



Til: sigurjona.gudnadottir@reykjavik.is
Efni: Fw: FS: Stjórnsýslukæra vegna sölustöðvunar á cocoa puffs morgunkorni.
Upplýsingar: Sent: 08.11.2022 10:20:58 af Óskar Í. Sigurðsson, Málsnúmer: 2022100121

Tilvísun í mál: 2022100121

Með kveðju,
Óskar Ísfeld Sigurðsson, deildarstjóri
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, Matvælaeftirlit / City of Reykjavik

Borgartún 12, IS-105 Reykjavík
Sími: 411 1111. t-póstur: oskar.isfeld.sigurdsson@reykjavik.is
heilbrigdiseftirlit.reykjavik.is

.Reglur um trúnað í tölvupóstsendingum: <http://www.reykjavik.is/trunadur>

Notandi: "Heilbrigðiseftirlit" </O=EXCHANGELABS/OU=EXCHANGE ADMINISTRATIVE GROUP (FYDIBOHF23SPDLT)/CN=RECIPIENTS/CN=6DBC074253674C069036BED52D2ACE40-MBXHEILBRIG>

Dagsetning: 13.10.2022 09:45:26

Til: "Óskar Ísfeld Sigurðsson" </o=ExchangeLabs/ou=Exchange Administrative Group (FYDIBOHF23SPDLT)/cn=Recipients/cn=c40670c88ac043f38d7935cac431bfdc-Oskar Isfel>
Efni: FS: Stjórnsýslukæra vegna sölustöðvunar á cocoa puffs morgunkorni.

Frá: Emília Madeleine Heenen <emilia.heenen@mar.is>
Sent: miðvikudagur, 12. október 2022 14:39
Til: Heilbrigðiseftirlit <heilbrigdiseftirlit@reykjavik.is>
Efni: Stjórnsýslukæra vegna sölustöðvunar á cocoa puffs morgunkorni.

Góðan dag,

Meðfylgjandi er stjórnsýslukæra sem matvælaráðuneytinu barst þann 12. október 2022 vegna ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 22. september sl. um sölustöðvun á cocoa puffs morgunkorni í verslunum Samkaupa í Reykjavík. Ráðuneytið óskar eftir umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur vegna stjórnsýslukærunnar og allar þeirra gagna sem stofnunin hefur um málið. Óskað er eftir að umsögnin berist eigi síðar en 26. september nk.

Kær kveðja,

Mynd fjarlægð af sendanda. **Emília Madeleine Heenen, sérfræðingur / Legal Advisor**
Skrifstofa matvæla / Department of Food

Matvælaráðuneyti / Ministry of Food, Agriculture and
Fisheries
Borgartún 26, 105 Reykjavík, Iceland
Sími / Tel: (+354) 545 9700
www.mar.is - [Fyrirvari/Disclaimer](#)

Vinsamlegast hugið að umhverfinu áður en tölvupósturinn er prentaður / Please consider the environment before printing



- Samkaup stjórnsýslukæra v. Cocoa Puffs og Lucky Charms.pdf



- Samkaup stjórnsýslukæra v. Cocoa Puffs.pdf



- ~WRD0000.jpg

Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

STJÓRNSÝSLUKÆRA

1. HIN KÆRÐA ÁKVÖRDUN

Samkaup, kt. 571298-3769 („kærandi“), hefur falið undirritaðri að kæra til matvælaráðuneytisins ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 22. september 2022 um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum Samkaupa í Reykjavík, þ.m.t. netverslun, frá og með 28. september 2022.

Um kæruehimild vísast til almennrar kæruehimildar 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 („stjórnsýslulög“), sbr. 1. málsl. 1. mgr. 30. gr. d. laga nr. 93/1995 um matvæli („matvælalög“).

2. KRÖFUGERÐ KÆRANDA

Kærandi krefst þess að ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 22. september 2022 um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum Samkaupa í Reykjavík, þ.m.t. netverslun, frá og með 28. september 2022, verði felld úr gildi.

3. MÁLAVEXTIR OG ÁSTÆÐUR KÆRU

Þann 8. september 2022 barst kæranda bréf frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur með yfirskriftinni „Sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni“. Í bréfinu kom fram að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur, með vísan til 3. mgr. 30. gr. matvælalaga, færi fram á það að Samkaup hf. stöðvaði dreifingu á Cocoa Puffs morgunkorni í öllum verslunum

fyrirtækisins í Reykjavík, þ.m.t. netverslun þess. Var þess krafist að vörurnar yrðu ekki í dreifingu eftir 28. september 2022.

Til stuðnings ofangreindrar kröfu um sölustöðvun vísaði Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur til almennrar yfirlýsingar sem framleiðandi morgunkornsins, General Mills, gaf frá sér þann 30. mars 2021 um hann gæti ekki lengur dreift Cocoa Puffs til Íslands vegna breytinga á uppskrift morgunkornsins sem stangist á við löggjöf ESB og EES. Þá var vísað til fréttatilkynningar Nathan & Olsen, dags. 31. mars 2021, þar sem efni yfirlýsingar General Mills er að mestu endurtekið. Sagði í bréfinu að „Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefði enga ástæðu til að rengja framleiðandann og að mati eftirlitsins væri það heldur ekki hlutverk einstakra matvælafyrirtækja hér á landi að gera það og halda áfram innflutningi á matvælum sem að mati framleiðanda þeirra samrýmast ekki lögum nr. 93/1995 um matvæli og reglugerðum sem settar eru með stoð í þeim. Að mati Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur er því einboðið að stöðva þurfi sölu á umræddu morgunkorni. Ofangreind tilkynning frá General Mills, framleiðanda Lucky Charms og Cocoa Puffs, um að morgunkornið uppfylli ekki lengur evrópska og íslenska matvælalöggjöf fylgdi með erindi Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur til Samkaupa þann 25. maí 2022. Samkaupum hf. ætti því að hafa verið ljóst að um markaðssetningu á Cocoa Puffs morgunkorni giltu sömu reglur og um Lucky Charms morgunkorn, þ.e. að markaðssetning í verslunum fyrirtækisins væri óheimil“. Um lagagrundvöll var vísað til 3. mgr. 30. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli.

Með bréfi, dags. 15. september 2022, fór kærandi þess á leit við Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að afstaða eftirlitsins yrði endurskoðuð sem og fyrirhuguð ákvarðanatáka. Um væri að ræða stjórnvaldsákvörðun og Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur því bundið af form- og efnisreglum stjórnsluréttar við meðferð og ákvarðanatöku í málinu. Umrædd ákvörðun yrði verulega íþyngjandi fyrir kæranda, en í slíkum tilvikum væru gerðar meiri kröfur til málsmeðferðar stjórnvalds. Þá fengist ekki séð að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefði gætt að framangreindum reglum við meðferð málsins. Þannig hefði Heilbrigðiseftirlitið ekki sinnt rannsóknarskyldu þeirri sem á eftirlitinu hvíli samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Aðeins væri vísað til meira en árgamalla yfirlýsinga frá General Mills og Nathan & Olsen og ekki með neinum hætti tilgreint hvort og þá hvaða innihaldsefni morgunkornsins Heilbrigðiseftirlitið teldi ólögmat eða gegn hvaða reglum hefði verið brotið. Væri því óljóst hvernig „Samkaupum ætti að hafa verið ljóst að um markaðssetningu á Cocoa Puffs morgunkorni giltu sömu reglur og um Lucky Charms morgunkorn“.

Í svarbréfi kæranda kom einnig fram að ekki yrði séð að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefði lagt fullnægjandi grundvöll að ákvörðun sinni, enda hefði eftirlitið ekki aflað fullnægjandi gagna til að það geti tekið afstöðu til þess hvort að umrætt morgunkorn innihéldi efni sem ólögmat væri að nota í matvælum. Þá væri rökstuðningi fyrir

boðaðri ákvörðun svo ábótavant að kæranda væri ómögulegt að nýta andmælarétt sinn, sbr. 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993. Af ákvæðinu og tilgangi andmælaþreglunnar leiddi að stjórnvöld yrðu að gæta að því að andmælaréttur aðila væri raunhæfur og virkur. Kærandi teldi fyrirhugaða ákvörðun brjóta gegn bæði form- og efnisþreglum stjórnslulaga og ólögfestum þreglum stjórnsluréttar. Væru annmarkarnir verulegir og til þess fallnir að hafa áhrif á efni ákvörðunarinnar og þar af leiðandi má gera ráð fyrir, yrði ákvörðunin tekin á boðuðum grunni, að hún yrði ógildanleg.

Í kjölfarið tilkynnti Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur kæranda um hina kærðu ákvörðun með bréfi, dags. 22. september 2022. Í ákvörðuninni kemur fram að það sé niðurstaða Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur að ekkert nýtt hafi fram komið sem gefi tilefni til að endurskoða fyrirhugaða ákvörðun frá 8. september sl. Með því að flytja matvæli til landsins og markaðssetja þau bæri matvælaþyrirtækið ábyrgð á að matvælin uppfylli þær kröfur sem gerðar væru til þeirra í gildandi matvælaöggjöf, sbr. b-lið 8. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli, með síðari breytingum [sic]. Þá var einnig vísað til áðurgreindrar yfirlýsingar General Mills og fréttáflutnings á grundvelli hennar.

4. MÁLSÁSTÆÐUR OG LAGARÖK

4.1. Kæruheimild

Um kæruheimild vísast til almennrar kæruheimildar 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993, sbr. 1. másl. 1. mgr. 30. gr. d. laga nr. 93/1995 um matvæli. Í 1. mgr. 30. gr. d. matvælaþaga segir að við meðferð mála skv. 30. gr., 30. gr. a, 30. gr. b og 30. gr. c skuli fara eftir ákvæðum stjórnslulaga og öðrum þreglum stjórnsluréttar. Í 1. mgr. 26. gr. stjórnslulaga segir að aðila máls sé heimilt að kæra stjórnvaldsákvörðun til æðra stjórnvalds til þess að fá hana fellda úr gildi eða henni breytt nema annað leiði af lögum og venju.

Samkvæmt d-lið 5. tl. 1. mgr. 8. gr. forsetaúrskurðar um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 6/2022 fer matvælaaráðherra m.a. með mál er varða heilbrigðiseftirlit með markaðssetningu matvæla. Er kærunni því beint til matvælaaráðuneytisins sem æðra stjórnvaldi gagnvart Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur.

Þá berst kærán innan þriggja mánaða kærufrests skv. 1. mgr. 27. gr. stjórnslulaga.

4.2. Brot á rannsóknarskyldu skv. 10. gr. stjórnslulaga

Kærandi byggir á því að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hafi ekki gætt að rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 áður en eftirlitið tók

ákvörðun um að stöðva sölu á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum Samkaupa í Reykjavík.

Í 10. gr. stjórnsýslulaga segir: „Stjórnvald skal sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því.“ Mál telst nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að taka efnislega rétta ákvörðun í máli. Afmörkun rannsóknarinnar getur tekið mið af því hvort nauðsynlegt er að taka skjóta ákvörðun í málinu, en ef stjórnvaldsákvörðun er íþyngjandi eru gerðar strangari kröfur til stjórnvalds að ganga úr skugga um að upplýsingar, sem búa að baki ákvörðuninni, séu sannar og réttar.

Af ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 22. september 2022 má ráða að yfirlýsing General Mills sé eina gagnið sem eftirlitið byggir á í málinu. Þá segir í ákvörðuninni: „Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur telur ekki þörf á að krefja General Mills um upplýsingar um hvaða breytingar voru gerðar á uppskriftum morgunkornsins.“

Í því sambandi er rétt að minna á að fræðimenn hafa talið að stjórnvöld hafi mjög lítið svigrúm til þess að láta málsaðila bera hallan af því að gögn liggi ekki fyrir þegar um er að ræða íþyngjandi ákvarðanir eins og í máli þessu. Þá hefur umboðsmaður Alþingis komist að þeirri niðurstöðu að þegar stjórnvöld taka verulega íþyngjandi ákvarðanir, eins og um ræðir í þessu máli, verði að gera strangar kröfur til þess að allar viðeigandi upplýsingar liggi fyrir þannig að stjórnvaldi sé fært að meta þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu málsins. Um þetta má einnig vísa til dóms Hæstaréttar Íslands í máli nr. 353/2008, þar sem rétturinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri réttlætanlegt að byggja íþyngjandi ákvörðun á svari við fyrirspurn sem var mjög almenns eðlis. Var það niðurstaða Hæstaréttar að með því að afla ekki frekari upplýsinga hefði stjórnvald brotið gegn skyldu sinni til rannsóknar og upplýsingaöflunar sem því bæri að láta fara fram.

Við ofangreint má bæta að sú rannsókn sem Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur var skylt að framkvæma þurfti hvorki að vera óvenju flókin né kostnaðarsöm. Sú staðreynd að engin rannsókn hafi farið fram á innihaldsefnum morgunkornsins, s.s. með rannsókn sýna eða annarri greiningu, gefur til kynna að hún hafi verið einkar fábrotin og hafi ekki uppfyllt þær lágmarkskröfur sem gera verður til töku íþyngjandi stjórnvaldsákvörðunar.

Með því að láta undir höfuð leggjast að afla frekari gagna og byggja íþyngjandi ákvörðun á rúmlega ársgamalli yfirlýsingu verður að telja að málið hafi ekki verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðunin var tekin. Af framangreindu virtu telur kærandi að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga við afgreiðslu málsins.

4.3. Rökstuddur grunur ekki fyrir hendi

Kærandi byggir á því að skilyrði 1. málsl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga, um að rökstuddur grunur liggi fyrir um að matvæli uppfylli ekki ákvæði laganna eða settra stjórnvaldsreglna, sé ekki uppfyllt í málinu.

Samkvæmt 1. málsl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga er opinberum eftirlitsaðila heimilt að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Með vísan til framangreinds þarf að liggja fyrir *rökstuddur grunur* um að viðkomandi matvæli séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum.

Líkt og áður hefur fram komið styður Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur ákvörðun um sölustöðvun á rúmlega árgamalli tilkynningu frá General Mills frá 30. mars 2021. Af tilkynningunni verður *ekki* séð að kærandi hafi markaðssett matvæli sem séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum. Þvert á móti segir í tilkynningunni að verið sé að finna lausn á því að morgunkornið Cocoa Puffs sé í samræmi við Evrópureglur. Hefði Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur verið í lófa lagið að óska eftir upplýsingum um stöðu mála hjá General Mills eða Samkaupum áður en ákvörðun var tekin í málinu. Þess í stað virðist Heilbrigðiseftirlitið eingöngu byggja á því að morgunkornið brjóti í bága við matvælalög vegna þess eins að það sé framleitt í Bandaríkjunum.

Þá liggur fyrir að Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur ekki aflað gagna, eins og rannsóknarsýna, frá kæranda vegna morgunkornsins áður en gripið var til íþyngjandi aðgerða skv. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga. Er tilvitnuð tilkynning því eina gagn málsins sem byggt er á. Með vísan til þessa telur kærandi að ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um að stöðva sölu Cocoa Puffs morgunkornsins hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. málsl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga um rökstuddan grun.

4.4. Brot á andmælarétti skv. 13. gr. stjórnsýslulaga

Þá byggir kærandi á því að rökstuðningi fyrir ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um sölustöðvun hafi verið svo ábótavant að kæranda hafi verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Um rökstuðning fyrir stjórnvaldsákvörðun er fjallað í 22. gr. stjórnsýslulaga. Er um að ræða þær lágmarkskröfur sem ávallt eru gerðar til efnis rökstuðnings. Í rökstuðningi stjórnvaldsákvörðunar skal ávallt koma fram tilvísun til réttarheimilda, sem ákvörðun er byggð á. Í því felst að vísa ber til þeirrar réttarheimildar sem ákvörðun er byggð á með grein, nafni og númers laga eða stjórnvaldsfyrirmæla. Ef rökstuðningi fyrir

stjórnvaldsákvörðun er verulega ábótavant getur það komið í veg fyrir að andmælaréttur 13. gr. stjórnslulaga sé virtur. Af ákvæðinu og tilgangi andmælareglunnar leiðir að stjórnvöld verða að gæta að því að andmælaréttur aðila sé raunhæfur og virkur.

Í rökstuðningi ákvörðunar Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um sölustöðvun er annars vegar ranglega vísað til b-liðar 8. gr. matvælalaga í stað 8. gr. b. matvælalaga sem kveður á um að stjórnandi beri ábyrgð á því að uppfylltar séu kröfur laga og stjórnvaldreglna sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma. Þá segir í ákvæðinu að stjórnandi beri ábyrgð á öllum stigum framleiðslu og dreifingar í fyrirtækjum undir hans stjórn og skuli sannprófa að þessum kröfum sé fullnægt.

Hins vegar er ekki kveðið nánar á um það með hvaða hætti kærandi hafi brotið gegn framangreindum ákvæðum matvælalaga í hinni kærðu ákvörðun. Gat kæranda því ekki verið ljóst hvaða ákvæði matvælalaga hann hefði gerst brotlegur við enda einungis vísað til laganna í heild en ekki til tiltekinna lagaákvæða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Var kæranda því í raun ómögulegt að nýta andmælarétt sinn samkvæmt 13. gr. stjórnslulaga.

4.5. Ríkari kröfur gerðar til málsmeðferðar verulega íþyngjandi ákvarðana

Í stjórnslurétti hefur íþyngjandi ákvörðun verið skilgreind með eftirfarandi hætti: „Íþyngjandi ákvörðun er stjórnvaldsákvörðun sem hefur í för með sér einhvers konar hagsmunaskerðingu fyrir málsaðila.“ Af orðalagi ákvæðisins má ráða að við mat á því hvað teljist til verulega íþyngjandi ákvörðunar verði að leggja til grundvallar umfang þeirrar hagsmunarskerðingar sem ákvörðunin hefur í för með sér.

Í máli þessu er um að ræða sölustöðvun á morgunkorni sem er mikilvæg vara í vöruúrvali kæranda. Um árabíl hefur Cocoa Puffs verið meðal þekktustu vörumerkja á Íslandi og hefur morgunkornið átt tryggan sess á borðum landsmanna. Leggja Samkaup metnað sinn í að bjóða þær vörur sem viðskiptavinir vilja kaupa.

Lucky Charms, sem Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur einnig krafist sölustöðvunar á, er mest selda morgunkorn Samkaupa og nemur sala á vörunni það sem af er þessu ári rúmlega 19,6 m.kr. og gefur þessi tegund morgunkorns hæstu framlegð innan þessa vöruflokks. Næst söluhæsta morgunkornið er Cocoa Puffs, en sú tegund morgunkorns hefur verið seld fyrir tæplega 15 m.kr. í verslunum Samkaupa það sem af er ári. Þá eiga Samkaup birgðir af framangreindu morgunkorni að verðmæti 8.870.875 kr. Því er ljóst að ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur veldur kæranda talsverðu fjárhagslegu tjóni.

Af framangreindu leiðir að sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum kæranda felur í sér umfangsmikla hagsmunaskerðingu. Vill kærandi því ítreka að um er að ræða verulega íþyngjandi ákvörðun sem leiðir til ríkari krafna til málsmeðferðar stjórnvaldsins.

5. NIÐURLAG

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að fella eigi úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 22. september 2022 um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum Samkaupa í Reykjavík, þ.m.t. netverslun, frá og með 28. september 2022. Þá telur kærandi að stofnunin hafi með málsmeðferð við töku ákvörðunar brotið gegn bæði form- og efnisreglum stjórnsýslulaga sem og ólögfestum reglum stjórnsýsluréttar. Telur kærandi að umræddir annmarkar séu verulegir og til þess fallnir að hafa áhrif á efni hinnar kærðu ákvörðunar. Þá sé um að ræða alvarlegt brot á öryggisreglum 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga sem leiði til ógildingar ákvörðunarinnar án þess að taka þurfi afstöðu þess hvort brotið hafi áhrif á efnislegt inntak þeirrar ákvörðunar sem um ræðir.

Kærandi áskilur sér rétt til að koma að frekari gögnum, rökum og málsástæðum við meðferð málsins gefist tilefni til.

Reykjavík, 11. október 2022

F.h. kæranda,



Unnur L. Hermannsdóttir

lögmaður



Matvælaráðuneytið
Borgartúni 26
105 REYKJAVÍK

Reykjavík, 26. október 2022
Tilvísun: 2022100121/50.15

Efni: Umsögn Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur varðandi stjórnslukæru vegna sölustöðvunar á Cocoa Puffs morgunkorni.

Málsatvik

Þann 31. mars 2021 sendi Nathan & Olsen, innflutningsaðili Cocoa Puffs og Lucky Charms morgunkorns, frá sér fréttatilkynningu þess efnis að fyrirtækið hafi tekið ákvörðun um að hætta að dreifa vörum á íslenskum markaði. Tílefni ákvörðunarinnar var bréf, dags. 30. mars 2021, sem fyrirtækinu hafði borist frá General Mills, framleiðanda Cocoa Puffs og Lucky Charms, sem tilkynnti um að ný uppskrift morgunkornanna uppfylli ekki evrópska og þar með íslenska matvælalöggjöf.

Þann 20. maí 2022 barst Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur (HER) ábending um að Lucky Charms morgunkorn væri boðið til sölu í netverslun Nettó sem er með starfsleyfi hjá HER sem matvöruverslun. Samkaup hf., rekstraraðili Nettó, gaf í kjölfarið þær upplýsingar að morgunkornið væri flutt inn af fyrirtækinu sjálfu og því dreift í verslanir þess um allt land. Matvælaupplýsingar á umbúðum voru dæmigerðar fyrir matvæli sem eiga uppruna sinn í Norður-Ameríku. Samkaup hf. endurmerktu vöruna fyrir sölu hér á landi.

Með hliðsjón af tilkynningu General Mills þess efnis að morgunkornið Lucky Charms uppfylli ekki kröfur evrópskrar löggjafar tilkynnti HER, með bréfi dags. 25. maí s.l., um fyrirhugaða kröfu um að Samkaup hf. stöðvaði dreifingu á vörunni í öllum verslunum fyrirtækisins í Reykjavík.

Samkaup hf. andmælti fyrirhugaðri ákvörðun með bréfi, dags. 7. júní 2022. HER svaraði andmælum þessum með bréfi, dags. 14. júní 2022, þar sem afstaða HER var rökstudd nánar og tilkynnt ákvörðun um að Lucky Charms morgunkorn skyldi ekki vera í dreifingu eftir 15. júní 2022. Samkaup hf. kærði ákvörðun HER og er kærán til meðferðar hjá Matvælaráðuneytinu.

Í reglubundnu eftirliti HER þann 31. ágúst sl., í verslun Nettó að Nóatúni 17, kom í ljós að verið var að selja Cocoa Puffs frá General Mills þó að Samkaupum hefði mátt vera ljóst af fyrri ákvörðun HER varðandi Lucky Charms að dreifing á Cocoa Puffs frá General Mills væri ekki heimil.

Þann 8. september s.l. tilkynnti HER um fyrirhugaða kröfu um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum Samkaupa, sem hafa starfsleyfi hjá HER, þ.m.t. Netverslun Nettós. Ástæður kröfunnar voru þær sömu og áður, þ.e. framleiðandi Cocoa Puffs hefur tilkynnt um að ný uppskrift morgunkornsins uppfylli ekki evrópska né íslenska matvælalöggjöf.



Samkaup hf. andmælti fyrirhugaðri ákvörðun með bréfi, dags. 15. september og kom á framfæri svipuðum sjónarmiðum og í fyrra máli er varðaði Lucky Charms morgunkornið. Hin kærða ákvörðun var loks tilkynnt með bréfi dags. 22. september 2022.

Um málsatvik vísast að öðru leiti til meðfylgjandi gagna.

Kröfugerð

Kærandi byggir aðallega á því að HER hafi ekki gætt að 10. og 13. gr. stjórnslulaga nr. 37/1993 um rannsóknarskyldu og andmælarétt. Að auki heldur kærandi því fram að skilyrði 3. mgr. 30. gr. laga um matvæli nr. 93/1995 um rökstuddan grun sé ekki uppfyllt.

Málsástæður kæranda eru að öðru leyti tíundaðar í greinagerð með kæru, dags. 11. október 2022, og vísast til þess er þar kemur fram.

HER krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og staðfest verði að rétt hafi verið staðið að ákvörðun um sölustöðvun.

Athugasemdir Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur

Ákvörðun sú er deilt er um byggir á heimildum 3. mgr. 30. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli. Óumdeilt er að HER hefur, samkvæmt ákvæðinu, heimild til þess að stöðva sölu á matvælum þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laga og reglna.

Telja verður ástæðu til þess að ávarpa það sem fram kemur í greinagerð kæranda hvað varðar það að ákvörðun um sölustöðvun á morgunkorninu Cocoa Puffs sé verulega íþyngjandi fyrir kæranda. Af þeim sökum verði að gera ríkari kröfur en ella til málsmeðferðar stjórnvalds. Þessi athugasemd er hins vegar alls órökstudd af hálfu kæranda. HER tekur ekki undir að það geti talist verulega íþyngjandi fyrir Samkaup hf. að umþrætt vara sé tekin úr sölu. Samkaup hf. hefur mikið magn af vörum í sölu á sölustöðum sínum og ekkert er fram komið í málalíbúnaði sem sýnir fram á það að morgunkornið Cocoa Puffs sé óvenju mikilvæg sölvara fyrir kæranda.

HER bendir einnig á í þessu samhengi að Samkaup tók ákvörðun um að kaupa og flytja inn matvöru og markaðssetja hér á landi, þrátt fyrir að hafa vitneskju um að framleiðandi hennar hefði upplýst um að varan uppfyllti ekki kröfur matvælalöggjafar og því væri ekki heimilt að dreifa henni hér. Með þessu tók Samkaup, að mati HER, meðvitaða áhættu enda hlýtur að hafa verið ljóst að allar líkur væri á því að sala á Cocoa Puffs hlyti sömu meðferð og sala á Lucky Charms.

Sem fyrr segir byggir kærandi á því að rannsóknarskyldu 10. gr. stjórnslulaga hafi ekki verið sinnt. HER tók ákvörðun um sölustöðvun með hliðsjón af upplýsingum frá framleiðanda, General Mills, þess efnis að uppskrift hefði verið breytt og varan uppfyllti ekki kröfur evrópskrar löggjafar. HER hefur engar forsendur til þess að rengja sjálfan framleiðanda umræddrar vöru. HER taldi, og telur enn, að allar nauðsynlegar upplýsingar liggi fyrir og að ekki sé uppi réttmæt krafa um að HER rannsaki málið frekar. Almennt er þess ekki krafist af



stjórnvaldi að rannsaka mál frekar ef allar nauðsynlegar upplýsingar liggja fyrir, sér í lagi ef slíkar aðgerðir yrðu óvenju flóknar og/eða kostnaðarsamar.

Matvælaeftirlit á landinu er gríðar stórt verkefni. Að mati HER er það bæði sjálfsagt og eðlilegt að eftirlit það sem fer fram á vegum heilbrigðiseftirlita um land allt byggji m.a. á upplýsingum frá innflytjendum, framleiðendum og/eða eftir atvikum innihaldslýsingum. Ef ekki er talin ástæða til að rengja fyrirbyggjandi upplýsingar er ekki ástæða til þess að rannsaka mál frekar.

Varðandi kröfu kæranda um að HER hefði átt að rannsaka sannleiksgildi þeirra upplýsinga sem framleiðandi gaf er að auki vert að benda á að matvælahópur Matvælastofnunar (MAST) komst einnig að þeirri niðurstöðu að bréf General Mills dygði sem rökstuðningur fyrir sölustöðvun (sjá 3. dagskrárlíð í fundargerð Matvælahóps MAST dags. 13. september 2021).

Líkt og fram hefur komið var kæranda gefinn kostur á að andmæla fyrirhugaðri sölustöðvun. Kærandi nýtti andmælarétt sinn með bréfi, dags. 15. september 2022. Engu að síður heldur kærandi því fram að honum hafi verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn af þeim sökum að óljóst hafi verið á hverju fyrirhuguð ákvörðun væri byggð og þá hverju ætti að andmæla. HER hafnar þessu enda má það vera fyllilega ljóst af efni bréfs, dags. 8. september 2022, að fyrirhuguð ákvörðun um sölustöðvun byggir á fyrrgreindum upplýsingum frá framleiðanda um að morgunkornið uppfylli ekki evrópskt regluverk. Ef kærandi býr yfir vitneskju um að upplýsingar framleiðanda séu ekki á rökum reistar hefði honum verið í lófa lagið að koma því á framfæri með andmælabréfi sínu, sem kærandi kaus að gera ekki.

Með innflutningi vörunnar og markaðssetningu á Íslandi var kærandi þar með orðinn ábyrgðaraðili vörunnar á Evrópska efnahagssvæðinu og ber því ábyrgð á að varan uppfylli evrópska matvælaöggjöf og þar með íslenska matvælaöggjöf. HER getur ekki séð að kærandi geti tryggt að svo sé þegar framleiðandinn segir annað.

Hvað varðar málsástæðu kæranda um að skilyrði 3. mgr. 30. gr. matvælalaga um rökstuddan grun sé ekki uppfyllt, vísar HER líkt og áður til bréfs frá General Mills. Tilkynning framleiðanda þess efnis að umrædd matvæli uppfylli ekki kröfur íslenskrar löggjafar er að mati HER andlag hins rökstudda gruns.

Niðurstaða

Með vísan til alls ofangreinds, fylgigagna og 3. mgr. 30. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli telur HER að rétt hafi verið staðið að ákvörðun um sölustöðvun á morgunkorninu Cocoa Puffs og er þess krafist að kröfum kæranda verði hafnað og sölustöðvun staðfest.



Reykjavíkurborg
Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur

Virðingarfyllst
f.h. Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur


Óskar Ásfeld Sigurðsson
deildarstjóri

Meðfylgjandi:
Fylgigögn



Stjórnarráð Íslands
Matvælaráðuneytið

mar@mar.is
545 9700

Borgartúni 26
105 Reykjavík

stjornarradid.is

Samkaup hf.
Krossmóa 4
260 Njarðvík

Reykjavík 18. ágúst 2023
Tilv.: MAR22100062/00.11.04

Efni: Úrskurður

Með erindi, dags. 11. október 2022, kærði [A] (hér eftir kærandi) ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 22. september 2022, um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum kæranda, þ.m.t. netverslun frá og með 28. september 2022.

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

Krafa

Þess er krafist að hin kærða ákvörðun um sölustöðvun verði felld úr gildi.

Málsatvik

Málsatvikum er lýst í stjórnsýslukæru með þeim hætti að þann 8. september 2022 hafi kæranda borist bréf frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur (hér eftir HER) með yfirskriftinni „Sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni“. Í bréfinu kom fram að HER, með vísan til 3. mgr. 30. gr. laga um matvæli, nr. 93/1995, (hér eftir matvælalög), fyrirhugaði að stöðva markaðssetningu á Cocoa Puffs morgunkorni frá General Mills í öllum verslunum kæranda í Reykjavík þ.m.t. netverslun.

Kröfu sinni um sölustöðvun til stuðnings vísaði HER til almennrar yfirlýsingar sem framleiðandi morgunkornsins, General Mills, hafði gefið frá sér þann 30. mars 2021 um að hann gæti ekki lengur dreift Cocoa Puffs morgunkorni til Íslands vegna breytinga á uppskrift morgunkornsins sem stangist á við löggjöf ESB og EES. Að auki vísaði HER til fréttatilkynningar Nathan & Olsen, dags. 31. mars 2021 þar sem efni yfirlýsingar General Mills er að mestu endurtekið. HER veitti kæranda frest til 20. september 2022 til að koma á framfæri andmælum áður en ákvörðun yrði tekin um stöðvun dreifingar.

Með bréfi, dags. 15. september 2022, fór kærandi þess á leit við HER að afstaða eftirlitsins yrði endurskoðuð sem og fyrirhuguð ákvarðanataka.

Með bréfi dags. 22. september 2022, tilkynnti HER að eftirlitið hafi tekið ákvörðun um að

stöðva skyldi sölu á Cocoa Puffs morgunkorni og að varan skyldi ekki vera í dreifingu í verslunum kæranda í Reykjavík, þ.m.t. netverslun frá og með 28. september 2022.

Með bréfi dags. 11. október 2022, var ákvörðun HER kærð til matvælaráðuneytisins. Hinn 12. október 2022 óskaði ráðuneytið eftir umsögn HER vegna málsins auk annarra gagna sem málið kynnu að varða. Ráðuneytinu barst umsögn HER með bréfi dags. 26. október 2022. Í kjölfarið var umsögnin send kæranda og honum boðið að skila inn athugasemdum. Athugasemdir kæranda bárust með tölvupósti þann 9. nóvember 2022.

Málið er tekið til úrskurðar á grundvelli fyrirbyggjandi gagna.

Sjónarmið kæranda

Sjónarmið kæranda eru reifuð í stjórnslukæru. Kærandi bendir á að samkvæmt 10. gr. stjórnslulaga skuli stjórnvald sjá til þess að mál sé nægjanlega upplýst áður en ákvörðun er tekin í því. Jafnframt bendir kærandi á að mál teljist nægjanlega upplýst þegar þeirra upplýsinga hefur verið aflað sem nauðsynlegar eru til þess að taka efnislega rétta ákvörðun í máli. Þá er bent á að afmörkun rannsóknarinnar geti tekið mið af því hvort nauðsynlegt sé að taka skjóta ákvörðun í málinu, en ef stjórnvaldsákvörðun er íþyngjandi séu gerðar strangari kröfur til stjórnvalds að ganga úr skugga um að upplýsingar, sem búa að baki ákvörðuninni, séu sannar og réttar.

Í stjórnslukæru kemur fram að af hinni kærðu ákvörðun HER megi ráða að yfirlýsing General Mills sé eina gagnið sem eftirlitið byggir á í málinu og er vísað til þess mats HER að það hafi ekki talið ástæðu til að krefja framleiðanda morgunkornsins um upplýsingar um hvaða breytingar hafi verið gerðar á morgunkorninu. Kærandi bendir á að fræðimenn hafi talið að stjórnvöld hafi mjög lítið svigrúm til þess að láta málsaðila bera hallan af því að gögn liggja ekki fyrir þegar um er að ræða íþyngjandi ákvarðanir líkt og í þessu máli. Þá hafi Umboðsmaður Alþingis komist að þeirri niðurstöðu að þegar stjórnvöld taki verulega íþyngjandi ákvarðanir verði að gera strangar kröfur til þess að allar viðeigandi upplýsingar liggir fyrir þannig að stjórnvaldi sé fært að meta þýðingu þeirra fyrir niðurstöðu málsins. Vísar kærandi jafnframt til dóms Hæstaréttar í máli 353/2008, þar sem rétturinn komst að þeirri niðurstöðu að ekki væri réttlæt看legt að byggja íþyngjandi ákvörðun á svari við fyrirspurn sem var mjög almenns eðlis. Var það niðurstaða Hæstaréttar að með því að afla ekki frekari upplýsinga hefði stjórnvald brotið gegn skyldu sinni til rannsóknar og upplýsingaöflunar sem því bæri að láta fram fara. Kærandi telur að sú rannsókn sem HER var skylt að framkvæma hafi hvorki þurft að vera óvenju flókin né kostnaðarsöm. Verði því að telja að með því að láta undir höfuð leggjast að afla frekari gagna og byggja íþyngjandi ákvörðun á rúmlega árgamalli yfirlýsingu hafi málið ekki verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin. Kærandi telur þar af leiðandi að HER hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnslulaga við afgreiðslu málsins.

Kærandi byggir jafnframt á því að skilyrði 1. másl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga um að rökstuddur grunur liggja fyrir um að matvæli uppfylli ekki ákvæði laganna eða settra stjórnvaldsreglna hafi ekki verið uppfylltur í málinu. Samkvæmt 1. másl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga er opinberum eftirlitsaðila heimilt að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar rökstuddur grunur sé um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Ákvörðun sína um sölustöðvun byggði HER á rúmlega árgamalli tilkynningu frá framleiðanda morgunkornsins og bendir kærandi á að af tilkynningunni verði

ekki séð að kærandi hafi markaðssett matvæli sem séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum. Þvert á móti segi í tilkynningunni að verið sé að finna lausn á því að umrætt morgunkorn sé í samræmi við Evrópureglur. Kærandi bendir á að HER hefði verið í lófa lagið að óska eftir upplýsingum um stöðu mála hjá annað hvort framleiðanda eða kæranda sjálfum áður en ákvörðun var tekin í málinu. Þess í stað virðist sem HER hafi eingöngu byggt á því að morgunkornið brjót í bága við matvælalög vegna þess eins að það sé framleitt í Bandaríkjunum.

Kærandi telur að það liggi fyrir að HER hafi ekki aflað gagna, eins og rannsóknarsýna, frá kæranda vegna morgunkornsins, áður en gripið var til íþyngjandi aðgerða skv. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga. Hin tilvitnaða tilkynning sé því eina gagn málsins sem byggt er á. Með vísan til þessa telur kærandi að ákvörðun HER um að stöðva sölu á Cocoa Puffs hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. másl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga um rökstuddan grun.

Kærandi byggir einnig á því að rökstuðningi HER um sölustöðvun hafi verið svo ábótavant að kæranda hafi verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga. Kærandi vísar til þess að um rökstuðning fyrir stjórnvaldsákvörðun sé fjallað í 22. gr. stjórnsýslulaga og bendir á að þar sé um að ræða þær lágmarkskröfur sem ávallt eru gerðar til efnis rökstuðnings. Vísar kærandi til þess að í rökstuðningi stjórnvaldsákvörðunar skuli ávallt koma fram tilvísun til réttarheimilda, sem ákvörðun er byggð á og að í því felst að vísa ber til þeirrar réttarheimildar sem ákvörðun er byggð á með grein, nafni og númer laga eða stjórnvaldsfyrirmæla.

Kærandi bendir á að í rökstuðningi ákvörðunar HER um sölustöðvun sé ranglega vísað til b-liðar 8. gr. matvælalaga í stað 8. gr. b matvælalaga. Í greininni er kveðið á um að stjórnandi beri ábyrgð á því að uppfylltar séu kröfur laga og stjórnvaldsreglna sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma. Þá segir að stjórnandi beri ábyrgð á öllum stigum framleiðslu og dreifingar í fyrirtækjum undir hans stjórn og skuli sannprófa að þessum kröfum sé fullnægt. Kærandi bendir á að í hinni kærðu ákvörðun sé ekki kveðið nánar á um það með hvaða hætti kærandi hafi brotið gegn framangreindum ákvæðum matvælalaga. Þar af leiðandi hafi kæranda því ekki getað verið ljóst hvaða ákvæði matvælalaga hann hefði gerst brotlegur við enda hafi einungis verið vísað til laganna í heild en ekki til tiltekinna lagaákvæða eða annarra stjórnvaldsfyrirmæla. Því var kæranda í raun ómögulegt að nýta andmælarétt sinn skv. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Kærandi bendir á að í stjórnsýslurétti hafi íþyngjandi ákvörðun verið skilgreind með eftirfarandi hætti „íþyngjandi ákvörðun er stjórnvaldsákvörðun sem hefur í för með sér einhvers konar hagsmunaskerðingu fyrir málsaðila“. Vísar kærandi til þess að í máli þessu sé um að ræða sölustöðvun á morgunkorni sem mest selda morgunkorn kæranda og að sölustöðvunin valdi kæranda talsverðu fjárhagslegu tjóni. Því feli sölustöðvunin í sér umfangsmikla hagsmunaskerðingu.

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að fella eigi úr gildi ákvörðun HER frá 22. september 2022 um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum kæranda í Reykjavík, þ.m.t. netverslun, frá og með 28. september 2022. Að auki telur kærandi að HER hafi með málsmeðferð sinni við töku hinnar kærðu ákvörðunar brotið gegn bæði form- og efnisreglum stjórnsýslulaga sem og ólögfestum reglum stjórnsýsluréttar. Að mati kæranda eru umræddir annmarkar verulegir og til þess fallnir að hafa áhrif á efni hinnar kærðu ákvörðunar. Kærandi telur að um sé að ræða alvarlegt brot á öryggisreglum 10. og 13. gr. stjórnsýslulaga sem leiði til ógildingar ákvörðunar án þess að taka þurfi afstöðu til þess hvort brotið hafi áhrif á efnislegt inntak þeirrar ákvörðunar sem um ræðir.

Umsögn HER

Umsögn HER barst með tölvupósti þann 26. október 2022. Þar segir kemur meðal annars fram að ákvörðunin byggi á heimildum 3. mgr. 30. gr. matvælalaga og að óumdeilt sé að heilbrigðiseftirlitið hafi heimild samkvæmt því lagaákvæði til þess að stöðva sölu á matvælum þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laga og reglna.

Í umsögn kemur fram að HER telji það alls órökstutt að hálfu kæranda að hin kærða ákvörðun hafi verið íþyngjandi. Að mati HER er það ekki verulega íþyngjandi fyrir kæranda að umrætt morgunkorn sé tekið úr sölu en kærandi hafi mikið magn af vörum í sölu á sölustöðum sínum og ekkert í málalíbúnaði kæranda sýni fram á það að morgunkornið sé óvenju mikilvæg söluvara fyrir kæranda. Bent er á að kærandi hafi tekið ákvörðun um að kaupa og flytja inn matvöru og markaðssett hér á landi, þrátt fyrir að hafa vitneskju um að framleiðandi hennar hafi upplýst um að varan uppfyllti ekki kröfur matvælalöggjafar og því ekki heimilt að dreifa henni hér. Að mati heilbrigðiseftirlitsins tók kærandi meðvitaða áhættu.

Með vísan til málsástæðu kæranda um að HER hafi ekki sinnt rannsóknarskyldu 10. gr. stjórnsýslulaga bendir heilbrigðiseftirlitið á að ákvörðun um sölustöðvun hafi verið tekin með hliðsjón af upplýsingum frá framleiðanda morgunkornsins sem var þess efnis að uppskrift hefði verið breytt og varan því ekki uppfyllt kröfur evrópskar löggjafar. HER bendir á að engar forsendur hafi verið fyrir því að rengja framleiðanda morgunkornsins. Að mati HER hafi allar nauðsynlegar upplýsingar legið fyrir og sé ekki uppi réttmæt krafa um að heilbrigðiseftirlitið rannsaki málið frekar enda er þess almennt ekki krafist af stjórnvaldi að rannsaka mál frekar ef allar nauðsynlegar upplýsingar liggja fyrir, sér í lagi ef slíkar aðgerðir yrðu óvenju flóknar og/eða kostnaðarsamar. Jafnframt bendir HER á að matvælahópur Matvælastofnunar hafi einnig komist að þeirri niðurstöðu að bréf General Mills dygði sem rökstuðningur fyrir sölustöðvun.

HER hafnar því sjónarmiði kæranda um að honum hafi verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn af þeim sökum að óljóst hafi verið á hverju fyrirhuguð væri byggð og þá hverju ætti að andmæla.

Hvað varðar málsástæðu kæranda um að skilyrði 3. mgr. 3. gr. 30. gr. matvælalaga um rökstuddan grun sé uppfyllt, vísar HER líkt og áður til bréfs framleiðandans sem sé andlag hins rökstudda gruns.

HER telur að rétt hafi verið staðið að ákvörðun um sölustöðvun á morgunkorni Cocoa Puffs og krefst þess að kröfum kæranda verði hafnað og sölustöðvun staðfest.

Umsögn kæranda við umsögn HER

Umsögn kæranda við umsögn HER barst með tölvupósti þann 9. nóvember 2022. Kærandi hafnar því að sölustöðvun á morgunkorni Cocoa Puffs geti ekki talist verulega íþyngjandi og ítrekar mikilvægi þess í vöruúrvali kæranda en morgunkornið er næst söluhæsta morgunkorn kæranda og því ljóst að hin kærða ákvörðun valdi kæranda talsverðu fjárhagslegu tjóni. Kærandi telur að leggja verði til grundvallar þá umfangsmiklu hagsmunaskerðingu sem ákvörðun um sölustöðvun á Cocoa Puffs morgunkorni hefur haft í för með sér fyrir kæranda.

Þá hafnar kærandi þeim fullyrðingum HER að „um meðvitaða áhættu hafi verið að ræða enda hlyti að hafa verið ljóst að allar líkur væru á því að sala á Cocoa Puffs hlyti sömu meðferð og

sala á Lucky Charms“.

Kærandi ítrekar jafnframt að brotið hafi verið gegn rannsóknarskyldu 10. gr. stjórnsýslulaga og hafnar þeim sjónarmiðum sem fram komu í umsögn HER. Þá mótmælir kærandi þeim málatilbúnaði HER að kæranda hafi verið gefinn fullnægjandi kostur á að andmæla fyrirhugaðri sölustöðvun og vísar til fyrri málatilbúnaðar. Enn sé óljóst á hverju fyrirhuguð ákvörðun var byggð og þá hverju ætti að andmæla enda ekki komið fram í röksemdum HER hvernig morgunkornið brjóti gegn ákvæðum matvælalaga eða settra reglna.

Loks bendir kærandi á að ekki verði séð að gætt hafi verið að grundvallarreglu stjórnsýsluréttar um jafnræði við álagningu sölubannsins. Í því sambandi sé annars vegar bent á að enn sé heimilt að selja umræddar vörur annarsstaðar á landinu en höfuðborgarsvæðinu og hins vegar sé bent á að ekki liggi fyrir að öðrum verslunum en kæranda hafi verið bannað að selja umræddar vörur.

Þá er málatilbúnaður og rökstuðningur í kæru ítrekaður.

Forsendur og niðurstöður

Kærandi krefst þess að ákvörðun HER, dags. 22. september 2022, um sölustöðvun á morgunkorninu Cocoa Puffs verði felld úr gildi. Kæran barst innan kærufrests og verður því tekin til efnismeðferðar.

Kærandi byggir á því að HER hafi ekki gætt að rannsóknarskyldu sinni skv. 10. gr. stjórnsýslulaga, áður en eftirlitið tók ákvörðun um að stöðva sölu á Cocoa Puffs morgunkorni í verslunum kæranda. Samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga hvílir sú skylda á stjórnvaldi að sjá til þess, að eigin frumkvæði, að málsatvik stjórnsýslumáls séu nægilega upplýst áður en það tekur ákvörðun í fyrirliggjandi máli. Hvíldi því sú skylda á HER að tryggja að málið væri nægilega vel upplýst áður en gripið var til íþyngjandi ráðstafana. Í athugasemdum með 10. gr. stjórnsýslulaga er tekið fram að því tilfinnanlegri eða meira íþyngjandi sem stjórnvaldsákvörðun er, þeim mun strangari kröfur verði almennt að gera til stjórnvalds um að það gangi úr skugga um að upplýsingar, sem búa að baki ákvörðun, séu sannar og réttar. Beiting sölustöðvunar er íþyngjandi stjórnvaldsákvörðun enda skerðir hún rétt kæranda til þess að selja ákveðna vöru. Ráðuneytið hafnar því að ákvörðun um sölustöðvun hafi ekki verið íþyngjandi fyrir kæranda og breytir þar engu um að kærandi hafi mikið magn af vörum í sölu á sölustöðum sínum. Líkt og rakið er í umsögn kæranda um umsögn HER er umrætt morgunkorn næst söluhæsta morgunkorn kæranda, því hafi sölustöðvunin valdið umtalsverðu fjárhagslegu tjóni.

Ákvörðun um sölustöðvun byggir á því að framleiðandi morgunkornsins, General Mills, hafði tilkynnt fyrrum innflytjenda vörunnar að umrætt morgunkorn væri ekki lengur framleitt fyrir evrópskan markað og með evrópskt regluverk á sviði matvæla í huga. Um er að ræða yfirlýsingu framleiðanda sem send var fyrrum innflytjanda þann 30. mars 2021 eða rúmu ári áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Í umsögn HER um stjórnsýslukæru var einnig vísað til fundargerðar matvælahóps Matvælastofnunar, dags. 13. september 2021, þar sem fram kemur að það sé álit Matvælastofnunar að bréfið frá framleiðandanum dugi sem rökstuðningur fyrir sölustöðvun á morgunkorninu. Að mati HER var því ekki ástæða til þess að kalla eftir frekari gögnum í málinu.

Við mat á því hvaða upplýsinga hefði þurft að afla áður en ákvörðun var tekin þarf að skoða þá reglu sem ákvörðun byggir á. HER fór fram á sölustöðvun á morgunkorninu með vísan til

3. mgr. 30. gr. matvælalaga. Þess var krafist að vörurnar yrðu ekki í dreifingu eftir 28. september 2022. Í 3. mgr. 30. gr. matvælalaga segir að opinberum eftirlitsaðila sé heimilt að gefa fyrirmæli um afmengun matvæla, stöðva eða takmarka framleiðslu og markaðssetningu matvæla og leggja hald á þau þegar *rökstuddur grunur* er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. HER telur óumdeilt að samkvæmt ákvæðinu hafi heilbrigðiseftirlitið heimild til að stöðva sölu á matvælum þegar rökstuddur grunur er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laga og reglna.

Því reynir á í máli þessu hvort yfirlýsing framleiðandans dygði til að fyrir hendi væri *rökstuddur grunur* í skilningi matvælalaga. Fyrir liggur að vísað er til yfirlýsingar General Mills til Nathan & Olsen, dags. 30. mars 2021 og er um að ræða yfirlýsingu sem send var fyrrum innflytjanda vörunnar rúmi ári áður en hin kærða ákvörðun var tekin. Því var umræddri tilkynningu ekki beint að kæranda. Hvorki HER né kærandi könnuðu hvort yfirlýsing framleiðandans ætti enn við í málinu. Í hinni kærðu ákvörðun kemur hvorki fram hvaða efni vörunnar það er sem brýtur í bága við lög eða stjórnvaldsfyrirmæli né gegn hvaða lagaákvæðum hafi verið brotið. Enda er ljóst af gögnum málsins að ekki er vitað um hvaða efni sé að ræða. Hvorki kærandi né hinn kærði höfðu aflað frekari upplýsinga um efnisinnihald morgunkornsins frá því að umrædd yfirlýsing General Mills lá fyrir. Þá er ekki hægt að sjá um hvaða efni er að ræða þegar bandarískar merkingar Cocoa Puffs eru skoðaðar, sbr. fundargerð matvælahóps Matvælastofnunar dags. 13. september 2021.

Líkt og HER hefur vísað til er það stjórnandi matvælafyrirtækis sem ber ábyrgð á því að uppfylltar séu kröfur laga og stjórnvaldsreglna sem gilda um starfsemi þess á hverjum tíma, sbr. 8. gr. b matvælalaga. Því er það á ábyrgð kæranda að sjá til þess að vörurnar uppfylli ákvæði laga og stjórnvaldsreglna sem um hana gilda. Matvælalöggjöfin leggur ekki skyldu á herðar eftirlitsaðila að rannsaka hvort matvæli uppfylli lög og stjórnvaldsfyrirmæli heldur er sú skylda lögð á stjórnanda matvælafyrirtækis. Það leysir þó eftirlitsaðila, við beitingu íþyngjandi þvingunarúrræða, ekki undan þeirri skyldu að rannsaka mál áður en ákvörðun er tekin, sbr. 10. gr. stjórnsýslulaga. Er það mat ráðuneytisins að sú skylda hafi hvílt á HER að tryggja að fullnægjandi upplýsingar lægju fyrir áður en ákvörðun var tekin í málinu. Má í því samhengi nefna að í rannsóknarreglunni felst ekki að stjórnvald þurfi sjálft að afla allra upplýsinga. Það leiðir af 7. gr. stjórnsýslulaga að stjórnvaldi ber að leiðbeina aðila máls um öflun umbeðinna ganga. Því hefði HER getað leiðbeint kæranda um öflun upplýsinga frá framleiðanda morgunkornsins áður en íþyngjandi ákvörðun var tekin í málinu. Hefðu slíkar leiðbeiningar geta leitt til þess að málið væri nægilega upplýst áður en ákvörðun var tekin í málinu. Í ljósi framangreinds hafnar ráðuneytið því að rökstuddur grunur hafi verið til staðar og að allar nauðsynlegar upplýsingar hafi legið fyrir í málinu enda rannsókn málsins ábótavant.

Að öllu framangreindu virtu er það mat ráðuneytisins að um sé að ræða brot á 10. gr. stjórnsýslulaga og verður því ekki hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og beina því til HER að taka málið aftur fyrir.

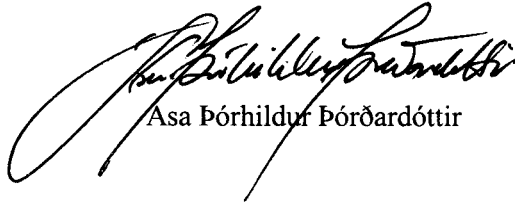
Að fenginni ofangreindri niðurstöðu ráðuneytisins þykir ekki ástæða til að fjalla um aðrar málsástæður sem hafðar hafa verið uppi vegna málsins.

Úrskurðarorð

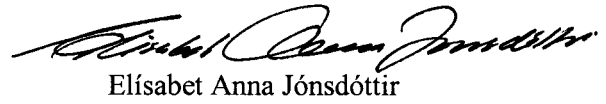
Felld er úr gildi ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur um sölustöðvun á morgunkorninu

Cocoa Puffs, dags. 14. júní 2022. Lagt er fyrir Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur að taka málið aftur til meðferðar.

f. h. matvælaráðherra



Asa Þórhildur Þórðardóttir



Elísabet Anna Jónsdóttir

Ljósrit: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur