

ÚRSKURÐUR ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 7/2010

Kæra Kaupáss hf. á ákvörðun Neytendastofu nr. [23/2010](#).

1. Þann 16. júlí 2010 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 7/2010: Kæra Kaupáss hf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 23/2010 frá 30. apríl 2010. Í málinu úrskurða Eiríkur Jónsson, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 27. maí 2010, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 23/2010 frá 30. apríl 2010. Þar komst Neytendastofa að þeirri niðurstöðu að kærandi, rekstraraðili verslunar Krónunnar að Hvaleyrarbraut, hefði brotið gegn 17. gr. laga um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og 3. og 4. gr. reglna um verðmerkingar og aðrar verðupplýsingar nr. 725/2008, með óviðunandi verðmerkingum í versluninni. Þá hefði fyrirtækið ekki farið að tilmælum Neytendastofu þess efnis að koma verðmerkingum sínum í viðunandi horf. 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 og ákvörðun tekin þess efnis að kærandi hafi ekki gerst brotlegur við ákvæði laga nr. 57/2005 og reglna nr. 725/2008 og að ekki sé ástæða til aðgerða í málinu.
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. Hinn 10. nóvember 2009 fór starfsmaður Neytendastofu í verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut, sem rekin er af kæranda, til að kanna ástand verðmerkinga. Könnunin var hluti af athugun Neytendastofu á matvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu sem fram fór 3. til 13. nóvember 2009, en hún tók m.a. til allra verslana Krónunnar á höfuðborgarsvæðinu. Athugunin fólst nánar tiltekið í því að skoða almennt ástand verðmerkinga, þ.e. hvort vörur væru verðmerktar, í versluninni almennt og sérstaklega í grænmatiskæli. Þá voru valdar 50 vörur af handahófi og athugað hvort þær væru verðmerktar og hvort hilluverðmerking samræmdist verði á kassa.
5. Við áður nefnda athugun að Hvaleyrarbraut voru gerðar athugasemdir við 11 vörur af þeim 50 sem kannaðar voru, líkt og fram kemur í skjali sem starfsmaður Neytendastofu fyllti út við athugunina. Í kjölfar umfjöllunar um vörurnar 50 í skjalinu kemur fram að ástandi verðmerkinga í grænmatiskæli sé „Ábótavant“ en að ástand verðmerkinga í versluninni sé „Viðunandi“. Á skjalinu er að finna undirritaða staðfestingu starfsmanns kæranda, þ.e. þar er að finna undirritun

hans í kjölfar svohljóðandi texta: „Staðfesting á niðurstöðum skoðunar og móttöku bréfs um verðmerkingareftirlit Neytendastofu“.

6. Með bréfi Neytendastofu til Krónunnar, dags. 18. nóvember 2009, greindi stofnunin frá niðurstöðum athugana í öllum verslunum Krónunnar á höfuðborgarsvæðinu. Þar kom m.a. fram að verðmerkingar hefðu verið í góðu lagi í fimm af átta verslunum, viðunandi í einni verslun en ábótavant í tveimur verslunum. Um grænmetiskæla kom fram að verðmerkingar þar hefðu verið í góðu lagi í sex verslunum en ábótavant í tveimur. Í bréfinu var einnig rakinn fjöldi athugasemda í hverri verslun við þær 50 vörur sem valdar voru af handahófi og m.a. tilgreindar þar þær 11 athugasemdir sem gerðar voru að Hvaleyrarbraut. Í bréfinu var efni 17. gr. laga nr. 57/2005 og 3. gr. reglna nr. 725/2008 rakið og tekið fram að samkvæmt þeim bæri Krónunni að gæta þess að allar vörur væru verðmerktar og að verðmerkingar væru réttar miðað við verð á kassa. Loks sagði: „Neytendastofa beinir þeim eindregnu tilmælum til Krónunnar að koma verðmerkingum í verslunum sínum í viðunandi horf. Neytendastofa fylgir könnuninni eftir með nýrri könnun og má Krónan búast við því að tekin verði ákvörðun um sektir, skv. IX. kafla laga nr. 57/2005, verði ekki farið að tilmælum stofnunarinnar um að koma verðmerkingum í betra horf.“
7. Í kæru er tekið fram að í kjölfar erindis Neytendastofu hafi verið farið yfir verðmerkingar í verslunum Krónunnar og settir upp nýir verkferlar varðandi þær sem tryggja eigi réttar verðmerkingar. Hinn 26. janúar 2010 gerði starfsmaður Neytendastofu nýja athugun í versluninni að Hvaleyrarbraut, sem var liður í könnun Neytendastofu á matvöruverslunum á höfuðborgarsvæðinu sem fram fór 22. janúar til 15. febrúar 2010. Aftur voru gerðar athugasemdir við 11 vörur af 50, líkt og fram kemur í skjali sem starfsmaður Neytendastofu fyllti út við athugunina. Ástand verðmerkinga í grænmetiskæli var hins vegar sagt „í góðu lagi“ en ástandi verðmerkinga í versluninni talið „Ábótavant“. Skjalið er undirritað af starfsmanni kæranda með samskonar hætti og við áðurnefnda athugun 10. nóvember 2009.
8. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 12. febrúar 2010, var gerð grein fyrir niðurstöðum skoðana í öllum verslunum Krónunnar á höfuðborgarsvæðinu. Þar kom m.a. fram að verðmerkingar hefðu verið í góðu lagi í sex af átta verslunum, viðunandi í einni verslun en ábótavant í einni verslun. Um grænmetiskæla kom fram að verðmerkingar þar hefðu verið í góðu lagi í öllum átta verslunum. Í bréfinu var einnig rakinn fjöldi athugasemda í hverri verslun við þær 50 vörur sem valdar voru af handahófi og m.a. tilgreindar þar þær 11 athugasemdir sem gerðar voru að Hvaleyrarbraut. Þar var efni 17. gr. laga nr. 57/2005 og 3. gr. reglna nr. 725/2008 jafnramt rakið, með sama hætti og í bréfinu frá 18. nóvember 2009, og enn fremur tekið fram, með sömu orðum og í hinu eldra bréfi, að þeim tilmælum væri beint til Krónunnar að koma verðmerkingum í viðunandi horf. Könnuninni yrði fylgt eftir með nýrri könnun og Krónan mætti búast við að tekin yrði ákvörðun um sektir skv. IX. kafla laga nr. 57/2005 ef ekki yrði farið að tilmælum stofnunarinnar.
9. Neytendastofa sendi kæranda í kjölfarið annað bréf, dags. 18. febrúar 2010, sem laut sérstaklega að versluninni að Hvaleyrarbraut. Þar var vísað til fyrri samskipta og þeirra athugasemda sem stofnunin hefði gert við verðmerkingar í versluninni að Hvaleyrarbraut við áðurnefndar athuganir

í nóvember 2009 og janúar 2010. Í lok bréfsins sagði: „Neytendastofa telur ekki hafa verið gerðar viðunandi lagfæringar á ástandi verðmerkinga í framangreindri verslun. Stofnunin óskar eftir skýringum eða athugasemdum Krónunnar áður en tekin verður ákvörðun um framhald málsins á grundvelli IX. kafla laga nr. 57/2005.“

10. Svar barst með tölvubréfi, dags. 2. mars 2010. Þar kemur fram að farið hafi verið yfir allar verðmerkingar í verslunum Krónunnar. Varðandi vörumerkingar að Hvaleyrarbraut hafi fyrirtækið fengið til liðs við sig góðan verslunarstjóra sem verið hafi að fara yfir alla þætti í versluninni, þar á meðal verðmerkingar. Í vinnuferli fyrirtækisins sé komið verkefnaskjal sem varði allar verðmerkingar í verslunum. Hver verslun sé teiknuð upp og einn gangur yfirfarinn daglega og kvittað fyrir af verslunarstjóra eða vaktstjóra. Þannig telji fyrirtækið sig vera að uppfylla þær kröfur sem varði verðmerkingar. Í þessu tilfelli, þar sem ekki sé um rafrænar verðmerkingar að ræða, sé farið daglega yfir með pöntunarskannanum. Það sé eindreginn vilji fyrirtækisins að vinna með Neytendastofu og neytendum og að hafa alla þætti sem varði verslun ávallt í besta standi. Verslunin að Hvaleyrarbraut sé eina verslun fyrirtækisins sem ekki sé með rafrænar hillumerkingar.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

11. Hinn 30. apríl 2010 tók Neytendastofa hina kærðu ákvörðun nr. 23/2010. 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. 725/2008 með óviðunandi verðmerkingum í versluninni að Hvaleyrarbraut, 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. Í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar er fyrst tekið fram að í málinu hafi kærandi, sem sé rekstraraðili Krónunnar, ekki sinnt tilmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum í verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut í viðunandi horf. Af hálfu kæranda hafi verið á það bent að verkferlar verslunarinnar hafi verið endurskoðaðir með það fyrir augum að bæta verðmerkingar.
12. Í ákvörðuninni er efni 17. gr. laga nr. 57/2005 síðan rakið og tekið fram að samkvæmt ákvæðinu beri söluaðilum ávallt að gefa upp verð á vörum og þjónustu. Næst er efni 1. mgr. 4. gr. og 2. og 3. mgr. 3. gr. reglna nr. 725/2008 rakið og tekið fram að samkvæmt ákvæðunum beri Krónunni að verðmerkja allar söluvörur sínar og þær merkingar skuli vera réttar. Í málinu hafi niðurstöður tveggja skoðana á ástandi verðmerkinga í Krónunni að Hvaleyrarbraut orðið þær að gerðar hafi verið athugasemdir við verðmerkingar á 11 af þeim 50 vörum sem valdar voru af handahófi. Slíkt telji Neytendastofa óviðunandi og brjóta gegn framangreindum ákvæðum laga nr. 57/2005 og reglna nr. 725/2008. Eftir fyrri skoðun Neytendastofu hafi þeim tilmælum verið beint til Krónunnar að koma verðmerkingum í viðunandi horf. Það hafi ekki verið gert og því telji Neytendastofa nauðsynlegt að beita þeim úrræðum sem lög nr. 57/2005 heimili.
13. Í ákvörðuninni eru ákvæði b- og c-liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 loks rakin og tekið fram að með vísan til alls framangreinds og þeirra fjölda athugasemda sem gerðar hafi verið við verðmerkingar í verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut þyki Neytendastofu hæfilegt að leggja á

kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 350.000. Sektina skuli greiða í ríkissjóð eigi síðar en þremur mánuðum frá dagsetningu ákvörðunarinnar.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

14. Í kærú, dags. 27. maí 2010, kemur fram að kærandi telji sig hvorki hafa brotið gegn lögum nr. 57/2005 né reglum nr. 725/2008. Verðmerkingar séu almennt í góðu lagi hjá Krónunni. Fyrirsvarsmenn verslunarinnar leggi mikla áherslu á að neytendur fái réttar upplýsingar um verð á þeim vörum sem seldar séu í versluninni og kærandi hafi lýst sig reiðubúinn til samstarfs við Neytendastofu til að verðmerkingar verði sem bestar í verslunum Krónunnar.
15. Kærandi tekur fram að þegar Neytendastofa hafi gert könnun á verðmerkingum í verslunum Krónunnar á höfuðborgarsvæðinu í nóvember 2009 hafi í átta verslunum verið gerðar athugasemdir við verðmerkingar á 69 vörum af 400, eða 17,25% af þeim vörum sem valdar voru af handahófi. Hafi athugasemdir í einhverjum tilvikum lotið að því að vara væri óverðmerkt í hillu, í einhverjum tilvikum að því að verð á kassa væri hærra en í hillu og í einhverjum tilvikum að því að verð væri lægra á kassa en í hillu. Eftir könnun Neytendastofu hafi fyrirsvarsmenn kæranda brugðist við og gert átak til að bæta verðmerkingar í verslunum. Nýir verkferlar hafi verið settir upp varðandi verðmerkingar sem feli það í sér að versluninni sé skipt upp í svæði og verðmerkingar á einu svæði séu yfirfarnar á hverjum degi undir eftirliti vaktstjóra og verslunarstjóra. Þá hafi nýr verslunarstjóri verið settur yfir verslunina að Hvaleyrarbraut til að fara yfir alla þætti í versluninni, þar á meðal verðmerkingar.
16. Í janúar og febrúar 2010 hafi Neytendastofa gert aðra könnun á verðmerkingum í verslunum Krónunnar á höfuðborgarsvæðinu. Niðurstaðan hafi orðið sú að verðmerkingar væru í enn betra horfi en áður. Í átta verslunum hafi verið gerðar athugasemdir við verðmerkingar á 34 vörum af 400, eða 8,5% af þeim vörum sem skoðaðar voru. Í síðari athugun Neytendastofu hafi verslunin að Hvaleyrarbraut skorið sig nokkuð úr öðrum verslunum, en þar hafi verið gerðar athugasemdir við verðmerkingar á 11 af 40 vörum. Niðurstöðuna megi rekja til mistaka sem gerðar hafi verið af verslunarstjóra verslunarinnar sem lánað hafi starfsmönnum Neytendastofu vöruskanna án þess að athuga hvort hann væri uppfærður og með rétt verð miðað við kassa. Mistökin hafi ekki uppgötvast fyrr en eftir á þegar niðurstöður Neytendastofu hafi verið bornar saman við niðurstöður daglegs eftirlits starfsmanna Krónunnar, sem sýni mun meira samræmi á milli verðmerkinga og kassaverðs.
17. Í kærú er efni 17. gr. laga nr. 57/2005 og 3. og 4. gr. reglna nr. 725/2008 næst rakið. Kærandi telji að verðmerkingar í verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut hafi verið í samræmi við umrædd ákvæði þegar Neytendastofa gerði þar athugun á verðmerkingum í janúar 2010, en vegna mistaka sem leiddu til þess að starfsmenn Neytendastofu fengu til notkunar óuppfærðan skanna, hafi niðurstöður könnunarinnar orðið rangar. Verðupplýsingar til neytenda á þessum tíma hafi hins vegar verið í samræmi við lög og reglur. Kærandi bendir einnig á að í erindi Neytendastofu til kærandu, dags. 12. febrúar 2010, segi að búast megi við því að könnuninni verði fylgt eftir með nýrri könnun og búast megi við því að tekin verði ákvörðun um sektir verði ekki farið að

tilmælum stofnunarinnar. Það veki athygli að Neytendastofa hafi ekki framkvæmt aðra könnun heldur sent bréf, sem dagsett var aðeins fjórum virkum dögum á eftir fyrra bréfinu, þar sem segi að stofnunin telji að ekki hafi verið gerðar viðunandi lagfæringar á ástandi verðmerkinga í umræddri verslun Krónunnar. Verði að gera athugasemdir við þessa málsmeðferð Neytendastofu.

18. Í kæru er loks tekið fram að í ljósi alls framangreinds telji kærandi sig hvorki hafa brotið gegn 17. gr. laga nr. 57/2005 né 3. eða 4. gr. reglna nr. 725/2008 og þess sé krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi og tekin ákvörðun þess efnis að kærandi hafi ekki gerst brotlegur við framangreind ákvæði og jafnframt að ekki sé ástæða til aðgerða í málinu.
19. Með bréfi hinn 7. júní 2010 óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir afstöðu Neytendastofu til kærunnar. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 16. júní 2010, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Neytendastofa tekur fram að skylda til verðmerkinga á vörum og þjónustu sé afdráttarlaus og ákvæði 17. gr. laga nr. 57/2005 og reglna nr. 725/2008 séu skýr þar um. Stofnunin geti með engu móti fallist á skýringar kæranda um að það sé honum til málsbóta að verðskanni hafi ekki verið uppfærður þegar starfsmenn Neytendastofu skoðuðu verðmerkingar í verslun kæranda. Neytendastofa hafi með bréfi, dags. 12. febrúar 2010, tilkynnt kæranda um niðurstöður könnunar sem framkvæmd var í verslunum hans á tímabilinu 22. janúar til 15. febrúar 2010. Í bréfinu hafi m.a. komið fram að gerðar hafi verið athugasemdir við 11 af 50 vörum verslunarinnar að Hvaleyrarbraut. Þannig hafi ekki verið samræmi milli kassaverðs og hilluverðs í 9 af 11 tilvikum og tvær af 11 vörum hafi verið óverðmerktar.
20. Kæranda hafi einnig verið sent bréf sérstaklega vegna verslunarinnar að Hvaleyrarbraut, dags. 18. febrúar 2010, þar sem óskað hafi verið skýringa og athugasemda á verðmerkingunum áður en tekin yrði ákvörðun í málinu. Í svari kæranda við bréfinu, dags. 2. mars 2010, hafi þess ekki verið getið að óuppfærður skanni væri valdur að niðurstöðu Neytendastofu, heldur einungis að verslunin að Hvaleyrarbraut væri sú eina sem ekki væri með rafrænar hillumerkingar. Að mati Neytendastofu hafi kæranda á þessum tímamarki átt að vera orðnar ljósar ástæður hins meinta misræmis, enda samkvæmt kæru búinn að bera saman niðurstöðu könnunar stofnunarinnar og niðurstöður daglegs eftirlits starfsmanna kæranda. Kæranda hafi verið gefinn kostur á að gera athugasemd við könnun Neytendastofu í bréfi stofnunarinnar þann 18. febrúar 2010. Í svari kæranda hafi hann ekkert fjallað um ósamræmi í verðskönnunum. Í bréfi Neytendastofu hafi ekki verið gefinn sérstakur frestur til að gera athugasemdir en ákvörðun stofnunarinnar hafi verið tekin 30. apríl 2010. Að mati Neytendastofu hafði áfrýjandi nægan tíma til að koma að athugasemdum vegna verðkönnunarinnar 26. janúar 2010 en lét það ógert. Samkvæmt framangreindu geti stofnunin ekki fallist á málsástæðu kæranda, enda hafi hann ekki lagt fram gögn sem sýni fram á meira samræmi milli verðmerkinga og kassaverðs en könnun Neytendastofu sýndi fram á.
21. Í tilefni athugasemda kæranda við málsmeðferð tekur Neytendastofa fram að bréfið til kæranda, dags. 12. febrúar 2010, hafi verið vegna allra verslana hans. Bréf Neytendastofu, dags. 18. febrúar 2010, hafi hins vegar einungis lotið að versluninni að Hvaleyrarbraut. Að mati Neytendastofu sé málsmeðferðin ekki óeðlileg enda hafi kæranda í bréfi stofnunarinnar þann 18. febrúar 2010 verið

gerð grein fyrir því mati stofnunarinnar að verðmerkingum í versluninni hafi ekki verið komið í viðunandi horf. Vegna tilvísana kæranda til heildarfjölda athugasemda í öllum verslunum Krónunnar tekur Neytendastofa fram að skoðanir stofnunarinnar á ástandi verðmerkinga séu gerðar í hverri og einni verslun og kæranda gerð grein fyrir ástandi verðmerkinga eftir verslunum, þrátt fyrir að það sé gert með einu bréfi. Þá beinist hin kærða ákvörðun eingöngu að verslun kæranda að Hvaleyrarbraut. Því hafi að mati stofnunarinnar ekki áhrif á niðurstöðu málsins hverjar niðurstöður skoðunarinnar séu fyrir allar verslanir kæranda eða sú staðreynd að verslanir kæranda hafi þegar á heildina er litið verið að bæta ástand verðmerkinga á milli skoðana. Að öðru leyti vísar Neytendastofa til hinnar kærðu ákvörðunar.

22. Með bréfi, dags. 21. júní 2010, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Svar barst með bréfi lögmanns kæranda, dags. 30. júní 2010. Þar kemur fram að ekki verði fallist á þær röksemdir Neytendastofu að enga þýðingu hafi að sá skanni sem starfsmenn Neytendastofu fengu til afnota hafi verið óuppfærður þar sem ekki hafi fyrir verið gerð athugasemd við það. Ekki verði séð að það skipti máli hvenær skýring á mistökum komi fram, ef hún leiði í ljós hið sanna í málinu. Á þeim tíma sem síðari könnunin hafi verið gerð hafi verið búið að setja upp nýja verkferla varðandi verðmerkingar í verslunum Krónunnar og þeim sé ætlað að tryggja réttar verðmerkingar. Í versluninni að Hvaleyrarbraut sé farið yfir verðmerkingar með pöntunarskanna daglega í því skyni að tryggja að vörur séu verðmerktar og fyrirsvarsmenn Krónunnar telji að svo hafi verið þegar Neytendastofa kannaði verðmerkingar í versluninni við Hvaleyrarbraut í byrjun árs.
23. Þá ítrekar kærandi þá afstöðu sína að gera verði athugasemdir við málsmeðferð Neytendastofu. Í bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 12. febrúar 2010, sé fjallað um athugun á verðmerkingum í Krónunni. Í bréfinu sé fjallað um allar verslanir Krónunnar á höfuðborgarsvæðinu, þar með talið verslun Krónunnar við Hvaleyrarbraut. Ekkert komi fram í bréfinu um að það eigi ekki við um allar verslanir Krónunnar sem könnun Neytendastofa náði til. Í síðustu málsgrein bréfsins segi: „Neytendastofa beinir þeim eindregnu tilmælum til Krónunnar að koma verðmerkingum í verslunum sínum í viðunandi horf. Neytendastofa fylgir könnuninni eftir með nýrri könnun og má Krónan búast við því að tekin verði ákvörðun um sektir, skv. IX. kafla laga nr. 57/2005, verði ekki farið að tilmælum stofnunarinnar um að koma verðmerkingum í betra horf.“
24. Miðað við framangreint hafi fyrirsvarsmenn Krónunnar mátt ætla að meðferð Neytendastofu á máli vegna kannana á verðmerkingum í verslunum þeim sem bréfið tók til væri lokið og að um væri að ræða ákvörðun í umræddu máli í skilningi 20. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Aðeins fjórum virkum dögum síðar hafi Neytendastofa sent kæranda annað bréf vegna sömu kannana á verðmerkingum varðandi verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut, sem fjallað hafði verið um í bréfinu frá 12. febrúar. Þar segi: „Neytendastofa telur að ekki hafi verið gerðar viðunandi lagfæringar á ástandi verðmerkinga í framangreindri verslun.“ Ekki komi fram í bréfinu að um sé að ræða breytingu eða leiðréttingu á grundvelli 23. gr. stjórnslulaga, endurupptöku máls á grundvelli 24. gr. stjórnslulaga eða afturköllun á grundvelli 24. gr. stjórnslulaga. Neytendastofa hafi ekki framkvæmt nýja könnuna á verðmerkingum í Krónunni við

Hvaleyrarbraut á tímabilinu 12.-18. febrúar 2010. Verði því að telja að framangreind málsmeðferð Neytendastofu fari gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

25. Loks ítrekar kærandi að á Neytendastofu hvíli skylda til að fara að ákvæðum stjórnarsýslulaga, þ.m.t. þeirri meðalhófsreglu sem fram komi í 12. gr. Ekki verði séð að Neytendastofa hafi farið að ákvæðinu í hinni kærðu ákvörðun. Í gögnum málsins liggja fyrir að Krónan hafi brugðist við athugasemdum Neytendastofu eftir könnun hennar í nóvember 2009 og settir hafi verið upp nýir verkferlar varðandi verðmerkingar sem bætt hafi mjög áreiðanleika verðmerkinga í versluninum. Mannleg mistök hafi hins vegar leitt til þess að niðurstaða í könnun í einni verslun hafi sýnt rangar niðurstöður. Þá liggja einnig fyrir að fyrirsvarsmenn verslunarinnar leggi mikla áherslu á að neytendur fái réttar upplýsingar um verð á þeim vörum sem seldar séu í versluninni og kærandi hafi lýst sig reiðubúinn til samstarfs við Neytendastofu til að verðmerkingar verði sem bestar í verslunum Krónunnar. Því verði ekki séð að hin kærða ákvörðun standist út frá ávæðum 12. gr. stjórnarsýslulaga, þar sem ljóst sé að unnt hefði verið að ná markmiðum um betri verðmerkingar með minna íþyngjandi hætti og ekki hafi verið nauðsynlegt að fara jafn strangt í sakirnar og raun ber vitni. Af hálfu kæranda er krafa hans því ítrekuð.

NIÐURSTAÐA

26. Mál þetta lýtur að ákvörðun Neytendastofu þar sem komist var að þeirri niðurstöðu að kærandi hefði brotið gegn lögum nr. 57/2005 og reglum nr. 725/2008 með óviðunandi verðmerkingum í verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut og stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 350.000 lögð á hann vegna þess. Kærandi byggir á því að niðurstöður athugunar Neytendastofu á verðmerkingum þann 26. janúar 2010 hafi ekki verið réttar, enda hafi stofnuninni fyrir mistök verslunarstjóra verið afhentur óuppfærður verðskanni. Verðupplýsingar á umræddum tíma hafi verið í samræmi við lög og reglur þótt niðurstöður athugunarinnar hafi sýnt annað vegna mistakanna. Auk þess byggir kærandi á því að málsmeðferð Neytendastofu hafi farið gegn ákvæðum stjórnarsýslulaga nr. 37/1993 og að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglu 12. gr. laganna.
27. Við athugun Neytendastofu á verðmerkingum í umræddri verslun þann 26. janúar 2010 voru gerðar athugasemdir við 11 af þeim 50 vörum sem skoðaðar voru af handahófi. Í skjali vegna umræddrar athugunar kemur jafnframt fram að ástandi verðmerkinga í versluninni sé ábótavant. Skjalið var m.a. undirritað af starfsmanni verslunarinnar, á eftir textanum: „Staðfesting á niðurstöðum skoðunar“. Kærandi byggir á því að þau mistök hafi uppgötvast „eftir á“, þegar niðurstöður Neytendastofu voru bornar saman við niðurstöður daglegs eftirlits starfsmanna Krónunnar, að notaður hefði verið óuppfærður verðskanni við athugunina. Niðurstöður hins daglega eftirlits hafi sýnt „mun meira samræmi milli verðmerkinga og kassaverðs“.
28. Kærandi kom athugasemdum um slík mistök ekki á framfæri við Neytendastofu, þrátt fyrir að stofnunin hafi sérstaklega óskað eftir skýringum eða athugasemdum vegna umræddrar athugunar með bréfi, dags. 18. febrúar 2010, og kærandi hafi svarað með tölvubréfi, dags. 2. mars 2010. Skýringin kom fyrst fram á kærustigi og án þess að nokkur gögn lægju henni til grundvallar, t.d. nánari tilgreining á því hvað bar að mati kæranda á milli í niðurstöðum athugunar Neytendastofu

og raunverulegum verðmerkingum. Er raunar ekki algjörlega ljóst hvor kærandi telji verðmerkingar á öllum 50 vörum hafa verið í samræmi við lög nr. 57/2005, eins og skilja má sumar fullyrðingar í kæru, eða hvort þær hafi einfaldlega verið í lagi í mun fleiri tilvikum en 39, eins og skilja má fullyrðingar um „mun meira samræmi“ og sem væri þá til samræmis við niðurstöður athugana Neytendastofu í öðrum verslunum Krónunnar, þar sem athugasemdir við vörurnar 50 voru á bilinu 2 til 5 í upphafi árs 2010.

29. Í ljósi atvika málsins telur áfrýjunarnefnd neytendamála að leggja verði til grundvallar að ástand verðmerkinga í verslun Krónunnar að Hvaleyrarbraut hafi falið í sér brot gegn lögum nr. 57/2005 og reglum nr. 725/2008 þegar athugun Neytendastofu fór fram þann 26. janúar 2010. Niðurstöður athugunarinnar, sem staðfestar voru af starfsmanni verslunarinnar, voru skýrar þar um. Einhliða fullyrðingar kæranda um að síðar hafi komið í ljós að eigin mistök hafi gert þær niðurstöður rangar, sem hann minntist ekki á þegar skýringa var óskað nokkru síðar og hefur ekki stutt nánari upplýsingum eða gögnum, geta ekki leitt til þess að horft verði framhjá niðurstöðu stofnunarinnar um að brotið hafi verið gegn lögum nr. 57/2005 og reglum nr. 725/2008 og komist verði að þeirri niðurstöðu að verðmerkingar í umrætt sinn hafi fyllilega fullnægt skilyrðum umræddra laga og reglna. Tilvísanir kæranda til ástands í öðrum verslunum sínum geta ekki heldur leitt til slíkrar niðurstöðu, en raunar liggur fyrir að ástand verðmerkinga í verslunum Krónunnar var hvergi að öllu leyti í samræmi við framangreind skilyrði þegar síðari athugun Neytendastofu fór fram. Í þessu sambandi skal tekið fram að skyldan til verðmerkinga á vörum samkvæmt 17. gr. laga nr. 57/2005 og 3. og 4. gr. reglna nr. 725/2008 er fortakslaus, sbr. m.a. úrskurð áfrýjunarnefndar neytendamála 25. júní 2010 (3/2010).
30. Kemur þá til athugunar hvort málsmeðferð Neytendastofu hafi brotið gegn stjórnsýslulögum nr. 37/1993. Fallast má á með kæranda að framsetning bréfa Neytendastofu í kjölfar athugunarinnar þann 26. janúar 2010 var ekki eins skýr og æskilegt hefði verið. Telja verður að bréfið frá 18. febrúar 2010 sé eðlilegt framhald af bréfinu frá 18. nóvember 2009 og þeirri athugun sem fram fór að Hvaleyrarbraut þann 26. janúar 2010, en bréfið sem sent var í millitíðinni, þann 12. febrúar 2010, var til þess fallið að gera farveg málsins óskýrari en ella. Áfrýjunarnefnd neytendamála telur þó ekki að litið verði þannig á að með bréfinu frá 12. febrúar 2010 hafi Neytendastofa lokið meðferð viðkomandi máls eða bundið hendur sínar á þann hátt að útilokað væri að beita heimildum IX. kafla laga nr. 57/2005 án þess að framkvæma þriðju athugunina, eða að framangreindur óskýrleiki geti á annan hátt leitt til þess að fella beri ákvörðunina úr gildi.
31. Framhjá því verður ekki litið að í bréfinu frá 18. nóvember 2009 var skýrlega gert ljóst að búast mætti við því að tekin yrði ákvörðun um sektir ef verðmerkingum yrði ekki komið í viðunandi horf. Athugunin sem fram fór í kjölfarið sýndi að verðmerkingar voru enn í ólagi og með bréfinu þann 18. febrúar 2010 var óskað eftir skýringum eða athugasemdum vegna þess áður en tekin yrði „ákvörðun um framhald málsins á grundvelli IX. kafla laga nr. 57/2005“. Af bréfinu var ljóst, hvað sem bréfinu frá 12. febrúar 2010 leið, að til stæði að taka ákvörðun á grundvelli viðurlagakafla laganna, enda lá auk þess fyrir að kærandi hafði ekki komið verðmerkingum í viðunandi horf þrátt fyrir tilkynningu í nóvember um að búast mætti við sektum ef svo færi. Í bréfinu var sérstaklega óskað eftir skýringum eða athugasemdum kæranda áður en til

ákvörðunarinnar kom. Samkvæmt öllu þessu var kæranda veittur kostur á að bæta úr verðmerkingum áður en til sektarákvörðunar kom, mátti vera fyllilega ljóst að til slíkrar ákvörðunar gæti komið ef ekki yrði bætt úr í kjölfar athugunarinnar í nóvember, og var veittur andmælaréttur áður en sektarákvörðunin var tekin. Því eru ekki efni til að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi vegna málsmeðferðar Neytendastofu.

32. Kærandi byggir einnig á því að hin kærða ákvörðun brjóti gegn meðalhófsreglu stjórnsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Á það getur áfrýjunarnefnd neytendamála ekki fallist. Þótt almennt ástand verðmerkinga í verslunum Krónunnar hafi batnað talsvert á milli kannana Neytendastofu, þá breytir það því ekki að ástand verðmerkinga að Hvaleyrarbraut braut enn gegn ákvæðum 17. gr. laga nr. 57/2005 og 3. og 4. gr. reglna nr. 725/2008, sbr. það sem að framan greinir. Neytendastofa tók því ákvörðun um stjórnvaldssektir. Áður en til þeirrar ákvörðunar kom hafði kæranda sem fyrr segir verið gefinn kostur á að koma verðmerkingum sínum í viðunandi horf. Þegar fyrir lá að slíkt hafði ekki verið gert var fyllilega innan marka meðalhófsreglunnar að grípa til stjórnvaldssekta til að ná fram markmiðum umræddra ákvæða um fullnægjandi verðmerkingar, enda höfðu vægari úrræði þegar verið reynd eftir fyrri athugunina. Fjárhæð stjórnvaldssektarinnar verður að telja í hóf stillt þegar litið er til þeirra marka sem sett eru fram í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005 og fyrirbyggjandi sektarákvarðana. Samkvæmt öllu framansögðu ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Eiríkur Jónsson

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson