

Úrskurður

áfrýjunarnefndar samkeppnismála

í máli nr. 18/2002

X

gegn

Samkeppnisstofnun

I.

Með bréfi, dags. 6. nóvember 2002, hefur X kært þá ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem fram kom í bréfi stofnunarinnar til hans dags. 16. október 2002, þess efnis að hafna því að taka erindi hans, er varðaði höfnun Alþjóða líftryggingarfélagsins um hækkun sjúkdómatryggingar, til frekari meðferðar.

Áfrýjandi krefst þess að ákvörðun samkeppnisráðs verði felld úr gildi og að áfrýjunarnefnd taki nýja ákvörðun í málinu.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er þess krafist að ákvörðun stofnunarinnar verði staðfest með vísan til forsendna hennar.

II.

Málavextir eru þeir að eiginkona áfrýjanda, Y, keypti líftryggingu hjá Alþjóða líftryggingarfélaginu hf. árið 1993 og sjúkdómatryggingu árið 1995. Í ágúst 2001 óskaði hún eftir hækkun á tryggingafjárhæðum beggja tryggingana. Tryggingarfélagið samþykkti hækkun líftryggingarinnar, en hafnaði hækkun sjúkdómatryggingarinnar. Byggðist höfnun félagsins á því að hún hefði fengið krabbamein af tiltekinni tegund árið 1982, sem samkvæmt reglum endurtryggjenda leiði til synjunar sjúkdómatryggingar. Áfrýjandi ritaði Samkeppnisstofnun bréf dags. 20. október 2001 og taldi höfnunina brjóta í bága við 20. gr. samkeppnislaga. Óskaði hann eftir því að stofnunin kannaði hvort svo væri eða hvort ákvörðunin bryti í bága við önnur ákvæði samkeppnislaga. Samkeppnisstofnun vísaði erindi áfrýjanda til

Fjármálaeftirlitsins, þar sem stofnunin taldi að eins og málavöxtum væri háttað væri heppilegra að um það yrði fjallað á grundvelli 12. gr. laga nr. 60/1994 um váttryggingastarfsemi, þar sem Fjármálaeftirlitinu sé falið að hafa eftirlit með að váttryggingastarfsemi sé í samræmi við góða viðskiptahætti.

Fjármálaeftirlitið sendi Alþjóða líftryggingarfélaginu hf. fyrirspurn um málið. Í svari tryggingarfélagsins kom m.a. fram að umsókn eiginkonu áfrýjanda um sjúkdómatryggingu árið 1995 hafi verið samþykkt fyrir mistök hjá félaginu, en vinnureglur endurtryggjanda leiði til þess að synja hefði átt henni um trygginguna. Ekki sé í nefndum vinnureglum gefið færi á hækkuðu iðgjaldi eða sérskilmála með undanþegnum sjúkdómi. Benti tryggingarfélagið jafnframt á að ólíklegt væri að umsókn um sjúkdómatryggingu með sambærilegum upplýsingum um heilsufarssögu fengist samþykkt hjá öðrum félögum á sama markaði. Að fengnum þessum svörum taldi Fjármálaeftirlitið ekki tilefni til að gera athugasemd við þá ákvörðun tryggingarfélagsins að hafna beiðni áfrýjanda um hækkun sjúkdómatryggingar. Var sú ákvörðun tilkynnt áfrýjanda með bréfi eftirlitsins dags. 7. desember 2001. Áfrýjandi kærði ekki ákvörðunina til kærunefndar sem starfar samkvæmt lögum um fjármálaeftirlit eins og honum var heimilt.

Með bréfi áfrýjanda til Samkeppnisstofnunar dags. 26. desember 2001 óskaði áfrýjandi á ný eftir því að stofnunin tæki málið til meðferðar, en þeirri beiðni hans var hafnað og honum bent á að snúa sér til Fjármálaeftirlitsins. Áfrýjandi ítrekaði beiðni sína með bréfi dags. 12. júlí 2002, en þeirri beiðni hans var ennfremur hafnað, á þeim grunni að Samkeppnisstofnun teldi ekki tilefni til að hefja annað stjórnáskilumál á grundvelli sömu gagna og lögð voru fyrir Fjármálaeftirlitið. Óskaði áfrýjandi eftir nánari röksemdum fyrir því á hverju það mat væri byggt. Í svarbréfi stofnunarinnar til áfrýjanda dags. 16. október 2002, kom fram að 12. gr. laga um váttryggingastarfsemi og ákvæði 20. gr. samkeppnislaga væru efnislega samhljóða og markmið beggja stjórnvalda að tryggja góða viðskiptahætti. Samkeppnisstofnun hafi kynnt sér gögn málsins og sé sammála niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins. Ekki hafi komið fram sjónarmið af hálfu áfrýjanda sem að mati stofnunarinnar myndu leiða til annarrar niðurstöðu samkeppnisyfirvalda. Með vísan til þessa og með heimild í 1. mgr. 3. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 922/2001, hafnaði Samkeppnisstofnun að taka erindi áfrýjanda til umfjöllunar.

Mál þetta var flutt skriflega fyrir áfrýjunarnefndinni. Greinargerð Samkeppnisstofnunar barst 25. nóvember 2002 og athugasemdir áfrýjanda 2.

desember 2002. Að ósk áfrýjunarnefndar sendi Samkeppnisstofnun nefndinni greinargerð 17. desember 2002, þar sem nánar var gerð grein fyrir því hvaða heimild stofnunin hafi haft, í stað samkeppnisráðs, til að taka ákvörðun í máli þessu á grundvelli 1. mgr. 3. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda.

III.

Af hálfu áfrýjanda er vísað til þess að samkvæmt 1. mgr. 2. gr. samkeppnislaga taki lögin til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hver annist reksturinn. Samkeppnisstofnun beri að skoða málið sjálfstætt, ekki nægi að vísa í aðra stofnun um það hvernig skuli túlka samkeppnislög. Þá sé ákvæði 20. gr. samkeppnislaga töluvert víðtækara en 12. gr. laga um váttryggingarstarfsemi. Telur áfrýjandi að rannsóknarregla 10. gr. stjórnsýslulaga hafi verið brotin, þar sem málið hafi að engu leyti verið rannsakað, heldur eingöngu byggt á túlkun annars stjórnvalds á lagagrein sem sé ekki að öllu leyti sambærileg við það ákvæði sem það stjórnvald byggði niðurstöðu sína á í órannsökuðu máli. Alþjóða líftryggingarfélagið hf. hafi ekki sýnt fram á að um aukna áhættu sé að ræða þegar það synjaði eiginkonu hans um hækkun sjúkdómatryggingar. Því nægi ekki að benda á að endurtryggiendur vilji ekki tryggja. Þá telur áfrýjandi að ákvörðun Samkeppnisstofnunar í máli þessu hafi ekki verið nægilega rökstudd.

Af hálfu Samkeppnisstofnunar er vísað til þess að samkeppnisyfirvöldum sé falið almennt eftirlit með viðskiptaháttum. Fjármálaeftirlitinu sé m.a. falið eftirlit með viðskiptaháttum váttryggingarfélaga. Ákvæði 12. gr. laga um váttryggingarstarfsemi og ákvæði 20. gr. samkeppnislaga séu efnislega samhljóða og markmið beggja stjórnvalda að tryggja góða viðskiptahætti. Mál þetta fjalli um viðskiptahætti tryggingarfélags og því heppilegra að Fjármálaeftirlitið fjallaði um málið. Eftir ósk áfrýjanda um að málið yrði tekið upp á grundvelli samkeppnislaga hafi Samkeppnisstofnun farið yfir gögn málsins og hafið það orðið niðurstaðan að stofnunin væri sammála niðurstöðu Fjármálaeftirlitsins. Ekki væri því tilefni til að hefja annað stjórnsýslumál á grundvelli sömu gagna. Það mat sé byggt á ákvæðum samkeppnislaga.

Hvað varðar heimild Samkeppnisstofnunar til að taka ákvörðun í máli þessu, í stað samkeppnisráðs, á grundvelli 1. mgr. 3. gr. reglna nr. 922/2001 um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda vísar stofnunin til 2. mgr. 8. gr. samkeppnislaga sem heimili samkeppnisráði að fela Samkeppnisstofnun ákvörðunarvald sitt á afmörkuðum

sviðum samkvæmt nánari reglum sem ráðið setur. Þessari heimild hafi verið beitt með setningu umræddra reglna. Í 3. gr. þeirra felist að samkeppnisráð hafi framselt ákvörðunarvald til Samkeppnisstofnunar í tveimur höfuðtilvikum. Í fyrsta lagi sé Samkeppnisstofnun heimilt að taka ákvörðun á neðra stjórnarsýslustigi þegar ljóst sé af (1) fordæmum samkeppnisráðs eða (2) áfrýjunarnefndar samkeppnismála eða (3) af ákvæðum samkeppnislaga að ekki sé ástæða til að taka íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun eða birta álit, sbr. 1. mgr. 3. gr. reglnanna. Í öðru lagi sé Samkeppnisstofnun heimilt að taka íþyngjandi ákvörðun í málum sem varði villandi og ósanngjarnar auglýsingar þegar niðurstaða samkeppnisráðs liggi fyrir í sambærilegu máli, sbr. 2. mgr. 3. gr. reglnanna.

Samkeppnisstofnun bendir á að túlka verði 3. gr. málsmeðferðarreglnanna í samræmi við 10. gr. þeirra. Þar segi að telji samkeppnisyfirvöld að erindi fullnægi ekki lagaskilyrðum til að hljóta nánari athugun og meðferð eða gefi ekki tilefni til athugunar af öðrum ástæðum skuli hlutaðeigandi tilkynnt um þá niðurstöðu og málskotsrétt til áfrýjunarnefndar samkeppnismála.

Samkeppnisstofnun sé heimilt að meta það hvort erindi til samkeppnisyfirvalda beri það ljóslega með sér að ekki séu forsendur til að grípa til aðgerða á grundvelli samkeppnislaga. Slík staða geti einnig verið uppi, eins og í þessu máli, að annað stjórnvald með sams konar valdheimildir hafi komist að niðurstöðu um að hafast ekkert að og Samkeppnisstofnun telji það blasa við að komist yrði að sömu niðurstöðu á grundvelli samkeppnislaga. Þá vísar Samkeppnisstofnun til þess að margir úrskurðir áfrýjunarnefndar sýni að stofnuninni sé heimilt að taka ákvörðun í tilvikum líkum þeim sem mál þetta fjallar um.

IV.

Niðurstöður.

Að mati nefndarinnar var Samkeppnisstofnun heimilt að taka ákvörðun í máli þessu án frekari atbeina samkeppnisráðs, sbr. 1. mgr. 3. gr., sbr. 10. gr. reglna nr. 922/2001, um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda. Þá er það jafnframt álit nefndarinnar að sú ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem fram kemur í bréfi til áfrýjanda dags. 16. október 2002 hafi verið nægilega rökstudd með vísan til þeirrar athugunar sem fram fór á vegum Fjármálaeftirlitsins.

Með vísan til forsendna niðurstöðu Samkeppnisstofnunar fellst nefndin á að ekki hafi verið tilefni til frekari aðgerða af hálfu samkeppnisyfirvalda í máli þessu.

Úrskurðarorð.

Ákvörðun Samkeppnisstofnunar sem fram kemur í bréfi hennar til áfrýjanda dags. 16. október 2002 er staðfest.

Reykjavík, 18. desember 2002

Páll Sigurðsson, formaður

Anna Kristín Traustadóttir

Erla S. Árnadóttir