

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík

Reykjavík, 3. maí 2010  
Tilv. 2010040089/0.2.2

**Efni: Mál 357, umsögn ÁTVR um þingsályktunartillögu „um jöfnun samkeppnisstöðu framleiðslufyrirtækja á landsbyggðinni með endurskoðun á reglum ÁTVR.“**

## I. Inngangur

ÁTVR hefur borist bréf nefndasviðs Alþingis, dags. 20. apríl 2010, þar sem óskað er umsagnar um ofangreinda þingsályktunartillögu í máli 357. Í greinargerð sem fylgdi tillögunni er vitnað til vöruvalsreglna sem eru úr gildi fallnar, núgildandi vöruvalsreglur, eða *Reglur um vöruval og sölu áfengis og skilmálar í viðskiptum við birgja*, eins og þær heita, eru nr. 631/2009. Þar er að finna í 2. málsgrein greinar 6.4, svohljóðandi reglu: „*Hver pöntun sé afhent sérstaklega í vöruhúsi ÁTVR að Stuðlahálsi í Reykjavík. Þó getur ÁTVR við sérstakar aðstæður samið við birgja um afhendingu vöru á öðrum dreifingarstað sem ÁTVR tilgreinir.*“

## II. Helstu niðurstöður

Áður en lengra er haldið er rétt að skýra afstöðu umsagnaraðila til tillögunnar; ÁTVR leggst alfarið gegn breytingu á núverandi tilhögun af eftirfarandi ástæðum:

- *ÁTVR telur að fyrirtækinu væri beinlínis óheimilt eins og núverandi lagaumhverfi er að ganga lengra í því að veita vörum viðtöku nær einstökum innlendum framleiðendum. Nánar verður vikið að þessu síðar.*
- *Upptaka slíkrar reglu mundi mismuna innlendum og erlendum birgjum.*
- *Fyrir liggur að 80-90% af þeirri vöru sem ÁTVR tekur til sölu endar í dreifingu á höfuðborgarsvæðinu og næsta nágrenni. Breytingar á núverandi fyrirkomulagi mundu þannig hvorki spara flutning né flutningskostnað heldur yrði niðurstaðan sú að núverandi flutningskostnaði yrði að stærstum hluta komið yfir á fyrirtækið. Slík niðurstaða væri andstæð þeirri jafnræðisreglu sem fyrirtækinu er ætlað að framfylgja gagnvart birgjum. Slík byggðastefna, svo ágætt sem hún annars kann að vera, er betur komin hjá öðrum opinberum aðilum en ÁTVR.*
- *Birgðahald ÁTVR er sérstaks eðlis þar sem um er að ræða dýra og viðkvæma vöru sem að auki er bönnuð neysla á að vissu marki. Fyrirtækið hefur þróað upp afar fullkomið tölvuvætt lagerbókhald og hefur náð því eftirsóttá markmiði að óskýrð vörurýrnun er vart mælanleg, eða u.þ.b. 0,1%. Afar kostnaðarsamt yrði að koma upp og ekki síður reka reka sambærilegt kerfi úti á landi, jafnvel í hverjum*

*landsfjórðungi eins og lagt er til.*

- *Að mati ÁTVR er undanþáguheimildin í tilvitnaðri grein 6.4 í núgildandi vöruvalsreglum fullnægjandi, þ.e. að hægt sé að semja við birgja um afhendingu á vöru á öðrum dreifingarstað sem ÁTVR tilgreinir, við sérstakar aðstæður. Undanþága sem þessi er vissulega vandmeðfarin og er henni eingöngu ætlað að fyrirbyggja augljóslega ótæka niðurstöðu. Beiting hennar hverju sinni þarf þannig að vera málefnaleg sem og synjun undanþágu og geta þeir sem telja sig misrétti beittir krafist úrlausnar á grunni stjórnsýsluréttar. Rétt er að taka það fram að vörum fyrir ÁTVR er alls ekki ekið fram og til baka um landið og er ýrtruðu hagkvæmnissjónarmiða gætt við dreifingu vöru um landið.*

Verður nú gerð nánari grein fyrir ofangreindum sjónarmiðum.

### **III. Lögmæti**

Í 2. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak, nr. 63/1969 segir svo:

*Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins annast innflutning og innkaup á vínanda, áfengi og tóbaki samkvæmt lögum þessum og dreifingu þessara vara undir yfirstjórn fjármálaráðherra. Þess skal gætt að jafnræði gildi gagnvart öllum áfengis- og tóbaksbirgjum.*

Hér er áréttuð sú jafnræðisregla sem gildir alla jafna í starfsemi ríkisrekinnar fyrirtækja, sbr. einnig nú 11. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993. Í seinni málslið greinarinnar kemur fram að jafnræði skuli gilda gagnvart öllum tóbaks- og áfengisbirgjum þegar kemur að innflutningi og innkaupum á áfengi og tóbaki sem og við dreifingu þessara vara.

ÁTVR tekur við vörum frá birgjum í vöruhúsi ÁTVR að Stuðlahálsi 2 í Reykjavík. Vöruhúsið er sérhannað undir birgðahald á áfengi. Samkvæmt 16. gr. reglugerðar nr. 883/2005 skal ÁTVR halda birgðir af áfengi eftir því sem eftirspurn gefur tilefni til. ÁTVR starfrækir ekki „millilagera“ eða dreifingamiðstöðvar. Frá vöruhúsinu að Stuðlahálsi er vörum síðan dreift til Vínbúðanna en ekki er gert ráð fyrir því að í Vínbúðunum séu birgðir til langs tíma. ÁTVR býður dreifinguna út á tveggja til fjögurra ára fresti. Það eru verslunarstjórar í Vínbúðunum sem panta vörur frá ÁTVR eftir þörfum. Í grein 6.4 í vöruvalsreglum ÁTVR kemur fram að vörur skuli afhentar í vöruhúsi ÁTVR að Stuðlahálsi. Um er að ræða hlutlæga og skýra reglu sem gengur jafnt yfir alla birgja, þ.á m. innflutningsaðila. Er þetta og í samræmi við 2. gr. laga nr. 63/1969. Þær fáu undanþágur sem ÁTVR hefur veitt frá þessum reglum styðjast við þau málefnalegu rök að óhagkvæmt og óskynsamlegt er að keyra þær vörur sem ætlaðar eru til sölu í næsta nágrenni Akureyrar fyrst til Reykjavíkur til þess eins að keyra þær aftur til Akureyrar, Húsavíkur og Dalvíkur, svo dæmi sé tekið. ÁTVR rekur ekki aðra birgðageymslu en í Reykjavík og er því eingöngu um það að ræða í undantekningartilfellum að sú vara sem ætluð er til beinnar sölu á viðkomandi stað fer í gegnum dreifingaraðila til vínbúðar fyrirtækisins á staðnum.

ÁTVR hefur einkasöluleyfi á áfengi í smásölu hér á landi, sbr. 10. gr. áfengislaga og

5. gr. laga nr. 63/1969. Í ljósi einkasöluleysisins verða öll samskipti ÁTVR við birgja að byggja á gegnsæjum, skýrum og málefnalegum reglum og þar skiptir jafnræðisreglan meginmáli. Birgjar eiga að sitja við sama borð þegar kemur að samningagerð og samskiptum við ÁTVR og eiga sömu eða sambærilegir samningsskilmálar að vera í samningum þeirra við ÁTVR.

Til að ná að tryggja jafnræði meðal birgja sem best hafa verið settar vöruvalsreglur sem fjármálaráðherra hefur staðfest. Þar er meðal annars mælt fyrir um söluflokkakerfi ÁTVR og þann söluárangur sem vara þarf til að hún komist í kjarna, en vörur í flokknum fá meiri söluþreifingu en vörur í öðrum flokkum. Ekki skiptir minna máli að jafnræðis sé gætt þegar kemur að afhendingu vara til ÁTVR, enda er ljóst að fjármunir geta sparast hjá þeim birgjum sem fá einhverjar undanþágur frá því að afhenda vörur í vöruhúsi ÁTVR. Af þessu leiðir að ef ÁTVR vikir frá þeim hlutlægu reglum sem um afhendingu vara til fyrirtækisins gilda er verulega hætta á að mismunun skapist á meðal birgja með þeim afleiðingum að brotið verði gegn framangreindum jafnræðisreglum.

Í ljósi jafnræðisreglunnar eiga sambærileg tilvik að fá sambærilega úrlausn hjá ÁTVR eins og áður segir. Því kemur ávallt til skoðunar við beitingu jafnræðisreglunnar hvenær tilvik eru sambærileg og hvenær ekki. Við þá skoðun þarf að greina þau sjónarmið sem ákvörðun byggir á. Ef ÁTVR ákvæði t.a.m. að taka við öll austfirsku áfengi á Egilsstöðum óháð endanlegum sölustað myndi sú ákvörðun byggja á byggðasjónarmiðum þar eð í því tilviki tæki fyrirtækið á sig flutningskostnað vegna varanna. Í ljósi jafnræðisreglunnar ætti áfengisframleiðendur eða birgjar sem t.d. væru staðsettir í Vestmannaeyjum að fá sambærilega úrlausn í sínu máli. Önnur niðurstaða leiðir óhjákvæmilega til þess að brotið væri gegn jafnræðisreglu gagnvart þeim. Því er ljóst að um leið og ein undanþága er veitt frá þeim hlutlægu reglum sem nú gilda þá skapast fordæmi fyrir alla aðra áfengisframleiðendur og birgja. Það er því ljóst að beita verður undanþáguákvæðinu sparlega eins og gert hefur verið og eingöngu þegar ríkar málefnalegar ástæður mæla með því. Nái þingsályktunarkrafan fram að ganga ykjust að sjálfsögðu kröfurnar.

Það er því mat ÁTVR að ef skilmálar um afhendingu vöru verða víkkaðir verulega frá því sem nú er yrði í ljósi jafnræðisreglunnar að veita öllu birgjum sem þess óska samskonar undanþágur. Þessi niðurstaða fær einnig stoð í 1. mgr. 10. gr. samkeppnislaga þar sem segir að allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja sem leiða til þess að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún takmörkuð eða raskað eru bannaðar. Í d. lið 2. mgr. sömu greinar segir að bannið nái m.a. til samninga, samþykpta eða samstilltra aðgerða sem mismuna viðskiptaaðilum með ólíkum skilmálum í samskonar viðskipum og veikja þannig samkeppnisstöðu þeirra.

#### **IV. Lagaleg staða gagnvart erlendum birgjum**

##### ***Samkeppnisreglur Evrópuréttarins – sjónarmið um einsleitan innri markað og bann við ríkisaðstoð***

Þegar skoðað er hvort ÁTVR sé heimilt vegna samkeppnislaga og reglan EES-samningsins um ríkisaðstoð og einsleitan markað að veita innlendum vörum viðtöku hjá framleiðendum verður fyrst að taka til skoðunar í hvaða tilgangi og á

hvaða forsendum ÁTVR myndi, ef til kæmi, samþykkja að veita vörum staðbundna viðtöku. Ef tilgangurinn væri sá að spara framleiðendum flutningskostnað væri vafalítið um að ræða ástæður af byggðastefnulegum toga.

Í 2. kafla IV. hluta EES-samningsins (61. – 64. gr.) er að finna ákvæði um ríkisaðstoð. Ákvæði þessi miða að því að ríkisaðstoð hafi ekki áhrif á samkeppni fyrirtækja í viðskiptum milli aðildarríkjanna. Meginreglan kemur fram í 1. mgr. 61. gr. Þar segir:

*Ef ekki er kveðið á um annað í samningi þessum er hvers kyns aðstoð, sem aðildarríki EB eða EFTA-ríki veitir eða veitt er af ríkisfjármunum og raskar eða er til þess fallin að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara, ósamrýmanleg framkvæmd samnings þessa að því leyti sem hún hefur áhrif á viðskipti milli samningsaðila.*

Í greininni kemur fram að hvers kyns ríkisaðstoð sem fallin er til þess að raska samkeppni með því að ívilna ákveðnum fyrirtækjum eða framleiðslu ákveðinna vara sé ósamrýmanleg EES-samningnum. Er greinin að mestu efnislega sambærileg við 10. gr. samkeppnislaga. Ríkisaðstoð í þessu samhengi verður ekki skýrð svo þröngt að með því sé eingöngu átt við beinar greiðslur stjórnvalda til fyrirtækja eða annarra aðila. Ívilnandi samningar ríkisfyrirtækja við önnur fyrirtæki falla að áliti ÁTVR einnig undir hugtakið.

Í 2. mgr. 61. gr. EES-samningsins eru veittar takmarkaðar undanþágur frá bannákvæði 1. mgr. sömu greinar, t.d. í tilvikum þar sem ríkisaðstoð miðar að því að efla hagþróun á svæðum þar sem lífskjör eru óvenju bágborin eða atvinnuleysi mikið. Samkvæmt XV. viðauka EES-samningsins er ríkisaðstoð að jafnaði aðeins heimil í þröngum undantekningartilvikum, oftast þegar bregðast á við erfiðu efnahagsástandi eða ef stuðla á að nýsköpun í atvinnulífinu þar sem þess er þörf. Þá er ríkisaðstoð alla jafna bundin við lítil eða meðalstór fyrirtæki í þeim tilvikum sem hún er heimil. Ekki verður séð að þær undanþágur geti átt við um það álitaefni sem hér er til umfjöllunar eins og málið er lagt fyrir. Það verður því að telja að ríkisaðstoð í því formi að ÁTVR taki á sig flutningskostnað á vörum frá hinum dreifðu byggðum geti ekki fallið undir heimildir til ríkisaðstoðar samkvæmt EES-samningnum og er þá einnig hafður til hliðsjónar XV. viðauki samningsins.

Markmið EES-samningsins er „að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengla samningsaðila við sömu samkeppnissjónarmið og eftir sömu reglum með það að markmiði að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði ...“ eins og segir í 1. gr. samningsins. Ljóst er að ríkiseinkasölur rúmast ekki innan tilgangs og markmiðs samningsins og voru því veittar undanþágur til Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar ríkja til að starfrækja áfram ríkiseinkasölur með áfengi. Þegar Ísland gerðist aðili að hinu Evrópska efnahagssvæði (EES-samningnum) gáfu ríkisstjórnir ríkjanna út sameiginlega yfirlýsingu um áfengiseinkasölur. Í yfirlýsingunni segir:

*Með fyrirvara um skuldbindingar sem leiðir af samningnum áréttu Finnland, Ísland, Noregur og Svíþjóð að áfengiseinkasölur ríkjanna eru grundvallaðar á sjónarmiðum er varða stefnu þeirra í heilbrigðis- og félagsmálum.*

Þar sem meginmarkmið EES-samningsins er að mynda einsleitt markaðssvæði og koma í veg fyrir mismunun á grundvelli ríkisfangs hefur EES-samningurinn að geyma lagareglur um ríkisaðstoð, ríkiseinkasölur sem og samkeppnisreglur eins og áður er fjallað um. Í 16. gr. EES-samningsins segir t.a.m. um ríkiseinkasölur:

*Samningsaðilar skulu tryggja breytingar á ríkiseinkasölum í viðskiptum þannig að enginn greinarmunur sé gerður milli ríkisborgara aðildarríkja EB og EFTA-ríkja hvað snertir skilyrði til aðdráttar og markaðssetningar vara.*

Hér þarf því að líta til þess að ef breyta á núgildandi fyrirkomulagi mismunar það ekki eingöngu innlendum áfengisframleiðendum og birgjum heldur einnig öllum birgjum sem eru á EES-svæðinu.

## **V. Birgðahald**

Fyrirkomulagið við vörukaup hjá ÁTVR er með þeim hætti að verslunarstjórar í hverri vínbúð fyrir sig panta vörur hjá ÁTVR sem aftur á móti pantar vörur hjá birgjum. Verslunarstjórar hafa ekki heimild til að panta vörur beint frá birgjum. Þannig er út frá því gengið að einstakar verslanir séu ekki í beinum samskiptum við birgja og er það fyrst og fremst gert til að gæta jafnræðis. ÁTVR sendir síðan vörur frá vöruhúsi sínu til vínbúða. ÁTVR hefur boðið út alla dreifingu á vörum á tveggja til fjögurra ára fresti. Í flestum Vínbúðum ÁTVR er eitthvert geymslupláss til staðar en það er mismunandi stórt eftir stærð vínbúða. Ekki er gert ráð fyrir því að í vínbúðunum séu birgðir til langs tíma.

Í framkvæmd eru vörur frá birgjum afhentar ÁTVR við dyr vöruhúss ÁTVR þar sem þeim er komið fyrir í sérhönnuðu vöruhúsi. Þar eru vörurnar geymdar þar til þeim er ráðstafað áfram til áfengis-útsölustaða. Móttaka og meðferð áfengisins í vöruhúsinu er mjög skipulögð og tæknivædd með það að markmiði að hámarka nýtingu á húsnæði og mannafla, en tryggja jafnframt vandaða meðferð á hinni viðkvæmu vöru með lágmarks rýrnun. Hefur ÁTVR tekist að ná miklum afköstum og lágmarks tjónatiðni þannig að óskýrð rýrnun hefur verið í lágmarki eða aðeins um 0,1%. ÁTVR starfrækir ekki „millilagera“ eða dreifingarmiðstöðvar heldur er vöruhúsið að Stuðlahálsi eina lagerhúsnæði ÁTVR og miðstöð dreifingarinnar. Samþykkt tillögunnar mundi setja núverandi kerfi í upp nám og leiða óhjákvæmilega til aukinnar áhættu og verulegs kostnaðarauka.

## **VI. Beiting undanþáguheimildar**

ÁTVR hefur eins og áður segir í sérstökum tilvikum t.d. samþykkt að vörur sem framleiddar eru á Norðurlandi séu afhentar dreifingaraðila ÁTVR á Akureyri. Hér ber að leggja áherslu á að það á aðeins við um þær vörur sem ÁTVR ætlar til sölu á nærsvæði við Akureyri. Fyrir liggur að í brugghúsi Vífilfells á Akureyri er meira en helmingur af íslenskri bjórframleiðslu og er því um talsvert magn að ræða. Í þessum tilvikum er aldrei afhent meira magn en á að fara í vínbúðir á viðkomandi stöðum hverju sinni og því er enginn lager eða dreifingarmiðstöð til staðar á Akureyri.

Meginreglan er eftir sem áður sú að vörur eru afhentar við vöruhúsdyr ÁTVR að Stuðlahálsi í samræmi við ákvæði vöruvalsreglna ÁTVR og samninga ÁTVR við

birgja. Það verður einnig að horfa til þess að á flestum sviðum verslunarreksturs hér á landi afhenda birgjar vörur þar sem kaupandi þeirra óskar og samið er um. Að mati ÁTVR er undanþáguheimildin í grein 6.4 í vöruvalsreglunum nokkurs konar öryggisventill sem hægt er að grípa til til þess að koma í veg fyrir stórfellda vöruflutninga fram og aftur um landið að þarflausu. Beiting reglunnar hefur verið átaka- og vandræðalaus fram til þessa og nægir að mati fyrirtækisins nema ætlunin sé að útfæra einhvers konar byggðastefnu með tillögunni. Til þess verða menn að mati fyrirtækisins að finna aðrar og heppilegri leiðir.

## VII. Auka kostnaður fyrir ÁTVR

Við mat á kostnaði er byggt á kostnaðartölum úr rekstri ÁTVR. Allar tölur miðast við verð án virðisauka. Til einföldunar er eingöngu miðað við bjór sem framleiddur er á Norðurlandi og rekstur dreifingastöðvar þar. Á árinu 2009 voru seldar um 8,3 milljónir lítra af bjór sem framleiddur er á Norðurlandi, bæði hjá Vífilfelli á Akureyri og Bruggsmiðjunni á Árskógströnd. Af þessu magni er um 14% til dreifingar á áður skilgreindu dreifingarsvæði frá Akureyri. Því er hér gert ráð fyrir að flytja þurfi um 6,9 milljón lítra eða um 7.200 tonn til Reykjavíkur til dreifingar á höfuðborgarsvæðinu og til annarra landshluta. Gert er ráð fyrir að komið sé upp millilager á Akureyri og að öllum vörum sé dreift þaðan. Í myndinni hér að neðan má sjá samantekið yfirlit yfir áætlaðan aukakostnað fyrir ÁTVR.

Húsnæði og flutningur	Kostnaður á ári
Húsaleiga og húsnæðiskostnaður*	5.600.000
Vinnulaun m. launatengdum gjöldum	10.200.000
Rekstur tækja og afskriftir	5.000.000
Stjórnunarkostnaður og rekstur tölvu- og öryggiskerfa	1.500.000
Flutningskostnaður	76.100.000
<b>Samtals</b>	<b>98.400.000</b>

\*Lágmarksstærð á dreifingastöð á Akureyri

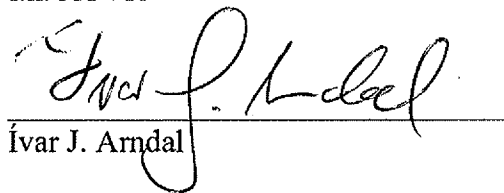
Varlega áætlað væri rekstrarkostnaður vegna reksturs dreifingarmiðstöðvar á Akureyri og flutnings á vörum til höfuðborgarsvæðisins a.m.k. 98,4 millj. kr. á ári. Til samanburðar má nefna að á árinu 2009 nam dreifingarkostnaður ÁTVR um 73 m. kr.

og rekstur eigin flutningatækja um 31 m.kr. Alls voru seldir 19,9 millj. lítra af áfengi í Vínbúðum ÁTVR á árinu 2009. Auk árlegs kostnaðar felur stofnun dreifingarmiðstöðvar í sér umtalsverðan stofnkostnað. Hér að neðan má sjá samantekt á stærstu kostnaðarliðunum.

Áætlaður stofnkostnaður	Samtals
Rekkar í vöruhúsið	4.000.000
Lyftarar	9.000.000
Plöstunarfél	2.000.000
Öryggiskerfi og þjófavarnakerfi og tölvubúnaður	3.000.000
Annar búnaður	2.000.000
<b>Heildarkostnaður</b>	<b>20.000.000</b>

Niðurstaða skoðunar bendir því til að árlegur rekstrarkostnaður ÁTVR vegna dreifingarmiðstöðvar á Akureyri og hækkaðs flutningskostnaðar geti numið allt að 98 milljónum króna á ári. Gróft mat á stofnkostnaði er um 20 milljónir.

Virðingarfyllst  
f.h. ÁTVR



Ívar J. Arndal

Afrit Fjármálaráðuneytið