



Dagsetning 5. ágúst 2025
Málsnúmer MAR23110060

*Þriðjudaginn, 5. ágúst 2025, var í
atvinnuvegaráðuneytinu*

kveðinn upp svohljóðandi úrskurður:

Stjórnsýslukæra

Þann 10. október 2023, barst ráðuneytinu erindi frá Daniel Isebarn Ágústssyni, f.h. Smartco ehf. þar sem fram kemur að á grundvelli 5. gr. og 30. gr. d. laga um matvæla, nr. 93/1995 (mvl.) sé kærð ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarness (hér eftir heilbrigðiseftirlitið), dags. 29. september 2023, um að gera kæranda að taka úr sölu morgunkornið Lucky Charms og Cocoa Puffs, með vísan til 3. mgr. 30. gr. mvl.

Kæruheimild er í 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 (stjórnsýslulög).

Kröfur

Kærandi krefst þess að hin kærða ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins um sölustöðvun á vörunum Lucky Charms og Cocoa Puffs verði felld úr gildi.

Málsatvik og ágreiningsefni

Mál þetta á sér nokkurn aðdraganda. Með þremur úrskurðum ráðuneytisins frá 18. ágúst 2023 felldi matvælaráðuneytið úr gildi ákvarðanir Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur og Heilbrigðiseftirlits Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarnarness um sölustöðvun á Cocoa Puffs og Lucky Charms hjá öðrum rekstraraðilum. Var það gert með vísan til þess að rannsóknarskyldu hefði ekki verið fullnægt, ásamt því að ekki hefði legið fyrir rökstuddur grunur í skilningi 3. mgr. 30. gr. mvl. um að morgunkornið uppfyllti ekki kröfur laganna og stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim.

Í kjölfar ofangreindra úrskurða hóf heilbrigðiseftirlitið nýtt mál gagnvart kæranda, en ákveðið hafði verið að aðhafast ekkert frekar í hans máli þar til úrskurðað yrði í ofangreindum málum annarra rekstraraðila. Þann 1. september 2023 sendi heilbrigðiseftirlitið erindi til kæranda um fyrirhugaða sölustöðvun á morgunkorninu Cocoa Puffs og Lucky Charms vegna rökstudds gruns um að vörurnar samrýmdust ekki þeim kröfum sem gerðar eru til matvæla á evrópska efnahagssvæðinu og þar með á Íslandi. Tekið var fram að sá grunur væri byggður á yfirlýsingu frá framleiðanda varanna, General Mills. Samkvæmt lögum um matvæli bæri stjórnandi matvælafyrirtækis ábyrgð á að uppfylltar væru kröfur laga og stjórnvaldsreglna og að sú skylda væri á hans herðum að sannprófa að kröfum væri fullnægt. Hefði hann ekki fullnægjandi upplýsingar um innihaldsefni vörunnar þá þyrfti hann að afla þeirra upplýsinga frá framleiðanda.

Þar sem ekkert svar barst við ofangreindu erindi heilbrigðiseftirlitsins var nýtt erindi sent til kæranda þann 29. september 2023 þar sem þess var krafist, með vísan til 3. mgr. 30. gr. mvl., að kærandi stöðvaði tafarlaust dreifingu á Cocoa Puffs og Lucky Charms morgunkorni í verslun sinni.

Því til viðbótar skyldu vörurnar ekki vera í dreifingu frá þeim degi sem erindið barst kæranda. Þá var greint frá því að kærandi hefði heimild til þess að ráðstafa vörunni með endursendingu út fyrir Evrópska efnahagssvæðið eða förgun.

Þann 1. október 2023 svaraði fyrirsvarsmaður kæranda erindi heilbrigðiseftirlitsins. Var þar greint frá því að fyrri erindi heilbrigðiseftirlitsins hefði ekki borist honum. Þá var lögð áhersla á að innihaldsefni varanna kæmi skýrt fram á umbúðum þeirra sem prentaðar væru af framleiðanda. Því væri auðgert að bera saman reglugerðina við innihaldslýsingu til þess að fá fullnægjandi niðurstöðu um það hvort efnin væru leyfileg í vöruflokki 06.3 (Breakfast Cereals) í reglugerð (ESB) nr. 1129/2011. Gera þyrfti þá kröfu til eftirlitsins að það greindi frá því hvaða efni það teldi vera ólögmætt.

Í framhaldinu áttu sér stað frekari samskipti milli aðila þar sem heilbrigðiseftirlitið ítrekaði tilmæli sín til kæranda þess efnis að hann aflaði upplýsinga frá framleiðanda um innihald varanna. Þar komu einnig fram gagnstæðar skoðanir aðila á því hvaða áhrif bréf General Mills, framleiðanda morgunkornsins, til framleiðandans Nathan & Olsen hefði á niðurstöðu málsins. Í umræddri yfirlýsingu er tekið fram að vörurnar séu framleiddar fyrir bandarískan markað og með bandarískt regluverk í huga. Fyrirtækið staðfesti því upphaflegt mat sitt um að morgunkornið sé ekki í samræmi við kröfur evrópulöggjafar.

Um málsatvik vísast að öðru leyti til þess sem fram kemur í gögnum málsins.

Málsmeðferð ráðuneytisins

Með bréfi, dags. 10. október 2023, var ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins, dags. 29. september 2023, kærð til ráðuneytisins. Hinn 19. október 2023 óskaði ráðuneytið eftir umsögn heilbrigðiseftirlitsins vegna málsins auk annarra gagna sem stofnunin taldi varða málið. Umsögn heilbrigðiseftirlitsins barst þann 17. nóvember 2023. Kæranda var veittur frestur til andmæla vegna umsagnar heilbrigðiseftirlitsins og bárust andmæli kæranda þann 20. des 2023.

Þann 8. nóvember 2024 var kæranda tilkynnt að ráðuneytið hefði fallist á þá kröfu hans að fresta réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar þar til úrskurður ráðuneytisins lægi fyrir.

Málið er tekið til úrskurðar á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

Sjónarmið kæranda

Kærandi byggir á því að hann hafi tryggt að vörurnar Lucky Charms og Cocoa Puffs fullnægi skilyrðum 8. gr. a og 8. gr. b í lögum um matvæli. Hann hafi aflað upplýsinga frá framleiðandanum, General Mills, til staðfestingar þess að vörurnar innihaldi aðeins þau efni sem tilgreind eru í innihaldslýsingu. Þá hafi hann sannprófað að innihaldsefni morgunkornanna uppfylli kröfur reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1333/2008 um aukaefni í matvælum. Kærandi hafi sent morgunkornið Cocoa Puffs í efnagreiningu til þýska fyrirtækisins Eurofins í því skyni að útiloka að ólögmæt efni finnist í vörunum, eftir að reglur breyttust um aukaefnið Annetto og sýni rannsóknin fram á að efninu sé ekki fyrir að finna í vörunni. Að framangreindu sögðu telur kærandi sig hafa gripið til allra aðgerða til þess að tryggja að innihald morgunkornsins sé í samræmi við lög og stjórnvaldsfyrirmæli. Heilbrigðiseftirlitið hafi ekki hnekkð þeirri niðurstöðu kæranda og ekki bent á nein ólögmæt innihaldsefni í vörunum.

Þá er það afstaða kæranda að erindi keppinauts hans geti ekki verið fullnægjandi grundvöllur fyrir þeirri niðurstöðu að vörurnar sem um ræðir í málinu fullnægi ekki kröfum 3. mgr. 30. gr. laga um mvl. Telur kærandi að það leiði af eðli máls að umræddur keppinautur hafi aðeins þá hagsmuni af því að senda umrætt erindi að reyna draga úr samkeppni. Þá bendir kærandi á að í umræddu í erindi sé hvergi tilgreint að hvaða leyti vörurnar samræmist ekki regluverki innan EES-svæðisins, heldur komi þar einungis fram að ólíkar reglur gildi og að vörurnar séu ekki sniðnar sérstaklega að reglunum. Í ljósi framangreinds og þeirra gagnstæðu hagsmuna sem keppinautur kæranda hafi af niðurstöðu málsins telur kærandi að ekki sé unnt að líta svo á að umrætt erindi geti dugað til þess að uppi sé rökstuddur grunur um að vörurnar samrýmist ekki lögum og stjórnvaldsfyrirmælum. Samkvæmt öllu ofangreindu sé ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins byggð á röngum lagagrundvelli og því beri að fella hana úr gildi.

Kærandi byggir jafnframt á því að heilbrigðiseftirlitið hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga. Við afmörkun á þeirri rannsókn sem heilbrigðiseftirlitinu hafi borið að framkvæma verði að líta til þeirra skilyrða sem sett eru fram fyrir beitingu sölustöðvunar skv. 3. mgr. 30. gr. mvl. Rannsókn heilbrigðiseftirlitsins hafi einungis afmarkast við skoðun á tilkynningu frá General Mills sem fengin var frá samkeppnisaðila kæranda, en slík rannsókn geti ekki talist fullnægjandi til þess að upplýsa mál í samræmi við ákvæði stjórnsýslulaga. Um sé að ræða íþyngjandi ákvörðun sem feli í senn í sér inngríp í atvinnufrelsi og eignarrétt kæranda sem varinn er í 72. og 75. gr. stjórnarskrárinnar.

Að lokum byggir kærandi á því að brotið hafi verið gegn meðalhófsreglunni, sem og reglum stjórnsýsluréttarins um rökstuðning og andmælarétt.

Sjónarmið heilbrigðiseftirlitsins

Af hálfu heilbrigðiseftirlitsins er tekið fram að hin kærða ákvörðun hafi verið tekin til að tryggja öryggi þeirra matvæla sem eru á markaði hérlandis, þ.e. að þær séu rétt merktar og að upplýsingar um þær séu réttar og fullnægjandi. Kærandi hafi sem ábyrgðaraðili varanna ekki sýnt fram á öryggi þeirra og ekki liggi fyrir fullnægjandi upplýsingar um innihaldsefni þeirra. Kærandi geti ekki sannprófað að umræddar vörur uppfylli kröfur laga og stjórnvaldsreglna, enda liggi matvælaupplýsingar um efnainnihald og samsetningu matvæla eðli málsins samkvæmt hjá viðkomandi framleiðanda varanna og hann einn geti lagt fram þau gögn og upplýsingar sem þarf til svo unnt sé að leggja mat á það hvort matvælin uppfylli kröfur reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1333/2008.

Í ljósi yfirlýsingar frá framleiðanda varanna og vegna þeirra ólíku reglna sem gildi um vinnslu matvæla í framleiðslulandi og hérlandis verði að gera þá kröfu til kæranda að hann framvísi gögnum um efnainnihald matvæla og samsetningu þeirra, þannig að tryggt sé að merkingar séu í samræmi við gildandi löggjöf. Slíku sé ekki fyrir að fara í máli kæranda og uppfylli hann því ekki þær kröfur sem gerðar eru í 8. gr. a. og b. laga nr. 93/1995. Þá telur heilbrigðiseftirlitið að tölvupóstssamskipti sem kærandi vísi í við General Mills séu ekki fullnægjandi til staðfestingar þess að varan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í EES löggjöf.

Jafnframt bendir heilbrigðiseftirlitið á að í innihaldslýsingu Cocoa Puffs sé litarefnið „Caramel color“ sem kærandi hafi endurmerkt sem litarefnið E150 en það E-númer nái ekki yfir neitt eitt litarefni í aukaefnareglugerðinni. Hins vegar sé til flokkur litarefna sem heiti Caramels og hafi E-númer 150a-150d. Samkvæmt skilgreiningu FDA á „Caramel color“ sé ekkert af þeim „karamellu“ litarefnum sem eru leyfð í löggjöf EES-svæðisins samsvarandi því litarefni. Þá hafi kærandi ekki lagt fram gögn um að litarefnið sé eitt af þeim karamellulitarefnum sem leyfð eru samkvæmt

reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1333/2008. Því til viðbótar bendir heilbrigðiseftirlitið á að kærandi merkti vöruna með flokksheitinu „Leavener“ E-500, en það sé ekki skilgreint flokksheiti í aukaefnalöggjöf. Að því sögðu sé endurmerking kæranda ekki í samræmi við reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 1169/2011 sem innleidd var í íslenskan rétt með reglugerð nr. 1294/2014 um miðlun upplýsinga um matvæla til neytenda.

Þá er það mat heilbrigðiseftirlitsins að kærandi hafi ekki rækt skyldur sínar um að sannprófa að varan uppfylli þær kröfur sem gerðar eru í evrópskri löggjöf. Bendir stofnunin á að kæranda hafi verið leiðbeint, í bréfi dags. 1. september 2023, þar sem heilbrigðiseftirlitið boðaði fyrirhugaða ákvörðun um sölustöðvun, um að framvísa gögnum frá framleiðanda sem staðfestu að varan uppfyllti kröfur sem gerðar eru til matvæla á EES-svæðinu, þrátt fyrir ítrekun og framlengdan frest til svara.

Að mati heilbrigðiseftirlitsins hefur málið verið fullrannsakað á grundvelli tilkynningar framleiðanda og telur heilbrigðiseftirlitið sig ekki hafa forsendur til þess að vefengja þær upplýsingar. Því til viðbótar telur heilbrigðiseftirlitið það ekki í verkahring matvælaeftirlitsins að afsanna upplýsingar framleiðanda, heldur liggi slíkt hjá innflytjenda telji hann þær ekki á rökum reistar. Bendir heilbrigðiseftirlitið á að framleiðandinn hafi ekki tilgreint hvaða innihaldsefni það eru sem ekki uppfylla löggjöfina og því sé ómögulegt að giska á hver þau séu út frá innihaldslýsingu. Eina leiðin til þess að afla fullnægjandi upplýsinga um innihaldsefnin sé að fá nákvæmar upplýsingar frá framleiðanda varanna um hvaða efni þær innihalda. Öðruvísi sé, að mati heilbrigðiseftirlitsins, ekki unnt að ganga úr skugga um að hún samræmist EES löggjöf né að varan sé endurmerkt á fullnægjandi hátt.

Að öllu framangreindu virtu telur heilbrigðiseftirlitið að rétt hafi verið staðið að ákvörðun um sölustöðvun á morgunkorni Cocoa Puffs og Lucky Charms og er þess krafist að kröfu kæranda verði hafnað og sölustöðvun staðfest.

Athugasemdir kæranda við umsögn heilbrigðiseftirlitsins

Í athugasemdum kæranda kemur fram að það sé ekki skylda atvinnurekanda að afsanna almennar og óljósar fullyrðingar um lögbrot. Þá leiði ekki af matvælalöggjöf að nauðsynlegt sé að afla upplýsinga frá framleiðanda um það hvernig matvæli samrýmist kröfum EES-réttar. Framleiðandinn í fyrirbyggjandi máli sé ekki bundinn af reglum EES-réttarins og því erfitt að sjá hvernig hann geti veitt slíkar upplýsingar. Því hljóti að vera nægjanlegt að afla upplýsinga um innihald matvæla frá framleiðanda og kanna síðan samræmi þeirra við EES-reglur. Fyrir liggi innihaldslýsing matvæla og upplýsingar frá framleiðanda um að öll innihaldsefni séu tilgreind í innihaldslýsingu. Fullyrðing heilbrigðiseftirlitsins um að ekki sé unnt að styðjast aðeins við innihaldslýsingu matvæla sem stafa frá framleiðanda þeirra í bandaríkjunum styðjist ekki við nein rök. Það eitt að ólíkar reglur gildi geti að mati kæranda ekki leitt til þess að ekki sé unnt að styðjast við innihaldslýsingar framleiðanda.

Hvað varðar athugasemdir heilbrigðiseftirlitsins um aukaefnin „Caramel color“ og „Leavener E-500“ er það mat kæranda að réttara hefði verið að kalla eftir úrbótum en ekki setja á sölustöðvun á vörunum eins og gert var. Þá bendir kærandi á að heilbrigðiseftirlitið hafi ekki borið fram þessar athugasemdir við kæranda þegar ákvörðun um sölubann var tekin. Því sé í raun um að ræða nýja röksemd og málsgrundvöll sem komi fyrst fram í kæruforlinu. Þar að auki bendir kærandi á að umrætt litarefni sé Caramel color E150c og að litarefnið sé leyft samkvæmt aukaefnalöggjöfinni. Þá sé efnið Leavener E-500 matarsóði sem sé einnig leyft innan EES-svæðisins. Nafni efnisins hafi í innihaldslýsingu þó verið breytt í „Raising agent“, en þó telur kærandi að fyrir þann tíma hafi

heilbrigðiseftirlitinu verið fullljóst hvaða efni var um að ræða. Hafi það verið ósammála því heiti sem notast var við, hafi að mati kæranda verið rétt að gera athugasemdir þess efnis.

Forsendur og niðurstaða

Mál þetta varðar eins og áður segir ákvörðun heilbrigðiseftirlitsins um sölustöðvun morgunkornsins Lucky Charms og Cocoa Puffs í verslunum kæranda. Í upphafi er rétt að taka fram að í umsögn heilbrigðiseftirlitsins er m.a. vísað til þess að aukaefnin „Caramel color“ og „Leavener E-500“ í morgunkorninu Cocoa Puffs hafi ekki verið endurmerkt í samræmi við fyrirmæli reglugerðar Evrópupingsins og ráðsins (ESB) nr. 1169/2011. Samkvæmt gögnum málsins hefur kærandi brugðist við þessum athugasemdum með því að leiðrétt merkingarnar og hafa umræddir annmarkar því ekki áhrif á niðurstöðu málsins.

Samkvæmt 3. mgr. 30. gr. mvl. er opinberum eftirlitsaðila m.a. heimilt að stöðva markaðssetningu matvæla þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Í úrskurðum ráðuneytisins frá 18. ágúst 2023 um sölustöðvun heilbrigðiseftirlitsins á Cocoa Puffs og Lucky Charms var komist að þeirri niðurstöðu að yfirlýsing framleiðanda ein og sér, þess efnis að vara sé ekki lengur framleidd fyrir evrópskan markað og með evrópskt regluverk á sviði matvæla í huga, dugi ekki til þess að fyrir hendi sé rökstuddur grunur í skilningi 3. mgr. 30. gr. mvl. Í nýrri yfirlýsingu framleiðandans frá 14. september 2023, sem heilbrigðiseftirlitið vísar til í umsögn sinni, kemur fram að það sé enn afstaða fyrirtækisins að vörurnar séu ekki í samræmi við kröfur evrópulöggjafar. Að öðru leyti er ekki að finna frekari skýringar á því hvernig umræddar vörur eiga að brjóta gegn evrópsku regluverki og verður því ekki séð að yfirlýsing þessi geti, frekar en hin fyrri, verið nægjanlegur grundvöllur fyrir þeim rökstudda gruni sem 3. mgr. 30. gr. mvl. áskilur.

Eins og rakið er í áðurgreindum úrskurðum ráðuneytisins felst ekki í rannsóknarreglunni að stjórnvald þurfi sjálft að afla allra upplýsinga. Hins vegar leiðir af 7. gr. stjórnsýslulaga um leiðbeiningarskyldu stjórnvalds að því ber að leiðbeina aðila máls um öflun nauðsynlegra gagna. Í því samhengi verður þó að hafa í huga að þegar mál hefst að frumkvæði stjórnvalds hafa stjórnvöld takmarkað svigrúm á grundvelli 10. gr. stjórnsýslulaga til þess að leggja skyldu á aðila til þess að afla gagna og veita upplýsingar. Án lagaheimildar getur stjórnvald þannig ekki látið aðila máls bera hallann af því þótt hann hafi ekki veitt umbeðnar upplýsingar (sjá m.a. UA 4617/2005). Þetta er í samræmi við þá grundvallarreglu stjórnsýsluréttarins að ekki sé heimilt að víkja frá málsmeðferðarreglum stjórnsýslulaga nema að því leyti sem skýrlega verður ráðið af lögum eða lögskýringargögnum að ætlun löggjafans hafi staðið til þess (sjá UA 3712/2003 og 4617/2005).

Í máli þessu liggur fyrir að heilbrigðiseftirlitið beindi þeim tilmælum sérstaklega til kæranda að hann aflaði upplýsinga frá framleiðanda varanna sem staðfesti samræmi þeirra við evrópska löggjöf. Virðist ákvörðun eftirlitsins um sölustöðvun vera byggð á því að þar sem kærandi hafi ekki getað sýnt fram á að morgunkornið uppfylli kröfur laga og stjórnvaldsreglna, þrátt fyrir áskorun þar um, verði hann að bera hallann af þeim sönnunarskorti þegar metið er hvort rökstuddur grunur sé fyrir hendi í skilningi 3. mgr. 30. gr. mvl.

Í 8. gr. b mvl. segir: „Stjórnandi matvælafyrirtækis ber ábyrgð á að uppfylltar séu kröfur laga og stjórnvaldsreglna sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma. Stjórnandi ber ábyrgð á öllum stigum framleiðslu og dreifingar í fyrirtækjum undir hans stjórn og skal sannprófa að þessum kröfum sé fullnægt.“ Í þessu felst, að mati ráðuneytisins, sú almenna skylda stjórnanda matvælafyrirtækis að ganga úr skugga um að matvæli séu í samræmi við kröfur laga og

stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Þannig segir í athugasemdum með ákvæðinu að stjórnandi sé í bestri aðstöðu til að þróa öruggt kerfi fyrir afhendingu matvæla og til að tryggja að matvæli, sem hann afhendir, séu örugg. Hins vegar verður lagaákvæðið ekki skýrt á þann hátt að það leggi sönnunarbyrðina fyrir því að matvæli uppfylli kröfur laga og stjórnvaldsreglna alfarið á stjórnanda matvælafyrirtækis eða leysi stjórnvöld frá þeirri skyldu sinni að rannsaka mál á viðhlítandi hátt. Verður í þessu samhengi að horfa til þess að löggjafinn hefur gert það að skilyrði fyrir sölustöðvun á grundvelli 3. mgr. 30. gr. mvl. að fyrir hendi sé rökstuddur grunur um að matvæli uppfylli ekki ákvæði laga um matvæli eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim og þannig gert auknar kröfur til eftirlitsaðila um að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin. Hafi löggjafinn ætlað að leggja sönnunarbyrði á stjórnanda matvælafyrirtækis, hefði honum verið í lófa lagið að taka slíkt fram með skýrum hætti, líkt og hann t.d. gerði í 12. gr. mvl., þar sem segir að matvæli, sem finnast á framleiðslustað eða í húsakynnum framleiðslustaðar, skuli talin framleidd þar nema annað verði sannað.

Samkvæmt ofangreindu gat heilbrigðiseftirlitið ekki látið hjá líða að rannsaka málið á viðhlítandi hátt í samræmi við 10. gr. stjórnsýslulaga með því að leggja sönnunarbyrðina nær alfarið á kæranda. Verður því ekki hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og beina því til heilbrigðiseftirlitsins að taka málið aftur fyrir. Að fenginni þessari niðurstöðu þykir ekki ástæða til að fjalla um aðrar málsástæður sem hafðar hafa verið uppi vegna málsins.

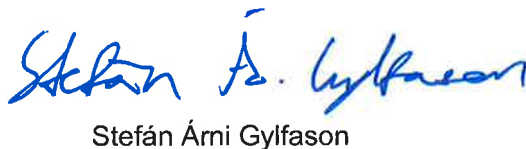
Úrskurðarorð

Felld er úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Garðabæjar, Hafnarfjarðar, Kópavogs, Mosfellsbæjar og Seltjarness, dags. 29. september 2023, um sölustöðvun á Cocoa Puffs og Lucky Charms. Lagt er fyrir eftirlitið að taka málið aftur til meðferðar.

F.h ráðherra



Asa Þórhildur Þórðardóttir



Stefán Á. Gylfason