

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 2/2022

Kæra Símans hf. á ákvörðun Neytendastofu frá 24. janúar 2022.

1. Þann 19. júlí 2022 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 2/2022: Kæra Símans hf. á ákvörðun Neytendastofu frá 24. janúar 2022. Í málinu úrskurða Halldóra Þorsteinsdóttir, Gunnar Páll Baldvinsson og Sindri M. Stephensen.
2. Með kæru, dags. 11. febrúar 2022, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála þá ákvörðun Neytendastofu að taka ekki til meðferðar erindi kæranda til Neytendastofu vegna ætlaðra brota Sýnar hf. á lögum nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og lagt fyrir Neytendastofu að taka málið til efnislegrar meðferðar.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu.

MÁLAVEXTIR

4. Með bréfi til Neytendastofu, dags. 29. desember 2021, krafðist kærandi þess að Sýn hf., sem rekur Vodafone, yrði bannað að auglýsa og/eða kynna gagnvart fyrirtækjum að félagið væri með „viðtækustu öryggisvottun íslenskra fjarskiptafélaga“. Kom fram í bréfinu að Vodafone auglýsti á heimasíðu félagsins að það væri með viðtækustu ISO 27001 vottun íslenskra fjarskiptafélaga. Þannig segði á heimasíðunni: „ISO 27001 vottun Vodafone er í dag sú viðtækasta íslenskra fjarskiptafélaga.“ Umrædd fullyrðing væri röng og fæli í sér samanburð við önnur fjarskiptafyrirtæki, þar með talið Símann hf., og væri til þess fallin að hafa áhrif á eftirspurn eftir þjónustu Vodafone. Færi hún því í bága við 5., 6., 14. og 15. gr. laga nr. 57/2005.
5. Vodafone hafi ekki látið nægja að setja fullyrðinguna fram á heimasíðu sinni heldur sett af stað auglýsingaherferð þar sem því hafi verið haldið fram að tiltekin mikilvæg fyrirtæki/stofnanir hefðu valið Vodafone vegna þess að fyrirtækið væri með viðtækustu öryggisvottunina. Nýverið hafi fyrirtækið auglýst að ríkisfyrirtækið Landsvirkjun og Landhelgisgæslan væru í viðskiptum vegna þessa. Umræddar fullyrðingar séu rangar. Sem dæmi hafi Landsvirkjun farið í útboð fyrir nokkrum mánuðum og hefði umrædd öryggisvottun ekki haft neina vigt í útboðinu enda engin krafa gerð um slíka vottun. Eins og þekkt sé geti atriði, sem ekki séu tilgreind í útboðsgögnum, ekki haft þýðingu við val á seljanda þjónustu í útboðsmálum. Hafi vottunin haft áhrif á val Landsvirkjunar sé Landsvirkjun bótaskyld gagnvart kæranda fyrir að hafa látið atriði ráða vali sem komi ekki fram í útboðsgögnum og Vodafone sé einnig bótaskyld gagnvart kæranda fyrir að hafa látið atriði skipta

máli sem ekki voru tilgreind í útboðsgögnum. Vodafone sé einnig bótaskyld gagnvart kæranda fyrir að hafa komist í viðskipti við Landsvirkjun byggt á rangri upplýsingagjöf gagnvart Landsvirkjun um vottun Vodafone. Hafi það engin áhrif haft á val Landsvirkjunar hvort Vodafone var með ISO 27001 vottun sé Vodafone að brjóta gegn Landsvirkjun sem og kæranda.

6. Vodafone hafi birt sambærilega auglýsingu þar sem Landhelgisgæslan var sögð hafa valið Vodafone vegna víðtækustu öryggisvottunarinnar. Vodafone gefi í skyn að eitt mikilvægasta orkufyrirtæki landsins og sú ríkisstofnun sem gæti öryggis á hafi úti hafi valið Vodafone þar sem fyrirtækið sé öruggara. Sé það bersýnilega til þess fallið að gefa þá ásýnd að fyrirtæki sem reki mikilvæga innviði velji Vodafone vegna umræddrar vottunar og önnur fyrirtæki ættu þá að gera slíkt hið sama. Það sé einfaldlega rangt að Vodafone sé með víðtækustu öryggisvottun íslenskra fjarskiptafélaga. Einnig sé rangt að viðkomandi fyrirtæki hafi valið Vodafone vegna vottunarinnar. Vottunin sem kærandi og Vodafone séu með heiti ISO 27001 og sé Vodafone ekki með víðtækari vottun en kærandi heldur sé vottun kæranda víðtækari.
7. Í niðurlagi bréfsins er aftur vísað til fyrrgreindra ákvæða laga nr. 57/2005 og tekið fram að auglýsingar Vodafone feli í sér rangar fullyrðingar í þeim tilgangi að láta önnur fyrirtæki halda að kerfi félagsins sé öruggara eða betur tryggt en annarra markaðsaðila. Þar sem um sé að ræða ranga fullyrðingu sem sé til þess fallin að hafa áhrif á eftirspurn eftir þjónustu félagsins sé um óréttmæta viðskiptahætti að ræða.

ÁKVÖRDUN NEYTENDASTOFU

8. Með bréfi Neytendastofu, dags. 21. janúar 2022, var kæranda kynnt hin kærða ákvörðun. Segir þar að samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 ákveði Neytendastofa hvort erindi gefi nægar ástæður til rannsóknar. Til þess að stofnuninni sé unnt að sinna eftirlitshlutverkinu sem henni sé falið samkvæmt lögnum sé mikilvægt að henni sé gert kleift að taka ákvarðanir um að sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem teljist brýnust. Við afgreiðslu mála samkvæmt lögnum sé stofnuninni heimilt að raða málum í forgangsröð. Með 3. mgr. 4. gr. sé Neytendastofu tryggt vítt svigrúm við mat á því hvort taka beri mál til rannsóknar og beri að skýra ákvæðið í samhengi við ákvæði 1. mgr. 4. gr. laganna um að áhersla sé lögð á mál sem teljist brýnust fyrir heildarhagsmuni neytenda. Það sé álit Neytendastofu að erindi kæranda og það ágreiningsefni sem þar sé lagt fram varði ekki heildarhagsmuni neytenda heldur sé um að ræða ágreining sem snerti hagsmuni neytenda með takmörkuðum hætti. Með vísan til framangreinds og 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 var málið ekki tekið til efnislegrar meðferðar hjá stofnuninni og ekkert aðhafst frekar.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

9. Í kæru, dags. 11. febrúar 2022, er þess krafist að Neytendastofa taki málið til efnislegrar meðferðar og rannsaki það með fullnægjandi hætti. Fram kemur að eftir gildistöku laga nr. 21/2020 sé mælt fyrir um það í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 að Neytendastofa ákveði hvort tiltekið erindi gefi nægar ástæður til rannsóknar. Samkvæmt lögskýringargögnum sé Neytendastofu tryggt víðtækt svigrúm til að ákvarða hvort taka beri mál til rannsóknar. Þetta ákvæði þurfi einnig að skoða í samhengi við 1. mgr. 4. gr. sömu laga þar sem kveðið sé á um að áhersla skuli lögð á mál sem

brýnust þyki fyrir heildarhagsmuni neytenda. Breytingunum hafi verið ætlað að tryggja að Neytendastofa gæti sinnt eftirlitshlutverki sínu með betri hætti og lagt áherslu á þau mál sem þyki brýnust. Án nokkurs rökstuðnings hafi Neytendastofa vísað erindi kæranda frá á þeim forsendum að um sé að ræða ágreining sem snerti hagsmuni neytenda aðeins með takmörkuðum hætti.

10. Kærandi vilji áréttta að fjarskiptaþjónusta sé grundvallarþjónusta í nútímasamfélagi. Hér sé ekki verið að tala um ferðaskrifstofur eða júmbó samlokur. Það hafi komið skýrt fram á sviði löggjafar- og framkvæmdarvaldsins að Netið og fjarskipti flokkist sem grundvallarþjónusta í nútímasamfélagi. Þetta sé ekki aðeins þjónusta sem samfélög styðjist við heldur þjónusta sem þau séu háð. Enginn einstaklingur eða fyrirtæki geti þrífist án þess að nýta sér eitthvert form af fjarskiptaþjónustu. Markmið íslenskra fjarskiptalaga miði að því að tryggja hagkvæm og örugg fjarskipti hér á landi og efla virka samkeppni á fjarskiptamarkaði, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 81/2003 um fjarskipti. Á þessum grunni einum eigi kærandi erfitt með að sjá hvernig erindi fyrirtækisins snerti ekki heildarhagsmuni neytenda.
11. Þá sé vert að benda á að auglýsingar séu samskiptaform sem miði að því að sannfæra hugsanlega kaupendur um að kaupa eða nota ákveðna vöru eða þjónustu. Auglýsingar Sýnar hf. í þessu máli séu einmitt til þess fallnar að ná til sín viðskiptum á þeim grunni að fyrirtækið veiti öruggari fjarskiptaþjónustu en önnur fjarskiptafyrirtæki, þ. á m. kærandi. Í erindi kæranda séu þessar staðhæfingar Sýnar hf. hins vegar hraktar með ítarlegum hætti.
12. Ætli Neytendastofa að setja það fordæmi að stofnunin láti sig ekki varða mál sem tengist ekki beint verðlagi á vörum eða þjónustu sem eru auglýstar séum við komin á hættulegar slóðir. Í slíku umhverfi geti fyrirtæki beitt ólögmetum aðferðum líkt og Sýn hf. hafi viðhaft í þessu máli þvert á hagsmuni neytenda. Kærandi telji augljóst að gæði og öryggi þjónustu hafi mikið vægi við val neytenda á tiltekinni vöru eða þjónustu. Dæmi um þetta sjáist víða í auglýsingum ýmissa fyrirtækja. Þegar neytandi kaupir sér til dæmis bifreið skipti öryggi hennar máli í þeirra ákvörðun enda sé algengt að bílaumboð auglýsi bifreiðar með tilvísun til öryggis þeirra samkvæmt tilteknum vottunum. Kærandi telji að ef Neytendastofu bærisk erindi þess efnis að ákveðið bílaumboð myndi setja fram ranga fullyrðingu um að tiltekin bifreið sem umboð seldi væri öruggari en allar aðrar bifreiðar á Íslandi myndi málið horfa öðruvísi við. Eini munurinn á þessum dæmum sé að fjarskipti séu ósnertanleg og ósýnileg þjónusta. Það breyti því hins vegar ekki að öryggi fjarskipta séu alveg jafn mikilvæg og öryggi bifreiða.
13. Neytendastofa hafi töluvert svigrúm til að ákvarða hvaða erindi fái farveg innan stofnunarinnar. Kærandi eigi hins vegar sérstaklega erfitt með að setta sig við niðurstöðu Neytendastofu í ljósi þeirra gagna sem lögð hafi verið fram í erindi kæranda. Samkvæmt auglýsingum Sýnar hf. sem fylgdu erindi kæranda til Neytendastofu standi Landsvirkjun og Landhelgisgæslan á bak við þá fullyrðingu að þau séu hjá Vodafone vegna þess að fyrirtækið sé með „víðtækustu öryggisvottun íslenskra fjarskiptafyrirtækja“. Neytendastofa geti því ekki borið fyrir sig að það sé óljóst hvort auglýsingarnar hafi einhver marktæk áhrif á neytendur. Ljóst sé að auglýsingin hafi haft marktæk áhrif, neytendum og kæranda til tjóns. Skilaboðin séu að Landhelgisgæslan og Landsvirkjun velji Vodafone vegna öryggis og því eigi sá sem auglýsingunni sé beint að að velja Vodafone sem

öruggasta fjarskiptafyrirtækið. Það skuli þó tekið fram að Vodafone styðjist við birgja í rekstri sínum sem íslenska ríkið hafi lagt áherslu á að séu ekki nægilega öruggir m.t.t. þjóðaröryggis. Séu þannig áhöld um að íslenska ríkið telji fjarskiptakerfi Vodafone ekki nægilega örugg m.t.t. þjóðaröryggis og þar af leiðandi sé það mjög alvarlegt ef Vodafone noti framangreinda rekstraraðila mikilvægra ríkisinnviða til þess að blekkja neytendur til þess að halda að Vodafone sé með öruggara kerfi en önnur fjarskiptafyrirtæki. Staðreyndin sé að hvorki Landsvirkjun né Landhelgisgæslan hafi valið Vodafone af framangreindri ástæðu.

14. Þrátt fyrir að umræddar auglýsingar Sýnar hf. hafi bein áhrif á neytendur telji kærandi einnig að þessi ólögmatu skilaboð hafi og geti enn haft ennþá verri afleiðingar fyrir keppinauta Sýnar hf. Kærandi vilji því áréttta að þrátt fyrir að lögum nr. 57/2005 hafi verið breytt á þann veg að Neytendastofa eigi einkum að haga eftirliti sínu í þágu neytenda eigi stofnunin ekki eingöngu að líta til þess. Fyrir liggi að fjölmörg ákvæði framangreindra laga standi enn óbreytt með sjónarmið samkeppnisaðila í huga. Kærandi átti sig á að stofnunin þurfi að finna hvar þessi lína liggi en kærandi geti einfaldlega ekki fallist á að hún eigi að vera dregin í þessu tiltekna máli.
15. Fallist áfrýjunarnefndin á það mat að öryggi fjarskipta hafi ekki áhrif á heildarhagsmuni neytenda sé nefndin að segja að stjórnvöld hafi rangt fyrir sér þegar komi að fjarskiptaöryggi. Af athugasemdum við frumvarp til nýrra fjarskiptalaga sem og umræðum og umfjöllun fjölmiðla verði ekki annað ráðið en að öryggi fjarskipta sé einn af hornsteinum frumvarpsins. Þá megi vísa til þess að samkvæmt 87. gr. fyrirbyggjandi frumvarps muni samgönguráðherra hafa heimild til þess að banna fjarskiptatæki sem framleidd séu utan NATO eða EES-landa á grundvelli öryggissjónarmiða. Verði fyrirtækjum á fjarskiptamarkaði leyft að notfæra sér villandi og rangar fullyrðingar í auglýsingaefni sínu um öryggi fjarskipta geti það leitt til alvarlegra afleiðinga öllum aðilum samfélagsins til óbóta.
16. Það hafi ekki farið framhjá neinum hversu mikla þýðingu fjarskipti og öryggi þeirra hafi fyrir samfélagið og neytendur. Þar af leiðandi sé vandséð hvernig Neytendastofa geti haldið því fram að auglýsingar um öryggi fjarskipta hafi eingöngu þýðingu fyrir takmarkaðan hóp neytenda. Kærandi sé nokkuð viss um að öryggi fjarskipta hafi mikla þýðingu fyrir starfsemi Neytendastofu og allra ríkisstofnana. Telji stofnunin öryggi fjarskipta þýðingarlítið sé ljóst að stofnunin muni ekki taka fyrir nein mál er lúta að fjarskiptum. Augljóst sé að öryggi fjarskipta eigi meira erindi við neytendur en verðlagning á bifreiðinni Dacia Duster hjá Stóru bílasölu, sbr. ákvörðun Neytendastofu nr. 1/2022.
17. Með bréfi áfrýjunarnefndarinnar, dags. 10. febrúar 2022, var Neytendastofu gefinn kostur á að taka afstöðu til kærunnar. Svar barst með greinargerð, dags. 24. febrúar 2022. Þar er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Fram kemur að samkvæmt 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 sé Neytendastofu veitt heimild til að ákveða hvort erindi sem berist gefi nægar ástæður til rannsóknar auk þess sem stofnuninni sé heimilt að raða málum í forgangs röð. Með ákvæðinu sé stofnuninni veitt víðtækt svigrúm við mat á því hvort taka beri máli til rannsóknar og skuli lögð áhersla á mál sem brýnust þyki fyrir heildarhagsmuni neytenda. Núgildandi ákvæði 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 hafi verið lögfest með lögum nr. 21/2020.

18. Í athugasemdum með frumvarpi til laga nr. 21/2020 komi fram að Neytendastofa geti tekið mál upp á sviðum þar sem brot séu algeng, hafi mikla þýðingu eða valdi miklum skaða fyrir neytendur en ákvæðið útiloki hins vegar ekki að stofnunin fjalli um mál sem varði einnig aðra hagsmuni samkvæmt lögnum, svo sem hagsmuni sem varða háttsemi milli fyrirtækja. Af ákvæðinu leiði að stofnunin eigi ekki að láta sig varða mál sem snerti neytendur með takmörkuðum hætti eins og t.d. viðbótarvernd auðkenna, ólögmætar eftirlíkingar eða ólögmæta öflun eða hagnýtingu atvinnuleyndarmála. Reikna megi með að í kjölfar breytinganna muni þeim tilfellum fækka þar sem kvartandi hafi aðild að máli sem stofnunin ákveði að taka upp.
19. Með ákvæðinu sé stofnuninni tryggt vítt svigrúm við mat á því hvort taka beri mál til rannsóknar og beri að skýra ákvæðið í samhengi við ákvæði núgildandi 1. mgr. 4. gr. laganna um að áhersla skuli lögð á mál sem brýnust þyki fyrir heildarhagsmuni neytenda. Í erindi kæranda sé vísað til fullyrðinga Sýnar hf. um „víðtækustu öryggisvottun íslenskra fjarskiptafélaga“. Í kvörtuninni sé byggt á því að umrædd fullyrðing sé sett fram í þeim tilgangi að hafa áhrif á önnur fyrirtæki landsins þegar komi að vali þeirra á fjarskiptafyrirtæki. Það sé túlkun Neytendastofu að umrædd fullyrðing sé sniðin að rekstri fyrirtækja og hafi takmörkuð áhrif á heildarhagsmuni neytenda.
20. Neytendastofa dragi ekki í efa mikilvægi fjarskipta og öryggi þeirra fyrir hagsmuni neytenda. Frávísun erindisins byggji ekki á því að fjarskipti hafi ekki áhrif á heildarhagsmuni neytenda heldur sé hún byggð á mati á þeim viðskiptaháttum sem erindi kvartanda snúi að. Þá vilji stofnunin vekja athygli á því að erindi kæranda til stofnunarinnar sé borið undir áfrýjunarnefnd neytendamála með öðrum hætti. Með vísan til alls framangreinds telji stofnunin að ákvörðun hennar hafi verið byggð á málefnalegum sjónarmiðum og fullnægjandi gögnum auk þess sem hún hafi uppfyllt í öllu ákvæði laga nr. 57/2005 og laga nr. 62/2005 um Neytendastofu. Sé einkum vísað til þess sem fyrir greini um að áhersla skuli lögð á mál sem brýnust þyki fyrir heildarhagsmuni neytenda.
21. Með bréfi áfrýjunarnefndarinnar, dags. 15. mars 2022, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Svar barst með bréfi, dags. 9. maí 2022. Þar kemur fram að V. kafla laga nr. 57/2005, um háttsemi milli fyrirtækja, standi ennþá óhaggaður. Kæranda sé því heimilt að óska aðgerða Neytendastofu vegna ætlaðra brota Sýnar hf. á lögnum. Í greinargerð með lögum nr. 21/2020 komi eftirfarandi fram: „Af ákvæðinu leiðir að Neytendastofa á ekki að láta sig varða mál sem snerta neytendur með takmörkuðum hætti eins og til dæmis viðbótarvernd auðkenna, ólögmætar eftirlíkingar eða ólögmæta öflun eða hagnýtingu atvinnuleyndarmála.“ Það liggja fyrir að löggjafinn hafi tiltekið hvaða mál Neytendastofa eigi aðallega ekki að láta sig varða og ljóst sé að samanburðarauglýsingar séu litnar alvarlegum augum. Í sögulegri framkvæmd megi einnig fullyrða að Neytendastofa líti slíkar auglýsingar alvarlegum augum. Það komi því á óvart að stofnunin sjái sér ekki fært að taka málið til efnislegrar meðferðar.
22. Kærandi hafi í kæru til áfrýjunarnefndarinnar rökstutt hvernig hann telji umræddar auglýsingar hafa áhrif á neytendur. Hefði Neytendastofa átt að gefa kæranda kost á að útskýra þau sjónarmið hans. Í úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 8/2021 komi skýrt fram að Neytendastofa hafi gefið kvartanda færi á að útskýra hvernig erindið varðaði hagsmuni neytenda áður en stofnunin tók ákvörðun um að vísa málinu frá. Kæranda hafi ekki verið gefinn kostur á að koma þeim

rökstuðningi á framfæri sem lagður hafi verið fram með kærinni. Af þeim sökum hafi málsmeðferð Neytendastofu farið í bága við andmæla- og rannsóknarreglu stjórnsluréttar, sbr. 10. og 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Þá telji kærandi einsýnt að erindi hans taki til verulega víðtæks hóps neytenda.

23. Skilaboð umræddra auglýsinga séu þau að viðskiptavinur, hvort sem er fyrirtæki eða neytandi, sé öruggari hjá Vodafone. Þó svo að kærandi hafi ekki sérstaklega vísað til þess í upphaflegu erindi liggi fyrir að auglýsingarnar hafi einnig áhrif á neytendur. Afstaða Neytendastofu bendi til þess að fyrirtækjum sé heimilt að birta ólögmatar samanburðarauglýsingar með röngum og villandi skilaboðum svo lengi sem vísað sé til þess að fyrirtæki velji ákveðna vöru eða þjónustu. Til frekari rökstuðnings megi ímynda sér eftirfarandi dæmi: „Öryggismiðstöðin býður upp á bestu og öruggustu varnir á markaðnum, þess vegna velja fyrirtæki Öryggismiðstöðina.“ „Icelandair er með öruggustu og skilvirkustu flugvélar landsins, þess vegna fljúga fyrirtækin með okkur.“ Samkvæmt rökstuðningi komi ekki til greina að banna þessa háttsemi af því að auglýsingarnar séu aðeins sniðnar að fyrirtækjamarkaði og hafi því ekki áhrif á heildarhagsmuni neytenda. Það liggi hins vegar fyrir að slíkar auglýsingar hafi einnig áhrif á neytendur. Um sé að ræða auglýsingar sem styrki ásýnd vörumerkis og þjónustu.
24. Frá gildistöku laga nr. 21/2020 hafi Neytendastofa tekið til rannsóknar fjölmörg veigaminni mál en þetta, svo sem mál varðandi auðkennið JÚMBÓ, sbr. ákvörðun nr. 4/2021, auglýsingar um umhverfisvæna flugelda, sbr. ákvörðun nr. 10/2021 og auglýsingar á facebook sem snerust um samanburð á einni tegund af málningardós, sbr. ákvarðanir nr. 2/2021 og 24/2021. Á grundvelli jafnræðisreglu stjórnslulaga sé ljóst að erindi kæranda gefi fullt tilefni til rannsóknar í ljósi þeirra mála sem hlotið hafi framgang. Sé samanburðarauglýsingu á einni málningardós á facebook síðu gefið meira vægi en rangar og villandi fullyrðingar um öryggi fjarskipta þurfi að taka forgangsröðun verkefna Neytendastofu til alvarlegrar endurskoðunar.

NIÐURSTAÐA

25. Kæra í máli þessu lýtur að ákvörðun Neytendastofu frá 24. janúar 2022 um að taka erindi kæranda, dags. 29. desember 2021, ekki til meðferðar. Erindi kæranda laut að ætluðu broti gegn 2. og 4. mgr. 6. gr., 14. gr. og a. lið 2. mgr. 15. gr. a, sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Þegar erindi kæranda barst Neytendastofu höfðu tekið gildi lög nr. 21/2020 sem fólu meðal annars í sér breytingu á 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005. Eftir breytinguna er mælt fyrir um það í greindri málsgrein að Neytendastofa ákveði hvort erindi sem berst gefi nægar ástæður til rannsóknar. Þá segir jafnframt í ákvæðinu, eins og gerði fyrir gildistöku laga nr. 21/2020, að við afgreiðslu mála samkvæmt lögum nr. 57/2005 sé Neytendastofu heimilt að raða málum í forgangsröð.
26. Í hinni kærðu ákvörðun var vísað til framangreindrar heimildar Neytendastofu til að raða málum í forgangsröð. Eins og fram kemur í úrskurði áfrýjunarnefndarinnar dags. 11. ágúst 2015 (7/2015) verður að líta svo á að umrædd heimild feli í sér heimild stofnunarinnar til að víkja frá þeirri meginreglu sem talin er felast í 1. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um að afgreiða skuli mál

í þeirri tímaröð sem þau berast. Af því leiðir Neytendastofu er samkvæmt umræddu ákvæði veitt heimild til að afgreiða síður mikilvægari mál á eftir öðrum brýnni sem kunna að hafa borist síðar. Eins og bent var á í áðurnefndum úrskurði felst ekki í heimild Neytendastofu til að forgangsraða málum að stofnuninni sé heimilt að vísa frá erindum sem henni berast án þess að leggja efnislegt mat á þau atriði sem koma fram í slíkum erindum.

27. Kemur því til skoðunar hvort Neytendastofu var heimilt að vísa erindi kæranda frá með vísan til þess að eftir gildistöku laga nr. 21/2020 er mælt fyrir um í 3. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 að það sé Neytendastofa sem ákveður hvort erindi gefi nægar ástæður til rannsóknar. Í athugasemdum með frumvarpi því er varð að lögum nr. 21/2020 kemur fram að til þess að Neytendastofu sé unnt að sinna því eftirlitshlutverki sem henni sé falið samkvæmt lögnum sé mikilvægt að henni sé gert kleift að taka ákvarðanir um að sinna fyrst og fremst þeim verkefnum sem þykja brýnust. Tilefni rannsóknar geti verið skriflegar kvartanir frá neytendum eða keppinautum fyrirtækja eða ábendingar frá almenningi sem settar séu fram skriflega, munnlega, undir nafni eða nafnlaust. Með ákvæðinu sé Neytendastofu tryggt vítt svigrúm við mat á því hvort taka beri mál til rannsóknar. Beri að skýra ákvæðið í samhengi við ákvæði 1. mgr. 4. gr. um að áhersla skuli lögð á mál sem brýnust þyki fyrir heildarhagsmuni neytenda. Í þessu tilliti er einnig til þess að líta að með lögum nr. 21/2020 var 4. gr. laga nr. 57/2005 breytt á þann hátt að eftir breytinguna er kveðið á um að Neytendastofa fari með eftirlit samkvæmt lögnum „einkum í þágu neytenda“. Um þessa breytingu segir meðal annars í athugasemdum með frumvarpi því sem varð að lögum nr. 21/2020 að af „ákvæðinu leiðir að Neytendastofa á ekki að láta sig varða mál sem snerta neytendur með takmörkuðum hætti eins og til dæmis viðbótarvernd auðkenna, ólögmætar eftirlíkingar eða ólögmæta öflun eða hagnýtingu atvinnuleyndarmála“.
28. Af framangreindu leiðir að eftir gildistöku laga nr. 21/2020 er ekki aðeins mælt fyrir um heimild Neytendastofu til að raða málum í forgangsroð heldur hefur löggjafinn kveðið á um að stofnuninni sé heimilt að ákveða hvort taka skuli mál til rannsóknar. Þótt ákvarðanir Neytendastofu um að neita að taka mál til rannsóknar kunni að sæta kæru til áfrýjunarnefndar neytendamála er endurskoðun nefndarinnar í slíkum tilvikum háð því að löggjafinn hefur mælt fyrir um að svigrúm Neytendastofu sé vítt.
29. Kemur því til skoðunar hvort slíkir annmarkar hafi verið á málsmeðferð Neytendastofu að ástæða sé til að ógilda hina kærðu ákvörðun og leggja fyrir Neytendastofu að taka málið til efnislegrar meðferðar. Í erindi kæranda til Neytendastofu var sem fyrr greinir vísað til ætlaðs brots á 2. og 4. mgr. 6. gr., 14. gr. og 15. gr. a., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005. Samkvæmt 2. og 4. mgr. 6. gr. skulu auglýsingar og aðrar viðskiptaaðferðir ekki vera ósanngjarnar gagnvart keppinautum eða neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að skírskotað er til óviðkomandi mála. Þá þurfa fyrirtæki að geta fært sönnur á fullyrðingar sem fram koma í auglýsingum með öðrum hætti. Þá er samkvæmt 14. gr. laganna óheimilt að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í auglýsingum eða með öðrum hætti eða beita öðrum slíkum viðskiptaaðferðum sem sama marki eru brenndar gagnvart keppinautum, enda séu upplýsingar þessar og viðskiptaaðferðir til þess fallnar að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara eða þjónustu. Loks er samkvæmt 15. gr. a laganna óheimilt að nota í atvinnustarfsemi firmanafn, verslunarmerki eða því um líkt, sem sá hefur ekki

rétt til er notar, eða reka atvinnu undir nafni sem gefur villandi upplýsingar um eignarrétt eða ábyrgð atvinnurekanda. Enn fremur sé sérhverjum bannað að nota auðkenni sem hann á tilkall til, á þann hátt að leitt geti til þess að villst verði á því og öðru einkenni sem annað fyrirtæki notar með fullum rétti.

30. Erindi kæranda lýtur að fullyrðingum á heimasíðu Sýnar hf. þar sem fram kemur að Vodafone sé með víðtækustu ISO 27001 vottun íslenskra fjarskiptafélaga. Telur kærandi fullyrðingarnar rangar og villandi auk þess sem þær feli í sér samanburð við önnur fjarskiptafyrirtæki. Í erindi sínu vísar kærandi sérstaklega til þess að Sýn hf. hafi fullyrt í framangreinda veru í auglýsingum þar sem fram hafi komið að mikilvæg fyrirtæki á borð við Landsvirkjun og Landhelgisgæsluna hafi valið Vodafone vegna umræddrar öryggisvottunar. Þær fullyrðingar séu rangar og settar fram í þeim tilgangi að láta önnur fyrirtæki halda að kerfi félagsins sé öruggara eða betur tryggt en annarra markaðsaðila.
31. Í fullyrðingunum sem birtar voru á heimasíðu Sýnar hf. og kvörtun kæranda til Neytendastofu laut að sagði m.a.: „ISO 27001 vottun Vodafone er í dag sú víðtækasta íslenskra fjarskiptafélaga“. Þá sagði í tveimur auglýsingum sem kærandi vísaði til í kvörtun sinni: „Það þarf örugga tengingu þegar mannlíf eru í húfi. Landhelgisgæslan er hjá Vodafone því stjórnkerfi okkar er með víðtækustu öryggisvottun íslenskra fjarskiptafélaga“ og „Það þarf trausta tengingu til að vinna hreina orku. Landsvirkjun er hjá Vodafone því stjórnkerfi okkar er með víðtækustu öryggisvottun íslenskra fjarskiptafélaga“. Í báðum auglýsingum sagði síðan eftirfarandi: „Fyrirtæki eru betur tengd með Vodafone.“
32. Þótt fallast beri á það með kæranda að fjarskiptaþjónusta sé grundvallarþjónusta og að auglýsingar fjarskiptafyrirtækja beinist iðulega að neytendum verður að mati áfrýjunarnefndarinnar að taka undir það með Neytendastofu að umræddar fullyrðingar hafi ekki beinst að hinum almenna neytanda sem slíkum heldur öðrum fyrirtækjum og að markmiðið hafi verið að hafa áhrif á val fyrirtækja á öruggu fjarskiptafyrirtæki. Virðist kærandi raunar sjálfur hafa lagt þann skilning í auglýsingarnar ef horft er til hinnar upphaflegu kvörtunar hans og þeirrar kröfu að Sýn hf. verði bannað að auglýsa „gagnvart fyrirtækjum“ að Vodafone sé með víðtækustu öryggisvottunina. Eins og að framan greinir er Neytendastofu veitt víðtækt svigrúm til mats á því hvort erindi gefi nægar ástæður til meðferðar. Er ljóst að við matið ber stofnuninni að hafa hliðsjón af því hversu brýnt erindi er fyrir neytendur almennt eða heildarhagsmuni neytenda og láta sig síður varða mál sem varða neytendur einungis að takmörkuðu leyti. Í ljósi þessa og þess sem áður greinir um hið víðtæka svigrúm sem Neytendastofu er játað við mat á því hvort ástæða sé til rannsóknar máls verður ekki hróflað við því mati stofnunarinnar að ekki sé ástæða til aðgerða í máli þessu. Verður enda ekki séð að málið varði hagsmuni neytenda svo mjög að hin kærða ákvörðun verði ekki talist rúmast innan svigrúms Neytendastofu til mats á því hvort mál sé tekið til rannsóknar. Breytir engu í þeim efnum sú málsástæða kæranda að stofnunin hafi tekið til rannsóknar fjölmörg mál með „minna vægi“, eins og bent er á af hálfu kæranda, en að mati nefndarinnar verður ekki séð að þau mál sem kærandi vísar til því til stuðnings geti, í ljósi þess sem að framan er rakið, talist sambærileg því máli sem hér er til úrlausnar.

33. Þá byggir kærandi á því að Neytendastofa hafi brotið gegn 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 með því að gefa honum ekki tækifæri til þess að útskýra hvernig erindi hans varðaði hagsmuni neytenda. Af hinni kærðu ákvörðun verður ráðið að Neytendastofa hafi rannsakað með hvaða hætti umræddar auglýsingar hefðu áhrif á hagsmuni neytenda. Verður ekki ráðið að nauðsynlegt hafi verið að leita frekari útskýringa kæranda en fram komu í erindi hans til Neytendastofu 29. desember 2021 áður en umrædd ákvörðun var tekin. Þá telur nefndin ekki tilefni til þess að haggja framangreindu mati Neytendastofu, svo sem fyrr greinir.
34. Með vísan til framangreinds er hin kærða ákvörðun því staðfest.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Halldóra Þorsteinsdóttir

Gunnar Páll Baldvinsson

Sindri M. Stephensen