

**ÚRSKURÐUR**  
**ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA**

---

**MÁL NR. 11/2007**

Kæra Heklu hf. á ákvörðun Neytendastofu frá 1. nóvember 2007.

1. Þann 4. mars 2008 er tekið fyrir málið nr. [11/2007](#): Kæra Heklu hf. á tilmælum Neytendastofu frá 1. nóvember 2007. Í málinu úrskurða Ása Ólafsdóttir, Egill Heiðar Gíslason og Eyvindur G. Gunnarsson.
2. Með kæru, dags. 28. nóvember 2007, sem móttekin var þann 30. nóvember 2007, hefur Hekla hf. kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu, dags. 1. nóvember 2007, um að auglýsingar Heklu hf. á „grænum“ Volkswagen bifreiðum hafi verið villandi og ekki í samræmi við ákvæði 6. gr. laga nr. 57/2005 um óréttmæta viðskiptahætti og gagnsæi markaðarins.
3. Kæruheimild styður kærandi við 2. mgr. 4. gr. laga nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda, sbr. 4. mgr. 4. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins.

**MÁLAVEXTIR**

4. Með erindi Neytendasamtakanna, dags. 19. júní 2007, var athygli Neytendastofu vakin á því að í auglýsingum Heklu hf. sem m.a. birtust á vefsíðu fyrirtækisins kæmi fram að bifreiðar félagsins væru „grænar“ og að greitt færi fyrir kolefnisjöfnun þeirra. Í því fælist þó einungis kolefnisjöfnun í eitt ár fyrir bifreið af tegundinni Volkswagen og væri miðað við meðalakstur slíkrar bifreiðar í eitt ár. Neytendastofa tók erindið til umfjöllunar og óskaði eftir afstöðu Heklu hf. með bréfi, dags. 26. júní 2007.
5. Af hálfu Heklu hf. var á það bent að á heimasíðu félagsins kæmi fram eftirfarandi fullyrðing: „Þeir eru allir grænir! – Nýir bílar frá Volkswagen eru kolefnisjafnaðir“. Þessi auglýsing hafi verið hluti af stærri auglýsingaherferð félagsins þar sem skýrt hafi komið fram að starfsemi félagsins væri kolefnisjöfnuð og að félagið greiddi fyrir eins árs kolefnisjöfnun allra nýrra Volkswagen bifreiða með gróðursetningu trjáa. Auglýsingar félagsins færu því ekki gegn ákvæðum 1. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 eða gegn leiðbeinandi reglum um auglýsingar og umhverfisvernd nr. 559/1994, enda væru þær hvorki ófullnægjandi, villandi né rangar. Skýrt hafi komið fram í auglýsingunni að einungis væri um að ræða kolefnisjöfnun fyrir tiltekna bifreiðategund í eitt ár. Þá hafi því ekki verið haldið fram að Volkswagen bifreiðar menguðu minna en aðrar tegundir bifreiða, auk þess sem ekkert hafi komið fram í auglýsingunni um að bifreiðarnar væru skaðlausar fyrir umhverfið. Þá hafi því ekki heldur verið haldið fram í auglýsingunni að bifreiðar frá félaginu væru umhverfisvænni en aðrar bifreiðar. Lýsingarorðið „grænn“ hafi einungis verið notað í frumstigi og því hafi ekki verið um að ræða samanburð í

auglýsingum félagsins. Hugtakið „grænn“ hafi því verið notað á sama hátt og þegar um væri að ræða fullyrðingar um nýjar bifreiðar, svo sem þegar þær eru taldar vera sparneytnar, öruggar eða aflmiklar.

- Leiðbeinandi reglur um auglýsingar og umhverfisvernd nr. 559/1994 hafi að geyma almenn leiðbeiningarsjónarmið um þær upplýsingar sem æskilegt sé að gefa í auglýsingum þegar fjallað er um þau áhrif sem vara eða framleiðsla getur haft á umhverfið. Þar komi fram í 3. mgr. 4. gr. að forðast eigi að gera mikið úr jákvæðum áhrifum á umhverfið með því að nota orð í líkingu við „umhverfisvænn“, „vistvænn“ eða „náttúruvinnur“ í sambandi við nafn vörunnar. Hafi auglýsingar félagsins ekki verið í andstöðu við þessi leiðbeiningarsjónarmið. Lýsingarorðið „grænn“ verði að auki ekki jafnað til fyrrgreindra hugtaka enda geti það hugtak átt sér margs konar skýringu miðað við notkun þess á hverjum tíma.
- Í bréfi Neytendasamtakanna til Neytendastofu, dags. 27. júlí 2007, er tekið fram að almennt teljist hugtakið „grænn“ vísa til umhverfisvænna sjónarmiða og til þess að vara eða þjónusta sé umhverfisvæn, vistvæn eða náttúruvinsamleg. Hugtakið falli í þessum skilningi undir 3. mgr. 4. gr. leiðbeinandi reglna um auglýsingar og umhverfisvernd nr. 559/1994 enda hafi ákvæðið ekki að geyma tæmandi talningu hugtaka. Eðlilegt sé að hafa hliðsjón af þeim ákvæðum þegar metið sé hvort auglýsing sé villandi í skilningi 2. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005. Þá geti bifreiðar aldrei talist umhverfisvænar, enda sé mengun af völdum þeirra ekki einungis í formi útblásturs koltvísýrings, heldur einnig vegna ólyktar, hávaða og annarra þátta. Hugsanlega mætti þó fella undir þetta hugtak litlar raf-, metan- eða etanólknúðar smábifreiðar sem ekki ætti við um bifreiðar Heklu hf.

#### ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

- Hinn 1. nóvember 2007 sendi Neytendastofa kæranda skriflegt erindi þar sem fram kom það mat Neytendastofu að framsetning Heklu hf. á auglýsingum þar sem fram kæmi að nýjar Volkswagen bifreiðar væru kolefnisjafnaðar og fyrirsögnin „Þeir eru allir grænir!“ væri villandi í skilningi 1. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Við skýringu á hugtökunum „grænn“ og „kolefnisjöfnun“ hefði verið leitað Orðabókar Háskóla Íslands. Samkvæmt Orðabók Háskóla Íslands væri með grænni vöru m.a. vísað til þess að vara væri umhverfisvæn og hefði jákvæð áhrif á umhverfið. Kolefnisjöfnun væri hins vegar nýtt hugtak í íslensku og hefði hugtakið ekki náð að festast í hugum manna hér á landi. Merking þess væri því nokkuð ómarkviss og óljós enn sem komið væri. Þó fælist í hugtakinu að kolefnisjöfnun næðist þegar bundið væri jafn mikið af kolefni í gróðri og losað sé út í andrúmsloftið og því væri m.a. hægt að kolefnisjafna með gróðursetningu þá mengun sem til félli af útblæstri bifreiða.
- Neytendastofa taldi að ekki fengist staðist að Volkswagen bifreiðar gætu talist umhverfisvænar eða „grænar“ þótt greitt væri fyrir kolefnisjöfnun þeirra í eitt ár. Þá geti bifreiðar undir engum kringumstæðum verið kolefnisjafnaðar, þótt kolefnisjafna megi þá mengun sem myndast í andrúmslofti með akstri bifreiðar, til að mynda með gróðursetningu. Það var því mat Neytendastofu að framsetning auglýsinganna væri til þess fallin að vera villandi og beindi stofnunin þeim eindregnu tilmælum til Heklu að taka framvegis tillit til þessa í auglýsingum

sínum auk þess sem stofnunin beindi því að félaginu að hafa í huga leiðbeinandi reglur um auglýsingar og umhverfisvernd nr. 559/1994.

### RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

10. Í kæru, dags. 28. nóvember 2008, krefst kærandi þess að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi.
11. Kærandi byggir m.a. á því að ákvörðun Neytendastofu fylgi lítill sem enginn rökstuðningur fyrir niðurstöðu stofnunarinnar. Til að mynda komi skýrt fram í auglýsingum kæranda þegar vísað sé til „grænna bíla“ að átt sé við að útblástur þeirra sé kolefnisjafnaður en ekki sjálfar bifreiðarnar. Þá fylgi engin gögn til stuðnings fullyrðingum íslenskrar málstöðvar á hugtökunum „grænn“ og „kolefnisjöfnun“. Samkvæmt upplýsingum kæranda sem aflað hafi verið hjá Íslenskri málstöð sé með hugtakinu „kolefnisjöfnun“ átt við þá framkvæmd að ganga á kolefnisforða sem síðar er jafnaður með því að gera eitthvað í staðinn, til dæmis með gróðursetningu. Ekki væri hægt að fullyrða um hvort réttar væri að nota hugtakið með þeim hætti að kolefnisjafna bifreiðar eða að kolefnisjafna mengun sem frá þeim stafaði. Þó væri réttar að tala um að kolefnisjafna mengunarvaldinn, þ.e. í þessu tilviki bifreiðar. Þá byggir kærandi á því að auglýsingar hans hafi ekki getað talist villandi enda fælu þær hvorki í sér óraunhæfar yfirlýsingar né samanburð á þjónustu annarra fyrirtækja. Ekki færi á milli mála að í auglýsingunum fælist einungis að kolefnisjafna ætti nýjar Volkswagen bifreiðar í eitt ár. Þá væri mikilvægt að auglýsendur gætu treyst því að þeim væri óhætt að birta upplýsingar í auglýsingum sem tengdust viðurkenndum aðferðum til þess að draga úr skaðsemi gróðurhúsalofttegunda út í andrúmsloftið eins og markmið kolefnisjöfnunar væri.
12. Með bréfi, dags. 3. desember 2007, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir umsögn Neytendastofu um kærana. Umsögn Neytendastofu barst nefndinni 12. desember sama árs. Krafðist Neytendastofu þess aðallega að málinu yrði vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála en til vara að hin kærðu tilmæli bæri að staðfesta. Frávísunarkrafan væri byggð á því að ekki hefði verið tekin formleg ákvörðun í málinu, heldur hefði verið valin sú leið að beina tilmælum til kæranda. Væri kæranda því í sjálfs vald sett hvort hann færi að þeim tilmælum. Í fyrrgreindum tilmælum væri hvorki að finna ákvörðun né skyldu kæranda og þá fælu þau ekki í sér bindandi úrlausn máls.
13. Í tilmælum Neytendastofu hafi verið á það bent að í hugtakinu „grænn“ felist að vara, sem sé græn, sé umhverfisvæn og hafi jákvæði áhrif á umhverfið. Bifreiðar sem brenni olíu og eldsneyti geti því ekki fallið undir það hugtak, jafnvel þótt útblástur þeirra sé kolefnisjafnaður. Því hafi falist í tilmælum Neytendastofu að kæranda bæri að forðast að nota hugtakið „grænn“ í auglýsingum sínum. Þá geti bifreið aldrei verið kolefnisjöfnuð, heldur sá útblástur sem frá henni stafi. Það hafi verið mat Neytendastofu að ekki væri rétt að auglýsa að um kolefnisjafnaðar bifreiðar væri að ræða þegar útblástur frá þeim væri einungis kolefnisjafnaður í eitt ár frá kaupdegi þeirra. Hafi þessi atriði verið talin brjóta í bága við ákvæði 6. gr. laga nr. 57/2005 um óréttmæta viðskiptahætti og gagnsæi markaðarins. Hins vegar hafi ekki verið byggt á því í

tilmælum Neytendastofu að auglýsingin hafi brotið gegn leiðbeinandi reglum um auglýsingar og umhverfisvernd nr. 559/1994 enda hafi þær reglur ekki lagalegt gildi.

14. Með bréfi, dags. 13. desember 2007, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við umsögn Neytendastofu. Athugasemdir bárust með bréfi kæranda, dags. 20. sama mánaðar. Var á því byggt að Neytendastofa færi með opinbert eftirlit með lögum nr. 57/2005 um óréttmæta viðskiptahætti og gagnsæi markaðarins. Í 4. mgr. 4. gr. þeirra laga kæmi fram að ákvörðunum Neytendastofu sem teknar væru á grundvelli þeirra laga væri hægt að bera undir áfrýjunarnefnd Neytendamála en hvergi kæmi fram í þeim að Neytendastofu væri heimilt að gefa út tilmæli á grundvelli laganna. Í tilmælum Neytendastofu hefði falist stjórnvaldsákvörðun þar sem hún væri íþyngjandi fyrir kæranda auk þess sem tilmælin hafi leitt til þess að kærandi lét af birtingu auglýsinganna. Þá hefðu farið fram miklar bréfaskriftir milli aðila áður en ákvörðunin var tekin. Loks segir í erindi kæranda: „Ef ekki hefur verið um ákvörðun að ræða, ætlar [Neytendastofa] að taka sömu ákvörðun síðar fari [umbjóðandi] minn gegn ætluðum tilmælum og láta [umbjóðanda] minn ganga í gegnum ferlið oftast en einu sinni? Er um gífurlega eyðslu á tíma og fé [umbjóðanda] míns og skattborgara að ræða ef svara á í hvert einasta skipti sem erindi berst frá [Neytendastofu] og síðar kæra þegar loksins berst skjal frá [Neytendastofu] sem ber yfirskriftina „stjórnvaldsákvörðun“. Til þess að koma í veg fyrir slíkt er þess óskað að skorið verði úr um lögmæti auglýsinganna. Þar sem [umbjóðandi] minn hefur látið af birtingu þeirra ættu tilmælin því ekki að hafa áhrif lengur.“
15. Með bréfi, dags. 16. janúar 2008 voru skjöl málsins send Neytendasamtökunum til upplýsingar.

## **NIÐURSTAÐA**

16. Kærandi krefst þess sem fyrr segir aðallega að sér verði heimilað að nota hugtakið „grænn“ í auglýsingaherferð sinni auk þess sem hann krefst þess að honum sé heimilt að auglýsa að nýjar Volkswagen bifreiðar sem hann hefur á boðstólum séu kolefnisjafnaðar. Af hálfu Neytendastofu er þess hins vegar krafist að málinu verði vísað frá áfrýjunarnefnd neytendamála þar sem kærandi hafi einungis fengið tilmæli frá stofnuninni, en í þeim hafi ekki falist beiting stjórnvaldsákvörðunar. Tilmælin séu því ekki kæránleg.
17. Það mál sem hér er til úrlausnar hófst með erindi Neytendasamtakanna, dags. 19. júní 2007. Með bréfi Neytendastofu, dags. 26. júní 2007, til kæranda var óskað skýringa og athugasemda í tilefni erindis Neytendasamtakanna. Með bréfi kæranda, dags. 6. júlí 2007, voru gerðar athugasemdir við erindi Neytendasamtakanna og sjónarmið þeirra. Með bréfi Neytendastofu, dags. 9. júlí 2007, til Neytendasamtakanna, var óskað eftir athugasemdum og skýringum við bréf kæranda. Með bréfi Neytendasamtakanna, dags. 27. júlí 2007, voru gerðar athugasemdir við bréf kæranda. Með bréfi Neytendastofu, dags. 1. ágúst 2007, til kæranda var honum gefinn kostur á að koma að athugasemdum og skýringum við bréf Neytendasamtakanna sæi hann ástæðu til. Með bréfi kæranda, dags. 15. ágúst 2007, voru gerðar athugasemdir við bréf Neytendasamtakanna. Í bréfum Neytendastofu, dags. 18. september 2007, til kæranda og Neytendasamtakanna var því lýst yfir að

gagnaöflun í málinu væri lokið og að aðilum yrði „tilkynnt um ákvörðun Neytendastofu um leið og hún liggur fyrir.“

18. Af framansögðu er ljóst að málsmeðferð Neytendastofu hefur frá upphafi tekið mið af því að um sé að ræða mál þar sem tekin verði stjórnsluákvörðun, svo sem m.a. má ráða af bréfum stofnunarinnar til kæranda og Neytendasamtakanna frá 18. september 2007.
19. Hvorki er í lögum nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins né í lögum nr. 62/2005 um Neytendastofu og talsmann neytenda vikið að heimild Neytendastofu til þess að gefa tilmæli. Þannig segir m.a. í 1. mgr. 2. gr. laga nr. 62/2005 að Neytendastofa skuli annast framkvæmd laga um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins. Enn fremur segir í 2. mgr. 2. gr. laganna að Neytendastofa skuli vinna að stefnumótun á sviði neytendamála auk þess sem stofnunin skuli beita sér fyrir því að gerðar verði rannsóknir á sviðinu. Þá skuli Neytendastofa annast söfnun, úrvinnslu og útgáfu upplýsinga á sviði neytendamála sem og önnur verkefni sem stofnuninni verða falin með lögum eða ákvörðun ráðherra. Í lögum nr. 57/2005 er nánar kveðið á um hlutverk Neytendastofu. Þar kemur fram í 1. mgr. 4. gr. að Neytendastofa fari með eftirlit samkvæmt lögnum í umboði viðskiptaráðherra sem fari með framkvæmd laganna. Í 2. mgr. 4. gr. er mælt svo fyrir að hlutverk Neytendastofu samkvæmt lögnum sé að framfylgja boðum og bönnum laganna, að ákveða aðgerðir gegn óréttmætum viðskiptaháttum og að stuðla að auknu gagnsæi markaðarins. Það er því álit áfrýjunarnefndar að af öllu þessu megi ráða að ákvarðanir sem Neytendastofa tekur samkvæmt þeim lögum sem hún starfar eftir séu stjórnsluákvæðanir í skilningi stjórnsluréttar.
20. Að mati áfrýjunarnefndar er ljóst að Neytendastofa hefur ráðið máli því sem hófst með erindi Neytendasamtakanna til lykta með því að ákveða hvernig leyst skuli úr því að undangenginni rannsókn á málinu. Niðurstaða stofnunarinnar um hvað skuli vera rétt í málinu er ákvörðun málsins og er tekin í skjóli stjórnsluvalds. Hvað sem líður því sjónarmiði Neytendastofu að úrlausn hennar hafi einungis verið „tilmæli“ sem kæranda hafi verið í sjálfs valds sett að fara eftir verður ekki fram hjá því litið að um var að ræða niðurstöðu stofnunarinnar um hvað vera skyldi rétt í málinu, að undangenginni málsmeðferð samkvæmt stjórnslulögum. Er vandséð hvernig kæranda hefði verið stætt á því að fylgja ekki „tilmælum“ stofnunarinnar.
21. Með vísan til framanritaðs er það niðurstaðan að Neytendastofa hafi tekið ákvörðun sem kæranleg sé til áfrýjunarnefndar neytendamála skv. 4. mgr. 4. gr. 57/2005 og a-lið 2. mgr. 4. gr. nr. 62/2005.
22. Í 6. gr. laga nr. 57/2005 um eftirlit með óréttmætum viðskiptaháttum og gagnsæi markaðarins kemur fram að óheimilt er að veita rangar, ófullnægjandi eða villandi upplýsingar í auglýsingum eða með öðrum hætti, eða að beita öðrum slíkum viðskiptaaðferðum sem sama marki eru brenndar, enda séu upplýsingar þessar og viðskiptaaðferðir fallnar til að hafa áhrif á eftirspurn eða framboð vara, fasteigna, þjónustu eða annars þess sem haft er á boðstólum í atvinnustarfsemi sem lögin taka til. Af þessu leiðir að nauðsynlegt er að taka afstöðu til þess hvort efni auglýsinganna hafi verið í andstöðu við 6. gr. laga nr. 57/2005.

23. Ákvæði 6. gr. laga nr. 57/2005 bannar að veittar séu ákveðnar upplýsingar í auglýsingum og að beitt sé nánar tilteknum viðskiptaaðferðum. Fullyrðingin „grænir bílar“ getur vísað til ólíkra þátta, svo sem litar eða tegundar. Óháð því hvort fullyrðingin getur haft fleiri merkingar má hún í áðurnefndri merkingu ekki vera röng, ófullnægjandi eða villandi, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna og er það álit áfrýjunarnefndar að bifreiðar knúnar eldsneyti geti ekki verið grænar í þeim skilningi sem þær birtust í auglýsingum kæranda. Þá er hugtakið „kolefnisjöfnun“ enn fremur nýtt hér á landi og merking þess nokkuð á reiki eins og ráða má af gögnum málsins. Hefur í málinu meðal annars verið deilt um hvort hægt sé að kolefnisjafna bifreiðar eða hvort kolefnisjafna megi útblástur frá bifreiðum með nýskógrækt, en af hálfu áfrýjunarnefndar neytendamála er, eins og hér stendur á, fallist á rökstuðning Neytendastofu hvað þetta atriði varðar. Verður enn fremur almennt að telja að framangreindar fullyrðingar hafi verið til þess fallnar að hafa áhrif á eftirspurn á bifreiðum kæranda og því hafi auglýsingar þar sem þeim var haldið á lofti verið andstæðar 1. mgr. 6. gr. laga nr. 57/2005.

### ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Ása Ólafsdóttir

Egill Heiðar Gíslason

Eyvindur G. Gunnarsson