

Frumvarp til laga

um breyting á lögum nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum (heimildir ÁTVR til að hafna áfengi).

(Lagt fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014.)

1. gr.

11. gr. laganna orðast svo:

Jafnræðis skal gætt við val á vöru og ákvörðun um sölu og dreifingu áfengis.

ÁTVR er heimilt að hafna áfengi ef varan sjálf, umbúðir hennar eða markaðssetning:

- höfðar sérstaklega til barna eða ungmenna yngri en 20 ára, m.a. hvað varðar texta, myndmál eða form,
- sýnir börn eða ungmenni yngri en 20 ára,
- gefur til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu,
- gefur til kynna að áfengi hafi lækningaæiginleika,
- felur í sér happdrætti, tilboð eða kaupauka,
- hvetur til óhóflęgrar neyslu áfengis,
- tengist aðstæðum þar sem neysla áfengis skapar slysaþættu eða er refsiverð,
- skírskotar eða hvetur til refsiverðrar háttseml,
- skírskotar eða hvetur til neyslu ólöglegra ávana- og fíkniefna.

ÁTVR er heimilt að hafna áfengi ef umbúðir þess líkjast í helstu meginatriðum öðrum vörum sem boðnar eru til sölu eða auglýstar á almennum markaði hér á landi, svo sem með notkun sama forms, umbúðaefnis, vörumerkis, myndmáls, texta, litavals eða leturgerðar.

ÁTVR er heimilt að hafna áfengi sem inniheldur koffein og önnur örvandi efni.

Ráðherra setur nánari reglur um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi. Reglurnar skulu miða að því að tryggja vöruúrval m.a. með hliðsjón af eftirspurn kaupenda, jafnframt því að tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að koma vörum í sölu í áfengisverslunum.

2. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Í júní 2013 skipaði fjármála- og efnahagsráðherra starfshóp sem fékk það verkefni að endurskoða 11. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak og reglugerð nr. 755/2011 um vöruval og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja. Í starfshópnum áttu sæti fulltrúar ráðuneytisins og Áfengis og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR).

Tílefni þess að ráðist var í endurskoðunina var ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins frá 11. desember 2012 þar sem fram kom að 4. og 5. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011 og d-liður 1. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 755/2011 fælu í sér reglur sem hefði borið að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA.

Starfshópnun var falið að vinna drög að lagafrumvarpi og drög að breytingum á reglugerð með hliðsjón af áliti dómsins. Við endurskoðun réttarheimildanna var starfshópnun falið að hafa til hliðsjónar þá reynslu sem almennt hefur skapast við framkvæmd þeirra og leggja mat á hvort ástæða sé til frekari breytinga en ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins gefur beinlínis tílefni til.

Starfshópurinn skilaði drögum að lagafrumvarpi til ráðherra 11. september 2013. Í framhaldinu voru frumvarpsdrögin send Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) til skoðunar. ESA gerði eina athugasemd við frumvarpsdrögin sem brugðist hefur verið við en að öðru leyti er frumvarpið í samræmi við tillögur starfshópsins.

Verði frumvarpið að lögum verða hinar nýju reglur formlega tilkynntar til ESA skv. 19. gr. tilskipunar 2000/13/EB.

II. Tílefni og nauðsyn lagasetningar.

11. desember 2012 gaf EFTA-dómstóllinn ráðgefandi álit í málinu E-2/12, HOB-vín ehf. gegn ÁTVR. Megininntak álitsins var að innlend lög og stjórnvaldsfyrirmæli, sem fela í sér ósamræmdar reglur í skilningi tilskipunar 2000/13/EB frá 20. mars 2000 um samræmingu laga aðildarríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla, sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 107/2001 frá 28. september 2001, bæri að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA og hinna aðildarríkjanna ættu þær að öðlast gildi. Form tilkynningarinnar og ferli skyldi vera í samræmi við 19. gr. tilskipunarinnar og hin ósamræmdu innlendu ákvæði réttlætast af þeim ástæðum sem greindar eru í 18. gr. hennar, t.d. því að tryggja almannaeilbrigði.

Það var álit dómstólsins að reglur, efnislega sambærilegar 4. og 5. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, og hliðstæð ákvæði reglugerðar nr. 755/2011, um vöruval og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja, sem sett er með stoð í 11. gr. laganna um verslun með áfengi og tóbak, væru ósamræmd innlend ákvæði í skilningi tilskipunarinnar og hefði því borið að tilkynna eftir því ferli sem boðað er í 19. gr. hennar áður en þær öðluðust gildi til þess að þær samræmdust skuldbindingum íslenska ríkisins eftir EES-samningnum.

Samkvæmt 4. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011 er ÁTVR heimilt að hafna vörum sem innihalda gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar eða gefa til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu, særa blygðunarkennd eða brjóta á annan hátt í bága við almennt velsæmi, m.a. með skírskotun til ofbeldis, trúar, ólöglegra fíkniefna, stjórnmalaskoðana, mismununar og refsiverðrar háttsemi. Þá var það nýmæli tekið upp í 5. mgr. 11. gr. laganna að ÁTVR sé heimilt að hafna vöru sem er keimlík annari vöru á almennum markaði. Það er álit EFTA-dómstólsins, sem Eftirlitsstofnun EFTA hefur tekið undir, að þessi lagaákvæði og hliðstæð reglugerðarákvæði hefði þurft að tilkynna til stofnunarinnar og færa fyrir þeim fullnægjandi rök áður en þau tóku gildi. Þá verði ákvæðin að grundvallast á því að tryggja almannaeilbrigði. Þó skal tekið fram að dómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu að ákvæði þess efnis að hafna megi áfengum vörum á þeim grundvelli að útlit eða merkingar á umbúðum þeirra gefi til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu samræmdist EES-rétti.

Nokkur reynsla er nú komin á beitingu fyrrgreindra réttarheimilda. Framkvæmdin hefur að mestu gengið snurðulaust fyrir sig þótt einstaka ákvarðanir, þar sem vörum hefur verið hafnað vegna áletrana eða útlits umbúða þeirra, hafi verið kærðar til ráðuneytisins eða orðið tilefni kvörtunar til umboðsmanns Alþingis.

Í kjölfar ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins hefur Eftirlitsstofnun EFTA krafist íslensk stjórnvöld upplýsinga um það hvernig þau hyggjast bregðast við niðurstöðu dómsins. Málið var einnig tekið upp á svokölluðum pakkafundi sem Eftirlitsstofnun EFTA hélt í júní 2013 í Reykjavík.

III. Meginefni frumvarpsins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á 11. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak. Um tilefni breytinganna er ítarlega fjallað í II. kafla og er vísað til hans varðandi aðdraganda málsins og lagalegan grundvöll breytinganna.

Aðalbreytingin snýr að afmörkun á því hvenær ÁTVR er heimilt að hafna áfengi. Með frumvarpinu er lagt til að ákvæði 11. gr. laganna verði byggt upp með öðrum hætti en nú er til að auka skýrleika þess og auðvelda framkvæmd. Þannig er lagt til að talið verði upp í níu staflaðum við hvaða aðstæður ÁTVR er heimilt að hafna áfengi vegna vörunnar sjálftrar, umbúða hennar eða markaðssetningar.

Allar heimildir ÁTVR til höfnunar áfengis samkvæmt frumvarpinu byggjast á sjónarmiðum um almannaheilbrigði og það hefur í för með sér að eftirfarandi heimildir falla brott:

- matskennd viðmið sem nú eru í 4. mgr. um að heimilt sé að hafna vörum sem „*innihalda gildishlaðnar eða ómálefnalegar upplýsingar*“ eru felld brott,
- felld eru brott matskennd viðmið um að heimilt sé að hafna vörum sem „*særa blygð-unarkennd eða brjóta á annan hátt í bága við almennt velsæmi*“,
- felld er brott heimild ÁTVR til að hafna vörum sem hafa skírskotun til trúar, stjórnmála-skoðana eða mismununar.

Einnig er lagt til að skýrt verði betur í lögum við hvaða aðstæður ÁTVR er heimilt að hafna áfengi sem telst of líkt annarri vöru.

Í frumvarpinu er loks lagt til að felld verði brott ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak en samkvæmt því ákvæði skal ÁTVR leitast við að innkaup séu í samræmi við alþjóðasáttmála. Ákvæðið er talið óþarft.

IV. Gildandi réttur og samanburður við norræna löggjöf.

Ný heildarlög um verslun með áfengi og tóbak tóku gildi árið 2011, en þau leystu af hólmi lög um sama efni nr. 63/1969. Markmið núgildandi laga er m.a. að skilgreina umgjörð um smásölu áfengis sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð, að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengisneyslu ásamt því að vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og takmarka framboð á óæskilegum vörum, sbr. 2. gr. laganna.

Í athugasemdum við frumvarp til núgildandi laga er fjallað um áfengisstefnu stjórnvalda, sem grundvallast á og hefur að markmiði að tryggja almannaheilbrigði. Á meðal þeirra aðgerða sem mælt er fyrir um í því skyni að ná markmiðum áfengisstefnunnar er bann við sölu á óæskilegum vörum, vörum sem markaðssettar eru fyrir ungt fólk eða fallnar til þess að blekkja neytendur.

Kveðið er á um vöruval áfengis í 11. gr. laganna, sem var nýmæli þegar lögin tóku gildi. Í samræmi við áfengisstefnu stjórnvalda veitir ákvæðið ÁTVR heimild til þess að hafna um-

sóknum um sölu áfengis af ástæðum sem m.a. tengjast útliti vörunnar og skilaboðum eða tilvísunum á umbúðum hennar. Með ákvæðinu var ráðherra auk þess veitt heimild til að setja reglugerð með nánari reglum um vöruval og innkaup ÁTVR á áfengi. Á grundvelli reglugerðarheimildarinnar var sett reglugerð nr. 755/2011, um vöruval og sölu áfengis og skilmála í viðskiptum við birgja, en 22. gr. hennar fjallar nánar um þær kröfur sem gerðar eru til áfengisumbúða og áletrana og talist gætu ósamræmd innlend ákvæði í skilningi tilskipunar 2000/13/EB.

Í rétti þeirra norrænu nágrannalanda, sem búa við kerfi hliðstætt íslensku ríkiseinkasölunni, þ.e. Svíþjóðar, Finnlands og Noregs, eru einnig gerðar ríkar kröfur til áfengisumbúða og merkinga þeirra til verndar almannaheilbrigði. Nálgunin er þó misjöfn eftir löndum sem helgast fyrst og fremst af því að löggjöf þeirra um áfengisauglýsingar er ólík.

Á Íslandi eru áfengisauglýsingar bannaðar, en mælt er fyrir um bannið í 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Samkvæmt ákvæðinu eru hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum bannaðar. Enn fremur er bannað að sýna neyslu eða hvers konar aðra meðferð áfengis í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu. Með auglýsingu, í skilningi ákvæðisins, er átt við hvers konar tilkynningar til almennings vegna markaðssetningar þar sem sýndar eru í máli eða myndum áfengistegundir eða atriði tengd áfengisneyslu, svo sem áfengisvöruheiti eða auðkenni, eftirlíkingar af áfengisvarningi, spjöld eða annar svipaður búnaður, útstillingar, dreifing prentaðs máls og vörusýnishorna og þess háttar. Bannið tekur með sama hætti til auglýsinga sem eingöngu fela í sér firmanafn og/eða firmamerki áfengisframleiðanda. Þó er framleiðanda sem auk áfengis framleiðir aðrar drykkjarvörur heimilt að nota firmanafn eða merki í tengslum við auglýsingu þeirra drykkja, enda megi augljóst vera að um óáfenga drykki sé að ræða í skilningi laganna og ekki vísað til hinnar áfengu framleiðslu. Undanþágur frá auglýsingabanninu eru tæmandi taldar í ákvæðinu, en samkvæmt því eru undanþegnar banni auglýsingar á erlendum tungumálum í erlendum prentritum sem flutt eru til landsins, nema megintilgangur ritsins eða innflutningsins sé að auglýsa áfengi, auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimilaðar, auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningatækjum áfengisframleiðanda, vöruumbúðum, bréfsafni eða öðru sem beinlínis tengist starfsemi hans.

Í norsku áfengislögunum er bann við áfengisauglýsingum fortakslaust. Bannið nær einnig til auglýsingar annarra vara undir sama merki eða auðkenni og áfengi. Áfengi eða vörur með sama merki eða auðkenni mega heldur ekki koma fyrir í auglýsingum fyrir aðrar vörur eða þjónustu.

Að íslenskum og norskum rétti taka réttarheimildir um auglýsingabann ekki til umbúða áfengis og girða ekki fyrir að umbúðirnar séu notaðar til markaðssetningar á innihaldi þeirra. Norska áfengiseinkasalan getur hins vegar hafnað vöru á grundvelli vöruvalsreglna fyrirtækisins ef fyrir því eru veigamikil áfengispólítísk rök, svo sem almannaheilbrigði. Auk þess stýrir norska einkasalan vöruvalinu með virkum hætti því vörur eru almennt teknar til sölu á grundvelli útboðs.

Í Svíþjóð og Finnlandi er heimilt að auglýsa áfengi, en heimildin er háð margvíslegum takmörkunum. Í þessum löndum ná þær réttarheimildir, sem um markaðssetningu og auglýsingu áfengis gilda, til áfengisumbúða sem taldar eru hluti markaðssetningar í skilningi áfengislaganna. Umbúðir áfengis þurfa því í grófum dráttum að uppfylla sömu skilyrði og texti og myndmál áfengisauglýsinga. Að auki stýra sænsku og finnsku ríkiseinkasölnurnar vöruúrvali sínu á virkan hátt með útboðum.

Sænska ríkiseinkasalan gengur úr skugga um að allar vörur, sem þar eru teknar til sölu, uppfylli skilyrði löggjafar landsins um áfengisauklýsingar, en sú grundvallarkrafa er gerð að gæta skuli sérstaks hófs við markaðssetningu vörunnar. Óheimilt er að beita ágengum auglýsingum og viðskiptaháttum eða hvetja til neyslu áfengis og markaðssetning má ekki beinast sérstaklega að eða sýna börn eða fólk yngra en 25 ára.

Samkvæmt finnsku áfengislögnum er markaðssetning áfengis bönnuð ef henni er beint gagnvart ungmennum eða einstaklingum undir áfengiskaupaaldri eða sýnir fólk á þessum aldri. Markaðssetning er einnig bönnuð ef hún tengir áfengisneyslu akstri ökutækja, ef áhersla er lögð á áfengisþrósentu sem jákvæða eiginleika áfengis, ef óhóflegri áfengisneyslu er lýst á jákvæðan hátt eða hóf- eða meðalneyslu lýst á neikvæðan hátt. Áfengislögin banna einnig markaðssetningu áfengis ef hún gefur til kynna að neysla áfengis auki líkamlega, félagslega eða kynferðislega getu, áfengi hafi lækniþræðilega eiginleika, lækningamátt eða endurnæri, hafi róandi áhrif á fólk eða neysla þess sé til þess fallin að leysa deilur. Þá er markaðssetning áfengis bönnuð ef hún er andstæð góðum viðskiptaháttum, notaðar eru óviðeigandi markaðsaðferðir eða ef hún inniheldur að öðru leyti rangar eða villandi upplýsingar um áfengi, notkun þess, áhrif eða aðra eiginleika.

V. Almennt um skaðsemi áfengis.

a) Samantekt Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO).

Samkvæmt tölum sem Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO), tók saman árið 2011 um áhrif áfengis á heilsu, má rekja 2,5 milljónir dauðsfalla til misnotkunar áfengis árlega.¹ Til að setja þessa tölu í samhengi þá er hún hærri en tala dauðsfalla sem rekja má til eyðni og berkla til samans. Alkóhól situr í þriðja sæti yfir orsakir dauðsfalla fyrir aldur fram og heilsuþrestra í heiminum í dag og í öðru sæti ef einungis er litið til Evrópu. Áfengi veldur mörgum alvarlegum samfélagsvandamálum svo sem ofbeldi, illri meðferð á börnum og fjarveru frá vinnustað. Misnotkun áfengis er sérstaklega alvarlegt vandamál meðal karlmanna. Hún er stærsti áhættuþátturinn vegna dauðsfalla karlmanna á aldrinum 15–59 ára og 6,2% allra dauðsfalla karlmanna má rekja til misnotkunar áfengis samanborið við 1,1% hjá kvenmönnum.

Börn og unglingar eru sérlega viðkvæm fyrir áhrifum áfengis. Í eldri skýrslu WHO, um áhrif áfengis á heilsu frá árinu 2008, var þróun áfengisneyslu ungmenna undir áfengisaldri á árunum 2003–2008 könnuð. Í 71% landanna jókst neysla þessa hóps og í einungis 4% landanna minnkaði neyslan. Sama könnun sýndi aukna neyslu áfengis meðal ungmenna á aldrinum 18–25 í 80% landanna en neyslan minnkaði í 11% landanna.² Samkvæmt nýjustu tölum WHO, í áðurnefndri skýrslu frá 2011, deyja um 320.000 árlega í aldurshópnum 15–29 ára vegna fylgikvilla áfengis og gerir það 9% af öllum dauðsföllum aldurshópsins.

b) Stefnumörkun Evrópuskrifstofu WHO fyrir árin 2012–2020.

Evrópuskrifstofa WHO hefur sett sér aðgerðaáætlun sem ætlað er að takmarka skaðleg áhrif áfengisneyslu.³ Aðgerðaáætluninni er ætlað að vera leiðbeinandi fyrir árin 2012–2020. Aðaláherslur í áætluninni eru að vernda ungmenni og börn gegn skaðsemi áfengis, draga úr slysum tengdum áfengisnotkun og að upplýsa, kenna og vekja athygli á skaðlegum áhrifum áfengis og hvernig neyta skuli áfengis í hóflegu magni.

¹ www.who.int/mediacentre/factsheets/fs349/en/index.html

² www.who.int/substance_abuse/publications/global_alcohol_report/msbgsruprofiles.pdf

³ www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/178163/E96726.pdf

Markaðssetning áfengis hefur mikil áhrif á neyslu og viðhorf almennings. Í mörgum tilvikum beinist hún sér í lagi að ungmennum. Áfengisauklýsingar fela gjarnan í sér þá hugmynd að áfengi sé eftirsóknarvert og að jákvætt sé að neyta áfengis. Auglýsingarnar eru oft gamansamar og miða að því að höfða til ungmenna. Til að stemma stigu við þessu hafa aðilar á borð við Evrópuskrifstofu WHO lagt til aðgerðir eins og að banna spaug eða glamúr í áfengisauklýsingum og jafnvel lagt til algjört auglýsingabann. Þessar tillögur koma fram í aðgerðaáætlun fyrir árin 2012–2020.

WHO hefur ítrekað mikilvægi þess að hvert ríki marki sér stefnu og skili reglulega skýrslum um áfengistengd vandamál og þróun þeirra. Þó að flest ríki hafi markað skýra stefnu um ölvunarakstur þá finnur WHO að því að mörg ríki hafa ekki sett neinar hömlur á markaðssetningu áfengis. Þá bendir stofnunin á að í mörgum löndum séu skattar of lágt hlutfall af smásöluverði áfengis og að skattar standi í stað eða hafi lækkað á undanförunum árum. Almennt telur WHO að stefnumörkun stjórnvalda í áfengismálum endurspegli ekki alvarleika vandamála sem ríkin standa frammi fyrir hvort sem þau eru af heilsufarslegum eða samfélagslegum toga.

Í aðgerðaáætlun WHO fyrir árin 2012–2020 koma fram þau markmið sem hafa skal að leiðarljósi. Þau eru m.a. að vekja athygli á stærð áfengisvandamála, auka þekkingu á áhrifavöldum sjúkdóma sem rekja má til áfengisnotkunar og bæta eftirlit og miðla upplýsingum og þekkingu milli ríkja og WHO. Meðal þeirra aðgerða sem WHO leggur til svo að markmiðum verði náð eru aðgerðir gegn ölvunarakstri, endurskoðun aðgengis að áfengi, markaðssetning og verðþróun áfengis, vakning og átak á vinnustöðum og aðgerðir í heilbrigðisgeiranum. Hvert ríki þarf að hafa í huga eðli vandans meðal sinna borgara og ákveða til hvaða aðgerða skuli gripið til að ná sem bestum árangri.

c) Stefna ESB.

Í stefnuáætlun ESB, sem miðar að því að styðja við aðildarríkin varðandi áætlanir um að draga úr áfengisneyslu og skaðsemi áfengis, er lögð áhersla á sömu atriði og koma fram í aðgerðaáætlun Evrópuskrifstofu WHO. Það er því sammerkt með stefnuáætlun ESB og aðgerðaáætlun WHO að aðaláhersluatriðin eru vernd ungmenna og barna, baráttan gegn ölvunarakstri, aðgerðir á vinnustöðum, menntun og fræðsla.⁴

VI. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Eins og fram kemur í II. kafla var megininntak ráðgefandi álits EFTA-dómstólsins í máli E-2/12, HOB-vín ehf. gegn ÁTVR frá 11. desember 2012 að innlend lög og stjórnvaldsfyrirmæli, sem fela í sér ósamræmdar reglur í skilningi tilskipunar 2000/13/EB frá 20. mars 2000 um samræmingu laga aðildarríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla, sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 107/2001 frá 28. september 2001, bæri að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA og hinna aðildarríkjanna ættu þær að öðlast gildi.

Í áliti dómsins kemur einnig fram að form tilkynningarinnar og ferli skuli vera í samræmi við 19. gr. tilskipunarinnar og hin ósamræmdu innlendu ákvæði ætti að réttlæta með þeim ástæðum sem greindar eru í 18. gr. hennar, t.d. með því að þau tryggðu almannaheilbrigði.

Með hliðsjón af þessari tilkynningarskyldu er talið nauðsynlegt að tilkynna þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu til Eftirlitsstofnunar EFTA og fá staðfestingu stofnunarinnar á því að breytingarnar séu samræmanlegar áður en þær öðlast lagagildi á Íslandi.

⁴ eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0625en01.pdf

Frumvarpið er ekki talið hafa að geyma ákvæði sem ekki samræmast stjórnarskrá, EES-samningnum eða öðrum alþjóðlegum skuldbindingum.

VII. Samráð.

Eins og fram kemur í II. kafla tók Eftirlitsstofnun EFTA mál HOB-vín ehf. upp á fundi sínum með íslenskum stjórnvöldum í júní 2013. Á fundinum kom fram af hálfu fjármála- og efnahagsráðuneytisins að stefnt væri að endurskoðun á ákvæðum 11. gr. laga nr. 86/2011 og 22. gr. reglugerðar nr. 755/2011. Í framhaldi af fundinum óskaði stofnunin eftir því að fá nánari upplýsingar um áformaðar breytingar og drög að laga- og reglugerðarbreytingum. Í september 2013 voru Eftirlitsstofnuninni send drög að frumvarpstextanum. Stofnunin gerði eina athugasemd við drögin sem brugðist var við.

Þá átti ÁTVR fulltrúa í starfshópnum sem ráðherra skipaði til að endurskoða lög um verslun með áfengi og tóbak og reglugerð nr. 755/2011. Að öðru leyti hefur ekki farið fram sérstakt samráð eða kynning á efni frumvarpsins.

VIII. Mat á áhrifum.

Með frumvarpinu er öðrum þræði stefnt að því að einfalda og skýra þau ákvæði í lögum um verslun með áfengi og tóbak sem takmarka vöruúrval ÁTVR. Núgildandi ákvæði eru að hluta til matskennd og hafa komið upp tilvik sem valdið hafa nokkrum vandkvæðum í framkvæmd. Verði frumvarpið að lögum má ætla að framkvæmd laganna verði einfaldari og gagnsærri en nú er.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að upphafsmálgrein 11. gr. hafi að geyma almenna jafnræðisreglu sem gildir við val ÁTVR á vöru og ákvörðun um sölu og dreifingu áfengis. Með ákvæðinu er m.a. leitast við að tryggja jafna meðferð innlendra aðila og annarra aðila á EES-svæðinu. Almennri jafnræðisreglu var bætt við 2. gr. eldri laga, um verslun með áfengi og tóbak, nr. 63/1969, með 2. gr. laga nr. 24/2004. Slíka reglu er hins vegar ekki að finna í núgildandi lögum.

Í 2. mgr. 1. gr. er lagt til að ÁTVR verði heimilt að hafna áfengi ef varan sjálf, umbúðirnar eða markaðssetning hennar falla undir þau atriði sem talin eru upp í níu stafliðum í ákvæðinu. Ákvæðið hefur ekki að geyma tæmandi talningu þeirra atriða sem heimila ÁTVR höfnun áfengis vegna útlits vöru en óheimilt er að byggja höfnun á öðrum sjónarmiðum en þeim sem rakin eru í ákvæðum 2. og 3. mgr. Samkvæmt 20. gr. áfengislaga eru hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum bannaðar. Ákvæði 11. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak er þannig ekki ætlað að ná til auglýsinga en það tekur hins vegar til allra þeirra þátta sem snúa að framsetningu og markaðssetningu vörunnar, þ.m.t. hvers kyns umbúða og kynningarefnis.

Hér á eftir verður hver og einn stafliður ákvæðisins skýrður sérstaklega.

- a. Ef vara höfðar sérstaklega til barna eða ungmenna yngri en 20 ára, m.a. hvað varðar texta, myndmál eða form, er heimilt að hafna henni. Í dæmaskyni má nefna að hafna má áfengi sem skreytt er með myndefni sem framleitt er með það í huga að höfða til barna eða ungmenna yngri en 20 ára. Þá er einnig heimilt að hafna vörum sem að formi til höfða til barna, t.d. ef um áfenga íspinna er að ræða eða aðrar áfengar vörur sem hafa sama útlit eða lögun og óáfengar vörur sem almennt eru markaðssettar fyrst og fremst með börn og ungmenni í huga.

- b. Ef vara eða efni sem notað er til kynningar á henni hefur í sér fólgið myndefni þar sem börn eða ungmenni yngri en 20 ára koma fyrir er höfnun heimil.
- c. Ef vara eða markaðssetning á henni gefur á einhvern hátt til kynna að áfengisneysla auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu er heimilt að hafna henni. Við túlkun ákvæðisins skal horft til a-liðar 3. mgr. 4. gr. reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (EB) nr. 1924/2006 frá 20. desember 2006 um næringar- og heilsufullyrðingar er varða matvæli, en í því ákvæði er skilyrðislaust bann lagt við því að drykkjarvörur, sem innihalda meira en 1,2% af alkóhóli miðað við rúmmál, séu tengdar heilsufullyrðingum.
- d. Ef vara eða markaðssetning hennar gefur til kynna að neysla vörunnar hafi einhvers konar lækningaeiginleika er heimilt að hafna henni. Við túlkun þessa ákvæðis verður að horfa til 14. tölul. inngangskafila tilskipunar 2000/13/EB frá 20. mars 2000 og 2. gr. hennar, sem heimilar ekki að matvælum séu eignuð áhrif eða eiginleikar sem þau hafa ekki. Þá samræmist slíkt ekki heldur áður nefndu ákvæði a-liðar 3. mgr. 4. gr. reglugerðar (EB) nr. 1924/2006, sbr. umfjöllun um c-lið.
- e. Vörur og markaðssetning mega ekki fela í sér hvatningu til aukinna kaupa og neyslu áfengis með hvers kyns happdrætti, tilboðum eða kaupaukum.
- f. Vörur og markaðssetning mega ekki hvetja til óhóflegrar neyslu áfengis. Með þessu er t.d. átt við markaðssetningu eða umbúðir áfengis sem gera óhóflega neyslu þess eftirsóknarverða eða lýsa henni á jákvæðan hátt. Einnig er átt við markaðssetningu eða umbúðir þar sem hárrí áfengisprósentu er lýst sem jákvæðum eiginleika vörunnar.
- g. Ef vörur eða markaðssetning eru sett í samhengi við aðstæður þar sem neysla áfengis skapar slysaþættu eða er refsiverð er heimilt að hafna vörunni. Er hér t.d. átt við hvers kyns stjórnun farartækja eins og bifhjóla, bifreiða, skipa eða flugvéla.
- h. Ef vörur eða markaðssetning er sett í samhengi við refsiverða háttsemi svo sem ofbeldisverk eins og þau eru skilgreind í öðrum lögum, m.a. almennum hegningarlögum, er heimilt að hafna vörum.
- i. Ef vörur skírskota eða hvetja til neyslu ólöglegra ávana- og fíkniefna er heimilt að hafna vörum.

Þær takmarkanir sem ákvæðið setur eru, að öðru leyti en því sem að framan greinir, gerðar með almannaheilbrigði í huga og með hliðsjón af þeim staðreyndum sem þekktar eru um skaðsemi óhóflegrar neyslu áfengis. Með þessum takmörkunum er leitast við að tryggja heilsu og öryggi fólks á öllum aldri og forða slysum af völdum áfengisneyslu. Takmarkanirnar samræmast tilskipun 2000/13/EB frá 20. mars 2000 um samræmingu laga aðildarríkjanna um merkingu, kynningu og auglýsingu matvæla sem tekin var upp í EES-samninginn með ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 107/2001, frá 28. september 2001. Í 18. gr. hennar segir m.a.:

„1. Aðildarríki geta ekki bannað verslun með matvæli, sem samræmast reglunum, sem mælt er fyrir um í þessari tilskipun, með því að beita ósamræmdum, innlendum ákvæðum um merkingu og kynningu á tilteknum matvælum eða matvælum almennt.

2. Ákvæði 1. mgr. skulu ekki gilda um ósamræmd innlend ákvæði sem grundvallast á eftirfarandi:

- að tryggja almannaheilbrigði,
- ...“

Í 3. mgr. er lagt til að svokallað keimlíkindaákvæði laga um verslun með áfengi og tóbak verði endurbætt. Í 5. mgr. 11. gr. nógildandi laga er ÁTVR heimilað að hafna vöru sem er

keimlík annarri vöru á almennum markaði. Í frumvarpinu er lagt til að í dæmaskyni verði rakið hvaða útlitsatriði geti valdið því að ein vara teljist of lík annarri. Gert er ráð fyrir að ÁTVR framkvæmi heildstætt mat á líkindum sem grundvallist m.a. á þessum atriðum. Ákvæðinu er ætlað að tryggja að áfengar vörur líkist ekki um of öðrum vörum sem seldar eru á almennum markaði, þ.e. innihalda 2,25% eða minna af hreinum vínanda og teljast því ekki áfengi í skilningi áfengislaga. Slíkt getur m.a. orðið til þess að fólk villist á áfengri vöru og óáfengri og neyti hinnar áfengu fyrir misgáning, sem getur auk áhrifa á skynjun og heilsu viðkomandi skapað slysaættu. Ákvæðinu er með sama hætti og áður einnig ætlað að stemma stigu við því að hægt sé að sniðganga áfengisauklýsingabann skv. 20. gr. áfengislaga. Takmörkun þessi er líkt og takmörkunin sem felst í 2. mgr. talin samræmast 18. gr. tilskipunar 2000/13/EB og hefur það almenna markmið að tryggja almannaheilbrigði.

Í 4. mgr. er lagt til að ÁTVR verði heimilað að hafna áfengi sem inniheldur koffein og önnur örvasandi efni. Um er að ræða sama ákvæði og nú er í 6. mgr. 11. gr.

Í 5. mgr. er lögð til sambærileg reglugerðarheimild og er í 1. og 2. mgr. 11. gr. gildandi laga. Ekki er lögð til efnisbreyting á ákvæðinu en talið er að betur fari á því að hafa það í lokamálsgrein 11. gr.

Um 2. gr.

Ákvæðið fjallar um gildistöku og þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breyting á lögum nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum (heimildir ÁTVR til að hafna áfengi).

Í frumvarpinu er lagt til að gerðar verði breytingar á 11. gr. laga nr. 86/2011, um verslun með áfengi og tóbak. Aðalbreyting frumvarpsins snýr að afmörkun á því hvenær ÁTVR er heimilt að hafna áfengi. Lagt er til að ákvæði 11. gr. laganna verði byggt upp með öðrum hætti en nú er til að auka skýrleika þess og auðvelda framkvæmd. Þannig er lagt til að talið verði upp í níu stafliðum við hvaða aðstæður ÁTVR er heimilt að hafna áfengi vegna vörunnar sjálfrar, umbúða hennar eða markaðssetningar. Aðrar breytingar sem felast í frumvarpinu eru að felld verði brott ákvæði sem heimila ÁTVR að hafna vörum á grundvelli matskennra viðmiða og að hafna vörum sem hafa skírskotun til trúar, stjórnmálaskoðana eða mismununar. Einnig er lagt til að skýrt verði betur í lögum við hvaða aðstæður ÁTVR er heimilt að hafna áfengi sem telst of líkt annarri vöru. Loks er lagt til að felld verði brott ákvæði 3. mgr. 11. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak en samkvæmt því ákvæði skal ÁTVR leitast við að innkaup séu í samræmi við alþjóðasáttmála. Þetta ákvæði er talið vera óþarft.

Verði frumvarpið að lögum verður ekki séð að það hafi teljandi áhrif á rekstur ÁTVR eða fjárhagslega stöðu félagsins, sem telst til B-hluta fjárlaga, né að það hafi áhrif á afkomu A-hluta ríkissjóðs.