

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 7/2014

Kæra E. Ingasonar ehf. á ákvörðun Neytendastofu 2. apríl 2014.

1. Þann 18. desember 2014 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 7/2014: Kæra E. Ingasonar ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 19/2014 frá 2. apríl 2014. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kæru, dags. 22. apríl 2014, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu [nr. 19/2014](#) frá 2. apríl 2014. Í ákvörðuninni var komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn 17. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, sem og 3. og 4. gr. reglna um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vöru nr. 536/2011, með því að tilgreina ekki einingarverð vara og fara ekki að fyrirælu Neytendastofu um að koma verðmerkingum í viðunandi horf innan tilskilins frests. Í ákvörðuninni var kæranda gert að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 350.000 innan þriggja mánaða frá dagsetningu ákvörðunarinnar, með vísan til b- og c- liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu og talsmann neytenda nr. 62/2005, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005.

MÁLAVEXTIR

4. Þann 5. júní 2013 fór starfsmaður Neytendastofu í verslun kæranda, Plúsmarkaðinn, til að kanna ástand verðmerkinga. Í skjali, sem hann fyllti út við athuginina og var undirritað af hálfu starfsmanns verslunarinnar, kemur fram að verðmerkingum í verslun kæranda hafi verið ábótavant. Neytendastofa sendi kæranda bréf í kjölfarið, dags. 27. júní 2013. Þar er vísað til athugana stofnunarinnar og tekið fram að ósamræmis hafi gætt á milli verðmerkinga í hillum og á kassa. Þá hafi vantað einingarverð á vörur kæranda. Í bréfinu er efni 17. gr. laga nr. 57/2005 ásamt 3. gr. reglna nr. 536/2011 rakið og þeim eindregnu tilmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í verslun sinni í viðunandi horf. Megi kærandi búast við að tekin verði ákvörðun um sektir skv. IX. kafla laga nr. 57/2005 verði ekki farið að tilmælum stofnunarinnar.
5. Starfsmaður Neytendastofu fór aftur í verslun kæranda 23. október 2013 til að kanna ástand verðmerkinga. Í skjali sem hann fyllti út við athuginina kemur fram að enn hafi verðmerkingum verið ábótavant að því leyti að einingarverð vantaði á allar vörur. Í bréfi

Neytendastofu til kæranda, dags. 30. október 2013, var vísað til fyrri heimsóknar starfsmanns Neytendastofu og tekið fram að síðari skoðun stofnunarinnar hafi leitt í ljós að enn væri verðmerkingum ábótavant. Var kæranda boðið að koma að athugasemdum sínum eða skýringum innan tíu daga áður en tekin yrði ákvörðun um sektir á grundvelli IX. kafla laga nr. 57/2005. Ekkert svar barst frá kæranda.

6. ÁKVÖRDUN NEYTENDASTOFU

7. Neytendastofa tók hina kærðu ákvörðun 2. apríl 2014. Þar var sem fyrr segir komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn 17. gr. laga nr. 57/2005 og 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011 og stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 350.000 lögð á hann, með vísan til b- og c-liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005.
8. Í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar er fyrst tekið fram að kærandi hafi ekki sinnt tilmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum í viðunandi horf innan tilsetts tíma eftir hina fyrri skoðun Neytendastofu. Þá er efni 17. gr. laga nr. 57/2005 rakið og tekið fram að samkvæmt ákvæðinu beri söluaðilum ávallt að gefa upp verð á vörum og þjónustu. Næst er efni 1.-3. mgr. 3. gr. reglna nr. 536/2011 rakið og bent á að samkvæmt reglunum beri kæranda að merkja allar söluvörur sínar skýrt og greinilega með réttu söluverði og einingarverði. Í máli þessu hafi niðurstöður tveggja skoðana verið þær að upplýsingar um einingarverð vantaði á allar þær 50 vörur sem valdar hefðu verið af handahófi. Neytendastofa telji þetta ástand óviðunandi og brjóti það gegn fyrrgreindum ákvæðum laga nr. 57/2005 og verðmerkingarreglna. Eftir fyrri skoðun Neytendastofu hafi þeim fyrirmælum verið beint til kæranda að koma verðmerkingum í viðunandi horf. Það hafi hins vegar ekki verið gert og því telji stofnunin nauðsynlegt að beita þeim úrræðum sem lög nr. 57/2005 heimili.
9. Í ákvörðuninni er að síðustu vikið að efni 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 um beitingu stjórnvaldssekta og tekið fram að með vísan til framangreinds, að teknu tilliti til meðalhófs- og jafnræðisreglu stjórnslulaga og með hliðsjón af sektarákvörðunum í sambærilegum málum, þyki Neytendastofu hæfilegt að leggja á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 350.000 kr. Sektina skuli greiða í ríkissjóð eigi síðar en þremur mánuðum frá dagsetningu ákvörðunarinnar.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

10. Í kæru, dags. 2. apríl 2014, er tekið fram að kærandi sýni eindreginn vilja til að fara eftir fyrirmælum Neytendastofu. Fyrirtækið hafi ákveðið að skipta alfarið um bókhaldskerfi og endursetja verslunina upp til þess að hægt sé að fara eftir ákvæðum Neytendastofu. Verslunin hafi eindregið ákveðið að laga verðmerkingar enda skipti það miklu máli fyrir forsvarsmenn hennar að þær séu í lagi. Forsvarsmaður kæranda kannist ekki við að Neytendastofa hafi komið til sín í þrjú skipti. Því sé óskað eftir afriti af undirritun starfsmanna til að fá sönnur á heimsókn þeirra og ef heimsókn þeirra reynist rétt vilji forsvarsmenn kæranda taka á þeim

málum og passa að athugasemdir Neytendastofu skili sér á réttan stað svo hægt sé að bregðast við á réttum tímamörkum.

11. Kærandi telji að ekki sé gætt jafnræðis þegar komi að sekt vegna brota á 17. gr. laga nr. 57/2005 og ákvæðum 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011 með því að tilgreina ekki einingarverð vara. Sé litið tillit til veltu og hagnaðar fyrirtækja sé ljóst að jafnræðis sé ekki gætt hjá stofnuninni í tengslum við fjárhæð stjórnvaldssekta. Verslanir í eigu Samkaupa hf. greiði t.d. sömu upphæð og kærandi. Þá greiði Kostur sömu upphæð og Kaupás ehf. einungis 100 þúsund krónum meira fyrir hverja verslun Krónunnar en kærandi. Eins greiði rekstrarfélag tíu-ellefu ehf. einungis 150 þúsund krónur á hverja verslun sem sé 200 þúsund krónum minna en verslun kæranda á hverja verslun. Kærandi sé töluvert minni í tölum og stærð og þjóni nánast einungis Öryrkjabandalagi Íslands og Sjálfsbjörg. Reksturinn sé mjög lítil í samanburði við aðrar verslanir sem Neytendastofa hafi lagt á stjórnvaldssekt vegna sambærilegra brota. Samt sé upphæðin sú sama og oft meiri á köflum. Sekt kæranda eigi að vera mun minni sé tekið tillit til rekstartalna og stærðar. Ákvörðun Neytendastofu hafi veruleg áhrif á rekstur og afkomu verslunarinnar og telji kærandi að upphæðin eigi ekki rétt á sér.
12. Með bréfi, dags. 29. apríl 2014, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir umsögn Neytendastofu um kærana. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 13. maí 2014, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Þar er því mótmælt að kærandi hafi sýnt eindreginn vilja til að fara að fyrirmælum stofnunarinnar. Hann hafi haft öll tækifæri til að koma fyrirkomulagi verðmerkinga í viðunandi horf í kjölfar fyrri skoðunar Neytendastofu. Áður en fulltrúi stofnunarinnar hafi yfirgefið verslunina að skoðun lokinni hafi hann afhent starfsmanni kæranda bréf þess efnis að skoðunin hafi farið fram og komi þar fram þau lagaákvæði um verðmerkingar sem gildi. Í kjölfarið hafi kæranda jafnframt verið sent bréf þar sem gerð hefði verið sérstök grein fyrir niðurstöðum skoðunarinnar og þeim fyrirmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í viðunandi horf. Þá hafi aftur verið gerð grein fyrir þeim lagaákvæðum sem gildi um verðmerkingar. Kæranda hafi því ekki getað dulist að í gildi væru lagaákvæði og reglur um verðmerkingar. Þá megi benda á að árið 2007 hafi Neytendastofa sent kæranda bréf, í kjölfar ábendingar neytanda, þar sem þeim tilmælum hefði verið beint til verslunarinnar að gæta að verðmerkingum. Kæranda ætti því ekki að dyljast sú skylda sem á honum hvíldi að þessu leyti.
13. Í hinni kærðu ákvörðun hafi því ekki verið haldið fram að starfsmenn Neytendastofu hafi í þrígang heimsótt verslun kæranda, heldur komi þar fram að þeir hafi komið í tvær skoðunarferðir og hafi undirritunar starfsmanns kæranda verið aflað í bæði skiptin. Þá mótmæli stofnunin því harðlega að fyllsta jafnræðis hafi ekki verið gætt við ákvörðun um sektir vegna verðmerkinga. Vilji stofnunin koma því á framfæri að ákvörðun um fjárhæð sekta vegna brota á reglum um verðmerkingar sé ekki ákveðin á grundvelli stærðar verslunar, veltu, framboðs á vörum eða sölu- eða hagnaðartölum. Ákvörðun um fjárhæð sekta sé þvert á móti ákveðin á grundvelli umfangs þeirra brota sem til staðar séu á gildandi regluverki um

verðmerkingar. Gildandi reglur og ákvæði laga geri ekki ráð fyrir að samræmis sé gætt á milli stærðar verslunar eða veltu og sektarfjárhæðar, enda væri óeðlilegt að minni kröfur væru gerðar til upplýsingaskyldu verslana til neytenda í þeim verslunum sem væru minni að stærð eða skili minni hagnaði. Slíkt myndi leiða til þess að jafnræði væri ekki til staðar á milli aðila á markaði. Vegna tilvísunar kæranda til ákvörðunar Neytendastofu nr. 14/2014, þar sem lögð hafi verið stjórnvaldssekt á rekstraraðila verslana 10-11, skuli þess getið að í því tilviki hafi verslunin sýnt fram á viðleitni og bætt verðmerkingar sínar að nokkru leyti. Því hafi stofnunin talið forsendur til að leggja á lægri stjórnvaldssekt í því tilviki.

14. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 21. maí 2014, var kæranda kynnt greinargerð Neytendastofu og honum boðið að koma að athugasemdum sínum eða frekari skýringum við hana. Ekkert svar barst frá kæranda. Með bréfi nefndarinnar, dags. 1. september 2014, var kæranda tilkynnt, með vísan til 3. mgr. 9. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að afgreiðsla málsins myndi tefjast og að vænta mætti úrskurðar í október.

NIÐURSTAÐA

15. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á ákvörðun Neytendastofu, þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að hann hefði brotið brotið gegn 17. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, og 3. og 4. gr. reglna um verðmerkingar og einingaverð við sölu á vöru nr. 536/2011, með því að hafa ekki verðmerkt vörur í verslun sinni með fullnægjandi hætti. Ákvörðunin kom til í kjölfar tveggja athugana fulltrúa Neytendastofu á verðmerkingum í verslun kæranda þar sem niðurstaðan var í báðum tilvikum sú að verðmerkingum væri ábótavant.
16. Samkvæmt 17. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 skal fyrirtæki, sem selur vörur eða þjónustu til neytenda, merkja vöru sína og þjónustu með verði eða sýna það á svo áberandi hátt á sölustað að auðvelt sé fyrir neytendur að sjá það. Í 17. og 18. gr. laganna er Neytendastofu veitt heimild til setningar frekari ákvæða um verðmerkingar og það hefur stofnunin gert með reglum nr. 536/2011. Í umræddum reglum kemur m.a. fram að fyrirtæki skuli skýrt og greinilega merkja vöru sína með réttu söluverði og einingarverði í íslenskum krónum, sbr. 1. og 3. mgr. 3. gr. reglnanna.
17. Í málinu liggja fyrir skjöl vegna áðurnefndra tveggja athugana Neytendastofu. Þannig liggur fyrir að 5. júní 2013 kom starfsmaður stofnunarinnar í verslun kæranda og gerði athugasemdir við að verðmerkingum í versluninni væri ábótavant. Skildi starfsmaðurinn m.a. eftir bréf með upplýsingum um hvaða lög og reglur giltu um verðmerkingar í verslunum. Ritaði starfsmaður kæranda undir skoðunarblað Neytendastofu þar sem fram kom að ósamræmi væri á milli hillu- og kassaverðs á nokkrum vörum, auk þess sem einingarverð vantaði á allar 50 vörurnar sem teknar voru til athugunar. Með bréfi, dags. 27. júní 2013, var kæranda tilkynnt að málið væri til skoðunar hjá stofnuninni og honum boðið að koma að skýringum sínum eða athugasemdum. Kom fram að heimsókn starfsmanns Neytendastofu hefði leitt í ljós að

verðmerkingum í verslun kæranda væri ábótavant og þeim tilmælum beint til kæranda að bæta úr því. Í bréfinu ítrekaði Neytendastofa jafnframt ákvæði laga og reglna um verðmerkingar.

18. Starfsmaður Neytendastofu fór aftur í verslun kæranda 23. október 2013 til þess að kanna ástand verðmerkinga. Niðurstaða könnunarinnar var sú að ástandi verðmerkinga í verslun kæranda væri enn ábótavant. Þannig verður af skoðunarblaði, sem starfsmaður Neytendastofu skildi eftir í versluninni og undirritað var af starfsmanni hennar, ráðið að athugasemdir hafi verið gerðar við að allar vörur verslunarinnar væru án einingarverðs. Við þessar aðstæður var í fullu samræmi við meðalhófsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að leggja sektina á.
19. Kærandi heldur því fram að Neytendastofa hafi átt að taka tillit til umfangs og veltu kæranda við mat á fjárhæð stjórnvaldssektar í málinu og lækka sektina. Í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 er ekki kveðið á um sjónarmið sem leggja skal til grundvallar við ákvörðun sektarfjárhæða. Þó er mælt fyrir um tiltekið hámark sem nemur allt að 10 milljónum. Gildir því sú almenna regla að við beitingu stjórnvaldssekta ber að leggja til grundvallar málefnaleg sjónarmið, auk þess sem gæta verður jafnræðis og meðalhófs. Matið á því hvaða sjónarmið teljast málefnaleg veltur eðli málsins samkvæmt á atvikum hverju sinni, en meðal þeirra sjónarmiða sem helst koma til álita eru umfang og eðli viðkomandi brots, alvarleiki þess og hvort um sé að ræða ítrekun fyrri brota. Þá kann að skipta máli hvort um ásetningsbrot hafi verið að ræða og hvort hinn brotlegi hafi sýnt samstarfsvilja, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála 19. apríl 2010 í máli nr. 1/2010. Auk þess geta atriði á borð við veltu eða umfang starfsemi viðkomandi aðila skipt máli, enda þurfa eftirlitsstjórnvöld að taka tillit til þess, við mat á ákvörðun sektarfjárhæða hverju sinni, hvort álagning stjórnvaldssektar bitni óeðlilega hart á viðkomandi fyrirtæki, sbr. t.d. til hliðsjónar grunnrökin að baki 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005, þar sem girt er fyrir að sektir nemi meira en 10% af heildarveltu síðasta reikningsárs.
20. Stjórnvaldssektin sem lögð var á kæranda var að mati áfrýjunarnefndar neytendamála innan hóflegra marka og verður í ljósi fjárhæðarinnar ekki séð að sjónarmið um veltu eða umfang starfsemi kæranda fái nokkru breytt í því tilliti. Þá verður hvorki séð að hún sé í ósamræmi við fyrri ákvarðanir stofnunarinnar né að hún bitni óeðlilega hart á kæranda. Samkvæmt þessu ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir