

## Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak,  
lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald  
á áfengi og tóbaki, með síðari breytingum (smásala áfengis).

Frá 1. minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Heiðu Björgu Pálmadóttur frá Barnaverndarstofu, Elísabetu Gísladóttur frá umboðsmanni barna, Ólaf Þ. Stephensen og Björgu Ástu Þórðardóttur frá Félagi atvinnurekenda, Aðalstein Gunnarsson, Valdór Bóasson og Róbert Haraldsson frá Bindindissamtökunum IOGT, Guðna Björnsson og Árna Einarsson frá samtökunum FRÆ – fræðsla og forvarnir, Geir Gunnlaugsson, Dóru Guðrínu Guðmundsdóttur og Rafn M. Jónsson frá embætti landlæknis, Margréti Júlíu Rafnsdóttur frá Barnaheillum, Brynjar M. Valdimarsson frá Brautinni – bindindisfélagi ökumanna, Hjalta Björnsson og Þorgeir Bjarnason frá Félagi áfengis- og vímuefnaráðgjafa, Árna Árnason frá Foreldrafélagi gegn áfengisauglýsingum, Áslaugu Birnu Ólafsdóttur frá Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Erlu Björgu Sigurðardóttur frá Félagsráðgjafafélagi Íslands, Árna Stefán Jónsson frá SFR – stéttarfélagi í almannþjónustu, Ölmú Lísu Jóhannsdóttur frá Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Vilhjálmi Vilhjálmsson og Heiðdís Lilju Magnúsdóttur frá fjölmiðlanefnd, Almar Guðmundsson og Ragnheiði Héðinsdóttur frá Samtökum iðnaðarins, Þórunni Önnu Árnadóttur og Matthildi Sveinsdóttur frá Neytendastofu, Sigrúnu Ósk Sigurðardóttur og Svein Víking Árnason frá ÁTVR, Lárus M.K. Ólafsson og Andrés Magnússon frá Samtökum verslunar og þjónustu, Arnar Sigurðsson, Pál Gunnar Pálsson og Sóleyju Ragnarsdóttur frá Samkeppniseftirlitinu, Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum ferðaþjónustunnar, Helga Njálsson og Björn Þór Bragason frá Samtökum kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg, Skafta Harðarson frá Samtökum skattgreiðenda, Bergþóru Halldórsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Mörtu G. Blöndal og Björn B. Björnsson frá Viðskiptaráði Íslands, Steve Pappas frá Costco Wholesale Corporation, Guðmund Ingva Sigurðsson hæstaréttarlögmann, Hrafn Steingrímsson frá Sambandi ungra sjálfstæðismanna, Unu Maríu Óskarsdóttur frá Kvenfélagasambandi Íslands, Þórlaugu Jónsdóttur frá Samtökum um kvennaathvarf, Kristínu I. Pálsdóttur og Árdísi Þórðardóttur frá Rótinni – félagi um málefni kvenna með áfengis- og fíknivanda, Guðna Rúnar Jónsson og Unu Hildardóttur frá Femínistafélagi Íslands, Jónas Guðmundsson frá Samgöngufélaginu, Hallfríði G. Hólmgrímsdóttur og Óskar Vídalín Kristjánsson, nemendur við Háskólann á Bifröst.

Umsagnir bárust frá Arnari Sigurðssyni, Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Bandalagi starfsmanna ríkis og bæja, Barnaheillum, Barnaverndarstofu, Bindindissamtökunum IOGT, Brautinni – bindindisfélagi ökumanna, Brugghúsinu Steðja ehf., Costco Wholesale Corporation, meiri hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, minni hluta efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, Félagi atvinnurekanda, Félagi áfengis- og vímuefnaráðgjafa, Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félagi lýðheilsufræðinga, félagsmálanefnd Ísafjarðarbæjar, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Fjölmiðlanefnd, Foreldrasamtökum gegn áfengisauglýsingum,

Fræðslu og forvörnum, nemendum frá Háskólanum á Bifröst, Heimi Hannessyni, Hrunamannahreppi, Ísafjarðarbæ, Kvenréttindafélagi Íslands, landlæknisembættinu, Jafnréttisstofu, Neytendastofu, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, Sambandi ungra sjálfstæðismanna, Samgöngufélaginu, Samkeppniseftirlitinu, Samstarfsráði um forvarnir SAMFO, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, Samtökum kaupmanna og fasteignaeigenda við Laugaveg, Samtökum skattgreiðenda, Scotch Whisky Association, SFR – stéttarfélagi í almannþjónustu, Skeiða- og Gnúpverjahreppi, Steðja – brugghúsi, Samtökum verslunar og þjónustu, umboðsmanni barna, meiri hluta velferðarnefndar Alþingis og Viðskiptaráði Íslands.

Frumvarpið er byggt á þingmálum sem lögð voru fram á 130., 131., 132., 133., 135. og 136. löggjafarþingi (37. mál á 136. löggjafarþingi) en hlutu ekki afgreiðslu. Í umsögnum, sem og í máli gesta á fundum nefndarinnar, komu fram ýmis sjónarmið sem nefndin tók til skoðunar og íhugaði við meðferð málsins.

### **Afnám einkaleyfis á smásölu áfengis.**

Með frumvarpinu er lagt til að einkaleyfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) til smásölu áfengis verði aflagt og smásala áfengis verði frjálst að uppfylltum skilyrðum. Í frumvarpinu eru gerðar eins litlar breytingar á lagaumhverfi áfengis- og tóbakssölu og mögulegt er miðað við það markmið að smásala áfengis verði að ákveðnu marki frjálst.

Allt frá því að íslenska ríkinu var fenginn einkaréttur til sölu á áfengi árið 1922 hefur einkasala á áfengi verið við lýði. Á undanförunum árum hefur mikið verið gert til að auðvelda aðgengi að áfengi og þar með orðið við kröfum neytenda um aukið vöruúrval, lengri afgreiðslutíma, fría heimsendingarþjónustu fyrir þá sem búa í yfir 25 km fjarlægð frá vínbúðum og sett hefur verið á fót vefverslun ÁTVR. Einnig hefur orðið talsverð fjölgun útsölu- staða ÁTVR en þeir eru nú 49 talsins. ÁTVR hefur því svarað kalli tímans um aukna þjónustu og að mati 1. minni hluta fjarlægst það markmið sem stofnuninni var upphaflega ætlað. Í því sambandi bendir 1. minni hluti á þróun nafns stofnunarinnar sem í dag kallast „Vínbúðin“ og á þjónustustefnu félagsins þar sem „jákvæðni“ er í öndvegi í stað forvarna. Þrátt fyrir þetta eru enn fjölmargir staðir sem sitja ekki við sama borð og aðrir um þjónustu af hendi ríkisins hvað varðar aðgengi að löglegri neysluvöru.

Fyrsti minni hluti tekur undir þau sjónarmið sem fram komu í umsögnum fjölmargra um-sagnaradila að hið opinbera eigi ekki að standa í verslunarrekstri sem einkaaðilar geta sinnt með hagkvæmari hætti. Hægt er að ná markmiðum um lágmarkun á skaðlegum áhrifum áfengisneyslu með öðrum leiðum en ríkiseinokun á smásölu áfengra drykkja. Aukið frelsi í viðskiptum hefur stuðlað að verulegum kjarabótum fyrir neytendur á undanförunum áratugum en hingað til hefur smásala áfengis verið undanþegin þeirri þróun. Ef verslunareigendur geta nýtt fjárfestingu sína betur og aukið hagkvæmni getur það leitt til lækkunar á öðrum vörum verslunarinnar. Í dag hefur ÁTVR einkaleyfi til smásölu áfengis og þannig ríkir einokun á því sviði þrátt fyrir að um atvinnurekstur sé að ræða. Afleiðingin er sú að krafa um samkeppni leiðir ekki til aukinnar hagkvæmni í rekstri líkt og raunin hefur verið í verslun með aðrar vörutegundir. Af þeim sökum telur 1. minni hluti að afnám einkaleyfis ÁTVR til sölu áfengis muni leiða til bættrar þjónustu og lægra vöruverðs fyrir neytendur til lengri tíma litið, m.a. með betri rekstrargrundvelli fyrir kjörbúðir á minni stöðum.

Það er mat 1. minni hluta að frumvarpið feli í sér aukna möguleika til hagræðingar. Unnt verður að samnýta verslunarrými en það að draga úr umfangi og um leið fermetrum sem fara undir verslun mun óneitanlega fela í sér aukið hagræði fyrir neytendur og aukna þjóðhagslega hagkvæmni. Frumvarpið felur einnig í sér tækifæri til hagræðingar hjá hinu opinbera,

enda mun ríkið, nái frumvarpið fram að ganga, losna undan skuldbindingum sínum varðandi núverandi einkaleyfi, svo sem rekstrarkostnað og að viðhalda skyldum sínum vegna einkaleyfis ríkisins á smásölu áfengis. Hið opinbera mun þó áfram halda eftir tekjum sem renna í ríkissjóð vegna m.a. álagningar áfengisgjalda. 1. minni hluti bendir einnig á að samkvæmt þeim upplýsingum sem fram komu fyrir nefndinni sem og í svari við fyrirspurn til fjármála- og efnahagsráðherra um rekstrarkostnað og rekstrartekjur ÁTVR (þskj. 691 í 347. máli) er ljóst að hagnaður af heildsölu tóbaks greiðir upp tap af áfengissölu enda er meðaltalsálagning á tóbak hærri en á áfengi og mun meiri umsýsla og rekstrarkostnaður við smásölu áfengis.

Nokkuð skiptar skoðanir voru á meðal umsagnaraðila um áhrif frumvarpsins á verslun með áfengi á landsbyggðinni. Það er mat 1. minni hluta að frumvarpið muni styrkja enn frekar starfsemi verslana á landsbyggðinni og rekstur þeirra muni eflast en vænta má að ákvörðun um staðsetningu áfengisverslana muni byggjast á markaðslegum og samkeppnislegum forsendum. Einnig muni koma til betri nýting á verslunar- og birgðarými. Aðgengismunur á milli íbúa höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðar mun minnka með fjölgun verslana. 1. minni hluti bendir á að fram kom í máli Samtaka ferðaþjónustunnar að afnám einokunar á áfengissölu geti haft í för með sér að tækifæri skapist á sviði ferðaþjónustunnar.

Fyrsti minni hluti bendir á að fram kemur í umsögn Samkeppniseftirlitsins að stofnunin er fylgjandi því að núgildandi fyrirkomulag við sölu áfengis verði endurskoðað. Markmið samkeppnislaga, nr. 44/2005, er að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðsluþátta þjóðfélagsins. 1. minni hluti bendir á að ekki skuli setja lög eða reglur sem hindra samkeppni nema fyrir liggi skýrir almannahagsmunir og ef sú nauðsyn er fyrir hendi skuli ávallt velja þá leið sem síst er til þess fallin að hindra samkeppni. Mat Samkeppniseftirlitsins er að draga verður í efa að löggjafinn hafi lagt núgildandi lög á þann mælistokk. 1. minni hluti tekur undir þessi sjónarmið.

Frumvarpið felur í sér aukið frelsi í smásölu á Íslandi en að mati 1. minni hluta er það ekki hlutverk ríkisins að sinna smásölu heldur er það hlutverk þess að setja reglur um hana og hafa eftirlit með henni ef nauðsyn þykir. Hins vegar er það hlutverk einkaaðila að selja vörur og þjónustu í samræmi við þær reglur sem stjórnvöld hafa sett. Þetta sjónarmið á við um áfengi sem og aðrar neyslu- og nauðsynjavörur, eins og t.d. lyf.

### **Bann við áfengisauglýsingum.**

Fram kemur í 20. gr. áfengislaga, nr. 75/1998, að hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bannaðar. Enn fremur er bannað að sýna neyslu eða hvers konar aðra meðferð áfengis í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu. Einnig kemur fram í 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla, nr. 38/2011, að viðskiptaboð og fjar kaup fyrir tóbaksvörur og áfengi séu óheimil. Markmið reglu 4. mgr. er m.a. að vernda neytendur og takmarka neyslu á tóbaksvörum og áfengi. Við meðferð frumvarpsins í nefndinni kom fram nokkur gagnrýni á að umrætt auglýsingabann væri ekki tekið til endurskoðunar samhliða breytingum á smásölu á áfengi, með það að markmiði að afnema bannið alfarið eða draga úr því banni. Bent var á að bann við áfengisauglýsingum fæli í sér mismunun á þann veg að erlendir framleiðendur hafa greiðan aðgang að auglýsingum sem birtast hér á landi. Möguleikar innlendra framleiðanda á að kynna vöru sína væru að sama skapi takmarkaðir og ljóst væri að núverandi bann væri ekki virt sem skyldi og farið væri á svig við gildandi lög. Nefndin ræddi þetta nokkuð og telur 1. minni hluti ljóst að skoða verði fyrirkomulag núverandi auglýsingabanns heildrænt með skýrara regluverki og raunhæfari úrræðum til að

bregðast við brotum á gildandi auglýsingabanni. 1. minni hluti leggur til þá breytingu á frumvarpinu að við lögin bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða sem kveði á um að lögin skuli endurskoðuð innan árs frá gildistöku þeirra. Telur 1. minni hluti rétt að þau ákvæði er lúta að banni við áfengisauklýsingum verði endurskoðuð innan þess tímaramma.

### **Forvarnir og lýðheilsa.**

Fram kom í máli nokkurra umsagnaraðila að einkavæðing smásölu áfengis væri í andstöðu við tilmæli alþjóðlegra heilbrigðisyfirvalda sem og stefnu íslenskra stjórnvalda í áfengis- og vímuvörnum. Einnig var bent á að aukið aðgengi að áfengi mundi leiða til aukinnar neyslu þess. Jafnframt var bent á skaðsemi áfengis, sem er algengasti vímuþjafinn hér á landi, og áréttað að á undanförnum árum hefur dregið verulega úr áfengisneyslu meðal unglinga, m.a. vegna öflugs forvarnastarfs, takmarkaðs aðgengis að áfengi og þeirrar aðhaldsstefnu sem ríkir hér á landi. Það er mat 1. minni hluta að aðgengi ungmenna að áfengi megi takmarka án þess að draga úr atvinnufrelsi, þ.e. með því að setja skilyrði um slíkt fyrir veitingu áfengissöluleyfa og viðurlögum við brotum á viðkomandi lagaákvæðum. 1. minni hluti bendir á að árangursríkasta leiðin til að draga úr misnotkun áfengis er í gegnum forvarnastarf en ekki með takmörkunum á frelsi einstaklinga til neyslu þess. Því til stuðnings bendir 1. minni hluti á að áfengisneysla ungmenna hefur dregist verulega saman á undanförnum árum þrátt fyrir að aðgengi að áfengi hafi á sama tíma aukist vegna lengri afgreiðslutíma og fjölgunar verslana ÁTVR.

Fyrsti minni hluti vill í þessu sambandi áréttá að sú breyting sem hér er lögð til á lögum um verslun með áfengi og tóbak felur aðeins í sér að aðrir en hið opinbera annist smásölu áfengis en felur ekki í sér tillögur um breytingu á áfengisstefnu, áherslum í tóbaksvörnum eða tekjuöflunarkerfi ríkisins á þessu sviði. 1. minni hluti bendir á að ekki sé ólíklegt að aukið aðgengi að áfengi muni hafa aukin áfengiskaup í för með sér, til að byrja með. Þó hefur ekki verið sýnt fram á að varanlegt orsakasamband sé á milli aukins aðgengis og aukinnar neyslu. Á hinn bóginn hafa rannsóknir sem Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur birt um skaðaminnkun áfengisneyslu sýnt að verð hefur helmingi meiri áhrif á neyslu áfengis en aðgengi. Hið opinbera mun áfram stýra hversu há áfengisgjöldin verða.

Þar sem umtalsverð hagræðing er talin skapast við breytt fyrirkomulag er gert ráð fyrir að skila hluta þeirrar hagræðingar til eflingar lýðheilsamála og því er lögð til sú breyting í 26. gr. frumvarpsins að 5% áfengisgjalds renni í lýðheilsusjóð í stað 1%. Þá er einnig lagt til að nýju ákvæði til bráðabirgða verði bætt við lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, þar sem lýðheilsusjóði verði gert að leggja sérstaka áherslu á forvarnaverkefni á sviði áfengisvarna næstu tvö ár eftir samþykkt frumvarpsins. Fram kemur í reglugerð nr. 1260/2011 um lýðheilsusjóð að hlutverk hans sé að styrkja lýðheilsustarf sem samræmist markmiðum laga um landlækni og lýðheilsu, bæði innan og utan embættis, í þeim tilgangi að stuðla að heilsueflingu og forvörnum. 1. minni hluti áréttar mikilvægi þess að áfengisgjaldið verði nýtt til meðferðarúrræða fyrir þá sem mest þurfa á því að halda, þ.e. forgangsraða í forvarnir, meðferðarúrræði og félagslegan stuðning til barna og unglinga sem og einstaklinga og fjölskyldna þeirra sem eru í óhóflegri neyslu. 1. minni hluti bendir á að mikilvægt sé í þessu sambandi að líta til forvarnaaðgerða sem sannað hafa gildi sitt, en bent er á í skýrslu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar frá árinu 2010 að upplýsingar og kennsla dugi skammt í þessu tilliti. Vísað er til þess að árangur á þessu sviði sé háður því að samfélagið í heild sinni sé virkjað, eins og reynst hefur vel með forvarnavinnu í grunnskólum hér á landi. Það er mat 1. minni hluta að meðferðarúrræði og félagslegur stuðningur þurfi að vera heildstæður og forgangsraða þurfi fjármagni í hvoru tveggja. Meðferðarúrræði á Íslandi hafa skilað miklum

árangri þrátt fyrir skort á fjármagni en það hefur takmarkað aðgengi að þessari þjónustu. Einnig hefur félagsstuðningi verið ábótavant fyrir einstaklinga eftir meðferð og til handa fjölskyldum þeirra. Það er mat 1. minni hluta að afnám einkaleyfis á áfengi muni stuðla að því að lýðheilsuþækkning verði frekar náð og vernd ungmenna virkari, betri aðgangsstýring muni verða á aðgengi að áfengi og áfengisneyslu en árangursríkasta leiðin til að framfylgja sölubanni til ungmenna undir áfengiskaupaaldri er hjá söluaðilum sem hafa viðskiptahagsmuni af því að viðhalda leyfi sínu til áfengissölu. Jafnframt muni frjáls sala á áfengi, eins og mælt er fyrir um í frumvarpinu, veita tilefni til þess að marka góða og vel útfærða forvarna- og lýðheilsustefnu.

### **Sala áfengis.**

Í 20. gr. frumvarpsins segir að handhafa smásöluleyfis sé heimilt að selja eða afhenda áfengi til neytenda eldri en 20 ára. Með neytendum er verið að vísa til þeirra sem hingað til hafa keypt áfengi í vínbúðum ÁTVR. Við meðferð málsins í nefndinni fór fram nokkur umræða um hvort ákvæðið fæli í sér hættu á því að ungmenni undir áfengiskaupaaldri ættu auðveldara með að kaupa áfengi. 1. minni hluti telur brýnt að aldursviðmið séu virt í þessu samhengi og leggur til þá breytingu til áréttingar að sala á áfengi getur aðeins farið fram ef kaupandinn sýnir með skilríkjum að hann sé orðinn 20 ára.

Í 22. gr. frumvarpsins er lagt til að sterkt áfengi, áfengi sem er að rúmmáli meira en 22% af hreinum vínanda, skuli geyma afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar. Fram kom hjá nokkrum umsagnaradilum að ákvæðið fæli í sér kröfu sem væri óþarflega ströng og almenn. Nær væri að tiltaka að verslanir sem selja aðra vöru en áfengi þurfi að gangast undir þessa reglu. 1. minni hluti tekur undir þessi sjónarmið og leggur til þá breytingu að sérverslanir sem selja eingöngu áfengi verði undanskildar þessari afmörkun.

Eins og vikið var að hér að framan leggur 1. minni hluti til að löggin skuli endurskoðuð innan árs frá gildistöku þeirra. Sér í lagi skal á þeim tíma meta áhrif þeirra á verðmyndun og breytt aðgengi, aldur þeirra starfsmanna sem mega afgreiða áfengi og þær breytingar lagðar fram sem grunnur að endurskoðun áfengisgjalds. Jafnframt leggur 1. minni hluti til þá breytingu á 25. gr. frumvarpsins að sveitarfélögum verði heimilt til 1. september 2016 að veita smásöluleyfi þeim verslunum sem hýsa áfengisútsölur ÁTVR 31. desember 2014.

### **Leyfissviptingar og refsingar.**

Fram kemur í nágildandi 26. gr. áfengislaga að ef veitingamaður sem leyfi hefur til áfengisveitinga misbeiti leyfi sínu með því að veita áfengi á öðrum tímum eða á annan hátt en honum sé heimilt, eða aðrar áfengistegundir, svo og með því að selja eða afhenda áfengi án þess að neytt sé á staðnum, eða hann brjóti á annan hátt fyrir mæli sem um áfengisveitingar gilda, þá varði það refsingu samkvæmt lögnum. Í 27. gr. laganna er kveðið á um að brot gegn lögnum eða reglum settum samkvæmt þeim varði sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Ein meginregla refsiréttarins er að refsheimildir eigi að vera skýrar. Reglan byggist á 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Krafa um skýrleika refsheimilda skv. 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmálans felur í sér að refsíákvæði verður að vera nægjanlega skýrt og fyrir sjáanlegt til að einstaklingur geti gert sér grein fyrir því með lestri ákvæðisins og ef til vill dómaframkvæmdar hvaða athafnir og/eða athafnaleysi geti leitt til refsíabyrgðar á grundvelli þess.

Nefndin ræddi þetta nokkuð og það er mat 1. minni hluta að rétt sé að taka ákvæði 26. gr. núgildandi laga til gagn Gerrar endurskoðunar og leggur til breytingu þar að lútandi.

Fyrsti minni hluti leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með framangreindum breytingum sem fram koma í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 27. febrúar 2015.

Unnur Brá Konráðsdóttir,  
form., frsm.

Vilhjálmur Árnason.

Willum Þór Þórsson.