

Föstudagurinn 17. desember 1999 kl. 15:00

135. fundur samkeppnisráðs

Ákvörðun nr. 40/1999

**Kvörtun Félags kjúklingabænda yfir auglýsingu
Hollustuverndar ríkisins og
Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis,
„*Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins*“**

I.

Erindið

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 9. ágúst 1999, frá Jóhannesi Albert Sævarssyni hdl., f.h. Félags kjúklingabænda. Í erindinu er kvartað yfir auglýsingu Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, sem birtist m.a. í dagblöðum 22. júlí sl.

Á mynd auglýsingarinnar sést kona sem heldur á bakka með kjúklingi. Gegnt henni er barn sem borðar ávöxt. Bláir blettir, sem tákna eiga smitleiðir kampýlóbakter, eru í andliti konunnar, í kringum munn barnsins, á kjúklingnum, grænmetinu, ávextinum og víðar. Texti auglýsingarinnar er eftirfarandi:

„Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins.

Hundruðir Íslendinga smituðust af bakteríunni kampýlóbakter í síðasta mánuði. Hátt í hundrað manns veiktust svo að þeir þurftu að leita læknis og sumir voru lagðir inn á spítala vegna sýkingarinnar.

Gætið að hreinlæti í eldhúsinu. Notið hrein áhöld, þvoið hnífa og skurðarbretti þegar skipt er úr einni gerð hráefna yfir í aðra.

Gegnhitið allt kjöt til að drepa bakteríuna. Merki þess að kjöt sé nægilega matreitt eru að safinn sem drýpur af kjötinu er tær og engir rauðir blettir í fuglakjöti.

Þvoíð hendur oft og ætíð eftir vinnu með hrátt kjöt og þurrkið blóðvatn frá kjöti og kjúklingum upp með eldhúspappír.

Geymið kjöt vel aðskilið frá öðrum mat því hrátt kjöt smitar aðra matvöru, t.a.m. ósoðið grænmeti. Kælið mat hratt og örugglega og geymið hann vel kældan.

Athugið að þó kampýlóbakter sé að finna í hráu kjöti, einkum kjúklingum, er ekki ástæða að óttast kjötneyslu því bakterían drepst við hátt hitastig og því er vel hitað kjöt öruggt.“

Í erindi Félags kjúklingabænda segir að kvörtunin beinist að auglýsingaherferð Hollustuverndar og Landlæknisembættisins sem gerð var til að vara við kampýlóbakter í hráu kjöti. Með umkvartaðri auglýsingu hafi athygli landsmanna verið beint sérstaklega að kampýlóbakter í kjúklingakjöti. Framsetning auglýsingarinnar stuðli að því að neytendur leggi að jöfnu kjúklingakjöt og kampýlóbactersýkingar, enda virðist það beinlínis vera tilgangur hennar að vara neytendur sérstaklega við kjúklingakjöti. Þó sé það upplýst í auglýsingunni að kampýlóbakter sé einnig að finna í hráu kjöti, öðru en kjúklingakjöti. Þá segir í erindinu:

„Félag kjúklingabænda telur auglýsingaherferð Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, brjóta í bága við markmið og gildissvið 21. gr. samkeppnislaga... Með auglýsingaherferð þessari verði ein grein kjötframleiðslu í landinu fyrir harkalegri aðför opinberra embætta og þar gefið í skyn að sérstaklega varasamt geti verið að neyta kjúklingakjöts vegna kampýlóbactersýkinga. Þó er það viðurkennt af landlækni og fleirum í fjölmiðlaumfjöllunum að kampýlóbakter megi finna í annars konar kjötvörum, grænmeti, lifandi dýrum, yfirborðsvatni og víðar.

Auglýsingaherferð þessi gerir heldur enga tilraun til að benda á að meðal kjúklingaframleiðenda eru til ræktendur þar sem endurteknar sýnatökur hafa reynst neikvæðar m.t.t. kampýlóbakter þrátt fyrir að slíkar upplýsingar eigi að liggja fyrir hjá auglýsendum. Engin tilraun er gerð til að benda á þessa staðreynd heldur er framleiðslugreinin öll undir sömu sök seld í auglýsingaherferð embættanna.

Það fylgir því mikil ábyrgð og alvara þegar opinberir aðilar taka höndum saman og vara við sýkingum á afurðum einnar framleiðslugreinar öðrum fremur. Það á sérstaklega við þegar vitað er að kampýlóbakter er einnig að finna í afurðum fleiri framleiðslugreina. Þetta er viðurkennt með smáu letri neðanmáls í auglýsingaherferð embættanna, eftir að kampýlóbakter í kjúklingakjöti hefur sérstaklega verið haldið á lofti gagnvart lesendum með áberandi og ógeðfældri myndbirtingu. Þessi framsetning er sérstaklega ámælisverð þegar haft er í huga að rannsóknir á kampýlóbakter hér á landi eru mjög skammt á veg komnar.

Sú aðgerð Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, er til þess fallin að valda kjúklingaræktendum verulegu tjóni og rýra samkeppnisaðstöðu greinarinnar gagnvart öðrum kjötframleiðslugreinum í landinu til lengri tíma en eins og áður segir er viðurkennt að kampýlóbakter megi einnig finna í öðru kjöti.“

Í erindi Félags kjúklingabænda er einnig vísað til rannsóknarreglu, jafnræðisreglu og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga. Auglýsingaherferð Hollustuverndar og Landlæknisembættisins sé íþyngjandi og gangi mun lengra en efni standi til þar sem ein afurðagrein sé sérstaklega tekin út úr.

Með erindi Félags kjúklingabænda fylgdu afrit ýmissa greina sem birst höfðu í dagblöðum um þetta efni sem og afrit fréttu úr útvarpi og sjónvarpi.

II.

Málsmeðferð

1.

Hinn 16. ágúst 1999 var erindið sent Landlæknisembættinu, sóttvarnalækni, og Hollustuvernd ríkisins til umsagnar. Svar Landlæknisembættisins er ódagsett, en barst Samkeppnisstofnun 27. ágúst sl. Svar Hollustuverndar barst í bréfi Sigurbjarnar Þorbergssonar hdl., dags. 26. ágúst sl.

2.

Í svari Landlæknisembættisins segir m.a.: „*Sóttvarnalæknir starfar skv. sóttvarnalögum nr. 19/1997. Lög þessi fjalla um smitsjúkdóma sem valdið geta farsóttum og ógnað almanniheill... Kampýlóbakttersýkingar teljast til þeirra smitsjúkdóma sem ógna almanniheill sbr. 3. gr. og reglugerð nr. 129, 1999.*

Samkv. 5. gr. laganna er það m.a. verksvið sóttvarnalæknis að skipuleggja og samræma sóttvarnir og ónæmisáðgerðir um land allt, m.a. með útgáfu leiðbeininga um viðbrögð við farsóttum og hafa umsjón með forvörnum gegn smitsjúkdómum, m.a. upplýsingum og fræðslu til almennings um þessi efni. “

Þá segir í svarinu að snemma á þessu ári hafi orðið vart við gríðarlega aukningu kampýlóbactersýkinga og hafi þá þegar verið gripið til áðgerða til að upplýsa almenning og aðra þá er málið varðaði. Ekkert lát hafi þó orðið á faraldrinum. Síðan segir:

„Af þessum ástæðum var talið óhjákvæmilegt að kynna vandamálið fyrir almenningi svo eftir væri tekið. Til grundvallar lágu eftirfarandi staðreyndir:

Úr ferskum kjúklingum sem rannsakaðir voru í úrtaki á höfuðborgarsvæðinu á tímabilinu september 1998 – maí 1999 reyndust 57% (27/57 kjúklingum) jákvæðir fyrir kampýlóbakter. Engin kampýlóbakter fannst úr fersku lamba-, svína og nautakjöti (fimmtán sýni). Af þessum upplýsingum má ljóst vera að kampýlóbakter finnst í kjúklingum hér á landi.

Í ljósi þess að hér er um takmarkaðar úrtakskannanir að ræða er ekki hægt að fullyrða að kampýlóbakter finnist ekki í öðrum kjötafurðum eða hjá einungis sumum kjúklingaframleiðendum.

Almenningi ber að fá upplýsingar um þennan vanda og með hvaða hætti hægt er að koma í veg fyrir smit. Auglýsingin frá 22. júlí 1999, sem tiltekin er í kvörtun Félags kjúklingabænda, tók mið af því. Það er ekki verið að vara við neyslu kjötafurða heldur er verið að fræða fólk um það hvernig matargerð og meðferð matvæla skuli háttáð. Slíkt hefur einnig forvarnargildi gegn öðrum matarsýkingum.

Umfangsmiklar rannsóknir eru hafnar á útbreiðslu kampýlóbakter og annarra sýkla í dýrum og matvælum en þær taka tíma. Aðstæður eru ídulega með þeim hætti að nauðsynlegt er að grípa til sóttvarnaráðstafana er varða almannaheill áður en ítarlegar rannsóknarniðurstöður liggja fyrir. “

Um það að í erindi Félags kjúklingabænda sé umrædd auglýsing talin brjóta í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga segir að lokum í svari Landlæknisembættisins:

„Því er til að svara að upplýsingar áður nefndra opinberra aðila eru réttar og upplýsandi miðað við fyrirliggjandi vitneskju og ekki er verjandi að halda þeim leyndum fyrir almenningi miðað við allar aðstæður.“

3.

Í svari Hollustuverndar ríkisins segir að ljóst sé af ákvæðum 20. og 21. gr. samkeppnislaga að þeim sé ætlað að stuðla að góðum viðskiptaháttum í atvinnustarfsemi og sporna við því að vörur og þjónusta séu auglýstar með villandi hætti og með því sé reynt að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð. Þá segir í svarinu:

„Í umræddum auglýsingum stofnunarinnar, Landlæknisembættisins og sóttvarnalæknis er ekki verið að auglýsa vöru eða þjónustu og í reynd er þar ekki um að ræða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi í skilningi 20. og 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Auglýsingarnar eru gerðar í tilefni fræðsluáttaks sem sprottið er af lögbundnum skyldum þeirra stofnana er að auglýsingunni standa í þá veru að standa vörð um hollustuhætti og heilbrigði landsmanna...“

Bent er á að tilefni auglýsinganna hafi verið fjölgun sýkinga af völdum kampýlóbakter. Viðtöl lækna við þá sem sýkst hafi bendi til að flestir þeirra hafi borðað kjúkling sem ekki var nægilega hitaður eða að blóðvökvi af kjúklingnum hafi borist í meðlæti sem ekki var hitað fyrir neyslu. Þá kemur fram að Hollustuvernd starfi eftir lögum nr. 7/1998, um hollustuhætti og mengunarvarnir. Í lögnum komi fram að þau taki m.a. til þess að búa landsmönnum heilnæm lífsskilyrði og vernda þau gildi sem felist í heilnæmu og ómengudu umhverfi. Lögin taki einnig til sóttvarna og fræðslu m.a. með tilliti til mannelismála. Þannig skuli Hollustuvernd sjá um samhæfingu aðgerða þegar upp koma bráð eða alvarleg mengunarslys, matarsýkingar eða önnur vá svipaðs eðlis. Auglýsingar þær sem kærðar eru samrýmist í öllu þeim lagaskyldum sem á Hollustuvernd hvíla. Færa megi rök fyrir því að tómlæti Hollustuverndar gagnvart fjölgun kampýlóbakttersýkinga yrði talin vanræksla af hálfu stofnunarinnar. Í umræddum auglýsingum sé athygli sérstaklega beint að kjúklingakjöti enda líkur á að flestar sýkingar sé að rekja til rangrar meðhöndlunar á sýktu kjúklingakjöti. Í auglýsingunum sé vakin athygli á þessari mengunarhættu. Staðreynd sé að með réttri eldun og meðhöndlun megi koma í veg fyrir smit. Fræðsla á þessu sviði sem komist til skila til neytenda sé

líkleg til að skila verulegum árangri. Til lengri tíma litið sé það hagsmunamál kjúklingabænda að neytendur séu meðvitaðir um rétta meðhöndlun framleiðsluvara þeirra. Þá segir í bréfinu:

„Með vísan til þess sem ég hef rakið hér að ofan er það niðurstaða mín að umbj. minn Hollustuvernd ríkisins hafi ekki brotið gegn ákvæðum 21. gr. l. nr. 8/1993 með þeim auglýsingum sem stofnunin stóð að í samstarfi við Landlækni og sóttvarnalækni.

Varðandi það sem kemur efnislega fram í kærri Félags kjúklingabænda um meintar rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í umþrættum auglýsingum vil ég nefna að þessar fullyrðingar eru ekki studdar fullgildum sönnunargögnum. Ósannað er að faglegt mat sérfræðinga Hollustuverndar ríkisins á því að ástæða væri til að beina þessari fræðslu að almenningi um varnir gegn matarsýkingum með sérstakri áherslu á kjúklingakjöt hafi ekki verið málefnanlegt og rétt.“

Að lokum er ítrekað að Hollustuvernd hafi ekki brotið gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga.

4.

Bréfi lögmanns Hollustuverndar ríkisins fylgdi greinargerð stofnunarinnar, dags. 26. ágúst sl. Þar kemur fram að kampýlóbactersýkingum hafi fjölgað gífurlega á þessu ári. Helstu heimkynni bakteríunnar séu meltingarfæri húsdýra og villtra dýra, sérstaklega fugla. Menn smitist oftast af menguðum dýraafurðum, einkum kjúklingum eða ógerilssneyddri mjólk. Þá segir m.a.:

„Meðal ýmissa þjóða hefur verið gerður faraldsfræðilegur samanburður á hegðun þeirra sem hafa sýkst og þeirra sem ekki hafa sýkst (sk. „case-control“ rannsóknaraðferð). Komið hefur í ljós að mest áhætta á sýkingu felst í meðhöndlun á hráu alifuglakjöti, neyslu á illa steiktu eða illa soðnu alifuglakjöti, neyslu ómeðhöndlaðs yfirborðsvatns, ferðalögum til útlanda, neyslu á grilluðu svínakjöti eða grillpylsum, neyslu hrámjólkur eða mjólkur úr flöskum sem fuglar hafa skaddað og snertingu við hunda og ketti og þá sérstaklega ung dýr. Slíkar faraldsfræðilegar rannsóknir hafa ekki verið gerðar á Íslandi.“

Í greinargerðinni kemur fram að sýkillinn hafi fundist í öllum sýnum úr kjúklingum sem tekin voru 1986 og 1991. Þannig sé vitað að stór hluti

kjúklinga frá öllum framleiðendum hafi á undanförunum árum reynst innihalda kampýlóbakter. Viðtöl lækna við þá sem hafi sýkst bendi til neyslu kjúklinga. Einnig hafi heilbrigðisfulltrúar tilkynnt um hópsýkingar þar sem kjúklingar hafi verið á boðstólum. Síðan segir:

„Það eru því líkur á því að kampýlóbakter sem berst með kjúklingum valdi hluta þeirra sýkinga sem vart hefur orðið á undanförunum misserum. Hollustuvernd og Landlæknir töldu það skyldu sína að vara almenning við þeirri hættu sem fylgir meðhöndlun og matreiðslu á kjúklingum og benda á þær ráðstafanir sem hann þarf að grípa til í því skyni að forðast sýkingar. Með myndnotkun í auglýsingunni var ætlunin að sýna þær aðstæður sem geta skapast við ógætilega meðhöndlun á kjúklingum. Blái liturinn á að sýna blóðvökva af fuglinum. Mikil hætta er á að blóðvökvinn innihaldi lifandi kampýlóbakter sýkla.“

Fram kemur að staðreynd sé að kampýlóbakter sé að finna í 60–80% af kjúklingakjöti hérlandis. Til þess að hægt sé að markaðssetja vöru sem sé menguð sýklum í slíkum mæli megi neytendur ekki fara í grafgötur með að eina leiðin til að borða kjúklingakjöt án þess að verða meint af sé að fylgja þeim ráðum sem gefin séu í auglýsingunni. Auglýsendur hafi haft rökstuddan grun um að mörgum neytendum væri ókunnugt um þessi ráð og því hafi auglýsendur talið nauðsynlegt að koma þeim til skila með áberandi hætti.

Í greinargerðinni kemur fram að kampýlóbakter þrífist vel í meltingarvegi fugla. Slátrun kjúklinga og annarra alifugla fari fram með þeim hætti að fuglsskrokkurinn mengist óhjákvæmilega af innihaldi meltingarvegarins. Við slátrun annarra dýra miðist allt verklag að því að hindra að innihald meltingarvegarins mengi kjötskrokka. Ekki sé útilokað að finna megi kampýlóbakter í öðru kjöti en kjúklingum en allt bendi til þess að einungis mjög lítið hlutfall annarra kjöttegunda innihaldi sýkilinn.

Hvað varði mynd þá sem var hluti auglýsingarinnar segir að ekki sé hægt að fallast á að það sé ógeðfellt að fræða almenning og minna á hvernig bakteríur geti breiðst út við eldhússtörfín og hvernig megi verjast þeim.

Um þá umkvörtun Félags kjúklingabænda að auglýsingin hafi verið til þess fallin að valda kjúklingaræktendum verulegu tjóni og rýri samkeppnisstöðu greinarinnar segir:

„Það er alvarlegt mál að kjúklingaframleiðendur skuli vilja halda þessum mikilvægu upplýsingum frá almenningi, heldur þess í stað kappkosta að auglýsa vörur sínar sem hollar og góðar. Hollustuvörur geta þær einmitt ekki orðið fyrir en neytendur vita af þeirri hættu sem vörunni fylgir og vita hvernig á að forðast þessa hættu.“

Fram kemur að sama dag og auglýsingin birtist hafi fjölmiðlar sagt frá skýrslu Heilbrigðiseftirlits Suðurlands um ástand á kjúklingabúinu að Ásmundarstöðum. Engin tengsl séu á milli auglýsinganna og eftirlitsskýrslunnar. Sú umræða sem fylgdi í kjölfar skýrslunnar hefði undir öllum kringumstæðum skaðað hag viðkomandi framleiðanda og hugsanlega atvinnugreinarinnar í heild. Kjúklingaframleiðendur hefðu getað dregið verulega úr þessu meinta tjóni með því að viðurkenna þá hættu sem sé samfara rangri meðhöndlun og kynna áform til að draga úr þessari hættu.

Að lokum segir í greinargerð Hollustuverndar að auglýsendurnir hafi ekkert á móti kjúklingakjöti en telji það valkost sambærilegan öðru kjöti sé ráðleggingum í títtnefndri auglýsingu fylgt.

5.

Bréf Landlæknisembættisins og Hollustuverndar ríkisins voru send lögmanni Félags kjúklingabænda til umsagnar. Svar hans er dags. 21. september 1999. Þar segir að samkeppnislög taki skilyrðislaust til hvers konar þjónustu án tillits til þess á hvers vegum hún sé rekin. Þá sé tilgangur laganna að taka tillit til athafna sem hafi eða ætlað sé að hafa áhrif hér á landi. Sú athöfn stofnananna að birta auglýsingu með blálituðum kjúklingi í forgrunni, sem tákna ætti sýkingu, hafi haft áhrif á neytendur. Þá segir að það kunni að hafa verið rétt mat Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins að koma upplýsingum til neytenda um matreiðslu á hráu kjötmeti, vegna tíðra kampýlóbactersýkinga en þeim leiðbeiningum hefði átt að koma á framfæri án þess að vekja óhug hjá almenningi gagnvart kjúklingakjöti.

Þá er vísað til niðurstöðu siðanefndar Sambands íslenskra auglýsingastofa frá 19. ágúst sl. Þar kemur m.a. fram að siðanefndin telur að full mikil áhersla sé lögð á eina tegund kjöts í myndbirtingu með textanum. Myndbirtingin sé því ekki í fullu samræmi við siðareglur um auglýsingar. Að lokum er í bréfinu bent á að niðurstöður rannsókna sem síðar hafi birst og ekki lágu fyrir þegar auglýsingaherferð stofnananna var hrint af stað verði ekki lagðar til grundvallar ákvörðunar samkeppnisráðs í máli þessu. Auglýsingaherferð sem byggja á

hugboði starfsmanna verði ekki réttlætt eftir á þó niðurstöðu rannsókna kunni að staðfesta að hugboð hafi reynst rétt.

6.

Umsögn lögmanns Hollustuverndar ríkisins við framangreindu bréfi Félags kjúklingabænda, er dags. 28. september 1999 og umsögn sóttvarnalæknis Landlæknisembættisins er dags. 1. október sl.

Í umsögn lögmanns Hollustuverndar segir m.a. að sérfræðingar stofnunarinnar hafi talið sig hafa komist á vísindalegan hátt að því að kampýlóbaktermengun væri fyrst og fremst að rekja til sýkts kjúklingakjöts. Tal um að málið hafi verið rekið á grundvelli hugboðs sé óréttmætt og meiðandi fyrir viðkomandi sérfræðinga. Staðreyndin sé að ályktanir hafi verið dregnar af fyrirliggjandi vísbendingum og niðurstöðum eldri rannsókna. Bent er á að álit siðanefndar SÍA um auglýsinguna hafi ekkert gildi og stofnuninni ekki gefinn kostur á að gæta hagsmuna sinna við þá málsmeðferð. Með bréfinu fylgdi fréttatilkynning, dags. 6. september 1999, frá sóttvarnalækni, Hollustuvernd ríkisins og yfirdýralækni. Þar segir m.a. að auglýsingaherferðin hafi tekið mið af þeirri vitneskju sem þá var fyrirliggjandi, þ.e. að kampýlóbaktermengun væri hér á landi helst að finna í kjúklingum.

Í umsögn Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, er mótmælt sem rangri fullyrðingu um að auglýsingaherferðin hafi byggst á hugboði starfsmanna. Jafnframt segir að þó einungis væri um rökstuddan grun að ræða með hvaða hætti hættulegir smitsjúkdómar gætu borist í menn bæri sóttvarnalækni að grípa til aðgerða sbr. sóttvarnalög. Þá er ítrekað að myndbirtingin hafi verið í fullu samræmi við fyrirliggjandi upplýsingar og hafi hún sýnt með skýrum hætti hvernig smit geti dreifst í eldhúsum landsins.

7.

Með bréfi, dagsettu 5. október 1999, tilkynnti Samkeppnisstofnun málsaðilum að gagnaöflun í máli þessu væri lokið. Jafnframt var tilkynnt að málið yrði lagt fyrir fund auglýsinganefndar og fund samkeppnisráðs til ákvörðunar.

III. Álit auglýsinganefndar

Á fundum auglýsinganefndar, þann 3. og 6. desember 1999, var mál þetta til umfjöllunar. Fundina sátu Tryggvi Axelsson, Birna Hreiðarsdóttir og Jón Grímsson. Niðurstaða nefndarinnar var eftirfarandi:

„Auglýsinganefnd hefur borist kvörtun Félags kjúklingabænda yfir auglýsingu Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis „Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins“. Við meðferð málsins í auglýsinganefnd hefur komið fram að umrædd auglýsing hafi verið gerð í tilefni af fræðsluátaki sem sé sprottið af lögbundnum skyldum þeirra stofnana sem að henni stóðu. Framangreindar stofnanir hafi ekki verið að auglýsa vöru eða þjónustu og því sé í reynd ekki um að ræða viðskiptahætti í atvinnustarfssemi í skilningi 20. og 21. gr. samkeppnislaga nr. 8/1993.

Auglýsinganefnd telur að þrátt fyrir að í athugasemdum um 21. gr. þeirra laga sem síðar urðu að samkeppnislögum komi fram að greinin eigi að taka til viðskiptaaðferða í atvinnustarfssemi þá beri nefndinni, eins og máli þessu er háttað, að taka til umfjöllunar kvörtun Félags kjúklingabænda. Nefndin telur að þegar opinberir aðilar noti aðferðir sem tíðkast við almenna markaðssetningu á vörum og þjónustu, s.s. auglýsingar í dagblöðum, við að koma boðskap sínum á framfæri þá geti slíkt fallið undir ákvæði 21. gr. samkeppnislaga. Við þá ákvörðun auglýsinganefndar að taka mál þetta efnislega til umfjöllunar telur nefndin rétt að hafa hliðsjón af ákvæði d-liðar 5. gr. samkeppnislaga, þar sem samkeppnisráði og Samkeppnisstofnun er m.a. falið að gæta þess að „aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni“. Eins og kemur fram í erindi Félags kjúklingabænda þá verði „með auglýsingaherferð þessari ein grein kjötframleiðslu í landinu fyrir harkalegri aðför opinberra embætta“. Auglýsinganefnd telur með hliðsjón af framansögðu ekki unnt að vísa erindinu frá.

Auglýsinganefnd er sammála um að texti auglýsingar Hollustuverndar og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, sé í samræmi við þær rannsóknir og þau gögn sem embættin höfðu við að styðjast í máli þessu. Texti auglýsingarinnar sé því ekki rangur, ófullnægjandi eða villandi og brjóti ekki gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga.

Auglýsinganefnd var ekki sammála um niðurstöðu hvað varðar mynd þá sem var hluti auglýsingarinnar.

Tryggvi Axelsson og Birna Hreiðarsdóttir telja að gögn málsins sýni að aðalástæða kampýlóbactersýkinga sé neysla á rangt meðhöndluðu sýktu kjúklingakjöti og sé mynd auglýsingarinnar í fullu samræmi við það og texta auglýsingarinnar. Framsetning myndarinnar sé ekki ósanngjörn gagnvart kjúklingaframleiðendum og á henni sé notuð önnur matvara þ.e. grænmeti. Þá sé myndin ekki ósanngjörn gagnvart neytendum þar sem í gögnum málsins hafi verið sýnt fram á nauðsyn þess að vara neytendur við rangri meðhöndlun á kjúklingakjöti og er myndin til þess fallin að ná fram því lögmæta markmiði.

Tryggvi Axelsson og Birna Hreiðarsdóttir telja að auglýsing Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, „Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins“ brjóti í heild sinni ekki gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga.

Sérálit Jóns Grímssonar um mynd þá sem var hluti auglýsingarinnar:

„Umrædd auglýsing Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins skaðar þá ímynd sem kjúklingaframleiðendur hafa verið að byggja upp á sinni vöru. Tilgangur auglýsingarinnar er eingöngu sá að koma upplýsingum á framfæri. Verður að ætla að hægt hefði verið að ná til neytenda með hófsamari hætti án þess að vekja óhug eða jafnvel viðbjóð lesenda.

Það er því niðurstaða mín að notkun myndefnisins í auglýsingunni sé óheppilegt og ámælisvert og geti haft áhrif á eftirspurn eftir kjúklingum og skaðað þá ímynd sem kjúklingaframleiðendur hafa byggt upp. Auglýsinguna í heild sinni tel ég því ósanngiarna skv. 2. mgr. 21. gr. samkeppnislaga.““

IV. Niðurstaða

Á fundi samkeppnisráðs, þann 17. desember 1999, var ákvörðun tekin í máli þessu. Fundinn sátu Brynjólfur Sigurðsson, Hrund Hafsteinsdóttir, Jón Grímsson, Karitas Pálsdóttir og Sigurbjörn Magnússon.

Í máli þessu er deilt um auglýsingu Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, með fyrirsögninni „*Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins*“. Félag kjúklingabænda telur auglýsinguna brjóta í bága við ákvæði 21. gr. samkeppnislaga. Lagagreinin hljóðar svo:

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

Auglýsingar og aðrar viðskiptaaðferðir skulu ekki vera ósanngjarnar gagnvart keppinautum eða neytendum vegna forms þeirra eða sökum þess að skírskotað er til óviðkomandi mála.“

Í gögnum málsins kemur fram sá skilningur Hollustuverndar ríkisins að auglýsingin sé ekki sett fram í þeim tilgangi að selja vöru eða þjónustu og í reynd sé ekki um að ræða viðskiptahætti í atvinnustarfsemi í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Af þeim sökum heyrir auglýsingin ekki undir samkeppnislög.

Í d-lið 5. gr. samkeppnislaga segir að hlutverk samkeppnisráðs sé að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni. Umrædd auglýsing er á ábyrgð opinberra aðila og er hún til þess fallin að hafa áhrif á samkeppnisstöðu kjúklingaframleiðenda. Jafnframt er að mati samkeppnisráðs ljóst að auglýsingin er til þess fallin að hafa áhrif á eftirspurn vara í skilningi 21. gr. samkeppnislaga. Af þessu leiðir það mat samkeppnisráðs að auglýsinguna beri að skoða á grundvelli samkeppnislaga. Í þessu sambandi er einnig vísað til álits auglýsinganefndar, sbr. kafla III hér að framan.

Í erindi Félags kjúklingabænda er því haldið fram að auglýsingin beinist einkum gegn kjúklingaframleiðendum. Hún gefi í skyn að sérstaklega varasamt sé að neyta kjúklingakjöts vegna hættu á kampýlóbaktensýkingu. Það sé þó viðurkennt af landlækni og fleirum að kampýlóbakter megi m.a. finna í öðrum kjötvörum og grænmeti. Þá beinist auglýsingin gegn öllum kjúklingaframleiðendum án tillits til þess að á meðal þeirra séu framleiðendur þar sem endurteknar sýnatökur hafi reynst neikvæðar með tilliti til kampýlóbakter. Auglýsingin sé til þess fallin að valda kjúklingaræktendum

tjóni og rýri samkeppnisstöðu greinarinnar. Að mati kvartanda brýtur auglýsingin í bága við 21. gr. samkeppnislaga.

Í reglugerð, nr. 129/1999, um skýrslugerð vegna smitsjúkdóma kemur fram að kampýlóbactersýking telst til smitsjúkdóms sem ógnað geti almannaheill. Hlutverk sóttvarnalæknis, sbr. lög nr. 19/1997, er m.a. það að hafa umsjón með forvörnum gegn smitsjúkdómum og að fræða almenning um þessi efni. Í lögum um hollustuhætti og mengunarvarnir, nr. 7/1998, kemur fram að hollustuvernd tekur m.a. til sóttvarna og fræðslu með tilliti til mannelismála. Þá skal Hollustuvernd ríkisins sjá um samhæfingu aðgerða þegar upp koma matarsýkingar.

Í máli þessu liggur m.a. fyrir í gögnum frá Hollustuvernd ríkisins tafla um fjölda staðfesta kampýlóbactersýkinga 1983–1998 og janúar–júlí 1999. Á árunum 1983–1997 eru sýkingar innan við 100 á ári þó með nokkurri sveiflu milli ára. Á árinu 1998 eru sýkingar yfir 200 en til júliloka 1999 eru þær að nálgast 300. Þá liggur fyrir að fjöldi kampýlóbactersýkinga í júní og júlí hafði á þessu ári meira en tvöfaldast frá árinu áður. Einnig hefur komið fram að sóttvarnalæknir og Hollustuvernd höfðu þegar gripið til þeirra ráðstafana að tilkynna stjórnvöldum o.fl. um þessa aukningu eins og þeim ber skv. þeim lögum sem þessir opinberu aðilar starfa eftir. Þrátt fyrir þessar ráðstafanir sló ekki á fjölda sýkingartilfella. Þessir opinberu aðilar töldu því nauðsynlegt að kynna vandamálið fyrir almenningi með þeirri auglýsingu sem hér er um fjallað.

Í erindinu er kvartað yfir að bent skuli á kjúklingakjöt sérstaklega þar sem önnur matvara geti jafnframt verið sýkt. Samkeppnisráð telur að af gögnum málsins megi ráða að texti auglýsingarinnar byggji á niðurstöðum rannsókna sem Landlæknisembættið og Hollustuvernd höfðu við að styðjast. Niðurstöður sýndu að kampýlóbactersýkingum hefði fjölgað verulega og að rót vandans mætti einkum rekja til sýkts kjúklingakjöts. Sýni úr öðrum matvælum þ.m.t. öðrum kjötvörum reyndust ekki sýkt. Að mati samkeppnisráðs er texti auglýsingarinnar í samræmi við niðurstöður framangreindra rannsókna. Bent er sérstaklega á kjúklingakjöt enda fjöldi sýktra sýna verulegur samkvæmt rannsóknum. Jafnframt er tekið fram í texta auglýsingarinnar að kampýlóbactersýking geti verið í öðru hráu kjöti. Að mati samkeppnisráðs er texti auglýsingarinnar í samræmi við þær rannsóknir og þau gögn sem Landlæknisembættið og Hollustuvernd höfðu við að styðjast. Textinn er því ekki rangur, ófullnægjandi eða villandi og jafnframt ekki ósanngjarn gagnvart

neytendum. Samkeppnisráð telur að texti auglýsingarinnar brjóti ekki gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga.

Í erindinu er jafnframt kvartað yfir að í auglýsingunni sé ekki bent á að sum kjúklingabú hafi ekki mælst með kjúklinga sýkta af kampýlóbakter. Eins og að framan greinir bentu rannsóknir til að sýkingin væri nokkuð almenn í kjúklingum. Rannsóknin leiddi ekki í ljós að unnt væri að fullyrða að sum kjúklingabú væru laus við kampýlóbactersýkingar. Slík fullyrðing í auglýsingu hefði þar af leiðandi ekki verið í samræmi við niðurstöður rannsókna. Auglýsingin fer því að þessu leyti ekki gegn ákvæðum 21. greinar samkeppnislaga.

Bláir flekkir á mynd auglýsingarinnar tákna hugsanlegar smitleiðir kampýlóbakter ef hrátt kjöt er ekki rétt meðhöndlað. Kjúklingur er ekki eina matvaran sem er sýnd á myndinni með bláum flekkjum. Þannig er sýndur blár laukur og grænmeti í skál með bláum flekkjum. Samkeppnisráð telur að fullt tilefni hafi verið til að leggja sérstaka áherslu á kjúklingakjöt þegar varað var við kampýlóbactersýkingum. Þær rannsóknir og þau gögn sem auglýsendur höfðu við að styðjast styðja það val. Að mati samkeppnisráðs er mynd auglýsingarinnar ekki röng, ófullnægjandi eða villandi og ekki ósanngjörn gagnvart neytendum. Mynd auglýsingarinnar brýtur því ekki gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga.

Samkeppnisráð telur að auglýsing Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, „*Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins*“ brjóti í heild sinni ekki gegn ákvæðum 21. gr. samkeppnislaga. Þannig sýni gögn málsins að aðalástæða kampýlóbactersýkinga sé neysla á rangt meðhöndluðu sýktu kjúklingakjöti. Framsetning myndar og texta auglýsingarinnar sé ekki ósanngjörn gagnvart kjúklingaframleiðendum eða neytendum þar sem sýnt hafi verið fram á nauðsyn þess að vara neytendur við rangri meðhöndlun á sýktu kjúklingakjöti. Þá sé auglýsingin í samræmi við þær skyldur sem á Hollustuvernd ríkisins og Landlæknisembættinu, sóttvarnalækni, hvíli til að upplýsa neytendur um meðferð matvæla.

V.

Ákvörðunarorð:

„Samkeppnisráð telur að auglýsing Hollustuverndar ríkisins og Landlæknisembættisins, sóttvarnalæknis, með yfirskriftinni „*Það iðar allt af lífi í eldhúsum landsins*“, brjóti ekki gegn ákvæðum 21. greinar samkeppnislaga nr. 8/1993.“