

D Ó M U R

Héraðsdóms Reykjavíkur 2. júní 2016 í máli nr. E-2478/2015:

Kræsingar ehf.

(Reimar Snæfells Pétursson hrl.)

gegn

Matvælastofnun

(Óskar Sigurðsson hrl.)

Mál þetta, sem dómtekið var 6. maí sl., er höfðað fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur með stefnu þingfestri 30. júní 2015 af Kræsingum ehf., Sólbakka 11, 310 Borgarnesi, á hendur Matvælastofnun, Austurvegi 64, 800 Selfossi.

I.

Stefnandi gerir þá dómkröfu að viðurkennd verði með dómi skaðabótaskylda stefnda vegna tjóns sem stefnandi varð fyrir vegna tilkynningar sem birt var af stefnda á heimasíðu hans 27. febrúar 2013 um framleiðslu stefnanda. Þá krefst stefnandi málskostnaðar að skaðlausu úr hendi stefnda.

Stefndi krefst þess að hann verði sýknaður af öllum kröfum stefnanda.

Þá krefst stefndi þess að stefnandi verði dæmdur til að greiða stefnda málskostnað.

Í greinargerð krafðist stefndi þess aðallega að málinu yrði vísað frá dómi en með úrskurði Héraðsdóms Reykjavíkur 7. desember 2015 var frávísunarkröfu stefnda hafnað.

II.

Málsatvik

Upphaf máls þessa verður rakið til þess að í framhaldi af fréttum frá ýmsum löndum í Evrópu um að hrossakjöti hefði verið blandað í matvörur í stað nautakjöts gerði stefndi könnun á því hvort mögulegt væri að slík íblöndun ætti sér einnig stað hér á landi. Í því skyni keypti stefndi 16 sýni af íslenskum matvörum í almennum verslunum um miðjan febrúar 2013 og sendi til rannsóknar á tilraunastöð Háskóla Íslands á Keldum og hjá Mátis ohf. Meðal þessara matvæla voru tvær vörur sem framleiddar voru af stefnanda, annars vegar ítalskar lambahakkbollar og hins vegar svokallaðar nautabökur, sem voru frosnar, tvær saman í pakka.

Eftir að rannsókn hafði farið fram á umræddum sýnum hjá rannsóknastofu Matís kom í ljós að í ítölsku lambahakksbollunum frá stefnanda var ekkert nautakjöt, en í innihaldslýsingu var tekið fram að varan innihéldi bæði lamba- og nautakjöt. Í sýninu úr nautaböku stefnanda fannst ekkert nautakjöt og raunar ekkert annað kjöt, en í innihaldslýsingu vörunnar kom fram að hún innihéldi 30% nautahakk. Var síðastgreind niðurstaða staðfest með rannsókn á annarri nautaböku en stefndi hafði keypt pakkningu með tveimur nautabökum frá stefnanda.

Að ofangreindum rannsóknum loknum birti stefndi niðurstöður þeirra á heimasíðu sinni 27. febrúar 2013. Í fréttinni, sem bar yfirskriftina „Ekkert kjöt í Nautaböku 27.02.2013 Fréttir – Matvælaöryggi“, sagði að rannsókn Matvælastofnunar, stefnda í máli þessu, á kjötinnihaldi 16 íslenskra matavara sýndi að Gæðakokkar í Borgarnesi hefðu framleitt og markaðssett tvær vörur sem sagðar væru innihalda nautakjöt en niðurstöður rannsóknar sýndu að svo væri ekki. Þá kom fram að tilefni rannsóknarinnar hefði verið að kanna hvort vörunnar innihéldu hrossakjöt án þess að þess væri getið á umbúðum. Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að hrossakjöti hafði ekki verið blandað í vörunnar, en engin vara sem skoðuð hafi verið í rannsókninni uppfyllti allar kröfur um merkingar.

Síðan sagði í fréttinni: „Niðurstöður rannsóknarinnar sýndu að Nautabaka frá Gæðakokkum í Borgarnesi sem sögð var innihalda 30% nautahakk í fyllingu, sem átti að vera helmingur af þyngd vörunnar, innihélt ekkert kjöt (ekkert dýraprótein). Lambahakksbollur framleiddar af sama aðila fyrir Kost og sagðar innihalda lamba- og nautakjöt innihéldu eingöngu lambakjöt. Matvælastofnun hefur vísað þessum málum til rannsóknar og ákvarðanatöku hjá þeim heilbrigðiseftirlitssvæðum sem fara með opinbert eftirlit með viðkomandi fyrirtækjum. Heilbrigðiseftirlit Vesturlands hefur farið fram á innköllun á Nautabökum frá Gæðakokkum og verða frekari aðgerðir teknar í framhaldinu.“

Fulltrúi Heilbrigðiseftirlits Vesturlands fór í heimsókn á starfsstöð stefnanda sama dag og fréttin birtist án þess að stefnanda væri gert viðvart og fór yfir þau atriði í rannsóknum sem ekki stóðust innihaldsmerkingar á vörum stefnanda. Við ofangreinda skoðun hans mun hafa komið í ljós að verkferlar hefðu verið til vegna ofangreindra vöruflokka, þótt eitthvað hefði brugðist við notkun þeirra.

Þann 1. mars 2013 kærði Heilbrigðiseftirlit Vesturlands stefnanda fyrir brot á 11. gr. og 18. gr. a laga um matvæli nr. 93, 1995. Taldi heilbrigðiseftirlitið að stefnandi hefði með athæfi sínu viðhaft blekkingar gagnvart neytendum og brotið gegn greindum ákvæðum laga um matvæli. Var í kjölfarið gefin út ákæra á hendur stefnanda fyrir Héraðsdómi Vesturlands 23. september 2013 þar sem stefnanda var gefið að sök að hafa brotið gegn 1. mgr. 11. gr., 1. og 2. mgr. 15. gr. og 2. mgr. 18. gr. a, sbr. 31. gr. laga um matvæli nr. 93, 1995, sbr. 4. gr., 8. gr. og 14. gr., sbr. 32.

gr. reglugerðar nr. 503, 2005, um merkingu matvæla.

Með bréfi til stefnda, dagsettu 18. desember 2013, tilkynnti stefnandi að hann liti svo á að sú ákvörðun stefnda að birta niðurstöðu rannsókna á sýnum sem stofnunin hefði tekið úr nautabökum stefnanda, hefði verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37, 1993. Af því leiddi að stefnda hefði borið að rannsaka málið með fullnægjandi hætti samkvæmt 10. gr. greindra laga áður en ákvörðun um birtingu var tekin og þá hefði stefnandi átt rétt til að andmæla þeirri ákvörðun, sbr. 13. gr. laganna. Stefnandi taldi að sýnatakan hefði verið ófullkomin og að allar nautabökur sínar hefðu verið framleiddar samkvæmt sömu uppskrift og engu hráefni sleppt. Hefði málið verið rannsakað samkvæmt lögum með nýrri sýnatöku hefði slík sýnataka án efa leitt í ljós að nautakjöt hefði verið í bökunni. Það var mat stefnanda að með því að birta niðurstöður sínar, án þess að viðhlítandi rannsókn færi fram, hefði stefndi valdið stefnanda stórtjóni og gerði stefnandi kröfu um skaðabætur að fjárhæð 122.185.127 vegna þessa, auk vaxta frá 1. mars 2013 og lögmanskostnaðar. Að öðrum kosti mætti stefnandi eiga von að mál yrði höfðað til heimtu fjárhæðarinnar.

Með bréfi, dagsettu 3. febrúar 2014, hafnaði stefndi alfarið bótaskyldu. Benti stefndi á að bæði rannsókn sín og birting niðurstaðna hennar, hefði að öllu leyti verið í samræmi við viðhlítandi lög og reglugerðir. Stefnandi hafnaði því og að opinbert eftirlit hans teldist stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. laga nr. 37, 1993.

Með dómi Héraðsdóms Vesturlands 20. febrúar 2015, sbr. mál réttarins nr. S-134/2013, var stefnandi sýknaður af kröfum ákærvaldsins í áðurnefndri ákæru frá 23. september 2013. Í forsendum dómsins kom fram að ekkert hefði verið fært fram sem drægi úr trúverðugleika niðurstöðu Matís ohf. á nautaböku stefnanda og teldist því óumdeilt að umrædd nautabaka hefði ekki innihaldið nautakjöt eins og hún var sögð innihalda samkvæmt innihaldslýsingu. Hins vegar væri tekið fram í 2. mgr. 31. gr. laga nr. 93, 1995 að lögaðili skyldi ekki sæta refsingu ef um óhapp væri að ræða. Taldi dómurinn það annmarka á rannsókn málsins að ekki hefðu verið tekin fleiri sýni til þess að taka af tvímæli um þetta og að eðlilegt hefði verið að ákærvaldið hefði hlutast til um frekari rannsókn málsins með töku og rannsókn fleiri sýna þar sem ákærvaldinu bæri að sanna að ekki hefði verið um óhappatilvik að ræða. Hefði óhappatilvik þannig ekki verið útilokað og ekki verið sýnt fram á að um ásetning eða stórfellt gáleysi hefði verið að ræða. Stefnandi höfðaði síðan mál þetta með stefnu þingfestri í Héraðsdómi Reykjavíkur 30. júní 2015 eins og rakið hefur verið.

Málsástæður og lagarök stefnanda

Stefnandi gerir kröfu um viðurkenningu á bótaskyldu stefnda vegna opinberrar tilkynningar stefnda 27. febrúar 2013 sem hann telur hafa gefið til kynna að stefnandi seldi almenningi sviknar vörur. Hafi stefndi gefið þetta til kynna án þess að nokkur viðhlítandi málsmeðferð færi fram og án viðhlítandi stoðar í lögum og atvikum máls.

Stefnandi hafi rekið kjötvinnslu í Borgarnesi frá árinu 1999, upphaflega undir merkjum Gæðakokka. Frá þeim tíma hafi hann byggt upp rekstur sinn, viðskiptasambönd og viðskiptavild. Í upphafi þessa máls, í byrjun árs 2013, hafi rekstur stefnanda gengið vel, hann verið með 9 starfsmenn í vinnu og átt í góðu viðskiptasambandi við helstu verslunarkeðjur landsins og ýmis stór mötuneyti. Fyrirtækið hafði vaxið og rekstrartekjur stefnanda, sem námu 132.690.818 krónum árið 2012, höfðu vaxið árlega um 33,4% að meðaltali frá 2006 til 2012 og ekkert hafi bent til að lát yrði á jákvæðri þróun í rekstri stefnanda.

Svonefndar nautabökur hafi verið meðal framleiðsluvara stefnanda og þær notið nokkurra vinsælda og verið seldar tvær í pakka. Framleiðsla þeirra hafi verið í föstum skorðum og fylling þeirra verið útbúin á grundvelli fastrar uppskriftar, á móti 40 lítrum af vatni verið notuð 24 kílógrömm af nautahakki sem stefnandi keypti í miklu magni af Sláturfélagi Suðurlands svf. Reyndir starfsmenn hafi séð um blöndun og gættu þess að uppskriftinni væri ávallt fylgt. Stefnandi, gæðastjóri hans eða aðrir starfsmenn hafi aldrei orðið þess varir að gæðum framleiðslunnar væri áfátt.

Stefnandi kveður atlögu Heilbrigðiseftirlits Vesturlands að stefnanda hafa reynst snautlega. Fulltrúi Heilbrigðiseftirlits Vesturlands hafi mætt á starfsstöð stefnanda að morgni 27. feb. 2013, bragðað á fyllingu nautabökunnar og fengið staðfest að „kjöt hafi verið þar að finna“, svo notuð séu hans eigin orð. Frekari rannsókn hafi ekki farið fram á nautabökum úr framleiðslu stefnanda og engar forsendur hafi reynst fyrir innköllun framleiðslunnar og hún því aldrei farið fram. Stefndi hafi allt að einu ákveðið að birta opinberu tilkynninguna að morgni þessa sama dags 27. feb. 2013. Í tilkynningu stefnda hafi verið gefið til kynna að innköllun væri yfirvofandi og gefið í skyn að við framleiðsluna væri ekki notað nautakjöt eða nokkuð annað kjöt yfirleitt þrátt fyrir að rannsókn heilbrigðisfulltrúans hefði ekkert tilefni gefið til slíkra fullyrðinga.

Stefnandi vísar til þess að fjölmiðlar hafi endurbirt og fjallað um tilkynningu stefnda og forsvarsmenn stefnda komið fram í fjölmiðlum og tjáð sig um málið. Samsvarandi atlaga hafi ekki verið gerð að öðrum framleiðendum sem voru upphaflega teknir til skoðunar þótt hin upphaflega rannsókn hafi allt að einu gefið tilefni til. Fréttin hafi haft alvarleg áhrif á rekstur stefnanda og gefið

neytendum tilefni til að ætla að stefnandi seldi sviknar vörur. Hún hafi einnig gefið til kynna að vörur fyrirtækisins sættu innköllun, sem aldrei virðist þó hafa farið fram, a.m.k. hafi stefnandi aldrei fengið tilkynningu um slíkt. Eftirspurn eftir vörum stefnanda hafi hriðfallið við þetta og viðskipti stefnanda skaðast stórlega. Verslanir hafi óskað eftir því að vörur stefnanda yrðu sóttar og fjarlægðar, segja þurfti upp öllu starfsfólki og farga verðmætum varningi. Hinn 5. mars 2013 hafi Heilbrigðiseftirlit Vesturlands skilað eftirlitsskýrslu vegna heimsóknarinnar þann 27. febrúar 2013. Engin innköllun hafi farið fram og eftirlitið talið alla verkferla fullnægjandi þótt eftirlitið teldi eftirfylgni við þá ófullnægjandi í einstökum tilvikum. Afleiðingarnar hafi verið þær að vörumerki stefnanda og viðskiptavild urðu fyrir skaða sem helst megi líkja við altjón. Grundvöllur fyrir rekstri stefnanda hafi brostið og stefnandi séð sér þann kost vænstan að breyta nafni fyrirtækisins úr Gæðakokkar ehf. í Kræsingar ehf. og hafið rekstur að nýju frá grunni.

Stefnandi byggir á því að atlagan gegn honum í opinberri tilkynningu stefnda 27. febrúar 2013 hafi verið saknæm og ólögmæt. Í hana hafi verið ráðist án þess að fram færi fullnægjandi málsmeðferð og engin stoð hafi verið fyrir henni að öðru leyti. Hún hafi valdið tjóni sem hafi verið sennileg afleiðing háttseminnar og því beri að viðurkenna bótaskyldu stefnda vegna tilkynningarinnar.

Stefnandi byggir á því að sú ákvörðun stefnda að birta tilkynninguna hafi verið stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993. Þetta megi telja viðurkennt af stefnda, enda tilgreindi stefndi í bréfi 17. apríl 2013 ákvæði 30. gr. b. laga nr. 93/1995 sem grundvöll rannsóknar sinnar. Því tekur 30. gr. d. af öll tvímæli um að við meðferð málsins skyldi „fara eftir ákvæðum stjórnarsýslulaga og öðrum reglum stjórnarsýsluréttar“. Þrátt fyrir þetta hafi stefndi virt ákvæði stjórnarsýslulaga að vettugi við meðferð málsins. Þannig hafi stefndi ekki tilkynnt stefnanda að rannsókn væri hafin á vörum hans líkt og skylt var samkvæmt 14. gr. stjórnarsýslulaga. Þá hafi stefndi ekki veitt stefnanda andmælarétt samkvæmt 13. gr. stjórnarsýslulaga. Stefndi hafi t.d. ekki gefið stefnanda tækifæri til að koma á framfæri sjónarmiðum sínum um þá aðferð sem notuð var við rannsóknina eða áreiðanleika hennar. Þá hafi stefndi ekki gefið stefnanda tækifæri til að reifa sjónarmið um hvort tilefni væri til birtingarinnar eða yfirleitt hvort slíkt væri heimilt að lögum. Þá hafi þetta verklag stefnda gert rétt stefnanda að tómun orðum, að megi kynna sér gögn máls áður en því yrði lokið samkvæmt 15. gr. stjórnarsýslulaga. Þá telur stefnandi að verklag við sýnatökuna og niðurstöður rannsóknar hafi verið óáreiðanleg. Hefðu sjónarmið hans komist að í málinu hefði verið unnt að safna marktæku úrtaki vörunnar og framkvæma fullnægjandi sýnatöku. Þá byggir stefnandi á því að stefndi hafi ekki upplýst málið nægjanlega í skilningi 10. gr. stjórnarsýslulaga áður en tilkynningin var birt. Nánari rannsókn hefði

þurft að fara fram áður en unnt var að slá því föstu að innkalla þyrfti alla framleiðslu stefnanda. Einungis hafi verið rannsökuð ein baka og vafasamt að sú rannsókn hafi verið áreiðanleg og fullnægjandi. Þá hafi af þessari einu böku, og jafnvel þótt þær væru tvær, verið ómögulegt að draga víðtækar ályktanir um aðra framleiðslu stefnanda. Þetta hafi komið í ljós þegar Heilbrigðiseftirlit Vesturlands framkvæmdi rannsókn hjá stefnanda, en þá varð ljóst að engin efni voru til að innkalla framleiðsluna í heild sinni. Með því að vanrækja að framkvæma fullnægjandi rannsókn áður en tilkynningin var birt hafi stefndi brotið gegn 10. gr. stjórnsýslulaga. Stefnandi byggir þannig á því að við meðferð málsins sé ekki fullnægt áskilnaði stjórnsýslulaga. Teljist birting tilkynningarinnar 27. feb. 2013 ekki stjórnvaldsákvörðun, í skilningi stjórnsýslulaga, byggir stefnandi á að gæta hefði þurft allra sömu atriða um málsmeðferð og að framan greinir á grundvelli almennra ólögfesta reglna stjórnsýsluréttarins.

Þá byggir stefnandi á því að hvergi í lögum sé að finna stoð fyrir opinberri birtingu stefnda á tilkynningunni 27. feb. 2013. Í 6. gr. laga nr. 93/1995 sé skilgreint tæmandi gagnvart hvaða aðilum stefndi fari með eftirlit samkvæmt lögnum. Starfsemi stefnanda falli ekki þar undir. Stefnda hafi því verið óheimilt að hafa bein afskipti af málum stefnanda. Slíkt hafi átt að komi í hlut viðkomandi heilbrigðisnefndar, sbr. 22. gr. laganna. Þótt stefndi hafi „yfirumsjón“ með eftirliti heilbrigðisnefnda þá hafi stefndi ekki sjálfstæðar valdheimildir til aðgerða gagnvart eftirlitsskyldum aðilum. Þegar af þessari ástæðu hafi stefnda brostið heimild til að senda tilkynninguna 27. febrúar 2013.

Þar fyrir utan byggir stefnandi á því að stjórnvöldum sé almennt óheimilt að birta opinberar tilkynningar um málefni eftirlitsskyldra aðila nema mælt sé fyrir um slíkt í lögum. Þetta leiði af lögmatísreglu stjórnsýsluréttarins. Í 28. gr. a. laga nr. 93/1995 sé að finna sérstaka heimild fyrir opinbera eftirlitsaðila til að upplýsa almenning við nánar skilgreindar aðstæður. Reglugerð nr. 320/2012, um birtingu niðurstaðna vegna eftirlits með matvælum, byggir á þessum grundvelli. Aðrar heimildir til opinberrar birtingar upplýsinga um eftirlitsmál á sviði laganna verð ekki fundnar í lögnum. Stefnandi byggir á að efnisleg skilyrði fyrir beitingu þessara ákvæða hafi ekki verið fyrir hendi í málinu. Sönnunarbyrði um slíkt hvíli á stefnda.

Þá verði ekki horft fram hjá því, hvað sem líður lagalegri heimild til birtingar tilkynningarinnar, að efni tilkynningarinnar hafi verið rangt og, ef ekki beinlínis rangt, hafi tilkynningin a.m.k. gefið í skyn að málið væri mun alvarlegra en tilefni var til að ætla. Engin lagaheimild geti staðið til að stjórnvöld birti slíkar tilkynningar eins og atvikum máls var háttað. Í þessu sambandi vísar stefnandi til meðalhófsreglu stjórnsýsluréttarins, sbr. 12. gr. stjórnsýslulaga. Þá vísar stefnandi

til þess að hann einn var látinn sæta þessari meðferð og því braut það, fyrir sitt leyti, einnig í bága við jafnræðisreglu stjórnsluréttarins, sbr. 11. gr. stjórnslulaga.

Stefnandi tekur fram að í reglugerð nr. 503/2005 um merkingu matvæla felist engin heimild til birtingar tilkynninga á borð við þá sem deilt er um í málinu. Þar komi fram að um brot á reglugerðinni fari, sbr. 4. gr. reglugerðar nr. 964/2011, um breytingu á reglugerð nr. 503/2005, eftir ákvæðum 30. gr., 30. gr. a til 30. gr. e og 31. gr. laga nr. 93/1995. Ákvæði 28. gr. a. laga nr. 93/1995 og þar með reglugerðar nr. 320/2012 komi því ekki til álita sem heimild fyrir birtingu upplýsinga um brot gegn reglugerð nr. 503/2005.

Stefnandi byggir á að tilkynningin frá 27. feb. 2013 geti ekki fallið undir ákvæði 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012. Ákvæðið vísi til reglubundinna upplýsinga um starfsemi stjórnvalda, svo sem skýrslna, samantekta um mikilvæg málefni eða útgáfu annarra gagna. Ákvæðið virðist því ekki heimila stjórnvöldum að veita upplýsingar um einstök eftirlitsmál. Í 2. mgr. 13. gr. sé þessu til viðbótar sérstaklega tiltekið að birting gagna skuli ekki ganga gegn einkahagsmunum, sem var tilvikið hér. Upplýsingalög geti því ekki verið grundvöllur fyrir birtingu tilkynningarinnar 27. febrúar 2013.

Birting tilkynningar stefnda hafi því verið bótaskyld en hann hafi þó neitað bótaskyldu. Stefnandi sé því knúinn til að höfða mál þetta.

Um lagarök vísar stefnandi til almennra reglna skaðabótaréttar, laga nr. 93/1995, stjórnslulaga, upplýsingalaga, lögmætisreglu stjórnsluréttarins og annarra almennra og ólögfesta reglna á því réttarsviði. Kröfu um málskostnað styður stefnandi við XXI. kafla laga nr. 91/1991, um meðferð einkamála.

Málsástæður og lagarök stefnda

Stefndi vísar til þess að hann sé ríkisstofnun sem starfar samkvæmt lögum um Matvælastofnun nr. 80, 2005. Samkvæmt 2. gr. nefndra laga sé hlutverk stefnda víðtækt og annast hann um starfsemi, framkvæmd og eftirlit með fjölmörgum lögum og reglugerðum, þ. á m. lögum um matvæli nr. 93, 1995, en samkvæmt þeim lögum annist hann um starfsemi sem yfirdýralækni sé falin, sbr. a-lið 2. gr. laganna og annast eftirlit með matvælum, sbr. i-lið sömu greinar. Í kjölfar fréttu frá ýmsum löndum í Evrópu um að hrossakjöti hefði verið blandað í matvörur í stað nautakjöts hafi hann, í samræmi við lögbundið hlutverk sitt, látið fara fram rannsókn á íslenskum matvörum til að kanna hvort slík íblöndun hefði átt sér stað hér á landi. Meðal annars hafi tvær vörur framleiddar af stefnanda, ítalskar lambahakkbollur og nautabökur, verið rannsakaðar og komið í ljós að í ítölsku lambahakksbollunum frá stefnanda var ekkert nautakjöt, þrátt fyrir að í innihaldslýsingu væri tekið fram að

varan innihéldi bæði lamba- og nautakjöt. Í sýninu úr nautabökum stefnanda hafi ekkert nautakjöt fundist heldur og reyndar ekkert kjöt yfirhöfuð. Í innihaldslýsingu síðastgreindrar vöru hafi verið tekið fram að hún innihéldi 30% nautahakk. Síðastgreinda niðurstaðan hafi verið staðfest með rannsókn á annarri nautaböku frá stefnanda. Sama dag og stefndi birti niðurstöður rannsóknanna hafi Heilbrigðiseftirlit Vesturlands farið í heimsókn á starfsstöð stefnanda og farið yfir þau atriði í rannsóknnum sem ekki stóðust innihaldsmerkingar á vörum stefnanda. Fyrirsvarsmáður stefnanda hafi ekki haft neinar skýringar á því af hverju ekkert kjöt hefði verið að finna í nautabökum fyrirtækisins, en viðurkennt að mistök hefðu átt sér stað með íblöndun nautakjöts í hinar svokölluðu lambahakkbollur. Við þessa skoðun muni hafa komið í ljós að verkferlar hefðu verið til vegna ofangreindra vöruflokka þótt eitthvað hefði brugðist við notkun þeirra. Verkferlar og innra eftirlit hjá stefnanda hafi ekki verið nógu virkt og einnig skort á að vinnuferlar væru nógu skýrir, s.s. að sett væru inn viðmiðunarmörk samkvæmt innihaldslýsingum vegna hráefnis í vörur. Þá væri og ljóst að ekki hefði verið fylgst nógu vel með blöndun hráefnis í bökur ef marka mætti skýringar fyrirsvarsmanns stefnanda á skorti á kjöti í nautabökum fyrirtækisins.

Sýknukröfu sína byggir stefndi á því varðandi valdheimildir að hann starfi samkvæmt lögum um Matvælastofnun nr. 80, 2005 og hafi m.a. það hlutverk að annast um starfsemi og eftirlit með matvælum samkvæmt lögum um matvæli nr. 93, 1995, sbr. a- og i-lið 2. gr. laga nr. 80, 2005. Þannig hafi stefndi opinbert eftirlit með þeim þáttum sem kveðið sé á um í 6. gr. laga nr. 93, 1995 og yfirumsjón með opinberu eftirliti heilbrigðisnefnda með framleiðslu og dreifingu matvæla, sbr. 1. mgr. 22. gr. laga nr. 93, 1995.

Í ákvæði 18. gr. laga nr. 93, 1995 sé gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um þau atriði sem lögin ná til þar sem nánar skuli kveðið á um framleiðslu og dreifingu matvæla, efnainnihald, viðmiðunarmörk fyrir örverur, umbúðir, matvælaeftirlit og matvælarannsóknir. Á grundvelli ákvæðisins hafi m.a. verið sett reglugerð um merkingu matvæla nr. 503, 2005, sem í gildi var er rannsókn stefnda fór fram, en hún hafi nú verið felld brott. Í ákvæði 30. gr. nefndrar reglugerðar hafi verið kveðið á um að stefndi skyldi annast um rannsóknir vegna opinbers eftirlits varðandi samsetningu matvæla með tilliti til merkingar, auglýsingar og kynningar þeirra, sbr. 2. gr. reglugerðar nr. 631, 2010, um breytingu á reglugerð nr. 503, 2005.

Samkvæmt ofansögðu hafi stefnda ekki aðeins verið heimilt, heldur beinlínis skylt, að sinna rannsóknnum vegna opinbers eftirlits varðandi samsetningu matvæla með tilliti til merkingar, auglýsingar og kynningar þeirra. Á grundvelli þeirrar skyldu sinnar hafi stefndi tekið áðurgreindar matvælaafurðir stefnanda til rannsókna til að kanna samsetningu þeirra og hvort sú samsetning endurspeglæði

merkingu matvælna og auglýsinga þeirra. Það sé því rangt, sem haldið sé fram í stefnu að stefnda hafi verið óheimilt að hafa bein afskipti af málum stefnanda eða að skort hafi á valdheimildir hans til aðgerða gagnvart eftirlitsskyldum aðilum.

Stefndi hafi keypt pakkningu með tveimur nautabökum frá stefnanda auk pakkningar af svokölluðum ítölskum lambahakksbollum. Önnur nautabakan hafi verið send til rannsóknar hjá tilraunastöð Háskóla Íslands á Keldum og hjá Matís ohf. Niðurstaðan í báðum tilvikum hafi verið sú að ekkert kjöt væri að finna í nautabökunni. Þá hafi seinni nautabakan einnig verið send til rannsóknar og greiningar hjá Matís ohf. Þar sem niðurstaðan var sú sama, þ.e. ekkert kjöt fannst í nautabökunni. Hvað ítölsku lambahakksbollurnar varðaði þá hafi ekkert nautakjöt fundist í þeim þrátt fyrir að þær ættu að innhalda bæði lamba- og nautakjöt samkvæmt innihaldslýsingu. Niðurstöðum rannsókna stefnda hafi stefnandi í engu reynt að hnekkja og í dómi Héraðsdóms Vesturlands í máli nr. S-134/2013 hafi komið fram að ekkert hefði verið fært fram sem drægi úr trúverðugleika niðurstöðu rannsóknaraðila sýnanna og því óumdeilt að umrædd nautabaka hafi ekki innihaldið nautakjöt. Því sé fullsannað og óumdeilt að þær nautabökur stefnanda, sem stefndi tók til rannsóknar, innihéldu ekkert kjöt. Sömuleiðis sé óumdeilt að lambahakksbollur stefnanda innihéldu ekkert nautakjöt, enda viðurkennt af hans hálfu.

Ljóst sé að framleiðsla á nautabökum sem innihalda ekkert nautakjöt, þrátt fyrir að eiga að innihalda 30% nautahakk samkvæmt innihaldslýsingu og heiti þeirra gefi til kynna að um sé að ræða afurð úr nautakjöti, brjóti m.a. gegn 1. mgr. 11. gr. og 2. mgr. 18. gr. a. laga nr. 93, 1995 og 5., 8. og 14. gr. reglugerðar nr. 503, 2005. Það sama eigi við um lambahakksbollur sem innihaldi ekkert nautakjöt þrátt fyrir að fram komi í innihaldslýsingu þeirra að svo sé. Stefndi bendir á að þó stefnandi hafi verið sýknaður af ákæru um brot gegn ofangreindum lagaákvæðum í máli nr. S-134/2013 þá hafi sýkna byggst á því að ekki hefði verið sýnt fram á ásetning eða stórfellt gáleysi af hans hálfu og að ósannað væri að ekki hefði verið um óhappatilvik að ræða, sbr. 31. gr. laga nr. 93, 1995.

Stefndi hafnar því alfarið að engin lagaheimild hafi staðið til birtingar niðurstaðna margumræddrar rannsóknar og bendir á að samkvæmt 2. og 3. mgr. 28. gr. a í lögum nr. 93, 1995 sé ráðherra veitt heimild til að setja reglugerð um opinbera birtingu niðurstaðna vegna eftirlits sem fram fari samkvæmt 1. mgr. greinarinnar og vegna almenns matvælaeftirlits eða upplýsinga sem falla undir 18. gr. a í lögum nr. 93, 1995. Á grundvelli þessara ákvæða hefur verið sett reglugerð um birtingu niðurstaðna vegna eftirlits með matvælum nr. 320, 2012.

Samkvæmt 1. gr. reglugerðar nr. 320, 2012 sé markmið hennar að stuðla að gagnsæi með því að birta með opinberum hætti niðurstöður úr eftirliti með

framleiðslu og dreifingu matvæla og þannig leitast við að vernda hagsmuni neytenda og gefa neytendum kost á upplýstu vali með tilliti til matvællanna sem þeir neyta. Í ákvæði 1. mgr. 3. gr. reglugerðarinnar sé eftirlitsaðila þannig veitt heimild til að birta niðurstöður úr tilteknu eftirliti með framleiðslu og dreifingu matvælafyrirtækja á matvælum, bæði þegar niðurstöður eftirlits leiða í ljós að framleiðsla, dreifing og markaðssetning matvæla er ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 93, 1995 eða reglugerða settra á grundvelli þeirra og þegar niðurstöður úr efna- og örverugreiningum leiða í ljós að matvæli eru ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 93, 1995 eða reglugerða settra á grundvelli þeirra. Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. reglugerðar nr. 320, 2012 skal birting fara fram á heimasíðu hlutaðeigandi eftirlitsaðila og samkvæmt 3. mgr. sömu greinar sé stefnda heimilt að taka saman upplýsingar sem birtar eru samkvæmt 2. og 3. gr. reglugerðarinnar og birta á heimasíðu sinni.

Samkvæmt ofansögðu sé ljóst að stefndi hafi haft fullar heimildir að lögum og var raunar skylt, í ljósi atvika málsins, að birta niðurstöður rannsóknarinnar á heimasíðu sinni. Málsástæðum stefnanda um hið gagnstæða er því mótmælt sem röngum. Fullt efni hafi verið til birtingar niðurstöðnanna þar sem þær leiddu í ljós að vörur stefnanda voru ekki í samræmi við innihaldslýsingu og merkingar og fóru þ.a.l. gegn áðurgreindum ákvæðum laga nr. 93, 1995 og reglugerðar nr. 503, 2005. Þá sé jafnframt haft í huga að stefnda sé skylt sem yfirumsjónaraðila með lögum nr. 93, 1995, að leitast við að vernda hagsmuni neytenda og gefa neytendum kost á upplýstu vali með tilliti til matvællanna sem þeir neyta, en leitast skuli við að fyrirbyggja framleiðslu og markaðssetningu svikinna matvæla, sviksamlegar eða villandi starfsvenjur og aðrar starfsvenjur sem geti villt um fyrir neytendum, sbr. 1. mgr. 18. gr. a í lögum nr. 93, 1995. Birting stefnda á niðurstöðum rannsóknarinnar eigi einnig stoð í 1. mgr. 13. gr. upplýsingalaga nr. 140, 2012 þar sem fram kemur að stjórnvöld skuli veita almenningi upplýsingar um starfsemi sína með reglubundnum hætti, svo sem með rafrænni útgáfu skýrslna, samantektum um mikilvæg verkefni eða útgáfu annarra gagna. Stefnda hafi því einnig verið heimilt að birta niðurstöður rannsóknar sinnar á grundvelli ákvæða laga nr. 140, 2012.

Þá mótmælir stefndi því sérstaklega að efni tilkynningar stefnda hafi verið rangt eða villandi að öðru leyti. Hún hafi, þvert á móti, verið fullu í samræmi við niðurstöður rannsóknarinnar og ekkert annað gefið til kynna en af henni beinlínis leiddi, þ.e. að ekkert kjöt hefði fundist í nautaböku stefnanda og ekkert nautakjöt í lambahakksbollum hans. Stefndi geti enga ábyrgð borið á því þótt þær niðurstöður hafi ekki verið í samræmi við væntingar stefnanda.

Stefndi vísar til þess að rannsóknir hans hafi verið byggðar á lögbundnu hlutverki hans og heimildum og skyldu til opinbers eftirlits samkvæmt lögum nr.

80, 2005 og lögum nr. 93, 1995 og reglugerðum settum samkvæmt þeim. Slíkt opinbert og almennt eftirlit feli ekki í sér stjórnvaldsákvörðun í skilningi 2. mgr. 1. gr. stjórnsýslulaga nr. 37, 1993. Stefnða hafi því ekki verið skylt að tilkynna stefnanda að rannsókn væri hafin eða gefa honum kost á að koma sjónarmiðum sínum á framfæri við rannsóknina, sbr. 13. og 14. gr. laga nr. 37, 1993. Slík tilkynning hefði gengið gegn markmiðum og tilgangi rannsóknarinnar. Þá liggi fyrir að birting niðurstaðna rannsóknarinnar var hluti af þessu opinbera eftirliti og byggði á skýrum lagaheimildum stefnda til slíkrar birtingar. Rannsóknin hefði verið tilgangslaus ef ekki hefði átt að birta niðurstöður hennar og er þá haft í huga áður nefnt hlutverk stefnda sem eftirlitsaðila með lögum nr. 93, 1995 og tilgang og markmið nefndra laga, þ.m.t. um neytendavernd. Birting niðurstaðna rannsóknarinnar hafi því ekki heldur falið í sér stjórnvaldsákvörðun í skilningi laga nr. 37, 1993. Sú staðreynd sjáist e.t.v. best á áskilnaði 30. gr. d í lögum nr. 93, 1995 um að við meðferð mála samkvæmt 30. gr., 30. gr. a, 30. gr. b og 30. gr. c í lögnum skuli fara eftir ákvæðum stjórnsýslulaga og öðrum reglum stjórnsýsluréttarins. Í nefndum ákvæðum sé enda ekki kveðið á um almennt opinbert eftirlit, heldur viðurhlutamikil og íþyngjandi úrræði gegn tilteknum aðilum, s.s. um stöðvun framleiðslu, haldlagningu matvæla, förgun matvæla, áminningar, dagsektir og stöðvun starfsemi. Ákvörðun um beitingu slíkra úrræða sé að sjálfsögðu viðurhlutameiri og ólík því almenna og opinbera eftirliti sem fólst í margumræddri rannsókn stefnda. Það skýri áskilnað 30. gr. d í lögum nr. 93, 1995 um að farið sé að ákvæðum stjórnsýslulaga í slíkum tilvikum.

Með vísan til ofanritaðs er því mótmælt sem haldið sé fram í stefnu að opinbert eftirlit stefnda hafi falið í sér stjórnvaldsákvörðun og eigi það bæði við um rannsókn stefnda og birtingu niðurstaðna hennar. Stefnði bendir jafnframt á að jafnvel þótt talið yrði að rannsókn hans á vörum stefnanda eða eftirfarandi birting niðurstaðna þeirrar rannsóknar hafi falið í sér stjórnvaldsákvörðun í skilningi stjórnsýslulaga nr. 37, 1993, þá hafi meðferð málsins í engu farið í bága við ákvæði þeirra. Stefnði bendir í því sambandi á að samkvæmt 14. gr. laga nr. 37, 1993 sé því aðeins skylt að tilkynna aðila að mál hans sé til meðferðar, eigi hann rétt á að tjá sig um efni þess samkvæmt 13. gr. laganna. Almennt sé viðurkennt að skýra verði síðastgreint ákvæði, þar sem fram kemur að aðili máls skuli eiga þess kost að tjá sig um efni þess áður en stjórnvald tekur ákvörðun í því, til samræmis við reglur laga nr. 37, 1993, um aðgang aðila að gögnum máls. Í ákvæði 17. gr. laga nr. 37, 1993 komi fram að þegar sérstaklega standi á sé stjórnvaldi heimilt að takmarka aðgang aðila máls að gögnum ef hagsmunir hans af því að notfæra sér vitneskju úr þeim þykja eiga að víkja fyrir mun ríkari almanna- eða einkahagsmunum. Standi almannahagsmunir þannig gegn því að aðila máls sé veittur aðgangur að gögnum,

leiði sömuleiðis af því að ekki sé skylt að veita honum andmælarétt.

Stefndi bendir í því sambandi á að tilgangur hins opinbera eftirlits, sem mælt er fyrir um í lögum nr. 93, 1995, og reglugerðum settum samkvæmt þeim, sé augljóslega sá að standa vörð um hagsmuni neytenda og þar með almennings. Þá liggja fyrir að tilgangur slíks eftirlits yrði enginn ef þeim sem eftirlitinu sæta yrði tilkynnt um fyrirhugaðar rannsóknir og birtingu niðurstaðna þeirra. Með vísan til þess hafi stefnda verið óskylt að veita stefnanda aðgang að niðurstöðum rannsóknarinnar, sbr. 17. gr. laga nr. 37, 1993 og þ.a.l. einnig óskylt að veita honum andmælarétt um þær, sbr. 13. gr. sömu laga, enda augljóslega óþarft að teknu tilliti til eðlis málsins, sbr. síðastgreint ákvæði.

Hvað varðar rannsókn málsins þá liggja fyrir að önnur nautabaka stefnanda var send til rannsóknar hjá tveimur aðilum þar sem niðurstaðan var í báðum tilvikum sú sama. Ekkert kjöt var að finna í bökunni. Sú niðurstaða hafi og verið staðfest með rannsókn á hinni nautabökunni sem fram fór að beiðni stefnanda. Í samræmi við það sé því alfarið hafnað og mótmælt af hálfu stefnda að fullnægjandi rannsókn í skilningi 10. gr. laga nr. 37, 1993 hafi ekki farið fram. Stefnandi beri alla sönnunarbyrði fyrir því að frekari rannsóknir hefðu leitt aðra niðurstöðu í ljós, sem og fyrir þeim staðhæfingum að verklag við sýnatökuna og rannsókn þeirra hafi verið ábótavant. Þá sönnunarbyrði hafi stefnandi í engu axlað.

Stefndi hafnar því sömuleiðis að meðferð málsins hafi farið í bága við meðalhöfsreglu 12. gr. laga nr. 37, 1993 eða jafnræðisreglu 11. gr. sömu laga. Stefnandi hafi gætt fyllsta meðalhöfs við tilkynningu sína eins og skýrlega verður ráðið af efni hennar og atvikum öllum. Þá birti stefndi einnig niðurstöður þeirra rannsókna sem hann hafði látið fara fram á vörum frá öðrum framleiðendum en stefnanda, m.a. um að merkingum hefði verið áfátt. Var fyllsta jafnræðis því gætt. Það hafi hins vegar aðeins verið í tilviki stefnanda þar sem áskilið kjötinnihald fannst ekki í vörunum þrátt fyrir upplýsingar um annað í innihaldslýsingu og merkingum. Gat því, eðli máls samkvæmt, ekki verið um það að ræða að slíkar niðurstöður yrðu birtar varðandi aðra aðila en stefnanda. Með vísan til þessa sé því alfarið hafnað af hálfu stefnda að meðferð málsins hafi verið í andstöðu við ákvæði stjórnsýslulaga eða ólögfestar meginreglur stjórnsýsluréttarins. Málið hafi verið fullrannsakað og niðurstaðan verið skýr. Nautabökur stefnanda voru hvorki í samræmi við innihaldslýsingu né merkingu á umbúðum og þar með í andstöðu við ákvæði laga nr. 93, 1995 og reglugerðar nr. 503, 2005. Stefnandi beri alla sönnunarbyrði fyrir því að niðurstaðan hefði orðið önnur hefði hann fengið að tjá sig um niðurstöður rannsóknarinnar áður en birting þeirra fór fram.

Með vísan til alls þess sem að ofan er rakið er því alfarið hafnað og mótmælt af hálfu stefnda að hann hafi sýnt af sér nokkra saknæma háttsemi

gagnvart stefnanda. Aðgerðir stefnda hafi að öllu leyti verið í samræmi við lög og reglur, sem og þær kröfur sem gera mátti til stefnda sem stjórnvalds

Þar sem stefndi sýndi hvorki af sér saknæma né ólögmeða háttsemi, útiloki það þá þegar bótaskyldu hans í nokkurri mynd. Þegar af þeirri ástæðu verði að sýkna stefnda af viðurkenningarkröfu stefnanda.

Hvað varðar meint tjón stefnanda þá sé það vanreifað og með öllu ósannað. Engin gögn liggja fyrir um ætlað tjón stefnanda, sem auk þess sé með öllu órökstutt. Það að meint tjón stefnanda sé ósannað leiði þá þegar til þess að sýkna verður stefnda af viðurkenningarkröfu hans.

Stefndi bendir á að jafnvel þótt svo ólíklega færi að talið yrði að hann hafi sýnt af sér saknæma háttsemi og að sannað teldist að stefnandi hafi orðið fyrir tjóni, þá sé með öllu ósannað að nokkur orsakatengsl séu þar á milli. Stefndi bendir á í því sambandi að stefnandi framleiddi nautabökur og lambahakksbollur sem ekki voru í samræmi við innihaldslýsingar og merkingar og þar með í andstöðu við lög og reglugerðir. Hafi stefnandi orðið fyrir tjóni sé það alfarið að rekja til athafna hans sjálfs. Stefndi hafi aðeins upplýst neytendur um staðreyndir málsins eins og lögbundið hlutverk hans stendur til. Leiði það eitt og sér til þess að sýkna verður stefnda af viðurkenningarkröfu stefnanda.

Máli sínu til stuðnings vísar stefndi til ákvæða laga um matvælastofnun nr. 80, 2005, einkum 1. og 2. gr. laganna. Þá vísar stefndi til ákvæða laga um matvæli nr. 93, 1995, einkum 1., 2., 3., 4., 6., 11., 18., 19., 22., 28., 30. og 31. gr. laganna. Stefnda vísar jafnframt til reglugerðar um merkingu matvæla nr. 503, 2005, einkum 1., 2., 4., 5., 8., 14. 30. og 31. gr. reglugerðarinnar. Stefndi vísar einnig til ákvæða reglugerðar nr. 631, 2010, um breytingu á reglugerð nr. 503, 2005, einkum 2. gr. reglugerðarinnar. Þá vísar stefndi til reglugerðar um birtingu niðurstaðna vegna eftirlits með matvælum nr. 320, 2012, einkum 1., 2. og 3. gr. reglugerðarinnar. Stefndi vísar enn fremur til ákvæða stjórnsýslulaga nr. 37, 1993, einkum 1., 10., 11., 12., 13., 14., 15., 16. og 17. gr. laganna. Stefnda vísar aukinheldur til upplýsingalaga nr. 140, 2012, einkum 10. og 13. gr. laganna. Hann vísar jafnframt til almennra meginreglna íslensks skaðabótaréttar, sem og til ákvæða skaðabótalaga nr. 50, 1993. Þá vísar stefndi til laga um meðferð einkamála nr. 91, 1991, einkum 25. og 80. gr. laganna. Krafa stefnda um málskostnað styðst við XXI. kafla síðastnefndra laga. Um virðisaukaskatt af málflytningsþóknun vísast til laga um virðisaukaskatt nr. 50, 1988.

IV.

Niðurstaða

Stefnandi byggir aðallega á því að um valdþurrð sé að ræða hjá stefnda og hvergi í lögum sé stoð fyrir opinberri birtingu stefnda á umræddri tilkynningu þann 27. febrúar 2013. Þá hafi umrædd tilkynning verið röng þar sem í henni hafi komið fram að Heilbrigðiseftirlit Vesturlands hefði þegar farið fram á innköllun á nautabökum frá stefnanda og frekari aðgerðir vegna málsins yrðu teknar í framhaldinu, en þetta hafi ekki verið raunin. Þá hafi málsmeðferð ekki verið í samræmi við ákvæði stjórnáskilgáttanna eða aðrar reglur stjórnáskilgáttanna.

Stefndi byggir á því að aðgerðir hans hafi verið á grundvelli 2. gr. laga um Matvælastofnun nr. 80/2005 og eftirlitsskylda sín samkvæmt lögum nr. 93/1995, um matvæli, og reglugerðum byggðum á þeim, sbr. a-lið 2. gr. og i-lið sömu greinar laganna.

Í 6. gr. laga nr. 80/2005 segir að Matvælastofnun annist opinbert eftirlit með frumframleiðslu, sbr. a-lið og eftirlit með kjötvinnslum og kjötpökkunarstöðvum, að undanskildum kjötvinnslum sem starfræktar séu í smásöluverslunum. Í 22. gr. laganna segir síðan að Heilbrigðisnefnd hafi, undir yfirumsjón Matvælastofnunar, opinbert eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla. Matvælastofnun hafi þó opinbert eftirlit með matvælum sem falli undir ákvæði 6. gr. Þá segir þar að Matvælastofnun skrái nauðsynlegar upplýsingar um framleiðslu og dreifingu matvæla og skuli hafa aðgang að sýnatökum heilbrigðisnefnda sveitarfélaganna. Í 2. mgr. 6. gr. segir síðan að ef Matvælastofnun og Heilbrigðisnefnd hafa eftirlitsskyldu með sama matvælafyrirtæki úrskurði ráðherra hvor aðilinn skuli fara með opinbert eftirlit og veita leyfi skv. 20. gr. Í 7. mgr. greinarinnar segir síðan að Matvælastofnun skuli hafa yfirumsjón með matvælaeftirliti og skuli sjá um að vöktun og rannsóknir þessa eftirlits séu framkvæmdar.

Í reglugerð um birtingu niðurstaðna vegna eftirlits með matvælum nr. 320/2012 segir í 2. gr. að eftirlitsaðila, skv. 22. gr. laga nr. 93/1995 um matvæli, sé heimilt að birta niðurstöður úr almennu eftirliti með framleiðslu og dreifingu matvæla hjá matvælafyrirtækjum. Heimilt sé að birta slíkar niðurstöður í skýrslu og/eða á heimasíðu hlutaðeigandi eftirlitsaðila. Þá sé eftirlitsaðila heimilt að flokka niðurstöður eftirlitsins eftir fyrirtækjum, vörum og/eða vöruflokkum. Í a-lið 3. gr. segir síðan að eftirlitsaðila sé sömuleiðis heimilt að birta niðurstöður úr tilteknu eftirliti með framleiðslu og dreifingu matvælafyrirtækja þegar niðurstöður eftirlits leiða í ljós að framleiðsla, dreifing og markaðssetning matvæla er ekki í samræmi við ákvæði laga nr. 93/1995, um matvæli, eða reglugerða settra á grundvelli þeirra.

Þá segir í 2. mgr. 3. gr. að sé talin ástæða til birtingar á niðurstöðum skuli birting fara fram á heimasíðu hlutaðeigandi eftirlitsaðila. Í 3. mgr. segir síðan að Matvælastofnun sé heimilt að taka saman upplýsingar sem birtar eru skv. 2. og 3. gr. á heimasíðu stofnunarinnar.

Stefndi vísar til þess varðandi valdheimildir sínar að í 18. gr. laga nr. 93/1995 sé gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerð um þau atriði sem löggin ná til, þar sem nánar skuli kveðið á um framleiðslu og dreifingu matvæla, efnainnihald, viðmiðunarmörk fyrir örverur, umbúðir, matvælaeftirlit og matvælarannsóknir. Á grundvelli ákvæðisins hafi m.a. verið sett reglugerð um merkingu matvæla nr. 503/2005, sem nú hafi verið felld brott en hafi verið í gildi er rannsókn stefnda fór fram. Í 30. gr. nefndrar reglugerðar hafi verið kveðið á um að stefndi skyldi annast um rannsóknir vegna opinbers eftirlits varðandi samsetningu matvæla með tilliti til merkingar, auglýsingar og kynningar þeirra, sbr. 2. reglugerðar nr. 631, 2010, um breytingu á reglugerð nr. 503/2005. Í þessu sambandi verður jafnframt að líta til þess að tilvitnun stefnda er í 2. mgr. nefndrar 30. gr. reglugerðarinnar, en í 1. mgr. 30. gr. segir að Heilbrigðisnefndir sveitarfélaga undir yfirumsjón Umhverfisstofnunar, nú Matvælastofnun, sbr. 2. gr. reglugerðar 631/2010, fari með eftirlit með því að ákvæðum þessarar reglugerðar sé fylgt.

Þá verður ekki fallist á að tilkynningin frá 27. febrúar 2013 geti fallið undir ákvæði 13. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012, en ákvæðið vísar til reglubundinna upplýsinga um starfsemi stjórnvalda, svo sem skýrslna, samantekta um mikilvæg málefni eða útgáfu annarra gagna. Í 2. mgr. 13. gr. segir auk þess að birting gagna skuli ekki ganga gegn einkahagsmunum.

Þó að stefndi hafi yfirumsjón með eftirliti Heilbrigðisnefndar, sbr. 22. gr. laga nr. 93/1995, þá hefur hann ekki sjálfstæðar valdheimildir gagnvart eftirlitsskyldum aðilum. Með vísan til þess sem rakið hefur verið verður að líta svo á að eftirlitsaðili í merkingu 22. gr. laga nr. 93/1995 í því tilviki sem hér um ræðir sé Heilbrigðisnefnd Vesturlands en ekki stefndi í máli þessu. Stefndi geti því ekki gengið inn í verksvið Heilbrigðisnefndarinnar sem með lögum er falið valdið. Stefnda brast því vald til að taka ákvarðanir sem voru á verksviði Heilbrigðisnefndarinnar og ákvarðanataka stefnda því ólögsmæt. Heilbrigðisnefndin kom hins vegar ekki að málinu fyrr en sama dag og umrædd frétt var birt á heimasíðu stefnda þann 27. febrúar 2013. Eftirlitsskýrsla Heilbrigðisnefndar liggur fyrir í málinu og þar kemur fram að verkferlar séu til vegna framleiðslu á nautabökum og ítölskum lambahakksbollum þó að eitthvað hafi brugðist við notkun þeirra. Þá segir að ljóst sé að ekki sé nógu vel fylgst með blöndun hráefna í bökur ef marka má skýringar framkvæmdastjóra á skorti á kjöti í nautabökum frá fyrirtækinu. Ekkert kemur fram um að frekari rannsókn eða sýnatoka hafi verið gerð á þessum framleiðsluvörum stefnanda.

Í fyrrnefndum dómi Héraðsdóms Vesturlands í málinu nr. 134/2013 frá 20. febrúar 2015 er niðurstaðan sú að óumdeilt sé að umrædd nautabaka hafi ekki innihaldið nautakjöt eins og hún var sögð innihalda samkvæmt innihaldslýsingu.

Stefnandi var hins vegar sýknaður þar sem ekki hafði verið sýnt fram á að útilokað væri að um óhappatilvik hefði verið að ræða og ekki sýnt fram á að um ásetning eða stórfellt gáleysi væri að ræða.

Ekki verður fallist á með stefnanda að gera hafi átt honum viðvart áður en sýni voru tekin af framleiðsluvörum hans, en telja verður að ætlast hefði mátt til að frekari rannsókn en á þessum eina pakka af nautabökum hefði farið fram áður en farið væri í birtingu umræddrar fréttar sem fyrirsjáanlegt var að hefði alvarlegar afleiðingar. Í því sambandi vísast til að fyrir liggur fyrir að starfsmaður heilbrigðiseftirlits fór á starfsstöð stefnanda sama dag og fréttin birtist. Þá var fréttin röng að því leyti að fullyrt var að Heilbrigðiseftirlit Vesturlands hefði „þegar farið fram á innköllun á Nautabökum frá Gæðakokkum og verða frekari aðgerðir vegna málsins teknar í framhaldinu“. Ekkert liggur fyrir í málinu um að slík innköllun hafi farið fram. Þetta gaf til kynna að um mun alvarlegra mál væri að ræða en tilefni var til og var til þess fallið að hafa alvarlegri áhrif á rekstur stefnanda. Verður því talið að hér hafi ekki verið gætt meðalhófs, en litið hefur verið svo á að stjórnvald sem gerir athugasemdir við háttsemi borgaranna verði almennt að gæta að meginreglum stjórnsýsluréttar um málsmeðferð, skráðum sem óskráðum, við undirbúning og framkvæmd slíkra aðgerða. Þá kom fram í skýrslu fyrirsvarsmanns stefnanda, Þorláks M. N. Hansen, við aðalmeðferð að hann hefði fyrst haft spurnir af niðurstöðum rannsóknar á nautabökunum þegar blaðamaður hafi haft samband við sig eftir að tilkynning stefnda hafði birst. Telja verður að eðlilegt hefði verið að stefnanda hefði verið kynnt niðurstaða rannsókna áður en þær voru birtar opinberlega og hann ætti þess kost að koma að athugasemdum sínum.

Í málinu liggja fyrir gögn um að í framhaldi af birtingu umræddrar tilkynningar 27. febrúar 2013 hafi mikið verið fjallað um málið í fjölmiðlum og tilkynntu ýmsir aðilar sem átt höfðu í miklum viðskiptum við stefnanda í framhaldinu að þeir hefðu tekið vörur hans úr sölu og ýmist óskuðu eftir því að vörurnar yrðu sóttar til sín eða þá að þeim yrði skilað til stefnanda. Í tölvupóstum þessara aðila er vísað til þess sem fram kom í fyrrgreindri tilkynningu stefnda og að þeir vildu ekki eiga frekari viðskipti við stefnda vegna vörusvika. Þó að ekki verði fram hjá því litið að stefnandi bar ábyrgð á því að umræddar nautabökur innihéldu ekki nautakjöt í samræmi við innihaldslýsingu verður ekki talinn leika vafi á því að umrædd tilkynning stefnda hafi með beinum hætti haft alvarlegar afleiðingar fyrir stefnanda. Í skýrslu fyrirsvarsmanns stefnanda við aðalmeðferð kom fram að stefnandi hafi í framhaldi af aðgerðum stefnda orðið að segja upp nánast öllu starfsfólki, en hjá stefnanda hafi starfað níu starfsmenn fastráðnir, velta stefnanda hafi hrunið og ekki verið um annað að ræða en að skipta um nafn og byrja að nýju

frá grunni. Stefnandi hefur því lögvarða hagsmuni af því að fá viðurkennda bótaskyldu stefnda og uppfyllt eru skilyrði fyrir skaðabótaskyldu.

Samkvæmt því sem rakið hefur verið er fallist á kröfu stefnanda um að viðurkennd verði skaðabótaskylda stefnda vegna tjóns sem stefnandi varð fyrir vegna tilkynningar sem birt var af stefnda á heimasíðu hans 27. febrúar 2013.

Að fenginni þessari niðurstöðu ber að dæma stefnda til að greiða stefnanda málskostnað sem telst hæfilega ákveðinn eins og greinir í dómsorði.

Þórður Clausen Þórðarson héraðsdómari kveður upp dóminn.

Dómsorð:

Viðurkennd er skaðbótaskylda stefnda, Matvælastofnunar, vegna tjóns sem stefnandi, Kræsingar ehf., varð fyrir vegna tilkynningar sem birt var af stefnda á heimasíðu hans 27. febrúar 2013 um framleiðslu stefnanda.

Stefndi greiði stefnanda 900.000 krónur í málskostnað.

Þórður Clausen Þórðarson