

ÚRSKURÐUR

ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 1/2025

Kæra Travelshift ehf. á ákvörðun Neytendastofu 18. desember 2024 í máli nr. 37/2024.

- Þann 29. desember 2025 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 1/2025: Kæra Travelshift ehf. á ákvörðun Neytendastofu frá 18. desember 2024 í máli nr. 37/2024. Í málinu úrskurða Halldóra Þorsteinsdóttir, Gunnar Páll Baldvinsson og Sindri M. Stephensen.
- Með kæru, dags. 15. janúar 2025, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála þá ákvörðun Neytendastofu að kærandi hefði með birtingu fullyrðinga um að bjóða mesta úrvalið og ódýrustu, lægstu og bestu verðin brotið gegn ákvæðum 4. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr. auk d. og f. liða 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Með sömu ákvörðun var komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði með birtingu fullyrðinga um bestu ferðir brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Þá hefði framsetning á orðunum „verð frá“ brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og d. lið 1. mgr. 9. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005 var kæranda bannað að nota framangreindar fullyrðingar. Þá var í ákvörðuninni komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018, um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun, og 1. mgr. 8. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005 með samning um pakkaferð sem ekki hefði verið skýr og á skiljanlegu og greinargóðu máli. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005 og 3. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018 beindi Neytendastofa þeim tilmælum til kæranda að haga samningum um pakkaferð í samræmi við skilyrði laganna. Með heimild í a. lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 var lögð stjórnvaldssekt á kæranda að fjárhæð 700.000 krónur.
- Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 og 4. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018.

MÁLAVEXTIR

- Kærandi er rekstraraðili heimasíðunnar Guide to Europe. Síðuna er að finna á vefslóðinni guidetoeurope.is. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 13. maí 2024, var af hálfu stofnunarinnar bent á að henni hefðu borist ábendingar er lutu að markaðssetningu kæranda og skilmálum fyrirtækisins. Þá voru rakin tiltekin ákvæði laga nr. 57/2005 og 95/2018. Í bréfinu voru gerðar athugasemdir við tilteknar fullyrðingar sem birst höfðu í auglýsingum kæranda. Þessar fullyrðingar voru eftirfarandi:
- „Bestu borgarferðir í Evrópu. Skoðaðu heimsins mesta úrval borgarferða til Evrópu. Borgarferðir með hæstu einkunn í Evrópu.“ „Bestu sólarferðir í Evrópu. Skoðaðu heimsins mesta úrval sólarferða til Evrópu. Sólarferðir með hæstu einkunn í Evrópu.“ „Bestu bílferðalög í Evrópu. Skoðaðu

heimsins mesta úrval bílferðalaga til Evrópu. Bílferðalög með hæstu einkunn í Evrópu. „Bestu skíðaferðir í Evrópu. Skoðaðu heimsins mesta úrval skíðaferða til Evrópu Skíðaferðir með hæstu einkunn í Evrópu.“ „Bestu ódýru frí í Evrópu. Skoðaðu heimsins mesta úrval ódýrra fría til Evrópu. Ódýr frí með hæstu einkunn í Evrópu.“ „Bestu lúxusferðir í Evrópu. Skoðaðu heimsins mesta úrval lúxusferða til Evrópu. Lúxusferðir með hæstu einkunn í Evrópu.“ „Bestu pakkaferðir í Evrópu. Skoðaðu heimsins mesta úrval pakkaferða til Evrópu. Pakkaferðir með hæstu einkunn í Evrópu“ „Bókaðu bestu flugin til Evrópu á stærsta ferðamarkaði Evrópu!“ „Finndu bestu hótelin og gististaðina á yfir 2000 áfangastöðum í Evrópu.“ „Finndu bestu skoðunarferðirnar á yfir 11.821 áfangastöðum í Evrópu.“

6. Þá var vísað til þess að skilmálar kæranda væru á ensku en slíkt væri til þess fallið að teljast í andstöðu við 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018 og 3. mgr. 16. gr. laga nr. 57/2005.
7. Farið var fram á að kærandi færði fram gögn og athugasemdir við erindið auk þess sem óskað var eftir svörum við því hvernig ferðamönnum væru veittar upplýsingar sem 1. mgr. 5. gr. laga nr. 95/2018 kvæði á um sbr. reglugerð nr. 1286/2018 og eftir því sem við ætti samkvæmt 6. gr. sömu laga. Þá var óskað eftir upplýsingum um hvort gerður væri sérstakur samningur í tengslum við einstaka pakkaferðir og ef svo væri, hvert væri efni skilmála þeirra samninga, hvernig þeir væru kynntir kaupendum og hvort ferðamönnum væri veitt afrit af samningnum eða staðfesting á honum á pappír eða öðrum varanlegum miðli.
8. Svar kæranda barst með bréfi, dags. 26. júní 2024. Þar var tiltekið að hvergi væri af hálfu kæranda tekið fram að „ódýrustu“ pakkaferðirnar væru í boði, þrátt fyrir að kærandi byði í reynd upp á ódýrustu ferðirnar. Kærandi vakti athygli á að áfrýjunarnefnd neytendamála hefði ógilt fyrri ákvörðun Neytendastofu um markaðssetningu kæranda nema að því leyti að kæranda hefði verið óheimilt að fullyrða um „Lowest prices in Iceland“. Hins vegar hefði áfrýjunarnefndin talið kæranda heimilt að fullyrða eftirfarandi á heimasíðunni: „the world’s most extensive selection of things to see and do in Iceland.“ „Largest selection of travel services!“ „Find the very best price on the largest marketplace for Icelandic travel services“ og „Find the very best selection.“ Kærandi vísaði til niðurstöðu áfrýjunarnefndarinnar til stuðnings því að starfshættir fyrirtækisins væru í samræmi við lög.
9. Að öðru leyti vísaði kærandi til þess að fullyrðingarnar væru sannar og vísaði máli sínu til stuðnings til veggja atriða. Annars vegar væru ferðirnar bestar m.t.t. umsagnareinkunna á netinu og hins vegar út frá þörfum og óskum viðskiptavinarins með hliðsjón af heimsins mesta vöruúrvali. Markaðsefni kæranda væri skipt í tvo flokka. Annars vegar væri um að ræða vörur í endursölu og hins vegar pakkaferðir kæranda sjálfs. Kærandi hefði einkaleyfi fyrir hönnun og framleiðslu ferðaáætlaða fyrir pakkaferðir en þær byggðu á umsögnum frá ferðamönnum úr gagnagrunnum eins og Google, Booking.com og Wikidata. Þessi tækni gerði kæranda kleift að bjóða upp á ferðir með bestu umsögnunum. Ferðirnar væru bestar með tilliti til umsagnareinkunna á netinu en mælikvarðinn við að meta hvort vörurnar sem boðnar væru innan ferðapakka væru „bestar“ byggði á rauntímagögnum um einkunnir frá öðrum ferðamönnum. Ef ákveðið mengi af vörum væri borið saman á grundvelli umsagnareinkunna þá væru einhverjar vörur með hæstu einkunn en þær væru þá samkvæmt

almennri málvenju álitnar „bestar“ í menginu. Þær væru hins vegar bestar út frá þörfum og óskum viðskiptavinarins enda gæti hann valið úr yfirgripsmiklu vöruúrvali í Evrópu og væri óbundinn viðskiptasamningum kæranda. Þetta fæli í sér að viðskiptavinur gæti valið gistingu, bíla og flug sem hentaði hans þörfum best.

10. Kærandi vísaði til fullyrðinga sem fælu í sér tilmæli til viðskiptavina fremur en fullyrðingar um staðreyndir. Í þessu samhengi vísaði kærandi til „Bókaðu bestu flugin til Evrópu á stærsta ferðamarkaði í Evrópu“, „Finndu bestu hótelin og gististaðina á yfir 2000 áfangastöðum í Evrópu“ og „Finndu bestu skoðunarferðirnar á yfir 11.821 áfangastöðum í Evrópu“. Að því er þessar fullyrðingar varðaði vísaði kærandi til sömu umfjöllunar og á undan en um væri að ræða tilmæli eða hvatningu til viðskiptavinar um að leita í leitarvél á síðu kæranda sem væri samansafn af stigahæstu vörunum á netinu í hverjum flokki fyrir sig, byggt á umsögnum annarra ferðamanna. Viðskiptavinur kæranda væri því sannarlega að leita í samansafni af bestu flugunum, hótelnunum og skoðunarferðunum sem völ væri á. Þá mætti líka benda á að þessar setningar gengju skör skemur en aðrar, enda væri um hvatningu að ræða til viðskiptavinar að leita í leitarvélinni og finna sjálfur bestu ferðina úr samansafni af vörum með hæstu einkunnir sem auðvitað væri afstætt. Viðskiptavinurinn fyndi þannig sjálfur bestu ferðina.
11. Kærandi tiltók að viðskiptavinir væru hvattir til að skoða „heimsins besta úrval [...]ferða til Evrópu“, en kærandi ræki stærsta markaðstorg með ferðir á Íslandi og vísaði í þessu samhengi til úrskurðar áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 19/2019. Kærandi hefði mikla og yfirgripsmikla þekkingu á þessu sviði og hefði framkvæmt umfangsmiklar og kostnaðarsamar rannsóknir áður en vefur fyrirtækisins hefði verið settur á fót. Úrval á heimasíðunni samanstæði af 1.008.054 landingarsíðum með pakkaferðum, 19.248.822 landingarsíðum með gistingu, 2.218.266 landingarsíðum með ferðum öðrum en pakkaferðum, 449.226 landingarsíðum með bílaleigum og 8.550.738 landingarsíðum með flugum. Heimasíðan hefði í heildina yfir 33 milljón landingarsíður með vörum eða upplýsingum um áfangastaði í Evrópu. Kærandi hefði framkvæmt innanhússsamanburð á landingarsíðum með aðstoð forrita sem ynnu gögn úr landingarsíðum annarra ferðaskrifstofa. Vefur kæranda hefði verulegt forskot á næstu síður þegar kæmi að úrvali. Samanburðurinn hefði meðal annars lotið að Expedia, Booking.com, TripAdvisor og TUI.
12. Þá hefði félagið ráðið hlutlausan þjónustuaðila til að staðfesta staðhæfingar sínar um að fyrirtækið hefði stærsta markaðstorgið á netinu þegar kæmi að ferðum til Evrópu. Kærandi hefði einnig ráðið Talnakönnun hf. til að votta skýrsluna. Um umfangsmikla og tímafreka rannsókn væri að ræða og niðurstöður lægju ekki fyrir að svo stöddu.
13. Kærandi tiltók að fyrirtækið hefði ekki notast við hæsta stig lýsingarorðsins „ódýrt“ eins og fram kæmi í bréfi Neytendastofu. Kærandi legði þó áherslu á að bjóða ódýrari kosti með því að auglýsa ódýrar ferðir. Þá mætti sjá af fylgiskjölum að verð kæranda samanborin við aðrar íslenskar ferðaþjónustur, væru lægri en ódýrasta útgáfan af sambærilegum vörum. Með tækni sem kærandi hefði þróað, lægri álagningu og betri viðskiptasamningum gæti fyrirtækið boðið viðskiptavinum sínum lægri verð og fleiri möguleika til að ferðast ódýrara. Kærandi bæri sig ekki endilega saman

við sömu ferðaáætlanir og samkeppnisaðila sína heldur gæfi viðskiptavinum tækifæri á að versla við fleiri aðila og með fjölbreyttari valkosti en samkeppnisaðilar.

14. Kærandi hefði til viðmiðunar tekið saman dæmi þar sem pakkaferð væri sett í körfu hjá félaginu og svo hjá keppinautum en í öllum dæmum væru sömu brottfarar- og heimkomudagsetningar, flug frá Keflavíkurflugvelli á auglýstan áfangastað, ódýrasti gistimöguleikinn á hóteli í tvíbýli með morgunmat og allir skattar og gjöld innifalin. Eins og sjá mætti af þessu samanburðaskjali og skjáskotum sem kærandi hefði tekið saman gæti fyrirtækið í öllum dæmunum boðið ódýrari pakkaferð en samkeppnisaðilar á Íslandi.
15. Hvað varðaði athugasemdir Neytendastofu um að skilmálar félagsins væru ekki á íslensku hefðu skilmálarnir þegar verið uppfærðir og þýddir yfir á íslensku. Vegna fyrirspurnar stofnunarinnar um fyrirkomulag samningsgerðar í tengslum við einstaka pakkaferðir áréttaði kærandi að viðskiptamódel félagsins væri tvíþætt. Annars vegar endursala á vörum annarra félaga og hins vegar pakkaferðir kæranda sjálfs. Tiltekið væri að skilmálar fyrirtækisins næðu yfir báða þessa flokka. Þegar pakkaferð væri sett í körfu á vefsíðunni væri óskað eftir samþykki viðskiptavina á skilmálum kæranda með því að haka í box. Viðskiptavinir staðfestu þar með að þeir hefðu kynnt sér skilmálana og samþykktu þá í heild sinni. Ekki væri hægt að klára kaupin án þessa samþykkis. Eftir að viðskiptavinur gengi frá kaupum á pakkaferð fengi hann kvittun bæði á skjáinn og í tölvupósti en í honum kæmu fram bókunarstaðfestingar fyrir allar vörur í pakkaferðinni, þ.m.t. flug, hótél, bílaleigubíll og dagsferðir. Þetta ferli tæki innan við mínútu frá kaupum. Viðskiptavinir gætu nálgast skilmálana neðst á vefsíðunni eða í körfunni áður en kaupin væru klárð og afrit af samningnum væri sent í tölvupósti við lok kaupa. Þá hefði kærandi gilt ferðaskrifstofuleyfi og tryggingar samkvæmt lögum um sölu pakkaferða. Varðandi það hvernig ferðamönnum væru veittar upplýsingar sem 1. mgr. 5. gr. laga nr. 95/2018 kvæði á um, sem og reglugerð nr. 1286/2018, kæmu upplýsingarnar allar fram áður en gengið væri frá kaupum en þar væri tengill á skilmála félagsins.
16. Neytendastofa sendi kæranda annað bréf, dags. 2. ágúst 2024. Bent var á að í markaðsefni kæranda mætti finna fullyrðinguna „Mesta úrvalið og ódýrustu verðin“. Tiltók stofnunin að hún fengi ekki séð af svarbréfi kæranda að forsendur kæranda fyrir fullyrðingunum væru gefnar upp þar sem fullyrðingarnar birtust og hvaða raunverulegu viðmið lægju þeim til grundvallar svo neytandi gæti tekið upplýsta ákvörðun. Þá hefði kærandi ekki lagt fram nein gögn sem styddu þessar staðhæfingar félagsins, að undanskildum samanburði kæranda og eins keppinautar, sem hefði einungis tekið til þriggja mismunandi ferða.
17. Neytendastofa óskaði eftir frekari gögnum varðandi tilvitnaða rannsókn og könnun auk upplýsinga um með hvaða hætti viðskiptavinum væri gerð grein fyrir þeim forsendum sem byggju að baki fullyrðinga um „bestu [...] ferðir“. Þá var óskað eftir að færðar yrðu sönnur á fullyrðinguna um að kærandi byði upp á „Mesta úrvalið og ódýrustu verðin“. Aukinheldur óskaði stofnunin eftir því að fá afrit af þeirri könnun sem vísað hefði verið til að verið væri að vinna þegar niðurstöður lægju fyrir.

18. Neytendastofa vísaði þá til skýringa kæranda um að viðskiptamódel fyrirtækisins væri tvíþætt, þ.e. endursala á vörum annarra félaga og pakkaferðir kæranda sjálfs, og að skilmálar kæranda næðu yfir báða flokka. Þá var vísað til þess að kærandi hefði tiltekið að margra daga ferðir hefðu sína eigin skilmála. Benti stofnunin á að svo virtist sem umræddir skilmálar væru þó ekki aðgengilegir á vefsíðu félagsins. Enn fremur var óskað eftir upplýsingum um hvað fælist í umræddum greinarmun á ferðum og hvort munur væri á þeim skilmálum er giltu um hverja tegund ferðar fyrir sig. Þá var óskað eftir afriti af skilmálum margra daga ferða.
19. Þá vísaði stofnunin til þess að skilmálar kæranda hefðu verið skoðaðir með hliðsjón af lögum nr. 95/2018 óskaði eftir frekari skýringum á hluta þeirra. Ekki væri þó um að ræða tæmandi yfirferð á skilmálunum.
20. Að lokum vakti Neytendastofa athygli á því að stofnunin hefði orðið þess vör að á vefsíðu félagsins væri ávallt tiltekið „verð frá“. Þegar smellt væri á tiltekna ferð virtist þó sem ekki væri mögulegt að finna ferð á hinu tilgreinda lægsta verði. Óskaði stofnunin eftir upplýsingum og staðfestingu á að hinar auglýstu ferðir væru sannanlega í boði á hinum tilgreindu lægstu verðum sbr. skjámyndirnar með vísun til d. liðar 1. mgr. 9. gr. og f. liðar 1. mgr. 10. gr. laga nr. 57/2005. Þá vakti stofnunin einnig athygli á ákvæðum 5. töluliðar 1. gr. reglugerðar nr. 160/2009, um viðskiptahætti sem teljast undir öllum kringumstæðum óréttmætir. Framangreind ákvæði laga nr. 57/2005 og reglugerðar nr. 160/2009 kynnu að eiga við um málið.
21. Tiltók stofnunin að eftir yfirferð á skilmálum félagsins væri vafi fyrir hendi um hvort að skilmálar félagsins uppfylltu ákvæði 5. gr. – 10. gr. laga nr. 95/2018 er tækju til upplýsingaskyldu og efni samnings um pakkaferð.
22. Kærandi svaraði erindi Neytendastofu með bréfi, dags. 23. ágúst 2024. Kærandi tilgreindi að breytingar hefðu verið gerðar á sumum ákvæðum skilmálanna og finna mætti uppfært orðalag í svarbréfi kæranda. Þá væri unnið að uppfærslu á vefsíðunni. Hvað varðaði fullyrðingar um „mesta úrvalið“ og „ódyrustu verðin“ sem stofnunin vísaði til þá væri ekki að finna neinar slíkar fullyrðingar á vefsíðunni, þ.e. staðhæfingu um ódyrustu verðin. Aðeins væri vísað til „ódyrs“ eða „ódyrari“ verða en líklega væri um texta að ræða af gamalli síðu sem nú hefði verið fjarlægður.
23. Vegna forsendna sem byggju að baki fullyrðinga um „bestu [...] ferðir“ væri að finna nánari skýringar á orðalaginu rétt fyrir neðan fullyrðingarnar. Á vefsíðunni „Bestu pakkaferðir til Evrópu“ segði til dæmis rétt fyrir neðan „Pakkaferðir með hæstu einkunn í Evrópu“ en netverjum væri ljóst að þegar rætt væri um einkunnir væri verið að vísa til umsagna og augljóst væri út frá samhengi að bestu pakkaferðirnar væru samsettar með vörum með bestu umsagnirnar.
24. Vegna athugasemda Neytendastofu um að engin gögn hefði verið að finna um könnun og rannsókn sem kærandi hefði vísað til þá hefði verið um innanhússkönnun að ræða sem framkvæmd hefði verið með notkun Chrome extension sem teldi lendingarsíður vefsíðna. Um óformlega könnun hefði verið að ræða en þriðji aðili, Talnakönnun hf., væri að framkvæma formlega könnun til staðfestingar á sama atriði.

25. Kærandi árréttaði að vefsíðuskilmálar fyrirtækisins giltu um allar ferðir sem félagið byði upp á og vísað væri í þá í þeim skilmálum sem samþykktir væru svo í pöntunarferli.
26. Kærandi tiltók að því er varðaði athugasemdir stofnunarinnar um upplýsingar um auglýst verð ferða að sú fjárhæð sem kæmi upp þegar ýtt væri á ferð væri samtala fyrir alla farþega en sundurliðun kæmi fram að neðan og að verð á forsiðu sýndi verð á mann. „Verð frá“ þýddi að hægt væri að ferðast á áfangastaðinn eða áfangastaðina í pakkaferðinni á því verði. Þegar ýtt væri á ferðina uppfærðist verðið miðað við það sem vefsíða kæranda mælti með en innan ferðarinnar væri hægt að velja mismunandi kosti, ódýrari kosti sem gætu jafnvel orðið ódýrari en það verð sem væri tilgreint sem „verð frá“.
27. Að lokum mótmælti kærandi því áliti Neytendastofu að vafi væri fyrir hendi um að skilmálar félagsins uppfylltu ákvæði 5. gr. til 10. gr. laga nr. 95/2018 er tækju til upplýsingaskyldu og efni samnings um pakkaferð. Í fylgiskjali væri að finna yfirferð á hverri og einni málsgrein í 5. gr. – 10. gr. laganna sem sýndi hvernig félagið uppfyllti framangreind ákvæði.
28. Með tölvubréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 12. september 2024, vísaði stofnunin til erindis fyrirtækisins þar sem fram kom að gerðar hefðu verið breytingar á skilmálunum í kjölfar athugasemda stofnunarinnar en að uppfærslu á heimasíðu seinkaði vegna sumarleyfa í um viku. Stofnunin tiltók að hún fengi ekki séð að breytingar hefðu enn verið gerðar á skilmálunum á heimsíðunni og því væri óskað eftir upplýsingum um hvenær það yrði gert. Þá var enn fremur óskað eftir upplýsingum um hvort breytingarnar væru fleiri en þær sem sérstaklega væru tilgreindar í bréfi félagsins, dags. 23. ágúst 2024. Svar barst Neytendastofu með tölvupósti sama dag þar sem fram kom að uppfæra hefði þurft flýtiminni (e. cache) til að breytingarnar yrðu sýnilegar sem nú væri búið að gera. Þá var tiltekið að Talnakönnun hf. myndi skila af sér gögnum vegna könnunar á allra næstu dögum.
29. Neytendastofu barst svo tölvubréf þann 1. október 2024 þar sem lögð var fram könnun Talnakönnunar hf. Fram kom að kærandi teldi könnunina sýna að fyrirtækið væri ódýrasta ferðaskrifstofa Íslands í langflestum tilvikum. Einstaka vörur mætti finna ódýrari hjá öðrum en eins og sjá mætti í skýrslunni þá heyrði það til undantekninga. Þá hefði könnunin einnig náð til úrvals.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

30. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar er vísað til 4. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr., d., f. og g. liða 1. mgr. 9. gr. og 2. mgr. 9. gr., og f. liðar 1. mgr. 10. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Þá er einnig vísað til 5.-10. gr. laga nr. 95/2018. Fram kemur að á auglýsanda hvíli afdráttarlaus skylda til að geta sannað þær fullyrðingar sem settar eru fram í markaðsefni og fylgi sönnunarkröfur því hversu afdráttarlausar fullyrðingarnar séu. Þá verði fullyrðingar að vera settar fram í samræmi við þau gögn sem þær byggja á. Krafa til sönnunar taki til allra fullyrðinga, óháð því hvar þær birtist.
31. Kærandi hafi fullyrt að fyrirtækið byði ódýrustu verðin, bestu ferðirnar, mesta úrvalið og bestu hótelin, flugin, gististaðina og skoðunarferðirnar. Þá hafi kærandi fullyrt að fyrirtækið byði mesta

úrvalið og væri stærsta markaðstorgið. Til sönnunar fullyrðingum sínum hefði kærandi vísað til að á síðunni væri boðin til sölu ferðatengd þjónusta, þ.m.t. pakkaferðir, sem hlyti hæstu umsagnareinkunnir ferðamanna á ýmsum gagnagrunnum. Þá hefði kærandi lagt fram samanburðarkönnun á verði og úrvali ferða frá fjórum innlendum keppinautum. Loks hefði verið bent á þann fjölda lendingarsíða sem úrval á vefsíðu kæranda byggði á og tekið fram að félagið hefði framkvæmt samanburð við aðrar ferðaskrifstofur. Þau gögn hefðu á hinn bóginn ekki verið lögð fram í málinu.

32. Í ákvörðuninni kemur fram að Neytendastofa hafi kannað kostaðar niðurstöður af leitarvél á netinu þar sem kærandi notist við fullyrðinguna „Mesta úrvalið og ódýrustu verðin“. Þrátt fyrir að kærandi notist ekki við lýsingarorðið ódýr í efsta stigi á vefsíðu sinni sé það notað í öðru markaðsefni sem félagið þurfi þar af leiðandi að geta fært sönnur á.
33. Í samanburðarkönnun sem kærandi hafi lagt fram komi fram að til samanburðar hafi verið skoðaðar fjórar innlendar ferðaskrifstofur sem selji pakkaferðir á netinu. Í samanburðinum hafi ekki verið tekið tillit til gæða ferða. Pakkaferðir hafi þannig verið metnar samanburðarhæfar ef þær innihéldu sömu ferðatengdu þjónustuna, á sama svæði og á sömu dagsetningum. Staðsetning gistinga innan borgar, flugmöguleikar og innifalin þjónusta hafi getað verið ólík á milli seljenda. Í heildina hafi verið skoðuð verð á 74 pakkaferðum og kærandi hafi verið ódýrari í 60 tilfellum sem að mati kæranda eigi að sýna að kærandi sé ódýrasta ferðaskrifstofa Íslands í langflestum tilvikum. Einstaka vörur sem finna mætti ódýrari hjá öðrum heyrðu til undantekninga. Þá sýndi samanburður á úrvali áfangastaða þessara aðila að kærandi byði mun fleiri áfangastaði en þeir keppinautar sem samanburðurinn hefði náð til.
34. Í ákvörðun Neytendastofu er rakið að vefsíða kæranda sé aðgengileg á 18 tungumálum og annað markaðsefni félagsins, svo sem samfélagsmiðlar þess, sé í mörgum tilvikum á ensku. Þá séu kaup á þjónustu félagsins ekki háð því að ferð hefjist eða tengist Íslandi að neinu leyti. Neytendastofu þygi því sýnt að markaðsefni félagsins beinist ekki eingöngu að íslenskum neytendum og keppinautar kæranda séu ekki eingöngu innlendir. Framlögð gögn sem félagið ætli til sönnunar á fullyrðingum um yfirburði þess vegna úrvals og verðs beri þó eingöngu saman úrval og verð kæranda við takmarkaðan fjölda ferðaþjónustuveitenda á Íslandi. Þær fullyrðingar sem Neytendastofa hafi farið fram á að kærandi sannaði væru afdráttarlausar og umfangsmiklar og bæru ekki með nokkru móti með sér að yfirburðir félagsins næðu til örfárar íslenskra félaga.
35. Þá er fundið að því í ákvörðuninni að kærandi líti svo lá að pakkaferðir séu samanburðarhæfar þegar þjónustustig sé ólíkt, þ.e. ef borið sé t.d. saman verð á beinu flugi við flug með millilendingu. Með vísan til þessa teldi Neytendastofa fullyrðingarnar ósannaðar og að kærandi hefði veitt villandi upplýsingar um verð og gæði þjónustunnar. Það væri mat stofnunarinnar að upplýsingarnar væru til þess fallnar að hinn almenni neytandi sem auglýsingarnar beindust að tæki viðskiptaákvörðun sem hann myndi ekki annars hafa tekið. Þá væru fullyrðingarnar líklegar til að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda. Kærandi hefði því brotið gegn 4. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr. auk d. og f. liða 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005, með birtingu fullyrðinganna.

36. Í niðurstöðu ákvörðunarinnar kemur fram að kærandi hafi með afdráttarlausum og ítrekuðum hætti fullyrt á vefsíðu sinni að fyrirtækið byði bestu ferðir auk þess að fullyrða um bestu hótél, flug, gististaði og skoðunarferðir. Byggðu fullyrðingarnar ekki á hlutlægum samanburði sem félagið gerði heldur umsagnareinkunnum sem notendur þjónustunnar hefðu birt á ýmsum gagnagrunnum. Umræddar fullyrðingar væru fram settar á ólíkum undirsíðum vefsíðu kæranda. Framsetning þeirra væri þannig að í auglýsingaborða efst á síðunni kæmi t.d. fram „Bestu borgarferðir í Evrópu“ og þar strax í kjölfarið „Skoðaðu heimsins mesta úrval borgarferða til Evrópu“. Neðar á síðunni, tengt einstaka ferðum kæmi fram fullyrðingin „Borgarferðir með hæstu einkunn í Evrópu“.
37. Þá hefði kærandi birt eftirfarandi á forsíðu vefsíðunnar: „Allt sem þú þarft, á einum stað, fyrir draumaævintýrið í Evrópu (og lægstu verðin líka!). Sem stærsta ferðamarkaðstorg Evrópu leitum við hjá yfir 2.000.000 ferðaðþjónustuaðilum til að finna fyrir þig besta kostinn á besta verðinu - alltaf.“ Að mati Neytendastofa leggi hinn almenni neytandi ekki þann skilning í afdráttarlausar fullyrðingar um bestu ferðir eða þjónustu að fullyrðingin byggi á einkunnagiðf annarra notenda án þess að sú skýring komi fram samhliða fullyrðingunni. Skýringin þurfi því að fylgja fullyrðingunni hvar sem hún sé birt og með jafn skýrum hætti og sjálf fullyrðingin. Þar sem það hafi ekki verið gert og þar sem Neytendastofa telji forsendurnar til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun neytenda um viðskipti væri um að ræða villandi viðskiptahætti á grundvelli þess að ekki væri greint frá upplýsingum sem telja mætti að almennt skipti máli. Kærandi hefði því brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005 með birtingu fullyrðinganna án skýringa.
38. Í skýringum kæranda um framsetningu verðs á yfirlitssíðum og í leitarniðurstöðum þar sem verð væri tilgreint sem „verð frá“ kæmi fram að með því að breyta fyrirfram völdum ferðatengdum þjónustum í pakkanum gæti ferðamaður fengið pakkaferðina á tilgreindu verði og jafnvel lægra verði. Af skýringum kæranda og skoðun Neytendastofu á vefsíðu félagsins væri ljóst að neytendum byðist viðkomandi ferðir á tilgreindu verði með því að breyta fyrirfram völdum ferðatengdum þjónustum og/eða dagsetningum ferðar. Þegar ferð hefði verið valin til nánari skoðunar gætu neytendur skoðað og valið aðra þjónustubætti og væri tilgreint við hvern og einn þeirra hvaða áhrif þeir hefðu á endanlegt verð, þ.e. hvort endanlegt verð kæmi til með að hækka eða lækka við breytinguna og nákvæm fjárhæð breytingarinnar. Á því stigi bókunarinnar væru hins vegar engar leiðbeiningar eða upplýsingar um það hvaða ferðatengdu þjónustu þyrfti að breyta til þess að fá pakkaferðina á því verði sem tilgreint væri á yfirlits- eða leitarsíðu.
39. Á yfirlitssíðu væri verð ferðar tilgreint undir fullyrðingu um ferð „með hæstu einkunn í Evrópu“ en til þess að finna ferð á tilgreindu verði þyrftu neytendur að velja ferðatengda þjónustu sem bæru ekki hæstu umsagnareinkunn af þeim þjónustum sem væru í boði. Í einu tilviki sem kærandi hefði lagt fram hefði umsagnareinkunn hótels farið úr 4,2 í 2,0 við breytinguna.
40. Með vísan til framangreinds væri það mat Neytendastofu að framsetning verðs á yfirlitssíðum og leitarsíðum kæranda veitti neytendum villandi upplýsingar um verð. Það væri mat stofnunarinnar að upplýsingarnar væru til þess fallnar að hinn almenni neytandi sem auglýsingarnar beindust að tæki viðskiptaákvörðun sem hann myndi ekki annars hafa tekið. Þá væri líklegt að viðskiptahættirnir

röskuðu verulega fjárhagslegri hegðun neytenda. Kærandi hefði því brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og d. lið 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005, með verðframsetningunni.

41. Í ákvörðuninni er vikið að athugasemdum stofnunarinnar er lutu að því að skilmálar kæranda væru aðeins aðgengilegir á ensku. Stofnunin hefði jafnframt gert athugasemdir við að vafi væri um hvort skilmálar félagsins uppfylltu skilyrði 5. – 10. gr. laga nr. 95/2018 auk þess sem gerðar hefðu verið athugasemdir við að einstaka skilmálar væru ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 95/2018. Kærandi hefði gert ýmsar breytingar á skilmálum sínum við meðferð málsins, þ.m.t. að birta skilmálana á íslensku.
42. Við heildaryfirferð á skilmálum kæranda mætti sjá að hugtakanotkun hefði brenglast við þýðingu þeirra auk þess sem þar væri ýmist vísað til annarra skilmála kæranda eða skilmála ferðapjónustuaðila. Að teknu tilliti til núverandi framsetningar kæranda á skilmálum sínum, þar sem orðalag væri óskýrt og skilmálar vísuðu ítrekað til annarra hliðarskilmála, uppfyllti kærandi ekki skilyrði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018 um að samningur um pakkaferð skyldi vera skýr og á skiljanlegu og greinargóðu máli. Framsetning skilmálanna bryti gegn góðum viðskiptaháttum og væri til þess fallin að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda. Væri þar jafnframt um að ræða brot gegn 1. mgr. 8. gr., sbr. 5. gr., laga nr. 57/2005.
43. Með vísan til alls framangreinds og með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005 bannaði Neytendastofa kæranda birtingu framangreindra fullyrðinga og framsetningar verðs á yfirlits- og leitarsíðum. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005, sbr. 3. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018, beindi stofnunin fyrimælum til kæranda að haga samningum um pakkaferðir, þ.m.t. skilmálum sínum, á þann hátt að þeir væru í samræmi við þau lög sem giltu um starfsemi félagsins.
44. Með vísan til alls þessa, umfangs og eðli þeirra fullyrðinga sem málið laut að komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að nauðsynlegt væri að leggja stjórnvaldssekt á kæranda í samræmi við a. lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005, sbr. 3. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018. Brot kæranda hefði verið umfangsmikið og alvarlegt gagnvart heildarhagsmunum neytenda auk þess sem það beindist að mjög breiðum hópi neytenda. Þá væri um að ræða viðskiptahætti sem stríddu gegn góðum viðskiptaháttum og væru líklegir til að hafa áhrif á ákvörðun neytenda um að eiga viðskipti og taka fjárhagslega ákvörðun sem þeir hefðu annars ekki tekið. Að teknu tilliti til þessa auk jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga teldi Neytendastofa hæfilegt að leggja á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 700.000 krónur.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

45. Í kæru, dags. 15. janúar 2025, er þess aðallega krafist að hin kærða ákvörðun verði endurskoðuð og felld úr gildi en til vara að hún verði felld úr gildi að hluta og hin álagða sekt verði lækkuð verulega.
46. Kærandi vísar til þeirra röksemda sem fram komu undir meðferð málsins hjá Neytendastofu. Því til viðbótar eru rakin fjögur tölusettt sjónarmið til stuðnings kröfum kæranda.

47. Í fyrsta lagi vísar kærandi til þess hluta hinna kærðu ákvörðunar er lýtur að fullyrðingum um að kærandi bjóði mesta úrvalið og ódýrustu, lægstu og bestu verðin. Neytendastofa hafi komist að þeirri niðurstöðu að fullyrðingar þar að lútandi væru ósannaðar af hálfu kæranda. Kærandi vísar í þessu samhengi til þess að kærandi hafi ekki sett fram neinar fullyrðingar um ódýrustu, lægstu eða bestu verðin. Neytendastofa hafi gert athugasemd við eina kostaða auglýsingu á Google sem sé gömul og kærandi hafi fjarlægt strax í kjölfar ábendingar stofnunarinnar. Neytendastofa hafi bent á að kærandi hafi notað efsta stig lýsingarorðs í öðru markaðsefni en á vefsíðu fyrirtækisins. Þetta markaðsefni liggi ekki fyrir í gögnum málsins og óljóst við hvað sé átt.
48. Í þessu samhengi bendir kærandi einnig á að fyrirtækið þurfi aðeins að færa sönnur á að verð fyrirtækisins séu í raun ódýr eða lág. Kærandi vísar til niðurstöðu Talnakönnunar hf. Kærandi hafi verið ódýrari en helstu innlendu samkeppnisaðilar í 60 tilfellum af 74. Varðandi fullyrðingar um mesta úrvalið komi skýrlega fram í skýrslu Talnakönnunar hf. að kærandi sé með margfalt fleiri áfangastaði en helstu keppninautar á Íslandi eða 2.838 áfangastaði af sólar- og borgarferðum samanborið við 18-44 hjá öðrum. Þar séu ótaldar aðrar tegundir ferða sem kærandi bjóði upp á, svo sem bílferðalög, skíðaferðir og margra landa ferðir.
49. Þá mótmælir kærandi þeirri afstöðu Neytendastofu að þar sem vefsíða kæranda sé aðgengileg á fleiri tungumálum en íslensku og markaðsefni sé á ensku þurfi kærandi einnig að sanna yfirburði sína hvað úrval varðar gagnvart erlendum aðilum. Með því að byggja ákvörðun sína á þessum grundvelli hafi Neytendastofa teygt út grundvöll málsins verulega og byggt á sjónarmiðum sem aldrei hafi komið fram. Kæranda hafi þannig verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn samkvæmt 13. gr. stjórnisýslulaga nr. 37/1993. Upphafleg athugun stofnunarinnar hafi aðeins tekið til íslenskrar vefsíðu fyrirtækisins. Þær fullyrðingar sem Neytendastofa hafi gert athugasemd við hefðu verið listaðar í 10 töluliðum í bréfi Neytendastofu og vörðuðu allar hina íslensku vefsíðu. Engin gögn liggi fyrir um markaðsefni á ensku.
50. Kærandi mótmælir þeirri afstöðu Neytendastofu að skýrsla Talnakönnunar hf. hafi ekki sönnunargildi um fullyrðingar um verð eða úrval á þeim grundvelli að mismunandi þjónustustig væri ekki samanburðarhæft. Kærandi leggur áherslu á að þegar neytendur vilji ódýra ferð eða skoða mikið úrval af ferðum þá skipti þjónustustig engu máli, þ.e. hvort bókað sé flug með millilendingu eða ekki eða hvort hótél sé með þrjár eða fjórar stjórnur.
51. Með vísan til framangreinds telur kærandi skýrslu Talnakönnunar hf. nægjanlega til að færðar hafi verið sönnur á fullyrðingar um „ódýr verð“, „ódýrar ferðir“ og „mesta úrvalið“. Þá bendir kærandi á að breytingar hafi verið gerðar á heimasíðu fyrirtækisins og efstu stigs lýsingarorð verið fjarlægð. Ekki sé fjallað um mesta úrvalið heldur „meira úrval“. Þá hafi fullyrðingar um mesta úrvalið verið fjarlægðar áður en ákvörðun Neytendastofu hafi verið tekin.
52. Í öðru lagi fjallar kærandi um niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar um fullyrðingar kæranda um að fyrirtækið bjóði bestu ferðir. Kærandi mótmælir því að Neytendastofa hafi gert nýtt orðalag á vefsíðu kæranda hluta að því máli sem lyktaði með hinni kærðu ákvörðun. Kærandi hafi ekki fengið að gæta andmælaréttar síns hvað þetta varði. Umrædd setning vísi til þess að kærandi finni fyrir

neytendur „besta kostinn á besta verðinu“. Kærandi telji fullyrðinguna ekki villandi, enda fylgi henni ítarleg skýring á virkni vefsíðunnar.

53. Að því sögðu tilgreinir kærandi að fyrirtækið hafi lokið við stórar breytingar á vefsíðunni. Teknar hafi verið út fullyrðingar um „bestu“ ferðir og nú sé hvergi að finna efsta stig lýsingarorðsins. Þess í stað sé notast við fullyrðingar eins og „meira úrval“ og „lægra verð“. Þar sem breytingin hafi áhrif á mjög margar síður taki tíma fyrir þær að keyrast í gegn og verði þær sjáanlegar á öllum síðum innan nokkurra daga. Þá geti einnig verið vistað „cache“ í tölvum sem sýni eldri útgáfu.
54. Í þriðja lagi fjallar kærandi um þann hluta hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að framsetningu kæranda á verðlagningu fyrirtækisins þar sem notað sé orðalagið „verð frá“. Kærandi telur að ákveðins misskilnings gæti í málflutningi Neytendastofu. Stofnunin gangi út frá að upphafssíða kæranda og verð sem kynnt séu með tilgreiningunni „verð frá“ vísi til verða á flugum. Svo sé á hinn bóginn ekki. Þetta sé vegna þess að þá sé ekki búið að velja landið sem flogið sé frá, en hægt sé að gera það í leitarvélinni efst á síðunni. Ástæðan fyrir þessu sé sú að ekki sé hægt að sýna verð á pakkaferðum með flugferð ef upphafsstaður sé ekki þekktur. Í þessu sambandi bendir kærandi á að ferð geti talist pakkaferð þótt flug sé ekki keypt með. Ekki allir viðskiptavinir bóki flug með pakkaferð á síðu kæranda þar sem margir vilji nýta punkta eða gjafabréf flugfélaga. Þegar viðskiptavinur smelli á pakkaferð á heimasíðu kæranda og fari inn á heimasíðu ferðarinnar sé sjálfkrafa hakað í „flug innifalið“ og sé kjörstillingin að Ísland sé upphafsstaður. Um leið og flug sé fjarlæggt lækki verðið í verð sem tilgreint sé sem „verð frá“ og hótelið sem heimasíða kæranda mæli með sé enn hluti af ferðinni. Það sé því ekki rétt fullyrðing hjá Neytendastofu að haka þurfi við hótél með slæma umsagnareinkunn til að fá „verð frá“ verðið.
55. Í þessu samhengi bendir kærandi á að ef ýtt sé á reitinn „Borgarferðir“ og leit gerð á þeirri síðu með Ísland sem upphafsstað fái viðskiptavinur upp verð með flugi inniföldu. Svipað lægra verð komi upp þegar smellt sé á ferðina. Vilji viðskiptavinur finna hagstæðasta kostinn, byggt á umsögnum eða ráðlegginum heimasíðu kæranda, geti hann valið langt ferðatímabil og hakað við „5 daga ferð“ í síðu. Svipað og lægra verð komi upp þegar smellt sé á ferðina. Vilji viðskiptavinur enn lægra verð geti hann valið aðra flug- eða gistimöguleika.
56. Af hálfu Neytendastofu hafi komið fram að í einu tilviki sem kærandi hafi lagt fram hafi umsagnareinkunn hótels farið úr 4,2 í 2,0 við breytinguna. Kærandi áréttar að þetta hafi eingöngu verið gert til þess að sýna þá möguleika sem stæðu notendum síðunnar til boða. Við þessa breytingu hafi verðið farið lægra en „verð frá verðið“. Ljóst sé að margar breytur geti haft áhrif á verð þegar ferð sé sett saman. Til dæmis geti dagsetningar innan ferðatímabilsins haft mikil áhrif til hækkunar eða lækkunar.
57. Neytendastofa hafi fyrst gert athugasemd um „verð frá“ í öðru bréfi sínu í málinu. Kærandi telur að stofnunin hafi ekki uppfyllt leiðbeiningarskyldu sína samkvæmt 7. gr. stjórnsýslulaga hvað þetta atriði varði, enda hafi kærandi ekki getað vitað að Neytendastofa hefði enn, þrátt fyrir andmæli hans og skýringarmyndbönd, talið framsetningu á „verð frá“ ófullnægjandi. Það sé fyrst í hinni kærðu ákvörðun þar sem fram komi hvernig stofnunin telji unnt að uppfylla lög að þessu leyti. Kærandi

hafi verið í góðri trú um að framsetningin væri í samræmi við lög og að útskýringar hans myndu sýna fram á það. Enn fremur telur kærandi það vera í ósamræmi við meðalhof að leggja stjórnvaldssekt á kæranda vegna þessa atriðis og vísar í þessu samhengi til 12. gr. stjórnsýslulaga. Kærandi tekur fram að í ljósi þess að framsetningin hafi valdið ruglingi hjá Neytendastofu hafi kærandi nú til skoðunar hvernig unnt sé að gera hana skýrari.

58. Í fjórða lagi tekur kærandi til umfjöllunar þá niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að því að samningur um pakkaferð skuli vera á skýru, skiljanlegu og greinargóðu máli. Kærandi hafi brugðist við upphaflegum athugasemdum kæranda með því að uppfæra skilmála sína og birta þá á íslensku. Í hinn kærðu ákvörðun sé vísað til þess að hugtakanotkun hafi brenglast við þýðingu þeirra auk þess sem þar sé ýmist vísað til annarra skilmála kæranda eða skilmála ferðapjónustuaðila. Þetta brjóti í bága við 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018.
59. Auk þeirra sjónarmiða sem kærandi hafi látið í ljós við meðferð málsins hjá Neytendastofu ítrekar kærandi að þegar neytandi greiði fyrir pakkaferð þurfi hann að haka í box um að viðkomandi samþykki þjónustuskilmála. Sé ýtt á hnapp sem vísi til skilmálanna birtist textabox þar sem fram komi helstu atriði sem þurfi að vita við bókun auk staðlaðra upplýsinga Neytendastofu um pakkaferðir. Þar sé einnig að finna tilvísun og tengil sem fæli viðskiptavin beint inn á hina almennu skilmála. Kærandi mótmælir því að þessi aðferð sé ekki nægjanlega skýr, enda sé á síðunni einnig að finna tengil sem færi viðskiptavin beint inn á hina almennu skilmála.
60. Kærandi telur óljóst hvernig orðalag sé óskýrt í skilmálunum eða hvaða hugtök hafa brenglast. Neytendastofa hefði þurft að vekja athygli kæranda á því. Með því að byggja ákvörðun á röksemdum sem ekki hefðu verið færð fram í málinu hafi Neytendastofa brotið gegn hinn óskráðu meginreglu stjórnsýsluréttar um að ákvarðanir skuli byggja á málefnalegum sjónarmiðum ásamt því að gæta ekki að andmælarétti kæranda samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga.
61. Kærandi vísar til þess að í hinn kærðu ákvörðun sé fundið að því að skilmálar fyrirtækisins vísi ítrekað til annarra hliðarskilmála. Kærandi telur óljóst hvaða ítrekuðu tilvísanir um sé rætt. Í þjónustuskilmálum fyrirtækisins sé vísað í almenna skilmála og svo orðalag hinna almennu skilmála um að skilmálar þjónustuveitanda séu mismunandi. Þegar um sé að ræða þjónustu eins og kærandi veiti, svokallað ferðamarkaðstorg, þar sem margir aðilar veiti ferðamanni þjónustu, hljóti að teljast eðlilegt að vísa einnig til skilmála þess sem í raun veitir þjónustuna til neytanda. Um sé að ræða venjubundna framkvæmd hjá öllum slíkum fyrirtækjum. Án þessarar venjubundnu framkvæmdar myndi ekkert ferðamarkaðstorg geta verið starfrækt. Um þetta athugist einnig að um sé að ræða sjónarmið sem ekki hafi verið teft fram áður í málinu og sé ómálefnalegt.
62. Neytendastofu var gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum sínum við kærðu kæranda og var það gert með greinargerð stofnunarinnar, dags. 14. febrúar 2025, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar.
63. Í greinargerðinni er því hafnað að málsmeðferð stofnunarinnar hafi ekki byggst á málefnalegum sjónarmiðum og brotið gegn stjórnsýslulögum. Kæranda hafi verið veitt tækifæri til að koma að sjónarmiðum og andmælum um öll álitæfni áður en ákvörðun var tekin. Lengri svarfrestir hafi

ítrekað verið veittir þegar eftir því var óskað. Með vísan til gagna málsins sé því hafnað að stofnunin hafi ekki fullnægt leiðbeiningarskyldu sinni til þess kærandi hafi getað áttað sig á álitaefnum og komið sjónarmiðum sínum á framfæri áður en ákvörðun var tekin.

64. Neytendastofa vísar til þess að á vefsíðu kæranda hafi verið að finna fullyrðinguna „Skoðaðu heimsins mesta úrval [...] í Evrópu“. Við breytingar kæranda á heimasíðu sinni meðan á meðferð málsins stóð hafi kærandi bætt við eftirfarandi fullyrðingu: „Allt sem þú þarft, á einum stað, fyrir draumaævintýrið í Evrópu (og lægstu verðin líka!)“. Auk þess hafi verið að finna fullyrðinguna „Mesta úrvalið og ódýrustu verðin“ í kostaðri auglýsingu í leit á Google. Í því sambandi megi benda á að sú fullyrðing sem kærandi segir gamla kostaða auglýsingu sem hafi verið fjarlægð við upphaf málsins hafi enn verið að finna þegar nafn kæranda var slegið inn í leit á Google við móttöku kærunnar.
65. Þrátt fyrir að kærandi hafi gert breytingar á markaðsefni sínu á meðan á meðferð málsins stóð hafi ekki verið fallið frá þeirri kröfu að sönnur yrðu færðar á fullyrðingar sem birst höfðu í markaðsefni og ekkert í bréfum Neytendastofu hafi gefið slíkt til kynna. Af þessum sökum væri hafnað þeim sjónarmiðum kæranda að fyrirtækinu hefði eingöngu borið að sanna fullyrðingar um að verð hans væru ódýr eða lág.
66. Í greinargerð Neytendastofu er bent á að meðferð málsins hafi ekki einskorðast við fullyrðingar kæranda eins og þær hefði verið birtar á vefsíðu hans á hverjum tíma heldur af þeim fullyrðingum sem teknar voru upp í bréf stofnunarinnar. Við ákvörðun í málinu hefði stofnunin litið til framlagðra gagna og röksemda kæranda auk þess sem fullyrðingarnar og framsetning þeirra hefðu verið metnar heildstætt. Heildarmat á framsetningu fullyrðinganna hefði leitt til þess að stofnunin hafi talið viðskiptahætti kæranda villandi.
67. Að því er varðar þá afstöðu Neytendastofu að markaðsefni kæranda hafi ekki aðeins beinst að íslenskum neytendum og að keppinautar kæranda væru ekki eingöngu innlendir vísar stofnunin til þess að kærandi hafi tekið fram að hann byði „heimsins mesta úrval [...] í Evrópu“. Þá væri vefsíða og markaðsefni kæranda aðgengileg á fleiri tungumálum en íslensku. Síðastnefndu rökin væru til styrkingar á þeirri niðurstöðu að kærandi hefði ekki fært sönnun á fullyrðingar sínar. Þess vegna hafni Neytendastofa því að hún hafi teygst út grundvöll málsins eða byggt á sjónarmiðum sem aldrei hafi komið fram. Hin kærða ákvörðun snúi að þeim fullyrðingum sem vísað hafi verið til í bréfum stofnunarinnar en kærandi hafi einungis lagt fram könnun þar sem verð og úrval væru borin saman við fjóra tilgreinda keppinauta þar sem þjónustustig hverrar pakkaferðar gat verið mismunandi þrátt fyrir að þær fullyrðingar sem farið væri fram á sönnun fyrir væru afdráttarlausar um úrval og verð kæranda fram yfir aðra. Neytendastofa hafni því sem röngu að kærandi hafi ekki notast við fullyrðingar um ódýrustu, lægstu eða bestu verðin eða að könnun Talnakönnunar hf. færi sönnur á fullyrðingar um mesta úrvalið líkt og staðhæft væri í kæru.
68. Í greinargerðinni er vísað til þess að kærandi hafi fundið að því að stofnunin hafi byggt ákvörðun sína á nýju orðalagi á síðunni sem kæranda hafi ekki verið gefið tækifæri til að tjá sig um. Neytendastofa áréttar að tilvísun til þeirra setningar vegna fullyrðinga um bestu þjónustu hafi falið

í sér að stofnunin taldi þar um að ræða skýringu á fullyrðingunum sem gerði neytendum kleift að skilja inntak þeirra. Tilvísun til skýringarinnar leiddi þess vegna ekki til þeirrar niðurstöðu að um brot gegn ákvæðum nr. 57/2005 væri að ræða heldur að þar væri fram komin skýring sem fylgja þyrfti fullyrðingunni hvar sem hún birtist.

69. Neytendastofa tekur fram að hin kærða ákvörðun hafi ekki falið í sér að gerðar væru athugasemdir við að kærandi byggði markaðsefni sitt á umsagnareinkennum tiltekinna ferða á netinu. Neytendum þyrfti á hinn bóginn að vera ljóst að það væru forsendurnar sem að baki fullyrðingunni byggju en ekki hlutlægur samburður. Neytendastofa gæti ekki fallist á staðhæfingar kæranda um að neytendum væri augljóst út frá samhengi að bestu ferðirnar væru samsettar með vörum um bestu umsagnirnar. Fullyrðingar kæranda væru afdráttarlausar og skýringar ekki settar fram með nægilega skýrum hætti líkt og fjallað væri um í hinni kærðu ákvörðun.
70. Neytendastofa hafnar því að niðurstaða stofnunarinnar um framsetningu kæranda á „verð frá“ byggji á misskilningi. Framsetning verðs á yfirlitssíðu og leitarsíðu hafi verið villandi, enda sýni leitarniðurstöður eða nánari skoðun á viðkomandi ferð ekki sama verð nema neytandi breyti forsendum ferðarinnar án þess að neytendum sé gerð grein fyrir því á hvaða forsendum viðkomandi „verð frá“ byggir. Neytendur geti því ekki vitað hvaða forsendum þurfi að breyta til þess að finna tilgreint verð. Óháð því hvaða forsendur séu ólíkar, þ.e. hvort flug sé innifalið í verði eða ekki, sé framsetningin að mati Neytendastofu villandi. Því til viðbótar sé í hinni kærðu ákvörðun bent á að kynning á pakkaferð undir fyrirsögninni „bestu“ og „Verð frá“ fari ekki saman þegar verð frá byggji á lægri umsagnareinkunn, eins og fylgigögn með svari kæranda sýni.
71. Neytendastofa mótmælir því að hún hafi vanrækt leiðbeiningarskyldu sína hvað þennan hluta málsins varðar. Í bréfi stofnunarinnar, dags. 2. ágúst 2024, hafi komið skýrt fram að gerðar væru athugasemdir við fyrirkomulag „verð frá“ þar sem ekki virtist mögulegt að finna verð á tilgreindu verði þegar ferð væri valin og vísað til þeirra ákvæða er stofnunin taldi koma til álita. Kærandi hefði því haft allar forsendur til þess að svara athugasemdum stofnunarinnar.
72. Í greinargerðinni er vísað til athugasemda kæranda að því er varða niðurstöðu hinnar kærðu ákvörðunar vegna skilmála kæranda. Neytendastofa áréttar að tvívegis undir meðferð málsins hafi verið gerðar athugasemdir við skilmálana. Eftir að kærandi hafði brugðist við athugasemdum um tungumál skilmálanna hefðu verið gerðar nýjar athugasemdir þar sem vísað hefði verið til þeirra lagaákvæða sem til álita komu og gerðar athugasemdir við ýmis atriði skilmálanna. Að auki hafi verið óskað eftir nánari upplýsingum og þá m.a. afriti af öðrum skilmálum sem vísað var til að giltu um svonefndar „margra daga ferðir“ en virtust ekki finnast á heimasíðunni. Kærandi hefði ekki orðið við þeirri beiðni stofnunarinnar.
73. Loks bendir Neytendastofa á að sektarfjárhæð hafi verið ákveðin út frá alvarleika brots og umfangi þess auk meðalhófs- og jafnræðisreglu. Telja verði sekt að fjárhæð 700.000 krónur hóflega fyrir svo víðtæk brot gegn ákvæðum laga nr. 57/2005 og 98/2018 þar sem sektarrammi sé upp að 10 milljónum króna.

74. Með bréfi áfrýjunarnefndarinnar, dags. 28. febrúar 2025, var kæranda boðið að koma á framfæri athugasemdum sínum eða skýringum við greinargerð Neytendastofu. Svar barst ekki frá kæranda.

NIÐURSTAÐA

75. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á hinni kærðu ákvörðun Neytendastofu. Með hinni kærðu ákvörðun komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði með birtingu fullyrðinga um að bjóða mesta úrvalið og ódýrustu, lægstu og bestu verðin brotið gegn 4. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr. auk d. og f. liða 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005, um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Þá var komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði með birtingu fullyrðinga um bestu ferðir brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Einnig komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði með framsetningu á „verð frá“ brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og d. lið 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005 var kæranda bönnuð birting umræddra fullyrðinga. Þá komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018, um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun og 1. mgr. 8. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005 með því að hafa samninga um pakkaferð ekki á skýru, skiljanlegu og greinargóðu máli. Með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005 og 3. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018 var þeim tilmælum beint til kæranda að haga samningum um pakkaferð í samræmi við skilyrði laganna. Þá var lögð stjórnvaldssekt á kæranda að fjárhæð 700.000 krónur með vísan til a. liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 og 1. mgr. 32. gr. laga nr. 95/2018.
76. Samkvæmt 13. gr. stjórnsýslulaga skal aðili mál eiga þess kost að tjá sig um efni máls áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, enda liggi ekki fyrir í gögnum málsins afstaða hans og rök fyrir hendi eða slíkt sé augljóslega óþarft. Kærandi hefur byggt á því að flestir þættir hinnar kærðu ákvörðunar séu þeim annmarka háðir að Neytendastofa hafi byggt á sjónarmiðum sem ekki hafi komið fram af hálfu stofnunarinnar við meðferð málsins. Af því leiði að kæranda hafi ekki gefist kostur á að setja fram andmæli vegna þeirra sjónarmiða sem hin kærða ákvörðun sé reist á.
77. Ljóst er af gögnum málsins að athugasemdir Neytendastofu við markaðssetningu kæranda tóku að nokkru leyti breytingum undir rekstri málsins og að í hinni kærðu ákvörðun var um sumt byggt á sjónarmiðum sem ekki höfðu komið fram áður. Engu að síður mátti kæranda vera ljós lagagrundvöllur málsins og skyldur fyrirtækisins til að leggja fram gögn til sönnunar fullyrðingum sínum og að villa ekki um fyrir neytendum. Að því marki sem ný sjónarmið komu fram í hinni kærðu ákvörðun um það hvernig starfshættir kæranda brutu að mati stofnunarinnar í bága við ákvæði laga nr. 57/2005 og 95/2019 er til þess að líta að annmarki á 13. gr. stjórnsýslulaga leiðir ekki sjálfkrafa til þess að ákvörðun lægra setts stjórnvalds verði ógilt ef ljóst er að kærandi hefur á kærustigi átt þess fullnægjandi kost að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um efni máls, sbr. dóm Hæstaréttar Íslands 30. október 2003 í máli nr. 37/2003. Að því marki sem kærandi hefur átt þess kost að koma á framfæri andmælum við hina kærðu ákvörðun í formi kæru eða með andmælum við greinargerð Neytendastofu, dags. 14 febrúar 2025, verður það ekki talið leiða til ógildingar kærðrar ákvörðunar þótt hún kunni að byggja á sjónarmiðum sem ekki komu skýrlega fram í aðdraganda töku ákvörðunarinnar.

78. Vegna tilvísana kæranda í þessu samhengi til réttmætisreglu stjórnsýsluréttar er til þess að líta að samkvæmt þeirri reglu telst það annmarki á efni matskenndar stjórnvaldsákvörðunar ef hún er byggð á ómálefnalegu sjónarmiði. Á hinn bóginn leiðir það ekki af reglunni að sjónarmið teljist sjálfkrafa ómálefnalegt þrátt fyrir að stjórnvald hafi ekki hreyft því undir rekstri máls. Að því marki sem leiðbeiningar Neytendastofu hefðu mátt vera skýrari við rekstur máls kæranda er til þess að líta að annmarkar á leiðbeiningarskyldu stjórnvalda, sbr. 7. gr. stjórnsýslulaga, leiða almennt ekki til ógildingar stjórnvaldsákvörðana. Eru ekki efni til að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi á þessum forsendum.
79. Í 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 er mælt fyrir um að fyrirtæki þurfi að geta fært sönnur á fullyrðingar sem fram komi í auglýsingum eða með öðrum hætti. Þá eru óréttmætir viðskiptahættir bannaðir samkvæmt 5. gr. laga nr. 57/2005 en nánar er útfært í köflum III.-V. hvers konar háttsemi telst til slíkra viðskiptahátta. Í 1. mgr. 8. gr. er kveðið á um að viðskiptahættir séu óréttmætir ef þeir brjóta í bága við góða viðskiptahætti gagnvart neytendum og raska verulega eða eru líklegir til að raska verulega fjárhagslegri hegðun neytenda. Í 1. mgr. 9. gr. kemur síðan fram að viðskiptahættir séu villandi ef þeir eru líklegir til að blekkja neytendur eða eru með þeim hætti að neytendum séu veittar rangar upplýsingar í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um viðskipti. Samkvæmt d. lið ákvæðisins er hér m.a. átt við rangar upplýsingar um verð vöru eða þjónustu eða aðferð við útreikning á verði og hvort um sértílboð eða annað verðhagræði sé að ræða og hvort það sé háð skilyrðum. Samkvæmt f. lið er einnig átt við rangar upplýsingar um réttindi, hæfni eða annað sem varðar aðstæður söluaðila eða fulltrúa hans, stöðu hans á markaði, skyldur, vörumerki og önnur hugverkaréttindi. Samkvæmt 2. mgr. 9. gr. eru viðskiptahættir 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 ákvörðun neytenda um að eiga viðskipti.
80. Með hinni kærðu ákvörðun var komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði ekki fært fullnægjandi sönnur á fullyrðingar eru lutu að því að kærandi hefði „mesta úrval“ ferða af tilteknum gerðum. Þá hefði kærandi ekki fært sönnur á þær fullyrðingar að verð á ferðum kæranda væru þau „ódýrustu“, „lægstu“ og „bestu“.
81. Ákvæði 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 er skýrt um að það er fyrirtækja að sanna þær fullyrðingar sem þau setja fram í auglýsingum, þar á meðal fullyrðingar sem erfitt er að sanna, enda eiga þau ekki að setja fram fullyrðingar sem þau eru ekki í aðstöðu til að færa sönnur á. Það er ekki Neytendastofu að afsanna þær fullyrðingar sem fyrirtæki setja fram, heldur felst í grunnskyldu ákvæðisins að fyrirtæki geti sannað þær fullyrðingar sem þau setja fram sbr. m.a. úrskurði áfrýjunarnefndar neytendamála 13. október 2020 (1/2020) og 2. febrúar 2018 (6/2017). Þá er það ekki Neytendastofu að setja fram hlutlæg viðmið sem leggja ber til grundvallar til að meta hvort tiltekna fullyrðingar fyrirtækja séu sannaðar heldur er það fyrirtækjanna að sýna fram á að fullyrðingar þeirra séu réttar. Við mat á því hvað felst í fyrrgreindum fullyrðingum verður að horfa til þess hvaða skilning dæmigerður neytandi mátti leggja í þær.
82. Kærandi hafnar því að fyrirtækið hafi sett fram fullyrðingar er lúta að því að það bjóði „ódýrustu“ og „lægstu“ verðin eins og byggt er á í hinni kærðu ákvörðun. Í ákvörðuninni er í þessu sambandi

vísað til þess að umrædd lýsingarorð hafi verið notuð í kostaðri auglýsingu á leitarvél á netinu. Taldi Neytendastofa að umræddar fullyrðingar væru á ábyrgð kæranda þótt þær birtust ekki á heimasíðu fyrirtækisins, enda birtust þær í öðru markaðsefni kæranda. Af hálfu kæranda er því ekki mótmælt að umrædd auglýsing hafi verið á vegum fyrirtækisins. Samkvæmt 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 var kæranda ekki heimilt að birta slíkar fullyrðingar nema fyrirtækinu væri unnt að sanna þær. Skiptir ekki máli í því samhengi þótt fyrirtækið kunni að hafa undir rekstri málsins hjá Neytendastofu tekið umrædda auglýsingu úr birtingu.

83. Í framangreindri auglýsingu voru notuð lýsingarorð í efsta stigi til að lýsa verðlagningu kæranda og nægir þar af leiðandi ekki að leggja fram gögn sem sýna að lýsingarorð í frum- eða miðstigi hefðu átt við. Til að uppfylla áskilnað 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 nægir þ.a.l. ekki fyrir kæranda að leggja fram gögn sem sýna að verðlagning fyrirtækisins sé lág eða lægri en hjá sumum samkeppnisaðilum heldur var kæranda nauðsynlegt að leggja fram gögn um að hún væri lægst. Til stuðnings staðhæfingum sínum um að kærandi bjóði „óðýrustu“ eða „lægstu“ verðin hefur kærandi bent á að í niðurstöðu Talnakönnunar hf. komi fram að kærandi hafi verið ódýrari en helstu innlendu samkeppnisaðilar í 60 tilfellum af 74. Af framangreindu leiðir að niðurstöður Talnakönnunar hf. eru ekki fullnægjandi sönnun umræddra fullyrðinga kæranda. Braut kærandi að þessu leyti gegn 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005. Með fullyrðingunum voru veittar rangar upplýsingar um verð þeirrar þjónustu sem kærandi veitti og fólu þær því í sér brot gegn d. lið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005.
84. Í hinni kærðu ákvörðun var einnig talið að kæranda hefði ekki tekist að sanna fullyrðingu í framangreindri auglýsingu þess efnis að kærandi hefði „mesta úrvalið“ og að fyrirtækið hefði að þessu leytið brotið gegn 4. mgr. 6. gr. og 1. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005. Þá liggur fyrir að á heimasíðu kæranda hefur í fjölmörgum tilvikum verið vísað til þess að kærandi hefði „heimsins mesta úrval“ af ferðum af ýmsum gerðum. Kærandi hefur í þessu samhengi vísað til þess að í skýrslu Talnakönnunar hf. komi fram að kærandi sé með margfalt fleiri áfangastaði en helstu keppinautar á Íslandi eða 2.838 áfangastaði af sólar- og borgarferðum samanborið við 18-44 hjá öðrum.
85. Skýrsla Talnakönnunar hf. er meðal gagna málsins. Þar kemur fram að fyrirtækið hafi borið saman fjölda auglýstra áfangastaða hjá kæranda og samkeppnisaðila kæranda á Íslandi. Í kafla skýrslunnar um aðferðafræði er tekið fram að skýrsluhöfundur sé ekki ljóst hvernig best sé að skilgreina úrval en ljóst sé af töflunni sem þar birtist að kærandi auglýsi flesta áfangastaði. Ekki kemur fram á hvaða hátt komist er að þeirri niðurstöðu að kærandi bjóði upp á 785 áfangastaði í borgum og 2.053 áfangastaði í sól, eins og það er tilgreint í töflu í skýrslunni. Þá er ekki vikið að því hvort um sé að ræða áfangastaði sem unnt og raunsætt er að ferðast til frá Íslandi í gegnum heimasíðu kæranda, en ætla má að það eigi við um þann fjölda áfangastaða samkeppnisaðila kæranda sem bjóða ferðir til sölu á íslenskum markaði. Með vísan til þessa og þeirrar staðreyndar að aðferðafræðikafli skýrslunnar er rýr er óljóst hvort að um samanburðarhæfar tölur sé að ræða. Verður af þessum sökum ekki litið svo á að hún hafi nægjanlegt sönnunargildi til þess að uppfyllt sé krafa 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 um þá fullyrðingu kæranda að hann bjóði upp á mesta úrval ferða.
86. Að því er varðar þær fullyrðingar þar sem kærandi vísar til þess að fyrirtækið hafi „heimsins mesta úrval“ verður ekki séð að í skýrslu Talnakönnunar hf. sé gerður samanburður á úrvali kæranda og

erlendra keppinauta fyrirtækisins. Að þessu leyti verður ekki séð að kæranda hafi tekist sönnun umræddra fullyrðinga svo sem áskilið er samkvæmt 4. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005. Verður að líta svo á að þær fullyrðingar kæranda um mesta úrval ferða, og er hin kærða ákvörðun laut að, hafi brotið gegn ákvæðinu sem og f. lið 1. mgr. 9. gr. laganna, enda fólst í þeim röng upplýsingagjöf um stöðu kæranda á markaði.

87. Með hinni kærðu ákvörðun var einnig komist að því að kærandi hefði brotið gegn 2. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005 með því að auglýsa á heimasíðu sinni að þær ferðir sem kærandi byði til sölu væru „bestar“. Við meðferð málsins hjá Neytendastofu vísaði kærandi til þess að umræddar fullyrðingar væru á því reistar að leitarvél kæranda greindi þær ferðir sem hefðu hlotið flest stig og sem væru reiknuð út frá einkunnum sem neytendur hefðu gefið á heimasíðum eins og Google, Booking og Wikidata. Ekki verður ráðið af gögnum málsins að þetta hafi verið skýrt út fyrir notendum heimasíðu kæranda þegar umræddar fullyrðingar voru settar þar fram. Með því að nota hina afdráttarlausu beygingarmynd „bestar“ til að lýsa þeim ferðum sem unnt væri að finna á heimasíðu sinni gaf kærandi til kynna að skýr hlutlægur mælikvarði byggi að baki leitarvél fyrirtækisins að þessu leyti. Eins og fram kemur í hinni kærðu ákvörðun gat hinn almenni neytandi ekki ætlað að gæði ferða væru að þessu leyti metin á grundvelli einkunnagjafar notenda netsins. Neytendum var því ekki greint frá upplýsingum sem telja má að almennt skipti máli fyrir neytendur og sem voru til þess fallnar að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að eiga viðskipti. Fullyrðingar kæranda um að þær ferðir sem unnt væri að finna á heimasíðu fyrirtækisins væru „bestar“ brutu því í bága við 2. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005. Skiptir í því samhengi ekki máli þótt kærandi hafi nú fjarlægt umræddar fullyrðingar af heimasíðunni.
88. Í hinni kærðu ákvörðun komst Neytendastofa einnig að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn d. lið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005 með því að tilgreina verð ferða á heimasíðunni með orðunum „verð frá“. Í ákvörðuninni er vísað til þess að umrætt verð sé notað í samhengi þar sem kærandi vísi einnig til þess að ferð sé „með hæstu einkunn í Evrópu“. Á hinn bóginn sé ekki unnt að velja ferð þeirrar tegundar og á því verði nema með því að breyta stillingum leitarvélar kæranda þannig að umsagnareinkunn ferðar lækki frá hæsta gildi. Af þessum sökum séu neytendum veittar rangar upplýsingar um verð ferðanna.
89. Kærandi hefur veitt ýmiss konar skýringar á því hvað átt sé við með því verði á leitarsíðu kæranda sem tilgreint sé sem „verð frá“ vegna pakkaferðar. Ætla má að hinn almenni neytandi leggi þann skilning í framsetningu kæranda að um sé að ræða ódýrasta valkostinn sem leitarvél greini. Við meðferð málsins hjá Neytendastofu kom fram af hálfu kæranda að umrætt verð sýndi verð á mann fyrir umrædda pakkaferð. Þegar ýtt væri á ferðina væri á hinn bóginn hægt að breyta einstökum liðum pakkaferðarinnar þannig að hún yrði ýmist ódýrari eða dýrari. Í gögnum málsins liggja fyrir myndbönd sem kærandi hefur útbúið þar sem sýnt er hvernig unnt er að breyta samsetningu ferðarinnar þannig að hún sé ódýrari en það verð sem tilgreint er á yfirlitssíðu sem „verð frá“. Aftur á móti hefur kærandi hvorki við meðferð málsins hjá Neytendastofu né fyrir áfrýjunarnefndinni gefið fullnægjandi skýringar á því hvernig leitarvél kæranda greinir hvað sé í raun það verð sem tilgreint sé sem „verð frá“. Þá verður ekki séð í gögnum málsins hvernig unnt er á heimasíðu kæranda að finna og þar með bóka ferð á því verði sem tilgreint er sem „verð frá“. Verður að líta

svo á að þessi framsetning hafi falið í sér ranga upplýsingagiöf um verð þjónustu sem kærandi bauð til sölu og braut þ.a.l. gegn d. lið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005.

90. Með vísan til alls framangreinds verður staðfestur sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar er laut að notkun kæranda á fullyrðingum um að kærandi byði mesta úrval ferða, þær ferðir sem boðnar væru til sölu á heimasíðu kæranda væru bestar og að þær ferðir sem hann byði til sölu væru ódýrastar eða boðnar til sölu á lögstu verðum. Með vísan til þessa verður einnig staðfestur sá hluti ákvörðunarinnar um að banna kæranda að birta umræddar fullyrðingar með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005.
91. Með hinni kærðu ákvörðun komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að skilmálar kæranda uppfylltu ekki kröfur ákvæða laga nr. 95/2018. Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laganna gilda þau um pakkaferðir og samtengda ferðatilhögun sem seljendur bjóða til sölu, selja eða hafa milligöngu um sölu á til ferðamanna og er ekki deilt um það að lögin gilda um starfsemi á vegum kæranda. Í hinni kærðu ákvörðun er vísað til þess að stofnunin hafi gert athugasemdir við að skilmálar kæranda hafi aðeins verið aðgengilegir á ensku og að vafi væri um hvort þeir uppfylltu skilyrði 5.-10. gr. laga nr. 95/2018. Auk þess hafi verið gerðar athugasemdir við að einstaka skilmálar væru ekki í samræmi við ákvæði laganna. Tekið er fram að kærandi hafi gert ýmsar breytingar á skilmálum sínum við meðferð málsins, þ.m.t. að birta skilmálana á íslensku. Í ákvörðuninni segir síðan að við heildaryfirferð á skilmálunum megi sjá að hugtakanotkun hafi brenglast við þýðinguna auk þess sem þar sé ýmist vísað til annarra skilmála kæranda eða skilmála ferðaþjónustuaðila. Komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að skilmálarnir uppfylltu að þessu leyti ekki 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018 um að samningur skuli vera skýr og á skiljanlegu og greinargóðu máli og þ.a.l. einnig gegn 1. mgr. 8. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Í greinargerð Neytendastofu er vikið að því að undir rekstri málsins hjá stjórnvaldinu hafi verið gerðar athugasemdir við „ýmis atriði skilmálanna“. Að auki hafi verið óskað eftir nánari upplýsingum m.a. afriti af öðrum skilmálum sem vísað var til í skilmálum kæranda en virtust ekki finnast á heimasíðunni. Kærandi hafi ekki orðið við þeirri beiðni stofnunarinnar.
92. Í þeim tilvikum þar sem stjórnvald rökstyður ekki stjórnvaldsákvörðun er skylt samkvæmt 1. tölulið 2. mgr. 20. gr. stjórnsýslulaga að veita leiðbeiningar um heimild aðila til að fá ákvörðun rökstudda. Slíkar leiðbeiningar voru ekki veittar í hinni kærðu ákvörðun og verður því að ganga út frá að Neytendastofa hafi álitid að ákvörðunin væri fullnægjandi rökstudd. Samkvæmt 1. mgr. 22. gr. laganna skal í rökstuðningi, að því marki sem ákvörðun byggist á mati, greina frá þeim meginsjónarmiðum sem ráðandi voru við matið. Þá skal samkvæmt 2. mgr. rekja í stuttu máli upplýsingar um þau málsatvik sem höfðu verulega þýðingu við úrlausn málsins. Loks er þess að geta að gengið hefur verið út frá að í íslenskum stjórnsýslurétti gildi sú óskráða meginregla að svör og ákvarðanir stjórnvalda skuli vera nægjanlega skýr til að borgararnir geti gert sér grein fyrir réttarstöðu sinni. Af framangreindum reglum leiðir að gera verður þá kröfu að í rökstuðningi stjórnvaldsákvarðana komi fram hvaða atvik það eru sem leiða til þess að viðkomandi stjórnvald telur að tilgreind skilyrði laga er liggja til grundvallar töku íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar séu uppfyllt.

93. Hvorki í hinni kærðu ákvörðun né í greinargerð Neytendastofu til áfrýjunarnefndarinnar er gerð grein fyrir því hvaða tilteknu atriði í skilmálum kæranda uppfylla ekki þann almenna áskilnað 1. mgr. 7. gr. laga nr. 95/2018 um að samningur um pakkaferð skuli vera skýr og á skiljanlegu og greinargóðu máli. Þannig er ekki ljóst hvaða hugtök eru óljós eða brengluð í skilmálum kæranda eða hvers vegna tilvísanir í skilmálum kæranda til annarra skilmála teljast ekki uppfylla kröfur laganna. Af þessum sökum er áfrýjunarnefndinni ekki unnt að ráða hvaða efnislega afstaða felst í hinni kærðu ákvörðun og sem kærð hefur verið til nefndarinnar. Þá verður ekki séð að kærandi geti í reynd gætt hagsmuna sinna á kærustigi þegar svo mikil óvissa er um það á hverju hin kærða ákvörðun byggir. Nægir ekki að Neytendastofa hafi að einhverju leyti tilgreint skýrar í bréfaskiptum við kæranda undir meðferð málsins hjá stofnunni hvaða athugasemdir stofnunin hefði við skilmála kæranda. Er í þessu samhengi til þess að líta að skilmálar kæranda tóku breytingum undir meðferð málsins og athugasemdir Neytendastofu einnig. Þá voru bréfaskipti stofnunarinnar og kæranda nokkuð umfangsmikil. Er því síður en svo skýrt af gögnum málsins í hverju ætlaðir annmarkar á skilmálum kæranda fólust sem vísað var til í hinni kærðu ákvörðun. Verður því felldur úr gildi sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að annmörkum á skilmálum kæranda með hliðsjón af ákvæðum laga nr. 95/2018 og 57/2005.
94. Með vísan til alls framangreinds er staðfestur sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að birtingu fullyrðinga um að kærandi bjóði mesta úrvalið og ódýrustu, lægstu og bestu verðin og að umræddar fullyrðingar hafi falið í sér brot gegn 4. mgr. 6. gr., 1. mgr. 8. gr., d. og f. liða 1. mgr. 9. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Þá er staðfestur sá hluti er lýtur að því að birting fullyrðinga um bestu ferðir hafi brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 9. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Einnig er staðfestur sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að framsetningu á „verð frá“ og að kærandi hafi að því leyti brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og d. lið 1. mgr. 9. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Loks er staðfestur sá hluti ákvörðunarinnar er felur í sér að kæranda er bönnuð birting umræddra fullyrðinga með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005. Á hinn bóginn er felldur úr gildi sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að annmörkum á skilmálum kæranda á grundvelli 1. mgr. 7. gr. nr. 95/2018 og 1. mgr. 8. gr. sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005 og fyrirmæli sem Neytendastofa beindi til kæranda þar að lútandi með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005 og 3. mgr. 31. gr. laga nr. 95/2018.
95. Með hinni kærðu ákvörðun var lögð stjórnvaldssekt á kæranda að fjárhæð 700.000 krónur með vísan til a. liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 og 1. mgr. 32. gr. laga nr. 95/2018. Kærandi hefur krafist þess að sektin verði lækkuð. Fyrir liggur að áfrýjunarnefndin hefur felld úr gildi hluta hinnar kærðu ákvörðunar og er því tilefni til að lækka sektina. Mælt er fyrir um það í a. lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 að heimilt er að leggja sekt að fjárhæð 10 milljónir krónur á atvinnurekanda sem brýtur gegn lögunum. Að teknu tilliti til þessa og almenns verðlags verður því að líta svo á að sú sekt sem lögð var á kæranda hafi verið tiltölulega lág. Með vísan til eðli þeirra brota kæranda sem áfrýjunarnefndin hefur staðfest verður álitid hæfilegt að ákveða fyrirtækinu stjórnvaldssekt að fjárhæð 600.000 krónur.

ÚRSKURÐARORÐ:

Staðfestur er sá hluti hinnar kærðu ákvörðunar er lýtur að birtingu fullyrðinga um að Travelshift ehf. bjóði mesta úrvalið, bestu ferðir og ódýrustu, lægstu og bestu verðin. Einnig er staðfestur sá hluti ákvörðunarinnar er lýtur að framsetningu fyrirtækisins á „verð frá“.

Ákvörðunin er felld úr gildi að því er varðar annmarka á skilmálum fyrirtækisins.

Travelshift ehf. skal greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 600.000 krónur eigi síðar en þremur mánuðum frá dagsetningu úrskurðar þessa.

Halldóra Þorsteinsdóttir

Gunnar Páll Baldvinsson

Sindri M. Stephensen