

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 10/2007

Kæra Múrbúðarinnar á ákvörðun Neytendastofu 25. júlí 2007.

1. Þann 9. nóvember 2007 er tekið fyrir málið nr. 10/2007: Kæra Múrbúðarinnar á ákvörðun Neytendastofu frá 25. júlí sama árs. Í málinu úrskurða Ása Ólafsdóttir, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 30. júlí 2007, sem móttækin var 2. ágúst 2007, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu, dags. 27. júlí 2007, um að fallast á leynd á grundvelli 17. gr. stjórnsýslulaga um kvörtun Byko hf. á hendur kæranda. Jafnframt er kærð sú ákvörðun Neytendastofu að afgreiða saman kvörtunarefni Byko hf. og kæranda.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

MÁLAVEXTIR

4. Með erindi kæranda, dags. 4. apríl 2007, voru kærð til Neytendastofu meint brot Byko hf. á lögum nr. 54/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Í erindi kæranda var jafnframt vísað til eftirlitshlutverks Neytendastofu og nefnd þrjú dæmi þar sem kærandi taldi Byko hf. hafa brotið gegn lögnum, þ.e. við sölu á upplýstum keilutrjám, málningu og Mustang náttúrusteini. Var jafnframt skorað á Neytendastofu að rannsaka öll tilboð frá Byko hf. og að grípa til þeirra ráðstafana sem lög leyfðu.
5. Erindið var kynnt Byko hf. með bréfi Neytendastofu dags. 4. apríl 2007. Í bréfi umboðsmanns Byko hf., dags. 23. apríl 2007, var erindinu svarað og fylgdu erindinu gögn sem óskað var að gætt yrði trúnaðar um við meðferð málsins hjá Neytendastofu. Þá sendi umboðsmaður Byko hf. kæru til Neytendastofu, dags. 7. maí 2007, þar sem kvartað var m.a. um tiltekin atriði við auglýsingar kæranda, svokallaðar „múskó“ auglýsingar.
6. Í bréfi umboðsmanns kæranda til Neytendastofu, dags. 4. júní 2007, var þess krafist að félagið fengi aðgang að öllum gögnum málsins, enda gæti félagið ekki svarað erindinu nema að fengnum þeim. Þá var því mótmælt að erindin yrðu afgreidd saman enda væri um ólíkar kvartanir að ræða. Með bréfi Neytendastofu, dags. 5. júlí 2007, var fallist á að trúnaði yrði aflétt af tilteknum gögnum málsins, en að leynd myndi áfram vera á tilteknum gögnum á grundvelli 17. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 þar sem þau hefðu að geyma viðskiptahagsmuni Byko hf. Þá var kæranda jafnframt tilkynnt um að erindin yrðu afgreidd saman.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

7. Hinn 5. júlí 2007 tilkynnti Neytendastofa um að kærur kæranda og Byko hf. á hendur hvort öðru yrðu afgreiddar saman. Jafnhliða tilkynnti Neytendastofa að hún myndi virða kröfu Byko hf. um að leynd yrði á tilteknum gögnum málsins á grundvelli 17. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, með vísan til viðskiptahagsmuna Byko hf. Þeirri ákvörðun var mótmælt af umboðsmanni kæranda með bréfi, dags. 18. júlí 2007, þar sem enginn rökstuðningur hefði fylgt ákvörðun Neytendastofu um að viðhalda leynd á tilteknum gögnum á grundvelli 17. gr. stjórnisýslulaga, auk þess sem ekki fengist séð hvernig umbjóðandi hans gæti svarað ásökunum Byko hf. á hendur sér þegar hann hefði ekki sama aðgang að gögnum og Byko hf. hefði gagnvart kvörtunarefni hans. Því væri ekki jafnræði með aðilum einkum þegar litið væri til þess að Neytendastofa hefði ákveðið að afgreiða mál þeirra saman.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

8. Í kæru, dags. 30. júlí 2007, sem móttækin var 2. ágúst 2007, krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
9. Kærandi byggir á því að upphaflega hafi hann skorað á Neytendastofu að rannsaka á sjálfstæðan hátt þrjú ákveðin tilvik. Sú rannsókn hafi ekki hafist, heldur hafi stofnunin einfaldlega áframsent erindið til Byko hf. og í kjölfarið hafi borist kvörtun Byko hf. á hendur kærða þar sem þess var m.a. krafist að kvartanir Byko hf. og kæranda yrðu sameinaðar og hafi Neytendastofa fallist á þá kröfu án nokkurs rökstuðnings. Kærandi hafi hins vegar vakið athygli stofnunarinnar á þremur tilteknum atriðum við markaðssetningu Byko hf. og skorað á stofnunina að rannsaka þau atriði nánar eins og henni beri skylda til að lögum. Tekur kærandi fram að Neytendastofa hefði getað tilkynnt kæranda um að erindið yrði tekið til efnislegrar meðferðar hjá stofnuninni eða vísað því frá með rökstuðningi. Þá verði erindi sem beint er til Neytendastofu með þeim hætti sem gert var og miðað við efni þess ekki afgreitt með öðrum erindum nema þau séu milli sömu aðila. Kærandi tekur jafnframt fram að kvörtunarefni Byko hf. séu ekki sama eðlis og kvörtunarefni kæranda.
10. Í kæru er því næst vikið að kröfu Byko hf. um að leynd verði haldið á tilteknum skjölum sem send voru Neytendastofu. Byko hf. telji að kvörtunarefnið sé með þeim hætti að leynd þurfi að vera til staðar, einkum þar sem kvörtunarefni kæranda varði auglýsingar sem snúi að framsetningu á verði vöru, útsölum og veittum afslætti. Ekki hafi verið gerð krafa til birgja um svör eða óskað eftir upplýsingum um innkaupsverð, heldur skýringum á ákveðnum fullyrðingum Byko hf. um verð til neytenda. Með því sætu kærandi og Byko hf. ekki við sama borð auk þess sem það færi gegn megintilgangi laganna sem væri að stuðla að gagnsæi markaðarins. Við það yrði jafnframt að hafa í huga að Byko hf. er ráðandi á þeim markaði sem kvörtunarefnið tekur til og því sérstök skylda á Neytendastofu að kynna sér framsetningu og verðlagningu á verði vara til neytenda.
11. Með bréfi, dags. 7. ágúst 2007, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Greinargerð Neytendastofu barst nefndinni með bréfi, dags. 20. ágúst 2007. Krefst Neytendastofa þess að ákvörðun stofnunarinnar um að takmarka aðgang kæranda að hluta af

gögnum sem bárust með bréfi, dags. 23. apríl 2007, verði staðfest og að staðfest verði sú ákvörðun Neytendastofu að afgreiða kvörtun kæranda og kvörtun Byko hf. í sameiningu vegna tengsla umkvörtunarefnanna.

12. Í bréfi Neytendastofu var tekið fram að samkvæmt 17. gr. stjórnslulaga megi stjórnvald þegar sérstaklega stendur á takmarka aðgang málsaðila að gögnum, sé sýnt að hagsmunir aðilans af því að nýta sér upplýsingar úr gögnunum víki fyrir ríkari almanna- eða einkahagsmunum um að halda trúnaði yfir þeim. Neytendastofa hafi valdbundnar heimildir til þess að óska eftir gögnum og upplýsingum frá fyrirtækjum skv. 20. gr. laga nr. 57/2005. Af því leiði að eðlilegt verði að telja að heimilt sé að takmarka aðganga kvartenda að gögnum sem fengin eru með vísan í ákvæðið. Hætt væri annars við því að fyrirtæki gætu nýtt sér kvörtunarleiðina til þess að komast yfir gögn hjá keppinautum nyti heimildar 17. gr. stjórnslulaga ekki við. Með því væri traust til stofnunarinnar og áhrif hennar verulega rýrð ef henni gert að láta slíkar upplýsingar af hendi. Þá hafði kærandi ekki einstaklegra hagsmuna að gæta umfram aðra keppinauta Byko hf. um afhendingu gagna. Það væri jafnframt álit Neytendastofu að heimildir til að takmarka aðgang að gögnum væru rýmri þegar takmörkun beinist að þeim málsaðila sem ákvörðun beinist að.
13. Ákvörðun um takmörkun aðgangs að gögnum fari ekki eftir efni ákvörðunarinnar sem á að taka, málsatvikum eða af málinu sjálfu, heldur af gögnum og þeim hagsmunum sem eru í húfi. Fram hafi farið mat stofnunarinnar á hagsmunum Byko hf. á að takmarka aðgang að bréfinu og hagsmunir kæranda af að fá aðgang að því. Það hafi verið skoðað með tilliti til tengsla við kvörtun Byko hf. sem beinist að kæranda. Hafi Neytendastofa ekki talið að efni bréfs Byko hf. væri í þannig tengslum við efni kvörtunarinnar að kærandi stæði varnarlaus vegna takmörkunar á aðgangi að upplýsingum. Hins vegar hafi Neytendastofa leitað til umboðsmanns Byko hf. og kannað hvort félagið væri tilbúið til að aflétta trúnaði af gögnunum, og hafi það fallist á að veita kæranda takmarkaðan aðgang að efni þess.
14. Þá tekur Neytendastofa fram að í framkvæmd séu mál sem varði sömu málsaðila og tengd innbyrðis yfirleitt sameinuð, m.a. í hagræðingarskyni fyrir stofnunina. Við ákvörðun um sameiningu mála sé litið til hvaða réttaráhrifa ákvörðunin muni hafa eða geti haft. Þegar réttaráhrif ákvörðunar hafi eingöngu áhrif á réttarstöðu þess sem fyrst var kvartað yfir standi rök yfirleitt til þess að sameina mál, en þegar fyrri kvörtun geti leitt til breyttrar réttarstöðu þess sem upphaflega kvartaði standi rök til hins gagnstæða. Niðurstaða ákvörðunar Neytendastofu varðandi kvörtun kæranda varði ekki beint réttarhagsmuni hans, heldur óbeint og því hafi hagsmunir kæranda ekki verið skertir með þessari hagræðingu á þann hátt að kærandi hafi sérstaka hagsmuni af því að málin væru ekki sameinuð. Telur Neytendastofa að umkvörtunaratriði og málsatvik í þessum málum tengd og að sameiningu málanna skerði ekki hagsmuni kæranda. Þá tekur Neytendastofa fram að kvörtun leiði ekki sjálfkrafa til aðildar, en að í þessu máli hafi verið ákveðið að veita kæranda aðild að málinu.
15. Umsögn Neytendastofu var borin undir kæranda og honum gefinn kostur á að gera athugasemdir við hana. Athugasemdir kæranda bárust með bréfi, dags. 2. október 2007. Í athugasemdum kæranda var tekið fram að upphaflegt bréf kæranda til stofnunarinnar hafi í reynd verið áskorun til

Neytendastofu um að hefja sjálfstæða rannsókn á þeim atriðum sem þar voru tilgreind. Þótt notast hafi verið við orðið „kvörtun“ í bréfinu hafi mátt skilja efni þess sem áskorun til Neytendastofu um sjálfstæða rannsókn málsins. Þá rannsókn geti Neytendastofa framkvæmt að eigin frumkvæði eða í kjölfar ábendingar. Hins vegar hafi Neytendastofa kosið að senda erindið til Byko hf. til umsagnar og sé nú upp komin sú staða að áskorun um rannsókn er orðin að sjálfstæðu kvörtunarefni kæranda og Byko hf. nú komið að málinu sem þolandi beinnar kvörtunar. Kæranda varði það engu hvort Neytendastofa fari af stað með sjálfstæða rannsókn á þeim atriðum sem upphaflega hafi komið fram í bréfi hans og þá hvaða gagna hún kjósi að afla við slíka rannsókn. Hins vegar sé kvörtun Byko hf. af allt öðrum toga og sé þar veist með órökstuddum hætti að kæranda um allt annað en fólst í upphaflegri beiðni hans um rannsókn. Neytendastofa þurfi því aðeins að tilkynna aðila hvort hún muni hefja sjálfstæða rannsókn á ábendingum kæranda.

16. Þá viku kærandi að því að 17. gr. stjórn-sýslulaga eigi að túlka þröngt og að víðtæk túlkun Neytendastofa á greininni sé ekki ásættanleg. Ekki sé ráð fyrir því gert að hún veiti aðilum máls rétt til þess að krefjast leyndar á tilteknum gögnum stjórn-sýslumáls. Þá hafi engar skýringar komið fram um að þær hafi að geyma persónulegar upplýsingar eða að þær varði einkahagsmuni starfsmanna Byko hf. eða að ríkir almannahagsmunir krefjist þess. Síðan er tekið fram í bréfi kæranda: „Ef svör BYKO hins vegar tengjast bréfi Neytendastofu dags. 04.04.2007 og kröfur um leynd, eru sprottin úr því svari, þá varða þau svör ekki kæranda eins og fram hefur komið, leyndin er því hluti af sjálfstæðu rannsóknarferli Neytendastofu og henni í sjálfsvald sett að óska rannsóknar eða ekki, eins og marg oft hefur komið fram.“
17. Með bréfi, dags. 10. október 2007, var umboðsmanni Byko hf. gefinn kostur á að koma að sjónarmiðum sínum og bárust þær með bréfi, dags. 17. október 2007. Var þar tekið undir sjónarmið Neytendastofu frá 20. ágúst 2007.

NIÐURSTAÐA

18. Í máli þessu hefur kærandi lagt fram kvörtun vegna tveggja aðskildra atriða við meðferð stjórn-sýslumáls hjá Neytendastofu. Annars vegar hefur hann krafist þess að leynd verði aflétt af bréfi Byko hf. frá 23. apríl 2007 sem beint var að Neytendastofu. Hins vegar hefur kærandi mótmælt því að Neytendastofa hafi sameinað annars vegar mál gegn Byko hf. sem kærandi beindi upphaflega að stofnuninni með bréfi 4. apríl 2007 og svo hins vegar kæru Byko hf. á hendur kæranda vegna svokallaðra „múskó“ auglýsinga. Við meðferð málsins hefur kærandi meðal annars haldið því fram að Neytendastofa eigi að rannsaka tiltekin atriði varðandi markaðssetningu Byko hf. sjálfstætt án aðildar hans og af því leiði að ekki séu rök til þess að sameina málin.
19. Kærandi hefur tekið fram að ef efni skjalanna sem leynd hvílir á eru svör við erindi Neytendastofu frá 4. apríl 2007 varði efni þeirra ekki hann. Áfrýjunarnefnd neytendamála hefur fengið afrit af bréfi Byko hf. frá 23. apríl 2007 og þeim fylgigögnum sem því fylgdu. Varðar sá hluti bréfsins sem ekki hefur verið kynntur kæranda þau atriði sem athygli Neytendastofu var vakin á með upphaflegri kæru. Áfrýjunarnefnd getur fallist á að leynd verði ekki aflétt af skjölunum þar sem um viðskiptahagsmuni Byko hf. sé að ræða, sem varða útreikning og verðlagningu vara félagsins.

Á hinn bóginn ber að hafa í huga þá meginreglu að ekki er unnt að byggja úrlausn máls á upplýsingum sem sá sem athugun beinist að hefur ekki átt kost á að kynna sér. Sú staða er ekki uppi í þessu máli enda beindist upphafleg kvörtun kæranda að Byko hf. Er því fallist á að skilyrði 17. gr. stjórnslulaga séu uppfyllt við meðferð þessa máls, með hliðsjón af fyrrgreindum yfirlýsingum kæranda.

20. Af hálfu kæranda er því haldið fram að í upphaflegu erindi hans frá 4. apríl 2007 hafi komið fram áskorun til Neytendastofu um að hefja sjálfstæða rannsókn á tileknum atriðum við markaðssetningu Byko hf. og þurfi hann ekki að eiga aðild að slíkri athugun. Hvorki er í lögum nr. 57/2005 né stjórnslulögum nr. 8/1993 skilgreint hver eru skilyrði aðildar að málum samkvæmt þeim lögum. Af lögskýringargögnum verður ráðið að aðildarhugtak í stjórnslumálum 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 og við mat þess verði litið til hvers tilviks fyrir sig. Almenn er sá talinn aðili að máli sem á einstaklegra, beinna og lögvarinna hagsmuna að gæta. Kærandi hefur í kvörtun sinni til Neytendastofu frá 4. apríl 2007 haldið því fram að Byko hf. hafi brotið gegn lögum nr. 57/2005, þar á meðal 5., 6. og 14. gr. laganna, en aðilar málsins keppa á sama markaði. Af þessu leiðir að kærandi hefur hagsmuna, a.m.k. óbeinna hagsmuna, að gæta af úrlausn málsins. Má því fallast á það með Neytendastofu að henni hafi verið heimilt að gefa kæranda aðilastöðu vegna þess stjórnslumáls sem hófst með kvörtun kæranda 4. apríl 2007. Það er svo undir kæranda sjálfum komið hvort hann lætur málið til sín taka við meðferð þess hjá Neytendastofu.
21. Þá hefur kærandi mótmælt því að mál vegna kvörtunar hans 4. apríl 2007 á viðskiptaháttum Byko hf. og kvörtun Byko hf. frá 23. maí 2007 vegna viðskiptahátta kæranda verði sameinuð. Að framan var komist að þeirri niðurstöðu að kærandi nýtur stöðu aðila vegna kvörtunar sinnar á hendur Byko hf. Eins og Neytendastofa tekur fram í greinargerð sinni frá 20. ágúst 2007 eru mál sem varða sömu málsaðila og eru tengd innbyrðis yfirleitt sameinuð. Rökin fyrir þessu eru þau að þetta leiði m.a. til hagræðingar fyrir stofnunina. Við mat á því hvort sameina megi málin með þessum hætti verður að líta til þess hvort umkvörtunarefni og málsatvik séu tengd. Aðilar hafa í báðum þessum málum talið gagnaðila hafa brotið gegn ákvæðum laga nr. 57/2005, þar á meðal ákvæðum 5. og 6. gr. laganna. Að þessu virtu verður að fallast á það með Neytendastofu að henni hafi verið heimilt, eins og hér stendur á, að sameina málin með þeim hætti sem hún gerði.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Ása Ólafsdóttir

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson