

Skrifstofa Alþingis,

Austurvelli,

150 Reykjavík


nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 30. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna stuðnings við smærri innlenda áfengisframleiðendur (áfengisgjald, sala áfengis á framleiðslustað), 495. mál 151. löggjafarþings.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna stuðnings við smærri innlenda áfengisframleiðendur (áfengisgjald, sala áfengis á framleiðslustað), 495. mál 151. löggjafarþings. Frumvarpið er tvíþætt, en annars vegar er lagt til að lögum um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995, verði breytt á þann veg að innlendum áfengisframleiðendum sem framleiða innan við 1.000.000 lítra af áfengisvökva á ári verði gefinn kostur á allt að 50% afslætti af áfengisgjaldi, þrepaskiptum eftir magni hreins vínanda miðað við rúmmál. Afslátturinn taki til áfengis sem í er að rúmmáli til og með 50% af hreinum vínanda. Hins vegar er lagt til að gerð verði undanþága frá einkaleyfi ÁTVR til smásölu áfengis hér á landi og handhöfum áfengisframleiðsluleyfis sem framleiða innan við 1.000.000 áfengislítra á almanaksári gert kleift að selja í smásölu áfengi sem í er að rúmmáli til og með 50% af hreinum vínanda. Heimildin verði bundin við sölu á framleiðslustað eða í nærliggjandi húsnæði.

ÁTVR tekur ekki efnislega afstöðu til frumvarpsins en telur nauðsynlegt að vekja athygli á því að hæpið er að frumvarpið, eins og það liggur nú fyrir, standist skilyrði Evrópuréttar. Ástæða er til að benda á helstu þætti sem þarfnast að mati ÁTVR nánari skoðunar en það skal undirstrikað að umsögnin er ekki tæmandi. Þannig eru ókönnuð ýmis sjónarmið, t.a.m. á sviði samkeppnisréttar. Þrátt fyrir framansagt skal tekið fram að ÁTVR telur ekki útilokað að hægt væri að forma gott og gilt afsláttarkerfi standi vilji löggjafans til þess að veita minni áfengisframleiðendum afslátt á áfengisgjaldi. Þá er að öllum líkindum unnt að útfæra innan



ramma Evrópulöggjafar þrönga undanþágu frá einkarétti ÁTVR til smásölu áfengis til þess að svara kalli um aukna möguleika minni áfengisframleiðenda, einkum á landsbyggðinni, til þess að selja á framleiðslustað takmarkað magn eigin afurða. Áður þarf að mati ÁTVR að fara fram greinargóð úttekt á helstu þáttum sem máli skipta.

Sérþekking ÁTVR – kröfur Evrópuréttar

Ríkar kröfur eru gerðar til ÁTVR vegna einkaréttar þess á smásölu áfengis. Einkum má hér nefna skyldu stofnunarinnar til þess að gæta fyllsta jafnræðis gagnvart áfengisbirgjum, innlendum sem erlendum, kröfur um vandaða þjónustu og upplýsingagjöf auk samfélagslegrar ábyrgðar. Til þess að ÁTVR geti gegnt hlutverki sínu er nauðsynlegt að þar sé til staðar yfirgripsmikil sérþekking á áfengislöggjöfnni og samspili hennar við strangar kröfur Evrópuréttar, m.a. að því er varðar bann 11. gr. EES-samningsins við magntakmörkunum á innflutningi svo og öllum ráðstöfunum sem hafa samsvarandi áhrif milli samningsaðila. Bent skal á að ákvæðið kemur skv. 13. gr. samningsins ekki í veg fyrir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft að því gefnu að þau réttlætist af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft mega þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila.

Eins þarf að huga að kröfu 1. mgr. 16. gr. EES-samningsins um að samningsaðilar skuli tryggja breytingar á einkasölum í viðskiptum þannig að enginn greinarmunur sé gerður milli ríkisborgara aðildarríkja EB og EFTA-ríkja hvað snertir skilyrði til aðdrátta og markaðssetningar vara.

Þegar mat er lagt á kröfur Evrópuréttarins hefur reynst mikilvægt að horfa til áfengislöggjafar hinna norrænu þjóðanna sem hafa kosið að fela ríkisreknum verslunum einkarétt til smásölu áfengis, þ.e.a.s. Noregs, Svíþjóðar og Finnlands, og draga lærdóm af fræðilegri umræðu og vandaðri greiningarvinnu sem þar hefur farið fram. Við samanburð á rétti þjóðanna er nauðsynlegt að taka tillit til mismunandi markaðsstærða og ólíks umfangs einkaréttar ríkisins til smásölu áfengis í hverju landi fyrir sig.

Á grundvelli þeirrar sérþekkingar sem ÁTVR býr yfir er óhjákvæmilegt að koma á framfæri athugasemdum sem varða efni fyrirbyggjandi frumvarps.



Afsláttur af áfengisgjaldi

Að því er varðar tillögu frumvarpsins um að veita innlendum handhöfum áfengisframleiðsluleyfa sem framleiða á ársgrundvelli minna en 1.000.000 lítra af áfengisvökva afslátt af áfengisgjaldi telur ÁTVR rétt að benda á að samkvæmt tilskipun Evrópuráðsins 92/83/EBE, frá 19. október 1992, um samræmingu á samsetningu vörugjalda á áfengi og áfengum drykkjum, er heimild til þess að veita áfengisframleiðendum undir tilteknum stærðarmörkum afslátt af áfengisgjaldi háð því að sami afsláttur sé veittur af innfluttu áfengi frá öllum aðildarríkjunum. Að því er varðar öl sem framleitt er í brugghúsum af ákveðinni stærð er hér vísað til 3. mgr. 4. gr. tilskipunarinnar, sem er svohljóðandi: „*Member States shall ensure that any reduced rates they may introduce apply equally to beer delivered into their territory from independent small breweries situated in other Member States. In particular they shall ensure that no individual delivery from another Member States ever bears more duty than its exact national equivalent.*“ Að því er etýlalkóhól sem framleitt er í verksmiðjum af tiltekinni stærð segir í 4. mgr. 22. gr. tilskipunarinnar: „*Member States shall ensure that any reduced rate they may introduce applies equally to ethyl alcohol delivered into their territory from independent small producers situated in other Member States.*“

Framangreindum reglum er fylgt varðandi þann afslátt af áfengisgjaldi sem veittur er smærri brugghúsum í norskri og finnskri löggjöf, þ.e.a.s. þar er þess gætt að öll brugghús innan EES-svæðisins sitji við sama borð og njóti sama afsláttar.

Finnsku reglurnar eru ítarlega útfærðar í eftirfarandi leiðbeiningum þarlendra skattyfirvalda:

https://www.vero.fi/sv/Detaljerade_skatteanvisningar/anvisningar/48587/neds%C3%A4ttning-f%C3%B6r-sm%C3%A5bryggerier-i-finland2/

Í Noregi eru afsláttarreglurnar nánar skýrðar í eftirfarandi dreifibréfi norskra skattyfirvalda:

<https://www.skatteetaten.no/globalassets/rettskilder/avgiftsrundskriv/alkohol-2021---01.01.2021.pdf>

Smásala áfengis á framleiðslustað

Tillaga frumvarpsins um heimild til þess að veita handhafa áfengisframleiðsluleyfis, sem framleiðir innan við 1.000.000 lítra af áfengi á almanaksári, leyfi til smásölu áfengis allt að



50% að styrkleika á framleiðslustað eða í nærliggjandi húsnæði er af sama meiði og lagafrumvarp dómsmálaráðherra um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998 (sala á framleiðslustað), sem er 504. mál 151. löggjafarþings, á þskj. nr. 850. Frumvarpið er nú til umfjöllunar í allsherjar- og menntamálanefnd, en ÁTVR sendi nefndinni ítarlega umsögn um málið sem finna má á eftirfarandi vefslóð:

<https://www.althingi.is/altext/erindi/151/151-1983.pdf>

Allar þær athugasemdir sem fram koma í framangreindri umsögn eiga við um það frumvarp sem hér er til umfjöllunar, en auk þess er rétt að benda á að nú er lögð til undanþága frá einkarétti ríkisins til smásölu áfengis sem er að meginstefnu enn víðtækari en tillagan sem ÁTVR hefur áður fjallað um. Þannig eru mörk hámarksáfengisframleiðslu dregin við 1.000.000 lítra af áfengisvökva á almanaksári í stað 500.000 lítra. Eins er lagt til að undanþágan taki til áfengis með sem inniheldur til og með 50% af hreinum vínanda miðað við rúmmál í stað þess að hún takmarkist við áfengt öl sem gerjað er úr möltuðu eða ómöltuðu korni sem í er að rúmmáli ekki meira en 12% af hreinum vínanda.

Í greinargerðum frumvarpanna beggja er tilgangurinn sagður að styðja við smærri áfengisframleiðendur, ekki síst á landsbyggðinni. Frumvörpunum sé ekki ætlað að hrófla við hlutverki ÁTVR. Að mati ÁTVR endurspeglast þetta markmið hins vegar ekki í tillögum frumvarpanna. Ef þær eru bornar saman við heimildir til framleiðslusölu sem til staðar eru annars vegar í Noregi og hins vegar í Finnlandi er ljóst að hér er lagt til að gengið verði umtalsvert lengra. Ástæða er til að undirstrika að löggjafar þessara landa töldu að undangenginni ítarlegri greiningu að Evrópuréttur heimilaði varla víðtækari undanþágur frá einkarétti ríkisins til smásölu áfengis án þess að fyrirkomulagi ríkiseinkasölu yrði haggð.

Í Noregi verður leyfi til smásölu áfengis á framleiðslustað aðeins veitt í tveimur tilvikum. Annars vegar til sölu á áfengi sem fellur utan einkaleyfis norska ríkisins, þ.e.a.s. áfengi til og með 4,7% að styrkleika. Hér er því ekki um undanþágu frá einkarétti ríkisins að ræða. Hins vegar tekur heimildin til smásölu tiltekinn drykkja sem falla utan við gildissvið EES-samningsins. Um er að ræða s.s. eplavín, peruvín, mjöð og hrísgrjónavín og ekki má blanda í drykkina sterku áfengi. Hámarkssala hvers framleiðanda á síðarnefndu drykkjunum er 15.000 lítrar á ári.



Í Finnlandi nær heimildin til sölu á framleiðslustað í fyrsta lagi til áfengis að styrkleika til og með 5,5% af hreinum vínanda miðað við rúmmál, sem fellur utan við einkaleyfi finnska ríkisins. Að því er þessa drykki varðar skarast söluheimildin því ekki við einkarétt ríkisins til smásölu áfengis. Í öðru lagi er brugghúsum sem framleiða að hámarki 500.000 áfengislítra á ári heimilt að selja öl sem framleitt er með gerjun úr möltuðu eða ófmöltuðu korni og inniheldur að hámarki 12% af hreinum vínanda miðað við rúmmál. Hér er aðeins um undanþágu frá einkasölu ríkisins að ræða að því er snertir öl sem er að styrkleika frá 5,5% til og með 12%. Í þriðja lagi hafa áfengisframleiðendur í Finnlandi þrönga heimild til smásölu á gerjuðu ávaxta- og berjavíni og finnska drykknum sahti. Vín gerjað úr þrúgum og korni fellur utan þessarar heimildar, sem er háð frekari skilyrðum – þ.á.m. þarf framleiðsla áfengisins að tengjast atvinnuvegum landsbyggðarinnar og hámarkssala á ári takmarkast við 100.000 áfengislítra.

Í Svíþjóð hefur niðurstaða stjórnvalda í tvígang verið sú að ekki væri raunhæft að heimila smásölu áfengis beint frá framleiðendum samhliða rekstri ríkiseinkasölu. Niðurstaðan byggði á ítarlegum úttektum, m.a. á skilyrðum Evrópuréttarins. Framleiðslusala er nú á ný til skoðunar og sænska ríkisstjórnin hefur óskað eftir að framkvæmd verði greining á réttarumhverfinu, efnahagslegum afleiðingum, áhrifum á lýðheilsu o.fl. og tillögur útfærðar á þeim grunni.

Framangreindur samanburður leiðir í ljós að sú undanþága sem fyrirbyggjandi frumvarp gerir ráð fyrir frá heimild íslenska ríkisins til smásölu áfengis er mun umfangsmeiri en hvort tveggja norska og finnska fyrirkomulagið. Það á við jafnvel þótt ekki séu teknar með í reikninginn mismunandi markaðsstærðir og umfang einkasölu í löndunum þremur. Rétt er að undirstrika að einkaréttur ÁTVR til smásölu áfengis nær til alls áfengis, þ.e.a.s. alls neysluhæfs vökva sem í er að rúmmáli meira en 2,25% af hreinum vínanda. Öll áfengissala á framleiðslustað myndi því skarast við einkaleyfi ríkisins. Hvað markaðsstærðir varðar er íslenski markaðurinn aðeins tæplega 7% af stærð norska markaðarins og ríflega 6% af hinum finnska. Hámarkssala hvers framleiðanda í Noregi upp á 15.000 áfengislítra á ári myndi þannig samsvara u.þ.b. 1.050 lítrum hér á landi og hámarksstærðarmörk brugghúsa í Finnlandi upp á 500.000 lítra ársframleiðslu myndu samsvara héraðslandi 30.000 lítra framleiðslu.

Í umræðu um frumvarp dómsmálaráðherra um framleiðslusölu áfengis hafa þær raddir heyrst að undanþága þess frá ríkiseinkasölu komi aðeins örfáum brugghúsum til góða og samanlögð framleiðsla þeirra nemi ekki nema rétt ríflega 2% af heildarsölu ÁTVR á ári. Undanþágan sé þannig minniháttar og myndi ekki hrófla við stöðu ÁTVR. Ef þessi viðmið myndu skila sér í frumvarpstextanum telur ÁTVR ekki loku fyrir það skotið að undanþáguna



mætti útfæra þannig að hún uppfyllti kröfur Evrópuréttarins og samræmdist auk þess öðrum sjónarmiðum sem tillit þyrfti að taka til, s.s. varðandi samkeppni og lýðheilsu. Eins og undanþágan er orðuð í frumvarpstextanum er hún hins vegar margfalt viðtækari, en að mati ÁTVR er það sú hámarksheimild sem þar er mælt fyrir um sem miða verður við þegar umfang undanþágunnar er metið, ekki staða framleiðslu eins og hún kann að vera í dag.

Virðingarfyllst,

Ívar J. Arndal

forstjóri ÁTVR