

ÚRSKURÐUR ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 16/2012

Kæra Lyfjagreiðslunefndar á ákvörðun Neytendastofu 6. september 2012.

1. Þann 5. apríl 2013 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 16/2012: Kæra Lyfjagreiðslunefndar á ákvörðun Neytendastofu frá 6. september 2012. Í málinu úrskurða Eiríkur Jónsson, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með bréfi, dags. 26. september 2012, hefur kærandi gert athugasemdir við ákvörðun Neytendastofu, dags. 6. september 2012, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að ekki væri ástæða til aðgerða vegna kvörtunar kæranda, dags. 21. febrúar 2012, yfir auglýsingum Skipholtsapóteks.
3. Í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005 kemur fram að til áfrýjunarnefndar neytendamála megi skjóta stjórnvaldsákvörðunum sem teknar séu samkvæmt lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Þá kemur fram í 4. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 að ákvörðunum sem teknar séu á grundvelli laganna verði skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála.

MÁLAVEXTIR

4. Með bréfi til Neytendastofu, dags. 21. febrúar 2012, kvartaði kærandi yfir villandi auglýsingum Skipholtsapóteks um lyfjaverð. Í bréfinu kemur fram að umrædd auglýsing hafi birst mörgum sinnum, en a.m.k. sem skjáauglýsing á RÚV fyrir kvöldfréttir 13. febrúar 2012 og sem útvarpsauglýsing sem lesin var á 13 tímanum þann 14. febrúar 2012. Texti skjáauglýsingarinnar sé eftirfarandi: „Þú færð lyf á heildsöluverði ef þú leysir út fimm eða fleiri lyf. Lyfseðlar hjóna teljast saman.“
5. Í bréfi kæranda kemur fram að í fleiri tilvikum en færri greiði Sjúkratryggingar Íslands í lyfjum fyrir landsmenn. Í þó nokkrum tilvikum greiði sjúkratryggingar lyfin að fullu fyrir sjúklinginn og því vandséð hvernig hægt sé að „selja“ sjúklingnum þau lyf á heildsöluverði. Þegar Sjúkratryggingar Íslands greiði í lyfjum sé það gert samkvæmt greiðsluþátttökuverði. Greiðsluþátttökuverð sé samsett úr heildsöluverði, álagningu apóteka og virðisaukaskatti. Apótek sendi í lok hvers dags til sjúkratrygginga upplýsingar um afgreidda lyfseðla og fái daginn eftir greitt inn á sinn reikning hluta sjúkratrygginga í lyfjaverðinu. Þar sem Sjúkratryggingar Íslands fái ekki upplýsingar um afslætti til sjúklinga frá apótekum greiði Sjúkratryggingar Íslands í lyfjum samkvæmt greiðsluþátttökuverði í lyfjaverðskrá. Í þeim tilvikum sem ríkið taki þátt í greiðslu lyfja sé Skipholtsapótek að lokka til sín sjúklinga á röngum forsendum. Í þeim tilvikum sem ríkið taki ekki þátt í greiðslu lyfja sé Skipholtsapótek að selja lyfið án nokkurrar álagningar. Jafnframt

sé vakin athygli á því að Skipholtsapótek sé hluti af rekstrarkeðjunni Lyfjum og heilsu, sem skilgreind hafi verið með markaðsráðandi hlutdeild á íslenskum lyfjamarkaði.

6. Með bréfi Neytendastofu, dags. 1. mars 2012, var Skipholtsapóteki kynnt framangreint erindi kæranda. Tekið var fram að í erindinu væri ekki vísað til lagagreina, en að mati Neytendastofu kæmu til álita ákvæði 5. gr., 4. mgr. 6. gr., 8. gr. og d-liður 1. mgr. 9. gr., 2. mgr. 9. gr. og 14. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Var óskað eftir skýringum eða athugasemdum Skipholtsapóteks við erindið og þess óskað að þær bærust stofnuninni innan tíu daga frá dagsetningu bréfsins. Sá frestur var síðar framlengdur til 26. mars 2012 en ekkert svar barst innan frestsins. Með bréfi, dags. 3. maí 2012, ítrekaði Neytendastofa ósk sína, veitti tíu daga frest til svara og tók fram að búast mætti við að Neytendastofa tæki ákvörðun á grundvelli fyrirbyggjandi gagna að þeim tíma liðnum.
7. Svar barst með bréfi Lyfja & heilsu hf., dags. 14. maí 2012. Þar segir að nauðsynlegt sé að fram komi hvernig lyfjaverð sé ákvarðað. Kærandi ákvarði verð lyfseðilsskyldra lyfja á Íslandi, hvort tveggja í heildsölu sem og smásölu. Lögum samkvæmt megi heildsala ekki veita apótekum afslátt af heildsöluverði ákvörðuðu af kæranda en apótek megi veita viðskiptavinum afslátt af smásöluálagningu sem geti mest verið 2.028 kr. samkvæmt ákvörðun kæranda. Verðsamkeppni apóteka felist því í að gefa afslátt af smásöluálagningu sem sé á bilinu 780 kr. til 2.028 kr. eftir heildsöluverði lyfs. Vísað er til vefs kæranda um verðmyndun smásöluverðs lyfja. Tekið er fram að kærandi bendi réttilega á í erindi sínu að í fleiri tilvikum en færri greiði Sjúkratryggingar Íslands í lyfjum fyrir landsmenn. Sú greiðsluþátttaka sé oftast en ekki misjöfn eftir því hver viðskiptavinurinn sé. Verð viðskiptavinar sé því ekki hið sama eftir því hvort hann sé „venjulegur“ fullorðinn einstaklingur, ellilífeyrisþegi, öryrki eða barn. Þarna sé komið að kjarna málsins þar sem lyfjaverð sé misjafnt eftir því hvaða viðskiptavinur Lyfja & heilsu hf. eigi í hlut. Þar að auki breytist verð lyfja mánaðarlega samkvæmt ákvörðun kæranda. Þetta fyrirkomulag verðlagningar lyfseðilsskyldra lyfja á Íslandi geri það að verkum að útilokað sé að auglýsa ákveðið verð, ákveðinn afslátt eða aðrar hefðbundnar aðferðir við að auglýsa tilboð, þar sem félagið sjálf ákveði ekki verð lyfja og verðið sé þar að auki ekki það sama fyrir alla viðskiptavini samkvæmt framangreindu.
8. Í Skipholtsapóteki, sem sé lágvöruverðs apótek, hafi Lyf & heilsa hf. áhuga á að hafa verðin eins hagstæð viðskiptavinum sínum og það geti, með ásættanlegri framlegð. Niðurstaða félagsins hafi því orðið sú að segja: „Þú færð lyf á heildsöluverði ef þú leysir út fimm eða fleiri lyf. Lyfseðlar hjóna telja saman.“ Ástæðan fyrir því að þessi leið var farin hafi verið sú að heildsöluverð sé hæsta mögulega verð sem viðskiptavinir Skipholtsapóteks greiði fyrir lyf, komi þeir með 5 lyfseðla eða fleiri. Í þeim tilfellum sem Sjúkratryggingar Íslands greiði meira en heildsöluverð í verði lyfs greiði viðskiptavinur Lyfja & heilsu hf. ekki neitt fyrir lyfið. Félagið vísi því alfarið á bug að um villandi auglýsingar sé að ræða og að verðið sé að lokka viðskiptavini inn á röngum forsendum því það sem viðskiptavinur greiði fyrir lyf sitt getið að hámarki verið heildsöluverð lyfs. Ef viðskiptavinur greiði lægra verð en heildsöluverð, nánar tiltekið 0 krónur, hljóti það að vera jákvætt fyrir viðskiptavininn. Eftir á að hyggja sé ef til vill réttara að breyta texta

auglýsinganna og segja: „Þú greiðir að hámarki heilðsöluverð fyrir lyf ef þú leysir út fimm eða fleiri lyf. Lyfseðlar hjóna telja saman.“

9. Ekki verði séð hvað umfjöllun í erindi kæranda, um að Skipholtsapótek sé hluti af rekstrarkeðjunni Lyfjum & heilsu sem skilgreind hafi verið með markaðsráðandi hlutdeild á íslenskum lyfjamarkaði, komi erindinu við. Þó sé rétt að benda á að Lyf & heilsa hf. hafi verið skilgreind með markaðsráðandi hlutdeild með Lyfju, sem sé reyndar helsti samkeppnisaðili Lyfja og heilsu hf. og engin tengsl séu milli félaganna. Lyf & heilsa hf. hafi því illa skilið þessa skilgreiningu. Félagið sé með um 30% markaðshlutdeild á íslenskum lyfjamarkaði í smásölu (miðað við lyfsölu ársins 2011) og það teljist vart markaðsráðandi staða, því síður í ljósi þess að eftir því sem félagið komist næst sé markaðshlutdeild Lyfju stærri en Lyfja & heilsu hf. Félagið voni að framangreint skýri málið og sýni fram á að það hafi á engan hátt verið ætlun félagsins að viðhafa óréttmæta viðskiptahætti í Skipholtsapóteki. Félagið hafi hætt að birta þær auglýsingar sem um ræði þegar bréf Neytendastofu hafi borist. Félagið muni ekki birta auglýsingarnar aftur fyrir en niðurstaða Neytendastofu í málinu liggja fyrir.
10. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 21. maí 2012, sem Lyf & heilsa hf. fékk afrit af, var tilkynnt að gagnaöflun væri lokið og málið yrði tekið til ákvörðunar Neytendastofu.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

11. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 6. september 2012, kynnti Neytendastofu þá ákvörðun sína að ekki væri ástæða til aðgerða vegna kvörtunar kæranda. Þar er fyrst vikið að efni kvörtunar kæranda og svari Lyfja & heilsu hf., auk þess sem fjallað er almennt um efni 5. gr., 4. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr., d-liðar 1. mgr. 9. gr., 2. mgr. 9. gr. og 14. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, sem og 10. gr. sömu laga, auk þess sem vísað er til reglna um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum nr. 537/2011.
12. Í bréfi Neytendastofu segir síðan að líkt og fram komi í gögnum málsins sé ákveðinn ómöguleiki á því að apótek auglýsi eða kynni verð á lyfjum með almennum hætti eða að apótek auglýsi eða kynni afslátt af lyfjaverði. Þá sé að auki afar sérkennandi fyrir markað með sölu á lyfjum að verði vörunnar sé settur nokkuð þröngur rammi af opinberum aðila, þ.e. kæranda, sem ákveði bæði heilðsöluverð vörunnar sem og smásöluálag. Verðsamkeppni smásala helgist því, eins og fram hafi komið í bréfi Lyfja & heilsu hf., eingöngu af afsláttum af smásöluálagi. Neytendastofa hafi almennt ekki talið heimilt að seljendur auglýsi heilðsöluverð á vörum sínum eða kynni afslætti eða tilboð með vísan til heilðsöluverðs, enda sé þar ekki um að ræða verð sem snúi að neytendum og neytendur geti ekki með nokkru móti sannreynt slík verð. Af gögnum málsins telji Neytendastofa öðruvísi farið með lyfjaverð, enda sé heilðsöluverð þeirra ákvarðað af kæranda og birt í lyfjaverðskrá. Í umræddu máli telji Neytendastofa vísun til heilðsöluverðs því ekki fela í sér villandi upplýsingar gagnvart neytendum eða með öðrum hætti ósanngjarna viðskiptahætti.
13. Sú auglýsing, sem kvartað sé yfir, sé almenn og að mati Neytendastofu ekki beint til tiltekins þjóðfélagshóps, þó hún hafi óhjákvæmilega frekar áhrif á neytendur sem taka þurfi mikið af lyfjum. Fram hafi komið í bréfum beggja aðila að tilteknir hópar fái lyf sín að fullu niðurgreidd af

Sjúkratryggingum Íslands. Þrátt fyrir það og að í slíkum tilfellum þurfi neytendur ekki að greiða fyrir lyfin, óháð því hvar þau séu keypt, telji Neytendastofa hina almennu framsetningu í auglýsingu Skipholtsapóteks ekki fela í sér að neytendum séu veittar villandi upplýsingar eða þeir blekkir með framsetningu auglýsingarinnar. Þá telji stofnunin auglýsinguna ekki ósanngjarna gagnvart keppinautum. Með vísan til framangreinds sé ekki um að ræða brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005. Neytendastofa muni því ekki aðhafast frekar í málinu að svo stöddu.

14. Í bréfi Neytendastofa er loks tekið fram að í erindi kæranda sé til þess vísað að vandséð sé hvernig hægt sé að „selja“ sjúklingum lyf sem þeir greiði ekki fyrir, auk þess sem vísað sé til þess að Skipholtsapótek selji lyfin án nokkurrar álagningar og vakín athygli á því að apótekið sé skilgreint með markaðsráðandi stöðu. Neytendastofa bendi á að þau álitaefni falli ekki undir ákvæði laga nr. 57/2005, en álitaefnið gæti hugsanlega fallið undir samkeppnislög nr. 44/2005 og skuli erindum vegna þeirra beint til Samkeppniseftirlitsins.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

15. Í kæru, dags. 26. september 2012, er tekið fram að það sé mat kæranda að ekki komi fram í bréfi Neytendastofu hvort tekin hafi verið efnisleg afstaða til þess eða það kannað hvort kaupendur lyfja í Skipholtsapóteki fengu lyfin á heilðsluverði eins og fram komi í auglýsingunni. Nefndin vísi m.a. til 10. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, sem lúti að því að stjórnvald skuli sjá til þess að mál sé nægilega upplýst áður en ákvörðun sé tekin.
16. Með bréfi, dags. 1. október 2012, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Neytendastofa svaraði með greinargerð þann 15. október 2012, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Tekið er fram að við meðferð hinnar kærðu ákvörðunar hafi stofnunin ekki leitað upplýsinga um það hvort neytendum hafi raunverulega verið seld lyf á heilðsluverði eins og vísað sé til í kæru. Í erindi kæranda til stofnunarinnar hafi verið kvartað yfir auglýsingu Skipholtsapóteks þar sem sagði: „Þú færð lyf á heilðsluverði ef þú leysir út fimm eða fleiri lyf“. Kærandi hafi gert grein fyrir því í erindi sínu að í fleiri tilvikum en færri greiði Sjúkratryggingar Íslands í lyfjum og í þó nokkrum tilvikum sé lyf að fullu greitt af sjúkratryggingum. Því sé vandséð hvernig lyf verði „seld“ á heilðsluverði. Af erindi kæranda til Neytendastofu hafi ekki mátt ráða að kvartað væri yfir því að neytendum hafi ekki verið seld lyf á heilðsluverði samkvæmt ákvörðun kæranda. Þvert á móti hafi verið tekin til umfjöllunar auglýsing Skipholtsapóteks og notkun á orðinu „heilðsluverð“.
17. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 16. október 2012, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Athugasemdir bárust með bréfi kæranda, dags. 30. október 2012. Þar kemur fram að í erindi sínu til Neytendastofu hafi kærandi gert athugasemd við auglýsingu Skipholtsapóteks þar sem sagði: „Þú færð lyf á heilðsluverði ef þú leysir út fimm eða fleiri lyf. Lyfseðlar hjóna teljast saman.“ Í erindi sínu til Neytendastofu hafi kærandi bent á að í flestum tilfellum greiði Sjúkratryggingar Íslands í lyfjum og í mörgum tilfellum að fullu og því sé vandséð hvernig hægt sé að selja lyf á heilðsluverði. Í bréfi kæranda hafi komið fram að það væri hans mat að auglýsingin væri villandi og því hafi hann talið að Neytendastofa myndi kanna

hvort einhver hafi notið þeirra kjara sem þarna voru auglýst. Í greinargerð Neytendastofu komi fram að ekki hafi verið leitað upplýsinga um hvort neytendum hafi raunverulega verið seld lyf á heilðsöluverði eins og fram komi í auglýsingunni. Kærandi telji enn óupplýst hvort neytendum hafi verið seld lyf á heilðsöluverði, eins og auglýst hafi verið, eða ekki.

18. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála til Lyfja & heilsu hf., dags. 31. október 2012, voru félaginu kynnt fyrirbyggjandi gögn á kærustigi og óskað eftir afstöðu Skipholtsapóteks til kærunnar. Svar barst með bréfi lögmanns Lyfja & heilsu hf., dags. 14. nóvember 2012, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Tekið er fram að Lyf & heilsa hf. sé í grundvallaratriðum sammála þeim túlkunum á ákvæðum laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 sem fram komi í hinni kærðu ákvörðun. Í kæru komi ekki fram nein sjónarmið sem hnekki því mati. Vegna þess hvernig verðlagningu lyfja sé háttáð og þar sem lyfjaniðurgreiðsla sé að verulegu leyti háð þeim viðskiptavin sem um ræði í hverju tilviki hafi það verið óhjákvæmilegt af hálfu Skipholtsapóteks að auglýsa með þeim hætti sem gert var. Ekki hafi verið hægt að tilgreina afslættina með nákvæmari hætti. Félagið telji því að auglýsingin hafi ekki á neinn hátt verið villandi eða ófullnægjandi.
19. Vegna tilvísunar kæranda til rannsóknarreglunnar tekur Lyf & heilsa hf. fram að að félagið telji að málið hafi verið fullrannsakað og að ekki hafi verið ástæða til að kanna sérstaklega á hvaða verði lyfin voru keypt áður en Neytendastofa tók ákvörðun í málinu. Ekki hafi verið um það deilt í málinu hvað greitt hafi verið fyrir lyf í einstökum viðskiptum, heldur hvort framsetning auglýsingar hafi verið villandi vegna reglna um verðlagningu lyfja. Þá hafi Lyf & heilsa hf. auk þess útskýrt afsláttarkjörin í bréfi sínu, dags. 14. maí 2012. Verði ekki séð að niðurstaða Neytendastofu hefði orðið önnur ef þetta atriði hefði verið rannsakað með ítarlegri hætti. Þá telur Lyf & heilsa hf. að verði talið að rannsókn Neytendastofu hafi verið ófullnægjandi að þessu leyti sé ekki um ógildingarannmarka að ræða. Um sé að ræða ákvörðun sem hafi verið ívilnandi fyrir Lyf & heilsu hf., sem sé eini einkaaðilinn sem komi að máli þessu.
20. Lyf & heilsa hf. vekur athygli á því að í kæru geri kærandi ekki kröfu um ógildingu. Aðeins sé óskað eftir afstöðu áfrýjunarnefndar neytendamála. Telur félagið því eðlilegt að álykta sem svo að kærandi óski ekki eftir ógildingu ákvörðunar Neytendastofu. Gera verði þær kröfur til kæranda, sem sé stjórnvald í skilningi stjórnisýslulaga, að hann hagi málatilbúnaði sínum með þeim hætti að hann sé skýr og skilmerkilega fram settur. Telur félagið að vegna þessa leiki verulegur vafi á því að erindi kæranda sé tækt til efnisúrlausnar af hálfu áfrýjunarnefndarinnar. Lyf & heilsa hf. bendir jafnframt á að vafa verði að telja á því hvort málið sé tækt til efnismeðferðar af þeim ástæðum að kæranda skorti lögvarða hagsmuni af niðurstöðunni, auk þess sem kærán falli ekki innan valdheimilda kæranda. Hlutverk kæranda séu tæmandi talin í 43. gr. lyfjalaga nr. 93/1994 og eftirlit með auglýsingum lyfjaverslana sé ekki þar á meðal.
21. Með vísan til framangreinds og sjónarmiða sem þegar hafa verið rakin í málinu telur Lyf & heilsa hf. að auglýsingar félagsins hafi verið í samræmi við lög nr. 57/2005. Ekkert hafi komið fram í málflutningi kæranda fyrir áfrýjunarnefndinni sem leitt gæti til annarrar niðurstöðu. Þá telji félagið að málið hafi verið fullrannsakað þegar ákvörðun var tekin í því og að hin kærða ákvörðun

hafi ekki verið haldin ógildingarannmarka að þessu leyti. Eigi Lyf & heilsa hf. að minnsta kosti ekki að bera hallann af mögulegum mistökum Neytendastofu við rannsókn málsins.

22. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 17. nóvember 2012, var kæranda gefinn kostur á því að tjá sig um framangreint bréf Lyfja & heilsu hf. Svar barst með bréfi, dags. 29. nóvember 2012. Þar er tekið fram að í erindi sínu til Neytendastofu hafi kærandi bent á að í flestum tilfellum greiði Sjúkratryggingar Íslands í lyfjum og í mörgum tilfellum að fullu og því sé vandséð hvernig hægt sé að selja lyf á heilðsöluverði. Í erindinu hafi komið fram að það væri mat kæranda að auglýsingin væri villandi og því hafi kærandi talið að Neytendastofa myndi kanna hvort einhver hafi notið þeirra kjara sem þarna hafi verið auglýst. Í greinargerð Neytendastofu komi fram að ekki hafi verið leitað upplýsinga um hvort neytendum hafi raunverulega verið seld lyf á heilðsöluverði, eins og fram komi í auglýsingunni. Í svari Lyfja & heilsu hf. til áfrýjunarnefndarinnar komi fram að ekki hafi verið ástæða til að kanna sérstaklega á hvaða verði lyfin voru keypt og að ekki sé deilt um það í málinu hvað greitt hafi verið fyrir lyf í einstökum viðskiptum heldur hvort framsetning auglýsingarinnar hafi verið villandi vegna reglna um verðlagningu lyfja. Kærandi fallist ekki á þessa röksemdafærslu. Hann hafi gert athugasemd við að auglýsingin væri villandi, því auglýst væri sala á heilðsöluverði, en ekki verið kannað hvort viðskiptavinir Skipholtsapóteks hafi notið þeirra kjara. Kærandi telji enn óupplýst hvort neytendum hafi verið seld lyf á heilðsöluverði, eins og auglýst hafi verið, eða ekki.
23. Með tölvubréfi til kæranda, dags. 3. desember 2012, tilkynnti áfrýjunarnefnd neytendamála, með vísan til 3. mgr. 9. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, að fyrirsjáanlegt væri að afgreiðsla málsins myndi tefjast, vegna mikilla anna nefndarinnar, en þó væri stefnt að því að kveða upp úrskurð fyrir febrúarlök. Með bréfi til kæranda og lögmanns Lyfja & heilsu hf., dags. 25. febrúar 2013, tilkynnti áfrýjunarnefndin að málið myndi tefjast frekar, vegna mikilla anna nefndarinnar, en stefnt væri að því að kveða upp úrskurð fyrir lok aprílmánaðar.

NIÐURSTAÐA

24. Mál þetta er til komið vegna bréfs kæranda, dags. 26. september 2012, þar sem gerðar voru athugasemdir við þá ákvörðun Neytendastofu að ekki væri ástæða til aðgerða vegna kvörtunar kæranda yfir auglýsingum Skipholtsapóteks.
25. Í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005 kemur fram að til áfrýjunarnefndar neytendamála megi skjóta stjórnvaldsákvörðunum sem teknar eru samkvæmt lögum um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Þá kemur fram í 4. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 að ákvörðunum sem teknar eru á grundvelli laganna verði skotið til áfrýjunarnefndar neytendamála. Af reglum stjórnisýsluréttar, sbr. m.a. 1. mgr. 26. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993, leiðir þó að kærueimild er almennt bundin við aðila máls. Í stjórnisýslurétti hefur verið lagt til grundvallar að við mat á því hvort einstaklingur eða lögaðili teljist aðili máls vegi þyngst hvort viðkomandi eigi beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna að gæta af úrlausn málsins. Er meginreglan talin vera sú að þótt aðili sendi eftirlitsstjórnvaldi erindi eða ábendingu skapi það honum eitt og sér

ekki aðilastöðu. Þá hefur verið lagt til grundvallar í stjórnslurétti að stjórnvald hafi almennt ekki heimild til þess að kæra ákvarðanir annarra stjórnvalda til æðra stjórnvalds nema svo sé mælt fyrir um í lögum.

26. Áfrýjunarnefnd neytendamála hefur í gegnum tíðina lagt til grundvallar nokkuð rúmt aðildarhugtak í framkvæmd sinni. Það breytir því ekki að aðili sem beint hefur kvörtun til Neytendastofu verður ekki sjálfkrafa talinn aðili máls hjá áfrýjunarnefndinni, enda verða að liggja fyrir tiltekin lágmarkstengsl milli þess sem kvartað er yfir og hagsmuna þess sem kvörtunina ber fram. Í máli þessu háttar svo til að kærandi er stjórnvald, sem starfar á grundvelli lyfjalaga nr. 93/1994. Hann beindi kvörtun til Neytendastofu yfir auglýsingum Skipholtsapóteks og leitar nú umfjöllunar áfrýjunarnefndar neytendamála um ákvörðun stofnunarinnar, án þess þó að krefjast ógildingar hennar. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála verður ekki séð hvernig kærandi verði talinn eiga beinna, verulegra, sérstakra og lögvarinna hagsmuna af þeirri endurskoðun hinnar kærðu ákvörðunar, sem farið er fram á í umræddri kæru, auk þess sem engin lagaheimild virðist standa til slíkrar kæru. Þegar af þessum sökum verður ekki hjá því komist að vísa kærinni frá áfrýjunarnefnd neytendamála.
27. Samkvæmt framansögðu verður kærinni vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

ÚRSKURÐARORÐ:

Kærinni er vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála.

Eiríkur Jónsson

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson