



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.: MAR22080082/00.11.04

Efni: Úrskurður

Með erindi, dags. 15. ágúst 2022, kærði [A] (hér eftir kærandi) ákvörðun Heilbrigðiseftirlits Reykjavíkur frá 14. júní 2022, um sölustöðvun á Lucky Charms morgunkorni í verslunum kæranda, þ.m.t. netverslun frá og með 15. júní 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. Þar segir meðal annars að þann 25. maí 2022 hafi kæranda borist bréf frá Heilbrigðiseftirliti Reykjavíkur (hér eftir HER) með yfirskriftinni „Sölustöðvun á Lucky Charms morgunkorni“. Í bréfinu hafi komið fram að HER, með vísan til 3. mgr. 30. gr. laga nr. 93/1995, um matvæli (hér eftir matvælalög), færi fram á það að kærandi stöðvaði dreifingu á Lucky Charms morgunkorni í öllum verslunum kæranda í Reykjavík, þ.m.t. netverslun þess og var þess krafist að vörurnar yrðu ekki í dreifingu eftir 15. júní 2022.

Kröfu sinni um sölustöðvun til stuðnings vísaði HER til almennrar yfirlýsingar sem framleiðandi morgunkornsins, General Mills, gaf frá sér þann 30. mars 2021 um að hann gæti ekki lengur dreift Lucky Charms 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.

Með bréfi, dags. 7. júní 2022, fór kærandi þess á leit við HER að afstaða eftirlitsins yrði endurskoðuð. Með bréfi dags. 14. júní 2022, tilkynnti HER kæranda það væri niðurstaða heilbrigðiseftirlitsins að hvorki væri tilefni til að endurskoða ákvörðunina frá 25. maí né

afturkalla hana.

Með bréfi dags. 15. ágúst 2022, var ákvörðun HER kærð til matvælaráðuneytisins. Hinn 23. ágúst 2022 óskaði ráðuneytið eftir umsögn HER vegna málsins auk annarra gagna sem málið kynnu að varða. Ráðuneytinu barst umsögn með bréfi dags. 14. september 2022. Í kjölfarið var umsögnin send kæranda og honum boðið að skila inn athugasemdum. Athugasemdir kæranda bárust með bréfi þann 4. október 2022.

Málið er tekið til úrskurðar á grundvelli fyrirliggjandi gagna.

Sjónarmið kæranda

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 Lucky Charms morgunkorni í verslunum kæranda. Kærandi byggir jafnframt á því að skilyrði 1. másl. 3. mgr. 30. gr. matvælalaga um að rökstuddur grunur liggji fyrir um að matvæli uppfylli ekki ákvæði laganna eða settra stjórnvaldsreglna séu ekki uppfyllt í málinu. Kærandi vísar að auki til þess að rökstuðningi fyrir ákvörðun HER um sölustöðvun hafi verið svo ábótavant að kæranda hafi verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn, sbr. 13. gr. stjórnsýslulaga.

Kærandi bendir á að samkvæmt 10. gr. stjórnsýslulaga skuli stjórnvald 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. Í ákvörðun HER frá 14. júní 2022 segir eftirfarandi um þau gögn sem ákvörðunin er byggð á:

Fyrir liggur að framleiðandi morgunkornsins General Mills, hefur tilkynnt að umrætt morgunkorn sé ekki lengur framleitt með evrópskan markað og þar með evrópskt regluverk á sviði matvæla í huga. Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur hefur enga ástæðu til að rengja framleiðandann og að mati eftirlitsins er það heldur ekki hlutverk einstaka 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.

Kærandi bendir á að af ákvörðuninni megi ráða að framangreint séu einu gögnin sem HER styður ákvörðun sína við. Verði því að telja að með því að láta undir höfuð leggjast að afla frekari gagna og byggja íþyngjandi ákvörðun á rúmlega ársgamalli yfirlýsingu hafi máli ekki verið nægjanlega upplýst áður en ákvörðun var tekin. Kærandi telur þar af leiðandi að HER hafi brotið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga.

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 er um að matvælin uppfylli ekki ákvæði laganna eða stjórnvaldsreglna settra samkvæmt þeim. Kærandi telur með vísan til framangreinds að rökstuddur grunur þurfi að liggja fyrir um að viðkomandi matvæli séu heilsuspillandi, óhæf til neyslu eða valdi tjóni á öðrum hagsmunum, sbr. 1. mgr. 30. gr. matvælalaga. Ákvörðun sína um sölustöðvun byggði HER á rúmlega ársgamalli 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 brjóti 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 Lucky Charms hafi ekki uppfyllt skilyrði 1. málsl. 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. stjórnarsýslulaga. Kærandi vísar til þess að um rökstuðning fyrir stjórnvaldsákvörðun sé fjallað í 22. gr. stjórnarsýslulaga 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 vísar til þess að í rökstuðningi ákvörðunar HER um sölustöðvun sé vísað til 8. gr. b. matvælalaga sem kveður 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 gat kæranda því ekki 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. stjórnarsýslulaga.

Með vísan til alls framangreinds telur kærandi að fella eigi úr gildi ákvörðun HER frá 14. júní 2022 um sölustöðvun á Lucky Charms morgunkorni í verslunum kæranda í Reykjavík, þ.m.t. netverslun, frá og með 15. júní 2022. Að auki telur kærandi að HER hafi með málsmeðferð sinni við töku hinnar kærðu ákvörðunar brotið gegn bæði form- og efnisreglum stjórnarsýslulaga sem og ólögfestum reglum stjórnarsýsluréttar. 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. stjórnarsýslulaga 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 14. september 2022. Í umsögn sinni vísar HER til þess að ábending hafi borist þann 20. maí 2022 þess efnis að Lucky Charms morgunkorn væri boðið til sölu í netverslun kæranda en verslunin er með starfsleyfi hjá heilbrigðiseftirlitinu sem matvöruverslun. Kærandi gaf í kjölfarið þær upplýsingar að morgunkornið væri flutt inn

af fyrirtækinu sjálfu og því dreift í verslanir um allt land. Að mati HER voru matvælaupplýsingar á umbúðum dæmigerðar fyrir matvæli sem eiga uppruna sinn í Norður-Ameríku en kærandi endurmerkti vöruna sjálfur fyrir sölu á Íslandi. HER byggir á því að ákvörðun sú sem um er deilt byggir á heimildum 3. mgr. 30. gr. matvælalaga og að óumdeilt sé að HER 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.

Varðandi sjónarmið kæranda hvað varðar það að ákvörðun HER um sölustöðvun á morgunkorninu sé verulega íþyngjandi fyrir kæranda og því verði að gera ríkari kröfur en ella til málsmeðferðar stjórnvalds telur HER það vera alls örökstutt af hálfu kæranda. 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 málalátbúnaði kæranda sýni fram á það að morgunkornið sé óvenju mikilvæg söluvara fyrir kæranda.

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.

Umsögn kæranda við umsögn HER

Kærandi hafnar því að sölustöðvun á morgunkorninu Lucky Charms geti ekki talist verulega íþyngjandi. Bendir kærandi 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“. Kærandi bendir á að morgunkornið sé mest selda morgunkorn kæranda og að sölustöðvun HER valdi kæranda talsverðu fjárhagslegu tjóni. Kærandi bendir því á að sölustöðvun á morgunkorninu Lucky Charms feli í sér umfangsmikla hagsmunaskerðingu.

Þá bendir kærandi á að yfirlýsing General Mills sé eina gagnið sem byggt er á í málinu og að gera verði lágmarkskröfu til HER að nægilegra gagna sé aflað til þess að hægt sé að afmarka gegn hvaða reglum kærandi á að hafa brotið. Kærandi ítrekar í umsögn sinni að hann telji að brotið hafi verið gegn rannsóknarreglu 10. gr. stjórnsýslulaga við afgreiðslu málsins.

Kærandi andmælir þeim málalátbúnaði HER að kæranda hafi verið gefinn fullnægjandi kostur á að andmæla sölustöðvun. Kærandi ítrekar að honum hafi verið ómögulegt að nýta andmælarétt sinn.

Forsendur og niðurstöður

Kærandi krefst þess að ákvörðun HER dags. 14. júní 2022, um sölustöðvun á morgunkorninu Lucky Charms 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 Lucky Charms 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 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 vörunnar yrðu ekki í dreifingu eftir 15. júní 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 upplýsingar 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 Lucky Charms 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 lækju 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.

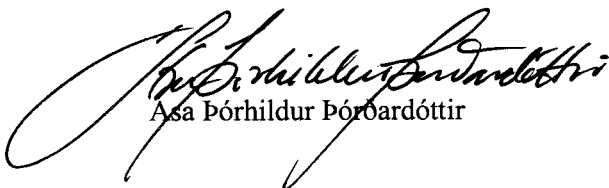
Að öllu framangreindu virtu er það mat ráðuneytisins að um sé að ræða brot á 10. gr. stjórnsýslulaga og verður því ekki hjá því komist að fella hina kærðu ákvörðun úr gildi og beina því til HER að taka málið aftur fyrir.


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 HER um sölustöðvun á morgunkorninu Lucky Charms, dags. 14. júní 2022. Lagt er fyrir HER að taka málið aftur til meðferðar.

f. h. matvælaráðherra


Asa Þórhildur Þórðardóttir


Elísabet Anna Jónsdóttir

Afrit: Heilbrigðiseftirlit Reykjavíkur