

ÚRSKURÐUR

ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 2/2024

Kæra Stjórnugríss hf. á ákvörðun Neytendastofu 13. febrúar 2024 í máli nr. 5/2024.

- Þann 7. mars 2025 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 2/2024: Kæra Stjórnugríss hf. á ákvörðun Neytendastofu frá 13. febrúar 2024 í máli nr. 5/2024. Í málinu úrskurða Halldóra Þorsteinsdóttir, Áslaug Árnadóttir og Gunnar Páll Baldvinsson.
- Með kærui, dags. 13. mars 2024, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála þá ákvörðun Neytendastofu að fyrirtækið hafi brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu með því að birta brot úr þjóðfána Íslendinga á umbúðum sínum fyrir grísaríf þrátt fyrir að rifin hefðu verið innflutt frá Þýskalandi. Með ákvörðuninni var lögð á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 500.000 krónur auk þess sem kæranda voru bannaðir viðkomandi viðskiptahættir. Þá var kæranda bannað að viðhafa slíka háttsemi. Kærandi krefst þess að sektin verði felld úr gildi eða lækkuð verulega.
- Kæruheimild er í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 og 11. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1944 um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldamerkið.

MÁLAVEXTIR

- Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 18. desember 2023, vísaði stofnunin til ábendingar vegna notkunar kæranda á þjóðfána Íslendinga framan á umbúðum fyrir ákveðnar matvörur félagsins, þrátt fyrir að upprunaland þeirra væri tilgreint sem Þýskaland í smáu lettri á bakhlið umbúðanna. Vísaði stofnunin í bréfi sínu til fyrri ákvörðunar í máli nr. 19/2023 þar sem stofnunin gerði það ljóst að félaginu væri óheimilt að markaðssetja vörur sínar með broti úr íslenska fánanum ef upprunaland vörunnar væri annað. Kæranda hefði því ekki átt að dyljast þær skyldur sem á fyrirtækinu hvíldu í tengslum við notkun íslenska fánans í vörukynningum. Í bréfinu var vísað til nánar tiltekinna ákvæða laga nr. 57/2005 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu. Auk framangreinds vísaði stofnunin sérstaklega til 3. – 5. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1944, um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldamerkið, þar sem fjallað væri um heimild fyrirtækja til að nota hinn almenna þjóðfána, m.a. á umbúðir. Óskaði stofnunin eftir skýringum eða athugasemdum félagsins við erindið.
- Svar kæranda barst stofnuninni með tölvubréfi, dags. 3. janúar 2024. Í svarinu kom fram að kærandi hefði verið leiðandi í framleiðslu á grísakjöti og fyrirtækið væri stolt af því að selja íslenskt grísakjöt og sem félagið hefði auglýst sem slíkt í gegnum árin. Erlent kjöt væri aðeins brot af framleiðslu félagsins. Á liðnu sumri hefði kærandi þurft að kaupa grísaríf frá Þýskalandi. Fyrir mistök hefðu umrædd grísaríf verið sett í þær umbúðir sem málið varðaði. Á miðanum sjaist að kærandi hefði

ekki verið að fela upprunaland í innihaldslýsingu. Um leið og ábendingin hefði borist hefði félagið farið yfir alla ferla hjá sér til að koma í veg fyrir sambærileg mistök. Félagið harmaði þessi mistök og myndi læra af þeim.

7. Með tölvubréfi, dags. 9. janúar 2024, tjáði Neytendastofa kæranda að stofnuninni þætti ekki vera tilefni til frekari gagnaöflunar og lýsti því yfir að málið yrði tekið til ákvörðunar á grundvelli fyrirliggjandi gagna.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

8. Í hinni kærðu ákvörðun eru rakin nánar tiltekin ákvæði laga nr. 57/2005. Auk 5. og 8. gr. laganna er bent á að í 9. gr. sé kveðið á um að viðskiptahættir teljist villandi ef þeir eru líklegir til að blekkja neytendur. Í b. lið ákvæðisins komi fram að þetta eigi við þegar veittar séu rangar upplýsingar um „helstu einkenni vöru eða þjónustu, t.d. notkun, samsetningu eða árangur sem vænta má af notkun hennar [...]“. Þá er bent á að í b. lið 1. mgr. 6. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2005/29, sem var innleiddur á Íslandi með framangreindum b. lið 1. mgr. 9. gr. laga nr. 57/2005, sé mælt fyrir um að ákvæðið eigi við um villandi eða rangar upplýsingar um meðal annars landfræðilegan eða viðskiptalegan uppruna. Í ákvörðuninni er bent á að ákvæðið feli ekki í sér skyldu til að tilgreina uppruna vöru en leggi bann við því að neytendum séu veittar villandi eða rangar upplýsingar um uppruna hennar.
9. Í ákvörðuninni er rakið að í lögum nr. 34/1944, um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldamerkið, sé að finna ákvæði sem fjalli um heimild fyrirtækja til notkunar íslenska fánans í markaðssetningu. Í 3. mgr. 12. gr. laganna komi fram að fyrirtækjum sé heimilt að nota hinn almenna þjóðfána, m.a. á umbúðir, sé vara sú sem á í hlut íslensk og fánanum ekki óvirðing gerð. Í 4. mgr. 12. gr. segi síðan að vara teljist íslensk ef hún sé „a. framleidd hér á landi úr innlendu hráefni, b. framleidd hér á landi úr innfluttu hráefni að hluta eða öllu leyti, enda hafi hún hlotið nægilega aðvinnslu hérlandis.“ Í a. lið 5. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1944 segi þó um b. lið 4. mgr. að vara teljist ekki vera íslensk ef hún sé framleidd úr innfluttu hráefni sem teljist vera einkennandi hluti vörunnar og sé eðlislíkt búvöru sem sé ræktuð hér á landi.
10. Í hinni kærðu ákvörðun er rakið að í efra hægra horni á framhlið umbúða kæranda sé að finna brot af hlið þjóðfánans. Telur stofnunin það vera beina tilvísun til þjóðfána Íslendinga og því er það mat stofnunarinnar að ákvæði laga nr. 34/1944 eigi við í málinu. Kærandi hafi notað umbúðirnar utan um innflutt grísakjöt frá Þýskalandi. Að mati stofnunarinnar sé ljóst að um sé að ræða vöru sem sé eðlislík búvöru sem sé ræktuð hér á landi og að hún sé einkennandi hluti vörunnar, sbr. a. lið 5. mgr. 12. gr. laganna. Umrædd vara uppfylli því hvorki skilyrði a. né b. liðar 4. mgr. 12. gr. svo vara geti talist íslensk. Ekki sé til staðar heimild til að nota þjóðfána Íslendinga eða brot úr honum við markaðssetningu vörunnar.
11. Þá komi til skoðunar hvort notkun brots úr þjóðfánanum hafi falið í sér viðskiptahætti sem gætu talist brot gegn 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 9. gr. eða 2. mgr. sömu greinar, sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005. Samkvæmt b. lið 1. mgr. 6. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2005/29 sé bannað að veita villandi upplýsingar um m.a. landfræðilegan og viðskiptalegan uppruna auglýstrar

vöru. Kærandi hafi notað brot úr þjóðfána Íslendinga á framhlið umbúða sinna með áberandi hætti í efra hægra horni þeirra. Tilvísun félagsins til upprunlands vörunnar hafi verið á bakhlið umbúðanna innan um upplýsingar um heimilisfang félagsins og geymslu hitastig, og í sama lettri og leturstærð. Eins og umbúðir félagsins væru uppsettar gæfi framhlið þeirra til kynna að um vöru væri að ræða sem væri einungis unnin úr íslensku grísakjöti enda leiddi notkun á þjóðfánum eða litum og/eða litasamsetningu til þess að neytendur gætu gengið út frá því að varan væri íslensk. Við ákvörðun um kaup hefðu neytendur þ.a.l. réttilega mátt álykta sem svo að um íslenska vöru væri að ræða í skilningi 4. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1944. Þegar lagt væri heildarmat á útlit umbúðanna og með hliðsjón af öllu framangreindu teldi stofnunarinn að með því að hafa brot úr þjóðfána Íslendinga á áberandi stað á framhlið umbúða fyrir grísaríf hefði neytendum verið veittar rangar upplýsingar um helstu einkenni vörunnar í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að eiga viðskipti. Þá kæmi fram í 2. málsli. 1. mgr. 8. gr. að viðskiptahættir sem brytu í bága við ákvæði III. kafla laganna væru alltaf óréttmætir. Með því að birta brot úr þjóðfána Íslendinga með áberandi hætti í efra hægra horni á framhlið umbúða fyrir grísaríf hefði kærandi þ.a.l. brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2005, ásamt 3. mgr., sbr. 4. mgr., 12. gr. laga nr. 34/1944. Með vísan til þessa væri rétt að banna kæranda, með vísan til 2. mgr. 21. gr. c. laga nr. 57/2005, að viðhafa framangreinda viðskiptahætti.

12. Í ákvörðuninni er síðan rakið að í ákvörðun stofnunarinnar nr. 19/2023 frá 22. júní 2023 hefði verið komist að þeirri niðurstöðu að fyrirtækið hefði brotið gegn sömu ákvæðum laga nr. 57/2005 og laga nr. 34/1944 með því að birta brot úr þjóðfána Íslands framan á umbúðum fyrir Smass hamborgara. Þá hefði kæranda verið bannað að viðhafa slíka viðskiptahætti. Með vísan til alls þess sem fram hefði komið, fyrri ákvarðana stofnunarinnar um sambærileg brot félagsins og til þess að tryggja varnaðaráhrif, var lögð stjórnvaldssekt á kæranda í samræmi við sektarheimildir laganna. Með hliðsjón af framangreindum sjónarmiðum, umfangi brotsins, fyrri ákvörðunar stofnunarinnar gagnvart félaginu, og að teknu tilliti til meðalhófs- og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga, taldi Neytendastofa rétt að leggja á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 500.000 krónur.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

13. Í kæru, dags. 13. mars 2024, er þess krafist að sektarákvörðun Neytendastofu verði felld úr gildi og að álögð sekt verði felld niður. Til vara er þess krafist að sektin verði stórlega lækkuð. Byggt er á sömu málsástæðum vegna beggja krafna.
14. Kærandi vísar til þess að fjárhæð sektarinnar sé úr hófi. Um sé að ræða íþyngjandi ákvörðun sem feli í sér refsikennd viðurlög sem beri að beita í samræmi við tilefni og að teknu tilliti til atvika máls og allra aðstæðna.
15. Kærandi bendir á að samkvæmt 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 geti sektir numið fjárhæð að allt að 10 milljónir króna. Hvorki í lögunum sjálfum né lögskýringargögnum sé að finna frekari leiðbeiningar um fjárhæð stjórnvaldssekta samkvæmt lögunum. Líta verði til meðalhófsreglu 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Samkvæmt reglunni beri að velja það úrræði sem vægast er og að gagni geti komið. Yfirleitt beri að áminna málsaðila fyrst og veita honum hæfilegan frest

til þess að koma málum í lögmætt horf áður en gripið sé til harkalegri úrræða, nema ljóst sé að aðila sé það ómögulegt eða að um bráða hættu sé að ræða sem bregðast verði tafarlaust við. Kærandi vísar í þessu samhengi til fræðiskrifa um regluna á sviði stjórnsýsluréttar.

16. Kærandi bendir á að sektarákvarðanir verði að byggja á almennum málefnalegum sjónarmiðum stjórnsýsluréttarins. Við meðferð annarra mála hafi Neytendastofa horft til þess hvort um ávinningsbrot sé að ræða, þ.e. hvort hlutaðeigandi hafi hlotið fjárhagslegan ávinning af broti sínu, umfangi brota og grófleika sem og þess hvort um ítrekað brot sé að ræða.
17. Kærandi vísar til þess að fyrirtækið hafi gert mistök. Ekkert bendi til þess að um ávinningsbrot sé að ræða. Verði því að telja eðlilegt að lagt sé mat á það í hverju tilviki fyrir sig hvað teljist hæfileg sekt að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða. Í hinni kærðu ákvörðun virðist í engu tekið tillit til þeirra.
18. Starfsemi kæranda sé umfangsmikil. Óviljaverk við slíkar aðstæður geti átt sér stað án þess að til staðar sé ásetningur eða brotavilji gagnvart gildandi lögum og reglum. Við blasi að bersýnilega ósanngjarnt teljist að stjórnvöld bregðist við slíkum óviljaverkum eða mistökum með þungum fjársektum. Umfang brotsins hafi ekki verið mikið og verði að telja það lítilvægt. Bætt hafi verið úr mistökunum.
19. Neytendastofu var boðið að koma á framfæri athugasemdum við kærðu kæranda og var þeim skilað með greinargerð stofnunarinnar, dags. 12. ágúst 2024. Þar er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest. Í greinargerðinni er bent á að kæranda hafi ekki verið gerð sekt í fyrri ákvörðun stofnunarinnar um sams konar brot fyrirtækisins. Óháð því hvort ásetningur kæranda hafi staðið til brotsins verði ekki framhjá því litið að um ítrekað brot sé að ræða. Meðalhófs hafi því verið gætt þegar ákveðið var að leggja stjórnvaldssekt á kæranda. Það sé í samræmi við jafnræði, enda bregðist stofnunin venjulega við ítrekuðum brotum fyrirtækja með því að leggja á þau stjórnvaldssektir.

NIÐURSTAÐA

20. Í máli þessu leitar kærandi endurskoðunar á ákvörðun Neytendastofu þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að fyrirtækið hefði brotið gegn 1. mgr. 8. gr. og b. lið 1. mgr. 9. gr., sbr. 5. gr. laga nr. 57/2004 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu með því að birta brot úr þjóðfána Íslendinga á umbúðum sínum fyrir þýsk grísarif. Kærandi krefst þess að sektin verði felld úr gildi eða lækkuð verulega.
21. Í 5. gr. laga nr. 57/2005 er mælt fyrir um almennt bann við óréttmætum viðskiptaháttum og eru slíkir viðskiptahættir nánar skilgreindir í III.-V. kafla laganna. Í 1. mgr. 8. gr. kemur fram 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. Samkvæmt 9. gr. teljast viðskiptahættir villandi ef þeir eru líklegir til að blekkja neytendur, t.d. með almennri framsetningu þó gefnar séu upp réttar staðreyndir eða ef neytendum eru veittar

rangar upplýsingar í þeim tilgangi að hafa áhrif á ákvörðun þeirra um að eiga viðskipti. Samkvæmt b. lið ákvæðisins er meðal annars átt við rangar upplýsingar um helstu einkenni vöru eða þjónustu, t.d. notkun, samsetningu eða árangur sem vænta má af notkun hennar.

22. Fyrir liggur að umrædd 1. mgr. 9. gr. felur í sér innleiðingu 6. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2005/29 um óréttmæta viðskiptahætti. Samkvæmt 1. mgr. 6. gr. tilskipunarinnar skulu viðskiptahættir teljast villandi ef þeir fela í sér rangar upplýsingar sem eru líklegar til að valda því að neytendur taki viðskiptaákvörðanir sem þeir hefðu annars ekki gert. Í b. lið ákvæðisins er sérstaklega vísað til upplýsinga í þessu samhengi sem varða landfræðilegan uppruna vöru.
23. Samkvæmt 3. mgr. 12. gr. laga nr. 34/1944 um þjóðfána Íslendinga og ríkisskjaldamerkið er heimilt að nota hinn almenna þjóðfána á söluvarning umbúðar um vöru eða þjónustu sé vara eða starfsemi sú sem í hlut á íslensk og fánanum ekki óvirðing gerð. Í 4. og 5. mgr. 12. gr. laganna er mælt fyrir um ákveðin viðmið sem skal beitt þegar metið er hvort vara teljist vera íslensk. Í fyrrnefnda ákvæðinu segir að vara úr innfluttu hráefni þurfi að hafa hlotið nægilega aðvinnslu héraðs til að teljist vera íslensk vara. Í a. lið síðarnefnda ákvæðisins er mælt fyrir um að vara teljist ekki íslensk ef hún er framleidd úr innfluttu hráefni sem telst vera einkennandi hluti vörunnar og er eðlislíkt búvöru.
24. Í kærnu er ekki dregið í efa að sú háttsemi kæranda að nota umbúðir með hluta íslenska fánans utan um þýsk grísaríf fari í bága við framangreind ákvæði laga nr. 57/2005 og 34/1944. Á hinn bóginn er þess krafist að sú sekt sem kæranda var gerð verði felld úr gildi eða hún lækkuð. Kærandi vísar í þessu samhengi einkum og sér í lagi til jafnræðis- og meðalhófsreglna 11. og 12. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 og óskráðrar réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins.
25. Samkvæmt 12. gr. stjórnsýslulaga skal stjórnvald því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmætu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti. Skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til. Ekki var dregið í efa í hinni kærðu ákvörðun að mistök hefðu valdið því að kærandi notaði hluta íslenska fánans við markaðssetningu á erlendri kjötvöru. Á hinn bóginn liggur fyrir að áður hefur verið tekin ákvörðun vegna sams konar háttsemi kæranda þar sem fyrirtækinu var bannað að viðhafa slíka markaðshætti. Neytendastofa hafði því gripið til vægari úrræða til fá kæranda til að tryggja að markaðshættir fyrirtækisins væru að þessu leyti ekki villandi. Af þessum sökum var það í samræmi við meðalhóf að bregðast við háttsemi kæranda með því að leggja sekt á fyrirtækið.
26. Þá verður ekki séð að Neytendastofa hafi að þessu leyti brugðist öðruvísi við háttsemi kæranda en í öðrum atvikum þar sem fyrirtæki brjóta gegn ákvæðum laga nr. 57/2005. Sú ákvörðun að leggja sekt á kæranda telst því ekki hafa falið í sér brot á jafnræðisreglu 11. gr. stjórnsýslulaga.
27. Ekkert liggur fyrir um að önnur sjónarmið hafi legið til grundvallar ákvörðun Neytendastofu um að leggja sekt á kæranda en að tryggja að fyrirtækið fari í framtíðinni að lögum og til skapa

viðunandi varnaðaráhrif gagnvart öðrum fyrirtækjum sem kunna að viðhafa villandi markaðshætti í starfsemi sinni. Telst ákvörðunin að þessu leyti því ekki brjóta í bága við réttmætisreglu stjórnsýsluréttarins.

28. Að því er varðar fjárhæð sektarinnar leiðir af 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 að sektir vegna brota á ákvæðum laganna og ákvörðunum Neytendastofu geta numið allt að 10 milljónum króna. Hvorki í lögum né lögskýringargögnum er að finna nánari afmörkun á því hvernig ákvarða skuli fjárhæð sekta sem lagðar eru á samkvæmt ákvæðinu. Með vísan til þessa og almenns verðlags verður því að líta svo á að fjárhæð sektarinnar, sem nam 500.000 krónum, hafi verið tiltölulega lág og að meðalhófs hafi verið gætt. Þá verður ekki séð að hún sé svo á skjön við framkvæmd Neytendastofu að farið hafi verið á svig við jafnræðisreglu 11. stjórnsýslulaga. Ekkert bendir til þess að ómálefnaleg sjónarmið hafi ráðið för við ákvörðun fjárhæðar sektarinnar. Með vísan til alls framangreinds verður ekki séð að ástæða sé til að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi eða lækka stjórnvaldssektina.
29. Verður hin kærða ákvörðun því staðfest.

ÚRSKURÐARORD:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Halldóra Þorsteinsdóttir

Áslaug Árnadóttir

Gunnar Páll Baldvinsson