

Fimmtudagurinn 18. september 1997 kl. 10:00

99. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 34/1997

Kvartanir yfir samkeppnishömlum Félags fasteignasala

I.

Erindin

Samkeppnisstofnun bárust erindi frá Tryggva Pálssyni, dags. 30. júlí sl., og Þorsteini Hjaltasyni hdl., dags. 7. ágúst sl., sem báðir eru löggiltir fasteignasalar með starfsstöð á Akureyri. Í erindunum er bent á tiltekna auglýsingar frá Félagi fasteignasala er birst hafi í Morgunblaðinu og í Dagskránni á Akureyri. Að mati beggja fasteignasalanna, sem standa utan Félags fasteignasala, eru auglýsingarnar villandi og ósanngjarnar í garð þeirra fasteignasala sem ekki eru félagar í Félagi fasteignasala og hugsanlega andstæðar ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993.

Í auglýsingu þeirri sem vísað er til í erindunum og birtist í Dagskránni á Akureyri segir: „*Félag Fasteignasala vekur athygli á að eftirtaldar fasteignasölur á Akureyri eru aðilar að félaginu. [...] Félag Fasteignasala hvetur kaupendur og seljendur til að beina viðskiptum sínum til félagsmanna.*“

Í auglýsingum þeim sem vísað er til í erindunum og birst hafa í Morgunblaðinu segir m.a.:

„*Hafðu öryggi og reynslu í fyrirrúmi þegar þú kaupir eða selur fasteign.*“

„*Leitaðu að merki Félags fasteignasala í fasteignauglýsingum.*“

„*Félag fasteignasala tekur ekki við kvörtunum vegna utanfélagsmanna.*“

Í erindi Tryggva Pálssonar er talið, að framangreindar auglýsingar jaðri við atvinnuróg eða að minnsta kosti óréttmæta viðskiptahætti. Ennfremur segir að á meðan félagafrelsi sé við lýði eigi þeir aðilar sem standi utan hagsmunafélaga rétt á að gera það einir og óáreittir.

Í erindi Þorsteins Hjaltasonar hdl. segir, að framangreind auglýsing í Dagskránni á Akureyri sé sett í blaðið til að koma þeirri hugmynd inn hjá neytendum að eitthvað sé að hjá þeim fasteignasölum á Akureyri sem ekki séu í Félagi fasteignasala, þ.e. að þær fasteignasölur sem séu í félagsskapnum hafi af þeim sökum einhvern gæðastimpil og séu betri en hinar. Auglýsingin beinist að ákveðnum fyrirtækjum, þ.e. um sé að ræða samtök fyrirtækja sem reyni að beina viðskiptum til sín með því að auglýsa veru sína í félagsskap sem hafi fínt nafn. Þá er því haldið fram að Félag fasteignasala sé með þessum aðgerðum að kúga aðrar fasteignasölur til inngöngu í félagið. Óskað er eftir því að skoðað verði hvort auglýsingin brjóti gegn samkeppnislögum, sbr. sérstaklega 10. gr. og 1. og 2. mgr. 21. gr. laganna.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi framangreind erindi til Félags fasteignasala með bréfi, dags. 12. ágúst sl. Var óskað eftir umsögn félagsins um erindin. Ennfremur var, með vísan til 39. gr. samkeppnislaga, óskað eftir lýsingu á starfsemi Félags fasteignasala, þ.m.t. hlutverki félagsins vegna ágreinings sem upp kunnir að koma milli kaupenda og seljenda fasteignar annars vegar og fasteignasala hins vegar. Þá var óskað eftir því að greint yrði frá tilgangi og markmiði þeirra auglýsinga sem vísað var til í erindunum sem og annarra auglýsinga af svipuðum toga sem birst hafi af hálfu félagsins.

2.

Umsögn Félags fasteignasala barst Samkeppnisstofnun með bréfi, dags. 15. ágúst sl. Þar segir: „*Vegna fyrirspurnar sendast yður meðfylgjandi lög Félags fasteignasala ásamt siðareglum, en í gögnum þessum er að finna svör við fyrirspurnum yðar.*

Tilgangur og markmið tilvitnaðra auglýsinga er að vekja athygli á starfsemi Félags fasteignasala, svo og að upplýsa almenning um að hjá félaginu sé að fá ákveðna þjónustu, vegna vandamála er kunna að rísa í samskiptum viðskiptavina og fasteignasala svo og milli félagsmanna.“

Ennfremur segir í umsögninni að Félag fasteignasala sé frjáls félagsskapur og að sú lýsing sem fram komi í bréfum Tryggva Pálssonar og Þorsteins Hjaltasonar eigi ekki við. Einnig fær Félag fasteignasala ekki séð að það hafi

brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga, sbr. 10. og 21. gr., eins og haldið sé fram í málinu.

Samkeppnisstofnun sendi þeim Tryggva Pálssyni og Þorsteini Hjaltasyni hdl. umsögn Félags fasteignasala með bréfi, dags. 20. ágúst sl., og var þeim gefinn kostur á að koma að athugasemdum vegna hennar.

3.

Athugasemdir bárust frá Tryggva Pálssyni með bréfi, dags. 25. ágúst sl. Þar segir, að samskipti viðskiptavina fasteignasala séu endanlega leyst á öðrum vettvangi en hjá Félagi fasteignasala. Aftur á móti beri siðnefnd félagsins að leysa úr ágreiningi milli félagsmanna vegna brota sem þeir framkvæmi hver gegn öðrum en ekki viðskiptavinum og sé vandséð hver þörf sé á að auglýsa þá starfsemi á opinberum vettvangi.

Þá segir að það geti ekki talist heiðarlegt í samkeppni að auglýsa á þann veg að betra og öruggara sé að eiga viðskipti við aðila innan Félags fasteignasala en þá sem standi utan félagsins. Jafnvel megi lesa úr sumum auglýsingum félagsins að það hafi ástæðu til að vara fólk við því að skipta við aðra en félagsmenn. Slíkt flokkist undir atvinnuróg.

Þá segir: „Allir þeir sem stunda fasteignasölu hafa fengið til þess löggildingu sem gefin er út af dómsmálaráðuneytinu að uppfylltum ströngum skilmálum. Skilyrði fyrir útgáfu löggildingar er að viðkomandi hafi greitt fyrir löggildinguna og sett að auki mjög háa tryggingu frá virtu tryggingarfélagi, sem hægt er að ganga að valdi fasteignsali viðskiptavini tjóni með vinnubrögðum sínum og hátterni.

Af framansögðu leiðir, að viðskiptavinum fasteignasala er sett ákveðin trygging af hálfu leyfisveitanda fyrir hugsanlegu tjóni, en ekki af Félagi fasteignasala. Að Félag fasteignasala taki ekki við kvörtunum vegna utanfélagsmanna skiptir viðskiptavinina því engu máli. Þeirra málskot er til dómsmálaráðuneytisins og tryggingafélags viðkomandi fasteignasala en ekki til Félags fasteignasala, sem hefur ekki yfir neinum bótasjóðum að ráða. Að hafa fagmennsku og öryggi í fyrirrúmi með því að beina viðskiptum sínum til félaga í Félagi fasteignasala er jafn fráleitt, því allir fasteignasalar hafa fengið sína löggildingu vegna sömu hæfniskrafna en ekki vegna aðildar að félaginu og eiga því að búa yfir svipaðri þekkingu og veita hliðstætt öryggi.“

Engar athugasemdir bárust frá Þorsteini Hjaltasyni.

4.

Félagi fasteignasala voru sendar athugasemdir Tryggva Pálssonar með bréfi, dags. 9. september sl., og var félaginu gefinn kostur á að gera athugasemdir vegna þeirra en frekari athugasemdir bárust ekki frá félaginu.

III.

Niðurstöður

1.

Mál þetta varðar aðfinnslur tveggja fasteignasala á Akureyri yfir auglýsingum Félags fasteignasala þar sem gefið sé í skyn að aukið öryggi og meiri gæði fylgi því að skipta við fasteignasala í Félagi fasteignasala en þá sem standi utan félagsins. Þetta sé alrangt þar sem allir fasteignasalar hafi fengið útgefna löggildingu til starfans frá dómsmálaráðuneyti að uppfylltum ströngum hæfniskröfum. Einnig þurfi fasteignasalar að setja háa tryggingu fyrir hugsanlegu tjóni sem þeir kunni að valda viðskiptavinum sínum vegna mistaka. Félag fasteignasala hvorki tryggi viðskiptavinum aukið öryggi né geti það tryggt þeim meiri gæði þjónustu. Því séu auglýsingar félagsins villandi og nánast atvinnurógur og brot á ákvæðum samkeppnislaga nr. 8/1993.

Félag fasteignasala vísar til laga félagsins og siðareglna þar sem fram komi hver séu markmið félagsins og hvaða hlutverki það hafi að gegna. Tilgangur og markmið umræddra auglýsinga sé að vekja athygli á starfsemi félagsins og upplýsa almenning um að hjá félaginu sé að fá ákveðna þjónustu vegna vandamála sem upp kunni að koma í samskiptum viðskiptavina og fasteignasala svo og milli félagsmanna. Því er mótmælt að félagið hafi brotið gegn ákvæðum samkeppnislaga með umræddum auglýsingum.

2.

Rétt þykir að gera grein fyrir því lagaumhverfi sem snýr að fasteignasölu og þeim ákvæðum samkeppnislaga sem á reynir í máli þessu.

Um fasteignasölu gilda ákvæði laga nr. 54/1997 um fasteigna-, fyrirtækja- og skipasölu. Þar er m.a. að finna ákvæði um heimildir til að selja fasteignir, skip og fyrirtæki, þ.á.m. um skilyrði löggildingar. Einnig eru þar ákvæði um réttarstöðu fasteignasala, störf þeirra og starfshætti o.fl. Hins vegar er ekki að finna ákvæði sem kveða á um sérstakt hlutverk Félags fasteignasala hvað

varðar eftirlit með störfum fasteignasala, umfjöllun eða úrskurðarvald vegna meintra brota í starfi eða ágreinings milli viðskiptavina og fasteignasala eða fasteignasala innbyrðis. Af ákvæðum laganna verður því ráðið, að þeir sem uppfylla þau hlutlægu skilyrði sem þar eru sett fyrir því að aðili geti öðlast löggildingu fasteignasala séu jafnsettir hvað varðar hæfni til starfans. Ennfremur má ráða af lögunum að allir þeir sem hlotið hafa löggildingu hafi jafnsettar tryggingar hjá tryggingarfélagum sem viðskiptavinir geta leitað til með bótakröfur vegna tjóns sem fasteignasali kann að valda þeim vegna mistaka í starfi.

Samkeppnislög hafa það að markmiði að efla virka samkeppni í viðskiptum og vinna þar með að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins, sbr. 1. gr. laganna. Markmiði þessu skal m.a. ná með því að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, að vinna gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum og loks með því að auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum.

Í 1. mgr. 12. gr. samkeppnislaga er svofellt ákvæði: „*Samtökum fyrirtækja er óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögum þessum eða brjóta í bága við ákvarðanir skv. 17. – 19. gr.*“

Í 17. gr. samkeppnislaga er samkeppnisráði veitt heimild til að grípa til aðgerða gegn samningum, skilmálum, athöfnum og aðstæðum sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni. Hin skaðlegu áhrif geta m.a. falist í óhagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta, t.d. vegna þess að valkostum viðskiptavina fækkar, framleiðsla og sala verður dýrari og keppinautar útilokast frá markaðnum, sbr. b-lið 1. mgr. 17. gr.

Loks segir í 21. gr. samkeppnislaga: „*Óheimilt er að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í auglýsingum eða með öðrum hætti að beita slíkum viðskiptaaðferðum sem sama marki eru brenndar, enda séu upplýsingar þessar og viðskiptaaðferðir fallnar til þess að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara, fasteigna, þjónustu eða annars þess sem haft er á boðstólum í atvinnustarfsemi sem lög þessi taka til.*“

3.

Félagar í Félagi fasteignasala geta þeir orðið sem hafa lögmæt réttindi til að kalla sig fasteignasala, hafa fasteignasölu að aðalstarfi, hafa starfsstöð á sama

stað og fasteignasalan er rekin, eru að jafnaði eignaraðilar að fasteignasölunni og fullnægja tryggingarskyldu samkvæmt lögum um fasteigna- og skipasölu, sbr. 3. gr. laga Félags fasteignasala.

Tilgangur félagsins skv. 2. gr. í félagslögum er þessi:

„1. Að standa vörð um hagsmuni félagsmanna og réttindi þeirra til að stunda fasteignasölu, m.a. með því að koma fram fyrir hönd félagsmanna gagnvart stjórnvöldum, opinberum stofnunum og öðrum aðilum, í málefnum er félagsmenn varða.

2. Að stuðla að heilbrigðum viðskiptaháttum við fasteignasölu og góðri samvinnu milli félaga.

3. Að auka öryggi í fasteignaviðskiptum, m.a. með samræmingu á starfsháttum og viðskiptavenjum félagsmanna og með fræðslu- og kynningarstarfsemi.

4. Að gangast fyrir upplýsingamiðlun til almennings og fjölmiðla um fasteignaviðskipti.

5. Að taka þátt í og stuðla að samstarfi við aðila og samtök, sem samleið eiga með félaginu.“

Félag fasteignasala er samkvæmt framansögðu frjálst fagfélag fyrirtækja eða atvinnurekenda á sviði fasteignasölu.

4.

Sú háttsemi sem um er deilt í máli þessu er birting auglýsinga á vegum Félags fasteignasala í Morgunblaðinu og Dagskránni á Akureyri. Í þessum auglýsingum eru neytendur hvattir með ýmsum hætti til að beina viðskiptum sínum til fasteignasala sem eru félagar í Félagi fasteignasala. Bæði er um að ræða beina hvatningu til viðskipta við félagsmenn en einnig er gefið í skyn að aðild að Félagi fasteignasala sé vísbending um aukin gæði og öruggari þjónustu.

Þegar leyst er úr því álitaefni hvort háttsemi af þessu tagi stangist á við samkeppnislög er rétt að fara nokkrum orðum um almennar heimildir félaga og samtaka fyrirtækja (atvinnurekenda) á borð við Félag fasteignasala til að hafa áhrif á hegðun neytenda, hvert þeir beina viðskiptum sínum og á hvaða grundvelli slík íhlutun getur byggst.

Í upphafi er nauðsynlegt að hafa í huga þann lagaramma sem áður hefur verið minnst á og snertir fasteignasölu í landinu. Allir fasteignasalar, hvort sem þeir eru meðlimir í Félagi fasteignasala eða ekki, verða að undirgangast og standast

sérstakt hæfnispróf sem dómsmálaráðuneytið hefur umsjón með áður en þeir geta öðlast löggildingu fasteignasala. Með því að veita tilteknum aðila slíka löggildingu hefur hið opinbera lýst því yfir að hann sé hæfur til að takast á hendur þann starfa sem fasteignasölu viðkemur. Til viðbótar er það skilyrði fyrir starfrækslu fasteignasölu að fasteignasali kaupi tryggingu hjá viðurkenndu tryggingafélagi sem standi til fullnustu bótakröfum sem viðskiptavinir fasteignasala kunna að eignast á hendur honum vegna mistaka í starfi. Félag fasteignasala annast engin störf viðvirkjandi þessum þáttum né heldur geta viðskiptavinir sótt aukinn rétt á hendur fasteignasala vegna þeirrar staðreyndar að hann sé meðlimur í því félagi.

Félag fasteignasala er samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga. Félaginu er því óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru skv. lögnum. Þrátt fyrir ákvæði 12. gr. geta samtök fyrirtækja unnið að málefnum sem varða heildarhagsmuni í viðkomandi atvinnurekstri. Þannig er almennt talið í samkeppnisrétti að félög eða samtök fyrirtækja geti með löglegum hætti tekist á hendur sameiginlega auglýsingaherferð eða sameiginlegar auglýsingar að öðru leyti, í þeim tilfellum sem athygli neytenda er vakin á tilvist tiltekinna vöru eða vörutegundar eða þjónustu. Þetta á við svo fremi einstakir meðlimir í viðkomandi samtökum eru ekki útilokaðir frá því að auglýsa sína eigin persónulegu þjónustu eða vöru. Mikilvægt er að slíkar auglýsingar séu almenns eðlis þannig að gagnast geti öllum þeim sem starfa á viðkomandi markaði og hafa tilskilin réttindi til þess. Jafnframt er talið að setja verði því ákvæðin skilyrði þegar samtök fyrirtækja viðhafa sérstök gæðamerki o.þ.h. til aðgreiningar milli keppinauta. Meðal skilyrða má nefna að allir samkeppnisaðilar, sem standa undir hlutlægum skilyrðum sem uppfylla þarf til að njóta gæðamerkisins, verði að hafa aðgang að notkun þess með sama hætti og meðlimir þess félags sem kemur því á fót. Einnig verða hin hlutlægu skilyrði að vera sanngjörn og eðlileg. Ef þessi sjónarmið eru ekki virt er veruleg hættu á því að samkeppni sé raskað á viðkomandi markaði.

Af framansögðu má ráða, að almennt séð verða samtök fyrirtækja að fara gætilega þegar þau hyggjast sameiginlega aðgreina sig frá þeim keppinautum sem ekki eru meðlimir í félagsskapnum. Í því tilfelli sem hér um ræðir verður að telja varhugavert að frjáls félagsskapur aðila, sem hlotið hafa sérstaka löggildingu af hendi hins opinbera til reksturs atvinnustarfsemi, beini þeim skilaboðum til neytenda að öruggara eða hagfelldara sé fyrir þá að skipta við félagsmenn en þá sem eru utan félagsins þó að þeir síðarnefndu hafi hlotið

sömu löggildingu að uppfylltum sömu kröfum og félagsmenn. Að mati samkeppnisráðs geta hlutlæg og málefnaleg sjónarmið ekki legið til grundvallar þessari háttsemi Félags fasteignasala. Samkeppnisráð telur því að umrædd háttsemi sé í andstöðu við markmið samkeppnislaga þar sem hún er líkleg til að fækka valkostum viðskiptavina og útiloka keppinauta frá markaðnum án þess að slíkt sé afleiðing af sanngjarnri og eðlilegri samkeppni um verð og/eða gæði þjónustu þar sem hagsmunir neytenda eru tryggðir.

5.

Í samræmi við það sem að framan greinir telur samkeppnisráð að umræddar auglýsingar Félags fasteignasala hafi skaðleg áhrif á samkeppni milli fasteignasala með þeim hætti sem lýst er í 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993. Samkeppnisráð beinir þeim fyrirmælum til Félags fasteignasala að hætta þegar í stað birtingu þeirra auglýsinga sem að framan greinir og annarra sem stangast á við þau sjónarmið sem hér hafa verið rakin.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð beinir þeim fyrirmælum til Félags fasteignasala, með vísan til 17. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993, að birta ekki auglýsingar eða hverskonar tilkynningar til neytenda, sem gera mun á stöðu þeirra fasteignasala sem eru félagar í Félagi fasteignasala annars vegar og hins vegar þeirra sem standa utan Félags fasteignasala, hvað varðar gæði þjónustu eða öryggi í viðskiptum.“

[Máli þessu var áfrýjað; sjá Úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli [nr. 15/1997](#)]