



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Miðvikudagur, 13. desember, 2017

Ákvörðun nr. 43/2017

Aðgerðir til þess að bæta samkeppni í fasteignasölu

I.

Upphaf máls og málsmeðferð

Í ákvörðun þessari er lýst sátt sem Félag fasteignasala (hér eftir FF) hafa gert við Samkeppniseftirlitið sem miðar að því að koma í veg fyrir háttsemi á vettvangi FF sem fer gegn banni 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga við því að samtök fyrirtækja ákveði eða hvetji til samráðs. Þau fyrirmæli sem sett eru fram í ákvörðunarorðum stuðla jafnframt að því að markaður fyrir sölu fasteigna á Íslandi sé reistur á stöðum heilbrigðrar samkeppni, til hagsbóta fyrir neytendur og efnahagslífið í heild.

Að undangenginni rannsókn sendi Samkeppniseftirlitið andmælaskjal til FF sumarið 2012. Í því skjali var frumniðurstöðu eftirlitsins lýst, en hún var sú að FF hefði farið gegn 12. gr. samkeppnislaga. Eftir nokkra málsmeðferð í kjölfar þess óskaði FF eftir sáttaviðræðum og var sátt undirrituð 12. desember 2017.

Upphaf þessa máls má rekja til þess að Samkeppniseftirlitið ákvað, í kjölfar ábendinga að taka til skoðunar hvort háttsemi innan FF, sem og hvort samþykktir og siðareglur félagsins, fælu í sér brot á 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga. Síðari hluta árs 2010, birtust tvær fréttir í Fréttablaðinu sem, að mati Samkeppniseftirlitsins, gáfu sterkar vísbendingar um alvarleg brot á 10. og 12. gr. samkeppnislaga. Í annarri fréttinni var fjallað um það að FF og lánastofnanir hefðu sammælt um að „mjatla“ fasteignum út á markaðinn svo áhrif þess að margar íbúðir stæðu auðar og væru lausar yrðu sem minnst. Þá var í hinni fréttinni fjallað um það að FF og lánastofnanir hefðu „haft samráð vegna þess mikla fjölda fasteigna sem lánafyrirtækin eiga“ og að fasteignir yrðu ekki boðnar til sölu í stórum stíl vegna hættu á verðlækkunum í kjölfarið.

Önnur gögn gáfu einnig vísbendingar um hugsanleg brot á bannreglum samkeppnislaga, sbr. 10. gr. og 12. gr. laganna, í tengslum við ýmis hagsmunamál fasteignasala. Á heimasíðu félagsins var þannig m.a. að finna umfjöllun um þjónustu- og umsýslugjald svokallað, sem fasteignasalar innheimta af kaupendum fasteigna, sem og réttlætingu félagsins fyrir innheimtu gjaldsins. Samkeppniseftirlitið taldi slíka umfjöllun gefa vísbendingar um samráð á vettvangi FF og á milli fasteignasala innbyrðis.

Að mati Samkeppniseftirlitsins gáfu gögn málsins ekki til kynna að lánastofnanir á fasteignamarkaði á þeim tíma sem um er rætt hefðu átt í ólögum samstarfi í andstöðu við 10. gr. samkeppnislaga, að því er varðar mál þetta. Að fenginni þeirri niðurstöðu beindist rannsóknin að fasteignasölum og vettvangi þeirra.



Eins og áður segir var andmælaskjal gefið út sumarið 2012 sem innihélt frummat Samkeppniseftirlitsins í málinu. Athugasemdir við frummat Samkeppniseftirlitsins bárust frá aðilum allt til loka árs 2012. Í ljósi þess að máli þessu lýkur nú með sátt við Samkeppniseftirlitið er ekki ástæða til að fjalla frekar um efni andmælaskjalsins sjálfs eða þær athugasemdir sem eftirlitinu bárust í kjölfarið. Gögn og upplýsingar hafa þó borist Samkeppniseftirlitinu reglulega allt frá upphafi máls og til þess tíma sem óskað var sáttaviðræðna.

Rannsókn málsins tafðist mjög á árunum 2013 til 2016, einkum vegna anna í öðrum málum. Sáttaviðræður hófust að beiðni FF í lok árs 2016. Í kjölfar allmargra funda og viðræðna lauk málinu með sátt sem undirrituð var hinn 12. desember 2017. Er gerð grein fyrir henni í ákvörðun þessari.

II.

Niðurstaða

Eins og rakið er hér að framan hafa Samkeppniseftirlitið og FF gert með sér sátt um niðurstöðu máls þessa. Rannsókn Samkeppniseftirlitsins á brotum FF á samkeppnislögum er því lokið með þeim hætti sem rakið verður í ákvörðun þessari.

Í 17. gr. f samkeppnislaga, sbr. lög nr. 52/2007, segir að hafi fyrirtæki gerst brotlegt við ákvæði laganna sé Samkeppniseftirlitinu heimilt að ljúka málinu með sátt. Í 22. gr. reglna um málsmeðferð Samkeppniseftirlitsins nr. 880/2005 segir að eftirlitinu sé heimilt á öllum stigum máls að ljúka því með sátt. Samkvæmt ákvæðinu getur sátt m.a. falist í því að málsaðili viðurkenni brot á samkeppnislögum og fallist á að greiða stjórnvaldssekt vegna þess. Sátt getur einnig falist í því að málsaðili fallist á að breyta tiltekinni hegðun sinni á markaðnum eða hlíta fyrirmælum eða skilyrðum sem ætlað er að vernda eða efla samkeppni. Sátt er bindandi fyrir málsaðila þegar hann hefur samþykkt og staðfest efni hennar með undirskrift sinni.

1. Markaður málsins og staða FF á honum

Skilgreining markað er nauðsynleg í máli þessu, en hún getur m.a. skipt máli við mat á því hvort minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga eigi við og við mat á alvarleika brotsins við ákvörðun stjórnvaldssekta.

Hins vegar ráðast skilyrði fyrir því að beita 10. gr. og 12. gr. samkeppnislaga vegna t.d. verðsamráðs ekki að öllu leyti af stöðu fyrirtækja á viðkomandi markaði.¹ Er því umtalsverður munur á þýðingu markaðsskilgreiningar eftir því hvort um er að ræða mál sem varða brot á annars vegar 11. gr. samkeppnislaga og hins vegar 10. gr. eða 12. gr. laganna.

Samkvæmt 4. gr. samkeppnislaga er markaður sölusvæði vöru og staðgengdarvöru og/eða sölusvæði þjónustu og staðgengdarþjónustu. Staðgengdarvara og staðgengdarþjónusta er vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar. Hagfræðirök

¹ Sjá m.a. úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 14/2001, *Ágæti hf., Mata ehf. og Sölufélag garðyrkjumanna svf. gegn samkeppnisráði*



leiða til þess að líta verður á viðkomandi markað frá tveimur sjónarhornum; annars vegar vöru- og þjónustumarkaðinn og hins vegar landfræðilega markaðinn.

Með vöru- og þjónustumarkaðnum er átt við markað fyrir allar vörur og þjónustu sem neytendur líta á sem staðgönguvörur eða staðgönguþjónustu vegna eiginleika sinna, verðs, áformaðrar notkunar o.fl. Staðgönguvara og staðgönguþjónusta eru vara eða þjónusta sem að fullu eða verulegu leyti getur komið í stað annarrar.

Landfræðilegi markaðurinn er það landsvæði þar sem samkeppnisskilyrði fyrir tiltekna vöru eða þjónustu eru sambærileg. Fræðilega séð getur landfræðilegur markaður verið ýmist staðbundinn, svæðisbundinn, landsmarkaður eða alþjóðamarkaður. Stærð landfræðilegs markaðar veltur m.a. á því að hvaða marki þörf er talin á því að kaupandinn sé í nálægð við seljandann.

FF eru hagsmunasamtök fjölmargra fasteignasala, og allra fasteignasala á hluta þess tímabils sem mál þetta tekur til, en á árunum 2004-2015 var skylduaðild að félaginu. Að mati Samkeppniseftirlitsins nær mál þetta til heildarmarkaðar fyrir fasteignasölu á Íslandi. Gögn málsins sýna að í mörgum tilfellum náðu tilvik sem falla undir ólögðmætt samráð eyrum allra fasteignasala á Íslandi, yfirleitt gegnum tölvupósta frá FF.

Almennt ber að líta til þess að minniháttarregla 13. gr. samkeppnislaga getur ekki tekið til samtaka fyrirtækja ef innan samtakanna starfa helstu fyrirtæki á viðkomandi markaði, sbr. t.d. úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 7/2009, *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*. Landfræðilegur markaður þessa máls er allt Ísland.

Markaður þessa máls er því heildarmarkaður fyrir fasteignasölu á Íslandi og staða aðildarfyrirtækja FF á þeim markaðier eðli málsins samkvæmt mjög sterk.

2. Um 10. og 12. gr. samkeppnislaga

Samkvæmt orðskýringum í 4. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 merkir hugtakið fyrirtæki einstakling, félag, opinbera aðila og aðra sem stunda atvinnurekstur. Atvinnurekstur samkvæmt sama ákvæði er hvers konar atvinnustarfsemi, óháð formi eignarhalds og án tillits til þeirrar vöru, þjónustu eða réttinda sem verslað eða sýslað er með gegn endurgjaldi. Til þess að stunda fasteignasölu á Íslandi þarf löggildingu til starfans og aðeins löggiltir fasteignasalar fá inngöngu í FF. Ljóst er að löggiltur fasteignasali sem hefur með höndum sölu fasteigna, fyrirtækja og/eða skipa stundar atvinnurekstur í framangreindum skilningi og telst því fyrirtæki í skilningi samkeppnislaga. Að sama skapi er ljóst að FF telst vera samtök fyrirtækja í skilningi 12. gr. samkeppnislaga.

Í 10. gr. samkeppnislaga segir m.a. að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur sem þær séu bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiði að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni sé raskað séu bannaðar. Bannið tekur m.a. til samninga, samþykktu og samstilltra aðgerða sem áhrif hafa á verð, afslætti, álagningu eða önnur viðskiptakjör með beinum eða óbeinum hætti, sbr. a-lið 2. mgr. umrædds ákvæðis.

Ákvæði 10. gr. laganna eru ein þau þýðingarmestu í samkeppnislögum. Því er ætlað að tryggja að keppinautar hegði sér að öllu leyti sjálfstætt á markaði á þeim sviðum sem



mestu máli skipta fyrir samkeppnina. Kjarninn í samkeppni er að fyrirtæki taki sjálfstæðar ákvarðanir um markaðshegðun sína og keppi þannig sín á milli, sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015 *Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga*. Þetta stuðlar m.a. að lægra verði til neytenda, auknum gæðum og framförum almennt. Ávinningi samkeppninnar er hins vegar stefnt í hættu ef fyrirtæki hafa samvinnu um framangreind atriði.

Líkt og fyrr segir er í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga lagt bann við öllu samráði sem hefur að „markmiði“ (e. object) eða „af því leiðir“ (e. effect) að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað. Ef samráð hefur að markmiði að raska samkeppni telst 10. gr. samkeppnislaga brotin við það eitt að tiltekin háttsemi eigi sér stað. Þetta orðalag felur það í sér að ákvæðið telst brotið við það eitt að fyrirtæki hafa með sér einhvers konar samvinnu um verð, án tillits til þess hvort samvinnan hafi haft áhrif á markaðnum. Þannig brýtur það í bága við ákvæðið ef keppinautar t.d. ákveða á fundi að samræma verð sín. Hvort þessi aðgerð hafi haft þau áhrif í raun að verð hafi verið samræmd skiptir ekki máli í þessu samhengi, enda geta t.d. ýmsir utanaðkomandi þættir haft áhrif á hvort samræming takist.

Samkvæmt þessu má ljóst vera að ef fyrir liggur að ákvarðanir samtaka fyrirtækja hafi það að markmiði að raska samkeppni, t.d. vegna þess að þær fjalla um verð, samræmingu skilmála, markaðsskiptingu eða annað þess háttar, skiptir engu þótt þær hafi ekki komist til framkvæmda eða haft áhrif á markaðnum til að um brot á ákvæðinu teljist vera að ræða.

Jafnframt ber að hafa í huga að hugtakið markmið í 10. gr. samkeppnislaga og í EES/ESB-samkeppnisrétti vísar ekki til huglægrar afstöðu þeirra sem standa að tilteknu samráði. Markmið, t.d. samnings, í skilningi samkeppnisréttarins er þess í stað fundið með því að leggja hlutlægt mat á efni og eðli viðkomandi ráðstafana, sbr. m.a. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 11/2015, *Brot Byko ehf. á 10. gr. samkeppnislaga*. Af þessu leiðir óhjákvæmilega að 10. gr. samkeppnislaga gerir ekki þá kröfu að sýnt sé fram á ásetning til þess að raska samkeppni og ákvæðið bannar því samráð alveg án tillits til þess hvaða orsakir eða tilgangur kunni að liggja því til grundvallar.

Samningur í skilningi 10. gr. er t.d. fyrir hendi þegar aðilar hans fylgja sameiginlegri áætlun, sem takmarkar eða er líkleg til að takmarka sjálfstæða hegðun þeirra á markaðnum með því að stuðla að sameiginlegum aðgerðum eða athafnaleysi. Samningur í skilningi 10. gr. laganna getur verið í hvaða formi sem er og verður að skýra hugtakið rúmt, sbr. dóm Hæstaréttar frá 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Samningur skv. 10. gr. getur þannig verið óundirritaður eða undirritaður, munnlegur eða skriflegur, og þarf ekki að vera bindandi. Tilvist samnings getur birst í hegðun viðkomandi fyrirtækja, t.d. með reglulegum samskiptum um verðlagsmálefni. Um samning er að ræða ef fyrirtæki hafa á einhvern hátt lýst yfir sameiginlegum vilja til að hegða sér á markaði með tilteknum hætti.

Í 10. gr. samkeppnislaga er gerður greinarmunur á samningi og samstilltum aðgerðum. Tilgangur þessa er að fella undir bann ákvæðisins samráð milli keppinauta, sem ekki hefur náð því stigi að teljast til samnings í skilningi 10. gr., er felur í sér að fyrirtækin vitandi vits hafa með sér samvinnu í stað þess að taka þá áhættu sem felst í því að keppa með sjálfstæðum hætti á markaðnum.



Um samstilltar aðgerðir getur verið að ræða þótt keppinautar hafi ekki fallist á eða hegðað sér samkvæmt fyrirfram gerðri áætlun. Við skýringu á því hvað felst í samráði sem fellur undir hugtakið samstilltar aðgerðir verður að líta til þess grundvallaratriðis að í samkeppni, í skilningi samkeppnisréttarins, felst að hvert fyrirtæki fyrir sig verði að ákveða sjálfstætt hvernig það ætlar að hegða sér á markaði. Þessi krafa um sjálfstæði bannar ekki að fyrirtæki grípi til aðgerða vegna hegðunar eða hugsanlegrar hegðunar keppinauta á markaðnum. Hún bannar hins vegar hvers konar samskipti milli keppinauta sem hafa það markmið, eða af þeim leiðir, að reynt er að hafa áhrif á hegðun núverandi eða væntanlegs keppinautar á markaðnum eða honum greint frá aðgerðum sem viðkomandi fyrirtæki ætlar að grípa til eða hugleiðir að grípa til á markaðnum. Ganga verður út frá því að fyrirtæki sem starfa á markaði og taka þátt í samstilltum aðgerðum, t.d. viðræðum um hugsanlegar verðbreytingar, hafi hliðsjón af þeim upplýsingum sem koma fram í slíkum viðræðum þegar þau taka ákvarðanir um eigin aðgerðir á markaðnum, nema að viðkomandi fyrirtæki geti sannað annað.

Í 12. gr. samkeppnislaga segir að samtökum fyrirtækja sé óheimilt að ákveða samkeppnishömlur eða hvetja til hindrana sem bannaðar eru samkvæmt lögnum. Í lögskýringargögnum kemur fram að í ákvæðinu „*sé hnykkt á því að jafnt samtökum fyrirtækja sem fyrirtækjunum sjálfum er óheimilt að standa að eða hvetja til hindrana sem brjóta í bága við bannákvæði þessara laga...*“. Ljóst er samkvæmt þessu að brot á 12. gr. felur í sér sjálfstætt brot á samkeppnislögum enda þótt efnisinntak ákvæðisins komi að nokkru leyti fram í öðrum ákvæðum samkeppnislaga, s.s. 10. gr.

Varðandi 12. gr. samkeppnislaga þá er tilgangur hennar að tryggja að fyrirtæki noti ekki samtök sín sem skálkaskjól fyrir brot á samkeppnisreglum. Með því að fella samtök fyrirtækja undir samkeppnisreglur er þannig verið að hindra að fyrirtæki komist fram hjá banni við t.d. verðsamráði á grundvelli þess forms eða búnings sem samráð þeirra er sett í. Þess vegna er ekki aðeins lagt bann við beinu samráði milli fyrirtækja (samningar/samstilltar aðgerðir) heldur taka samkeppnisreglur einnig til þess þegar fyrirtæki hafa samvinnu á vettvangi eða í gegnum slíkan sameiginlegan aðila.

Með ákvörðun samtaka fyrirtækja í skilningi samkeppnisréttarins er átt við hvers konar bindandi eða leiðbeinandi ákvarðanir eða tilmæli sem samtökin beina til aðildarfyrirtækja þannig að þau geti haft áhrif á viðskiptahætti félagsmanna. Engar formkröfur gilda um þessar ákvarðanir samtaka fyrirtækja. Notkun hugtaksins hvatning í 12. gr. samkeppnislaga gefur til kynna að löggjafinn hafi viljað leggja sérstaka áherslu á að ákvæðið taki til hvers konar ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ekki eru bindandi sem hafa það að markmiði að raska samkeppni, sbr. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 5/2004 *Ólögmætt samráð innan Lögmannafélags Íslands*. Hugtakið hvatning í 12. gr. samkeppnislaga nær þannig til allra aðgerða og ráðstafana samtaka fyrirtækja sem ætlað er að stuðla að því að aðildarfyrirtæki hegði sér með tilteknum hætti. Það leiðir af orðlagi ákvæðisins að slík hvatning getur verið í hvaða formi sem er. Hafa verður og í huga það sérkenni slíkra samtaka að oft eru meðlimir þeirra öll fyrirtæki í viðkomandi atvinnugrein og formenn eða framkvæmdastjórar slíkra samtaka tala í nafni greinarinnar allrar. Er augljóst að hvatningar slíkra fyrirsvarsmanna samtaka fyrirtækja til samkeppnishamla geta verið áhrifamiklar og haft skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði, sbr. úrskurð áfrýjunarnefndar nr. 7/2009, *Bændasamtök Íslands gegn Samkeppniseftirlitinu*.



Af framangreindu leiðir að margvíslegar aðgerðir samtaka fyrirtækja, s.s. tilmæli, ráðleggingar eða upplýsingagjöf, geta fallið undir 12. gr. samkeppnislaga ef þessar aðgerðir hafa það að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni eða henni raskað.² Í dæmaskyni er unnt að benda á að eftirfarandi aðgerðir geta falli undir 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga³:

- Ákvörðun eða önnur umfjöllun um gjaldskrá eða „eðlilega“ verðlagningu aðildarfélaga.
- Ákvarðanir eða önnur umfjöllun um að hækka verð, lækka verð eða halda verði óbreyttu.
- Samræming á eða önnur umfjöllun um hvers konar viðskiptaskilmála sem gilda gagnvart viðskiptavinum aðildarfyrirtækja.
- Umfjöllun eða umræður um að aðildarfyrirtæki eigi ekki viðskipti við tiltekna aðila.
- Umfjöllun eða umræður um verð, verðþróun, viðskiptakjör, verðbreytingar á aðföngum og öðrum kostnaðarliðum.
- Umfjöllun eða umræður um rekstrar-, efnahags- og viðskiptalega stöðu keppinauta eða viðskiptavini aðildarfélaganna.
- Upplýsingaskipti eða upplýsingamiðlun um verð, kostnað eða kostnaðaruppbyggingu, kostnaðarhækkunarir, viðskiptavini, framboð og söluskilmála.
- Opinbert fyrirvar varðandi verðlagningu eða þjónustu aðildarfyrirtækja. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi um verð og verðbreytingar aðildarfyrirtækja. Þátttaka í almennri umfjöllun um viðkomandi atvinnugrein í fjölmiðlum, í fræðslu- og upplýsingaskyni, fellur hér ekki undir.

Hafa verður í huga að mörg fyrirtæki í viðkomandi atvinnugrein eiga að jafnaði aðild að samtökum og t.d. formenn eða framkvæmdastjórar slíkra samtaka tala í nafni greinarinnar allrar. Er augljóst að skuldbindandi reglur hagsmunasamtaka fyrirtækja og fyrirmæli og/eða hvatningar fyrirvarsmanna slíkra samtaka til samkeppnishamlna eru almennt mjög áhrifamiklar og geta haft mjög skaðleg áhrif á samkeppni á viðkomandi markaði. Þessi sérkenni á samtökum fyrirtækja kalla á að tekið sé skýrt fram í samkeppnislögum að ákvæði þeirra taki jafnt til samtakanna og trúnaðar- og starfsmanna þeirra. Sökum þessa er tekið fram í 2. mgr. 12. gr. að bann 1. mgr. taki ekki aðeins til samtakanna sjálfra heldur einnig til stjórnarmanna, starfsmanna og manna sem valdir eru til trúnaðarstarfa í þágu samtakanna.

3. Háttsemin

Eins og fyrr segir er FF hagsmunasamtök fyrirtækja (fasteignasala) sem starfa við fasteignasölu á Íslandi. Starfsemi FF er sett upp af stjórn sem skipað er í árlega og á

² Sbr. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 24/2015, *Aðgerðir til að styrkja samkeppni í ferðaþjónustu – sátt við Samtök ferðaþjónustunnar vegna 12. gr., sbr. 10. gr. samkeppnislaga*, ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 5/2009 *Brot Félags íslenskra stórkaupmanna á 12.*, sbr. 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 og ákvörðun nr. 10/2008, *Brot Samtaka iðnaðarins og Samtaka verslunar og þjónustu á samkeppnislögum í tengslum við lækkun á virðisaukaskatti á matvörum*.

³ Sjá umfjöllun í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008, *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði*.



skrifstofu félagsins starfar framkvæmdastjóri og á tímabilum ritari á skrifstofu og bókari. Á því tímabili sem mál þetta tekur til var einnig starfandi ráð sem nefndist vefráð, en í því ráði var farið yfir atriði sem tengdust stofnun og rekstri vefsins www.fasteignir.is. Þá má nefna að FF er eigandi félags sem nefnist Fasteignaleit ehf. og er rekstraraðili áðurgreinds vefs.

FF hefur, í sáttinni við Samkeppniseftirlitið, viðurkennt að í starfsemi félagsins hafi það, á árunum 1997-2010, brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga með eftirfarandi aðgerðum:

- Á vettvangi FF áttu sér stað hvatningar, beinar sem óbeinar, til fasteignasala að hækka, á stundum lækka ekki, sölupóknarir sem innheimtar eru vegna sölu fasteigna. Átti þetta sér stað á fundum innan félagsins, meðal félagsmanna og starfsmanna félagsins. FF tók beinan þátt í þessum aðgerðum.
- Á vettvangi FF áttu sér stað hvatningar, beinar sem óbeinar, og ráðleggingar til fasteignasala um að innheimta umsýslugjald af kaupendum fasteigna. Félagið ræddi við einstaka fasteignasala um hvernig best væri að kynna gjaldið fyrir kaupendum fasteigna í þeim tilgangi að auðveldara yrði að innheimta það, en andstaða var við gjaldið af hálfu neytenda. FF stóð sjálf fyrir því að réttlæta innheimtu gjaldsins, m.a. með umfjöllun á eigin heimasíðu.
- Á vettvangi FF áttu sér stað hvatningar, beinar sem óbeinar, til fasteignasala að auglýsa eignir til sölu einvörðungu á vef í eigu félagsins, en ekki hjá öðrum miðli.

Samkvæmt ofangreindu fólst brot FF í þátttöku félagsins í ólögsmætu samráði um innheimtu sölupóknana og umsýslugjalds. FF tók þátt í umræðu um sölupóknarir á þann veg að ekki ætti að innheimta lágar sölupóknarir, heldur væru ástæður til hækkana eða í það minnsta að upphæðir sölupóknana stæðu í stað. FF aðstoðaði og ráðlagði félagsmönnum við innheimtu umsýslugjalds með því að veita leiðbeiningar um hvernig væri best að innheimta gjaldið sem og að tala opinberlega fyrir innheimtunni. Þá fólst brot FF einnig í þátttöku í sameiginlegri útilokun viðskipta þegar kom að auglýsingum á fasteignum til sölu. Á vettvangi FF áttu sér stað umræður um atriði sem mestu máli skipta fyrir samkeppnina þ.m.t. ákvarðanir um verðlagningu á þjónustu, og var háttsemi félagsins því til þess fallin að raska samkeppni. Félagið gætti því ekki að ábyrgð sinni, en á tilteknu tímabili voru allir löggiltir fasteignasalar lögbundnir félagsmenn í FF og var félagið því félag allra fasteignasala á Íslandi um árabíl.

Í sáttarviðræðum kom fram af hálfu FF að ásetningur hafi ekki staðið til þess að hindra samkeppni og hefur félagið með sátt þessari lagt mikla áherslu á að tryggja að brot á samkeppnislögum endurtaki sig ekki. Í því skyni hefur FF skuldbundið sig til að fara að þeim skilyrðum sem fram koma í sáttinni.

4. Skilyrðin

Skilyrðum þeim sem FF eru sett með ákvörðun þessari er ætlað að koma í veg fyrir að sambærileg brot á samkeppnislögum og átt hafa sér stað í starfsemi félagsins eigi sér stað aftur. Þá er ekki síður mikilvægt að tryggja að efnisinntak skilyrðanna og ástæður þeirra séu þekktar af lykilstarfsmönnum FF og aðildarfyrirtækjum félagsins á hverjum tíma, en til þess eru sett fyrirmæli um kynningu á skilyrðunum og að gerð verði samkeppnisréttaráætlun. Þetta er nauðsynlegt í því skyni að þeir starfsmenn sem fara með



stjórn FF, og þau aðildarfyrirtæki sem taka þátt í t.a.m. nefndastarfi á vegum félagsins, þekki þau atriði sem varast ber í slíku starfi og einbeiti sér að því að efla samkeppnisumhverfið á markaði fyrir fasteignasölu á Íslandi. Slíkt er til hagsbóta fyrir alla þá sem koma að markaðnum, ekki síst neytendur.

Kaup á fasteign er ein af stærstu, ef ekki sú stærsta, fjárfesting sem einstaklingar á Íslandi ráðast í í lífi sínu. Sala og kaup fasteigna hafa töluvert mikil áhrif á hagsæld íslensku þjóðarinnar og skipta miklu máli fyrir efnahagslífið í heild. Því er sérstaklega mikilvægt að markaður sá sem mál þetta fjallar um sé reistur á stöðum heilbrigðrar samkeppni. Heilbrigð samkeppni leiðir af sér aukna framleiðni og efnahagsframfarir og samhliða nýtur neytendinn betra verðs, gæða og úrvals. Skilyrði þau sem sett hafa verið í ákvörðun þessari stuðla að því að markaður fyrir sölu fasteigna á Íslandi byggi á þeim forsendum.

5. Viðurlög

Í 37. gr. samkeppnislaga segir að Samkeppniseftirlitið leggi stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóti m.a. gegn bannreglum laganna, nema brotið teljist óverulegt eða af öðrum ástæðum sé ekki talin þörf á slíkum sektum til að stuðla að og efla virka samkeppni. Eins og leiðir af orðalagi 1. mgr. 37. gr. laganna er tilgangur ákvæðisins sá að varnaðaráhrif sekta stuðli að framkvæmd samkeppnislaga og þar með að aukinni samkeppni. Í 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga kemur m.a. fram að sektir geti numið allt að 10% af veltu hjá því fyrirtæki eða samtökum fyrirtækja sem aðild eiga að samkeppnishömlunum. Þá segir einnig að ef brot samtaka fyrirtækja tengjast starfsemi aðildarfyrirtækja þeirra skuli fjárhæð sektar ekki vera hærri en 10% af heildarveltu hvers aðila þeirra sem er virkur á þeim markaði sem brot samtakanna tekur til.

Samkvæmt 17. gr. f samkeppnislaga er heimilt að ljúka málum með sátt ef fyrirtæki hafa gerst brotleg við ákvæði laganna. Sá samstarfsvilji sem felst í því að fyrirtæki gerir sátt leiðir til lægri sekta en ella, sbr. t.d. ákvörðun Samkeppniseftirlitsins nr. 4/2008, *Brot Greiðslumiðlunar hf., Kreditkorts hf. og Fjölgreiðslumiðlunar hf. á bannákvæðum samkeppnislaga*. Í þessu máli var sérstaklega horft til þess að FF hefur gripið til aðgerða til að breyta hegðun sinni til framtíðar og vera í forsvari fyrir bættu samkeppnishætti á markaði fyrir fasteignasölu á Íslandi.

Hins vegar er ljóst af gögnum máls þessa að um umfangsmikil brot á samkeppnislögum var að ræða sem áttu sér stað yfir langt tímabil. Af þeim sökum er lögð á sekt sem nemur hærri fjárhæð en 10% af heildarveltu FF, sbr. 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga.

III.

Ákvörðunarorð:

1. gr.

Með sátt við Félag fasteignasala, dags. 12. desember 2017, gangast samtökin við því að hafa brotið gegn 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga nr. 44/2005 og fallast samtökin á að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 6.000.000 (sex milljónir) króna. Hafa samtökin samþykkt sáttina og staðfest efni hennar með undirritun sinni og er hún því bindandi fyrir þau. Er efni sáttarinnar birt hér í ákvörðunarorði.



2.

Með vísan til 16. gr. samkeppnislaga og í því skyni að stuðla að virkri samkeppni á fasteignamarkaði hefur Félag fasteignasala skuldbundið sig til þess að fylgja eftirfarandi í starfsemi sinni:

2.1.

Almennt

Starfsemi Félags fasteignasala skal ávallt vera samþýðanleg samkeppnislögum og stuðla að viðskiptalegu sjálfstæði aðildarfyrirtækja þannig að samkeppni verði ekki raskað.

Félag fasteignasala skal í stefnumótun sinni vekja sérstaka athygli á mikilvægi virkrar samkeppni á markaði fyrir fasteignasölu á Íslandi og mun félagið leggja sérstaka áherslu á að stuðla að fræðslu um samkeppnismál til aðildarfyrirtækja sinna.

Starfsreglur stjórnar Félags fasteignasala og þeirra nefnda og ráða sem starfa innan félagsins skulu taka sérstakt mið af ákvæðum og markmiðum samkeppnislaga og tryggja að samstarf aðildarfyrirtækja félagsins verði ávallt samþýðanlegt samkeppnislögum.

2.2

Bann við hvers konar samvinnu sem er til þess fallin að raska samkeppni. Öll samvinna og aðrar aðgerðir á vettvangi Félags fasteignasala sem lúta að verði, þjónustu, skilmálum, öðrum viðskiptakjörum og viðskiptalegum atriðum tengdum starfsemi aðildarfyrirtækja er óheimil, sbr. 12. gr., sbr. 10. gr., samkeppnislaga.

Félag fasteignasala skal tryggja að á vettvangi félagsins sé ekki fjallað um, miðlað, skipst á upplýsingum eða höfð samvinna um verð, verðþróun, viðskiptakjör eða önnur viðkvæm viðskiptaleg eða samkeppnisleg málefni aðildarfyrirtækja félagsins.

Félag fasteignasala skal tryggja að á vettvangi félagsins sé ekki dregið úr samkeppnislegu sjálfstæði aðildarfyrirtækja til að taka ákvarðanir um verð, þjónustu, viðskiptakjör og önnur viðskiptaleg atriði, s.s. varðandi auglýsingar, markaðsmál o.fl.

2.3

Samvinna tengd kostnaði aðildarfyrirtækja o.fl.

Félagi fasteignasala er óheimilt að grípa til aðgerða sem geta leitt til samræmingar á verðlagningu og öðrum samkeppnisþáttum í starfsemi aðildarfyrirtækja. Í þessu felst m.a. bann við:

- a. ákvörðunum eða annarri umfjöllun um gjaldskrá, hvað teljist „eðlileg verðlagning“ aðildarfyrirtækja, umfjöllun um verðhækkningar eða –lækkningar,



- b. upplýsingaskiptum eða upplýsingamiðlum um verð, kostnað eða kostnaðaruppbyggingu, kostnaðarhækkunir, viðskiptavinum, framboð og söluskilmála, sameiginlegu mati eða útreikningum á því hvaða áhrif breytingar í rekstrarumhverfi aðildarfyrirtækja geta haft á kostnað eða verðlagningu þeirra, þannig að leitt geti til samræmingar á verðlagningu eða öðrum samkeppnisþáttum. Þetta útilokar ekki þátttöku Félags fasteignasala í umfjöllun um almenn áhrif breytinga í rekstrarumhverfi greinarinnar, s.s. í tengslum við mögulegar breytingar á lögum eða reglum, enda sé umfjöllun félagsins ekki til þess fallin að samræma verð eða skilmála á vettvangi aðildarfyrirtækja,
- c. aðgerðum eða umfjöllun um að aðildarfyrirtæki eigi ekki viðskipti við tiltekna aðila,
- d. samræmingu skilmála sem gilda í viðskiptum við aðildarfyrirtæki um atriði þar sem samkeppni getur ríkt.

2.4

Miðlun á upplýsingum

Félagi fasteignasala er bannað að miðla hvers konar viðkvæmum viðskiptalegum upplýsingum til aðildarfyrirtækja.

Ef Félag fasteignasala aflar og miðlar upplýsingum og gögnum til aðildarfyrirtækja eða annarra, hvort heldur er í ræðu eða riti, beint eða óbeint, mega upplýsingarnar og gögnin ekki lúta að:

- a. Verði, verðlagningu, verðstefnu, álagningu og öðrum viðskiptakjörum á þjónustu einstakra aðildarfyrirtækja eða núverandi eða hugsanlegra keppinauta þeirra,
- b. þjónustu, markaðs- og auglýsingamálum einstakra fyrirtækja, viðskiptastefnu, samkeppnisháttum og áætlunum aðildarfyrirtækja eða keppinauta þeirra, sem eðlilegt er að leynt fari, og
- c. umfjöllun um rekstrar-, efnahags-, og viðskiptalega stöðu aðildarfyrirtækja félagsins, raunverulega eða hugsanlega.

2.5

Opinbert fyrirsvar FF

Félagi fasteignasala er óheimilt að fara með opinbert fyrirsvar varðandi verðlagningu og þjónustu aðildarfyrirtækja. Tekur þetta m.a. til umræðu á opinberum vettvangi, um verð og verðbreytingar fasteignasala og um kröfur viðskiptavina þeirra um lægra verð eða bætt viðskiptakjör.

Þátttaka í almennri umfjöllun m.a. í fjölmiðlum, t.d. í fræðslu- og upplýsingaskyni, fellur ekki undir þetta bann svo fremi sem hún í raun felur ekki í sér opinbert fyrirsvar í skilningi 1. mgr.



3.

Samkeppnisréttaráætlun

Félag fasteignasala skal tryggja að allir stjórnarmenn, stjórnendur og aðrir starfsmenn félagsins séu að fullu upplýstir um þær kröfur sem samkeppnisreglur gera til starfsemi fyrirtækja og samtaka fyrirtækja á samkeppnismarkaði. Hið sama skal eiga við um þau aðildarfyrirtæki sem taka þátt í starfi félagsins. Þá skal eftirfarandi m.a. tryggt í þessu sambandi:

- a. Að innleidd verði samkeppnisréttaráætlun fyrir Félag fasteignasala.
- b. Að samkeppnisréttaráætlun verði uppfærð eigi sjaldnar en annað hvert ár og starfsmenn Félags fasteignasala og þau aðildarfyrirtæki sem taka þátt í starfi félagsins séu upplýst um hana.
- c. Að samkeppnisréttaráætlun taki m.a. til þess að tryggja að viðkomandi starfsmenn og stjórnendur fari að fyrirmælum sem fram koma í sátt tengdri ákvörðun þessari.
- d. Að útbúnir verði verkferlar sem tryggja stöðuga og trúverðuga framkvæmd samkeppnisréttaráætlunar.
- e. Að skipulögð fræðsla um samkeppnisreglur fari fram reglulega hjá Félagi fasteignasala fyrir helstu starfsmenn þeirra og fyrir aðildarfyrirtæki.

4.

Kynning o.fl.

Félag fasteignasala skal kynna þau fyrirmæli sem felast í sátt þessari fyrir starfsmönnum, aðilum í nefndum, stjórnarmönnum samtakanna, sem og aðildarfyrirtækjum öllum með skýrum og tryggilegum hætti. Slík kynning skal fara fram reglulega, svo tryggt sé að þátttakendum í starfi félagsins sé á hverjum tíma kunnugt um fyrirmæli sáttarinnar.

Starfsmenn og stjórnarmenn Félags fasteignasala og þau aðildarfyrirtæki sem taka þátt í starfi félagsins skulu undirrita sérstaka yfirlýsingu. Í henni skulu þau staðfesta eftirfarandi:

- a. Að þau hafi kynnt sér efni sáttar þessarar skuldbindi sig til að fara eftir henni.
- b. Að þau geri sér grein fyrir því að brot á sáttinni varðar Félag fasteignasala viðurlögum.
- c. Að sú háttsemi sem sáttin leggur bann við getur, eftir atvikum, varðað aðildarfyrirtæki viðurlögum, sbr. 10. og 37. gr. samkeppnislaga.
- d. Að sú háttsemi sem sáttin leggur bann við getur, eftir atvikum, varðað starfsmenn Félags fasteignasala og aðildarfyrirtæki félagsins viðurlögum, enda sé háttsemin refsínæm skv. 41. gr. a samkeppnislaga.

Félag fasteignasala skal fyrir 1. júní 2018 kynna fyrir Samkeppniseftirlitinu hvernig farið hafi verið eftir skilyrðum sáttarinnar.



5.

Viðurlög

Brot á framangreindum fyrirmælum varða viðurlögum skv. IX. kafla samkeppnislaga.“

Samkeppniseftirlitið

Páll Gunnar Pálsson