

Árið 2008, 21. febrúar er í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu að Skúlagötu 4,
í kærumáli nr. LAN07100234

Áburðarverksmiðjan
gegn

Matvælastofnun (áður Landbúnaðarstofnun)

kveðinn upp svohljóðandi:

ÚRSKURÐUR

Með bréfi dags. 24. október 2007 kærði Áburðarverksmiðjan hf. til landbúnaðarráðherra ákvörðun Landbúnaðarstofnunar dags. 19. október 2007, þess efnis að upplýsingar um niðurstöður efnagreininga á tilbúnum áburði frá árinu 2007, yrðu birtar á heimasíðu stofnunarinnar. Um kærueheimild vísaði kærandi til 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga. Kærandi krafðist þess að ákvörðun um birtingu upplýsinganna yrði felld úr gildi. Kærandi krafðist einnig frestunar á réttaráhrifum hinnar kærðu ákvörðunar sbr. 2. mgr. 29. gr. sömu laga, þannig að upplýsingarnar yrðu ekki birtar á meðan kæran væri til meðferðar.

Þær breytingar hafa orðið á aðild þessa stjórnsýslumáls að þann 1. janúar 2008 tók ný stofnun að nafni Matvælastofnun við starfsemi Landbúnaðarstofnunar. Á sama tíma rann landbúnarráðuneytið inn í nýtt sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti. Nægjanlegt er af þessu tilefni að vísa til laga nr. 167, 21. desember 2007 um tilfærslu verkefna innan Stjórnarráðs Íslands.

Kærða var kynnt kæran og gefinn kostur á að tjá sig um efni hennar og koma að frekari rökstuðningi fyrir birtingu upplýsinganna með bréfi ráðuneytisins dags. 30. október 2007. Með bréfi dags. 10. desember 2007 barst umsögn kærða hvar farið var fram á að ráðuneytið heimilaði birtingu upplýsinganna. Til vara óskaði kærði eftir því að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort heimilt væri að birta niðurstöður úr áburðareftirliti hjá öðrum áburðarinnflytjendum en kærða ef samþykki þeirra yrði aflað fyrir birtingunni. Kæranda var gefinn kostur á að tjá sig um umsögn kærða og barst umsögn kæranda ráðuneytinu með bréfi dags. 10. janúar 2008. Ekki þótti tilefni til að kynna kærða athugasemdir kæranda í því bréfi.

Með 1. mgr. 26. gr. stjórnsýslulaga er heimilað að kæra stjórnvaldsákvæðanir til úrskurðar á æðra stjórnsýslustigi í stigskiptri stjórnsýslu. Það er stjórnvaldsákvörðun þegar stjórnvald kveður einhliða á um rétt og/eða skyldu tiltekins aðila í ákveðnu máli í skjóli stjórnsýsluvalds. Kærandi hefur að mati ráðuneytisins fært rök fyrir því að hann eigi beinna og lögvarinna einstaklegra hagsmuna að gæta af úrlausn kæruefnisins. Með hliðsjón af meginreglu stjórnsýsluréttarins um rétt borgaranna til endurskoðunar á stjórnvaldsúrskurði fyrir æðra stjórnvaldi verður því að álíta kærueheimild fyrir hendi í máli þessu.

I.

Kærði annast eftirlit með innflutningi áburðar með heimild í lögum nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru nr. 22/1994. Kærandi er meðal þeirra aðila sem stunda innflutning á tilbúnum áburði til dreifingar og sölu og lýtur sem slíkur eftirliti kærða.

Samkvæmt framlögðum gögnum hefur kærði haft allnokkur afskipti af innflutningi kæranda á áburði á síðustu tveimur árum með heimild í lögum um eftirlit með áburði og reglugerð nr. 398/1995 um áburð og jarðvegsbætandi efni, með síðari breytingum.

Með hliðsjón af því hvernig mál þetta er vaxið má álíta óþarft að rekja samskipti kærða og kæranda við framkvæmd eftirlitsins og þær efnislegu athugasemdir sem kærandi hefur gert við framkvæmd sýnatöku og greiningu sýna og kærði hefur að miklu leyti hafnað.

Áform kærða um að birta áðugreindar rannsóknarniðurstöður ásamt skýringum við þær á heimasíðu sinni voru fyrst tilkynnt innflytjendum áburðar, þ.m.t. kæranda, með bréfum dags. 2. mars 2007. Í umsögn kærða dags. 10. desember 2007 segir að engar skriflegar athugasemdir hafi á þeim tíma borist vegna þeirrar ákvörðunar. Áform um birtingu upplýsinganna voru ennfremur áréttuð í bréfi kærða til kæranda dags. 25. júní 2007. Með bréfi dags. 3. júlí 2007 virðist kærandi fyrst hafa mótmælt áformum um birtinguna.

Með bréfum dags. 16. ágúst 2007 var innflytjendum áburðar, þ.m.t. kæranda, tilkynnt um að „á næstunni” yrðu upplýsingar um niðurstöður áburðareftirlits ársins 2007 birtar á heimasíðu kærða. Samhliða var óskað eftir athugasemdum frá kæranda, ef einhverjar væru. Í bréfinu kemur fram að slíkar athugasemdir yrðu birtar ásamt svörum kærða við þeim athugasemdum. Kæranda var veittur frestur til 31. ágúst 2007 til að setja fram athugasemdir sínar.

Með bréfi dags. 30. ágúst 2007 mótmælti kærandi fyrirhugaðri birtingu upplýsinganna.

Með bréfi dags. 18. september 2007 svaraði kærði erindi kæranda í bréfinu dags. 30. ágúst og veitti honum frest til 26. september 2007 til að veita umbeðnar athugasemdir við upplýsingarnar. Í bréfi kæranda dags. 20. september sagði að ítarlegar athugasemdir yrðu sendar þá á næstu dögum.

Með rafbréfi kærða frá 19. október 2007 var kæranda veittur lokafrestur til að gera athugasemdir við framsetningu upplýsinganna eins og áformað var að þær kæmu fyrir á vefsíðu kærða. Kærandi óskaði eftir framlengingu frestsins í rafbréfi til kærða frá 22. október 2007 en því var hafnað í rafbréfi kærða frá 22. október 2007.

Með bréfi dags. 24. október 2007 bar kærandi ákvörðun um birtingu niðurstaðna úr áburðareftirliti kærða undir úrskurð ráðuneytisins, sem fyrr segir. Með bréfi til kæranda dags. 30. október 2007 féllst ráðuneytið á að taka kærana til meðferðar. Með bréfi til kærða dags. 30. október 2007 lagði ráðuneytið fyrir kærða að standa ekki að birtingunni meðan ráðuneytið væri með kærana til meðferðar.

Ráðuneytið álítur málsmeðferð kærða við undirbúning að töku ákvörðunar um birtingu upplýsinganna fullnægja þeim skyldum hans við málsmeðferð sem leiða af stjórnsýslulögum nr. 37/1993.

II.

Kærandi byggir á þeirri málsástæðu í stjórnsýslukæru sinni dags. 24. október 2007 að ákvörðun um birtingu upplýsinganna feli í sér brot á lögmatísreglu stjórnsýsluréttar. Í þessu skyni rekur kærandi lagaheimildir kærða skv. lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru og ályktar að

þar sem kærði hafi ekki sérstaka lagaheimild til að birta opinberlega upplýsingar um efnainnihald áburðartegunda einstakra fyrirtækja á vefsíðu sinni sé honum það ekki heimilt. Kærandi álitur að ákvörðun um birtinguna sé ógildanleg af þessari ástæðu.

Kærandi segir ennfremur að fullyrðingar kærða þess efnis að birting rannsóknarniðurstæðna sé mikilvæg eða nauðsynleg vegna hagsmuna neytenda leysi stjórnvald ekki undan lögmætisreglunni. Kærandi segir að það sé hlutverk Alþingis að ákveða með hliðsjón af þeim hagsmunum sem í húfi séu hverju sinni, hvaða úrræði skuli standa stjórnvöldum til boða.

Í umsögn kærða dags. 10. desember 2007 er tilgangur laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru rakinn. Í umsögninni segir að í lögnum sé áhersla lögð á neytendavernd og að næringarefni áburðar sé í samræmi við auglýsingar og upplýsingar sem áburðarinnflytjendur gefa upp við sölu og afhendingu. Kærði álitur að það sé almennt viðurkennt að stjórnvöld geti beitt stjórnsluvaldi sínu með lögbundin markmið fyrir augum.

Kærði álitur að ef samþykki liggi fyrir hjá hlutaðeigandi innflytjanda sé heimilt að birta opinberlega upplýsingar úr áburðareftirliti hjá honum þrátt fyrir mótmæli þriðja aðila.

Kærði álitur að eins og áburðareftirliti sé háttáð hér á landi sé mjög erfitt að stöðva dreifingu og sölu á áburði eftir að hann kemur til landsins, nema því aðeins með því að tefja dreifingu á honum til kaupenda. Þetta ráðist af því að áburður sé geymdur í stuttan tíma á hafnarbakka og að öllu jöfnu sé búið að dreifa honum til kaupenda áður en kærði fær niðurstöður úr efnagreiningu sína. Af þessum ástæðum hefur kærði ekki talið hægt að tryggja þau markmið sem stefnt er að í lögum nr. 22/1994, með þeirri aðferð einni að stöðva dreifingu og sölu á áburði.

Kærði álitur að kaupendur áburðar eigi rétt á því skv. lögum um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru að fá áburð sem sé í samræmi við uppgefna yfirlýsingar áburðarinnflytjanda og jafnframt eigi þeir sama rétt til að vera upplýstir um hvort áburður sem er á markaði sé í samræmi við upplýsingar sem áburðarinnflytjendur veita.

Kærði vísar til þess að kaupendum áburðar sé heimilt að óska eftir sérstakri athugun kærða vegna gruns um að áburður sé ófullnægjandi. Einnig leiði upplýsingalög nr. 50/1996 til þess að kaupendur áburðar geti óskað eftir aðgangi að gögnum sem varða eftirlit með innflutningi á áburði. Í slíku tilviki yrði að skoða hvort vægi þyngra, hagsmunir kaupenda áburðar af því að efnainnihald áburðar sé í samræmi við innihaldslýsingar eða hagsmunir áburðarinnflytjenda af því að halda slíkum upplýsingum leyndum. Álitur kærandi að hagsmunir kaupenda vegi þyngra.

Kærði álitur að birting upplýsinga úr opinberu áburðareftirliti séu „eðlilegir starfshættir“ og skilvirkasta leiðin til að koma upplýsingum um hvort efnainnihald áburðar sé í samræmi við vörulýsingar á framfæri við kaupendur áburðar. Birtingin tryggi þannig að markmið laganna nái fram að ganga.

Kærði segir að samandregnar upplýsingar úr áburðareftirliti hafi verið birtar í ársskýrslu Aðfangaeftirlitsins um árábil án mótmæla. Loks segir hann að hvorki sé sanngjarnt né eðlilegt að niðurstöðum úr áburðareftirliti sé haldið leyndum.

Í bréfi kæranda til ráðuneytisins dags 10. janúar 2008 er ítrekuð sú afstaða hans að verklag kærða við sýnatöku úr tilbúnum áburði sé ófullnægjandi og að lagaheimild skorti fyrir birtingu upplýsinganna. Kærandi er þeirrar skoðunar að „yfirgnæfandi líkur“ séu til að niðurstöður rannsókna á sýnum úr áburði hans gefi ranga og villandi mynd af raunverulegu efnainnihaldi einstakra áburðartegunda enda séu sýnin tekin með röngu og ónákvæmu verklagi. Af þeim sökum geti hagsmunir neytenda ekki kallað á birtingu upplýsinganna.

Kærandi telur að samþykki einstakra innflytjenda áburðar geti ekki heimilað kærða að birta upplýsingar um niðurstöður efnagreininga á áburði þeirra og vísar kærandi sérstaklega til þess að hann hafi andmælt opinberri birtingu upplýsinganna. Kærandi telur slíka málsmeðferð til þess fallna að ala á ástæðulausri tortryggni neytenda í sinn garð en hann hafi það eitt til sakar unnið að efast um og gagnrýna verklag kærða við sýnatöku.

Báðir málsaðilar vísa til þess að Plöntueftirlit Danmerkur birtir upplýsingar um efnainnihald áburðar á heimasíðu sinni, www.plantedir.dk. Kærandi segir í kæru sinni dags. 24. október 2007 að þetta fyrirkomulag byggji á samkomulagi stofnunarinnar við hagsmunaaðila en ekkert slíkt samkomulag hafi tekist hér á landi. Kærða sé vitanlega ekki heimilt að byggja íþyngjandi ákvarðanir sínar á hinna dönsku fyrirmynd án skýrrar lagaheimildar í íslenskum rétti.

Kærði segir í umsögn sinni dags. 10. desember 2007 að haustið 2006 hafi hann fundað með fulltrúum þeirra fyrirtækja sem flytja inn áburð, hverjum fyrir sig. Þar hafi verið fjallað um niðurstöður úr áburðareftirliti ársins 2006 og kynnt hugmynd um að birta niðurstöður úr áburðareftirliti ársins 2007 á vefsíðu kærða. Hafi vel verið tekið í þá hugmynd af fyrirtækjunum. Einnig hafi áburðarnotendur eða samtök þeirra ítrekað ályktað um og óskað eftir því við kærða að niðurstöður úr áburðareftirliti yrðu birtar.

III.

Um eftirlit með efnainnihaldi áburðar gilda lög nr. 22/1994 um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru. Samkvæmt 4. gr. laganna ber kærða að halda skrá um þá sem framleiða eða flytja inn áburð. Í 6. gr. laganna er kærða falið að fylgjast með því að vörur sem skráðar hafa verið hérlendis skv. fyrirmælum 5. gr. laganna, s.s. tilbúinn áburður, séu í samræmi við gildandi vörulýsingar. Á sama stað er kaupanda áburðar tryggður réttur til að óska eftir því að fram fari sérstök athugun á vegum kærða vegna gruns um að vara sé ófullnægjandi. Með 2. mgr. 6. gr. laganna eru kærða faldar tilteknaðar þvingunarráðstafanir, þ.e. til að stöðva dreifingu og sölu áburðar komi í ljós að hann uppfylli ekki vörulýsingu.

Í 7. gr. laga um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru er sjávarútvegs- og landbúnaðarráðherra veitt heimild til að setja með reglugerð nánari ákvæði um sýnatöku og önnur atriði er varða framkvæmd kærða, svo og ákvæði um merkingar vöru og pökkun hennar og ákvæði um hámark óæskilegra efna eða bann við notkun þeirra. Í reglugerð um áburð og jarðvegsbætandi efni, með áorðnum breytingum, eru m.a. settar fram kröfur um skráningu, vörugæði, merkingu, vottun og vörulýsingu á áburði. Í 4. gr. reglugerðarinnar er lagt bann við að flytja inn eða versla með vörur sem ekki uppfylla þær gæðakröfur sem reglugerðin kveður á um, eða geta reynst hættuleg mönnum, dýrum eða plöntum.

Af löggjöf um eftirlit með áburði má álykta að eftirlitinu sé ætlað að tryggja notendum áburðar réttar og nauðsynlegar upplýsingar um gæði og efnainnihald áburðar sem markaðssettur er hér á

landi. Einnig má leiða af löggjöfinni að eftirliti með áburði sé ætlað að standa vörð um náttúru landsins og heilbrigði dýra og plantna.

Lög um eftirlit með fóðri, áburði og sáðvöru heimila einungis öflun upplýsinga í þágu þess markmiðs sem að er stefnt með öflun upplýsinganna. Það markmið virðist einkum vera að unnt sé að leggja mat á hvort skilyrði séu til að beita áðurgreindum þvingunarúrræðum laganna. Um leið er önnur og víðtækari hagnýting upplýsinganna óheimil nema þá til hennar sé heimild í öðrum lögum, en ekki verður séð að sú sé raunin í þessu máli. Það leysir stjórnvöld ekki undan nauðsyn lagaheimildar til ráðstafana á vettvangi stjórnsýslu, að um þarfar og nauðsynlegar ráðstafanir sé að ræða. Það er hlutverk löggjafans að ákveða hvaða heimildir skuli standa stjórnvöldum til boða. Ekki verður séð að jafnvel þótt almenningur kynni að eiga rétt til aðgangs að upplýsingum úr áburðareftirliti með vísun til 3. gr. upplýsingalaga að það heimili kærða sérstaka vinnslu og opinbera birtingu þeirra.

Í umsögn kærða dags. 10. desember 2007 óskaði hann eftir því til vara að ráðuneytið tæki afstöðu til þess hvort heimilt væri að birta niðurstöður úr áburðareftirliti ársins 2007 hjá þeim innflytjendum sem heimild hefðu gefið til birtingar upplýsinganna. Eins og áður greinir hefur kærandi mótmælt þessu sjónarmiði. Álíta verður að kærða sé ekki heimilt að birta nefndar upplýsingar opinberlega þrátt fyrir að samkomulag tækist um birtinguna við þá aðila sem sæta eftirlitinu með hliðsjón af þeirri meginreglu að heimildum stjórnvalda við opinbert eftirlit verður alla jafna ekki breytt með samningum við einkaaðila.

ÚRSKURÐARORÐ

Ákvörðun kærða dags. 19. október 2007 um að birta niðurstöður efnagreininga á tilbúnum áburði frá árinu 2007 á heimasíðu sinni er felld úr gildi.