



Efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis

b/t Óla Björns Kárasonar, formanns

olibjorn@althingi.is og nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 7. júní 2020

Efni: Athugasemdir við minnisblað Isavia ohf. - breytingar á tollalögum, 609. mál

Vísað er til umsagnar Distu ehf. um frumvarp til breytinga á tollalögum (609. mál), dags. 20. mars sl., og athugasemda, dags. 22. maí sl., við minnisblað Fjármála- og efnahagsráðuneytisins (FJR). Þá er vísað til minnisblaðs Isavia ohf., dags. 2. júní sl. Jafnframt er vísað til rökstudds álits Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA), dags. 22. apríl 2020, sem sent var nefndinni 15. maí sl.

Með bréfi þessu vill umbjóðandi minn, Dista ehf., setja fram stuttar athugasemdir við minnisblað Isavia, án þess að um tæmandi umfjöllun sé að ræða.

1. Inngangur

Af umfjöllun Isavia verður ekki annað ráðið en fyrirtækið sé ósammála niðurstöðu ESA og vilji takmarka að hlutlægar, málefnalegar og fyrirsjáanlegar reglur, réttaröryggi og gagnsæi eigi við um vöruval á áfengi hjá Fríhöfninni. Skal áréttað að Fríhöfnin ehf. er ríkiseinkasala í skilningi 16. gr. EES samningsins óháð rekstrarformi.¹

Til viðbótar við þær kröfur sem 16. gr. EES gerir, þá telur umbjóðandi minn að forsaga málsins gefi fullt tilefni til þess að löggjafinn móti skýrar reglur sem stjórnvöldum og ríkisfyrirtækinu beri að fara eftir.

Þannig vakti umbjóðandi minn í ágúst 2015 athygli Fríhafnarinnar, móðurfélagsins Isavia og FJR á því að brotið væri gegn 16. gr. EES og vísaði til gagna um að ekki væri gætt jafnræðis meðal áfengisbirgja í starfsemi Fríhafnarinnar.

Þar sem framangreindir aðilar brugðust ekki við broti á EES samningnum, þá var málið kært til ESA í ágúst 2016. Í júní 2017 gaf íslenska ríkið í skyn við ESA að settar yrðu vöruvalsreglur,

¹ Sjá ítarlega umfjöllun í rökstuddu áliti ESA um ríkiseinkasöluna Fríhöfnina og þann greinarmun sem t.d. er á starfsemi Fríhafnarinnar og annarra aðila í Leifsstöð s.s. Pure Food Hall, sbr. m.a. bls. 7-9 og neðanmálgrein 38.

en hvarf frá því í nóvember 2017. Fyrir rúmu ári, í apríl 2019, lýsti íslenska ríkið því yfir að það féllist á sjónarmið ESA og myndi setja reglur á haustþingi 2019.²

Í minnisblaði Isavia kemur fram að unnið hafi verið gerð vöruvalskerfis fyrir innkaup Fríhafnarinnar frá árinu 2019 og virðist ætlast til að Alþingi sníði löggjöf að forskrift fyrirtekisins. Þá segir að ESA hafi ekki gert athugasemdir við kynntar grunnhugmyndir.

Varðandi þessi atriði, þá er það Alþingis að setja lög sem Isavia ber að fylgja. Þá gerir umbjóðandi minn ráð fyrir að FJR muni setja reglur í samræmi við almannahagsmuni, ákvæði íslenskra laga og skuldbindinga skv. EES, en ekki samkvæmt pöntun frá ríkiseinkasölu, sem eins og áður segir virðist vera á öndverðum meiði við ESA.

Jafnframt verður að gera kröfu til þess að í umsögnum til Alþingis sé ekki vísað í hulduskjöl og Isavia birti þau drög að vöruvalsreglum sem fyrir liggja. Þessu til viðbótar verður ekkert mat lagt á afstöðu ESA til „grunnhugmynda“ án þess að fyrir liggja hvaða hugmyndir voru kynntar, fyrir hverjum³ og hvernig endurgjöf ESA var háttáð. Verður að gera kröfu til þess að Isavia leggi fram gögn um framangreind samskipti við ESA.

2. Ólíkt hlutverk og tilgangur ÁTVR og Fríhafnarinnar

Í minnisblaði Isavia er lögð áhersla á að vöruvalsreglur, sem Fríhöfninni verði settar, megi ekki hindra tekjuöflun. Markmiðið virðist að hámarka arðsemi af áfengissölu.

Vegna þessa ítrekar umbjóðandi minn, að Fríhöfnin er ríkiseinkasala með áfengi eins og ÁTVR skv. 16. gr. EES og ber að fylgja reglum sem af því leiða. Þótt sérstakar reglur gildi um leyfisveitingu fyrir fríhöfn, þá verður t.d. ekki séð að Fríhöfnin sé almennt undanþegin áfengislögum nr. 75/1998, t.d. um aldurshámark áfengiskaupenda (18. gr.), áfengisauðglýsingar (20. gr.) og því almenna markmiði að vinna skuli gegn misnotkun áfengis (1. gr.).⁴

Umbjóðandi minn sér ekki hvernig tillögur hans um breytingu á 8. gr. frumvarpsins, til að tryggja að hlutlægar, málefnalegar og fyrirsjáanlegar reglur ráði vali vöru og stuðlað sé að gagnsæi og réttaröryggi, valdi ósanngjörnum hömlum á arðsemissókn Fríhafnarinnar. Markmið slíkra reglna er að vöruval ráðist af lögum og viðskiptalegum forsendum en ekki geðþótta.

3. Tryggja skal jafnræði og gagnsæi

Í minnisblaði Isavia koma fram áhyggjur af ummælum í greinargerð varðandi það, að vöruvalsreglur eigi að veita birgjum möguleika á að bjóða fram vörur sínar. Virðist Isavia líta á það sem andstæð sjónarmið að vöruvalsreglur tryggi, annars vegar, jafnræði og gagnsæi við vöruval og, hins vegar, möguleika birgja á að bjóða ríkiseinkasölu vöru sína.

² Sjá umfjöllun um feril málsins í rökstuddu áliti ESA, bls. 2-5.

³ M.a. umboð viðkomandi til að tjá afstöðu ESA, sbr. t.d. 7. og 15. gr. Samnings um stofnun Eftirlitsstofnunar og dómstóls.

⁴ Sjá einnig t.d. stefnu stjórnvalda í áfengis- og vímuevrum til 2020: <https://www.stjornarradid.is/media/velferdarraduneyti-media/media/rit-og-skvrsalur-2014/stefna-i-afengis--og-vimuvornum-desember-2013.pdf>

Að mati umbjóðanda míns haldast þessi sjónarmið í hendur. Markmiðið er að setja reglur sem veita birgjum möguleika á því að bjóða ríkiseinkasölnunni, Fríhöfninni ehf., vörur til kaups á jafnréttisgrunni og með gagnsæjum hætti. Niðurstaðan um það hvaða möguleikar verði að veruleika ráðast síðan af hinum hlutlægu reglum og kaupþörf ríkiseinkasölnunar.

4. Álagning

Í minnisblaði Isavia er haldið fram að umbjóðandi minn leggi til að álagning Fríhafnarinnar verði bundin í lög líkt og við á um ÁTVR og síðan fjallað um mun á þessum tveimur aðilum.

Hér er um misskilning að ræða. Umbjóðandi minn gagnrýndi að ákvæði frumvarpsins veittu Fríhöfninni opna heimild til að ákveða framlegð af vöru, þ.m.t. álagningu, en með því móti mætti við vöruval mismuna vörum í sama vöruflokk.

Ekki var gerð tillaga um lögbundna álagningu heldur að vöruvalsreglur tryggi að „framlegðarkröfur mismuni ekki vörum innan sama vöruflokks“. Þannig verði t.d. ekki gerðar minni framlegðarkröfur til vöru áfengisheildsala sem kaupir mikið hillupláss (ef það yrði selt) og sams konar vöru áfengisheildsala sem ekki kaupir hillupláss. Hvaða (málefnalegu) framlegðarkröfur verði gerðar til einstakra vöruflokka er hins vegar ríkiseinkasölnunar að meta.

5. Vöruval fríhafnaverslanna og sölupláss

Í minnisblaði Isavia kemur fram að Fríhöfnin þurfi að hafa heimild til þess að hafna vöru ef hún er ekki í vöruvali fríhafnaverslana í löndunum í kringum okkur, uppfylli ekki lágmarks framlegðarkröfur eða ekki liggi fyrir staðfesting framleiðanda um að vara sé ætluð til sölu í ferðaverslun.

Að mati umbjóðanda míns mælir ekkert gegn því að fríhöfnin setji lágmarks framlegðarkröfur ef jafnræðis er gætt innan sama vöruflokks og almennt byggt á málefnalegum sjónarmiðum.

Varðandi hin atriðin, þá telur umbjóðandi minn að ef Fríhöfnin óttast að slík sjónarmið falli ekki innan þess að teljast hlutlæg, málefnaleg og fyrirsjáanleg, þá kalli það á nánari skýringar. Þannig væri rétt að kallað væri eftir nánari upplýsingum um núverandi framkvæmd og hvaða reglur gildi, t.d. um öflun staðfestingar framleiðenda um að vara sé ætluð til sölu í ferðaverslun, og hvernig íslenskar áfengistegundir uppfylli skilyrði um vera í vöruvali fríhafnaverslana í nágrannalöndunum. Þá þarf að skoða hvort það sama eigi við um brottfarar- og komuverslun.

Umbjóðandi minn ítrekar að eftirspurn neytenda eftir vöru er besta viðmiðið um áhuga neytenda, hvort heldur sem litið verður til sölu í ÁTVR eða eingöngu hjá Isavia. Varðandi upplýsingar um eftirspurn frá ÁTVR þá skal bent á, að erlendir ferðamenn versla einnig í verslunum ÁTVR í kringum landið.

Varðandi sölu á hilluplássi, þá telur umbjóðandi minn einsýnt að tekjur af slíkri sölu eigi ekki að telja með við mat á framlegð. Með því móti er fjársterkum fyrirtækjum gert kleift að auka hlutdeild sína í vöruvali ríkiseinkasölnunar, án þess að það byggji á jafnræðisgrunni. Þessu til

viðbótar þá öðlast sömu fyrirtæki forskot á að koma vöru sinni á framfæri í krafti fjármagns en ekki gæða vörunnar.

Umbjóðandi minn telur það almennt óviðurkvæmilegt að ríkiseinkasala skuli selja aðgang að framboði til almennings og láta þannig fjármagn en ekki gæði ráða vöruframboðinu. Ef það er vilji Alþingis, þá væri rétt að löggjafinn gerði kröfu til þess að slík sala færi fram með hlutlægu og gagnsæu útboði.

Varðandi þá fullyrðingu Isavia, að rétt hafi verið við ESA um sölu á hilluplássi og stofnunin hafi ekki hafi gert athugasemdir við hana, að því gefnu að val- eða umsóknarferli væri gegnsætt og reglur skýrar, þá kallar hún á frekari upplýsingar. Þannig þarf a.m.k. að upplýsa hvaða hugmyndir voru kynntar, fyrir hverjum og hvernig endurgjöf ESA var háttað, m.a. um gegnsætt val- og umsóknarferli um hillupláss sem bendir til útboðsfyrirkomulags. Gera verður kröfu til þess að Isavia leggi fram gögn um framangreind samskipti við ESA.

6. Birting söluupplýsinga – kæránlegar ákvarðanir – gildistaka

Fríhöfnin leggst gegn tillögu umbjóðanda míns um aðgengi að sölutölum. Hér skal áréttað, að slíkt aðgengi tryggir gagnsæi og minnkar líkur á því að birgjum sé mismunað. Jafnframt má efast um að „keppinautar“ geti nýtt upplýsingar um liðna sölu til skaða fyrir viðskipti Fríhafnarinnar. Þá er uppfært söluverð á einstökum áfengisvörum birt á heimasíðu Fríhafnarinnar (m.a. á ensku og í erlendri mynt), en slíkar upplýsingar eru mun gagnlegri fyrir „keppinauta“ varðandi samkeppnisviðbrögð heldur en gamlar sölutölur.⁵

Varðandi kæránleika ákvarðana Fríhafnarinnar um vöruval, þá leiðir það af stöðu fyrirtækisins sem ríkiseinkasölu, sbr. 16. gr. EES.

Að síðustu er mótmælt að Fríhöfnin fái frest til 1. janúar 2021 til að innleiða vöruvalsreglur. Í því sambandi skal haft í huga, að Fríhöfninni mátti þegar á árinu 2015 vera ljóst að háttsemi hennar braut gegn EES, sbr. lög nr. 2/1993. Þá upplýstu íslensk stjórnvöld ESA árið 2017 um að unnið væri að vöruvalsreglum.⁶ Þessu til viðbótar hefur ESA gefið út rökstutt álit um brot Íslands á 16. gr. EES vegna Fríhafnarinnar og veitt frest til 22. júlí n.k. til að binda enda á brotið.

Umbjóðandi minn ítrekar tillögu sína að breytingum á 8. gr. frumvarpsins. Jafnframt er hann reiðubúinn til að veita frekari upplýsingar ef þess er óskað.

Virðingarfyllst,

f.h. Distu ehf.

Jónas Fr. Jónsson, lögmaður

með málflutningsréttindi fyrir Hæstarétti

⁵ Sjá vefsíðu Fríhafnarinnar: <https://www.dutvfree.is/en>

⁶ Sjá bls. 2-3 í rökstuddu álitu ESA.