

ÚRSKURÐUR ÁFRÝJUNARNEFNDAR NEYTENDAMÁLA

MÁL NR. 1/2014

Kæra Nordic Store ehf. á ákvörðun Neytendastofu 16. desember 2013.

1. Þann 20. mars 2014 er tekið fyrir mál áfrýjunarnefndar neytendamála nr. 1/2014: Kæra Nordic Store ehf. á ákvörðun Neytendastofu nr. 43/2013 frá 16. desember 2013. Í málinu úrskurða Hildur Dungal, Egill Heiðar Gíslason og Halldóra Þorsteinsdóttir.
2. Með kæru, dags. 16. janúar 2014, hefur kærandi kært til áfrýjunarnefndar neytendamála ákvörðun Neytendastofu nr. 43/2013 frá 16. desember 2013. 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 3. og 4. gr. reglna um verðmerkingar og einingaverð við sölu á vöru nr. 536/2011, með því að hafa ekki verðmerkt vörur í búðarglugga verslunar fyrirtækisins. Í ákvörðuninni var kæranda gert að greiða stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 50.000 innan þriggja mánaða frá dagsetningu ákvörðunarinnar, með vísan til b- og c- liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005. Skilja verður kærana svo að í henni felist krafa um að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá er þess krafist af hálfu kæranda að Neytendastofa greiði Nordic Store ehf. kr. 50.000 fyrir þann kostnað sem tilhæfulaus og langdreginn málarekstur hennar hafi valdið kæranda.
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. Þann 20. ágúst 2013 fór starfsmaður Neytendastofu í verslun kæranda, Nordic Store, til að kanna ástand verðmerkinga. Í skjali sem hann fyllti út við athuginina kemur fram að ástandi verðmerkinga í sýningarglugga verslunarinnar hafi verið ábótavant. Í skjalinu er m.a. að finna undirritaða staðfestingu starfsmanns kæranda í kjölfar svohljóðandi texta: „Staðfesting á niðurstöðum skoðunar og móttöku bréfs um verðmerkingareftirlit Neytendastofu“. Í bréfinu sem þarna er vísað til, og starfsmaður Neytendastofu skildi eftir í verslun kæranda, er meðal annars að finna upplýsingar um helstu reglur sem snerta verðmerkingar, auk þess sem tekið er fram að telji Neytendastofa ástæðu til að gera athugasemdir við ástand verðmerkinga muni stofnunin senda bréf þess efnis. Þar er einnig bent á að brot á lögum um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og reglum settum samkvæmt þeim geti leitt til sekta samkvæmt IX. kafla laganna.

5. Neytendastofa sendi kæranda bréf í kjölfarið, dags. 23. ágúst 2013. Þar kemur fram að 20. ágúst 2013 hafi starfsmenn stofnunarinnar kannað ástand verðmerkinga í verslun kæranda og hafi könnunin leitt í ljós að verðmerkingum í sýningarglugga verslunarinnar væri ábótavant. Í bréfinu er efni 17. gr. laga nr. 57/2005 ásamt 2. og 3. gr. reglna nr. 536/2011 rakið og þeim eindregnu tilmælum beint til kæranda að koma verðmerkingum í verslun sinni í viðunandi horf. Neytendastofa muni fylgja könnuninni eftir með nýrri könnun og kærandi megi 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.
6. Kærandi svaraði með tölvubréfi, dags. 28. ágúst 2013. Þar kemur fram að kærandi mótmæli því að vörur í verslun hans séu óverðmerktar. Allar vörur í versluninni séu verðmerktar, enda sé strikamerki með áprentuðu verði á hverri vöru svo að hægt sé að skanna hana inn á kassa við sölu. Verðmerkingar séu í góðu lagi í versluninni, enda væri annað óhugsandi miðað við það sölukerfi sem verslunin noti, þ.e. strikamerkt verð. Neytendastofa svaraði með tölvubréfi sama dag. Þar kemur fram að gerður sé greinarmunur á verðmerkingum inni í verslun annars vegar og í sýningarglugga og útstillingum hins vegar. Verðmerking í sýningarglugga þurfi að vera með þeim hætti að neytendur sjái verðið auðveldlega þar sem þeir standi fyrir framan sýningargluggann. Skoðuninni verði fylgt eftir með nýrri skoðun og verði málið látið niður falla ef um misskilning sé að ræða og strikamerkt verð á vörum í sýningarglugga sé sýnilegt neytendum.
7. Svar barst með tölvubréfi kæranda sama dag. Þar kemur fram að kærandi skilji ekki hvað Neytendastofa sé að gera athugasemdir við og viti ekki hvað átt sé við með sýningarglugga, vörum, merkimiðum o.þ.h. Kærandi geti því miður ekki farið eftir þessum reglum stofnunarinnar nema hann fái mjög nákvæmar skriflegar leiðbeiningar um hvað teljist vara í sýningarglugga, hversu langt frá götu eða gagnstétt gluggi þurfi að vera til að teljast sýningargluggi, hversu langt frá glugga í millimetrum sé miðað við að fólk standi til þess að það geti greint verðmerkingar, hvort gluggar í porti á bakhlið verslunarinnar teljist sýningargluggar og hvað teljist vera útstillt vara. Þá verði kærandi að fá upplýsingar um hvort verðmerkja verði allar vörur eða bara þær sem séu til sölu, en kærandi sé t.d. með skraut í gluggum verslunar sinnar sem hann hafi ekki verðmerkt. Þá þarfnist kærandi upplýsinga um hversu stórt letur þurfi að vera á verðmiðum og hvaða leturgerðir séu leyfilegar, auk upplýsinga um hvaða lit og bakgrunn eigi að hafa á verðmiðum. Eins óski kærandi eftir upplýsingum um hversu langt frá gleri í glugga verðmiðar þurfi að vera, hvort leturstærð sé háð fjarlægð og hversu vel lýstar merkingar þurfi að vera. Kærandi óski eftir að Neytendastofa sem stjórnvald skýri nákvæmlega ofangreind atriði og hafi svarið aðgengilegt á netsíðu Neytendastofu þannig að auðvelt verði fyrir starfsfólk kæranda og annarra að nálgast þessar upplýsingar.
8. Með tölvubréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 4. september 2013, kemur fram að athugasemdir stofnunarinnar snúi að því að vörur á gínum í sýningarglugga verslunarinnar hafi ekki verið verðmerktar eins og lög nr. 57/2005 geri kröfu um. Grunnreglan sé sú að allar

söluvörur eigi að vera verðmerktar svo neytendur sjái hvert verð þeirra sé. Sé vöru þannig komið fyrir að neytendur geti ekki tekið hana upp, eða ætlast sé til að þeir geri það ekki, þurfi að koma verðmerkingu þannig fyrir að hún sjáist þar sem neytandinn standi fyrir framan vöruna. Sé gert ráð fyrir að neytandi sé að skoða söluvörur í glugga sem snúi út í port þurfi að verðmerkja þær þar. Eðli málsins samkvæmt þurfi verslun ekki að verðmerkja skraut eða vörur sem ekki séu til sölu. Þá ákveði Neytendastofa ekki hversu stór merking þurfi að vera eða hvernig lýsingu skuli háttáð, heldur verði verslanir að beita almennri skynsemi og haga merkingum þannig að þær séu sýnilegar neytendum.

9. Starfsmaður Neytendastofu fór aftur í verslun Nordic Store ehf. þann 30. september 2013 til að kanna ástand verðmerkinga. Niðurstaða könnunarinnar var sú að ástandi verðmerkinga í sýningarglugga verslunarinnar væri enn ábótavant. Fyrir liggur samskonar skjal og vegna fyrri athugunarinnar 20. ágúst 2013, en óundirritað af starfsmanni verslunarinnar. Í kjölfarið sendi Neytendastofa kæranda bréf, dags. 2. október 2013. Þar er vísað til könnunarinnar sem gerð var 20. ágúst 2013 og bréfs Neytendastofu frá 23. ágúst 2013 og tekið fram að starfsmaður stofnunarinnar hafi fylgt skoðuninni eftir 30. september 2013. Í þeirri skoðun hafi enn verið gerðar athugasemdir við verðmerkingar í sýningarglugga verslunar kæranda. Í lok bréfsins segir: „Óski Nordic Store ehf. eftir að koma að skýringum eða athugasemdum áður en tekin verður ákvörðun um sektir á grundvelli IX. kafla laga nr. 57/2005 þurfa þær að hafa borist stofnuninni innan tíu daga frá dagsetningu þessa bréfs. Að þeim tíma liðnum má búast við að tekin verði ákvörðun í málinu“.
10. Kærandi svaraði með tölvubréfi, dags. 8. október 2013. Þar segir að kæranda þyki reglur um verðmerkingar óskýrar og því hafi hann óskað eftir leiðbeiningum Neytendastofu. Svareð sem kærandi hafi fengið frá stofnuninni hafi ekki innihaldið svör við hnitmiðuðum spurningum kæranda, heldur hafi þau verið jafn óljós og lögin sjálf. Því hafi kærandi ákveðið að bíða átekta með aðgerðir þar til hann fengi skýrari línur og viðmiðanir um hvernig ætti að uppfylla hinar óljósu kvaðir um verðmerkingar í sýningargluggum. Ítreki kærandi hér með að Neytendastofa svari áðurgreindum spurningum sínum lið fyrir lið og birti ítarlegar leiðbeiningar á heimasíðu sinni.
11. Í tölvubréfi kæranda kemur næst fram að það væri mikil valdniðsla að beita kæranda sektum fyrir að fara eftir reglum sem kærandi viti ekki hvernig eigi að uppfylla, jafnvel þó beðið hafi verið um útskýringar sem Neytendastofa hafi ekki svarað nema með mjög almennum hætti. Kærandi telji t.a.m. vafa leika á hvort gínur í versluninni teljist útstillingar í sýningarglugga eða séu einfaldlega til sýnis fyrir viðskiptavinum inni í versluninni sjálfri, enda séu allar vörur vel merktar og auðsýnilegar þeim viðskiptavinum sem skoði vörunar inni í versluninni. Í veikri tilraun til að uppfylla hinar óljósu kröfur hafi verðmiðar nú verið færðir þannig að þeir snúi í átt að glugga og geti maður með fullkomna sjón greint verð á þeim ef hann standi alveg upp við rúðuna að utanverðu. Kærandi vilji gjarnan fá álit Neytendastofu á því hvort slík aðgerð sé fullnægjandi.

ÁKVÖRÐUN NEYTENDASTOFU

12. Hinn 16. desember 2013 tók Neytendastofa hina kærðu ákvörðun nr. 43/2013. 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. 536/2011 og stjórnvaldssekt að fjárhæð kr. 50.000 lögð á hann, með vísan til b- og c-liðar 1. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005.
13. Í niðurstöðukafla ákvörðunarinnar er fyrst tekið fram að í málinu hafi kærandi ekki sinnt tilmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum í viðunandi horf í búðargluggum verslunar sinnar innan tilskilins frests. Þá er efni 17. gr. laga nr. 57/2005 rakið og tekið fram að samkvæmt ákvæðinu beri söluaðilum ávallt að gefa upp verð á vörum og þjónustu. Næst er efni 1.-3. mgr. 3. gr. reglna nr. 536/2011 rakið og tekið fram að samkvæmt ofangreindum ákvæðum beri kæranda að merkja allar söluvörur sínar. Verðið skuli vera skýrt og aðgengilegt, en það eigi bæði við um vörur sem séu til sýnis í búðarglugga sem og inni í verslun.
14. Reglan um að verslunum beri að merkja vörur sínar hvar sem þær séu til sýnis, þ.m.t. í búðargluggum og sýningarkössum, hafi verið í gildi hér á landi um árabil, en hana sé m.a. að finna í 1. gr. reglna um verðmerkingar nr. 567/1994. Reglan sé að mati Neytendastofu skýr, en hún geri kröfu til allra seljenda sem selji ólíka vöru og því verði hún að veita ákveðið svigrúm. Neytendastofa hafi hins vegar einnig gert athugasemd við ástand verðmerkinga í búðarglugga verslunar kæranda tveimur árum áður, sbr. meðfylgjandi bréf stofnunarinnar, dags. 18. júlí 2011 og 23. september 2011, en þar hafi þeim fyrirmælum verið beint til kæranda að koma verðmerkingum í sýningargluggum í lag. Í ljósi þessa geti stofnunin ekki fallið frá þeirri ákvörðun sinni að beita kæranda stjórnvaldssekt í máli þessu. Með því að hafa ekki verðmerkt söluvörur í búðarglugga hafi kærandi brotið gegn 17. gr. laga nr. 57/2005 sem og ákvæðum 3. gr. reglna nr. 536/2011. Þá hafi kærandi ekki farið að fyrirmælum Neytendastofu um að koma verðmerkingum 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 tekið fram að með vísan til framangreinds, og að teknu tilliti til meðalhófsreglu stjórnsýslulaga og jafnræðisreglu stjórnsýslulaga með hliðsjón af sektar-ákvörðunum í sambærilegum málum, þyki Neytendastofu hæfilegt að leggja á kæranda stjórnvaldssekt að fjárhæð 50.000 kr. Sektina skuli greiða í ríkissjóð eigi síðar en þremur mánuðum frá dagsetningu ákvörðunarinnar.

RÖKSTUÐNINGUR KÆRANDA OG ATHUGASEMDIR NEYTENDASTOFU

15. Í kæru, dags. 16. janúar 2014, er þess krafist að hin kærða ákvörðun verði felld úr gildi. Þá er þess krafist að áfrýjunarnefnd neytendamála úrskurði að Neytendastofa greiði kæranda kr. 50.000 fyrir þann kostnað sem málarekstur stofnunarinnar hafi valdið kæranda. Í kærinni eru

málsatvik síðan rakin og m.a. tekið fram að kærandi hafi í tölvupósti, dags. 28. ágúst 2013, m.a. óskað eftir skilgreiningu Neytendastofu á „vöru í sýningarglugga“ og upplýsingum um hvað átt væri við með því að verðmerking þyrfti að vera sýnileg þegar staðið væri fyrir framan glugga verslunarinnar. Stofnunin hafi hins vegar svarað með örstuttum tölvupósti þar sem spurningum kæranda hafi ekki verið svarað beint, heldur mjög almennt, og engu bætt við þann skilning sem lesa megi úr reglunum sjálfum. Hafi stofnunin m.a. bent á að beita eigi almenntri skynsemi við túlkun reglnanna. Þetta óljósa svar Neytendastofu hafi gert kæranda og starfsfólki hans ókleift að uppfylla hinar óljósu reglur og hafi því ekkert verið aðhafst af hans hálfu.

16. Starfsmaður Neytendastofu hafi aftur komið í verslunina 30. september 2013. Ekki hafi hins vegar verið kvittað af starfsmanni kæranda fyrir komu starfsmannsins. Hann hafi rætt við verslunarstjóra verslunarinnar um verðmerkingarnar í gluggum verslunarinnar og í kjölfarið hafi verslunarstjórinn snúið verðmiðum á gínum þannig að lesa mætti á þá bæði ef staðið væri þétt við glugga að utanverðu en einnig að innanverðu eins og venja sé. Verslunarstjórinn hafi síðan hringt í Neytendastofu og óskað eftir þeim starfsmanni sem færi með málið, en hann ekki verið við. Hún hafi þá skilið eftir skilaboð á símsvara starfsmannsins og lýst þeim breytingum sem hún hafi gert á verðmerkingunum og óskað eftir viðbrögðum. Ekkert svar hafi borist frá Neytendastofu. Nokkrum dögum síðar, eftir að frétt birtist í Viðskiptablaðinu um að kærandi verðmerkti ekki vörur sínar, hafi verslunarstjórinn hringt aftur í viðkomandi starfsmann Neytendastofu, sem ekki hafi verið við.
17. Í bréfi Neytendastofu, dags. 2. október 2013, hafi kæranda verið gefinn 10 daga frestur til að koma með skýringar við það sem stofnunin hafi talið ábótavant við verðmerkingar í gluggum og hótað sektum. Með tölvubréfi, dags. 9. október 2013, hafi kærandi mótmælt þeirri valdniðslu sem falist hafi í bréfinu, þar sem enn sé ágreiningur um mörg málefni er varði framkvæmd laga og reglna um verðmerkingar og tíundaðar hafi verið í tölvupósti kæranda, dags. 28. ágúst 2013. Einnig hafi kærandi ítrekað þá beiðni að Neytendastofa leiðbeinti kæranda um hvernig framkvæma ætti lögin. Þá hafi kærandi greint frá þeim breytingum sem verslunarstjóri verslunarinnar hafi gert á verðmerkingum á gínum í glugga verslunarinnar. Ekkert hafi hins vegar heyrst frá Neytendastofu fyrr en áður nefnt bréf, dags. 16. desember 2013, hafi borist.
18. Kærandi telji lög og reglur um hvað sé sýningarvara í glugga óljósar. Gínur í verslun kæranda séu einkum fyrir viðskiptavinum sem þegar séu komnir inn í verslunina, enda standi þær um einum metra frá glugga og vörur á henni vel merktar. Það sé því ágreiningur um hvort um sé að ræða sýningarvörur í glugga. Óljóst sé hvers sé krafist um útlit og skýrleika verðmerkinga í sýningarglugga ef tekið sé tillit til þess hve breiðar gangstéttir séu fyrir framan verslunina. Eigi verðmerkingar að vera sýnilegar öllum sem standi fyrir utan gluggann verði þær að vera mjög stórar og þar með lýti á glugganum. Þá hafi Neytendastofa ekki, þrátt fyrir ítrekuð tilmæli og spurningar frá kæranda, gefið leiðbeiningar um þessi atriði og fleiri sem óskað hafi

verið eftir að væru skýrð nánar. Í 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 sé skýrt kveðið á um að stjórnvald skuli veita þeim sem til þess leiti nauðsynlega aðstoð og leiðbeiningar varðandi þau mál sem snerti starfssvið þess. Þessa skyldu hafi Neytendastofa virt að vettugi.

19. Kærandi hafi brugðist við athugasemdum Neytendastofu innan þess frests sem gefinn hafi verið með því að snúa verðmiðum á gínum að glugga. Óskað hafi verið eftir álitum Neytendastofu á því hvort sú breyting hafi verið nægjanleg, þar sem það hafi verið ágreiningsmál. Engin svör hafi hins vegar borist. Með því að horfa framhjá beiðni kæranda um álit á gerðum breytingum á verðmerkingum hafi Neytendastofa ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga. Stofnunin hafi því brotið gróflega gegn kæranda með því að ákvarða sekt án undangenginnar rannsóknar. Engir brýnir almannahagsmunir eða hagsmunir neytenda réttlæti að Neytendastofa grípi til harkalegra sekta áður en gengið sé úr skugga um að breytingar sem gerðar hafi verið séu fullnægjandi.
20. Af ofansögðu megi vera ljóst að kærandi hafi engan veginn getað uppfyllt óljósar kröfur um verðmerkingar og Neytendastofa hafi ekki reynt að leiðbeina fyrirtækinu að neinu gagni þegar þess hafi verið óskað. Þegar breytingar hafi verið gerðar á meintum skorti á verðmerkingum innan þess frests sem gefinn hafi verið, og þær tilkynntar símleiddis og í tölvupósti, hafi Neytendastofa sýnt af sér hroka og tómlæti, ef ekki valdniðslu, með ákvörðun um sekt án þess að rannsaka málið frekar. Neytendastofa hafi sent tilkynningu til fjölmiðla og greint frá ákvörðun sinni um að verðmerkingar í verslun kæranda væru í ólagi og fjölmiðlar hafi síðan birt frétt þess efnis í dagblöðum og á heimasíðum sínum. Slíkar yfirlýsingar séu til þess fallnar að skaða orðspor og hagsmuni fyrirtækisins að ósekju. Mikill tími starfsmanna kæranda hafi farið í málareksturinn og því krefjist kærandi þess að Neytendastofa greiði upp í þann kostnað, auk miska fyrir laskað orðspor að fjárhæð alls 50.000 kr.
21. Með bréfi, dags. 15. janúar 2014, óskaði áfrýjunarnefnd neytendamála eftir umsögn Neytendastofu um kærana. Neytendastofa svaraði með greinargerð, dags. 29. janúar 2014, þar sem þess er krafist að hin kærða ákvörðun verði staðfest með vísan til forsendna hennar. Þar er fyrst tekið fram að Neytendastofa hafi áður gert athugasemdir við óverðmerktar vörur í búðarglugga verslunar kæranda. Í kjölfar skoðunar í verslun kæranda 15. júlí 2011 hafi kæranda verið sent bréf þar sem fram hafi komið athugasemdir við að verðmerkingum væri ábótavant í verslun hans. Með bréfi Neytendastofu, sem skilið hafi verið eftir í kjölfar skoðunarinnar, og sérstöku bréfi til kæranda í kjölfarið, hafi kæranda verið gerð grein fyrir ákvæðum laga og reglna um verðmerkingar. Skoðuninni hafi verið fylgt eftir 1. september 2011, en í þeirri skoðun hafi aftur verið gerðar athugasemdir við verðmerkingar í búðarglugga kæranda. Með bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 23. september 2011, hafi kæranda verið gefinn kostur á að koma að athugasemdum áður en tekin yrði ákvörðun um sektir. Í svarbréfi kæranda hafi komið fram að vöruframboði í versluninni hefði verið umbreytt í ágúst 2011 og því væri stærstur hluti varanna nýr. Það tæki tíma að finna rétta ústillingu í gluggum og því ætti kærandi enn eftir að verðmerkja vörur sínar með fullnægjandi hætti.

22. Kærandi haldi því fram að svar Neytendastofu í tölvupósti, dags. 4. september 2013, hafi gert starfsfólki kæranda ókleift að uppfylla óljósar reglur Neytendastofu um verðmerkingar og því hafi ekkert verið aðhafst af hans hálfu. Neytendastofa bendi á að skylda til verðmerkinga á vörum og þjónustu sé afdráttarlaus samkvæmt 17. gr. laga nr. 57/2005 og reglna nr. 536/2011. Stofnunin hafi heimild til þess að leggja á stjórnvaldssektir brjótí fyrirtæki gegn reglum. Sú framkvæmd hafi hins vegar verið viðhöfð að fyrirtækjum sé gefið tækifæri á að koma verðmerkingum sínum í viðunandi horf eftir könnun Neytendastofu og önnur skoðun framkvæmd til að ganga úr skugga um að það hafi verið gert innan tilsettra marka. Með tilliti til meðalhófsreglu stjórnisýsluréttarins gefi stofnunin verslunum því tækifæri til að gera úrbætur á merkingum sínum áður en gripið sé til sekta. Útstillingar í búðarglugga kæranda hafi verið óverðmerktar í báðum skoðunum Neytendastofu.
23. Kærandi hafi ekki uppfyllt reglur sem varði útstillingu í búðargluggum eftir fyrri skoðun Neytendastofu eins og honum hafi þó verið gefinn kostur á að gera og honum verið fullljóst. Sami aðili hafi svarað fyrri bréfum fyrir hönd kæranda árið 2011 og því hafi kærandi þekkt reglur um verðmerkingar í búðargluggum verslana um árabíl. Reglur um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum nr. 536/2011 gildi fyrir öll fyrirtæki, einstaklinga, opinbera aðila og aðra sem selji vöru til neytenda á sölustað eða með húsgöngu- eða fjarsölu. Heimilt sé að verðmerkja með hillumiða, verðmiða eða verðlistum, svo lengi sem verðmerkingar séu skýrar og aðgengilegar. Verðmerkingar á útstillingu í búðarglugga kæranda hafi ekki verið skýrar eða aðgengilegar að mati stofnunarinnar.
24. Sú starfsregla stofnunarinnar, að láta starfsmann verslunar kvitta fyrir komu sína, komi ekki í veg fyrir að stofnunin geti uppfyllt eftirlit með lögum sé ekki kvittað á blaðið. Tilgangur þess að láta starfsmann verslunar kvitta á skoðunarblað sé margþættur, m.a. til að tryggja að starfsmaðurinn kynni sér þær athugasemdir sem verið sé að gera og að hægt sé að ganga úr skugga um hvaða starfsmaður stofnunarinnar hafi verið viðstaddur eftirlitið. Í lögum sé ekki áskilið að kvittað sé fyrir skoðun og leiki hér enginn vafi á að skoðun hafi farið fram í verslun kæranda og hver niðurstaða hennar hafi verið. Verslanir geti ekki komið sér undan því að fara að lögum með því að neita að skrifa undir skoðunarblað eftirlitsmanns Neytendastofu.
25. Þá komi fram í bréfi kæranda að verslunarstjóri í verslun kæranda hafi hringt í starfsmann Neytendastofu og skilið eftir skilaboð, en ekki hafi verið hringt til baka. Verslunarstjórinn hafi hringt í persónulegt farsímanúmer starfsmanns Neytendastofu, sem sé óviðkomandi starfi hans og hafi starfsmanninum því engin skylda borið til að svara símtölunum. Líkt og komið hafi fram við skoðun Neytendastofu 30. september 2013 og í bréfum stofnunarinnar, sem skilið hafi verið eftir í verslunum kæranda, sendi stofnunin þeim aðilum sem hún telji ástæðu til að gera athugasemdir við bréf þess efnis. Í bréfi stofnunarinnar, dags. 2. október 2013, hafi kæranda verið gefinn kostur á að koma að andmælum sínum.
26. Í bréfi kæranda komi fram að kærandi hafi sent Neytendastofu tölvubréf, dags. 8. október 2013, þar sem mótmælt hafi verið þeirri valdniðslu sem falist hafi í bréfi stofnunarinnar og

tekið fram að enn sé uppi ágreiningur um mörg málefni sem varði framkvæmd laga og reglna. Einnig hafi verið ítrekuð sú beiðni að Neytendastofa leiðbeindi kæranda um framkvæmd laganna og óskað eftir álitni stofnunarinnar á því hvort breytingarnar, sem kærandi hafi gert, teldust fullnægjandi. Eins og fram hafi komið í hinni kærðu ákvörðun hafi stjórnvaldssekt verið lögð á kæranda þar sem hann hafði ekki komið verðmerkingum sínum í lag innan tilsettra tímamarka í kjölfar skoðunar stofnunarinnar 19. ágúst 2013. Með bréfi stofnunarinnar, dags. 2. október 2013, hafi kæranda verið gefinn kostur á að koma að andmælum vegna fyrirhugaðrar sektar en eins og bréfið hafi skýrlega borið með sér hafi ekki verið um að ræða frekari fresti til að bæta verðmerkingar verslunarinnar. Kærandi hafi ekkert aðhafst í kjölfar fyrri skoðunar Neytendastofu þrátt fyrir tilmæli þess efnis og því sé sektin til komin.

27. Kærandi telji til þrjár ástæður fyrir niðurfellingu sektarinnar. Fyrsta ástæðan sé sú að gínur í versluninni séu einkum fyrir viðskiptavinum sem þegar séu komnir inn í verslunina, enda standi þær í eins metra fjarlægð frá glugganum. Vilji kærandi meina að ágreiningur sé um hvort um sýningarvörur í glugga sé að ræða. Í 1. og 3. mgr. 3. gr. reglna nr. 536/2011 komi fram að fyrirtæki skuli skýrt og greinilega merkja vörur sína með réttu söluverði og einingarverði í íslenskum krónum. Einnig komi fram að sú skylda gildi einnig þar sem vörur séu til sýnis svo sem í búðargluggum, sýningarkössum, á vefsíðum eða annars staðar. Ljóst sé því að ákvæðið hafi ekki eingöngu verið bundið við búðarglugga, heldur einnig gínur og annars staðar þar sem vörur séu til sýnis. Í ljósi þessa vísi Neytendastofa röksemdum kæranda á bug.
28. Önnur ástæðan sem kærandi nefni fyrir niðurfellingu sektar sé sú að óljóst sé hvers sé krafist um útlit og skýrleika verðmerkinga í sýningarglugga ef tekið sé tillit til þess hversu breiðar gangstéttir framan við verslunina séu. Neytendastofa bendi á að lög og reglur leggi aðeins þá skyldu á verslanir að verðmerkja með skýrum, greinilegum og aðgengilegum hætti. Kærandi hafi ekki uppfyllt skilyrði laganna og gínur í verslun hans hafi verið óverðmerktar. Eins og áður hafi komið fram eigi reglur nr. 536/2011 við um allar sérvöruverslanir sem selji vörur til neytenda auk þess sem ákvæði 3. mgr. 3. gr. eigi við hvort sem um sé að ræða vörur í sýningarglugga eða útstillingu inni í verslun. Það væri því ómögulegt að tilgreina með nákvæmum hætti í reglum öll atriði sem kærandi óskar upplýsinga um. Myndi það einnig vega að frelsi verslana til að ráða útliti og útstillingum sínum.
29. Neytendastofa telji það fyrirtækjum til hagsbóta að þeim sé veitt svigrúm til verðmerkinga vara, en þau verði þó ávallt að sjá til þess að merkingar séu til staðar og sýnilegar. Í þeim tilvikum sem seljendur merki vörur sínar sannanlega, en Neytendastofa telji merkingarnar ekki nægilega skýrar, hafi hún gefið viðkomandi verslunum tækifæri á að koma sínum sjónarmiðum á framfæri og eftir atvikum breyta merkingunum án frekari íhlutunar stofnunarinnar. Í tilviki kæranda hafi verðmerkingar hins vegar hvorki verið sýnilegar né aðgengilegar við fyrstu könnun Neytendastofa og hafi kærandi ekki ráðið bót á því áður en starfsmaður Neytendastofu kom í seinni könnunina. Því vísi stofnunin röksemdum kæranda alfarið á bug.

30. Í þriðja lagi komi fram í bréfi kæranda að Neytendastofa hafi ekki gefið kæranda fyrirmæli eða upplýsingar um atriði sem óskað hafi verið skýringa á og að stofnunin hafi því virt skyldu sína samkvæmt leiðbeiningarreglu 7. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 að vettugi. Neytendastofa hafni þessari röksemd. Stofnunin hafi skilið eftir bréf í kjölfar athugana hennar 19. ágúst 2013 og 30. september 2013. Þar hafi komið fram ákvæði laga og reglna um verðmerkingar við sölu á vörum. Í bréfum stofnunarinnar til kæranda, dags. 19. ágúst 2013 og 2. október 2013, hafi komið fram þau ákvæði sem gildi í lögum og reglum um verðmerkingar. Þá hafi í bréfi Neytendastofu til kæranda, dags. 4. september 2013, komið fram sú grunnregla að allar söluvörur eigi að vera verðmerktar svo neytandi sjái hvert verð þeirra sé. Sé vöru þannig komið fyrir að neytandi geti ekki tekið hana upp, eða ætlast sé til þess að þeir geri það ekki, þurfi að koma verðmerkingu þannig fyrir að hún sjáist þar sem neytandinn standi fyrir framan vöruna. Sé þannig gert ráð fyrir að söluvörur snúi út í glugga þurfi að verðmerkja þær með fullnægjandi hætti. Eðli málsins samkvæmt þurfi verslun hins vegar ekki að verðmerkja skraut eða vörur sem ekki séu til sölu. Þá ákveði Neytendastofa ekki nákvæmlega hversu stór merking þurfi að vera eða hvernig lýsingu á vöru sé háttáð, heldur verði verslanir að beita almenntri skynsemi og haga merkingum þannig að þær séu aðgengilegar neytendum.
31. Í bréfi kæranda komi fram að brugðist hafi verið við athugasemdum Neytendastofu innan þess frests sem gefinn hafi verið með því að snúa verðmiðum á gínum að glugga, auk þess sem óskað hafi verið eftir álitum Neytendastofu á því hvort sú breyting hafi verið nægjanleg, bæði símleiðis 30. september 2013 og í tölvubréfi 8. október 2013. Neytendastofa hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga og brotið gegn kæranda með því að ákvarða honum sekt án undangenginnar rannsóknar. Neytendastofa hafni þessari röksemd. Líkt og fram komi í bréfi kæranda til Neytendastofu hafi kærandi ekkert aðhafst eftir athugasemdir Neytendastofu í kjölfar fyrstu athugunarinnar. Hann hafi fyrst brugðist við eftir síðari athugunina. Það tímamark sem kærandi hafi verið gefið í bréfi Neytendastofu þann 2. október 2013, eftir síðari skoðunina, hafi verið til þess að hann gæti komið að athugasemdum við niðurstöðu skoðunar Neytendastofu áður en tekin yrði ákvörðun um sektir. Ekki hafi verið um að ræða frest til úrbóta, líkt og í fyrra bréfinu. Stofnunin hafi ákvarðað sektir þar sem kærandi hafi ekki sinnt eindregnum fyrirmælum stofnunarinnar innan þeirra tímamarka sem honum voru gefin. Verðmerkingar í verslun kæranda hafi verið kannaðar í tvígang. Með síðari skoðuninni, dags. 30. september 2013, sem hafi verið framkvæmd til þess að kanna hvort kærandi hafi farið að fyrirmælum Neytendastofu, hafi stofnunin sinnt rannsóknarskyldu sinni með fullnægjandi hætti.
32. Í bréfi kæranda komi fram að kærandi hafi ekki getað uppfyllt óljósar kröfur um verðmerkingar og Neytendastofa hafi ekki reynt að leiðbeina kæranda að neinu gagni þegar þess hafi verið óskað. Neytendastofa vísi til framangreindra röksemda og hafni þessu. Þá gagnrýni kærandi að Neytendastofa hafi sent tilkynningu til fjölmiðla eða greint frá því á heimasíðu sinni að kæranda hafi verið ákvörðuð sekt. Tekið skuli fram að Neytendastofa birti fréttir á heimasíðunni sinni í kjölfar skoðana stofnunarinnar á verðmerkingum eða í tengslum

við ákvarðanir sem stofnunin taki líkt og algeng sé hjá opinberum stofnunum. Neytendastofa hafni því að það sé ámælisvert.

33. Kærandi fari fram á 50.000 kr. í skaðabætur fyrir laskað orðspor eða að Neytendastofu verði ákvörðuð sekt. Með vísan til ofanritaðs telji Neytendastofa að færð hafi verið rök fyrir því að hin kærða ákvörðun hafi verið réttmæt og að gætt hafi verið að rannsóknarreglu, andmælarétti kæranda og meðalhófi við töku hennar. Þá sé það ekki hlutverk áfrýjunarnefndar neytendamála að úrskurða um sektir af þessu tagi.
34. Með bréfi áfrýjunarnefndar neytendamála, dags. 10. febrúar 2014, var kæranda gefinn kostur á að gera athugasemdir við greinargerð Neytendastofu. Athugasemdir bárust með bréfi kæranda, dags. 17. febrúar 2014. Þar er vísað til fyrri afskipta Neytendastofu af verslun kæranda árið 2011 og tekið fram á að með bréfi, dags. 23. september 2011, hafi kæranda verið boðið að koma að skýringum sínum áður en sektarboðum yrði beitt vegna þess máls. Kærandi hafi sent Neytendastofu bréf, dags. 30. september 2011, og greint frá því að í ágúst 2011 hafi vöruframboði í versluninni verið umbylt og að 90% af vörunum væru því nýjar. Ekki hafi verið búið að ganga frá útstillingum og verðmerkingum að öllu leyti, en því yrði komið í gott horf innan tíðar. Þetta hafi gengið eftir innan fárra vikna og Neytendastofa hafi því ekkert aðhafst frekar í málinu.
35. Nú vísi Neytendastofa hins vegar til þessa gamla atviks frá árinu 2011 sem sönnun þess að kæranda sé kunnugt um hvernig verðmerkingum í sýningargluggum skuli háttáð. Þess beri hins vegar að geta að í máli þessu sé deilt um verðmerkingar kæranda í verslun hans að Lækjargötu 2 en ekki Skólavörðustíg 4, líkt og í fyrra málinu. Aðstæður í versluninum séu allt aðrar hvað varði sýningarglugga. Í versluninni á Skólavörðustíg séu sýningargluggar skermaðir af þannig að vörur í gluggunum séu eingöngu ætlaðar vegfarendum sem standi fyrir utan verslunina. Kærandi geti fallist á að ástæða sé til að hafa verðmerkingarnar í þeim búðarglugga þannig að lesa megji þær utan frá. Annað gildi hins vegar um verslun kæranda að Lækjargötu.
36. Kærandi ítreki að hann verðmerki allar vörur sínar. Neytendastofa hafi enda engar athugasemdir gert við vörur inni í verslun kæranda. Verslanir kæranda séu fyrir ferðamenn, en 98% af veltu komi frá ferðamönnum. Verðmerking í krónum á vörum hafi ekki sama gildi fyrir erlenda neytendur og íslenska. Yfir annatíma, frá maí til október, sé verslunin opin frá 8:00 á morgnana til 12:00 á kvöldin. Sjái ferðamaður, eða Íslendingur, vöru í gegnum glugga verslunarinnar sé hægur vandi að fara inn í verslunina og skoða vöruna og verðmerkingu og spyrja afgreiðslufólk um verð í hvaða gjaldmiðli sem er. Þess utan standi vefsíða kæranda stórum stöfum á upplýstu skilti utan á versluninni, en á henni megji finna verð á öllum vörum fyrirtækisins. Ekki verði því annað séð en vöruverð sé mjög sýnilegt og aðgengilegt og uppfylli því markmið 17. gr. laga nr. 57/2005.

37. Í verslun kæranda á Lækjargötu hátti þannig til að erfitt sé, ef ekki ógjörningur, að stilla upp vörum eingöngu fyrir vegfarendur sem eigi leið hjá versluninni. Í raun sé það mat kæranda að engum vörum sé þannig stillt upp í sýningarglugga verslunarinnar að þær séu eingöngu ætlaðar vegfarendum. Þrátt fyrir að gínurnar sjáist reyndar að utanverðu séu þær aðallega til þess að sýna þeim viðskiptavinum sem komnir séu inn í verslunina vörurnar. Þess megi geta að allar vörur sem boðnar séu í versluninni sjáist að miklu leyti að utanverðu, enda gluggar margir og stórir. Ekki séu hins vegar allar vörur til sýnis fyrir vegfarendur þannig að um sé að ræða vörur í sýningarglugga. Það sama eigi í raun við um vörurnar á gínunum í gluggunum.
38. Neytendastofa hafi ekki viljað gefa leiðbeiningar um hvað sé sýningargluggi og hvað séu vörur í sýningarglugga, sem henni beri þó skylda til samkvæmt 7. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Ekki sé nóg að benda ítrekað á laga- og reglugerðarákvæði þegar óskað sé eftir túlkun á viðkomandi ákvæðum. Kærandi hafi leitast við að uppfylla óskir stofnunarinnar og hafi starfsmaður kæranda m.a. ítrekað reynt að hafa samband við Neytendastofu. Þá hafi hann reynt að uppfylla óljósar kröfur stofnunarinnar með því að snúa verðmiðum á gínunum þannig að einnig mætti lesa á þá að utanverðu. Neytendastofa hafi ekki heldur sinnt rannsóknarskyldu sinni samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga þar sem henni hafi einnig mátt vera kunnugt um að leitast var við að uppfylla óljósar kröfur hennar. Þá feli háttsemi stjórnvaldsins einnig í sér brot á meðalhófsreglu stjórnsluréttar.
39. Ljóst sé að vilji sé til staðar hjá kæranda að uppfylla kröfur Neytendastofu. Kærandi sé hins vegar ósammála stofnuninni um hvað teljist til vöru í sýningarglugga. Því hafi kærandi óskað skýringa Neytendastofu en engar slíkar skýringar hafi borist. Þá hafi kærandi gert tilraun til að uppfylla þessar kröfur með því að snúa verðmiðum á gínunum í gluggum verslunar hans og tilkynnt stofnuninni um þær breytingar. Engin svör hafi borist. Um sé að ræða íþyngjandi ákvörðun sem tekin hafi verið án þess að rannsaka málið til hlítar. Verði ekki séð að ákvörðun stofnunarinnar þjóni markmiðum laga nr. 57/2005. Þá megi taka fram að engar kvartanir hafi hingað til borist kæranda frá neytendum vegna verðmerkinga. Neytendastofa virðist því vera eini aðilinn á landinu sem virðist hafa sérstakan áhuga á verðmerkingum í sýningargluggum og eini aðilinn sem telji málefnið mjög mikilvægt fyrir neytendur.

NIÐURSTAÐA

40. 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 um eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005, og 3. og 4. gr. reglna um verðmerkingar og einingaverð við sölu á vöru nr. 536/2011, með því að hafa ekki verðmerkt vörur á útstillingu í glugga verslunar hans með fullnægjandi hætti. Ákvörðunin kom til í kjölfar tveggja athugana fulltrúa Neytendastofu á verðmerkingum í verslunum kæranda á Lækjargötu þar sem niðurstaðan var í báðum tilvikum sú að verðmerkingum í sýningargluggum væri ábótavant.

41. 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 að vöru skuli verðmerkja þar sem hún sé til sýnis, þ.m.t. í búðargluggum, sbr. 3. mgr. 3. gr. reglnanna.
42. Í málinu liggja fyrir skjöl vegna áður nefndra tveggja athugana Neytendastofu. Þannig liggur fyrir að þann 19. ágúst 2013 kom starfsmaður stofnunarinnar í verslun kæranda á Lækjargötu og gerði athugasemdir við að engar verðmerkingar væru við vörur í sýningargluggum verslunarinnar. Skildi starfsmaðurinn m.a. eftir bréf með upplýsingum um hvaða lög og reglur giltu um verðmerkingar í verslunum, en umrætt bréf var undirritað af starfsmanni kæranda. Með bréfi, dags. 23. ágúst 2013, var kæranda tilkynnt að málið væri til skoðunar stofnunarinnar og honum boðið að koma að skýringum sínum eða athugasemdum. Kom skýrlega fram að heimsókn starfsmanns Neytendastofu hefði leitt í ljós að verðmerkingum í sýningargluggum kæranda væri ábótavant og þeim tilmælum beint til kæranda að bæta úr því. Í bréfinu ítrekaði Neytendastofa einnig ákvæði laga og reglna um verðmerkingar.
43. Starfsmaður Neytendastofu fór aftur í verslun kæranda 30. september 2013 til þess að kanna ástand verðmerkinga. Niðurstaða könnunarinnar var sú að ástandi verðmerkinga í sýningarglugga verslunarinnar væri enn ábótavant. Þrátt fyrir að starfsmaður kæranda hafi ekki skrifað undir skjöl starfsmanns Neytendastofu, líkt og gert var í fyrri heimsókninni, liggur ljóst fyrir að starfsmaður stofnunarinnar hafi komið í verslunina umræddan dag og kannað ástand verðmerkinga. Þá bera skjölin, sem starfsmaður Neytendastofu skildi eftir í versluninni, með sér að verðmerkingar í sýningarglugga verslunarinnar hafi ekki verið í samræmi við lög.
44. Af framansögðu verður ráðið að verðmerkingar í sýningargluggum verslunar kæranda voru ekki í samræmi við lögum eftirlit með viðskiptaháttum og markaðssetningu nr. 57/2005 og reglur um verðmerkingar og einingarverð við sölu á vörum nr. 536/2011. Virðist raunar óumdeilt í málinu að svo hafi verið, en kærandi hefur viðurkennt að hann hafi ekkert aðhafst í tengslum við verðmerkingar verslunarinnar á milli umræddra tveggja heimsókna starfsmanns Neytendastofu. Kærandi heldur því hins vegar fram að honum hafi ekki verið ljóst efni umræddra reglna og hvernig háttá bæri merkingum í sýningarglugga verslunarinnar. Kærandi hafi óskað eftir nánari skýringum Neytendastofu en stofnunin hafi í engu brugðist við ósk hans um frekari upplýsingar um túlkun ofangreindra reglna.
45. Framangreind sjónarmið kæranda geta ekki breytt því að ástand verðmerkinga í sýningargluggum verslunar kæranda braut gegn lögum nr. 57/2005 og reglum nr. 536/2011 þegar athuganir Neytendastofu voru gerðar. Skyldan til verðmerkinga samkvæmt framangreindum ákvæðum er fortakslaus og getur kærandi ekki borið fyrir sig vanþekkingu á efni eða túlkun umræddra reglna. Í því sambandi vísast aðallega til þess að strax í fyrri heimsókn

Neytendastofu 19. ágúst 2013 varð kæranda ljóst að stofnunin taldi verðmerkingar verslunarinnar brjóta í bága við ákvæði laga og fékk kærandi sent bréf, dags. 23. ágúst 2013, þar sem það mat stofnunarinnar var áréttað. Þrátt fyrir það aðhafðist kærandi ekkert fram að næstu heimsókn Neytendastofu. Þá verður ekki fallist á það með kæranda að hann geti réttlætt brot á lögnum með því að hann hafi ekki vitað hvernig tæknileg útfærsla verðmerkinganna ætti að vera. Í því sambandi skal á það bent að kæranda var ljóst að verðmerkingarnar áttu að vera skýrar og aðgengilegar. Honum mátti því vera ljóst að það væru a.m.k. gerðar einhverjar lágmarkskröfur í þessum efnum og að algert athafnaleysi af hans hálfu bryti gegn lögum og reglum. Ennfremur verður ekki framhjá því litið, líkt og greinir í hinni kærðu ákvörðun, að gerðar voru athugasemdir við verðmerkingar í sýningargluggum kæranda haustið 2011. Kæranda gat því ekki dulist efni umræddra reglna.

46. Stjórnvaldssektin í hinni kærðu ákvörðun var ekki lögð á fyrr en að lokinni síðari heimsókn kæranda, en báðar heimsóknirnar leiddu í ljós, líkt og áður greinir, að ástand verðmerkinga var ófullnægjandi og fékk kærandi kost á að bæta úr því áður en til sektarinnar kom. Það gerði kærandi ekki og við þær aðstæður var í fullu samræmi við meðalhófsreglu stjórnsluréttar, sbr. 12. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, að leggja sektina á. Þá verður að telja fjárhæð sektarinnar hóflega þegar litið er til þeirra marka sem sett eru fram í 2. mgr. 22. gr. laga nr. 57/2005, sektarfjárhæða í öðrum svipuðum málum og brotsins sem um ræðir.

47. Samkvæmt öllu ber að staðfesta hina kærðu ákvörðun.

ÚRSKURÐARORÐ:

Hin kærða ákvörðun er staðfest.

Hildur Dungal

Egill Heiðar Gíslason

Halldóra Þorsteinsdóttir