

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 8/2014

Kæra Kosta lágvöruverðsverslunar ehf. á ákvörðun Neytendastofu 2. apríl 2014 nr. 16/2014.

1. Þann 21. október 2014 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 8/2014: Kæra Kosta lágvöruverðsverslunar ehf. á ákvörðun Neytendastofu [nr. 16/2014](#) frá 2. apríl 2014. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Áslaug Árnadóttir.
2. Með kæru, dags. 2. maí 2014, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 16/2014 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 ákvæðum 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011, um verðmerkingar og einingaverð við sölu á vörum, með óviðunandi verðmerkingum í versluninni. 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.
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. Dagana 3. – 24. júní 2013 könnuðu starfsmenn Neytendastofu hvort ástand verðmerkinga á matvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu væri í samræmi við ákvæði laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005. Fór starfsmaður Neytendastofu í þessu augnamiði m.a. í verslun kæranda, Kost- lágvöruverðsverslun ehf. þann 11. júní 2013. Í skjali, sem starfsmaðurinn fyllti út við athugun og starfsmaður kæranda skrifaði undir fyrir hönd verslunarinnar, kemur m.a. fram að ástand verðmerkinga hafi verið ábótavant í versluninni sem og að verðskanna hafi vantað hjá frosnu kjöti.
5. Neytendastofa sendi kæranda bréf í kjölfar skoðunarinnar, dags. 27. júní 2013. Þar kemur fram að dagana 3.-24. júní 2013 hafi Neytendastofa gert könnun á því hvort verðmerkingar í matvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu væru í samræmi við tilgreind lagaákvæði og reglur. Sérstaklega hafi verið athugað hvort einingarverð væri til staðar. Sérstök áhersla hafi verið lögð á það að skoða hvort einingaverð kæmi fram auk þess sem skoðaðir voru verðskannar í tilefni af breytingum á reglum um verðmerkingar. Í bréfinu er kæranda einnig bent á að nýjar reglur um verðmerkingar hafi tekið gildi 31. maí 2013 þar sem sameinaðar hafi verið reglur um verðmerkingar á vörum og reglur um einingarverð. Þá áréttar Neytendastofa í bréfinu þau

atriði sem líta ber til varðandi notkun verðskanna samkvæmt hinum nýju reglum. Við skoðun í verslun kæranda hafi komið í ljós að víða hafi vantað einingaverð, einnig hafi verið óverðmerktar stæður með snakki, poppi og sælgæti auk þess sem skanna hafi vantað hjá frosnu kjöti. Var þeim eindregnu tilmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í verslun sinni í viðunandi horf. Verði það ekki gert megi kærandi búast við að tekin verði ákvörðun um sektir skv. IX. kafla laga nr. 57/2005. Óskaði Neytendastofa eftir skýringum eða athugasemdum kæranda áður en tekin yrði ákvörðun um framhald málsins innan tiltekins tíma. Engar athugasemdir bárust frá kæranda.

6. Starfsmaður Neytendastofu fór aftur í verslun kæranda þann 21. október 2013. Í útfylltu skjali hans, undirritað af starfsmanni kæranda, kemur fram að enn vanti einingaverð víða og á skilti. Aftur var gerð athugasemd við að verðskanna vanti hjá frosnum matvælum.
7. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 30. október 2013, var vísað til fyrrgreindra heimsókna starfsmanns Neytendastofu og því lýst að einingaverð hafi vantað víða og á skilti ásamt því að verðskanna vanti hjá frosnum matvælum. 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. Engar athugasemdir bárust frá kæranda.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

8. Hinn 2. apríl 2014 tók Neytendastofa hina kærðu ákvörðun nr. 16/2014. Þar er komist að þeirri niðurstöðu að kærandi hafi brotið gegn 17. gr. laga nr. 57/2005 sem og ákvæðum 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011 og stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 350.000 lögð á kæranda með vísan til b- og c-liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005.
9. Í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar, er fyrst tekið fram að kærandi hafi ekki sinnt fyrirmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum í viðunandi horf innan tilskilins tíma. Þá er efni 17. gr. laga nr. 57/2005, svo og 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011, rakið og tekið fram að kæranda beri að verðmerkja allar söluvörur sínar með endanlegu verði og einingarverði og skulu þær vera réttar. Þessu hafi verið ábótavant ásamt því að gerðar hafi verið athugasemdir við að verðskanna vantaði hjá frosnum matvælum. Slíkt sé óviðunandi og brjóti gegn áðurnefndum ákvæðum. Kærandi hafi ekki farið að fyrirmælum stofnunarinnar um að koma verðmerkingum sínum í viðunandi horf innan tilskilins frests og því þyki stofnuninni nauðsynlegt að beita þeim úrræðum sem lög nr. 57/2005 heimili. Í ákvörðuninni er að síðustu vikið að efni 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 um beitingu stjórnvaldssekta og stjórnvaldssekt lögð á kæranda að fjárhæð 350.000 kr.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

10. Með kæru kæranda, dags. 2. maí 2014, eru gerðar þrenns konar athugasemdir við ákvörðun Neytendastofu. Kærandi hafnar skilningi Neytendastofu og telur verðmerkingar í verslun sinni

sem og staðsetningu verðskanna vera í samræmi við lög. Þá telur kærandi að um óverulegt misræmi í merkingum á söluverði hafi verið að ræða. Allar þær vörur sem teknar voru til skoðunar 11. júní og 21. október 2013 hafi verið merktar með söluverði, að einni undanskilinni. Af þeim 100 vörum sem skoðaðar voru hafi aðeins í fjórum tilvikum gætt misræmis. Þetta hafi verið óverulegt misræmi og úr því bætt hið snarasta.

11. Kærandi heldur því einnig fram að ákvæði verðmerkingarreglnanna, sem gera þá kröfu að merkja þurfi vöru bæði með söluverði sem og einingarverði, séu meira íþyngjandi enda geri 17. gr. laga um viðskiptahætti einungis kröfu um að vörur séu merktar með verði. Ljóst sé að vörur kæranda hafi verið merktar með verði, þ.e. söluverði. Einingarverð hafi hins vegar skort á sumum þeirra vara, sem ákvörðun Neytendastofu laut að. Telur kærandi að verðmerkingar hafi verið hið minnsta í samræmi við 17. gr. laga um viðskiptahætti og því geti Neytendastofa ekki byggt sektarheimild sína á framangreindum verðmerkingarreglum þar sem reglusetningarheimildin þurfi að vera fullnægjandi.
12. Kærandi telur að með hliðsjón af þeim réttindum sem verðmerkingarreglurnar skerða, þ.e. atvinnufrelsi borgaranna, þá verði að líta til þeirra krafna sem stjórnarskrá Lýðveldisins Íslands nr. 33/1944 geri til takmörkunar á slíkum réttindum. Í 75. gr. stjórnarskrárinnar sé að finna bann við því að framkvæmdarvaldið sem og löggjafarvaldið takmarki atvinnufrelsi, nema fyrir hendi séu nánar tiltekin skilyrði. Reglan feli m.a. í sér að einungis sé heimilt að takmarka atvinnufrelsi með lögum. Eigi framkvæmdarvaldið að fá heimild til að setja reglur til takmörkunar á atvinnufrelsi borgaranna verður að vera fyrir hendi fullnægjandi reglugerðarheimild. Í þessu tilviki sé ljóst að reglusetningarheimild sú sem umdeildar reglur byggja á, þ.e. 2. málsl. 17. gr. laga um viðskiptahætti, sé ófullnægjandi. Þar sé einungis að finna almenna reglusetningarheimild sem fullnægi ekki skilyrðum sem Hæstiréttur hefur ítrekað sett fram í dómaframkvæmd. Sé því ljóst að Neytendastofu skorti lagaheimild til að íþyngja borgurum með verðmerkingarreglum sem kveða á um ítarlegri og meira íþyngjandi efnisreglur en finna má í sjálfum lögnum. Neytendastofa hafi því ekki lagaheimild til að leggja stjórnvaldssektir á kæranda á þeim grundvelli að brotið hafi verið gegn 3. gr. verðmerkingarreglnanna. Slíkt sé í andstöðu við lögætisreglu íslenskrar stjórnkipunar.
13. Hvað varðar athugasemdir Neytendastofu um að verðskanna hafi vantað hjá frosnum matvælum vísar kærandi til þess að við hin frosnu matvæli hafi verið að finna skýrar og auðlesanlegar verðmerkingar fyrir hverja og eina vöru. Verðskanni sé staðsettur einungis 7 metrum frá kælinum þar sem frosnu matvælin séu. Því reyni á hvort staðsetningin fullnægi 4. gr. verðmerkingarreglnanna. Samkvæmt ákvæðinu sé Neytendastofu falið að meta hvort aðgengi og fjöldi skanna fullnægi þeim kröfum sem geri megi til verðupplýsinga til neytenda. Þar sé sérstaklega tekið fram að við það mat eigi m.a. að líta til stærðar verslunar, fjölda viðskiptavina og fjölda vörflokka sem verðmerktir séu. Þetta mat virðist ekki hafa farið fram með hliðsjón af þessum atriðum. Ef gera eigi kröfu um fleiri en einn verðskanna á hverja 7 fm. þá sé ljóst að kærandi þurfi hið minnsta 314 verðskanna í verslun sína sem sé 2200 fm. að

stærð. Óskar kærandi eftir því að Neytendastofa upplýsi um vinnureglur eða viðmiðanir í þessum efnum og hvernig þessu sé háttað í öðrum verslunum. Telur kærandi, með hliðsjón af aðstæðum í versluninni, að staðsetning skanna fullnæggi þeim kröfum sem fram koma í d.lið 4. gr. verðmerkingarreglnanna enda sé hann bæði aðgengilegur og staðsettur nálægt vörunum. Þá sé krafan um verðskanna skv. orðalagi ákvæðisins valkvæð, sbr. orðalagið „upplýsa má um söluverð og einingarverð með eftirfarandi hætti.“ Með áberandi verðmerkingum við þau frosnu matvæli sem um ræðir hafi því ekki um neitt brot verið að ræða.

14. Þriðja athugasemd kæranda lýtur að sönnun á meintu broti. Kærandi telur að vinnulag Neytendastofu í skoðunum þeim sem um ræðir og sönnun á meintum brotum sé ábótavant. Almennar tilvísanir til þess að viðhlítandi verðmerkingar skorti dugi ekki í þeim efnum. Gerða verði þá kröfu til stjórnvalda að útlista athugasemdir með ítarlegum hætti og gefa þannig aðilum raunhæfan möguleika til að grípa til varna. Skjöl þau sem Neytendastofa leggi fram séu handrituð þar sem fram komi athugasemdir við einstaka vörur. Skjölin séu mjög almenns eðlis, þar sem með almennum hætti sé vísað til heita einstakra vara og svo skrifaðar skammstafanir á þeim athugasemdum sem Neytendastofa hafði við verðmerkingar kæranda. Enn fremur er með almennum hætti vísað til þess hvernig merkingum er háttað. Hvorki sé að finna myndir af þeim meintu vanmerktu vörum né heldur hafi starfsmaður verslunarinnar verið fenginn til að fylgja starfsmanni Neytendastofu til að staðfesta þær aðfinnslur sem áttu sér stað. Þess í stað hafi starfsmönnum kæranda verið afhent umrædd eyðublöð eftir að könnun Neytendastofu átti sér stað. Neytendastofu hefði ennfremur verið í lófa lagið að taka myndir af verðmerkingum þeirra vara sem gerðar eru athugasemdir við, eða tryggja sér sönnun á broti þessu með tryggari hætti. Umrædd eyðublöð dugi ekki í þeim efnum. Því hafi ekki komið fram viðhlítandi sönnun fyrir því að brot hafi átt sér stað og beri því að ógilda ákvörðun Neytendastofu.
15. Kærandi krefst þess að ákvörðun Neytendastofu verði felld úr gildi. Verði ekki fallist á það er þess krafist, með vísan til atvika í máli þessu, meðalhófs- og jafnræðisreglunnar, að stjórnvaldssektin verði felld niður eða lækkuð.
16. Með bréfi, dags. 7. maí 2014, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir umsögn Neytendastofu um kærana. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 23. maí 2014, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Þar er fyrst bent á að verðmerkingareftirlit stofnunarinnar sé almennt en miði ekki að því að skoða ákveðnar vörur við fyrstu skoðun og aftur sömu vörur við síðari skoðun. Vörur séu valdar af handahófi auk þess sem fulltrúi í verðmerkingareftirliti skoðar almennt hvort mikið sé um óverðmerktar vörur og því sé ekki athugað séstaklega hvort búið sé að lagfæra þær vörur sem gerðar voru athugasemdir við eftir fyrri skoðun. Skylda til að verðmerkja söluvörur nái bæði til endanlegs söluverðs sem og einingarverðs og miði verðmerkingareftirlit stofnunarinnar að því. Í fyrri skoðun voru gerðar athugasemdir við verðmerkingar á 26 af þeim 50 vörum sem skoðaðar voru sérstaklega en auk þess voru gerðar athugasemdir við óverðmerktar stæður

með snakki og poppkorni og að verðskanna hafi vantað hjá frosnu kjöti. Í síðari skoðun voru gerðar athugasemdir við verðmerkingar á 19 af þeim 50 vörum sem skoðaðar voru sérstaklega og gerðar athugasemdir við að verðskanna vantaði hjá frosnum vörum. Eins og hin kærða ákvörðun beri með sér þá sé sektarákvörðun ekki einungis tekin með mið af því að verðmisræmi hafi verið á nokkrum vörum heldur einnig því að einingarverð hafi vantað á margar vörur og verðskanna hafi vantað við frosna kjötvöru.

17. Varðandi athugasemd kæranda um að ákvæði reglna nr. 536/2011, um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum, sem gera þá kröfu að merkja þurfi vöru bæði með söluverði sem og einingarverði, séu meira íþyngjandi heldur en 17. gr. laga nr. 57/2005 bendir Neytendastofa á að reglur um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum innleiði tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 98/6/EB frá 16. febrúar 1998 um neytendavernd að því er varðar upplýsingar um verð á vöru sem er boðin neytendum. Þá bendir Neytendastofa einnig á að ákvæði reglnanna miði sérstaklega að því að vernda heildarhagsmuni neytenda, m.a. með því að auðvelda þeim verðsamanburð. Tilgreining einingarverðs samhliða söluverði sé eðli málsins samkvæmt mjög mikilvæg í því skyni að auðvelda neytendum að bera saman verð.
18. Hvað varðar athugasemd kæranda að Neytendastofu sé heimilt að byggja sektarheimild sína á framangreindum verðmerkingarreglum þurfi reglusetningarheimildin að vera fullnægjandi þá bendir Neytendastofa á 2. másl. 17. gr. laga nr. 57/2005 þar sem orðrétt segir: „Neytendastofa getur sett nánari ákvæði um verðmerkingar með opinberri tilkynningu.“ Þá beri einnig að taka fram að reglur nr. 536/2011 eru settar með heimild bæði í 17. og 18. gr. laga nr. 57/2005. Þá beri enn fremur að nefna að skv. c. lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 geti Neytendastofa lagt stjórnvaldssektir á fyrirtæki sem brjóta gegn reglum og fyrirmælum Neytendastofu um ráðstafanir til að auðvelda viðskiptavinum að meta verð og gæði, sbr. 18. gr. Neytendastofa hafi tvívegis gert könnun á ástandi verðmerkinga í verslun kæranda og komist að þeirri niðurstöðu að brotið væri gegn reglum nr. 536/2011 og 17. gr. laga nr. 57/2005 ásamt því að beina tilmælum til kæranda að koma verðmerkingum sínum í viðunandi horf áður en til sektarákvörðunar kom.
19. Þá hafnar Neytendastofa því að verðmerkingarreglur séu til þess fallnar að skerða atvinnufrelsi borgara. Reglur nr. 536/2011 séu settar með vísan til ákvæða 17. og 18. gr. laga nr. 57/2005 og eigi sér fulla stoð í ákvæðunum. Reglurnar séu ekki meira íþyngjandi en lagaákvæðin heldur séu þær til fyllingar og nánari útskýringa um framkvæmd verðmerkinga. Tilgangur laga og reglna um neytendavernd sé að jafna þá yfirburðastöðu sem seljandi sé í gagnvart neytanda og vernda hagsmuni neytenda. Þannig verður að meta heildarhagsmuni neytenda af því að réttilega sé upplýst um verð þeirra vara eða þeirrar þjónustu sem þeir hyggjast kaupa á mótí hagsmunum seljanda af því að njóta fulls frelsis við upplýsingagjöf. Það að vernda ekki ríka hagsmuni neytenda af því að fá réttar verðupplýsingar myndi styrkja enn frekar yfirburðastöðu seljanda í þessu samhengi.

20. Varðandi athugasemdir kæranda vegna vöntunar á verðskanna þá telur Neytendastofa misskilnings gæta hjá kæranda. Ákvæðinu sé ekki ætlað að leggja þá skyldu á Neytendastofu að framkvæma slíkt mat varðandi hvern og einn skanna. Samkvæmt ákvæðinu beri seljendum að staðsetja verðskanna nálægt vöru sem verðmerkt er með þeim hætti. Þá gæti misskilnings hjá kæranda í hverju valið skv. d. lið 4. gr. reglna nr. 536/2011 felist. Valið felist ekki í því að bjóða neytendum upp á skanna eða ekki heldur felist valið í því að merkja hverja og eina vöru með sölu- og einingarverði á viðfestum miða eða að merkja viðkomandi vöruflokk með einingarverði á hillukanti eða verðskilti en bjóða þess í stað upp á skanna sem sýnir endanlegt söluverð einstakrar vöru. Kjósi kærandi að notast ekki við verðmerkingu með verðskanna fyrir umrædda vöru þarf hann að merkja hverja söluvöru með endanlegu söluverði. Þau tilvik sem heimilt er að notast við verðskanna eru þegar um er að ræða forpakkaða matvöru sem ekki er í staðlaðri þyngd. Í þeim tilvikum er ekki hægt að verðmerkja vöruna endanlegu verði með hillumerki eða verðskilti. Kærandi yrði því í umræddum tilvikum að verðmerkja vöruna endanlegu verði með hillumerki eða verðskilti. Kærandi yrði því í umræddum tilvikum að verðmerkja hverja söluvöru með viðfestum miða. Kæranda hafi verið í lófa lagið að koma athugasemdum eða skýringum á framfæri við Neytendastofu vegna þessa eða leita eftir upplýsingum hjá stofnuninni um hvernig tilhögun skanna ætti að vera. Kærandi hafi haft margítrekuð tækifæri til þessa áður en ákvörðun var tekin.
21. Neytendastofa hafnar því enn fremur að sönnun á broti hafi verið ófullnægjandi og ítrekar að verðmerkingareftirlit stofnunarinnar felst ekki í því að skoða verðmerkingar tiltekinna vara heldur séu vörur valdar af handahófi þar sem borið sé saman verð á hillumerkingu og á afgreiðslukassa auk þess sem skráð er sérstaklega hvort einingarverð sé tilgreint. Því til viðbótar fari fulltrúar í verðmerkingareftirliti yfir hvort almennt vanti verðmerkingar við vörur, þ.m.t. verðskanna. Þá verði aftur að benda á þá staðreynd að kærandi hafði í a.m.k. fjögur skipti tækifæri á að koma á framfæri athugasemdum við Neytendastofu eða leita skýringa. Þá kynni fulltrúar í verðmerkingareftirliti sig ávallt við komu í verslanir og geri grein fyrir því í hverju vera þeirra felst. Í mörgum tilvikum óski verslun eftir því að starfsmaður fylgi fulltrúum Neytendastofu og hefur þeirri ósk aldrei verið hafnað. Þá sé starfsmanni verslunar kynnt niðurstaða skoðunar sem hann kvittar fyrir auk þess sem verslanir geti fengið afrit af skoðunarblöðum sé þess óskað. Neytendastofa ítrekar að ákvörðun stofnunarinnar miði ekki að því að beita sektarheimildum vegna einstakra óverðmerktra vara og er því ekki sérstök þörf á því að tilgreina einstaka óverðmerktar vörur eða birta af þeim myndir. Það er einna helst gert til þess að sá aðili sem eftirlit beinist að geti betur áttað sig á þeim vörum eða þjónustu sem óverðmerktar eru og þarfnast úrbóta. Ákvörðun Neytendastofu þar sem sektarheimild er beitt varði hins vegar háttsemi þar sem almennt er brotið gegn lögum nr. 57/2005 og reglum nr. 536/2011.
22. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 27. maí 2014, var kæranda kynnt greinargerð Neytendastofu og boðið að koma að athugasemdum sínum eða frekari skýringum við hana. Svar barst með bréfi kæranda, dags. 18. júní 2014. Þar eru ítrekaðar athugasemdir við

lagagrundvöll og heimild til lagningar stjórnvaldssektar á kæranda. Sú ákvörðun byggist að miklu leyti á ákvæðum reglna um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum nr. 536/2011. Reglurnar hafi verið settar 31. maí 2011 af Neytendastofu. Skv. 12. gr. reglnanna innleiða þær tilskipun 98/6/EB um neytendavernd að því er varðar upplýsingar um verð á vöru sem er boðin neytendum. Lög nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu byggja að nokkru á eldri lögum, þ.e. samkeppnislögum nr. 8/1993. Núverandi 17. gr. laga um viðskiptahætti sé sambærileg 31. gr. laga nr. 8/1993. Hvorki í frumvarpi til laga um viðskiptahætti né til laga nr. 8/1993 sé nokkuð minnst á fyrrgreinda Evróputilskipun. Sé því ekki með nokkrum hætti unnt að sjá að löggjafinn hafi sjálfur tekið afstöðu til þess við lagasetningu sína að Evróputilskipun um neytendavernd væri innleidd í íslenskan rétt. Löggjafinn sjálfur hafi hvorki í lögum um viðskiptahætti né í lögum nr. 8/1993 tekið afstöðu til þess hvort og þá með hvaða hætti framangreind tilskipun eigi að vera lögleidd í íslenskan rétt. Með hliðsjón af kröfum stjórnarskrárinnar þá hafi framkvæmdarvaldið, þ.e. Neytendastofa, ekki heimild til að innleiða tilskipunina með þeim hætti sem gert hefur verið. Sé því hvorki á ákvæðum tilskipunarinnar byggjandi við mat á því hvort ákvæði verðmerkingarreglnanna séu meira íþyngjandi en 17. gr. laga um viðskiptahætti né heldur við mat á því hvort verðmerkingarreglurnar hafi fullnægjandi lagastoð. Að auki verði ekki byggt á þeim ákvæðum verðmerkingarreglnanna sem innleiða Evróputilskipunina um neytendavernd inn í íslenskan rétt. Innleiðingin hafi ekki verið í samræmi við reglur og kröfur stjórnarskrárinnar. Með hliðsjón af 69. gr. stjórnarskrárinnar sé Neytendastofu því ekki heimilt að refska kæranda á grundvelli brots á fyrrgreindum verðmerkingarreglum. Það ákvæði geri ríkar kröfur til þess að refsheimild byggist á fullnægjandi lagastoð.

23. Kærandi áréttar athugasemdir sínar um skort á vinnureglum og viðmiðum í tengslum við fjölda verðskanna og staðsetningu þeirra í verslunum. Það sé með öllu ófyrirsjáanlegt hvernig Neytendastofa beiti heimild sinni skv. 4. gr. verðmerkingarreglnanna. Því sé ljóst að Neytendastofu sé óheimilt að beita kæranda stjórnvaldssektum á grundvelli almennra ákvæða og ófyrirsjáanlegrar stjórnsýsluframkvæmdar.
24. Hvað sönnunarbyrði varðar vill kærandi ítreka að hún hvíli á Neytendastofu. Þegar um mjög íþyngjandi ákvarðanir sé að ræða, eins og við eigi hér, þá sé svigrúm stjórnvalda til að láta málsaðila bera hallann af skorti á upplýsingum eða athugasemdum hvað minnst. Neytendastofu beri að afla sér viðhlítandi sönnunargagna á meintu broti kæranda. Þau skoðunarblöð sem Neytendastofa lagði fram til undirritunar eftir eftirlitsferð í búð kæranda séu ekki nægilega skýr og fullnægi ekki þeim kröfum sem lagðar verða á Neytendastofu að þessu leyti.
25. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 16. júní 2014, var kæranda tilkynnt að gagnaöflun málsins væri lokið og það yrði tekið til úrskurðar nefndarinnar.

NIÐURSTAÐA

26. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á ákvörðun Neytendastofu þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn 17. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 sem og ákvæðum 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011, um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum, með óviðunandi verðmerkingum í versluninni. Ákvörðunin var tekin í kjölfar tveggja athugana fulltrúa Neytendastofu á verðmerkingum í verslun kæranda þar sem niðurstaðan var í báðum tilvikum sú að verðmerkingar væru óviðunandi og að verðskanna vantaði hjá frosnum matvælum.
27. 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 skylda fyrirtækja til að upplýsa um sölu- og einingaverð og er nánar tilgreint hvernig því skal háttað í 3. gr. Þá er nánar fjallað um framkvæmd verðmerkinga og verðskanna í 4. gr. reglnanna. Verður að telja að fullnægjandi lagastoð fyrir setningu reglnanna sé fyrir hendi í framangreindum ákvæðum laga nr. 57/2005.
28. Í málinu liggja fyrir skjöl vegna áðurnefndra tveggja athugana Neytendastofu. Þannig liggur fyrir að þann 11. júní 2013 kom starfsmaður stofnunarinnar í verslun kæranda og gerði athugasemdir við óviðunandi verðmerkingar og skort á verðskanna hjá frosnum matvælum. Kvittaði starfsmaður kæranda fyrir komu starfsmanns stofnunarinnar og þeim athugasemdum sem gerðar voru. Þá skildi starfsmaður stofnunarinnar einnig eftir bréf þess efnis að skoðunin hefði farið fram og að Neytendastofa myndi senda fyrirtækinu bréf. Í kjölfarið sendi Neytendastofa kæranda bréf, dags 27. júní 2013, þar sem farið var yfir þau lög og þær reglur sem um verðmerkingar gilda ásamt því að tilgreina óviðunandi ástand verðmerkinga og skort á verðskanna. Var þeim tilmælum beint til kæranda að bæta úr ástandi að öðrum kosti mætti kærandi búast við því að tekin yrði ákvörðun um sektir, skv. IX. kafla laga nr. 57/2005. Óskað var eftir skýringum eða athugasemdum innan tilgreinds frests. Engar athugasemdir eða skýringar bárust.
29. Starfsmaður Neytendastofu fór aftur í verslun kæranda þann 21. október 2013 til að kanna ástand verðmerkinga. Niðurstaða könnunarinnar var sú að ekki hefðu verið gerðar viðeigandi lagfæringar á ástandi verðmerkinga í versluninni. Var fyrirtækinu sent bréf þess efnis þann 30. október 2013. Þar var einnig ítrekað hvaða ákvæði gilda um verðmerkingar. Fyrirtækinu var aftur gefinn kostur á að koma að skýringum eða athugasemdum áður en tekin yrði ákvörðun um framhald málsins. Engar athugasemdir bárust.
30. Eftirliti Neytendastofu með verðmerkingum á vörum og þjónustu er ætlað að tryggja að verðmerkingar séu með þeim hætti að neytendur geti nýtt sér upplýsingarnar. Ljóst er af

framansögðu að verðmerkingar í verslun kæranda voru ekki í samræmi við lög um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og reglur nr. 536/2011, um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum, þegar athuganir Neytendastofu voru gerðar.

31. Stjórnvaldssektin í hinni kærðu ákvörðun var ekki lögð á fyrr en að loknum tveimur athugunum Neytendastofu í verslun kæranda, sem báðar leiddu í ljós ófullnægjandi ástand verðmerkinga og skort á verðskanna. Kæranda var gefinn kostur á að bæta úr þeim annmörkum sem bent var á og koma að athugasemdum áður en tekin yrði ákvörðun um framhald málsins á grundvelli IX. kafla laga nr. 57/2005. Engar athugasemdir bárust og ekki var bætt úr ástandi verðmerkinga áður en til sektarákvörðunar kom. Við þær aðstæður var í samræmi við meðalhófsreglu stjórnarsýsluréttar, sbr. 12.gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993, að leggja sekt á. Þá verður að telja fjárhæð sektar í hof stillt með tilliti til þeirra marka sem sett eru fram í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 og í samræmi við þá annmarka sem skoðun Neytendastofu leiddi í ljós.
32. Samkvæmt öllu ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Áslaug Árnadóttir