ákvörðun sé tekin í því. Kærandi telji að forsendur Neytendastofu séu rangar í grundvallaratriðum og að hluta til ekki í samræmi við fyriliggjandi gögn málsins. Hvað það varði sé sérstaklega vísað til rökstuðnings fyrir kærutriðum í kæru, sér í lagi varðandi útreikning á umsýslukostnaði Allianz og sönnunarmat varðandi lokaarð samninga Bayern á Íslandi.

11. Líta beri til þess að kærandi sé einn aðili að kærumálinu enda snúi ákvörðun Neytendastofu að honum einum og því hvort hann hafi brotið lög í framsetningu sinni á kynningarefni og útreikningum. Ekki verði séð að í þessu tilfelli geti hagsmunir upphaflegs kvartanda, Sparnaðar ehf., komið til skoðunar við mat á því hvort veigamiklar ástæður í skilningi 2. tölul 1. mgr. 28. gr. stjórnarsýslulaga séu til staðar, sem mæli með því að kæran verði tekin til efnismeðferðar, né geti hagsmunir þess aðila staðið gegn því að kæruefnin hljóti endanlega meðferð og skoðun áfrýjunarnefndarinnar. Svigrúm áfrýjunarnefndarinnar til að taka kærana til meðferðar sé því meira en ella. Megi sér í lagi nefna í þessu samhengi síðasta hluta ákvörðunar Neytendastofu sem kærður sé, þ.e. að útreikningur á umsýslukostnaði sé ekki í samræmi við skilmála Allianz. Sá útreikningur sem Neytendastofa telji ekki vera í samræmi við skilmála tryggingafélagsins hafi hins vegar verið staðfestur af tryggingarfélaginu sjálfu. Það sé því ljóst að veigamiklar ástæður séu til þess að kæran fái efnislega meðferð því það varði gríðarlega hagsmuni kæranda sjálfs og tryggingafélagsins sem kærandi starfi í umboði fyrir að fá endurskoðun á þeirri niðurstöðu Neytendastofu að þessir útreikningar séu ekki í samræmi við skilmála félagsins.
12. Í ljósi þeirra ríku réttaröryggissjónarmiða sem búi að baki lagaakvæðum sem tryggja eiga aðila stjórnarsýslumáls rétt til að leita endurskoðunar á stjórnvaldsákvörðun verði að telja að við mat á því hvort taka eigi kæru til meðferðar sem berst eftir að kærufrestur er liðinn beri einnig að líta til þess hvort verulegir form- eða efnisannmarkar séu á málsmeðferð hins lægra setta stjórnvalds. Kærandi telji að svo sé í þessu tilfelli. Í bréfinu eru ýmsar athugasemdir síðan gerðar við varakröfu Neytendastofu en ekki þykir ástæða til að rekja sérstaklega röksemdir kæranda að því leyti, í ljósi þess sem síðar greinir.

NIÐURSTAÐA

13. Í málinu krefst kærandi þess að ákvörðun Neytendastofu frá 13. maí 2011 verði felld úr gildi. Neytendastofa krefst þess aðallega að kærinni verði vísað frá þar sem hún sé of seint fram komin. Samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytanda 62/2005 skal skrifleg og rökstudd kæra berast áfrýjunarnefnd neytendamála innan fjögurra vikna frá því að aðila máls var tilkynnt um hina kærðu ákvörðun.
14. Hin kærða ákvörðun var móttækin á lögmannsstofu lögmanns kæranda hinn 13. maí 2011, sbr. fyrirbyggjandi kvittun fyrir móttöku ákvörðunarinnar, sem undirrituð er af starfsmanni lögmannsstofunnar. Því er ljóst að þann dag var „aðila máls tilkynnt um ákvörðun“ í skilningi 3. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005. Af því leiðir að hinn fjögurra vikna kærufrestur rann út hinn 10. júní 2011. Kæra er dags. 16. júní 2011 og var póstlögð og send með tölvubréfi til áfrýjunarnefndar neytendamála þann dag. Kæran barst því að liðnum kærufresti, líkt og óumdeilt er í málinu. Kemur þá til athugunar hvort 28. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 leiði til þess að kæran skuli engu að síður tekin til efnismeðferðar, líkt og kærandi fer fram á. Samkvæmt 1. mgr. 28. gr. skal kæru sem berst að liðnum kærufresti vísað frá nema afsakanlegt verði talið að kæran hafi ekki borist fyrir, eða veigamiklar ástæður mæla með því að kæran verði tekin til meðferðar.

15. Við mat á því hvort afsakanlegt verði talið að kærán hafi ekki borist fyrr, í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, skiptir meðal annars máli hvort viðkomandi stjórnvald leiðbeindi um kærheimild. Í greinargerð með því frumvarpi sem varð að lögum nr. 37/1993 er enda sérstaklega tekið sem dæmi um slíkar aðstæður að lægra sett stjórnvald hafi vanrækt að veita leiðbeiningar um kærheimild samkvæmt 20. gr., eða veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar, og dæmi eru um að áfrýjunarnefnd neytendamála hafi tekið kærú til meðferðar á þeim grunni. Í því máli sem hér er til úrlausnar skorti hins vegar ekki á leiðbeiningu af hálfu Neytendastofu, né voru veittar rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Um það vísast meðal annars til fyrirbyggjandi fylgibréfs hinnar kærðu ákvörðunar, þar sem leiðbeint er um kærheimild og kærufrest, sem og til þess að kærandi hefur lýst því yfir að ákvörðunin hafi verið tilkynnt með fullnægjandi hætti lögum samkvæmt og það sé ekkert í þeirri tilkynningu né málsmeðferð stofnunarinnar við þá tilkynningu sem valdið geti því að taka eigi kærúna til meðferðar að liðnum kærufresti.
16. Samkvæmt framangreindu og að öðru leyti með vísan til fyrirbyggjandi gagna málsins telur áfrýjunarnefnd neytendamála að kærán verði ekki tekin til meðferðar á þeim grunni að Neytendastofa hafi vanrækt leiðbeiningarskyldu sína, veitt rangar eða ófullnægjandi upplýsingar eða gert önnur mistök við málsmeðferðina. Þá telur áfrýjunarnefnd neytendamála, að teknu tilliti til þeirra sjónarmiða sem kærandi hefur fært fram fyrir nefndinni, að engar aðrar ástæður séu fyrir hendi sem geri það afsakanlegt í skilningi 1. tölul. 1. mgr. 28. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 að kærán hafi ekki borist fyrr, né að skilyrði séu til þess að taka kærúna til meðferðar á grundvelli 2. tölul. 1. mgr. 28. gr. sömu laga.
17. Við umrætt mat áfrýjunarnefndarinnar er meðal annars horft til tilurðar og eðlis málsins. Hin kærða ákvörðun kom til vegna kvörtunar samkeppnisaðila kæranda til Neytendastofu. Í ákvörðuninni var m.a. komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn þeim kafla laga nr. 57/2005 sem fjallar um háttsemi milli fyrirtækja og þar var honum bannað að viðhafa umrædda viðskiptahætti. Ljóst er að umræddur samkeppnisaðili kæranda hefur hagsmuni af niðurstöðu málsins og því banni sem þar var lagt á í kjölfar kvörtunar hans. Af greinargerð með því frumvarpi sem varð að stjórnslulögum er ljóst að svigrúmið til að taka mál til meðferðar á grundvelli 1. mgr. 28. gr. er minna ef kærúmál felur í sér úrlausn á ágreiningi á milli tveggja eða fleiri aðila og hagsmunir annarra standa gegn því að mál verði tekið til efnismeðferðar. Í slíkum tilvikum verður mál einungis tekið til kærumeðferðar að liðnum kærufresti í algjörum undantekningartilvikum. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála eru ekki efni til slíks undantekningartilviks í málinu.
18. Samkvæmt öllu framansögðu verður kærúni vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

ÚRSKURÐARORÐ:

Kærúni er vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

Úrskurður nr. 12/2011

Eiríkur Jónsson

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson