

Alþingi 122/1463/1463
Erindi nr. 122/1463/1463
komudagur 28.3.198

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
Þórshamri v/Templarasund
150 Reykjavík

Reykjavík, 24. mars 1998

Efni: Frumvarp til áfengis laga, mál nr. 478.

Samtökum iðnaðarins hefur borist ofangreint frumvarp til umsagnar og vilja af því tilefni gera eftirfarandi athugasemdir.

1 Almenn

Skipan áfengismála er eitt af viðkvæmari umræðuefnum í íslenskri þjóðfélagsumræðu. Samtök iðnaðarins hafa kosið að halda sig almennt til hlés í þeirri umræðu nema þegar beinir hagsmunir íslenskra áfengisframleiðenda eiga í hlut, sérstaklega þegar þeir eru fyrir borð bornir gagnvart erlendum keppinautum eins og því miður virðist hafa verið tilhneiging til.

2 Meðferð og neysla áfengis

Aldursmörk. Eitt viðkvæmasta deiluefnið í tengslum við sölu og neyslu áfengis er hve gamalt fólk eigi að vera til þess að lög heimili að það kaupi og neyti áfengis. Samtök iðnaðarins telja rétt að benda á að núverandi fyrirkomulag virðist haldlítið ef ekki haldlaust. Þrátt fyrir að neysla sé bönnuð yngra fólki yngra en 20 ára blasir við öllum að það bann er langt frá því að vera virt. Eitt af því sem grefur undan reglunni er t.d. það að fólk hefur fengið nánast öll önnur réttindi og ber skyldur eins og fullorðið fólk frá og með 18 ára aldri. Þetta vandræðalega millibilsástand sést greinilega í ákvæðum 2. mgr. 18. greinar um dvöl 18 - 20 ára á vínveitingastað eftir kl. 20:00 í fylgd með foreldrum eða maka. Löggjafinn sér að ekki er hægt með neinni skynsemi að banna þessu fólki aðgang og setur þess vegna þessar skrýtnu og óframkvæmanlegu reglur um dvöl á vínveitingastað án þess að það mega kaupa eða neyta áfengis. Það versta við núverandi ástand er að það grefur undan virðingu fyrir lögum.

Samtök iðnaðarins telja vænlegra til árangurs að öll réttindi sem fylgja fullorðinsárum falli saman og síðan verði reynt að framfylgja þeim reglum með ákveðnari hætti en nú er gert.

Auglýsingar. Samtök iðnaðarins eru þeirrar skoðunar að nógildandi reglur um áfengis-auglýsingar séu mjög ósanngjarnar í garð innlendra framleiðenda. Þær feli beinlínis í sér mismunun gagnvart erlendum keppinautum sem koma sínum auglýsingum að í erlendum prentmiðlum sem hingað eru fluttir og í erlendri sjónvarpsdagskrá sem sýnd er hérlandis. Það er óþolandi fyrir íslenska áfengisframleiðendur að vera gert að starfa eftir öðrum og strangari reglum en erlendum keppinautum á íslenskum markaði. Úr þessu

verða íslensk stjórnvöld að bæta og taka til endurskoðunar þær reglur sem gilda um áfengisauglýsingar hérlendis.


Samtökin sendu erindi um þetta efni til ESA, Eftirlitsstofnunar EFTA, í árslok 1996. Meðfylgjandi er afrit af erindinu sem stofnunin hefur enn til skoðunar. Þar eru efnisatriði þessa máls rakin ítarlega og þess vegna ekki ástæða til þess að endurtaka það hér.

3 Leyfissviptingar, refsingar o.fl.

Í 28. grein er fjallað um hvað skal gera upptækt til ríkissjóðs. Ekki eru gerðar athugasemdir við það. Hins vegar telja Samtökin eðlilegt að sett verði ákvæði um það að óheimilt sé að selja áfengi sem gert er upptækt og að því skuli skilyrðislaust hellt niður.

Samtök iðnaðarins kjósa ekki að gera athugasemdir við önnur efnisatriði frumvarpsins en vilja að lokum hvetja allsherjarnefnd Alþingis til þess að taka til rækilegrar skoðunar ákvæði frumvarpsins um áfengisauglýsingar með hliðsjón af þeirri augljósu mismunun sem þau hafa í för með sér gagnvart innlendum áfengisframleiðendum á íslenskum markaði.

SAMTÖK IÐNAÐARINS



Jón Steindór Valdimarsson
aðstoðarframkvæmdastjóri

Meðfylgjandi: Afrit af bréfi Samtaka iðnaðarins til ESA, dags. 4.9.1996

EFTA Surveillance Authority
Rue de Tréves 74
B-1040 Bruxelles
Belgium

Reykjavík, 4. september 1996

Efni: Íslenskir framleiðendur áfengis, EES-samningurinn og auglýsingabann

Samtök iðnaðarins óska eftir því að Eftirlitsstofnun EFTA láti í ljós álit sitt á því hvort bann íslenskra laga við áfengisauglýsingum hafi í för með sér mismunun gagnvart innlendum áfengisframleiðendum og útgefendum prentrita sem stangist á við ákvæði EES-samningsins.

Auglýsingabann íslenskra laga

Í V. kafla áfengislaga nr. 82/1969 er fjallað um meðferð áfengis í landinu. Þar eru ákvæði¹ sem banna áfengisauglýsingar. Bannið við áfengisauglýsingum er afdráttarlaust, a.m.k. gagnvart íslenskum áfengisframleiðendum og auglýsingamiðlum og bindur hendur þeirra. Íslenskum áfengisframleiðendum er bannað að auglýsa framleiðslu sína og auglýsingamiðlum er með sama hætti bannað að birta áfengisauglýsingar.

Íslenskur framleiðandi getur ekki komið skilaboðum til neytenda sinna með auglýsingum um að vara hans sé á boðstólum. Það eina sem lögin heimila² er notkun firmanafns og/eða firmamerkis á mjög takmarkaðan hátt í starfsemi framleiðandans.

Að mati Samtaka iðnaðarins er íslenska auglýsingabannið með þeim hætti að það veldur grófri mismunun eftir þjóðerni. Hversu undalegt sem það kann þó að hljóma eru það hagsmunir íslenskra fyrirtækja sem það skaðar langt umfram hagsmuni fyrirtækja annarsstaðar af EES-svæðinu. Erlendir framleiðendur áfengis hafa betri möguleika á að koma upplýsingum í formi auglýsinga á framfæri við íslenska neytendur. Þá hafa erlendir auglýsingamiðlar möguleika á að afla sér tekna vegna áfengisauglýsinga sem birtast á Íslandi. Þann möguleika eiga ekki íslenskir auglýsingamiðlar.

1 Í 16. gr. a segir m.a. svo:

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.

Með auglýsingu 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 áfengisvamingi, spjöld eða annar svipaður búnaður, ústillingar, dreifingu prentaðs máls og vörusýnishorna og þess háttar.

2 Í 2. og 3. tl. 4. mgr. 16. gr. a segir svo:

2. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimilaðar.
3. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningatækjum áfengisframleiðanda, vöruumbúðum, bréfefni eða öðru sem beinlínis tengist starfsemi hans.



Auglýsingar í prentritum

Um auglýsingar í prentritum er sérstaklega fjallað í áfengislögum. Þar er að finna í 16. gr. laganna ívilnun³ til handa erlendum prentritum sem til landsins eru flutt. Í þeim er heimilt að birta áfengisauglýsingar. Þessar auglýsingar berast fyrir augu íslenskra neytenda sem kaupa ritin í lausasölu eða í áskrift. Innflutningur erlendra blaða og tímarita til Íslands er verulegur og þar af leiðir að lesendahópurinn er umtalsverður hluti íslenskra neytenda. Telja verður að þessar auglýsingar hafi eða séu til þess fallnar að hafa áhrif á val þessara neytenda á áfengi á íslenskum markaði með sama hætti og aðrar auglýsingar á aðra neyslu.

Í þessum erlendu prentritum, sem seld eru á Íslandi, geta erlendir framleiðendur áfengis einir komið upplýsingum á framfæri við íslenska neytendur. Ástæðan er sú að þetta eru rit sem hafa mikla dreifingu í útgáfulandinu og/eða hafa alþjóðlega dreifingu. Þess finnast fá, ef nokkur, dæmi að prentrit séu gefin út erlendis á erlendum tungum fyrir íslenskan markað. Auglýsingar í þessum erlendu innfluttu tímaritum eru dýrar og það er íslenskum framleiðendum ofviða að kaupa þær, enda verðlagning auglýsinganna miðuð við markaðssvæði tímaritanna sem er að lang mestu leyti allt annað en heimamarkaður íslenskra áfengisframleiðenda. Möguleikar íslenskra framleiðenda til að auglýsa í þessum prentritum eru þess vegna einungis í orði, ekki á borði. Samkeppnisstöðu innlendra og erlendra áfengisframleiðenda er þar með raskað með óeðlilegum hætti.

Erlendir framleiðendur áfengis hafa forskot á íslenskum markaði þar sem þeir ná til íslenskra neytenda með auglýsingum í erlendum prentritum sem eru oftast þáttur í viðtækari markaðssetningu á fleiri mörkuðum en þeim íslenska. Þeir hafa ótvíræðan rétt til þess að koma auglýsingum sínum fyrir sjónir íslenskra neytenda á Íslandi í erlendum prentritum samkvæmt íslenskum lögum.

Með sama hætti sitja útgefendur íslenskra prentrita ekki við sama borð og útgefendur erlendra prentrita sem seld eru hérlendis þar sem þeim er meinað að birta auglýsingar um áfengi. Tekjumöguleikar útgefenda íslenskra prentrita eru aðrir og verri af þessum sökum en erlendra keppinauta þó báðir selji rit sín á íslenskum markaði. Þar með er samkeppnisstöðunni raskað.

Auglýsingar í sjónvarpi

Að íslenskum lögum eru áfengisauglýsingar bannaðar í sjónvarpi líkt og aðrar áfengisauglýsingar. Auglýsingabann í sjónvarpi er þó ekki fortakslaut þar sem tilskipun Ráðsins nr. 552, frá 3. október 1989, gildir á Íslandi, sbr. 36. gr. EES-samningsins og X. viðauka hans. Samkvæmt tilskipuninni skulu aðildarríkin leyfa sjónvarpsútsendingar⁴ frá öðrum aðildarríkjum á sínu yfirráðasvæði að uppfylltum nokkrum skilyrðum.

3 | 1. tl. 4. mgr. 16. gr. a segir svo:

Undanþegið banni við áfengisauglýsingum er:

1. Auglýsingar á erlendum tungumálum í erlendum prentritum sem flutt eru til landsins, nema megintilgangur ritsins eða innflutningsins sé að auglýsa áfengi.

4 Skv. 1. mgr. 2. gr. tilskipunarinnar skulu aðildarríkin:

... tryggja frelsi til viðtöku á sjónvarpssendingum frá öðrum aðildarríkjum og ekki setja hömlur á endurútsendingar þeirra innan yfirráðasvæðis síns af ástæðum er falla undir svið þau sem samræmd eru með þessari tilskipun. ...



Eitt af því sem tilskipunun setur samræmdar reglur um eru auglýsingar í þeim sjónvarpssendingum sem tilskipunin tekur til. Í 15. gr. tilskipunarinnar er sérstaklega fjallað um áfengisauglýsingar og þær viðmiðunarreglur sem um þær skulu gilda.

Það er því ljóst að til viðbótar undanþágunni sem gildir samkvæmt íslenskum lögum um auglýsingar í erlendum prentmiðlum sem dreift er á Íslandi þá gildir einnig undanþága, skv. skuldbindingum Íslands með aðild að EES-samningnum, fyrir áfengisauglýsingar í erlendu sjónvarpsefni sem er endurvarpað hérlendis á grundvelli tilskipunar Ráðsins nr. 552 frá 3. október 1989.

Þetta má einnig ráða af íslensku útvarpslögnum nr. 68/1985. Samkvæmt 2. gr. þeirra er það útvarpsréttarnefnd sem veitir leyfi til starfrækslu útvarps þar sem einvörðungu er dreift viðstöðulaust óstyttri og óbreyttri heildardagskrá útvarpsstöðva. Hér er átt við útsendingar erlendra sjónvarpsstöðva. Í lögnum er gert ráð fyrir því að endurvarpið sé óstytta og á engan hátt átt við það efni sem endurvarpað er⁵. Þar með er beinlínis sagt fyrir um það að óheimilt sé að ritstýra efni þeirra á nokkurn hátt, þ.m.t. að koma í veg fyrir áfengisauglýsingar. Í leyfisveitingum útvarpsréttarnefndar er þetta gert að skilyrði í leyfisbréfunum sjálfum. Þegar er all nokkrum erlendum sjónvarpsrásum endurvarpað á Íslandi á grundvelli slíkra leyfa frá útvarpsréttarnefnd, t.d. á vegum Stöðvar 2, Sýnar og Stöðvar 3.

Auk þessa er nú vel tæknilega mögulegt að ná útsendingum margra erlendra sjónvarpsstöðva með endurvarpi frá gervitunglum og er öllum hemil móttaka slíkrar dagskrár sem ætluð er almenningi til beinnar móttöku, sbr. 6. gr. útvarpslaga⁶.

Augljóst er að rök þau sem voru sett fram hér á undan þegar fjallað var um prentritin eiga enn frekar við þegar sjónvarpsauglýsingar á erlendum gervihnattastöðvum eiga í hlut. Íslenskir áfengisframleiðendur eiga enga raunhæfa möguleika til þess að nota þá miðla til þess að birta í áfengisauglýsingar sökum kostnaðar.

Ólögmat mismunun

Mismunun sú sem rakin er hér að framan sýnist brjóta með verulegum hætti í bága við 4. gr. EES-samningsins sem bannar hvers konar mismunun á grundvelli ríkisfangs á gildissviði samningsins nema annað megi leiða af einstökum ákvæðum hans. Þá sýnist

5 Í 3. gr. segir um skilyrði leyfisveitingar:

... Í leyfisbréfi skal kveðið á um tæknilega eiginleika í samræmi við settar reglur og alþjóðasamþykktir, svo sem um tíðni og útgeislað afl. Viðstöðulaust, óstytta og óbreytt endurvarp heildardagskrár sjónvarpsstöðva skal einvörðungu heimilað um þráð og/eða þráðlaust um örbylgju. ...

... Efni á erlendu máli, sem sýnt er í sjónvarpsstöð, skal jafnan fylgja íslenskt tal eða texti á íslensku eftir því sem við á hverju sinni. Það á þó ekki við þegar fluttir eru erlendir söngtextar eða þegar dreift er viðstöðulaust um gervitungl og móttökustöð fréttum eða fréttatengdu efni sem sýnir að verulegu leyti atburði sem gerast í sömu andrá. Við þær aðstæður skal sjónvarpsstöð, eftir því sem kostur er, láta fylgja endursögn eða kynningu á íslensku á þeim atburðum sem gerst hafa. Skal lögð áhersla á að allt tal og texti sé á lýtalausum íslensku máli.

Ákvæði lagagreinar þessarar eiga ekki við þegar um er að ræða endurvarp frá erlendum sjónvarpsstöðvum, enda sé um að ræða viðstöðulaust, óstytta og óbreytt endurvarp heildardagskrár sjónvarpsstöðva.

6 Heimil er öllum móttaka útvarpsdagskrár sem send er um gervitungl og ætluð almenningi til beinnar móttöku, enda verði henni ekki endurvarpað.



hún einnig brjóta í bága við almennar jafnræðisreglur sem eru meðal þeirra grundvallarregluna sem gæta verður þegar settar eru réttarreglur og við túlkun þeirra og framkvæmd.

Einnig sýnast íslensk lög og lagaframkvæmd brjóta í bága við 10. og e.t.v. 11. grein EES-samningsins. Þær reglur banna hvers konar ráðstafanir sem hafa takmarkandi áhrif á viðskipti⁷. Samkvæmt túlkun ESB-dómstólsins, um hliðstæð ákvæði Rómarsamningsins, er um brot að ræða ef ákvæðin leiða til viðskiptahindrana sem fela í sér mismunun innlendra og erlendra aðila.

Ákvæði 13. gr. EES-samningsins koma hér til skoðunar sem grundvöllur auglýsingabanns íslenskra laga. Hún kveður á um að hefta megi viðskipti á grundvelli tiltekinna forsenda, s.s. almennu siðferði, vernd lífs og heilsu manna, o.fl. Slík höft má þó ekki leggja á þannig að um innlenda og erlenda framleiðendur gildi mismunandi reglur í framkvæmd eða raun⁸. Eigi hún við um íslenska auglýsingabannið er ljóst að skilyrðum hennar um hlutleysi gagnvart innlendum og erlendum framleiðendum er ekki fullnægt.

7 Dómur ESB-dómstólsins, 9.2.1995 (Leclerc-Sipiec-málið). Mál nr. C-412/93:

#18 it has been consistently held that all rules enacted by member states which are capable of hindering, directly or indirectly, actually or potentially, intra-community trade are to be considered as measures having an effect equivalent to quantitative restrictions (judgment in case 8/74 procureur du roi v dassonville [1974] ecr 837, paragraph 5).

#21 the application to products from other member states of national provisions restricting or prohibiting certain selling arrangements is not such as to hinder directly or indirectly, actually or potentially, trade between member states within the meaning of the dassonville judgment, cited above, so long as those provisions apply to all relevant traders operating within the national territory and so long as they affect in the same manner, in law and in fact, the marketing of domestic products and of those from other member states.

8 Í þessu sambandi er rétt að hafa í huga dómafordæmi ESB-dómstólsins. Af því má ráða að enda þótt auglýsingabann kunni að vera metið sem réttmætur þáttur í því að vernda heilsu manna í aðildarríki eða landssvæði þá má það ekki koma mismunandi niður á innlendum og erlendum framleiðendum.

Dómur ESB-dómstólsins, 25.7.1991 (Aragonesa-málið). Sameinuð mál nr. C-1/90 og C-176/90:

#13 ... The protection of public health is expressly mentioned amongst the grounds of public interest which are set out in article 36 and enable a restriction on imports to escape the prohibition laid down in article 30. In those circumstances, since article 36 also applies where the contested measure restricts only imports, whereas according to the court's case-law the question of imperative requirement for the purposes of the interpretation of article 30 cannot arise unless the measure in question applies without distinction to both national and imported products, it is not necessary to consider whether the protection of public health might also be in the nature of an imperative requirement for the purposes of the application of article 30.

#14 in those circumstances it is first of all necessary to ascertain whether the legislation at issue is of such a nature as to protect public health and, secondly, is proportionate to the objective to be attained.

#16 ... it must be stated that in the present state of community law, in which there are no common or harmonized rules governing in a general manner the advertising of alcoholic beverages, it is for the member states to decide on the degree of protection which they wish to afford to public health and on the way on which that protection is to be achieved. They may do so, however, only within the limits set by the treaty and must, in particular, comply with the principle of proportionality.

#19 ... in order to benefit from the derogation provided for in article 36, a national provision must not constitute a means of arbitrary discrimination or a disguised restriction on trade between member states, to use the precise terms of the second sentence of that article.



Niðurlag

Samtök iðnaðarins telja að þau rök sem sett eru fram í þessu erindi bendi eindregið til þess að bann við auglýsingum áfengis og framkvæmd þess á Íslandi sé með þeim hætti að það mismuni stórlega innlendum og erlendum aðilum. Þessi mismunun stangist á við grundvallarreglur EES-samningsins um frjáls viðskipti og bann við mismunun á grundvelli ríkisfangs. Til þess að bæta úr þessu ástandi þarf að gera reglurnar og framkvæmd þeirra þannig úr garði að mismunun innlendra og erlendra aðila verði úr sögunni.

Að lokum ítreka Samtökin beiðni sína um álit Eftirlitsstofnunarinnar á því hvort íslensku reglurnar og framkvæmd þeirra standist reglur EES-samningsins og skuldbindingar Íslands samkvæmt honum.

Óskað er eftir því að meðferð málsins verði hraðað sem kostur og Samtök iðnaðarins verði upplýst um framgang málsins. Samtökin eru reiðubúin til þess að veita frekari upplýsingar eða setja fram frekari rökstuðning telji Eftirlitsstofnunin þess þörf til þess að geta látið í ljósi álit sitt.

SAMTÖK IÐNAÐARINS

Jón Steindór Valdimarsson, aðst.framkvæmdastjóri