

Fimmtudagur, 1. apríl 2004

217. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 11/2004

Erindi Neytendasamtakanna í tilefni auglýsingabæklings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 20. maí 2003, frá Neytendasamtökunum í tilefni útgáfu auglýsingabæklings Sparisjóðs Reykjavíkur og nágrennis (SPRON) með fyrirsögninni „*Tilboð á langtímalánnum.*“ Telja samtökin bæklinginn brjóta í bága við ákvæði laga um neytendalán nr. 121/1994, ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993 og ákvæði reglna nr. 580/1998 um verðmerkingar.

Í erindinu segir að í auglýsingabæklingnum bjóði SPRON hagstæð langtímalán gegn veði í fasteign án þess að lána kjör séu tilgreind. Vegna skorts á upplýsingum í bæklingnum um lána kjörin sé tilboðið ófullnægjandi og jafnvel rangt þar sem ómögulegt sé að meta hvort það sé hagstætt eða ekki. Brjóti tilboðið því í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga.

Þá segi í bæklingnum að 50% afsláttur sé veittur af lántökugjaldi og að verðmat fasteignar sé frítt. Vísa Neytendasamtökin í þessu sambandi til 28. gr. samkeppnislaga þar sem segir að útsölu eða aðra sölu þar sem selt sé á lækkuðu verði megi því aðeins auglýsa eða tilkynna að um raunverulega verðlækkun sé að ræða. Jafnframt er vísað til 3. gr. reglna um verðmerkingar en þar segir m.a. að í verðmerkingum skuli koma greinilega fram hvert upprunalegt verð vörunnar var. Að vísu komi hvergi fram að greinarnar eigi við um þjónustu en að mati Neytendasamtakanna eigi sömu sjónarmið að gilda þar. Þá segi í bæklingnum að verðmat fasteignar sé frítt, SPRON annist uppgreiðslu skammtímaskulda og annist útreikning á greiðslubyrði án þess að upplýst sé hvað verðmat kosti almennt eða hvort uppgreiðsla skammtímaskulda og útreikningur á greiðslubyrði fari fram gegn gjaldi.

Neytendasamtökin telji ljóst að langtímalán SPRON falli undir ákvæði laga um neytendalán en í 13. gr. þeirra sé fjallað um auglýsingar á neytendalánnum. Þar segi m.a. að á starfsstöð lánveitanda og í auglýsingum og tilboðum sé skylt að upplýsa um

árlega hlutfallstölu kostnaðar við láncsamninga sem lánin taki til. Í bæklingi SPRON séu engar upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar.

II.

Málsmeðferð

1.

Erindi Neytendasamtakanna var sent SPRON til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 26. maí 2003. Hlynur Halldórsson hdl. sendi athugasemdir við erindið f.h. SPRON með bréfi til Samkeppnisstofnunar, dags. 18. júní 2003. Þar er því mótmælt að upplýsingar í auglýsingabæklingi SPRON séu ófullnægjandi í skilningi 1. mgr. 21. gr. samkeppnislaga. Með því að bjóða hagstæð langtímalán með veði í fasteign sé verið að skírskota til texta um skammtímalán sem sé ofar á sömu síðu í bæklingnum en lánakjör á skammtímalánum séu mun óhagstæðari en langtímalán með veði í fasteign. Þá megi vera ljóst af texta bæklingins að hann gefi neytanda ekki tilefni til að álykta að hann hafi að geyma tæmandi upplýsingar um verð, lánakjör og skilmála. Neytandi sé hvattur til þess að hafa samband við þjónustufulltrúa til að kynna sér þá hluti. Þá sé Neytendasamtökunum kunnugt að lánveitingin sé háð samkomulagi Samtaka banka og verðbréfafyrirtækja, Sambandi íslenskra sparisjóða, Neytendasamtakanna og viðskiptaráðherra um ábyrgð á skuldum einstaklinga, frá 1. nóvember 2001, þar sem réttarstaða neytenda sé frekar tryggð. Þá er bent á að neytandi þurfi að sækja skriflega um lán og láta í té upplýsingar svo SPRON geti metið greiðslugetu hans. Þá verði neytandi að undirrita láncskjöl og skilmála láncsins. Með því hafi SPRON uppfyllt upplýsingaskyldu sína skv. ákvæðum neytendalánalaga, en skv. 6. og 8. gr. laganna skulu upplýsingar sem tilgreindar eru í lagagreinunum látnar í té þegar láncsamningurinn er gerður. Bæklingurinn og efni hans gefi hvorki tilefni til að ætla að í honum sé að finna eiginlegan láncsamning þar sem skilmálar séu tæmandi taldir né gefi hann tilefni til að þess að álitid sé að lán fáist með því einu að gefa sig fram á starfsstöðvum SPRON. Í bæklingnum sé aðeins að finna hvatningu til þess að hafa samband og fá frekari upplýsingar.

Hvað viðvíkur tilvísun Neytendasamtakanna til reglna um verðmerkingar er bent á að í 3. mgr. 1. gr. reglnanna segi að fara skuli eftir reglunum eftir því sem við eigi þegar söluverð vöru eða þjónustu sé birt í auglýsingu. Af lestri texta bæklingins sjáist glögglega að „söluverð“ þeirrar þjónustu sem SPRON bjóði sé ekki auglýst í bæklingnum og verði því ekki séð að ákvæði reglnanna eigi við.

Þá er fullyrðingu Neytendasamtakanna hafnað þess efnis að upplýsingar þær sem fram komi í bæklingnum séu rangar, ófullnægjandi eða villandi. Skv. lögum um

neytendalán sé ljóst að skylda lánveitanda til að veita þær upplýsingar sem vísað sé til í lögum og reglum um neytendalán sé við samningsgerðina sjálfa.

Hvað varðar athugasemd Neytendasamtakanna þess efnis að textinn „...50% afsláttur...“ feli hugsanlega í sér yfirlýsingu sem sé til þess fallin að blekkja neytendur er vísað til þess að 3. gr. reglna um verðmerkingar eigi við um verðmerkingar á útsölu eða sölu sem jafna megi við slíka verðlækkun. Í bæklingnum sé vísað til þess að helmings afsláttur sé veittur af lántökukostnaði en um hann fer skv. gjaldskrá SPRON sem finna megi á heimasíðu og starfsstöðvum fyrirtækisins. Sá kostnaður komi einnig skýrt fram við samningsgerð komi til hennar.

Um athugasemd Neytendasamtakanna þar sem segir að með orðunum „frítt verðmat fasteignar“ geti neytandi ekki tekið afstöðu til þess hvort tilboð um ókeypis þjónustu sé óhagstæðara en almennt gerist segir að verðmat fasteignar sé neytanda að kostnaðarlausu. Telji SPRON það sanngjarnt að þeir sem óski eftir láni og láti fara fram verðmat á veðhæfi fasteignar eftir hvatningu frá SPRON þurfi ekki að bera af því kostnað ef í ljós kemur að SPRON hafni síðar lánsumsókn þar sem umsækjandi standist ekki greiðslumat eða að veðið uppfylli ekki skilyrði um veðhæfni. Eini tilgangur þess að meta hvort þjónusta sem boðin sé neytanda endurgjaldslaus sé óhagstæðari en almennt gerist sé ef neytandi ber kostnað eða þurfi að takast á hendur skyldur samfara hinni endurgjaldslausu þjónustu. Ljóst megi vera af lestri bæklingssins að það eina sem neytandi þurfi að gera til að fá frítt verðmat sé að sækja um lánið að eigin frumkvæði og vera í persónulegu sambandi við þjónustufulltrúa SPRON.

Hvað varðar þá athugasemd Neytendasamtakanna að bæklingurinn uppfylli ekki ákvæði 13. gr. neytendalánalaga er því haldið fram að skv. greinargerð með lagagreininni sé upplýsingaskylda gagnvart neytanda uppfyllt þegar lánveitandi veitir þær upplýsingar sem löggin kveði á um á starfsstöð sinni. Tilgangur ákvæðisins sé fyrst og fremst sá að lántaki hafi ávallt aðgang að þeim upplýsingum sem kveðið er á um í lögnum. SPRON hvetji þá sem áhuga hafi á lántöku að ráðfæra sig persónulega við þjónustufulltrúa. Sé því túlkun Neytendasamtakanna á 13. gr. neytendalánalaga hafnað.

2.

Með bréfi Samkeppnisstofnunar til Neytendasamtakanna, dags. 30. júní 2003, voru samtökunum sendar athugasemdir SPRON og var jafnframt tilkynnt að stofnunin hefði yfirfarið málavexti. Þá segir að Samkeppnisstofnun telji að auglýsingabæklingur SPRON innihaldi almennar upplýsingar um lánamöguleika þar sem þeim sem hafi áhuga sé sérstaklega bent á að hafa samband til þess að fá allar frekari upplýsingar. Samkeppnisstofnun fái ekki séð að upplýsingar bæklingssins brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga, reglna settra á grundvelli þeirra eða laga um

neytendalán. Sjái stofnunin því ekki tilefni til að hafast frekar að í málinu. Var Neytendasamtökunum gefinn tíu daga frestur til þess að koma að athugasemdum við álit Samkeppnisstofnunar.

3.

Athugasemdir Neytendasamtakanna eru dags. 8. júlí 2003. Segir þar að samtökin telji óviðunandi að Samkeppnisstofnun hafni túlkun Neytendasamtakanna á 13. gr. neytendalánalaga og fara fram á að sjónarmið þeirra til lagagreinarinnar verði tekin til nánari athugunar. Vísað er til þess að í upphaflegu erindi Neytendasamtakanna sé því haldið fram að SPRON hafi brotið gegn 13. gr. laga um neytendalán þar sem í greininni segi að lánveitanda sé skylt að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar í auglýsingum sínum. Í svari SPRON segi um þetta atriði að í greinargerð með lögnum um neytendalán komi fram að nægjanlegt sé að upplýsingarnar komi fram á starfsstöð lánveitanda og að lántaki hafi ávallt aðgang að þeim upplýsingum sem kveðið sé á um í lögnum og fái greinargóðar upplýsingar um allan kostnað við lántöku. Neytendasamtökin geri skýran greinarmun á auglýsingum og afgreiðslu lánsúmsókna. Ábyrg afgreiðsla lána á starfsstöð undanþiggi ekki lánveitendur upplýsingaskyldu í auglýsingabæklingum. Neytendasamtökin telji augljóst að með ákvæðinu sé átt við að upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar eigi bæði að liggja fyrir á starfsstöð og koma fram í auglýsingum og tilboðum.

Af greinargerð með 13. gr. laga um neytendalán telja Neytendasamtökin að sjá megi að ekki sé nægilegt að lánveitandi veiti upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar á starfsstöð sinni. Þvert á móti sé talað um setningu reglugerðar um framkvæmdaratriði varðandi birtingu upplýsinga um árlega hlutfallstölu kostnaðar, s.s. á starfsstöð og í beinu framhaldi sagt að ekkert sé því til fyrirstöðu að slíkar upplýsingar komi fram í auglýsingum eða sölubæklingum þar sem auglýst séu ákveðin tilboð.

Í bæklingi SPRON sé auglýst tiltekin tegund lána þ.e. langtímalán með veði í fasteign. Því sé enginn vafi á því að bæklingurinn falli undir 13. gr. laga um neytendalán. Ekki sé verið að auglýsa eitt tiltekið lán enda megi sjá á bæklingnum að lánsfjárhæðin og lánstíminn geti verið breytileg. Ekki leysi það SPRON undan skyldunni skv. 13. gr. til að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Fjármálafyrirtæki auglýsi ekki eitt tiltekið lán heldur sé framkvæmdin sú að tilteknar tegundir lána séu auglýstar saman svo sem langtímalán með veði, skammtímalán með veði eða skammtímalán án veðtrygginga. Verði slík samtíðinnun til þess að 13. gr. eigi ekki við sé ákvæðið marklaust.

4.

Bréf Neytendasamtakanna var sent lögmanni SPRON til umsagnar með bréfi Samkeppnisstofnunar, dags. 15. júlí 2003. Svar hans barst Samkeppnisstofnun, 12.

ágúst 2003. Þar er bent á að í 13. gr. laga um neytendalán segi að ráðherra skuli setja reglugerð þar sem nánar skuli mælt fyrir um framkvæmd upplýsingaskyldu þar á meðal um árlega hlutfallstölu kostnaðar við lánsamninga sem lögin taki til. Þá sé einnig í 2. mgr. 3. gr. laganna kveðið á um að heimilt sé að kveða nánar á um framkvæmd upplýsingaskyldu skv. 3. gr. sem ráðherra setji sbr. 13. gr. Ekki verði séð að reglugerð um framkvæmd upplýsingaskyldu hafi verið sett. Engar útfærslur liggja því fyrir um það hvernig haga eigi þeirri upplýsingalöggjöf sem sé að finna í 13. gr. Því er mótmælt að hægt sé að skýra orðalag 13. gr. á þann hátt að í því sé fólgið ófrávíkjanlegt skilyrði um að geta verði hlutfallstölu kostnaðar í auglýsingum jafnframt því sem geta verði hennar í lánsamningi. Slík skýring gangi þvert á önnur ákvæði laganna svo og greinargerðarinnar með 13. gr. laganna. Þar segi að í auglýsingum eða sölubæklingum þar sem auglýst séu ákveðin tilboð sé því ekkert til fyrirstöðu að taka fram hina árlegu hlutfallstölu kostnaðar. Að mati SPRON sé ekki að finna í bæklingnum ákveðið tilboð til lesenda heldur hvatning til þess að hafa samband við þjónustufulltrúa. Að undangenginni skoðun á láns hæfni og upplýsingagjöf um lánið og skilmála þess gerir viðkomandi ákveðið tilboð um lán. Þá fyrst liggja fyrir forsendur til þess að birta hlutfallstölu kostnaðar.

Að lokum segir að birting hlutfallstölu kostnaðar sé nær óþekkt á Íslandi og sé birting slíkra upplýsinga ekki stunduð af öðrum lánveitendum. Ekki hafi verið gerðar athugasemdir við markaðsstarfsemi keppinauta SPRON um að þeir birti ekki upplýsingar af þessu tagi í sinni markaðsstarfsemi.

5.

Með bréfi, dags. 16. september 2003, tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í máli þessu væri lokið. Bréfinu fylgdi listi yfir gögn málsins. Þá var málsaðilum tilkynnt að töl yrði á afgreiðslu málsins sökum mikils fjölda mála í meðferð hjá stofnuninni.

III.

Niðurstöður

Á fundi samkeppnisráðs, þann 1. apríl 2004, var ákvörðun tekin í þessu máli. Þátt í fundinum tóku Kirstín Þ. Flygenring, Atli Freyr Guðmundsson, Karitas Pálsdóttir, Ólafur Björnsson og Ragnheiður Bragadóttir.

1.

Í bréfi Samkeppnisstofnunar til Neytendasamtakanna, dags. 30. júní sl. segir m.a.:

„Samkeppnisstofnun hefur yfirfarið málavexti og svar SPRON. Samkeppnisstofnun telur að auglýsingabæklingur SPRON innihaldi almennar upplýsingar um

lánamöguleika þar sem þeim sem hafi áhuga er sérstaklega bent á að hafa samband og fá allar frekari upplýsingar. Stofnunin fær ekki séð að upplýsingar bæklingans brjóti í bága við ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993, reglna settra á grundvelli þeirra eða laga um neytendalán nr. 121/1994. Með vísan til framangreinds telur Samkeppnisstofnun ekki tilefni til að hafast frekar að í máli þessu.“

Var Neytendasamtökunum gefinn kostur á að koma að athugasemdum og eru þær dags. 8. júlí 2003. Er þar aðeins farið fram á að sjónarmið samtakanna er varða 13. gr. laga um neytendalán verði tekin til nánari athugunar. Samkeppnisráð getur fallist á niðurstöðu Samkeppnisstofnunar þess efnis að upplýsingar bæklingans brjóti ekki í bága við ákvæði samkeppnislaga nr. 8/1993 og reglna settra á grundvelli þeirra og þar sem því er ekki mótmælt í athugasemdum Neytendasamtakanna sér samkeppnisráð ekki ástæðu til að fjalla um málið að öðru leyti en því sem snýr að 13. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994.

Í erindi Neytendasamtakanna kemur fram að samtökin telja að auglýsingabæklingur SPRON brjóti í bága við ákvæði 13. gr. laga um neytendalán þar sem ljóst sé að í bæklingnum sé auglýst neytendalán en ekki upplýst um árlega hlutfallstölu kostnaðar eins og skylt sé að gera skv. lagagreininni. Ekki sé nægjanlegt að upplýsingarnar komi fram á starfsstöð lánveitanda þó svo lántaki hafi ávallt aðgang að þeim. Ábyrg afgreiðsla lána á starfsstöð undanþiggi ekki lánveitendur upplýsingaskyldu í auglýsingabæklingum. Augljóst sé að með ákvæðinu sé átt við að upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar eigi bæði að liggja fyrir á starfsstöð og koma fram í auglýsingum og tilboðum.

Í athugasemdum lögmanns SPRON segir að skv. greinargerð með 13. gr. laga um neytendalán komi fram að upplýsingaskylda gagnvart neytanda sé uppfyllt þegar lánveitandi veitir þær upplýsingar sem lögin kveði á um á starfsstöð sinni. Tilgangur ákvæðisins sé fyrst og fremst sá að lántaki hafi ávallt aðgang að þeim upplýsingum sem kveðið sé á um í lögnum. Þá er bent á að í lagagreininni sé sérstaklega tekið fram að ráðherra skuli setja reglugerð þar sem nánar skuli mælt fyrir um framkvæmd upplýsingaskyldu þar á meðal um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Sú reglugerð hafi ekki verið sett. Þá segi í greinargerð með lagagreininni að í auglýsingum eða sölubæklingum þar sem auglýst séu ákveðin tilboð sé því ekkert til fyrirstöðu að taka fram hina árlegu hlutfallstölu kostnaðar. Gangi því skýring Neytendasamtakanna þvert á önnur ákvæði laganna. Í bæklingnum sé ekki að finna ákveðið tilboð heldur hvatningu til þess að hafa samband við þjónustufulltrúa.

13. gr. laga um neytendalán hljóðar svo:

„Á starfsstöð lánveitanda, svo og í auglýsingum og tilboðum, er skylt að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar við láns samninga sem lög þessi taka til. Ef lánveitandi

er jafnframt seljandi vöru eða þjónustu skal einnig gefa upp staðgreiðsluverð hins selda. Um framkvæmd upplýsingaskyldu samkvæmt þessari grein skal nánar mælt fyrir í reglugerð er ráðherra setur.“

Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir að í lagagreininni sé bætt við heimild til ráðherra til að setja nánari reglur í reglugerð um upplýsingaskyldu þeirra sem veita neytendalán og falla undir ákvæði laganna. Í reglugerð sem sett yrði á grundvelli ákvæðisins væru því settar nánari reglur um framkvæmdaatriði við veitingu upplýsinga til neytenda um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Þá segir að í auglýsingum eða sölubæklingum þar sem auglýst eru ákveðin tilboð sé hins vegar ekkert því til fyrirstöðu að taka fram hina árlegu hlutfallstölu kostnaðar. Framangreindar breytingar miði að því að gera ákvæði laganna virkari í reynd þannig að neytendur hafi ávallt aðgang að þeim upplýsingum sem kveðið er á um í lögnum.

Í auglýsingabæklingi SPRON er auglýst tilboð á langtímalánum sem óumdeilt er að falla undir ákvæði laga um neytendalán. Ekki er í bæklingnum upplýst um árlega hlutfallstölu kostnaðar en áhersla lögð á að neytendur leiti sér upplýsinga hjá þjónustufulltrúa fyrirtækisins. Þá verður neytandi, áður en lán er veitt, að undirrita lánskjölg og skilmála þar sem upplýst er um árlega hlutfallstölu kostnaðar.

Að mati samkeppnisráðs er ljóst að tilgangur lagagreinarinnar er að tryggja neytendum sem greiðastan aðgang að upplýsingum um árlega hlutfallstölu kostnaðar. Er það gert með því að lánveitendum er gert skylt að veita upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar bæði á starfsstöð og í auglýsingum. Um nánari útfærslu á því hvernig slíkar upplýsingar skulu fram settar hefur ráðherra heimild til að setja reglugerð. Slík reglugerð hefur enn ekki verið sett. Að mati samkeppnisráðs verður ekki annað ráðið af lagagreininni og af greinargerð með henni en að það sé fortakslaus skylda lánveitanda neytendalána að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar bæði á starfsstöð og í auglýsingum. Sú skylda er til staðar þó svo reglugerð um nánari framkvæmd upplýsingaskyldunnar liggi ekki fyrir. Ef neytendalán eru auglýst er því ekki nægilegt að upplýsingar um árlega hlutfallstölu kostnaðar liggi einungis fyrir á starfsstöð lánveitanda þó svo þær séu aðgengilegar fyrir neytanda. Ber því SPRON að upplýsa um árlega hlutfallstölu kostnaðar í auglýsingabæklingi sínum.

IV.

Ákvörðunarorð:

„Með því að upplýsa ekki um árlega hlutfallstölu kostnaðar í auglýsingabæklingi um neytendalán hefur Sparisjóður Reykjavíkur og nágrennis brotið gegn ákvæðum 13. gr. laga um neytendalán nr. 121/1994.“