

Nd. **575. Frumvarp til laga** [296. mál]
um breytingu á áfengislögum, nr. 82/1969.

Flm.: Jón Magnússon, Jón Baldvin Hannibalsson.

1. gr.

3. málsl. 3. gr. laganna falli brott.

2. gr.

7. gr. laganna orðist svo:

Bannað er án leyfis ríkisstjórnarinnar að brugga á Íslandi eða búa til áfenga drykki eða áfengisvökva og gera drykkjarhæft það áfengi sem er eða gert hefur verið óhæft til drykkjar.

Um leyfi til bruggunar öls, sem hefur meira en 2¼% af vínanda að rúmmáli fer að öðru leyti skv. lögum um vörugjald. Framleiðslugjald af slíku öli skal ákveðið í lögum um vörugjald. Um meðferð og sölu áfengs öls gilda ákvæði IV. og V. kafla þessara laga.

3. gr.

1. mgr. 15. gr. laganna orðist svo:

Dómsmálaráðherra setur reglugerð um sölu áfengs öls og vína skv. þessum kafla.

4. gr.

Lög þessi taka gildi 1. janúar 1985.

Greinargerð.

Í nágildandi áfengislögum telst áfengi vera hver sá vökvi sem hefur meira en 2¼% af vínanda að rúmmáli. Óheimilt er að flytja inn öl sem hefur meira en 2¼% af vínanda að rúmmáli. Ríkisstjórninni er heimilt að leyfa tilbúning slíks öls vegna sölu til varnarliðsins eða til útflutnings. Verði frumvarp þetta samþykkt getur ríkisstjórnin veitt leyfi til bruggunar öls sem hefur meira en 2¼% af vínanda að rúmmáli skv. nánari ákvæðum. Hömlum á innflutningi slíks öls í áfengislögum er aflétt.

Tilgangur flutningsmanna með frv. þessu er:

1. Að draga úr hinni miklu neyslu sterkra drykkja.
2. Að breyta drykkjusiðum þjóðarinnar til batnaðar.
3. Að afla ríkissjóði tekna.
4. Að efla þann hluta íslensks iðnaðar sem annast framleiðslu á öli og gosdrykkjum.
5. Að samræma áfengislöggjöfina.

I.

Frá upphafi Íslandsbyggðar, alla söguöldina og jafnvel lengur, var af áfengum drykkjum eingöngu drukkið öl og mjöður. Eftir því sem leið fram á aldir breyttist þetta til hins verra þegar brennivínið kom til sölnnar. Lengi vel hafði þó ölið betur en upp úr miðri 17. öld fóru hlutföllin að jafnast. Eftir 1730 fékk brennivínið yfirhöndina en ölið þvarr að mestu leyti. Af þessum orsökum jókst drykkjuskapur svo ákaflega að bestu mönnum þjóðarinnar þótti horfa til vandræða og vildu á ýmsan hátt reyna að ráða bót á ástandinu, sbr. almenna bænaskrá frá Alþingi 1733 þar sem farið er fram á algert aðflutningsbann á áfengi eða því sem næst. Síðar á öldinni var þess oft farið á leit af Íslendingum að takmarkaður væri innflutningur áfengis en engar af þessum tilraunum báru árangur.

Á 19. öldinni kemur fram ný stefna með bindindishreyfingunni. Þessari stefnu óx mjög fylgi síðari hluta aldarinnar. Fyrir áhrif bindindishreyfingarinnar fer löggjafinn að gera ýmsar takmarkanir á tilbúningi, sölu og veitingum áfengra drykkja. Með tilskipun 26. febrúar 1872 er lagður sérstakur innflutningstollur á brennivín og aðra áfenga drykki, en allar aðrar vörur voru þá tollfrjálsar. Með lögum nr. 3. frá 10. febrúar 1888 eru fyrst lagðar verulegar hömlur á sölu og veitingu áfengra drykkja í landinu. Með lögum nr. 26 11. nóvember 1899 er enn hert á takmörkun vínsölu og vínveitinga. Með lögum nr. 5 12. janúar 1900 er lagt bann við tilbúningi áfengra drykkja að öli undanskildu. Með lögum frá 30. júlí 1909 var sett aðflutningsbann á áfengi. Loks var með lögum frá 1. janúar 1912 sett algjört bann við aðflutningi, bruggun eða sölu áfengis, bannlögin svonefndu.

Á árunum frá 1890—1912 dró mjög úr ofdrykkju og áfengisnautn. Þessa breytingu vildu margir þakka hæfilega takmarkaðri áfengislöggjöf samfara ötulli bindindisstarfsemi í landinu. Tilgangurinn með bannlögunum frá 1912 var að gera áfengisneyslu landræka, en þessi tilgangur náðist aldrei. Þvert á móti töldu margir bannlögin hafa orðið til tjóns fyrir bindindisstarfsemi í landinu og því í raun unnið gegn tilgangi sínum. Var á það bent að bannlögin hefðu aldrei náð að útrýma vínnautn, þau hafi breytt hugsunarhætti almennings gagnvart vínneyslu til hins verra og vegna þeirra hafi þróast margvísleg lögbrot svo sem smygl, leynivínsala, heimabrug, auk áfengisneyslu sem að sjálfsgöðu var bönnuð skv. bannlögunum.

II.

Frá setningu bannlaganna 1. janúar 1912 til þessa dags hafa allmörg frumvörp verið flutt á Alþingi til breytingar á áfengislögum. Smám saman voru bannlög afnumin, en slitur af þeim hefur þó haldist í íslenskri löggjöf, þ.e. hvað varðar bann við bruggun og sölu áfengs öls. Ýmsar tilraunir hafa verið gerðar til að sleppa þessu slitri af bannlögum úr löggjöfinni, en það hefur ekki tekist. Þau lagafrumvörp, sem flutt hafa verið um þetta atriði í áfengislöggjöfinni, eru þessi eftir því sem flutningsmenn kunna að greina:

1. Frumvarp til áfengislaga árið 1932. Flutningsmenn Jón Auðunn Jónsson, Bergur Jónsson, Lárus Helgason, Ólafur Thors og Jónas Þorbergsson.

Tilgangur frumvarpsins var að koma á svipaðri skipun á bruggun, sölu og meðferð áfengis og var á fyrsta tug 20. aldar. Flutningsmenn töldu rétt að hafa sérlög um tilbúning, sölu og veitingar áfengs öls ef tilbúningur þess yrði heimilaður. Frumvarpi þessu var vísað til 2. umr. í Nd. með 14:5 atkvæðum og til allsherjarnefndar. Nefndarálit kom ekki og frumvarpið var ekki tekið aftur á dagskrá.

2. Frumvarp til laga um ölgerð og sölumeðferð öls árið 1947. Flutningsmenn Sigurður Bjarnason, Steingrímur Steinþórsson og Sigurður E. Hlíðar.

Tilgangur frumvarpsins var að draga úr neyslu sterkra drykkja og afla ríkissjóði tekna til framkvæmda í aðkallandi menningarmálum. Frumvarpið gerði ráð fyrir að mesti leyfði styrkleiki áfengs öls yrði 4% af áfengi að vigt, en leyfi til ölgerðar gæti fjármálaráðherra veitt til 10 ára í senn. Frumvarp þetta var lagt fram í Nd. og vísað til 2. umr. með 19:13 atkvæðum og til allsherjarnefndar með 17:8 atkvæðum. Nefndarálit kom ekki og frumvarpið var ekki tekið aftur á dagskrá.

3. Frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum 1960. Flutningsmaður Pétur Sigurðsson.

Tilgangur frumvarpsins var að koma á samræmi í áfengislöggjöfinni, en auk þess er vísað til þess að bann á áfengu öli sé móðgun við menningarþroska og frelsiskennd íslenskra þegna. Frumvarpið gerði ráð fyrir að mesti styrkleiki áfengs öls mætti vera 3½% af vínanda að rúmmáli. Frumvarp þetta var lagt fram í Nd. og var vísað til 2. umr. með 25:6 atkv. og til allsherjarnefndar. Nefndarálit kom ekki og frumvarpið var ekki tekið á dagskrá framar.

4. Frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum 1965. Flutningsmenn Pétur Sigurðsson, Björn Pálsson og Matthías Bjarnason.

Tilgangur frumvarpsins var sá sami og lýst er í 3. tl. hér að framan. Frumvarpið gerði ráð fyrir að mesti styrkleiki áfengs öls mætti vera 4,5% af vínanda að rúmmáli. Frumvarpið var lagt fram í Nd. og var fellt við 3. umr. með 23:16 atkvæðum.

5. Til viðbótar þessu má nefna breytingartillögur sem fluttar voru við afgreiðslu áfengislaga 1954, 1966 og 1967, svo og þingsályktunartillögur um þjóðaratkvæðagreiðslu um hvort heimila skuli framleiðslu og sölu áfengs öls.

III.

Bruggun, sala og neysla áfengs öls á sér stað meðal allflestra þjóða heims. Styrkleiki ölsins er mismunandi, eða upp að 13,2% af rúmmáli sá sterkasti. Algengasti styrkleiki áfengs öls, sem neytt er, mun vera um eða undir 5% vínandi að rúmmáli. Í Norður-Ameríku, á Englandi og Norðurlöndum mun algengast að styrkleiki áfengs öls sé frá um 3,2% til 5% af vínanda að rúmmáli. Í öllum nágrannalöndum okkar er neysla áfengs öls mikil miðað við annað áfengi.

Nú geta farmenn, flugliðar og ferðamenn, sem koma frá útlöndum, keypt takmarkað magn af áfengu öli og flutt það með sér inn í landið. Fullyrða má að verulegu magni af áfengu öli sé á ári hverju smyglað inn í landið. Því er raunar haldið fram að bjórkassi með 24 flöskum (33 cl) af millisterku áfengu öli hafi hér ákveðið fast markaðsverð og nokkurt framboð sé af slíku öli þó að óleyfilegt sé miðað við núverandi áfengislöggjöf að flytja það inn. Af þessu áfenga öli hefur íslenska ríkið engar tekjur og innlendir framleiðendur eru dæmdir úr leik.

Með auknum ferðalögum til útlanda hafa Íslendingar í síauknum mæli komist í kynni við neyslu áfengs öls og sama gildir um þá námsmenn sem stunda nám erlendis.

Ljóst er að töluvert stór hópur þjóðarinnar kýs að hér sé áfengt öl á boðstólum. Í því sambandi má m.a. benda á að í Reykjavík er nú selt áfengt öllíki á allmörgum stöðum og þeim fer fjölgandi þar sem sterku áfengi er blandað í ölið, þannig að styrkleiki drykkjarins er sagður svipaður eða meiri en gerist um áfengt öl í nágrannalöndum okkar. Þeir sem neyta þessa öllíkis vita í raun ekki um hvaða áfengisstyrkleika er að ræða eða hvers konar áfengis þeir neyta. Ekkert eftirlit eða prófun á sér stað á þessu áfengi. Skv. því sem næst hefur verið komist er styrkleiki þessa öllíkis almennt um 5% af vínanda að rúmmáli. Einnig má benda á að ölgerðarefni eru seld í matvörubúðum og innflutningur og sala þessara ölgerðarefna er töluverð.

Aðstaðan nú er því breytt í veigamiklum atriðum frá því sem hún var þegar síðast var lagt fyrir Alþingi frumvarp til laga um bruggun og sölu áfengs öls. Það er því ekki vansalaust fyrir Alþingi að horfa upp á þessa þróun án þess að móta löggjöf sem er í samræmi við tíðarandann og er til þess fallin að vinna gegn drykkjusýki. Mikilvægast er að horfast í augu við staðreyndir. Nú getur hver, sem eldri er en 20 ára, keypt öllíki sem er um eða yfir 5% af vínanda að rúmmáli. Veikustu áfengistegundir í Á.T.V.R. eru um eða undir 9% af vínanda að rúmmáli.

Þessar staðreyndir tala sínu máli og sýna glögglega hversu ófullkomin áfengislöggjöfin er og hversu fráleitt það er að meina bruggun áfengs öls og sölu þess hér á landi. Miðað við þá þróun, sem orðin er í áfengismálum, er það alveg ljóst að spurning er ekki hvort innflutningur, bruggun og sala áfengs öls verður leyfð, heldur hvenær þessi síðasti angi bannlaganna verður afnuminn.

IV.

Flutningsmenn telja að samræmi verði að vera í áfengislöggjöfinni. Það er óneitanlega óeðlilegt að heimila sölu á sterku áfengi en banna það léttasta og að margra mati þá tegund áfengisneyslu sem hefur minnst tjón í för með sér fyrir líf og heilsu fólks. Á það má benda að nú er á boðstólum létt vín í Á.T.V.R. sem hefur minni áfengisstyrkleika en sterkustu gerðir áfengs öls, sbr. það sem áður segir.

Þó að í frumvarpi þessu felist einungis þær breytingar á áfengislögum að innflutningur, bruggun og sala áfengs öls verði heimiluð með þar tilgreindum skilyrðum er það skoðun flutningsmanns að verði frumvarp þetta samþykkt beri svo fljótt sem auðið er að undirbúa sérstakt frumvarp um áfengt öl og ölgerð þar sem tilgreind væri m. a. gjaldtaka ríkissjóðs af ölframleiðslu, almenn ákvæði um skilyrði til að fá ölgerðarleyfi svo og nánari skilgreiningar og flokkun áfengs öls eftir styrkleika þess.

Þá er það enn fremur skoðun flutningsmanna að ákveðinn tími verði að líða frá því að bruggun og sala áfengs öls er samþykkt á Alþingi þangað til lögin taki gildi. Þetta er nauðsynlegt til þess að tryggja innlendum framleiðendum nauðsynlegt svigrúm til að undirbúa framleiðslu áfengs öls, auk þess sem reynt yrði með öllum þeim ráðum, sem tiltæk eru, að tryggja markaðssetningu og mikla markaðshlutdeild innlands öls á innanlandsmarkaði. Af þessum sökum geta verið ástæður til að fresta gildistöku laganna fram eftir árinu 1985. Þá þarf einnig að kanna hvort unnt er með tilliti til viðskiptasamninga við önnur lönd

að í upphafi verði einungis á boðstólum áfengt öl framleitt innanlands en innflutningur hæfist að loknum eðlilegum aðlögunartíma íslenskra ölgerðarfyrirtækja. Þetta mætti gera með því að ákveða að 1. gr. frv. þessa tæki gildi síðar en 2. og 3. gr. frv. Með slíkum aðgerðum mundi frumvarpið efla öl- og gosdrykkjajafnað í landinu, skapa ný störf, skilyrði fyrir útflutningi öls og auka tekjur ríkissjóðs.

Því hefur verið haldið fram að íslenska vatnið sé með því besta í heimi. Íslenskir ölgerðarmenn hafa og sýnt það að þeim er ekkert að vanbúnaði að framleiða gott áfengt öl sem gefur því besta, sem kemur frá öðrum þjóðum, ekkert eftir. Forsenda þess að framleiðendur geti sýnt hvað í þeim býr er að þeir fái markað fyrir vöru sína innanlands og geti í framhaldi af því, að fenginni reynslu, hafið útflutning.

V.

Í umræðum um áfengt öl fyrr og nú hefur helst verið fjallað um það hvaða afleiðingar áfengt öl á Íslandi mundi hafa fyrir drykkjuvenjur þjóðarinnar. Fylgjendur áfenga ölsins halda því fram að tilkoma þess mundi bæta úr í þessu efni og er það raunar skoðun flutningsmanna eins og fram kemur hér að framan. Þá muni áfengt öl valda því að minna verði neytt af sterkum drykkjum sem er vafalaust skaðlegasta tegund áfengisneyslu.

Andstæðingar áfengs öls benda aftur á móti á að tilkoma þess muni auka drykkjuskap, valda aukinni drykkjusýki, auk þess sem hætta sé á að unglingar hefji drykkju fyrr en nú er og hætta sé á að ýmsir vinnustaðir verði undirlagðir af ölneyslu á vinnutíma.

Flutningsmenn telja, miðað við reynslu annarra þjóða, að til þess geti komið að heildaráfengisneysla á hvern íbúa aukist eitthvað við tilkomu áfengs öls, án þess þó að það valdi aukinni ölvun eða drykkjusýki. Hér skiptir miklu máli að móta ákveðna áfengisstefnu og freista þess með verðstýringu að beina áfengisneyslu inn á þær brautir sem taldar eru skaðminnstar. Reynsla allra þjóða sýnir að hafa má áhrif á áfengisneyslu almennings með verðstýringu. Því hærra verð á áfengi þeim mun minni neysla. Hér á landi er áfengi dýrara en víðast í veröldinni og meðalneysla jafnframt ein sú lægsta. Með því að fella áfengt öl inn í slíkt verðstýrikerfi ætti að vera unnt að halda meðalneyslu áfengis niðri. Miðað við þessar forsendur er afar ólíklegt að tilkoma áfengs öls leiði til aukinnar drykkju á vinnustöðum, aukinnar drykkju unglunga eða valdi því að unglingar hefji drykkju yngri en nú gerist. Raunar er ólíklegt að áfengisneysla geti svo nokkru nemi frá því sem nú er náð til yngri aldurshópa. Einnig má benda á að auk þess sem áfengt öl verður dýrt hér á landi er framboð á ódýrum og ókeypis svaladrykkjum mun meiri hér á landi en í helstu bjórdrykkjulöndum þar sem t. d. vatnið er þannig að Íslendingar mundu aldrei leggja sér það til munns. Um þessi atriði hafa um árabil verið miklar umræður og því óþarfi að rekja þessi atriði frekar í greinargerð þessari.

Frá árinu 1951 til ársins 1981 jókst heildarneysla áfengis á Íslandi úr 1,4 lítra af hreinu áfengi á íbúa í 3,2 lítra. Þrátt fyrir þessa aukningu neyta Íslendingar minnst áfengis allra Evrópuþjóða. Neysla á áfengistegundum hefur einnig breyst á undanförunum árum. Þannig hefur sala á sterku áfengi hlutfallslega minnkað frá 1974.

Þrátt fyrir mjög litla heildarneyslu áfengis miðað við aðrar þjóðir hefur komið í ljós að misnotkun áfengis og drykkjusýki er hér með því hæsta sem þekkist í veröldinni. Ástæðurnar fyrir þessu eru margvíslegar, en vafalaust eiga slæmar drykkjuvenjur okkar, mikil neysla sterks áfengis, skortur á samræmdri áfengisstefnu og skortur á fræðslu, sérstaklega ungs fólks, um áfengi og skaðsemi þess, mikinn þátt í því slæma ástandi sem hér ríkir í þessum eignum. Það er því full ástæða til að freista þess að bæta ástandið í þessum málum með aukinni fræðslu, samræmdri stefnu í áfengismálum sem m. a. þyrfti að fela það í sér að sveigja drykkjuvenjurnar frá sterku drykkjunum að neyslu léttara vína og áfengs öls.

Það er hlutverk Alþingis að móta slíka meginstefnu og þingmenn geta ekki skotið sér undan ábyrgð í þeim eignum. Má í því sambandi benda á ummæli í áramótabréfi

Áfengisvarnaráðs til áfengisvarnanefnda. M. a. af þessum ástæðum er mál þetta flutt. Nú liggur fyrir þingsályktunartillaga um að þjóðaratkvæðagreiðsla fari fram um hvort heimila skuli bruggun og sölu meðalsterks áfengs öls. Vilji flutningsmanna þeirrar tillögu er vafalaust sá að þoka málinu áfram og koma því í svipaðan farveg og lagt er til í frumvarpi þessu, þannig að lítill efnislegur ágreiningur kann að vera milli flutningsmanna og þeirra hugmynda sem liggja að baki hjá flutningsmönnum framangreindrar þingsályktunartillögu.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Lagt er til að brott verði numin ákvæði úr áfengislögum sem banna innflutning áfengs öls.

Um 2. gr.

Miðað er við að leyfi ríkisstjórnarinnar þurfi til framleiðslu áfengs öls og áfengi verði einungis selt í útsölum Á.T.V.R. og á vínveitingastöðum með þeim takmörkunum sem áfengislögin setja að öðru leyti um sölu og meðferð áfengis.

Um 3. gr.

Breytingin er til samræmis við aðrar breytingar í frumvarpinu.

Um 4. gr.

Miðað er við að lögin taki ekki gildi fyrr en um næstu áramót og eru þessi tímatakmörk sett til að veita innlendum framleiðendum og þeim sem hyggja á ölframleiðslu ákveðið svigrúm. E. t. v. væri ástæða til að lengja þennan tíma þannig að lögin tækju ekki gildi fyrr en síðar á árinu 1985.