

Nefndasvið Alþingis
b.t. allsherjar- og menntamálanefndar
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 1. júní 2022.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998 (sala á framleiðslustað), 596. mál.

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni allsherjar- og menntamálanefndar dags. 30. maí sl. um ofangreint þingmál á þingskjali 838.

Með frumvarpinu er lagt til að brugghúsum, sem framleiða minna en 500.000 lítra af sterku öli á ári, verði gert kleift að selja áfengt öl í smásölu á framleiðslustað og er því ætlað að styðja við smærri brugghús, sérstaklega á landsbyggðinni. Frumvarpið er endurflutt að mestu í óbreyttri mynd frá síðasta þingi og vísar FA m.a. til athugasemda sinna við það frumvarp (504. mál á 151. þingi).

FA lýsir yfir stuðningi við markmið frumvarpsins um að styðja við vaxandi grózkú í áfengisframleiðslu á Íslandi en telur að sá stuðningur eigi að vera miklu víðtækari en lagt er til í frumvarpinu. Félagið telur að gera meggi mun betur og útvíkka talsvert þær breytingar, sem lagðar eru til í frumvarpinu, m.a. til að hindra nýja mismunun og samkeppnishömlur á markaðnum. Jafnframt er FA þeirrar skoðunar að ákveðin atriði í frumvarpinu mættu vera skýrari, sbr. fyrri umsögn félagsins um málið. Athugasemdir félagsins fara hér á eftir.

I. Almenn

FA tekur undir þau rök sem fram koma í greinargerð frumvarpsins, að það skjóti skökku við að brugghús, sem mörg hver hafa byggt upp ferðaþjónustu samhliða bruggstarfsemi, meggi ekki selja gestum sínum vörur sínar í lokuðum umbúðum sem þeir geti haft með sér til eigin neyzlu. Félagið tekur einnig undir að ástæða sé til að heimila brugghúsum að selja beint til neytenda áfengistegundir sem framleiddar eru tímabundið eða í litlu magni og henta því mögulega ekki til sölu í Vínbúðum ríkisins. Af báðum þessum ástæðum er sjálfsagt að áfengisframleiðendur meggi selja vörur sínar milliliðalaust til neytenda. Að einhverju leyti væri verið að heimila starfsemi sem á sér stað nú þegar; það er opinbert leyndarmál að mörg smærri brugghús stunda slíka sölu án athugasemda eða inngripa af hálfu yfirvalda. Víkjum nánar að því síðar.

II. Jafnræðisregla EES-samningsins

Í fyrri athugasemdum sínum við lagasetningaráform, drög að frumvarpi þessu og frumvarpið eins og það var lagt fram á 151. þingi benti FA á nauðsyn þess að huga að jafnræðisreglu Evrópuréttarins; að innlendum framleiðendum sé ekki hyglað umfram framleiðendur sambærilegrar vöru í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins. Félagið vakti athygli á mikilvægi þess að það fyrirkomulag sem Alþingi ákveður haldi, verði látið á það reyna fyrir EFTA-dómstólum.

FA benti meðal annars á að lagabreyting í Finnlandi, sem frumvarpshöfundar hafa bent á sem fordæmi að þessari lagabreytingu, væri ekki sambærileg út frá Evrópuréttarlegu sjónarmiði vegna þess að um leið og smáframleiðendum öls var heimilað að selja framleiðslu sína á framleiðslustað árið 2018, var almennum verzlunum heimilað að selja m.a. sterkan bjór, allt að 5,5%, og fengu því brugghús í öðrum ESB-ríkjum færi á að koma vöru sinni á framfæri við finnska neytendur með sambærilegum hætti og innlendir framleiðendur.

Þá hvatti FA nefndina til að mæla með því við dómsmálaráðuneytið að það fylgdist með vinnu sænskra stjórnvalda við nýja úttekt á möguleikum á beinni sölu sænskra áfengisframleiðenda til neytenda. Sú úttekt liggur nú fyrir og er vitnað til hennar í greinargerð frumvarpsins, án þess þó að niðurstaða hennar sé reifuð, sem sætir nokkurri furðu.¹ Í framhaldinu segir hins vegar í greinargerðinni: „Ljóst er að þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu fela í sér undanþágu frá einkaleyfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins á smásölu áfengis. Þessi undanþága mun fela í sér takmarkaða heimild fyrir tiltekna áfengisframleiðendur að uppfylltum nánari skilyrðum. Að teknu tilliti til framangreinds er ekki talið að undanþágan feli í sér brot á 11. eða 16. grein EES-samningsins.“ Annars staðar í greinargerðinni er tekið fram að um „þrönga undanþágu“ sé að ræða frá einkarétti ÁTVR og er það talið skipta máli í hinu Evrópuréttarlega samhengi.

Ef rýnt er í niðurstöðu sænsku nefndarinnar, sem falið var að fjalla um sölu á framleiðslustað, fjallar hún um að slík sala geti einmitt falið í sér mismunun samkvæmt Evrópuréttinum og er þar vitnað til fyrri dóma Evrópudómstólsins. Til þess að undanþágan teljist þröng og teljist ekki brot á Evrópuréttinum, verði að setja sölu á framleiðslustað mjög hörð skilyrði. Þær þrengingar sem í skýrslu nefndarinnar eru lagðar til eru þrenns konar. Í fyrsta lagi ákveðið hámark á árlegri framleiðslu brugghússins (mismunandi lítrafjöldi eftir því hvort verið er að brugga sterkt áfengi, bjór og síder eða vín). Í öðru lagi að sala á framleiðslustað fari eingöngu fram í tengslum við greidda heimsókn eða fyrirlestur á framleiðslustað. Í þriðja lagi að hámark sé sett á hvað hver gestur má kaupa mikið, þannig er lagt til þriggja lítra hámark á bjór (ein kippa af 0,5 lítra dósnum).² Fyrsta skilyrðið er einnig að finna í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar, en ekki annað eða þriðja skilyrðið; þannig er enginn áskilnaður um tengsl sölunnar við að viðskiptavinurinn sé að kynna sér framleiðsluna og heldur ekkert hámark á því hversu mikið megi selja. Í skilningi sænsku nefndarinnar, sem um málið fjallaði, teldist undanþágan því væntanlega ekki nógu þröng.

FA fær ekki betur séð, þrátt fyrir hina mjög svo veikburða Evrópuréttarlegu greiningu í greinargerð frumvarpsins, en að lagabreytingin sé í alveg jafnmikilli hættu að verða skotin niður af EFTA-dómstólnum og áður. Félagið ítrekar því tillögu sína um að þingnefndin hlutist til um að dómsmálaráðuneytið beri málið undir Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) í því skyni að tryggja megi að framleiðendur sambærilegra áfengra drykkja í öðrum EES-ríkjum eigi ekki síðri möguleika á að koma vöru sinni á framfæri við íslenska neytendur en innlendir framleiðendur. Að mati FA væri hins vegar ekkert vit í því að þrengja undanþáguna frá því sem lagt er til í frumvarpi þessu; þvert á móti þarf að gera mun víðtækari breytingar á áfengislöggjöfinni en hér er lagt til.

¹ Statens offentliga utredningar: *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker: Betänkande av Gårdsförsäljningsutredningen*. SOU 2021:95

² Sama heimild, bls. 13-15.

III. Jafnræðisregla íslenzks réttar

FA hefur í fyrri umsögnum um málið lýst efasemdum um að mismunun brugghúsa á grundvelli stærðar standist jafnræðisreglu íslenzks réttar, jafnframt að mismuna brugghúsum á grundvelli þess hvers konar vörur þau framleiða.

Röksemdir um að brugghús hafi byggt upp ferðaþjónustu samhliða framleiðslustarfsemi sinni og það skjóti skökku við að gestirnir fái ekki að kaupa vörur þeirra til að hafa með sér, eiga alveg jafnt við um smærri brugghús og fyrirtæki, sem vegna áskilnaðar um framleiðslu undir 500.000 lítrum af áfengu öli á ári falla utan gildissviðs þeirra ákvæða, sem lagt er til að bætist við áfengislögin. FA fær ekki betur séð en að ákvæði frumvarpsins útiloki eingöngu þrjá bjórframleiðendur af tæplega 30 á Íslandi; tvo í Eyjafirði og einn í Reykjavík.

Sama á við um að mismuna þeim sem brugga bjór annars vegar og þeim sem brugga sterkara áfengi hins vegar. Í greinargerð frumvarpsins er tekið skýrt fram að ætlunin sé ekki að heimila sölu sterks áfengis á framleiðslustað. Það er ekki rökstutt frekar. Varla eiga lýðheilsusjónarmið við, enda er ekki síður hættu á misnotkun bjórs en sterkara áfengis. Fyrirtæki sem brugga sterkt áfengi eru hátt í tíu talsins á Íslandi og eru mörg hver í hópi „tuga smærri brugghúsa“ sem eru „starfandi um allt land“ og „framleiða fjölbreytt úrval afurða með skírskotun til íslenskrar menningar og staðhátta“ rétt eins og brugghúsin sem fjallað er um í greinargerð frumvarpsins. Þessi fyrirtæki búa líkt og þau sem brugga bjór við að mega ekki selja gestum sínum vörurnar með löglegum hætti. Í tillögum sænsku nefndarinnar, sem áður var vitnað til, er gengið út frá því að fyrirtækjum sé ekki mismunað eftir því hvernig vörur þau framleiða.

FA ítrekar að vandséð er með hvaða rökum eigi að mismuna fáeinum fyrirtækjum að þessu leyti. Að heimila öllum framleiðendum sölu á framleiðslustað spillir a.m.k. ekki fyrir þeim auknu möguleikum sem heimildin veitir smærri framleiðendum.

Loks hefur FA bent á að 500.000 lítra hámarkið virðist ákveðið út í loftið án rökstuðnings. Félagið hefur bent á að slík handahófskennd mörk búi óhjákvæmilega til óæskilega hvata á markaðnum. Þau útiloki í fyrsta lagi einhverja núverandi framleiðendur, jafnvel þótt þeir séu staðsettir á landsbyggðinni og hafi ekki marga í vinnu, en yfirlýst markmið frumvarpsins er að styrkja smærri vinnustaði á landsbyggðinni. Þau hindri sömuleiðis brugghús í að vaxa upp fyrir 500.000 lítra markið, enda missa þau þá væntanlega smásöluheimildina. Loks búi þau til hvata fyrir stærri brugghús að skipta upp framleiðslu sinni og rekstri á fleiri kennitölur.

IV. Skýrleiki laganna

FA benti í fyrri umsögn á að skýra þyrfti betur nokkur ákvæði í frumvarpinu, en ekki virðist hafa verið tekið neitt tillit til þeirra ábendinga.

Þannig þarf að vera ljóst hvernig á að fara með tilvik, þar sem fleiri en einn seljandi/vörumerki samnýta bruggunartæki, en nokkur dæmi eru um slíkt hér á landi. Er 500.000 lítra markið þá bundið við seljandann/vörumerkið eða framleiðslutækin?

Jafnframt mætti vera skýrara hvort seljandi/vörumerki sem hefur framleiðsluleyfi en felur öðrum að framleiða fyrir sig eins og dæmi eru um, hefur leyfi til að selja vörur sínar á eigin starfsstöð þótt eiginleg framleiðsla fari ekki fram þar.

Í frumvarpinu virðist ekki gert ráð fyrir breytingum á 19. gr. áfengislaga, en þar er lagt blátt bann við því að viðskiptavinir beri með sér áfengi út af veitingastað. Ef heimila á veitingahúsum og krám, sem brugga eigið áfengi, sölu í neytendaumbúðum til viðskiptavina er nauðsynlegt að gera breytingar á því ákvæði laganna.

V. Breytingar á ákvæðum um áfengisauglýsingar

Ekki virðist heldur hafa verið hugsað fyrir breytingum á ákvæðum laganna um áfengisauglýsingar. Að mati FA er nauðsynlegt að gera breytingar á 20. gr. laganna og heimila áfengisframleiðendum að auglýsa framleiðslu sína t.d. með merkingum á byggingum og skiltum við þjóðvegi, enda er tilgangslítið að heimila fyrirtækjum að selja framleiðslu sína til neytenda án þess að þau hafi heimild til að segja viðskiptavininum frá því með einhverjum hætti að varan sé til sölu.

VI. Veruleikinn á íslenskum áfengismarkaði og hlíðarveruleiki frumvarpshöfunda

Í greinargerð frumvarpsins er mikið úr því gert að undanþágan sé þröng, þótt hún sé ekki sömu skilyrðum háð og það fyrirkomulag sem lagt hefur verið til í Svíþjóð. Í greinargerðinni segir þannig: „Þrátt fyrir þá auknu heimild til smásölu áfengis sem frumvarpið gerir ráð fyrir verða áfengisauglýsingar enn óheimilar og hefðbundinn verslunarrekstur með áfengi verður enn að meginstefnu í höndum Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins.“

Frumvarpshöfundar virðast þannig algjörlega loka augunum fyrir þeirri þróun, sem átt hefur sér stað á íslenskum áfengismarkaði á undanförunum misserum og Félag atvinnurekenda hefur vakið athygli á með ýmsum hætti. Ástandið á markaðnum er óreiðukennt og einkennist af óvissu, sem skaðar rekstur fyrirtækja á markaðnum og æ erfiðara verður að búa við. Eðlileg þróun viðskipta- og markaðshátta hefur holað boð og bönn áfengislöggjafarinnar að innan og gert áfengislögin að hluta til að marklausum bókstaf.

ÁTVR hefur þannig í orði kveðnu einkarétt á smásölu áfengis, en framhjá þeim einkarétti eru margar leiðir, sem yfirvöld láta allar óátaldir. Netverzlun með áfengi, sem hefur rutt sér til rúms á skömmum tíma, er þar í efsta sæti. Lögmæti a.m.k. sumra forma á þeim viðskiptum er á gráu svæði og þrátt fyrir ítrekaðar fyrirspurnir hefur dómismálaráðuneytið ekki treyst sér til að svara skýrt spurningum FA um lögmæti netverzlunar með áfenga drykki. Afleiðingin er sú að gróin fyrirtæki sem vilja vera viss um að þau starfi innan ramma laganna halda að sér höndum hvað varðar netverzlun með áfengi og standa þá höllum fæti gagnvart þeim sem eru reiðubúnir að láta reyna á lagarammann. Eins og áður sagði er opinbert leyndarmál að ýmis smærri brugghús selja vörur sínar beint til neytenda þótt lagaheimild skorti. Vegasjoppur með vínveitingaleyfi selja fólki óopnaðan bjór til að taka með sér. Nýlega var frá því sagt í fjölmiðlum að matvörubúð með veitingaleyfi í Leifsstöð selur bjór í hillum sínum. Talsverður hluti neytenda fær sitt áfengi í gegnum áskriftar- eða smakklúbba sem reknir eru alveg án tillits til einkaréttar ÁTVR. Einkaréttur ríkisins á smásölu áfengis er því að verða býsna götóttur.

Samkvæmt laganna hljóðan eru áfengisauðglýsingar líka bannaðar, en þær er engu að síður að finna víða í miðlaumhverfi íslenskra neytenda. Áfengisauðglýsingar eru t.d. í útsendingum frá íþróttaviðburðum í íslensku sjónvarpi, í blöðum og tímaritum sem flutt eru til landsins, á ýmiss konar vefsíðum og mjög víða á samfélagsmiðlum. Við ekkert af þessu gera yfirvöld heldur neinar athugasemdir. Núverandi auðglýsingabann bitnar fyrst og fremst á innlendum áfengisframleiðendum, innlendum fjölmiðlum og innlendum auðglýsinga- og markaðsfyrirtækjum.

Í umfjöllun sænsku nefndarinnar, sem áður var vitnað til, kemur fram að grundvallarforsenda þess að heimila megi sölu á framleiðslustað, sé að einkaréttur sænska ríkisins á smásölu standi engu að síður óhaggaður í grundvallaratriðum. Það er forsenda sem kann að vera hæpið að gefa sér í Svíþjóð, en er út í hött að gefa sér á Íslandi eins og mál hafa þróast. Áðurnefnd tilvitnun í greinargerðina með frumvarpi þessu lýsir einhverjum hliðarveruleika, sem er ekki lengur til á íslenskum áfengismarkaði.

Nú er í gangi vinna á vegum dómsmálaráðuneytisins við að meta hvort einkaréttur ríkisins á smásölu og bann við áfengisauðglýsingum standist skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum, meðal annars í ljósi þeirrar þróunar sem hér hefur verið lýst. Þróun starfsemi ÁTVR hefur líka haft sín áhrif á stöðuna á markaðnum.

Dómsmálaráðherra lýsti þeirri skoðun á fundi FA í febrúar sl., „Gerjun á áfengismarkaði“ að hæpið væri að undanþága Íslands frá ákvæðum EES sem rekstur ÁTVR byggist á, væri enn í gildi. „Ég held það sé alveg sama hvernig við lítum á það, það hlýtur að vera orðið mjög umdeilt að þessi lýðheilsusjónarmið sem á sínum tíma voru lögð til grundvallar, eigi hreinlega við í dag,“ sagði dómsmálaráðherrann og nefndi stórukið aðgengi og bættu þjónustu ÁTVR, fjölgun útsölastaða, aukna upplýsingagjöf og meira úrval. ÁTVR stundaði nútíma markaðssetningu og gerði allt til að selja meira.

Að mati FA liggur beint við að hætta tilraunum til að gera smábreytingar á áfengislöggjöfinni eins og þá sem hér er lögð til. Löggjöfin um sölu og markaðssetningu áfengis þarfnast heildarendurskoðunar og hefur dómsmálaráðuneytið raunar lýst því yfir að ástæða sé til að ráðast í slíka vinnu. Að mati FA getur Alþingi ekki öllu lengur ýtt því verkefni frá sér.

VII. Að lokum

FA hefur almennt jákvæða afstöðu til markmiða frumvarpsins og telur æskilegt að það verði að lögum, en leggur um leið ríka áherzlu á að leyst verði úr þeim álitamáli og ábendingum sem félagið hefur sett hér fram. Að öðrum kosti er hætta á að samþykkt frumvarpsins búi til nýtt ójafnræði og samkeppnishömlur á áfengismarkaðnum, þvert á markmiðin. Þá þarf ekki að hafa mörg orð um þá áhættu sem í því getur falizt fyrir íslenska ríkið ef fyrirkomulagið sem Alþingi samþykkir stentz ekki EES-samninginn.

Félagið er þeirrar skoðunar að brýnt sé að stíga mun stærri skref en hér er lagt til, í því skyni að draga úr óreiðu og óvissu á áfengismarkaðnum og skapa vaxandi atvinnugrein stöðugt og fyrirsjáanlegt starfs- og samkeppnisumhverfi.

Félagið er að sjálfsögðu reiðubúið að funda með þingnefndinni um málið. FA áskilur sér ennfremur rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á seinni stigum málsins.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA