

ÚRSKURÐUR
ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 11/2015

Kæra Vietnam Market ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 30/2015.

1. Þann 31. desember 2015 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 11/2015: Kæra Vietnam Market ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 30/2015 frá 22. september 2015. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kæru, dags. 13. október 2015, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 30/2015 frá 22. september 2015 um að kærandi hafi brotið gegn 17. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu sem og ákvæðum 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011 um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum með óviðunandi verðmerkingum í verslunum fyrirtækisins að Suðurlandsbraut 6, Reykjavík. Þá hafi fyrirtækið ekki farið að fyrirmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum sínum í viðunandi horf innan tilskilins tíma. Með hinni kærðu ákvörðun var kæranda gert, með heimild í b. og c. lið 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005, að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð 150.000 krónur. Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
3. Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga um Neytendastofu nr. 62/2005, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005.

MÁLAVEXTIR

4. Eins og rakið er í hinni kærðu ákvörðun kom starfsmaður Neytendastofu í verslun kæranda að Suðurlandsbraut í Reykjavík þann 26. mars 2015 í þeim tilgangi að skoða ástand verðmerkinga í versluninni. Verðmerkingar voru skoðaðar með tilliti til 17. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu og reglna nr. 536/2011 um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum. Fór skoðunin þannig fram að starfsmaðurinn kannaði almennt ástand verðmerkinga í versluninni, þ.e. hvort vörur væru verðmerktar auk þess sem ástand verðmerkingarskanna var skoðað. Þá voru valdar af handahófi 50 vörur og athugað hvort þær væru verðmerktar og hvort hilluverðmerking samræmdist verði á kassa.
5. Niðurstaða skoðunarinnar var að gerðar voru athugasemdir við 50 vörur af 50. Þar af voru 34 vörur óverðmerktar í hillu, þrjár vörur samræmdust ekki verði á kassa og á allar 50 vörurnar vantaði einingarverð. Starfsmaður verslunarinnar kvittaði fyrir komu starfsmanns Neytendastofu og þeim athugasemdum sem gerðar voru. Í lok skoðunarinnar skildi starfsmaðurinn eftir bréf í versluninni þar sem fram kom að skoðunin hefði farið fram og að Neytendastofa myndi senda fyrirtækinu bréf þar sem gerð yrði nánari grein fyrir ástandi verðmerkinga.

6. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 30. apríl 2015, greindi stofnunin frá niðurstöðum skoðunar í versluninni og þeim ákvæðum sem í gildi eru um verðmerkingar. Þá var þeim eindregnu fyrirmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í viðunandi horf. Þann 2. júní 2015 var síðan framkvæmd önnur skoðun í verslun kæranda sem fór fram með sama hætti og fyrr. Gerðar voru athugasemdir við að allar vörur í kæli væru óverðmerktar auk þess sem þrjár vörur voru óverðmerktar af þeim 50 sem valdar voru af handahófi og skoðaðar. Þá voru gerðar athugasemdir við að einingarverð vantaði enn á allar söluvörur.
7. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 25. júní 2015, greindi stofnunin fyrirtækinu frá niðurstöðum skoðunarinnar í versluninni. Í bréfinu kom fram að stofnunin teldi kæranda ekki hafa gert viðeigandi lagfæringar á ástandi verðmerkinga í verslun sinni. Var kæranda gefinn kostur á að koma að skýringum eða athugasemdum áður en tekin yrði ákvörðun um framhald málsins á grundvelli IX. kafla laga nr. 57/2005.
8. Neytendastofu barst tölvubréf frá kæranda, dags. 29. júní 2015, þar sem fram kemur að verðmerkingar í versluninni hafi verið skoðaðar og nokkrar vörur fundist sem verðmerkja mætti betur. Hafi fyrirtækið gert gangskör í að laga það. Starfsmaður Neytendastofu sem kannað hafi ástand verðmerkinga hafi ekki tekið mark á því til dæmis að vara hafi verið flutt af viðskiptavini á annan stað og því ekki verið í réttri hillu. Einungis þrjár af 50 vörum hafi verið ófullnægjandi í seinni skoðun. Einnig fáist ekki skilið hvað átt sé við með að einingarverð vanti á allar söluvörur. Vörurnar séu annað hvort verðmerktar beint á hillurnar eða með límmiða á vöruna sjálfa. Það standist ekki að einingarverð vanti á allar söluvörurnar.
9. Með tölvubréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 30. júní 2015, var greint frá því að einingarverð hafi vantað á allar söluvörur í versluninni. Samkvæmt verðmerkingarreglum skuli verðmerkja hverja og eina söluvöru bæði með söluverði og einingarverði. Söluverð sé endanlegt verð vörunnar, þ.e. það verð sem neytandi þurfi að greiða fyrir vöruna, en einingarverð sé verð vörunnar fyrir hverja einingu, þ.e. kíló/líter/metra. Með tölvubréfinu fylgdu jafnframt reglur nr. 536/2011 um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum.
10. Neytendastofu barst svar frá kæranda með bréfi, dags. 7. júlí 2015, þar sem fram kemur að eigandi kæranda hafi einfaldlega ekki skilið fyrsta bréf Neytendastofu. Bréfitari starfi ekki hjá fyrirtækinu heldur fái bókhaldið á tveggja mánaða fresti til færslu. Hann hafi þó fengið síðara bréfið þar sem hótað hafi verið stjórnvaldssektum. Málið hafi verið útskýrt fyrir eigandanum, sem sé frá Víetnam og tali mjög lélega íslensku. Eigandinn hafi staðið á haus síðan og telji sig vera búinn að bæta úr verðmerkingum. Því sé farið fram á að stjórnvaldssektum verði ekki beitt, enda vilji kærandi leitast við að gera allt eftir lögum og reglum.

ÁKVÖRDUN NEYTENDASTOFU

11. Í niðurstöðukafla hinnar kærðu ákvörðunar kemur fram að kærandi hafi ekki sinnt fyrirmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum í viðunandi horf innan tilskilins tíma. Samkvæmt 17. gr. laga nr. 57/2005 beri söluaðilum ávallt að gefa upp verð á vörum og þjónustu. Á grundvelli heimildar ákvæðisins, sem og ákvæðis 18. gr. sömu laga, sem snúi að heimild Neytendastofu til

að gefa fyrirtækjum sérstök fyrirmæli um að gera ráðstafanir til að auðvelda viðskiptavinum að meta verð og gæði, hafi Neytendastofa sett reglur nr. 536/2011 um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum. Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. verðmerkingarreglnanna skuli fyrirtæki skýrt og greinilega merkja vöru sína með réttu söluverði og einingarverði í íslenskum krónum. Þrátt fyrir 1. mgr. sé þó heimilt að veita sömu upplýsingar nálægt vöru enda sé augljóst til hvaða vöru verðmerkingin vísi og tryggt sé að neytendur fái án vandkvæða aðgang að upplýsingum um sölu- og einingarverð. Skylda til að verðmerkja með sölu- og einingarverði gildi einnig hvar sem vörur séu til sýnis svo sem í búðargluggum, sýningarkössum, á vefsíðum eða annars staðar. Sé söluverðs getið í auglýsingum þurfi einnig að tiltaka einingarverð.

12. Samkvæmt framangreindum ákvæðum hafi kæranda borið að verðmerkja allar söluvörur sínar með endanlegu verði og með einingarverði og skuli þær upplýsingar vera réttar. Niðurstöður síðari skoðunar í verslun kæranda, sem fram fór eftir að stofnunin hafði beint þeim fyrirmælum til félagsins að bæta ástand verðmerkinga sinna, hafi verið þær að vörur í kæli væru óverðmerktar auk þess sem sama hafi gilt um þrjár af þeim 50 vörum sem valdar höfðu verið af handahófi. Þá hafi enn vantað einingarverð á allar söluvörur.
13. Í niðurlagi ákvörðunarinnar kemur fram að eftir fyrri skoðun Neytendastofu hafi þeim fyrirmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í viðunandi horf. Það hafi ekki verið gert með fullnægjandi hætti og því telji Neytendastofa nauðsynlegt að beita þeim úrræðum sem lög nr. 57/2005 heimili. Með vísan til 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 telji stofnunin að leggja verði á kæranda stjórnvaldssekt. Að teknu tilliti til þeirrar staðreyndar að ástand verðmerkinga í versluninni á einstaka söluvörum hafði batnað eftir fyrri heimsókn Neytendastofu, samstarfsvilja fyrirtækisins, aðstæðna í málinu, fyrri sektarákvarðana stofnunarinnar og jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnarsýslulaga telji Neytendastofa rétt að leggja á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 150.000 krónur.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

14. Í kæru, dags. 13. október 2015, er tekið fram eigandi kæranda sé frá Víetnam. Hann sé ekki vel talandi eða lesandi á íslensku. Hann hafi ekki skilið bréf Neytendastofu og ekki sýnt það neinum. Síðan hafi kæranda borist annað bréf og hafi hann þá leitað sér aðstoðar vegna málsins. Þá hafi verið reynt að verða við óskum Neytendastofu. Starfsmenn stofnunarinnar hafi síðar komið og gert athugasemdir við verðmerkingar kæranda. Enn hafi verið gerðar ráðstafanir af hálfu kæranda og eigi allar verðmerkingar nú að vera til fyrirmyndar í verslun hans.
15. Kærandi telji stjórnvaldssektina vera stóran bita fyrir lítið fyrirtæki. Verslunin sé undir 100 fermetrum að stærð og hafi ekki verið rekin með hagnaði undanfarið. Því fari kærandi fram á að sektin verði felld niður. Vísi kærandi til þess að um sé að ræða fyrsta brot fyrirtækisins og einnig að lagfæringar hafi verið gerðar á verðmerkingum áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Til vara sé farið fram á að sektin verði lækkuð verulega. Ekki verði séð að meðalhófs hafi verið gætt við sektarákvörðun þótt að bætt hafi verið úr ágöllum. Nægjanlegt sé að veita kæranda áminningu vegna fyrsta brots.

16. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 22. október 2015, var Neytendastofu boðið að koma að athugasemdum sínum vegna kærunnar. Svar barst með greinargerð stofnunarinnar, dags. 5. nóvember 2015. Þar er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Í greinargerðinni kemur fram að stofnunin hafni því að það sé kæranda til hagsbóta að hafa ekki skilið bréf Neytendastofu frá 30. apríl 2015. Það sé venja að starfsmaður Neytendastofu, sem framkvæmi skoðun í viðkomandi verslun, kynni sig og geri grein fyrir ástæðu heimsóknarinnar áður en skoðun fari fram, auk þess sem hann kynni niðurstöður sínar að skoðun lokinni. Hafi kærandi ekki skilið erindið hafi honum verið í lófa lagið að ræða það frekar við starfsmann Neytendastofu sem þá var staddur í versluninni.
17. Samkvæmt 1. gr. laga nr. 61/2011 um stöðu íslenskrar tungu og íslensks táknmáls sé íslenska þjóðtunga Íslendinga og opinbert mál á Íslandi. Auk þess verði að gera þær kröfur til aðila sem stofni fyrirtæki og fari út í atvinnurekstur á Íslandi að þeir kynni sér þau lög og reglur sem gildi á þeim markaði sem starfsemin sé á. Starfsmaður kæranda hafi skrifað undir skoðunarblað starfsmanns Neytendastofu og þá hafi verið skilið eftir afrit af þeim lögum og reglum sem í gildi séu um verðmerkingar. Það hefði því ekki átt að dyljast kæranda að um lögbundið eftirlit Neytendastofu hafi verið að ræða og að efni bréfs stofnunarinnar, dags. 30. apríl 2015, væri í tengslum við umrædda skoðun. Hvort sem kærandi hafi áttað sig á að efni umrædds bréfs gæti verið þýðingarmikið eða ekki gerði hann engan reka að því að fá útskýringar Neytendastofu um efni þess.
18. Í greinargerð Neytendastofu er síðan vísað til þeirra sjónarmiða sem kærandi rekur til stuðnings þeirri kröfu að fella eigi niður sektina eða lækka verulega. Í því sambandi bendir Neytendastofa á að ástand verðmerkinga hafi verið verulega slæmt í fyrri skoðun Neytendastofu og að ástandi einingaverðs hafi, þrátt fyrir fyrirmæli stofnunarinnar, enn verið ábótavant í síðari skoðuninni. Við ákvörðun sektarfjárhæðar hafi meðal annars verið tekið tillit til samstarfsvilja kæranda og einnig til þess að ástand verðmerkinga í versluninni á einstaka vörum, að einingarverðinu undanskildu, hafi batnað eftir fyrri heimsóknina. Neytendastofa hafi kannað ástand verðmerkinga hjá fleiri matvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu í mars 2015 og lagt stjórnvaldssektir á þau fyrirtæki sem komu ástandi verðmerkinga ekki í viðunandi horf innan tilskilins frests. Neytendastofa hafi tekið tillit til framangreindra sjónarmiða, sem og jafnræðis- og meðalhófsreglu stjórnsýslulaga þegar hin kærða ákvörðun hafi verið tekin. Stofnunin telji því sektarfjárhæðina vera stillta í hof.

NIÐURSTAÐA

19. 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 nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu, og 3. og 4. gr. reglna nr. 536/2011 um verðmerkingar og einingaverð við sölu á vöru 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.

20. Samkvæmt 17. gr. laga 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.
21. Svo sem að framan greinir var gerð athugun í verslun kæranda þann 26. mars 2015 í þeim tilgangi að kanna ástand verðmerkinga. Leiddi athugunin í ljós að einingarverð voru hvergi tilgreind í versluninni. Þá voru 34 af 50 vörum sem kannaðar voru óverðmerktar með öllu og þrjár ranglega verðmerktar. Með bréfi, dags. 30. apríl 2015, var þeim fyrirmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í viðunandi horf og varað við því að ef ekki yrði orðið við því mætti búast við því að tekin yrði ákvörðun um sektir.
22. Þann 2. júní 2015 var framkvæmd önnur skoðun hjá kæranda. Leiddi hún í ljós að engin einingaverð voru tilgreind á þeim 50 vörutegundum sem kannaðar voru af handahófi í verslun kæranda. Þá var ástand verðmerkinga í kæli ábótavant. Með bréfi, dags. 25. júní 2015, var fyrirtækinu gefinn kostur á að koma á framfæri athugasemdum áður en tekin yrði ákvörðun um sektir og í svari kæranda til Neytendastofu kom fram að verðmerkingar í verslun kæranda yrðu bættar. Í kjölfarið tók Neytendastofa hina kærðu ákvörðun og lagði stjórnvaldssekt á kæranda að fjárhæð 150.000 krónur. Af hálfu kæranda er vísað til þess að verslun kæranda sé lítil og að hún hafi undanfarið ekki verið rekin með hagnaði. Þá sé um að ræða fyrsta brot kæranda og hann hafi bætt úr annmörkum á verðmerkingum sínum þegar hann hafði aflað sér upplýsinga um efni þeirra athugasemda sem Neytendastofa gerði við verðmerkingarnar. Ennfremur telur hann að taka beri tillit til þess að hann skilji ekki íslensku.
23. 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. 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. Þótt kærandi kunni nú að hafa bætt úr ástandi verðmerkinga getur það ekki breytt því að ástand þeirra samræmdist ekki lögum nr. 57/2005 og reglum nr. 537/2011 þegar athuganir Neytendastofu voru gerðar. Stjórnvaldssektin í hinni kærðu ákvörðun var ekki lögð á fyrr en að lokinni síðari heimsókn Neytendastofu og við þær aðstæður var í samræmi við meðalhöfsreglu stjórnsýsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993, að leggja sektina á.
24. Að því er varðar þá málsástæðu kæranda að taka beri tillit til þess að hann skilji ekki íslensku skal tekið fram að kærandi leitaði ekki leiðbeininga Neytendastofu um þá annmarka sem voru á verðmerkingum hans og hann leitaði ekki aðstoðar annarra sem gátu útskýrt fyrir honum efni athugasemda stofnunarinnar fyrr en að lokinni annarri athuguninni. Í ljósi þess að kærandi stundar atvinnurekstur á Íslandi hvíldi sú skylda á honum að sjá til þess að sá rekstur samræmdist lögum og reglum sem um hann gilda hér á landi. Með vísan til þessa verður ekki talið að það hafi verið

afsakanlegt af hálfu kæranda að bregðast ekki við athugasemdum Neytendastofu í kjölfar fyrri athugunar stofnunarinnar á verðmerkingum í verslun hans.

25. Kærandi vísar einnig til þess að verslun hans sé lítil og að hún hafi verið tekin með tapi. 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. 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.
26. Stjórnvaldssektin sem lögð var á kæranda var að mati áfrýjunarnefndar neytendamála innan hóflegra marka og verður í ljósi fjárhæðarinnar ekki séð að aðstæður í máli kæranda séu þess eðlis að sjónarmið um veltu eða umfang starfsemi hans fái nokkru breytt í því tilliti. Samkvæmt því verður hin kærða ákvörðun staðfest.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir