

Mánudagur, 1. júlí 2002

185. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 26/2002

Auglýsingar Heimsklúbbs Ingólfs – Ferðaskrifstofunnar Príma hf. þar sem flugvallaskattar eru ekki innifaldir í auglýstu verði.

I.

Málavextir

Þann 28. febrúar 2002 sendi Samkeppnisstofnun bréf til fyrirtækja í ferðaþjónustu, þ.m.t. Heimsklúbbs Ingólfs – Ferðaskrifstofunnar Príma hf. Í bréfinu eru rakin þau lög og þær reglur sem gilda um verðupplýsingar í auglýsingum og viðurlög við brotum á þeim. Bréfið hljóðar svo:

„Þrátt fyrir fjölmargar ábendingar og tilmæli Samkeppnisstofnunar á undanförunum árum er nú svo komið að í auglýsingum Flugleiða og ferðaskrifstofanna á flugfarsætum og alferðum er nær undantekningarlaust birt verð án flugvallaskatta.

Í 1. gr. reglna um verðupplýsingar í auglýsingum, nr. 21/1995, segir að uppgæfið verð skuli vera endanlegt verð til kaupenda. Flugvallaskattar skulu þannig ávallt vera innifaldir í auglýstu verði enda er neytendum skylt að greiða þá. Reglur um verðupplýsingar í auglýsingum voru settar til þess að koma í veg fyrir að upplýsingar um verð í auglýsingum séu rangar, ófullnægjandi eða villandi, sbr. 21. gr. samkeppnislaga.

Hið sama kemur fram í reglugerð um alferðir, nr. 156/1995, en þar segir í grein 2.2.:

„Þegar verð er gefið upp í auglýsingum eða á annan hátt, skulu vera innifalin öll gjöld sem skylt er að greiða vegna ferðarinnar.“

Það heyrir jafnframt til undantekninga að aðrar verðupplýsingar auglýsinganna séu í samræmi við lög og reglugerð um alferðir. Eins og yður er kunnugt er í lögum og reglugerð um alferðir skýrt kveðið á um að þegar verð kemur fram í auglýsingu á alferð skuli það ávallt a.m.k. miðast við einstakling. Sé gisting innifalin í verði skal gefa upp verð miðað við einstakling í tveggja manna herbergi og að í verðinu skuli vera innifalin öll gjöld sem skylt er að greiða vegna ferðarinnar. Þá skal fyrra verð koma fram þegar lækkað verð er auglýst. Þannig segir í 2. gr. reglugerðarinnar:

„2.1. Þegar verð alferðar er auglýst skal það miðast við einstakling og skal þess getið þótt önnur verðtilboð séu tilgreind í auglýsingunni.

2.2. Þegar verð er gefið upp í auglýsingum eða á annan hátt, skulu vera innifalin öll gjöld sem skylt er að greiða vegna ferðarinnar.

2.3. Þegar gisting er innifalin í verði skal gefa upp verð miðað við einstakling í tveggja manna herbergi fyrir tilgreint tímabil. Lengd ferðar skal gefa upp í dögum eða heilum vikum. Með vikuferð er átt við gistingu í 7 nætur.

2.4. Ekki má auglýsa lækkað verð nema ferð hafi áður verið boðin á hærra verði. Þegar auglýst er lækkað verð skal fyrra verð einnig koma fram.“

Samkeppnisstofnun bendir yður á að viðurlög við brotum á 20. og 21. gr. samkeppnislaga hafa með breytingu sem tók gildi 6. desember 2000 verið hert til muna. Þannig segir nú í 2. mgr. 30. gr. laganna:

„Samkeppnisráð getur gripið til aðgerða gegn athöfnum sem brjóta í bága við ákvæði 20., 20. gr. a, 21. og 22. gr. laga þessara. Aðgerðir samkeppnisráðs geta falið í sér bann, fyrirmæli eða heimild með ákveðnu skilyrði.“

Þá segir í 51. gr. laganna:

„Samkeppnisráð getur lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn ákvörðunum skv. 2. mgr. 30. gr., ákvæðum 31. og 32. gr. eða reglum eða fyrirmælum settum samkvæmt þeim. Sektir geta numið allt að 10 millj. kr.“

Jafnframt segir í 2. mgr. 3. gr. reglna um málsmeðferð samkeppnisyfirvalda nr. 922/2001:

„Þegar fyrir liggur niðurstaða samkeppnisráðs í sambærilegu máli er Samkeppnisstofnun heimilt að taka íþyngjandi ákvörðun á neðra stjórnslustigi í málum sem falla undir 20.a., 21. og 22. gr. samkeppnislaga eftir að álits auglýsinganefndar hefur verið aflað.“

Rétt er að taka fram að reglur þessar og lög gilda um auglýsingar í hvaða formi sem þær birtast, s.s. í dagblöðum, sjónvarpi, bæklingum, tilboðum og á Internetinu.

Samkeppnisstofnun telur að með bréfi þessu hafið þér verið að fullu upplýstur um þau lög og reglur sem gilda um auglýsingar á þjónustu þeirri sem fyrirtæki yðar býður neytendum.

Með vísan til alls framangreinds tilkynnist yður hér með að birtist auglýsingar frá fyrirtæki yðar, hvort heldur á flugfarsætum eða alferðum, eftir 8. mars 2002 þar sem

ekki er farið að lögum og reglum sem um þessi mál gilda munu samkeppnisyfirvöld grípa til aðgerða sbr. það hér hefur verið rakið.“

Samrit þessa bréfs var sent til Terra Nova-Sólar, Flugleiða hf., Heimsferða ehf., Heimsklúbbs Ingólfs – Ferðaskrifstofunnar Príma hf., Plúsferða ehf. og Úrvals-Útsýnar hf. Flugfélagi Íslands hf. var sent samrit bréfsins, þann 13. mars 2002. Heimsklúbbur Ingólfs – Ferðaskrifstofan Príma móttækur bréf stofnunarinnar kl. 10:55 þann 28. febrúar 2002.

Þann 18. mars 2002 sendi Samkeppnisstofnun ferðaskrifstofunni til upplýsingar ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 9, 10, 11 og 12 frá þessu ári þar sem ráðið lagði sektir á fjögur ferðaþjónustufyrirtæki vegna auglýsinga þar sem flugvallaskattar voru ekki innifaldir í auglýstu verði.

Þrátt fyrir framangreinda aðvörun og frest til að koma auglýsingum í rétt horf birtust auglýsingar með fyrirsögninni „*Mesti smellur sumarsins!*“ frá Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma í Morgunblaðinu, þann 24. og 31. mars 2002. Þar er m.a. auglýst sigling um Miðjarðarhaf þar sem segir: „*Okkar verð frá kr. 229.900... Auk þessa er innif. flug til Barcelona og til baka frá Milano án flugvsk. (kr. 3.600), en með öllum hafnargjöldum (nærri 40. þús. kr.)...*“. Með bréfi, dags. 3. apríl 2002, tilkynnti Samkeppnisstofnun Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma að stofnuninni virtist að auglýsingin bryti að þessu leyti í bága við 1. gr. reglna um verðupplýsingar í auglýsingum nr. 21/1995. Jafnframt segir í bréfi stofnunarinnar:

„Ef Heimsklúbbur Ingólfs – Ferðaskrifstofan Príma vill koma að athugasemdum eða skýringum óskast þær sendar Samkeppnisstofnun fyrir kl. 14:00 þann 5. apríl nk. Málið mun að þeim tíma liðnum lagt fyrir auglýsinganefnd og samkeppnisráð til ákvörðunar. Búast má við að viðurlögum skv. 51. gr. samkeppnislaga verði beitt.“

Bréfið er móttækið af Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma kl. 10:50 þann 3. apríl sl. Í bréfi fyrirtækisins til Samkeppnisstofnunar, dags. 9. apríl 2002, segir:

„Móttekin eru bréf frá 28. feb. og 3. apríl sl. vegna auglýsingamála. Vegna fjarveru minnar í Suður-Afríku barst mér ekki seinna bréfið fyrr en 7. þ.m...“

Það er ásetningur Heimsklúbbs Ingólfs – Príma að taka fullt tillit til athugasemda Samkeppnisstofnunar varðandi auglýsingar, og framvegis mun flugvallarskatta vera getið sérstaklega í verðskrá og auglýsingum fyrirtækisins, þannig að verð ferðar, eða flugfarseðils komi fram með sköttum, þannig að kaupandi sé ekki í vafa um hver sé heildarupphæð viðskiptanna.

Til frekari skýringa á orðalagi í tilvitnuðum auglýsingum hinn 24. og 31. mars sl. er tekið fram að um sé að ræða flug í tengslum við siglingar í Miðjarðarhafi, þar sem farþeginn nýtur 60% afsláttar frá auglýstu verði, og nemur sá afsláttur um kr. 300.000,- á mann eða kr. 600.000,- fyrir hjón. Sá afsláttur innifelur einnig flug annarrar leiðar frá Íslandi til Barcelona og hins vegar að siglingu lokinni frá Milano til Keflavíkur. Sá kostnaður mundi samkv. almennu verðlagi nema yfir 100.000 kr. á mann, en er hér felldur inn í heildarverð fyrir um kr. 32.000,- á farþega. Nú óskar undirritaður upplýsinga frá Samkeppnisstofnun um, hvort hægt sé að vænta hagstæðari kjara né meiri sparnaðar fyrir neytandann en felst í þessu tilboði? Að mínu mati er hér um meiri sparnað að ræða í ferð í hæsta gæðaflokki, en dæmi eru um í sölu ferða frá Íslandi fyrr og síðar. Ef það er tilgangur Samkeppnisstofnunar að spilla hagsmunum ferðamanna með atlögu að slíku framlagi til að gera fólki kleyft að ferðast, óskar Heimsklúbbur Ingólfs – Prima eftir að vita um það, svo að hann geti fjallað um þá hlið málsins á opinberum vettvangi.

Almennt telur undirritaður það aukna þjónustu við ferðamann að gefa honum sem ljósasta mynd af hvernig ferðafé hans er ráðstafað. Það er á allra vitorði, hvaða breytingar hafa orðið á framkvæmd ferðalaga og óhjákvæmilegum samdrætti eftir voðaverkin í Bandaríkjunum hinn 11. sept. 2001. Í kjölfar þess hafa flugvallarskattar og tilheyrandi öryggisskattar hækkað mjög á flestum flugvöllum heims, og þeir eru sífellt að breytast. Flugvallarskattar eru ekki ráðstöfunarfé ferðaskrifstofa, heldur eru þær neyddar til að vera ókeypis innheimtustofnun fyrir opinbera aðila. Ef þar við bætist, að ferðaskrifstofan sem slík verði ábyrg fyrir þessum kostnaði eða hækkun hans fyrir hönd farþegans, hlýtur að teljast of langt gengið. Þess vegna telur undirritaður eðlilegast að flugvallarskattar séu ætíð tilgreindir sérstaklega á reikningum farþega. Þannig getur farþeginn alltaf sannreynt réttmæti skattanna, sem hann ekki getur annars, sé reikningur ekki sundurliðaður. Þannig kemur upphæð flugvallarskatta einnig fram í tilvitnuðum auglýsingum og upphæð hans, kr. 3.600,-

Ferðaskrifstofurekstur er afar vandasöm starfsgrein á jafnlitlum markaði og Ísland er, einkum við ríkjandi ástand í þjóðmálum og heimsmálum. Heimsklúbbur Ingólfs hefur lagt þar töluvert af mörkum, sem teljast verður til þjóðarheilla og vonast til að fá að halda því áfram óáreittur.“

Þann 29. apríl 2002 sendi Samkeppnisstofnun Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Prima bréf þar sem fyrirtækinu var tilkynnt að á meðan áfrýjunarnefnd samkeppnismála hefði til meðferðar þrjú önnur sambærileg mál myndi ekki verða aðhafst í þessu máli. Þegar úrskurður lægi fyrir myndi Samkeppnisstofnun halda málsmeðferð áfram með hliðsjón af niðurstöðu nefndarinnar.

Þann 3. júní 2002 sendi Samkeppnisstofnun Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Prima bréf þar sem sagði m.a.:

„Það tilkynnist yður hér með að auglýsingar yðar, þ.m.t. auglýsing í Morgunblaðinu 1. júní sl., verða lagðar fyrir auglýsinganefnd á fundi nefndarinnar þann 6. júní nk. Í framhaldi af því má gera ráð fyrir að samkeppnisráð taki málið til ákvörðunar á næsta fundi ráðsins.“

Auglýsingar frá Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Prima birtust í Morgunblaðinu, þann 1. og 4. júní sl., þar sem flugvallaskattar eru enn ekki innifaldir í verði.

II.

Álit auglýsinganefndar

Á fundi auglýsinganefndar, þann 6. júní 2002, var mál þetta m.a. til umfjöllunar. Þátt í fundinum tóku Atli Freyr Guðmundsson, Jóhannes Gunnarsson og Sólveig Ólafsdóttir. Niðurstaða nefndarinnar er eftirfarandi:

„Auglýsinganefnd bendir á að ákvæði 1. gr. reglna um verðupplýsingar í auglýsingum gerir kröfu til að uppgæfið verð í auglýsingum sé endanlegt verð til kaupanda. Þannig skulu allir skattar og gjöld sem neytendum er skylt að greiða vera innifaldir í auglýstu verði. Að öðrum kosti eru auglýsingarnar villandi og ófullnægjandi fyrir neytendur.“

Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Prima hf. er kunnugt um þær reglur sem gilda um verð í auglýsingum enda hefur Samkeppnisstofnun ítrekað aðvarað fyrirtækið og gefið fresti til að koma auglýsingum í rétt horf. Þrátt fyrir það eru enn að birtast auglýsingar þar sem ekki er farið að reglum. Auglýsinganefnd beinir því til samkeppnisráðs að Heimsklúbbur Ingólfs – Ferðaskrifstofan Prima hf. verði beitt viðurlögum skv. 51. gr. samkeppnislaga, sbr. 2. mgr. 30. gr. laganna.“

III.

Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 1. júlí 2002, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Tryggvi Axelsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Árið 1995 samþykkti samkeppnisráð reglur um verðupplýsingar í auglýsingum, reglur nr. 21/1995. Reglurnar eru settar til þess að koma í veg fyrir að upplýsingar um verð í auglýsingum séu rangar, ófullnægjandi eða villandi, sbr. 21. gr. samkeppnislaga og

eru settar með heimild í 30. gr. laganna. Í 1. gr. reglnanna segir að uppgæfið verð skuli vera endanlegt verð til kaupanda.

Þann 18. janúar 1995 sendi Samkeppnisstofnun flugfélögum og ferðaskrifstofum, þ.m.t. Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma, reglurnar til upplýsingar. Í bréfinu segir m.a.:

„Sérstök athygli er vakin á því að skv. 1. gr. skal uppgæfið verð vera endanlegt verð til kaupanda. Óheimilt er samkvæmt reglunum að undanskilja flugvallaskatta og það sama á við um forfallagjald ef það er hluti af verði ferðar. Öll gjöld skulu vera innifalin í heildarverði ferðarinnar.“

2.

Í mars 2002 birtust auglýsingar frá Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma þar sem kynntar voru m.a. siglingar með skemmtiferðaskipum. Verð í þessum auglýsingum var birt án flugvallaskatta. Eins og fram hefur komið leiðir af 1. gr. reglna um verðupplýsingar í auglýsingum nr. 21/1995 að uppgæfið verð skuli vera endanlegt verð til kaupanda. Þá er í lögum og reglugerð um alferðir einnig að finna sambærileg ákvæði.

Þann 28. febrúar sl. ritaði Samkeppnisstofnun Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma bréf og er í bréfinu að finna yfirlit yfir þau lög og þær reglur sem gilda um auglýsingar í ferðaþjónustu. Í bréfinu er framangreint ákvæði reglna nr. 21/1995 sérstaklega áréttað. Þá er það tekið fram í bréfinu að birti Heimsklúbbur Ingólfs – Ferðaskrifstofan Príma aftur ólögsmætar auglýsingar megi fyrirtækið búast við að viðurlögum skv. samkeppnislögum verði beitt.

Þann 24. og 31. mars 2002 birtust í Morgunblaðinu auglýsingar frá Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma á siglingum með skemmtiferðaskipum. Í auglýsingunum er uppgæfið verð ekki endanlegt verð til neytenda. Að mati samkeppnisráðs er ljóst að auglýsingarnar brjóta í bága við 1. gr. reglna nr. 21/1995.

Eins og fram hefur komið gerði Samkeppnisstofnun athugasemdir við þessar auglýsingar strax 3. apríl sl. og tilkynnti Heimsklúbbi Ingólfs – Ferðaskrifstofunni Príma að mál þetta yrði lagt fyrir samkeppnisráð. Þrátt fyrir þetta birti fyrirtækið auglýsingar í Morgunblaðinu þann 1. og 4. júní sl. þar sem uppgæfið verð er ekki endanlegt verð til kaupanda.

3.

Með lögum nr. 107/2000, um breytingu á samkeppnislögum sem tóku gildi þann 6. desember 2000, var viðurlögum við brotum á m.a. 21. gr. laganna og reglum settum skv. þeim breytt. Þannig segir í athugasemdum með frumvarpinu um breytingar á viðurlögum 51. gr.:

„Í ákvæðinu felst að samkeppnisráði verði veitt heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir ef fyrirtæki brjóta gegn banni eða fyrirmælum samkeppnisráðs skv. 2. mgr. 30. gr. Reynslan hefur sýnt að dagsektauðráði gildandi laga eiga ekki alltaf vel við í málum sem tengjast óréttmætum viðskiptaháttum og villandi auglýsingum. Oft getur verið álitamál við hvaða tímamark eigi að miða þegar til greina kemur að beita dagsektum vegna t.d. villandi auglýsinga sem birtast í sjónvarpi eða útvarpi. Breytingin er því gerð til þess að styrkja þau ákvæði laganna sem vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum og villandi auglýsingum...“

Eftir breytinguna hljóðar því 51. gr. samkeppnislaga svo:

„Samkeppnisráð getur lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn ákvörðunum skv. 2. mgr. 30. gr., ákvæðum 31. og 32. gr. eða reglum eða fyrirmælum settum samkvæmt þeim. Sektir geta numið allt að 10 millj. kr.“

Tilgangur 21. gr. samkeppnislaga og reglna nr. 21/1995 er að tryggja heilbrigða viðskiptahætti. Það villir fyrir neytendum og er til þess fallið að skaða þá ef auglýst verð á vöru eða þjónustu er lægra en þeir þurfa í raun að greiða. Slík háttsemi fyrirtækja skekkir einnig eðlilega samkeppni á viðkomandi markaði. Þannig geta þau fyrirtæki sem ekki fara að lögum í þessu efni náð óeðlilegu forskoti gagnvart löghlýðnum keppinautum sínum sem gefa upp endanlegt verð í auglýsingum sínum. Að mati samkeppnisráðs er mikilvægt að beita þeim úrræðum sem samkeppnislög heimila til að tryggja eðlilega viðskiptahætti að þessu leyti.

Í máli þessu liggur fyrir að auglýsingar Heimsklúbbs Ingólfs – Ferðaskrifstofunnar Príma frá 24. og 31. mars 2002 fela í sér skýrt brot á 1. gr. reglna nr. 21/1995 og að auglýsingarnar voru birtar þrátt fyrir viðvörun Samkeppnisstofnunar. Með vísan til þessa alls og með hliðsjón af áliti auglýsinganefndar telur samkeppnisráð nauðsynlegt að beita viðurlögum skv. 51. gr. samkeppnislaga í máli þessu.

Í þessu sambandi skal jafnframt höfð hliðsjón af því að samkeppnisráð hefur þegar lagt sektir á fjögur ferðapjónustufyrirtæki fyrir birtingu samskonar auglýsinga þar sem

flugvallaskattar voru ekki innifaldir í verði.¹ Þá hefur áfrýjunarnefnd samkeppnismála staðfest niðurstöðu samkeppnisráðs í þeim þremur ákvörðunum sem áfrýjað var.² Með hliðsjón af jafnræðisreglu stjórnslulaga telur samkeppnisráð því nauðsynlegt að beita viðurlögum samkeppnislaga í máli þessu á sama hátt og hinum fyrri.

Að mati ráðsins er hæfilegt í þessu máli að leggja kr. 400.000 sekt á Heimsklúbb Ingólfs – Ferðaskrifstofuna Príma vegna brota fyrirtækisins gegn 1. gr. reglna um verðupplýsingar í auglýsingum nr. 21/1995, sbr. 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Búast má við því að viðurlög verði þyngd ef auglýsingar Heimsklúbbs Ingólfs – Ferðaskrifstofunnar Príma brjóta aftur gegn ákvæðum samkeppnislaga, reglum settum samkvæmt þeim eða ákvörðunum teknum á grundvelli laganna.

IV. Ákvörðunarorð:

„Með auglýsingum sem birtust í Morgunblaðinu 24. og 31. mars 2002 braut Heimsklúbbur Ingólfs – Ferðaskrifstofan Príma hf. gegn 1. gr. reglna um verðupplýsingar í auglýsingum nr. 21/1995, sbr. 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, þar sem flugvallaskattar eru ekki innifaldir í verði.

Með heimild í 51. gr. samkeppnislaga skal Heimsklúbbur Ingólfs – Ferðaskrifstofan Príma hf. greiða stjórnvaldssekt að upphæð kr. 400.000.

Sektin skal greiðast ríkissjóði eigi síðar en þremur mánuðum eftir dagsetningu þessarar ákvörðunar.“

¹ Sjá ákvarðanir samkeppnisráðs nr. 9/2002 *Auglýsingar Heimsferða ehf. þar sem flugvallaskattar eru ekki innifaldir í auglýstu verði*, nr. 10/2002 *Auglýsingar Úrvals-Útsýnar hf. þar sem flugvallaskattar eru ekki innifaldir í auglýstu verði*, nr. 11/2002 *Auglýsingar Plúsferða ehf. þar sem flugvallaskattar eru ekki innifaldir í auglýstu verði* og nr. 12/2002 *Auglýsingar Flugleiða hf. þar sem flugvallaskattar eru ekki innifaldir í auglýstu verði*.

² Sjá úrskurði áfrýjunarnefndar nr. 7/2002 *Plúsferðir ehf. gegn samkeppnisráði*, nr. 9/2002 *Flugleiðir hf. gegn samkeppnisráði* og nr. 10/2002 *Heimsferðir ehf. gegn samkeppnisráði*.