

**ÚRSKURÐUR**  
**ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA**

---

**MÁL NR. 8/2007**

Kæra Samtaka fjármálafyrirtækja á ákvörðun Neytendastofu 29. júní 2007 nr. 15/2007.

1. Þann 26. október 2007 er tekið fyrir málið nr. 8/2007: Kæra Samtaka fjármálafyrirtækja á ákvörðun Neytendastofu 29. júní sama árs nr. [15/2007](#). Í málinu úrskurða Ása Ólafsdóttir, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 26. júlí 2007, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu, dags. 25. apríl sama árs, um að með birtingu auglýsinga kæranda þar sem fullyrt var að þjónustugjöld íslenskra banka væru lægst á Íslandi í samanburði við önnur Norðurlönd hafi samtökin brotið gegn ákvæðum 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.
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 Neytendasamtakanna, dags. 12. maí 2004, til Samkeppnisstofnunar var kvartað yfir sjónvarpsauglýsingu Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja (nú Samtök fjármálafyrirtækja) sem birtist m.a. í Ríkissjónvarpinu og á Stöð 2. Þar segir að í auglýsingunni sé fullyrt að samkvæmt könnun sem gerð hafi verið fyrir kæranda séu þjónustugjöld banka á Íslandi lægst miðað við önnur Norðurlönd og sé birt mynd af súluriti þar sem íslenska súlan sé lægst. Telji Neytendasamtökin að auglýsingin standist ekki 2. mgr. 21. gr. samkeppnislaga (nú 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005) þar sem hún sé ósanngjörn gagnvart neytendum. Auglýsingin gefi engan veginn rétta mynd af aðstæðum jafnvel þótt hún styðjist við könnun GJ Fjármálaráðgjafar sf. Sú könnun sé haldin alvarlegum göllum sem ekki verði litið framhjá og geri hana óviðunandi grundvöll fyrir auglýsingu sem beint sé að neytendum. Þar fyrir utan séu allt of víðtækar ályktanir dregnar í auglýsingunni af könnun GJ Fjármálaráðgjafar enda hafi aðeins verið kannað verð á broti af þeim þjónustugjöldum sem bankar innheimti. Neytendasamtökin efist ekki um áreiðanleika þeirra talna sem liggja til grundvallar útreikningum í skýrslu GJ Fjármálaráðgjafar. Samtökin geri hins vegar athugasemdir við úrvinnslu talnanna.
5. Í skýrslu GJ Fjármálaráðgjafar sé vinnsla könnunarinnar lýst svo: „Framkvæmdin fór þannig fram að safnað var verðlistum fjármálafyrirtækjanna sem taka átti fyrir. Því næst var farið yfir hvaða þjónustuliðir gætu hugsanlega verið samanburðarhæfir. Eftir að 27 liðir höfðu verið valdir voru erlendu fjármálafyrirtækjunum send gögn þar sem þjónustuliðirnir voru tíundaðir til að þau gætu yfirfarið hvort gjöldin væru rétt og bætt við gjöldum sem upp á vantaði. – Einnig unnu fulltrúar

íslensku bankanna, hver í sínu lagi, að því að meta ársnotkun meðalviðskiptavinar síns á þeim þjónustuliðum sem teknir voru fyrir. Með því að notast við meðalviðskiptavin en ekki viðskiptavin á ákveðnu aldursbili eða þess háttar sérgreiningu má sjá betur hvort þjónustugjöld í heild séu hærri eða lægri frá einu landi til annars. Fulltrúar íslensku bankanna notuðust við mismunandi aðferðir til að meta ársnotkun meðalviðskiptavinar. Að sumu leyti voru beinhardar tölur til hliðsjónar en að öðru leyti tilfinning starfsmanna notuð þar sem ekki lágu fyrir tölur um notkun. Að lokinni gagnasöfnun var tekið meðaltal af ársnotkun meðalviðskiptavinar íslensku fjármálafyrirtækjanna. Meðaltalið var svo margfaldað með verði fyrir tiltekinn þjónustulið og þannig fundinn út hugsanlegur meðalárskostnaður íslensks viðskiptavinar fyrir þá þjónustu sem hér er tekin fyrir í öllum löndunum sem í könnuninni eru.“

6. Neytendasamtökin geti ekki fallist á þá aðferð sem GJ Fjármálaráðgjöf noti við sköpun meðalviðskiptavinar banka á Íslandi. Ekki sé unnt að sjá hversu raunhæft hugtakið sé enda komi fram hjá GJ Fjármálaráðgjöf að íslensku bankarnir hver fyrir sig hafi fundið út frá tölum og tilfinningu starfsmanna meðalviðskiptavins og neyslumynstur hans. Svo virðist sem GJ Fjármálaráðgjöf sameini þessa fjóra viðskiptavini í einn. Þá sé ljóst að áherslur á mörkuðum og þjónusta fjármálafyrirtækja sé mjög mismunandi milli landa. Neytendasamtökin telji því varhugavert að varpa þjónustugjöldum í öðrum löndum beint yfir á neyslumynstur íslensks meðalviðskiptavinar. Vinsældir þjónustuforma geti verið mjög mismunandi milli landa auk þess sem verðlagning geti beinlínis verið aðferð banka til að beina viðskiptavinum í ákveðin þjónustuform. Gangi meðaltalsútreikningar út í öfgar í skýrslunni. Í hverju landi sé verð hvers þjónustuflokks í bönkunum lagt saman. Síðan sé deilt með fjölda banka og þannig fundinn meðalkostnaður viðskiptavinar af þjónustunni. Meðalkostnaður sé svo margfaldaður með ársnotkun meðalviðskiptavinarins í hverjum þjónustuflokki og loks séu þjónustuflokkarnir lagðir saman. Þannig reikni GJ Fjármálaráðgjöf út árlegan heildarkostnað hins íslenska meðalviðskiptavinar í hverju landi.
7. Á bak við þau meðaltöl sem komi fram í könnuninni liggi hins vegar oft afar ólíkar grunntölur og fáist því mjög skökk mynd af kostnaði neytenda af þjónustunni. Í skýrslu GJ Fjármálaráðgjafar komi fram að fjármálafyrirtæki veiti jafnvel nokkur hundruð tegunda þjónustu. Val á 27 samanburðargjöldum hafi varla verið einfalt en skýrsluhöfundar telji sig hafa valið sambærilegustu gjöldin. Í skýrslunni komi hins vegar ekki fram hvaða gjöld hafi lent utan samanburðarins og hvers vegna. Þegar aðeins sé gerð verðkönnun á litlu broti af þeim þjónustugjöldum sem bankar innheimti sé ljóst að ekki sé hægt að draga neinar ályktanir af henni. Sérstaklega ef tekið sé tillit til þess að þjónustugjöld séu aðeins hluti af þeim gjöldum sem neytendur greiði bönkum fyrir þjónustu sína. Í fréttatilkynningunni hafi verið fullyrt að GJ Fjármálaráðgjöf hefði gert ítarlega verðkönnun og unnið upp úr henni vandaða skýrslu sem sýni svart á hvítu stöðu íslenskra banka gagnvart öðrum norrænum bönkum. Markmið könnunarinnar hafi verið að búa til raunhæfan samanburð á kostnaði við bankaviðskipti almennings í löndunum fjórum til að varpa ljósi á stöðu íslenskra neytenda á hinum norræna markaði. Hvorki út frá skýrslunni sjálfri né að teknu tilliti til umdeilanlegrar úrvinnslu GJ Fjármálaráðgjafar hafi kæranda verið stætt á að birta sjónvarpsauglýsingu þar sem fullyrt sé að þjónustugjöld banka á Íslandi séu lægst miðað við önnur Norðurlönd.

8. Með bréfi, dags. 13. maí 2004, óskaði Samkeppnisstofnun eftir umsögn kæranda um erindi Neytendasamtakanna. Athugasemdir kæranda bárust Neytendastofu með bréfi, dags. 27. maí 2004. Þar segir að í sjónvarpsauglýsingunum hafi efnislega komið fram að þjónustugjöld banka og sparisjóða séu að jafnaði lægri á Íslandi en annars staðar á Norðurlöndum. Þá hafi verið skorað á sjónvarpsáhorfendur að kynna sér málið frekar á heimasíðu kæranda. Skilaboðin í auglýsingunni hafi byggst á skýrslu GJ Fjármálaráðgjafar. Hafi skýrslan verið unnin að ósk kæranda en skýrsluhöfundar hafi haft fullt frelsi um efnistöð. Markmiðið hafi verið að varpa ljósi á verðlagningu þjónustugjalda banka og sparisjóða á Íslandi í samanburði við önnur Norðurlönd. Þegar samanburðarrannsókn á verði flókinnar þjónustu sé gerður milli landa sé óhjákvæmilegt að velja ákveðnar forsendur og aðferðir til að byggja samanburðinn á. Það sé mat kæranda að skýrsluhöfundar hafi valið forsendur sem séu í eðlilegum og hæfilegum tengslum við markmið rannsóknarinnar. Ekki verði annað ráðið en að við öflun upplýsinga hafi fyllsta hlutleysis verið gætt. Þá bendi ekkert til annars en að tölfræðilegrar nákvæmni hafi verið gætt við úrvinnslu gagna. Skýrslan sé vönduð og faglega unnin. Hún sýni fram á að þjónustugjöld íslenskra banka og sparisjóða séu að jafnaði lægri en þjónustugjöld annars staðar á Norðurlöndum.
9. Með bréfi, dags. 7. júní 2004, óskaði Samkeppnisstofnun eftir athugasemdum Neytendasamtakanna við bréf kæranda. Í bréfi Neytendasamtakanna, dags. 28. júní 2004, kemur m.a. fram að ekki sé ljóst hvernig meðalviðskipti hafi verið reiknuð, hugtakið meðalviðskiptavinur sé villandi og að verðlagning sé aðferð til að beina viðskiptavinum í ákveðin þjónustuform. Hér á landi séu önnur form en í öðrum löndum. Þá er spurt hvort þjónustugjöld sem ekki hafi verið í samanburðinum geti vegið þungt í útgjöldum fólks á Norðurlöndunum. Af hálfu hagfræðings dönsku neytendasamtakanna sé því haldið fram að ekki sé hægt að færa íslenskt neyslumynstur yfir á önnur Norðurlönd. Rétt hefði verið að stilla upp neyslumynstri hvers lands fyrir sig. Danir noti þannig ekki lengur ávísanir til greiðslu en gert sé ráð fyrir kostnaði við þær í könnuninni. Hagfræðingur norsku neytendasamtakanna taki undir það að íslenskt neyslumynstur sé tæpast vel til fundið sem samanburður útgjalda milli landa. Neysla sé ólík milli ólíkra viðskiptamanna og landa. Best hefði væntanlega verið að bera saman verð á sömu þjónustu.
10. Með bréfi, dags. 1. júlí 2004, gaf Samkeppnisstofnun kæranda færi á að gera athugasemdir við bréf Neytendasamtakanna. Með bréfi kæranda, dags. 20. september 2004, er tekið fram að aðdraganda málsins megi rekja til þess að Neytendasamtökin hafi ítrekað gefið í skyn í opinberri umræðu á árunum 2002 og 2003 að þjónustugjöld íslenskra fjármálafyrirtækja væru há miðað við sambærileg gjöld erlendra fjármálafyrirtækja. Þessi afstaða hafi hvorki verið studd gögnum né málefnalegum rökum. Í 3. tölublaði Neytendablaðsins í október 2003 hafi verið tekið fram að þessi afstaða byggðist á skýrslu sem birt yrði fljótlega á heimasíðu samtakanna. Sú skýrsla hafi aldrei verið birt. Hafi kærandi ekki getað fallist á réttmæti þessara fullyrðinga, en rannsóknir hans hafi þvert á móti bent til þess að þjónustugjöld íslenskra fjármálafyrirtækja væru með lægsta móti hér á landi. Ýmislegt hafi því bent til þess að málflutningur Neytendasamtakanna gæfi ranga mynd af raunverulegri stöðu mála og væri villandi og hefði því óréttmæt áhrif á viðhorf neytenda til þjónustugjalda banka og sparisjóða. Því hafi verið tekin ákvörðun um að ráða utanaðkomandi sérfræðinga til að gera raunhæfan samanburð á þjónustugjöldum fjármálafyrirtækja á Norðurlöndum. Niðurstöður skýrslunnar hafi verið afdráttarlausar um að þjónustugjöld íslenskra

banka og sparisjóða væru lægri en almennt gerist á hinum Norðurlöndunum. Í ljósi villandi umfjöllunar sem fylgdi í kjölfar gagnrýni Neytendasamtakanna hafi verið afráðið að vekja athygli almennings á skýrslunni með stuttum auglýsingum í fjölmiðlum og skora á fólk að kynna sér efni hennar.

11. Í bréfi sínu bendir kærandi á að þó svo að neyslumynstur viðskiptavina fjármálafyrirtækja kunni að vera mjög ólíkt frá einum stað til annars sé lítið til bankaviðskipta á heimsvísu sé það staðreynd að neyslumynstur viðskiptavina banka og sparisjóða á Norðurlöndum sé í meginatriðum sambærilegt. Hið sama eigi við um þjónustuframboð bankanna. Þannig megi sem dæmi nefna að íslenska bankakerfið hafi tekið mjög mið af dönskum raunveruleika. Samanburður innan Norðurlandanna á grundvelli meðalviðskiptavinar íslenskra banka veiti því áreiðanlega vísbendingu um hvort þjónustugjöld séu hér almennt hærri eða lægri miðað við önnur lönd. Bent sé á að í World Retail Banking Report 2004 sé samanburður milli landa gerður á grundvelli fyrirfram skilgreindra hugmynda um notkun viðskiptavinar.

### ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

12. Hinn 29. júní 2007 tók Neytendastofu þá ákvörðun að með birtingu auglýsinga kæranda þar sem fullyrt var að þjónustugjöld íslenskra banka væru lægst á Íslandi í samanburði við önnur Norðurlönd hafi samtökin brotið gegn ákvæðum 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.
13. Í ákvörðuninni kemur fram að Neytendastofa hafi farið yfir samanburðarkönnunina og telji að aðferðir við margfaldan meðaltalsútreikning sem liggja til grundvallar niðurstöðu könnunarinnar mun víðtækari en sanngjarnt megi teljast. Þá sé ekki tekið tillit til tíðni notkunar neytenda á einstökum þjónustuliðum né heldur dreifingar notkunarinnar. Jafnframt telji stofnunin afar varasamt að færa íslenskt neyslumynstur yfir á hin Norðurlöndin til að finna útgjöld þarlendrar neytenda. Þannig sé t.d. tekið fram í könnuninni að bankar noti verðlagningu mismunandi þjónustugjalda til að ná inn tekjum og breyta neyslumynstri en þrátt fyrir það er ekki tekið tillit til þessa þáttar í könnuninni. Þá komi lántökugjöld og vaxtamunur ekki inn í könnunina en slíkir þættir hafi mikil áhrif á neytendur og hafi áhrif á þjónustugjöldin.
14. Neytendastofa telur að auglýsingar kæranda hafi gefið til kynna með miklum alhæfingum mun víðtækari verðkönnun en í raun var framkvæmd. Þannig hafi eingöngu verið gerður samanburður á fáum þjónustuliðum og t.d. tekið fram að ekki væri horft til vaxtamunar og lántökugjalda. Úrtak hafi því verið lítið og takmarkað. Með vísan til framangreinds telji Neytendastofa að auglýsingar kæranda hafi með fullyrðingum um að þjónustugjöld banka á Íslandi væru þau lægstu á Norðurlöndum verið ósanngjarnar gagnvart neytendum, sbr. ákvæði 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005. Neytendastofa bendir á að fullt samræmi verði að vera milli niðurstaðna kannana og ályktana sem af þeim séu dregnar. Þá verði umfang kannana að réttlæta ályktanir sem af þeim séu dregnar, sbr. 13. gr. leiðbeinandi reglna um verðkannanir til opinberrar birtingar.

## RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

15. Í kæru, dags. 26. júlí 2007, krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
16. Kærandi byggir á því að rannsókn Neytendastofu á málinu hafi verið áfátt. Í niðurstöðu Neytendastofu sé þess getið að í auglýsingum kæranda hafi komið fram að þjónustugjöld banka á Íslandi væru lægst miðað við önnur Norðurlönd en að öðru leyti sé engin grein gerð fyrir auglýsingunum. Á lista yfir gögn málsins verði heldur ekki ráðið að umræddar sjónvarpsauglýsingar hafi verið meðal gagna málsins. Í texta auglýsinganna sé hvergi að finna fullyrðingu um að þjónustugjöld banka á Íslandi séu þau lægstu á Norðurlöndum. Í tveimur auglýsingum komi fram að gjöldin séu „að jafnaði lægri“ og „að jafnaði lægst“ á Íslandi í samanburði við þjónustugjöld banka annars staðar á Norðurlöndum. Þá verði ekki ráðið af umfjöllun Neytendastofu að um þrjár mismunandi auglýsingar hafi verið að ræða. Beri því að ógilda ákvörðun Neytendastofu með vísan til 10. gr. stjórnsýslulaga.
17. Kærandi segir um aðdraganda málsins að á árunum 2002 og 2003 hafi fulltrúar Neytendasamtakanna ítrekað látið í það skína í opinberri umræðu að þjónustugjöld fjármálafyrirtækja væru hærri hér á landi en víðast hvar erlendis. Hafi kærandi talið umfjöllun samtakanna afa villandi enda benti flest til þess að þjónustugjöld banka og sparisjóða væru lág hér á landi miðað við sambærileg gjöld hjá norrænum bönkum. Hafi kærandi því ákveðið að fá óháða sérfræðinga til að gera samanburð á þjónustugjöldum fjármálafyrirtækja á Norðurlöndum. Aftur á móti hafi Neytendasamtökin aldrei gert neina rannsókn þrátt fyrir fullyrðingar um annað. Kærandi tekur fram að skýrsla GJ Fjármálaráðgjafar hafi ekki tekið til vaxtamunar, lántökugjalda eða þjónustu vegna verðbréfavíðskipta. Hafi skýrsluhöfundar hins vegar lagt áherslu á að hafa könnunina sem víðfeðmasta. Þeir 27 þjónustuliðir sem bornir hafi verið saman hafi án nokkurs vafa verið þeir sem þyngst vægju í notkun almenns neytanda á Norðurlöndum í hefðbundinni fjármálaþjónustu. Þá hafi erlendu fjármálafyrirtækin verið látin njóta vafans um verð á þjónustu hafi uppgengið verð verið tvenns konar.
18. Kærandi vísar því næst að lögmati auglýsinga kæranda. Hann segir að ráða megi af niðurstöðum Neytendastofu að athugunarefni málsins sé tvíþætt. Annars vegar hvort forsendur skýrslunnar standist 6. gr. laga nr. 57/2005 og hins vegar hvort ályktanir eða túlkanir á niðurstöðum, eins og þær birtust í auglýsingum kæranda, hafi verið í samræmi við sama ákvæði. Kveður kærandi ákvörðun Neytendastofu hins vegar nánast eingöngu snúið að fyrrnefnda athugunarefninu. Þá byggir kærandi á því að bann við birtingu auglýsinga og ákvörðun um að brotið hafi verið gegn lögum sé íþyngjandi. Því beri að beita 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 af varkárni og allan vafa beri að meta þeim í hag sem rannsóknin beinist gegn. Að mati kæranda hafi verið eðlilegt að taka til skoðunar hvort auglýsingar kæranda væru í samræmi við niðurstöður GJ Fjármálaráðgjafar eða hvort þar væri að finna fullyrðingar sem ættu sér ekki stoð í þeirri skýrslu eða öðrum gögnum.
19. Auglýsingarnar hafi verið viðbrögð við ítrekuðum rangfærslum Neytendasamtakanna í fjölmiðlum. Greint hafi verið frá helstu niðurstöðum skýrslunnar og almenningur hvattur til að kynna sér hana í heild á heimasíðu kæranda. Hafi auglýsingarnar því hvorki verið fallnar til að

draga úr eftirspurn eða þjónustu enda sé ljóst að samanburður á þjónustugjöldum milli landa geti ekki haft slík áhrif. Að mati kæranda hafi auglýsingarnar því verið annars eðlis en þær auglýsingar sem alla jafna geti komið til skoðunar samkvæmt 6. gr. laga nr. 57/2005. Þá leiki enginn vafi á því að auglýsingarnar hafi verið í fullu samræmi við niðurstöðu skýrslu GJ Fjármálaráðgjafar. Í skýrslunni komi fram sterk vísbending um að þjónustugjöld séu að jafnaði lægri á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Tekið hafi verið fram í umræddum auglýsingum að verðkönnunin hafi leitt í ljós að þjónustugjöld væru „að jafnaði lægst“ eða „að jafnaði lægri“ á Íslandi en á hinum Norðurlöndunum. Þá hafi í einni auglýsingu sagt að samkvæmt könnuninni bjóði íslensk fjármálafyrirtæki „oftast“ hagstæðust þjónustugjöld í samanburði við banka og sparisjóði í öðrum norrænum löndum og að heildargjaldið sé lægst á Íslandi þegar litið sé til meðaltals 20 norrænna banka og sparisjóða.

20. Um aðferðafræði GJ Fjármálaráðgjafar segir kærandi að ekki verði séð af 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005, eða öðrum ákvæðum laganna, að Neytendastofu sé ætlað að leggja á það sjálfstætt mat hvort aðferðafræði við gerð könnunarinnar standist. Í málinu liggja ekki fyrir mat óháðra sérfræðinga á aðferðafræði GJ Fjármálaráðgjafar, en það hafi verið nauðsynlegt til að ómerkja vinnu sérfræðinganna. Að því er varðar meðaltalsútreikninga sem Neytendastofa gagnrýnir tekur kærandi fram að fullkomlega eðlilegt hafi verið að taka meðaltal í hverju landi fyrir sig og styðjast við áætlun um viðskipti dæmigerðs viðskiptavinar banka og sparisjóða hér á landi. Í þessu sambandi bendir kærandi m.a. á því að *World Retail Banking Report 2004* hafi samanburður milli landa einmitt verið gerður á grundvelli fyrirframskilgreindra hugmynda um notkun viðskiptavinar. Þá tekur kærandi fram að ekki verði með nokkru móti séð af hvaða ástæðum það sé talið gagnrýniverið að könnunin hafi ekki tekið til lántökugjalds og vaxtamunar. Engin skylda hafi hvílt á kæranda að gera heildarúttekt á öllum tekjuliðum banka og sparisjóða. Þá áréttar kærandi að um fullt samræmi milli auglýsinga og niðurstaðna í skýrslunni hafi verið að ræða. Loks er tekið fram að staðfesting á ákvörðun Neytendastofu myndi að mati kæranda setja hvers kyns samanburði á verði vöru eða þjónustu milli landa miklar og óeðlilegar skorður.
21. Með bréfi, dags. 27. júlí 2007, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Greinargerð Neytendastofu barst nefndinni með bréfi 10. ágúst 2007. Krefst Neytendastofa þess að ákvörðun stofnunarinnar nr. 9/2007 verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Fram kemur að Neytendastofa telji forsendur könnunar GJ Fjármálaráðgjafar ekki í eðlilegum tengslum við markmið rannsóknarinnar. Þá telur stofnunin að dregnar hafi verið of víðtækar ályktanir og niðurstöður hafi gefið til kynna að rannsóknin hafi verið víðtækari en raunin var. Því næst tekur Neytendastofa fram að þegar verðkannanir séu birtar opinberlega, eða auglýsingar sem byggist á þeim, verði að vera samræmi í efni, umfangi og niðurstöðum, en regla 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 nái til tilvika þar sem þessa sé ekki gætt. Þá tekur Neytendastofa fram að aðferðirnar sem notast hafi verið við hafi ekki samræmst reglum um verðkannanir til opinberra birtinga, sérstaklega 13. gr. þeirra. Þá hafnar Neytendastofa því að ekki hafi verið gætt rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Loks er á það bent að í einni auglýsingunni segi m.a. að „... heildargjaldið lægst á Íslandi ...“ og verði ekki betur séð en að þar sé um mjög víðtæka fullyrðingu að ræða.

22. Með bréfi, dags. 14. ágúst 2007, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við umsögn Neytendastofu. Athugasemdir kæranda bárust með bréfi, dags. 31. sama mánaðar. Þar segir að engar tilraunir hafi verið gerðar til að svara röksemdum kæranda um formhlið málsins. Þá tekur kærandi fram að auglýsingarnar hafi verið í fullu samræmi við úttekt óháðs aðila. Niðurstöðum þeirra hafi ekki verið hnekkt á nokkurn hátt. Engin gögn eða rök sýni fram á að niðurstöður hennar séu rangar. Að öðru leyti vísar kærandi til fyrri umfjöllunar um málið. Með bréfi dags. 19. september 2007 voru skjöl málsins send Neytendasamtökunum til upplýsingar.

## NIÐURSTAÐA

23. Fallast verður á það með kæranda að skort hafi á nákvæmni í ákvörðun Neytendastofu um það hvaða auglýsingar deilt var um og nákvæmlega hvaða fullyrðingar auglýsinganna brytu gegn lögum. Að mati áfrýjunarnefndar neytendamála verður þó ekki á það fallist með kæranda að rannsókn málsins hafi verið ábótavant enda þótt Neytendastofa hafi mátt vanda betur til rökstuðnings síns. Engir slíkir annmarkar eru því á hinni kærðu ákvörðun sem að mati áfrýjunarnefndar geta valdið ógildingu hennar. Af þessu leiðir að ekki verður fallist á það með kæranda að með ákvörðun Neytendastofu hafi verið brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993.
24. Skýrsla GJ Fjármálaráðgjafar er 53 blaðsíður. Skýrslan tók ekki til vaxtamunar, lántökugjalda eða þjónustu vegna verðbréfavíðskipta. Í skýrslunni er gerð grein fyrir aðferðafræðinni að baki verðkönnuninni. Þar kemur m.a. fram að bornir hafi verið saman 27 þjónustuliðir banka og sparisjóða samkvæmt verðskrá á Íslandi, í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Annars vegar hafi verið athugað hvort þjónustuliðirnir hafi að meðaltali verið verðlagðir á annan hátt á hinum Norðurlöndunum en Íslandi og hins vegar hafi verðlagning á milli einstakra landa verið borin saman. Hafi íslensku fjármálafyrirtækin metið, hvert í sínu lagi, ársnotkun á einstökum þjónustuliðum viðskiptavina sinna. Meðaltal þeirra talna hafi verið lagt til grundvallar athuguninni. Ársnotkunin hafi verið margfölduð með verði samkvæmt verðskrá til að finna út líklegan árskostnað viðskiptavinar. Þó hafi margir viðskiptavinir fjármálafyrirtækja notið sérkjara sem séu frábrugðin verði samkvæmt verðskrá en bundin ýmsum skilyrðum. Niðurstaðan geti hins vegar veitt góða vísbendingu um hvernig verðlagningin sé almennt. Af þeim 27 þjónustuliðum sem hafi verið skoðaðir hafi verðið verið lægst í 23 tilfellum hjá íslensku fjármálafyrirtækjunum miðað við meðaltal hinna Norðurlandanna eða í um 85% tilfella. Þá segir að þjónustuliðirnir hafi verið greindir niður í sex flokka, þ.e. tékka, reikningsyfirlit, debetkort, millifærslur og greiðslur greiðsluseðla, netbanka og símabanka. Einnig er áréttað að neyslumynstrið sé sennilega annað á öðrum Norðurlöndum því leiða megi líkur að því að neyslumynstrið mótist af verði á ákveðnum þjónustubáttum, ásamt því að hefðir séu e.t.v. öðru vísi í hverju landi fyrir sig. Á grundvelli þessarar skýrslu birti kærandi þær sex auglýsingar sem um er deilt í málinu.
25. Áfrýjunarnefndin telur að erfitt sé að bera saman suma þjónustuliðina sem lagðir eru til grundvallar skýrslunni, þar sem hin erlendu fjármálafyrirtæki virðast verðleggja tiltekna þjónustu fremur hátt til að stýra hegðun viðskiptavina í aðra átt, t.d. frá notkun tékka til notkunar greiðslukorta. Spyrja má hvort æskilegt sé að miða við hegðun svokallaðs „meðalviðskiptavinar“

á Íslandi og margfalda meðaltalsnotkun hans á tiltekinni þjónustu hér á landi með kostnaði við sams konar þjónustu í samanburðarríkjunum. Af gögnum málsins verður ráðið að ástæðan sé einkum sú að þjónustan í samanburðarríkjunum sé verðlögð með það fyrir augum að viðskiptavinir nýti sér annars konar þjónustu. Því má leiða líkum að því að viðskiptamenn hér á landi nýttu sér þjónustuna ekki í jafn ríkum mæli væri hún verðlögð með sama hætti og í samanburðarríkjunum. Er því ekki víst að kostnaður íslenskra viðskiptavina fjármálafyrirtækja ykist að þessu leyti í sama hlutfalli væru þeir í viðskiptum við fjármálafyrirtæki í samanburðarlöndunum, enda væri annar og ódýrari valkostur í boði.

26. Að mati áfrýjunarnefndarinnar er allur samanburður milli landa erfiður eins og áður segir. Þrátt fyrir það lét kærandi bera saman þjónustugjöld á Íslandi og í Danmörku, Noregi og Svíþjóð. Ástæða þess að skýrsla var unnin um málið mun hafa verið fullyrðingar Neytendasamtakanna árin 2002 og 2003 um að þjónustugjöld fjármálafyrirtækja á Íslandi væru hærri en þjónustugjöld erlendra fjármálafyrirtækja. Ekki er deilt um réttmæti útreikninga í skýrslu GJ Fjármálaráðgjafar eða inntak hennar að öðru leyti, heldur er úrlausnarefnið það hvort auglýsingar kæranda, sem byggðust á skýrslunni, hafi verið ósanngjarnar gagnvart neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að þar hafi verið skírskotað til óviðkomandi mála, sbr. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005.
27. Í málinu er deilt um þrjár sjónvarpsauglýsingar og þrjár auglýsingar sem birtust í prentmiðlum. Áfrýjunarnefnd neytendamála hefur kynnt sér efni þeirra þriggja sjónvarpsauglýsinga sem deilt er um í máli þessu. Er efni þeirra með eftirfarandi hætti:
28. Auglýsing nr. 1, 20 sekúndur. Glæðleg stúlka í jakkafötum birtist á skjánum. Auk myndmáls er þar eftirfarandi talmál: „Stundum höldum við að allt sé dýrast á Íslandi. Nýleg verðkönnun á þjónustu banka og sparisjóða leiðir annað í ljós. Miðað við önnur norræn ríki eru þjónustugjöld banka og sparisjóða að jafnaði lægst á Íslandi. Kynntu þér málið á [sbv.is](http://sbv.is). Samtök banka og verðbréfafyrirtækja.“

Eftirfarandi texti birtist í stutta stund á skjánum sem auglýsingaborði:

- „- stundum
- dýrast á Íslandi
- verðkönnun
- banka og sparisjóða
- annað í ljós
- <á skjánum birtist svo stöplarit>
- [sbv.is](http://sbv.is)
- Samtök banka og verðbréfafyrirtækja.“

29. Auglýsing nr. 2, 19 sekúndur. Eldri maður í jakkafötum og rúllukragapeysu birtist á skjánum. Auk myndmáls er þar eftirfarandi talmál: „Bankaþjónusta er hraðvirkari á Íslandi en víða erlendis, en er hún þá um leið dýrari? Verðkönnun sýnir að á Íslandi eru þjónustugjöld banka og sparisjóða að jafnaði lægri en annars staðar á Norðurlöndum. Kynntu þér málið á [sbv.is](http://sbv.is). Samtök banka og verðbréfafyrirtækja.“



Eftirfarandi texti birtist í stutta stund á skjánum sem auglýsingaborði:

- „- bankþjónusta
- víða erlendis
- en er hún dýrari?
- <á skjánum birtist svo stöplarit>
- sbv.is
- Samtök banka og verðbréfafyrirtækja.“

30. Auglýsing nr. 3, 23 sekúndur. Hugsandi yngri maður í jakkafötum birtist á skjánum. Auk myndmáls er þar eftirfarandi talmál: „Jákvæðar fréttir eru líka fréttir. Íslensk fjármálafyrirtæki bjóða oftast hagstæðustu þjónustugjöld í samanburði við banka og sparisjóði í öðrum norrænum löndum. Miðað við meðaltal 20 norrænna banka og sparisjóða er heildargjaldið lægst á Íslandi. Kynntu þér málið á sbv.is. Samtök banka og verðbréfafyrirtækja.“

Eftirfarandi texti birtist í stutta stund á skjánum sem auglýsingaborði:

- „- jákvæðar fréttir líka fréttir
- fjármálafyrirtæki
- hagstæð þjónustugjöld
- í samanburði
- norrænum löndum
- <á skjánum birtist svo stöplarit>
- sbv.is
- Samtök banka og verðbréfafyrirtækja.“

31. Í tveimur fyrri sjónvarpsauglýsingunum segir að þjónustugjöld séu „að jafnaði lægst á Íslandi“ og „að jafnaði lægri“. Í þriðju auglýsingunni segir að íslensk fjármálafyrirtæki bjóði „oftast hagstæðustu“ þjónustugjöld og er þar vísað til meðaltals tuttugu norrænna banka og sparisjóða. Ekkert er fullyrt um að þjónustugjöld banka og sparisjóða á Íslandi séu undatekningalaust lægst í þessum þremur auglýsingum. Þá er í tveimur fyrri auglýsingunum vísað til verðkönnunar sem hafi verið gerð. Í öllum þremur sjónvarpsauglýsingunum eru áhorfendur sérstaklega hvattir til þess að kynna sér málið á heimasíðu kæranda. Í þremur auglýsingum sem birtust í prentmiðlum kemur hið sama fram. Í prentaðri útgáfu auglýsinganna sagði orðrétt svo: „Samtök banka og verðbréfafyrirtækja hvetja neytendur til þess að kynna sér skýrslu GJ fjármálaráðgjafar – Samanburður á þjónustugjöldum banka og sparisjóða á Íslandi, í Danmörku, Noregi og Svíþjóð – sem birt er í heild á heimasíðu samtakanna: [www.sbv.is](http://www.sbv.is)“. Þá kemur fram í auglýsingunum í hinu prentaða formi að verðkönnunin taki til þess sem almennir viðskiptavinir greiddu fjármálafyrirtækjum beint fyrir þjónustu sem ekki væri tengd lánkjörum. Þá var jafnframt tekið fram að miðað væri við neyslumynstur íslensks „meðalviðskiptavinar“.

32. Í þeim sex auglýsingum sem um ræðir í þessu máli er athygli neytenda vakin á heimasíðu kæranda þar sem skýrslan var birt í heild sinni, en eins og áður er rakið kemur skýrt fram í skýrslunni hvaða forsendur voru lagðar til grundvallar við samanburðinn. Við úrlausn máls þessa verður jafnframt að hafa í huga að Neytendasamtökin hafa ekki stutt fullyrðingar sínar um þjónustugjöld neinum gögnum eða skýrslum, þótt í gögnum málsins megi sjá fullyrðingar um að unnið hafi

verið að slíkri skýrslu á vegum samtakanna. Við skýringu 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 verður litið til þess hvort auglýsing sé ósanngjörn gagnvart keppinaut eða neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að skírskotað er til óviðkomandi mála. Þá verður að líta til þess að íslenskum neytendum gefst almennt ekki kostur á að nýta sér þjónustu erlendra fjármálastofnana og því kemur ekki til skoðunar hvort auglýsingarnar séu til þess fallnar að hafa áhrif á framboð á vöru og þjónustu keppinauta í skilningi ákvæðisins. Í lögskýringargögnum með reglu 21. gr. eldri samkeppnislaga nr. 8/1993 kom fram að skírskotun til óviðkomandi mála í skilningi ákvæðisins væri til dæmis ef stjórn mála- eða trúarskoðanir keppinauta væru dregnar inn í málið eða ef skírskotað væri til góðgerðarstarfsemi og safnana í þágu almennings sem telja yrðu óviðkomandi málinu. Það er álit áfrýjunarnefndar neytendamála að það eigi ekki við um mál þetta, enda hafi kærandi byggt auglýsingar sínar á fyrrgreindri skýrslu þar sem reynt var að bera saman meðaltal notkunar neytenda á fjármálaþjónustu hér á landi og á Norðurlöndum, miðað við neyslumynstur íslensks „meðalviðskiptavinar“.

33. Reynir þá á hvort auglýsingarnar hafi hver um sig verið ósanngjörn gagnvart neytendum vegna forms þeirra í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005. Við það mat verður að skoða hverja og eina auglýsingu fyrir sig, en jafnframt verður að hafa í huga að þær voru allar birtar sem hluti af auglýsingaherferð. Eins og að framan greinir er að finna í öllum auglýsingunum almenna hvatningu til neytenda um að kynna sér efni skýrslunnar á tiltekinni vefslóð. Í auglýsingunum er jafnframt dregið úr fullyrðingum um þjónustugjöldin, og þau sögð „að jafnaði lægst“ eða að „jafnaði lægri“ auk þess sem skírskotað sé til fyrrgreindrar skýrslu. Þá liggur fyrir að Neytendasamtökin fullyrtu ítrekað á árunum 2002 og 2003 að þjónustugjöld fjármálafyrirtækja á Íslandi væru hærri en þjónustugjöld erlendra fjármálafyrirtækja og fullyrtu þau jafnframt að unnið væri að skýrslu um málið. Var fyrrgreind skýrsla GJ Fjármálaráðgjafar meðal annars unnin í kjölfar þess og auglýsingar kæranda byggðar á þeim upplýsingum sem þar komu fram auk þess sem efni skýrslunnar og forsendur hennar voru birtar neytendum með aðgengilegum hætti. Þótt deila megi um hvort forsendur meðtalsútreiknings skýrslunnar gefi rétta mynd af heildarkostnaði neytenda fjármálaþjónustu, verður því ekki talið að auglýsingarnar séu ósanngjarnar gagnvart neytendum í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005. Verður því að fella hina kærðu ákvörðun Neytendastofu úr gildi.

### ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er felld úr gildi.