



NEYTENDASTOFA

Ákvörðun nr. 36/2021

## **Auglýsingar og markaðssetning Fríhafnarinnar ehf.**

### **I.**

#### **Erindið**

Með bréfi Sante ehf. og ST ehf., dags. 31. mars 2021, barst Neytendastofu kvörtun vegna notkunar Fríhafnarinnar ehf. á heitunum „Duty Free“ og „Fríhöfn“. Sante og ST telja að með notkun á heitunum í auglýsingum og markaðssetningu hafi Fríhöfnin brotið gegn ákvæðum laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskipaháttum og markaðssetningu, einkum ákvæðum 5. gr., 4. mgr. 6. gr., 8. gr. og 9. gr. laganna.

Sante og ST gera þá kröfu að Neytendastofa banni Fríhöfninni að nota heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ ásamt lénunum dutyfree.is og frihofn.is í tengslum við auglýsingar og sölu á áfengi og tóbaki í verslunum Fríhafnarinnar, sbr. 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005. Þá krefjast Sante og ST þess að Neytendastofa leggi stjórnvaldssekt á Fríhöfnina vegna brots á fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 57/2005, sbr. a-lið 1. mgr. 22. gr. sömu laga.

Sante sé vinnflytjandi en ST sé innflytjandi á tóbaki og reki jafnframt vefsíðuna vindill.is, sem sé vefsala á vindlum. Fríhöfnin, sem sé að öllu leyti í eigu Isavia ohf., reki verslanir með tollfrjálsan varning í Flugstöð Leifs Eiríkssonar samkvæmt rekstrarleyfissamningi við Isavia. Í verslununum sé m.a. selt áfengi og tóbak, en Fríhöfnin reki alls fjórar verslanir í Flugstöðinni. Þannig séu Sante og ST í samkeppni við Fríhöfnina á markaði fyrir ýmiss konar vín og tóbaksvörur.

Við innflutning á víni og tóbaki þurfi, auk annars, að greiða innflutningstoll, þ.e. áfengis- eða tóbaksgjald sem mælt er fyrir um í lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki. Slík áfengis- og tóbaksgjöld, sbr. 3. gr. og 9. gr. laganna, greiði Sante og ST að fullu í sinni starfsemi. Fríhöfnin hafi hins vegar starfsleyfi til að reka tollfrjálsa verslun skv. 101 gr. tollalaga nr. 88/2005 og greiði sem slík ekki jafn há áfengis- og tóbaksgjöld og Sante og ST og aðrir innflytjendur áfengis og tóbaks hér á landi. Fríhöfnin sé þannig ekki alfarið undanþegin áfengis- og tóbaksgjaldi við sölu í verslunum sínum heldur greiði einungis lægri gjöld.



Í 4. tl. 1. mgr. laga nr. 96/1995 komi fram að við sölu á áfengi í tollfrjálsum verslunum skuli áfengisgjald vera 10% af áfengisgjaldi skv. 1.-3. tl. sömu greinar. Á svipaðan hátt sé mælt fyrir um í 4. tl. 2. mgr. 9. gr. sömu laga að af tóbaki sem selt sé í tollfrjálsum verslunum skuli fjárhæð tóbaksgjalds vera 40% af tóbaksgjaldi skv. 1.-3. tl. sömu greinar.

Samkvæmt ársreikningum Fríhafnarinnar hafi félagið greitt í áfengis- og tóbaksgjöld samtals kr. 673.502.000 árið 2019, kr. 693.571.000 árið 2018, kr. 630.133.000 árið 2017, kr. 520.384.000 árið 2016 og kr. 424.994.000 árið 2015. Samtals nemi greidd áfengis- og tóbaksgjöld Fríhafnarinnar yfir síðastliðin ár kr. 2.942.584.000.

Þrátt fyrir framangreint hafi Fríhöfnin um árabíl rekið verslanir sínar undir merkjum „Duty Free“ og „Fríhöfn“. Skírskoti nafngiftirnar til þeirrar starfsemi Fríhafnarinnar að bjóða til sölu tollfrjálstan varning enda sé „Duty-free“ skilgreint í orðabókum sem „tollfrjálst“, „duty“ sem m.a. „tollur“ eða „gjald“ og „free“ sem m.a. „frjálst“, „laus“, „frír“, „endurgjaldslaus“ o.fl. „Fríhöfn“ skírskoti til sömu starfsemi Fríhafnarinnar að bjóða til sölu tollfrjálstan varning og sé hugtakið samtengt notkun Fríhafnarinnar á heitinu „Duty Free“. Fríhöfnin hafi þannig rekið starfsemi sína undir heitunum „Duty Free“ og „Fríhöfn“ þrátt fyrir að Fríhöfnin hafi á sama tíma greitt hundruð milljóna ár hvert í áfengis- og tóbaksgjöld sem félagið hafi innheimt í gegnum vöruverð í verslunum sínum. Þegar af þeirri ástæðu sé ljóst að verslanir Fríhafnarinnar séu ekki verslanir með tollfrjálstan eða „duty free“ varning að þessu leyti. Sante og ST telji að neytendur hafi um árabíl verið blekkir með nafngiftum Fríhafnarinnar og að auglýsingar félagsins sem þannig hafi verið viðhafðar skapi Fríhöfninni samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli.

Um þessa blekkingu Fríhafnarinnar gagnvart neytendum þurfi ekki að vísa lengra en til vefsíðna félagsins, [dutyfree.is](http://dutyfree.is) og [frihofn.is](http://frihofn.is), en síðarnefnda vefsíðan sé svokölluð endurvísunar síða (e. redirect) yfir á fyrri vefsíðuna. Á forsíðu vefsíðanna sé hvoru tveggja fyrir að fara yfirskriftinni „Duty free“ ásamt sérstakri reiknivél undir yfirskriftinni „*tollfrjáls varningur reiknivél*“ þar sem m.a. sé hægt að reikna það magn tollfrjáls áfengis og tóbaks sem viðskiptavinum sé heimil kaup á hverju sinni. Á undirsíðunni [dutyfree.is/um-frihofnina](http://dutyfree.is/um-frihofnina) sé jafnframt tekið fram að „*Komufarþegar fara beint niður í komusalinn, en ólíkt flugvöllum erlendis er hægt að kaupa vörur sem eru undanþegnar virðisaukaskatti og aðflutningsgjöldum (tax- and duty-free) við komu.*“ Á sömu undirsíðu sé þá tiltekið að forveri Fríhafnarinnar, Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf., hafi haft með höndum rekstur verslana með tollfrjálssar vörur og samkvæmt rekstrarleyfi útgefnu af utanríkisráðuneytinu árið 2000 hafi Flugstöðinni verið falið að annast rekstur með tollfrjálssar vörur á Keflavíkurflugvelli. Frá upphafi árs 2005 hafi Fríhöfnin tekið við þessum verslunarrekstri af Flugstöðinni með tollfrjálssar vörur. Á undirsíðunni [dutyfree.is/um-frihofnina/starfsemi-ogstefna](http://dutyfree.is/um-frihofnina/starfsemi-ogstefna) sé að lokum tekið fram að Fríhöfnin sé einkahlutafélag í 100% eigu Isavia sem sé opinbert hlutafélag sem annist m.a. rekstur verslana með tollfrjálssar vörur á flugvallarsvæðinu.



Sante og ST telji að sú háttsemi Fríhafnarinnar að nota heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ til að auðkenna sig á markaði við sölu áfengis og tóbaks feli í sér brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005, einkum og sér í lagi ákvæðum 5. gr., sbr. 4. mgr. 6. gr., 8. gr. og 9. gr. laganna. Í bréfi Sante og ST er að finna nokkuð ítarlega reifun á framangreindum ákvæðum og vísun í ákvarðanir Neytendastofu nr. 10/2008 og 5/2005 í tengslum við notkun efsta stig lýsingarorða í auglýsingum.

Er varði notkun Fríhafnarinnar á heitunum „Duty Free“ og „Fríhöfn“ verði að telja að í þeim tilvikum sé ekki einungis ómögulegt að sanna að fullyrðingin sé sönn, þ.e. að varningurinn sé án tolls, heldur liggi fyrir sönnun um hið gagnstæða. Þannig liggi fyrir, eins og að framan sé rakið, að Fríhöfnin beri samkvæmt lögum að greiða hluta þess tolls sem aðrir innflytjendur tóbaks- og áfengis greiði og sé varan því ekki án tolls. Ársreikningar Fríhafnarinnar staðfesti þetta með skýrum hætti. Verði því að telja að notkun Fríhafnarinnar á heitunum „Duty Free“ og „Fríhöfn“ feli í sér brot gegn 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005.

Ákvæði 8. og 9. gr. laga nr. 57/2005 feli í sér bann við framsetningu ýmiss konar upplýsinga sem séu til þess fallnar að blekkja neytendur eða veita þeim rangar upplýsingar í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um viðskipti. Í 1. mgr. 9. gr. séu í nokkrum liðum talin upp fjölmörg tilvik sem þarna falli undir. Eitt þeirra tilvika sem sé talið falla undir bann ákvæðisins sé notkun orða eins og ókeypis eða frítt ef neytandi þarf að greiða fyrir vöru eða þjónustu til að fá það sem auglýst er. Þessu hafi m.a. verið slegið föstu í Hrd. 1993, bls. 2400, en í dag sé mælt fyrir um þessa sömu reglu í reglugerð nr. 160/2009, um viðskiptahætti sem teljast undir öllum kringumstæðum óréttmætir. Þannig segi í 20. tl. 1. gr. reglugerðarinnar að það teljist í öllum tilvikum óréttmætir viðskiptahættir „að lýsa vöru með orðunum „ókeypis“, „frítt“, „án endurgjalds“ eða ámóta orðalagi ef neytandinn þarf að greiða eitthvað annað en óhjákvæmilegan kostnað við að senda svar við viðskiptaháttum þessum og sækja eða greiða fyrir afhendingu hlutarins.“ Annað atriði sem sérstaklega sé tiltekið í 9. gr. séu upplýsingar um aðferð við útreikning á verði og hvort um verðhagræði sé að ræða.

Ljóst sé að í tilviki Fríhafnarinnar auglýsi félagið ekki sérstaklega að neytandi fái vöru „frítt“ en eins og fjallað sé um að framan þá vísi heiti verslunarinnar „Duty Free“ og „Fríhöfn“ engu að síður með skýrum hætti til þess að viðskiptavinurinn sé frjáls undan greiðslu tolls, þ.e. fái vöruna án tollgjalds líkt og margsinis sé tiltekið á vefsíðum Fríhafnarinnar og í opinberum gögnum. Þannig verði að telja að þessi heiti verslananna skírskoti til þeirrar staðreyndar að söluvörur þeirra séu frábrugðnar öðrum sambærilegum vörum að því leyti að þær njóti sérstaks verðhagræðis sem tollfrjálsar vörur. Inn í verðið sé ekki reiknaður tollur, eins og með aðrar sambærilegar vörur, og því sé varan hagstæðari en aðrar. Í því sambandi megi m.a. horfa til ákvörðunar Neytendastofu nr. 47/2011 en þar hafi Hagkaup verið talið brotlegt við ákvæði 2. mgr. 6. gr. með auglýsingum um svokallaða „Tax Free“ daga hjá Hagkaupum þar sem neytendur hefðu mátt vænta 25,5% afsláttar af vöruverði en raunafsláttur hafi einungis verið 20%. Hið sama eigi í raun við um áfengis- og tóbakssölu Fríhafnarinnar þar sem neytendur



megi vænta þess að allar söluvörur félagsins séu án allra gjalda, en þess í stað beri áfengi og tóbak í reynd 10% og 40% hlutfall af fullum áfengis- og tóbaksgjöldum.

Verði að telja að neytendur séu almennt meðvitaðir um að sökum stöðu verslunar Fríhafnarinnar sem tollfrjálsrar verslunar sé verð á áfengi og tóbaki almennt töluvert lægra þar en í verslunum Vínbúðarinnar eða á almennum markaði. Þannig séu heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ ótvírætt til þess fallin að villa um fyrir eða blekkja neytendur enda vísi þau til þess að vöruverð sé tollfrjálst, þ.e. laust við toll að öllu leyti en ekki einungis að hluta. Sé þetta sérstaklega alvarlegt í tilviki tóbaksgjalds enda sé verðið sem tóbak sé selt á í verslun Fríhafnarinnar háð 40% tóbaksgjaldi og því víðs fjarri því að vera „duty-free“.

Jafnframt telji Sante og ST að heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ séu sérstaklega villandi í ljósi þess að löggjafinn hafi lagt skýra áherslu á að í auglýsingum, eða með framsetningu annarra upplýsinga, skuli fyrirtæki veita upplýsingar um endanlegt verð, þ.m.t. virðisaukaskatt og önnur opinber gjöld, sbr. f-lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 57/2005. Allt framangreint verði að telja til upplýsinga sem almennt skipti máli fyrir neytendur og séu þær til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun neytenda um að eiga viðskipti, sbr. 2. mgr. 9. gr. sömu laga.

Með vísan til alls framangreinds telji Sante og ST sýnt fram á að háttsemi Fríhafnarinnar feli í sér brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005, einkum 5. gr., sbr. 4. mgr. 6. gr., 8. gr. og 9. gr. laganna. Brot Fríhafnarinnar séu viðvarandi og hafi verið svo um langt skeið, neytendum og samkeppnisaðilum til tjóns. Sante og ST fari fram á að Fríhöfninni verði þegar í stað bannað að nota heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ ásamt lénunum [dutyfree.is](http://dutyfree.is) og [frihofn.is](http://frihofn.is) í tengslum við starfsemi sína við sölu á áfengis- og tóbaksvörum. Þess sé jafnframt krafist að Neytendastofa leggi viðeigandi stjórnvaldssekt á Fríhöfnina fyrir brot á tilvitnuðum lagaákvæðum.

## II.

### Málsmeðferð

#### 1.

Erindi Sante og ST var sent Fríhöfninni til umsagnar með bréfi Neytendastofu, dags. 16. apríl 2021. Svar Fríhafnarinnar barst Neytendastofu með bréfi, dags. 11. maí 2021. Í upphafi bréfs Fríhafnarinnar er rakin saga fríhafnarverslunar og tekið fram að fríhafnarverslun hafi verið rekin hér á landi allt frá árinu 1958. Árið 2004 hafi verið stofnað sérstakt félag um starfsemina sem sé í eigu Isavia og að FRÍHÖFNIN og DUTY-FREE séu firmaheiti og vörumerki Fríhafnarinnar.

Sante og ST vilji meina að þar sem Fríhöfnin greiði hluta af áfengis- og tóbaksgjöldum, skv. lögum nr. 96/1995, séu verslanir félagsins ekki fríhafnir eða „duty free“ og því geti félagið ekki notað þessi heiti sem firmaheiti, lénsheiti eða orð í merkingum eða markaðssetningu. Fríhöfnin



mótmæli meintum ásökunum um að með notkun heitanna „Fríhöfn“ og „Duty Free“ sé fyrirtækið að blekkja neytendur og skapa samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli.

Í fyrsta lagi beri að benda á að í erindinu komi fram að Sante og ST telji sig í samkeppni við Fríhöfnina á markaði fyrir ýmiss konar vín og tóbaksvörur. Þessu hafni Fríhöfnin alfarið. Samkeppnisyfirvöld hafi ítrekað skilgreint samkeppnismarkað Fríhafnarinnar á þann hátt að verslun með tollfrjálsan varning á frísvæði flugstöðvar teljist til sérstaks vörumarkaðar. Það sé mat samkeppnisyfirvalda að fyrirtæki sem bjóði til sölu tollfrjálsar vörur á þessum skilgreinda markaði séu keppinautar í skilningi samkeppnislaga.

Í öðru lagi merki orðið fríhöfn verslun í flugstöð þar sem kaupa megi tollfrjálsan varning til innflutnings. „Duty Free“ sé alþekkt tilvísun til fríhafnarverslana um allan heim. Engin lög, hvorki íslensk né alþjóðleg, geri þá kröfu að vörur sem seldar séu í fríhafnarverslunum séu án nokkurra gjalda. Það sé í valdi hvers lands fyrir sig að setja lög og ramma um fríhafnarverslanir og mismunandi hvernig þessum málum sé háttað í hverju landi fyrir sig. Almenna reglan sé þó sú að vísað sé til verslana í flugstöðum sem „tax og duty free“ verslanir þó að margar þeirra séu ekki „tax free“ og jafnvel „duty paid“. Í sumum tilvikum fari það eftir því hvert viðskiptavinurinn sé að ferðast hvort hann greiði gjöld eða ekki.

Á Íslandi hafi sú ákvörðun verið tekin árið 2011, með breytingum á lögum nr. 96/1995, að komufríhafnir í landinu skyldu greiða 10% af áfengisgjaldi og 40% af tóbaksgjaldi. Frá árinu 2000 hafi fríhafnir verið undanþegnar gjöldum af áfengi og tóbaki. Gjaldið greiði því allar komufríhafnir á landinu en ekki einungis Fríhöfnin. Það sé því ekki rétt, eins og fram komi í erindi Sante og ST, að áfengis- og tóbaksgjöld séu greidd af allri áfengis- og tóbakssölu Fríhafnarinnar.

Í þriðja lagi komi skýrt fram í athugasemdum við V. kafla með frumvarpi til laga um ráðstafanir í ríkisfjármálum, sem lagt var fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi 2010-2011, að löggjafinn geri ráð fyrir því að álagning áfengis- og tóbaksgjalds á komufríhafnir leiði til tekjutaps og að ef þjónusta rekstraraðila fríhafna eigi að haldast óbreytt kalli slíkt tekjutap á hagræðingu og/eða nýja tekjuöflun. Um eftirágreidd gjöld sé að ræða sem leggist ofan á vöruverð komufríhafna og gert sé ráð fyrir að rekstraraðilar greiði gjaldið með lækkun á álagningu. Vöruverð komufríhafna sé því án áfengis- og tóbaksgjalda og því séu neytendur ekki blekkir með villandi upplýsingum. Þessu til staðfestingar sé vert að benda á að hjá Fríhöfninni sé verð á áfengi og tóbaki það sama í öllum verslunum þrátt fyrir að gjöld séu einungis greidd af áfengis- og tóbakssölu komuverslunar. Jafnframt sé allt að 70% verðmunur á áfengi í verslunum Fríhafnarinnar og í Vínbúðinni. Sú fullyrðing Sante og ST sem fram komi í bréfi þeirra að Fríhöfnin innheimti þau gjöld sem um ræði í gegnum vöruverð í verslunum sínum og blekki neytendur í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að eiga viðskipti eigi því ekki við nein rök að styðjast.



Að öllu framangreindu virtu sé þess krafist að kvörtun Sante og ST verði vísað frá. Fríhöfnin hafi hvorki blekkt neytendur með nafngift félagsins né getað skapað sér samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli eða valdið Sante og ST tjóni þar sem félagið og Sante og ST starfi ekki á sama markaði.

## 2.

Bréf Fríhafnarinnar var sent Sante og ST til umsagnar með bréfi Neytendastofu, dags. 12. maí 2021. Svar barst Neytendastofu með bréfi, dags. 14. maí 2021. Í bréfinu segir að mótmælt sé þeirri fullyrðingu sem haldið sé fram í bréfi Fríhafnarinnar um að félagið sé ekki í samkeppni við Sante og ST. Ljóst sé að sala áfengis og tóbaks í komuverslun flughafna leiði til þess að kaupendur kaupi ekki eða kaupi minna af sambærilegum vörum á innlendum markaði. Þess utan hafi skilgreining samkeppnisyfirvalda á sérstökum vörumarkaði á frísvæði flugstöðva enga þýðingu við mat á meintum brotum gegn lögum nr. 57/2005. Jafnframt hafi slík skilgreining samkeppnisyfirvalda enga þýðingu er varði háttsemi Fríhafnarinnar sem hér um ræði þegar af þeirri ástæðu að í tilviki sölu Fríhafnarinnar á áfengi og tóbaki sé ekki um að ræða sölu á tollfrjálsum varningi.

Vakin sé athygli á því að í bréfi Fríhafnarinnar virðist félagið í reynd viðurkenna brot sín gagnvart neytendum en haldi því þess í stað fram að lög nr. 57/2005 eigi ekki við um starfsemi félagsins. Fríhöfnin vísi til óskilgreindrar venju um að sambærileg háttsemi tíðkist erlendis og skyldu Fríhafnarinnar til greiðslu áfengis- og tóbaksgjalda samkvæmt lögum um ráðstafanir í ríkisfjármálum frá árinu 2011. Á þann málatilbúnað sé ekki unnt að fallast. Ótvírætt sé að ekki verði vísað til óskilgreindrar erlendar venju til réttlætunar á óréttmætum viðskiptaháttum hér á landi. Jafnframt beinist kvörtun Sante og ST ekki að því hvort lagaheimild sé til staðar fyrir Fríhöfnina til innheimtu tolla, heldur lúti kvörtunin að þeirri blekkingu sem Fríhöfnin beiti með heitum verslana sinna gagnvart neytendum og samkeppnisaðilum sem óheimil sé samkvæmt lögum nr. 57/2005. Sú blekking gagnvart neytendum og samkeppnisaðilum verði hvorki réttlætt með vísan til óskilgreindrar venju né lagaskyldu um innheimtu tolla.

Með vísan til alls framangreinds telji Sante og ST að fyrir liggi allar upplýsingar um að háttsemi Fríhafnarinnar feli í sér brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005.

## 3.

Bréf Sante og ST var sent Fríhöfninni til umsagnar með bréfi Neytendastofu, dags. 19. maí 2021. Svar barst Neytendastofu með bréfi, dags. 2. júní 2021. Í bréfinu segir að Fríhöfnin hafni þeim ásökunum sem fram komi í bréfi Sante og ST. Þá hafni Fríhöfnin því að hafa viðurkennt brot gegn lögum nr. 57/2005. Fríhöfnin ítreki þau sjónarmið sem fram hafi komið í fyrra bréfi og krefjist þess að kvörtuninni verði vísað frá.





#### 4.

Bréf Fríhafnarinnar var sent Sante og ST til upplýsingar með bréfi Neytendastofu, dags. 2. júní 2021. Með bréfinu var aðilum málsins tilkynnt um lok gagnaöflunar og að málið yrði tekið til ákvörðunar stofnunarinnar.

Með bréfi Neytendastofu, dags. 17. ágúst 2021, var aðilum málsins tilkynnt um fyrirsjáanlegar tafir á afgreiðslu málsins vegna fjölda fyrirbyggjandi mála hjá stofnuninni.

### III.

#### Niðurstaða

##### 1.

Mál þetta lýtur að kvörtun Sante ehf. og ST ehf. yfir notkun Fríhafnarinnar ehf. á heitunum „Duty Free“ og „Fríhöfn“. Sante og ST telja að með notkun á heitunum í auglýsingum og markaðssetningu hafi Fríhöfnin brotið gegn ákvæðum laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskipaháttum og markaðssetningu, einkum ákvæðum 5. gr., 4. mgr. 6. gr., 8. gr. og 9. gr. laganna. Fríhöfnin hafi um árabíl rekið starfsemi sína undir heitunum „Duty Free“ og „Fríhöfn“ þrátt fyrir að Fríhöfnin hafi á sama tíma greitt hundruð milljóna ár hvert í áfengis- og tóbaksgjöld, sem félagið hafi innheimt í gegnum vöruverð í verslunum sínum, en samkvæmt 3. gr. og 9. gr. laga nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, beri Fríhöfnin að greiða 10% af áfengisgjaldi og 40% af tóbaksgjaldi vegna áfengis- og tóbakssölu í verslunum sínum. Þegar af þeirri ástæðu sé ljóst að verslanir Fríhafnarinnar séu ekki verslanir með tollfrjálsan eða „duty free“ varning að því leyti. Sante og ST telja að neytendur hafi um árabíl verið blekkir með nafngiftum Fríhafnarinnar og að auglýsingar félagsins sem þannig hafi verið viðhafðar skapi Fríhöfninni samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli. Gera Sante og ST þá kröfu að Neytendastofa banni Fríhöfninni að nota heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ ásamt lénunum [dutyfree.is](http://dutyfree.is) og [frihofn.is](http://frihofn.is), í tengslum við auglýsingar og sölu á áfengi og tóbaki í verslunum Fríhafnarinnar, og leggi stjórnvaldssekt á Fríhöfnina vegna brots á fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 57/2005.

Fríhöfnin mótmælir ásökunum Sante og ST um að með notkun heitanna „Fríhöfn“ og „Duty Free“ sé félagið að blekkja neytendur og skapa félaginu samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli. Fríhöfnin sé ekki í samkeppni við Sante og ST enda hafi samkeppnisyfirvöld ítrekað skilgreint samkeppnismarkað Fríhafnarinnar á þann hátt að verslun með tollfrjálsan varning á frísvæði flugstöðvar teljist til sérstaks vörumarkaðar. Þá merki orðið fríhöfn verslun í flugstöð þar sem kaupa megi tollfrjálsan varning til innflutnings. „Duty Free“ sé alþekkt tilvísun til fríhafnarverslana um allan heim. Engin lög, hvorki íslensk né alþjóðleg, geri þá kröfu að vörur sem seldar séu í fríhafnarverslunum séu án nokkurra gjalda. Enn fremur séu áfengis- og tóbaksgjöld eftirágreidd gjöld sem leggist ofan á vöruverð komufríhafna og gert sé ráð fyrir að rekstraraðilar greiði gjaldið með lækku á álagningu. Vöruverð komufríhafna sé því án áfengis- og tóbaksgjalda og því séu neytendur ekki blekkir með villandi upplýsingum. Þessu til



staðfestingar sé vert að benda á að hjá Fríhöfninni sé verð á áfengi og tóbaki það sama í öllum verslunum þrátt fyrir að gjöld séu einungis greidd af áfengis- og tóbakssölu komuverslunar. Fullyrðing Sante og ST um að Fríhöfnin innheimti þau gjöld sem um ræði í gegnum vöruverð í verslunum sínum og blekki neytendur í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að eiga viðskipti eigi því ekki við rök að styðjast.

## 2.

Í lögum nr. 57/2005 er fjallað um það hvaða viðskiptahætti skuli viðurkenna og hverja ekki. Lögin fela fyrst og fremst í sér vernd fjárhagslegra hagsmuna neytenda en einnig vernd fyrirtækja gegn óréttmætum viðskiptaháttum keppinauta vegna auglýsinga eða annarra svipaðra viðskiptaaðferða. Í 5. gr. er lagt almennt bann við óréttmætum viðskiptaháttum, áður en, á meðan og eftir að viðskipti með vöru fer fram eða þjónusta er veitt. Hvað telst til óréttmætra viðskiptahátta er nánar tilgreint í III. – V. kafla laganna.

Í 4. mgr. 6. gr. segir:

*„Fullyrðingar sem fram koma í auglýsingum eða með öðrum hætti þarf fyrirtæki að geta fært sönnur á.“*

Í 1. mgr. 8. gr. laga nr. 57/2005 segir:

*„Viðskiptahættir eru óréttmætir ef þeir brjóta í bága við góða viðskiptahætti gagnvart neytendum og raska verulega eða eru líklegir til að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda. Viðskiptahættir sem brjóta í bága við ákvæði kafla þessa eru alltaf óréttmætir.“*

Ákvæðinu er, skv. umfjöllun í greinargerð með frumvarpi til laga nr. 50/2008, ætlað að taka til viðskiptahátta sem hafa áhrif á ákvörðun neytenda um að eiga viðskipti. Við mat á því hvort um óréttmæta viðskiptahætti sé að ræða skv. ákvæðinu er litið til þess hvort háttsemin geri það að verkum að hinn almenni neytandi taki ákvörðun um að eiga viðskipti sem hann hefði ella ekki tekið og raski þar með fjárhagslegum hagsmunum hans eða hafi áhrif á fjárhagslega hegðun.

Í 9. gr. er um það fjallað að viðskiptahættir teljist villandi ef þeir eru líklegir til að blekkja neytendur, t.d. með almennri framsetningu þó gefnar séu upp réttar staðreyndir, eða ef neytendum eru veittar rangar upplýsingar í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að eiga viðskipti. Í a.–g. lið málsgreinarinnar eru tilgreindar þær röngu upplýsingar sem átt er við. Í 2. mgr. 9. gr. laganna er enn fremur kveðið á um að viðskiptahættir séu villandi ef ekki er greint frá upplýsingum sem telja má að almennt skipti máli fyrir neytendur eða þeim er leynt og þær eru til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun neytanda um að eiga viðskipti. Í greinargerð með ákvæðinu kemur fram að hafa megi þau atriði til hliðsjónar sem tilgreind eru í 1. mgr. 9. gr. laganna.





Í máli þessu hefur einnig verið vísað til reglugerðar nr. 160/2009 en þar er kveðið á um að nánar tilgreindir viðskiptahættir teljist undir öllum kringumstæðum óréttmætir. Samkvæmt 20. tl. 1. mgr. 1. gr. teljast undir öllum kringumstæðum óréttmætir viðskiptahættir:

*“Að lýsa vöru með orðunum ”ókeypis”, ”frítt”, ”án endurgjalds” eða ámóta orðalagi ef neytandinn þarf að greiða eitthvað annað en óhjákvæmilegan kostnað við að senda svar við viðskiptaháttum þessum og sækja eða greiða fyrir afhendingu hlutarins.”*

### 3.

Í máli þessu hefur verið kvartað yfir notkun Fríhafnarinnar á heitunum „Fríhöfn“ og „Duty Free“, sem m.a. eru nýtt í auglýsinga- og markaðsefni félagsins, ásamt rekstri vefsíðanna frihofn.is og dutyfree.is. Við mat á því hvort ákveðnir viðskiptahættir teljist villandi eða óréttmætir í skilningi ákvæða 8. gr. og 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005 kemur að öllu jöfnu ekki til skoðunar hvar starfsemi er rekin eða hvaða áhrif viðskiptahættirnir hafa á starfsemi keppinauta heldur eru ákvæðin túlkuð út frá hagsmunum neytenda, m.a. með tilliti til þeirra áhrifa sem viðskiptahættirnir kunna að hafa á fjárhagslega hegðun neytenda og hvort þeir hafi verið blekktir á einhvern hátt. Í erindi Sante og ST hefur því hins vegar verið haldið fram að Sante og ST séu í samkeppni við Fríhöfnina á markaði fyrir ýmiss konar vín og tóbaksvörur og Fríhöfnin hafi með auglýsingum sínum, þar sem vitnað er í framangreind heiti, blekkt neytendur og skapað Fríhöfninni samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli og telur Neytendastofa því óhjákvæmilegt að taka til skoðunar þann þátt málsins er snýr að samkeppni og áhrifum á hugsanlega keppinauta Fríhafnarinnar. Samkeppnisyfirvöld hér á landi hafa fjallað um þann markað sem Fríhöfnin starfar á, sbr. t.d. ákvörðun samkeppnisráðs nr. 2/2003, „Kvörtun vegna Flugstöðvar Leifs Eiríkssonar“, sem staðfest var með úrskurði áfrýjunarnefndar samkeppnismála í máli nr. 1/2003, „Flugstöð Leifs Eiríkssonar hf. gegn samkeppnisráði“, þar sem niðurstaða samkeppnisráðs var að verslun með tollfrjálsan varning á frísvæði flugstöðvarinnar teldist til sérstaks vörumarkaðar. Þá komst Samkeppniseftirlitið að þeirri niðurstöðu að Fríhöfnin á Keflavíkurflugvelli væri ekki hluti af hinum skilgreinda markaði í ákvörðun nr. 28/2017, „Samruni Haga hf. og Lyfju hf.“. Í því máli var það niðurstaða Samkeppniseftirlitsins að Fríhöfnin geti ekki veitt innlendum aðilum stöðugt samkeppnislegt aðhald og helgist sú niðurstaða fyrst og fremst af því að sala í fríhafnarversluninni sé háð því skilyrði að neytendur séu á leið inn eða út úr landinu. Kaupin séu því alltaf tilfallandi og aðhaldið mismikið hverju sinni, s.s. eftir ólíkum ferðavenjum einstaklinga og efnahagsástandi. Þrátt fyrir að framangreindar ákvarðanir hafi ekki lotið að áfengis- eða tóbakssölu er það álit Neytendastofu að sömu sjónarmið gildi um markað fyrir þær vörur.

Að framangreindu virtu er það mat Neytendastofu að ekkert sé fram komið sem sýni fram á að Fríhöfnin hafi skapað sér samkeppnisforskot á óréttmætum grundvelli gagnvart Sante og ST í skilningi ákvæða laga nr. 57/2005.

Sante og ST telja jafnframt að með notkun á heitunum „Fríhöfn“ og „Duty Free“ í auglýsingum og markaðssetningu hafi Fríhöfnin brotið gegn ákvæðum 5. gr., 4. mgr. 6. gr., 8. gr. og 9. gr.



laga nr. 57/2005. Styðja Sante og ST þá afstöðu sína við að Fríhöfnin sé sannanlega ekki alfarið undanþegin áfengis- og tóbaksgjaldi, sbr. 3. gr. og 9. gr. laga nr. 96/1995, en með vísun í framangreind heiti veki Fríhöfnin þau hughrif hjá neytendum, sem notuð eru í bæði auglýsinga- og markaðsefni og koma enn fremur fram á vefsíðu Fríhafnarinnar sem rekin er á lénunum frihofn.is og dutyfree.is, að þeir njóti ákveðins verðhagræðis við kaup á tollfrjálsri vöru, þ.e. keyptar vörur séu frjálsar undan greiðslu tolls og því án tollgjalds. Með þessu séu neytendur blekkir enda sé ekki um tollfrjálsa eða „duty free“ verslun að ræða.

Í 1. mgr. 104. gr. tollalaga nr. 88/2005 er kveðið á um að eingöngu sé heimilt að selja farþegum og áhöfnum millilandafara á leið úr landi vörur úr tollfrjálsri verslun og þá gegn framvísun brottfararspjalds. Í 2. mgr. sömu greinar er kveðið á um undantekningu frá framangreindri meginreglu þar sem mælt er fyrir um að tollyfirvöld geti heimilað sölu á vörum úr tollfrjálsri verslun til farþega og áhafna millilandafara við komu til landsins og skal slík verslun vera sérstaklega afmörkuð og eingöngu aðgengileg fyrir farþega og áhafnir sem koma til landsins, þ.e. óheimilt er að bjóða öðrum vörur verslunarinnar til sölu. Verslun Fríhafnarinnar í komusal Keflavíkurflugvallar er rekin á grundvelli þessarar heimildar. Í 4. tl. 1. mgr. 3. gr. og 4. tl. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 96/1995 er kveðið á um að gjald vegna sölu á áfengi og tóbaki sem selt er í tollfrjálsum verslunum sem staðsettar eru í komusal flugvalla skuli annars vegar bera 10% af áfengisgjaldi og hins vegar 40% af tóbaksgjaldi. Hluti áfengis- og tóbaksgjalda fellur því aðeins á vörur sem seldar eru í verslun Fríhafnarinnar sem staðsett er í komusal Keflavíkurflugvallar. Málsástæður Sante og ST eiga því ekki við um þær verslanir Fríhafnarinnar sem reknar eru í brottfararsal Keflavíkurflugvallar enda er sala þar alfarið undanþegin áfengis- og tóbaksgjaldi. Til skoðunar kemur því hvort sú staðreynd að Fríhöfnin vísi til hinna umþrættu heita er viðkemur sölu á vörum í verslun félagsins sem staðsett er í komusal Keflavíkurflugvallar, þrátt fyrir að félaginu beri að skila áfengis- og tóbaksgjaldi af sölu í þeirri verslun, feli í sér brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005.

Líkt og fram kemur að hluta til í erindi Sante og ST er skilgreiningin á „fríhöfn“ í íslenskum orðabókum „*svæði þar sem flytja má inn útlendar vörur tollfrjálst (til vinnslu, geymslu, sölu eða útflutnings)*“. „Duty Free“ eða „duty free shop“ er enskt heiti sem m.a. nær yfir „fríhöfn“ og „fríhafnarverslun“ og þarfnast því ekki nánari útskýringar hér. Notkun heitanna er jafnframt rótgróin í íslenskri málhefð og telur Neytendastofa að neytendur leggi þann skilning í heitin að um sé að ræða verslun sem býður til sölu tollfrjálsan varning og vöruverð almennt lægra en í hefðbundnum verslunum.

Samkvæmt skilgreiningu Skattsins er tollur gjald sem er ólíkt öðrum gjöldum eða sköttum, þar sem hann er eingöngu innheimtur við innflutning á vöru og þá samkvæmt tollskrá. Tollur getur verið verðtollur, sem er lagður á eftir verðgildi vörunnar eða magntollur, sem er lagður á eftir magni vörunnar. Þrátt fyrir að almennur tollur sé á undanhaldi, m.a. vegna fjölda fríverslunarsamninga sem íslenska ríkið hefur gert, hefur merking og skilgreining orðsins tollur ekki breyst. Við innflutning á vöru er meginreglan sú að greiða ber aðflutningsgjöld við innflutning til landsins í samræmi við ákvæði tollskrár sem hefur lagagildi á Íslandi. Hér er átt



við tolla, vörugjöld og virðisaukaskatt auk ýmissa annarra gjalda sem leggjast kunna á við innflutning varnings til landsins, t.d. áfengis- og tóbaksgjald.

Í 1. mgr. 1. gr. laga nr. 96/1995 er kveðið á um að greiða skuli til ríkissjóðs áfengisgjald af áfengi samkvæmt lögnum. 1. mgr. 2. gr. sömu laga mælir fyrir um að gjaldskyldir samkvæmt lögnum séu allir þeir sem flytja inn eða framleiða áfengi hér á landi til sölu eða vinnslu. Það sama á við um tóbaksgjald sbr. 1. mgr. 8. gr. laganna. Áfengis- og tóbaksgjald er því ekki tollur í skilningi þess orðs þó þau gjöld séu hluti aðflutningsgjalda þegar slíkar vörur eru fluttar inn til landsins. Áfengis- og tóbaksgjald leggst t.d. einnig á alla innlenda framleiðslu sbr. áðurnefnd ákvæði 1. mgr. 2. gr. og 1. mgr. 8. gr. laga nr. 96/1995. Tollur er aftur á móti ekki lagður á innlenda framleiðslu heldur einungis lagður á vöruverð innfluttra vara. Að framangreindu vertu er það álit Neytendastofu að vísun Fríhafnarinnar til þess að verslanir félagsins séu „fríhöfn“ og „duty free“ sé eðlileg og rétt.

Það heyrir undir löggjafarvaldið að taka ákvörðun um hvort fríhafnir, þar sem boðnar eru til sölu vörur undanþegnar tollum og öðrum aðflutningsgjöldum, skuli vera starfræktar hér á landi. Löggjafinn hefur ákveðið að mismunandi skuli fara um álagningu áfengis- og tóbaksgjalds, sbr. 4. tl. 1. mgr. 3. gr. og 4. tl. 2. mgr. 9. gr. laga nr. 96/1995, sbr. og 2. mgr. 104. gr. tollalaga nr. 88/2005, eftir því hvort vörunar eru seldar við brottför eða komu til landsins. Í áðurvitnuðum lagaákvæðum kemur skýrt fram að vörur sem seldar eru í komuverslun flugvalla séu vörur úr tollfrjálsri verslun. Löggjafinn hefur því beinlínis tekið afstöðu með því að um tollfrjálsa verslun sé að ræða þrátt fyrir að hluti áfengis- og tóbaksgjalda falli á þær vörur sem seldar eru í verslunum sem staðsettar eru komusal flugvalla. Notkun á heitunum „Fríhöfn“ og „Duty Free“ sem skírskotun í verslanir Fríhafnarinnar, þar sem fram fer sala með tollfrjálsan varning og vöruverð er almennt lægra en í hefðbundnum verslunum, getur því að mati Neytendastofu, með tilliti til aðstæðna í máli því er hér liggur fyrir og með vísan til framangreinds, ekki talist vera villandi eða óréttmætir viðskiptahættir.

Að endingu telja Sante og ST að heitin „Duty Free“ og „Fríhöfn“ séu sérstaklega villandi í ljósi þess að löggjafinn hafi lagt skýra áherslu á að í auglýsingum eða með framsetningu annarra upplýsinga, skuli fyrirtæki veita upplýsingar um endanlegt verð, þ.m.t. virðisaukaskatt og önnur opinber gjöld, sbr. f-lið 1. mgr. 10. gr. laga nr. 57/2005. Hér virðist gæta ákveðins misskilnings hjá Santa og ST enda kveður framangreint ákvæði á um þá skyldu að neytendur séu upplýstir um endanlegt verð að meðtöldum öllum sköttum og gjöldum. Með ákvæðinu eru neytendur varðir gegn því að uppgengið verð sé t.d. gefið upp án virðisaukaskatts sem síðan leggist við vöruverð þegar kemur að greiðslu. Í máli því er hér liggur fyrir er ljóst að vöruverð í verslunum Fríhafnarinnar er ávallt gefið upp sem endanlegt verð vöru, þ.e. öll gjöld sem kunna að leggjast við vöruverð eru innifalin í uppgefnu verði.

Með vísan til alls framangreinds telur Neytendastofa að ekki sé tilefni til aðgerða af hálfu stofnunarinnar í máli þessu.



**IV.  
Ákvörðunarorð:**

**„Ekki er ástæða til aðgerða af hálfu Neytendastofu í máli þessu.“**

Neytendastofa, 5. október 2021

Þórunn Anna Árnadóttir  
forstjóri

Matthildur Sveinsdóttir