

Nefndarálit

**um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak,
lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald
af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum (smásala áfengis).**

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Birgi Jakobsson og Rafn M. Jónsson frá embætti landlæknis, Ólaf Stephensen og Ingu Skarphéðinsdóttur frá Félagi atvinnurekenda, Berghóru Halldórsdóttur frá Samtökum atvinnulífsins, Leif Hreggviðsson frá Viðskiptaráði Íslands, Ívar Arndal og Svein Inga Árnason frá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Margréti Maríu Sigurðardóttur, Elísabetu Gísladóttur og Stellu Hallsdóttur frá umboðsmanni barna, Eva Bjarnadóttur frá Unicef, Þóru Jónsdóttur og Margréti Júlíu Rafnsdóttur frá Barnaheillum, Heiðdís Lilju Magnúsdóttur og Kolbrún Þorkelsdóttur frá fjölmíðlanefnd, Daða Ólafsson frá Neytendastofu, Árna Guðmundsson frá SAFF, Guðlaugu B. Guðjónsdóttur frá Fræðslu og forvörnum (FRÆ), Almar Guðmundsson frá Samtökum iðnaðarins, Lárus Ólafsson frá Samtökum verslunar og þjónustu, Gunnar Val Sveinsson frá Samtökum ferðapjónustunnar, Davíð Snæ Jónsson frá Nemendafélagi Tækniðskólangs, Harald Sigurðsson frá skipulagssviði Reykjavíkurborgar, Jón H.B. Snorrason og Rannveigu Þórisdóttur frá Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu og Guðmund H. Einarsson frá Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis.

Umsagnir bárust frá Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, Akraneskaupstað, Akureyrarkaupstað, Alþýðusambandi Íslands, Barnaheillum, Barnahreyfingu IOGT á Íslandi, Barnaverndarstofu, bindindissamtökunum IOGT á Íslandi, Bjarka Bjarnasyni og Ólafi Snorra Rafnssyni, Bláskógabyggð, Borgarholtskóla, Brautinni – bindindisfélagi ökumanna, Bruggsmiðjunni Kalda ehf., Brúnni – starfshópi um forvarnir á Akranesi, BSRB, byggðarráði Sveitarfélagsins Skagafjarðar, Félagi atvinnurekenda, Félagi íslenskra hjúkrunarfræðinga, Félagi lýðheilsufræðinga, Félagsráðgjafafélagi Íslands, Félagsþjónustu Árborgar, fjármála- og efnahagsráðuneytinu, Fjölbautaskólanum í Breiðholti, Fjölbautaskólanum við Ármúla, fjölmíðlanefnd, Flensborgarskóla, Fljótsdalshéraði, Flóahreppi, Foreldrasamtökum gegn áfengisauglysingum, Forum lögmönnum – Stefáni Geir Þóriðssyni hrl., Fræðslu og forvörnum (FRÆ), Gunnari Alexander Ólafssyni, Hafnarfjarðarbæ, Háskólanum í Reykjavík – rannsóknum og greiningu, Heilbrigðiseftirliti Hafnarfjarðar- og Kópavogssvæðis, Heilbrigðiseftirliti Kjósarsvæðis, Heilbrigðisstofnun Austurlands, Héraðssambandinu Skarphéðni, Hrunamannahreppi, Hvalfjarðarsveit, Hveragerðisbæ, Ísafjarðarbæ, Kennarasambandi Íslands, Kópavogsþbæ, Krabbameinsfélagi Íslands, Kvennaskólanum í Reykjavík, embætti landlæknis, Læknafélagi Íslands, Menntaskólanum á Egilsstöðum, Menntaskólanum að Laugarvatni, Nemendafélagi Tækniðskólangs, Neytendastofu, Norðurþingi, Núll prósent hreyfingunni, Rannsóknastofu í bernsku- og æskulýðsfræðum, Reykjavíkurborg, Rótinni – félagi um málefni kvenna, Samtökum áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann (SÁÁ), Samstarfsráði félagasamtaka í forvörnum (SAFF), SAMAN-hópnum, Samkeppniseftirlitinu, Samtökum atvinnulífsins,

Samtökum ferðaþjónustunnar, Samtökum iðnaðarins, samráðshópi um forvarnir hjá Reykjavíkurborg, Sandgerðisbæ, Seltjarnarnesbæ, SFR – stéttarfélagi í almannajónustu, Sigurði Hólm Gunnarssyni, Skraftárhreppi, Skólameistarafélagi Íslands, Starfsmannafélagi ÁTVR, Stefáni Pálssyni, Sveitarfélaginu Hornafirði, Sveitarfélaginu Vogum, Samtökum verslunar og þjónustu (SVP), Torfa H. Ágústssyni, umboðsmanni barna, UMFÍ, Unicef á Íslandi, Vá Vesthópnum, Valdóri Bóassyni, velferðarsviði Reykjavíkurborgar, velferðarráðuneytinu, verkefnahópum hjá Reykjavíkurborg sem sinna forvörnum, Verkmenntaskólanum á Akureyri, Vernd – fangahjálp, Viðskiptaráði Íslands og Vopnafjarðarhreppi.

Málið er nú endurflutt með nokkrum breytingum en frumvarpið var áður lagt fram á 144. löggjafarþingi (17. mál) og á 145. löggjafarþingi (13. mál). Í umsögnum, sem og í máli gesta á fundum nefndarinnar, komu fram ýmis sjónarmið sem meiri hlutinn tók til skoðunar og íhugaði við meðferð málssins.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lögum um verslun með áfengi og tóbak, lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald af áfengi og tóbaki með það að markmiði að einkaleyfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) á smásölu áfengis verði aflagt, að smásalan verði gefin frjáls að uppfylltum ákveðnum skilyrðum og sérstök áhersla verði á eflingu lýðheilsusjóðs með auknum framlögum ásamt því að heimilt verði að auglýsa áfengi með takmörkunum.

Fram kom í máli nokkurra umsagnaraðila andstaða við efni frumvarpsins. Sú andstaða var einkum grundvölluð á þeirri ályktun að frumvarpið fæli í sér aukið aðgengi að áfengi, leiddi til aukinnar neyslu og þar með ofneyslu áfengis og hefði þannig neikvæð áhrif á samfélagið. Fyrir nefndinni var lýst yfir sérstökum áhyggjum af áhrifum frumvarpsins á stöðu barna. Þá komu þau sjónarmið fram að fyrirkomulag frumvarpsins kynni að hafa neikvæðar afleiðingar fyrir dreifingu áfengis um allt land, að verðið kynni að hækka og þjónusta skerðast. Þá kom sú ábending fram að síendurtekin framlagning frumvarpsins skapaði óþægindi í röðum starfsfólks ÁTVR.

Á móti komu fram sjónarmið þar sem stuðningi var lýst við meginnefni frumvarpsins en ýmsar tæknilegar breytingar lagðar til, einkum breytingar sem snuru að greiðslu áfengisgjalda.

Þau sjónarmið komu fram að afnám einkaleyfis ríkisins á smásölu áfengis væri í andstöðu við tilmæli alþjóðlegra heilbrigðisýfirvalda og stefnu íslenskra stjórnavalda í áfengis- og vímuþörnum. Jafnframt var bent á skaðsemi áfengis og áréttar að á undanförnum árum hefur dregið verulega úr áfengisneysslum meðal unglings, m.a. vegna öflugs forvarnastarfs og takmarkaðs aðgengis að áfengi. Það er mat meiri hlutans að aðgengi ungmenna að áfengi megi takmarka án þess að draga úr atvinnufrelsi, þ.e. með því að setja skilyrði fyrir veitingu áfengissöluleyfa og viðurlög við brotum á viðkomandi lagaákvæðum. Meiri hlutinn bendir á að árangursríkasta leiðin til að draga úr misnotkun áfengis er með forvarnastarfi, fræðslu og meðferðarúrræðum en ekki með takmörkunum á frelsi einstaklinga til neyslu þess. Því til stuðnings er bent á að áfengisneysla ungmenna hefur dregist verulega saman á undanförnum árum þrátt fyrir að aðgengi að áfengi hafi á sama tíma aukist vegna lengri afgreiðslutíma og fjölgunar verslana ÁTVR. Meiri hlutinn áréttar að sú breyting sem hér er lögð til á lögum um verslun með áfengi og tóbak felur ekki í sér tillögur um breytingu á áfengisstefnu eða tekju-öflunarkerfi ríkisins á þessu sviði. Önnur lög varðandi sölu, meðhöndlun og neyslu áfengis verða hin sömu og áður og gilda þannig sömu skilyrði.

Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið að frumvarpið feli í sér viðtækari breytingar á gildandi fyrirkomulagi áfengisútsölu. Telur meiri hlutinn því rétt að gera nokkrar breytingar á frumvarpinu, þó þannig að einkaleyfi ÁTVR á smásölu áfengis verði aflagt. Einkaaðilar

munu því samkvæmt breytingartillögum geta selt áfengi með ámóta fyrirkomulagi og þekkist í dag í ÁTVR. Meiri hlutinn leggur til að ÁTVR verði ekki lagt niður, áfengisauglýsingum verði settar mjög þróngar skorður, undirverðlagning verði bönnuð, útsölutími verði þrengdur og áfengi verði einungis selt í sérvslunum en ráðherra verði heimilt að veita undanþágu frá því skilyrði ef það er talið óhagkvæmt sökum fámennis sveitarfélags. Þá er lagt til að gildistöku verði frestað um hálft ár að undanskildu ákvæði um hækjun framlaga í lýðheilsusjóð sem taki eftir sem áður gildi 1. janúar 2018.

Hér verður nánar greint frá einstökum efnispáttum málsins og þeim breytingum sem meiri hlutinn leggur til á frumvarpinu.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.

Fram kemur í greinargerð með frumvarpinu að meginmarkmið þess sé að afnema einkaleyfi ríkisins á smásölu áfengis. Enn fremur er gert ráð fyrir í frumvarpinu að smásala ÁTVR á áfengi verði aflögð. Meiri hlutinn er sammála því að afnema beri einkaleyfi ríkisins til sölu áfengis og einkaaðilum verði heimiluð slík sala að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Meiri hlutinn telur þó ekki nauðsynlegt að ÁTVR verði samhliða frumvarpi þessu gert að hætta smásölu á áfengi. Afnám einkaleyfis ríkisins á smásölu áfengis kallar engu að síður og eðli máls samkvæmt á endurskoðun á starfsemi ÁTVR. Meiri hlutinn beinir því til ráðherra sem fer með yfirstjórnum stjórnsýslu ÁTVR að fara í slíka endurskoðun verði frumvarpið samþykkt og tryggja að nauðsynlegar breytingar á rekstri, reikningsskilum og upplýsingagjöf verði í samræmi við samkeppnisreglur, enda telur meiri hlutinn mikilvægt að einkaaðilar standi ekki höllum fæti í samkeppni við ríkið í smásölu áfengis.

Áfengisauglýsingar.

Meiri hlutinn tekur undir það markmið frumvarpsins að heimila áfengisauglýsingar. Hins vegar telur meiri hlutinn rétt að stíga varlega til jarðar vegna sérstöðu áfengis sem á ekki að kynna sem almenna sjálfsagða neysluvöru.

Nefndinni bárust ábendingar um fjölgur atriði þess efnis. Í fyrsta lagi var bent á að gæta þyrfti samræmis við lög um fjölmiðla, nr. 38/2011, þar sem viðskiptaboð og fjarkaup fyrir áfengi væru óheimil samkvæmt þeim. Til samræmis við þá ábendingu leggur meiri hlutinn til að tilvísun í áfengi í 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla falli brott við gildistöku laganna.

Í öðru lagi var bent á að hugtakið „auglýsing“ væri ekki nægilega víðtæk skilgreining samkvæmt frumvarpinu og ekki í samræmi við hugtakanotkun laga um fjölmiðla. Til að gæta samræmis við lög um fjölmiðla leggur meiri hlutinn til breytingar í þá veru þannig að notast verði við hugtökin „viðskiptaboð og fjarkaup“.

Í þriðja lagi var nefndinni bent á að frumvarpið uppfyllti ekki lágmarksreglur um innihald og framsetningu áfengisauglýsinga sem fram koma í tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2007/65/EB frá 11. desember 2007 um breytingu á tilskipun ráðsins 89/552/EBC um samræmingu tiltekinna ákvæða í lögum og stjórnsýslufyrirmælum í aðildarríkjum um sjónvarpsrekstur (hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni). Meiri hlutinn tekur undir þessa ábendingu og leggur til breytingar í þá veru. Það felur m.a. í sér að óheimilt verði að gefa til kynna að áfengi hafi jákvæð áhrif á félagslega þætti, líkamlega getu o.s.frv.

Í fjórða lagi var gagnrýnt ákvæði frumvarpsins um að þeir aðilar sem auglýsi og kynni áfengi í prentmiðlum, ljósvakamiðlum, netmiðlum eða með öðrum hætti skuli setja sér síðareglur um auglýsingar og kynningar þar sem útfæra verði þetta fyrirkomulag betur. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og leggur til breytingar í þá veru.

Meiri hlutinn telur jafnframt að taka verði mið af þeirri vinnu sem birtist í skýrslu starfshóps á vegum fjármálaráðherra um heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar frá því í janúar 2010. Þar var lagt til að heimila skyldi auglýsingar á áfengi með miklum takmörkunum. Með hliðsjón af þeirri vinnu leggur meiri hlutinn til að heimilt verði að auglýsa áfengi, en þó með þeim takmörkunum að óheimilt verði að auglýsa áfengi í kvíkmyndahúsum, í prentmiðlum sem ætlaðir eru börnum og ungmennum, í hljóðvarpi og í sjónvarpsútsendingu á ákveðnum tíma sem og í tengslum við íþróttu- og menningarviðburði. Meiri hlutinn leggur jafnframt til að áfengisauglýsingar miði fyrst og fremst að því að kynna vöruna í tengslum við sölu hennar eða framleiðslu.

Sérverslanir sem meginregla.

Ljóst þykir að talsverð andstaða er við þau áform sem birtast í frumvarpinu og snúa að því að heimilt verði að selja áfengi innan almennra matvöruverslana, jafnvel þótt frumvarpið geri ráð fyrir að það verði að meginreglu gert í sérrými eða afmörkuðum rýmum. Meiri hlutinn tekur að einhverju leyti undir þau sjónarmið að afnám einkaleyfis ÁTVR á áfengisútsölu geti verið skref í sjálfu sér, án þess að gera þurfi aðrar breytingar á fyrirkomulagi smásölunnar að öðru leyti, þ.m.t. að selja áfengi í dagvöruverslunum. Á móti hafa hins vegar komið fram ábendingar um að þótt fyrirkomulag sérverslana gæti vel gengið á höfuðborgarsvæðinu gæti það reynst óhagkvæmt í dreifðari byggðum landsins og í einhverjum tilfellum leitt til lakari þjónustu.

Meiri hlutinn leggur því til að almennt verði heimilt að selja áfengi í smásölu í sérverslunum með mat- og drykkjarvörur en ekki stórmörkuðum og matvöruverslunum. Samhliða þessu telur meiri hlutinn að ákvæði frumvarpsins um að áfengi skuli ekki selt í ísbílum o.fl. eigi ekki lengur við og því ekki þörf á sérstakri tilgreiningu þar að lútandi.

Jafnframt leggur meiri hlutinn til nýtt ákvæði um að ráðherra geti í reglugerð kveðið á um að í tilteknum sveitarfélögum verði heimilt að veita undanþágu frá meginreglunni um sérverslanir enda sé talið óhagkvæmt sökum fámennis að reka sérverslun einungis með áfengi. Í þeim tilfellum skal áfengi vera í afmörkuðum rýmum eða í sérrými innan almennra verslana, þó þannig að áfengið verði ekki sýnilegt viðskiptavinum. Er þetta gert til að koma til móts við þau sjónarmið að fyrirkomulag sérverslana gæti reynst óhagkvæmt á landsbyggðinni.

Undirverðlagning.

Fyrir nefndinni kom fram ábending um að frumvarpið leggi ekki lengur bann við sölu áfengis undir kostnaðarverði, líkt og gert var ráð fyrir í fyrri frumvörpum. Það er mat meiri hlutans að hátt áfengisverð sé ein allra skilvirkasta leiðin til að halda aftur af ofneyslu áfengis og leggur meiri hlutinn því til að sambærilegt ákvæði verði tekið inn að nýju.

Opnunartími.

Í gildandi áfengislögum eru ekki settar skorður við afgreiðslutíma með smásölu áfengis heldur kveður ráðherra nánar um hámarksafgreiðslutíma í reglugerð. Í reglugerð um smásölu og veitingar áfengis, nr. 177/1999, er hins vegar kveðið á um afgreiðslutíma frá kl. 8.00 til kl. 23.00. Í framkvæmd er reyndin sú að engin verslun ÁTVR er opin lengur en til kl. 20.00. Meiri hlutinn telur rétt að ganga skemur en frumvarpið leggur til og binda afgreiðslutíma útsölastaða áfengis við tímann frá kl. 11.00 að morgni til kl. 22.00 að kvöldi. Að auki leggur meiri hlutinn til að sveitarstjórn geti sett skilyrði um styttri afgreiðslutíma.

Aldurstakmörk seljenda.

Fyrir nefndinni komu fram ábendingar um að frumvarpið heimilaði 18 ára einstaklingum að annast smásölu á áfengi og þeir einstaklingar settir jafnvel í þá stöðu að afgreiða áfengi til eldri aðila sem þó væru undir áfengiskaupaaldri. Þótt meiri hlutinn telji að treysta ætti sjálfráða einstaklingum undir áfengiskaupaaldri til að meðhöndla og selja vörur, telur meiri hlutinn, að svo stöddu, að stíga verði varlega til jarðar og minnka hættu á jafningjaþrýstingi við þessar aðstæður. Meiri hlutinn leggur því til að þeir sem annast smásölu á áfengi skuli hafa náð 20 ára aldri, líkt og tíðkast hefur í framkvæmd í verslunum ÁTVR.

Rannsóknir.

Til að meta áhrif frumvarpsins telur meiri hlutinn að það fé sem rennur til lýðheilsusjóðs megi einnig nota til rannsókna á áfengisneyslu þjóðarinnar. Meiri hlutinn leggur jafnframt til að sérstök áhersla verði lögð á forvarnir og rannsóknir á áfengisneyslu á árunum 2018–2022. Þá leggur meiri hlutinn til að ákvæði frumvarpsins sem snýr að hærri framlögum í lýðheilsusjóð taki gildi fyrr en önnur ákvæði eða 1. janúar 2018.

Önnur atriði.

Nefndinni barst sú ábending að fella þyrfsti á brott 1. mgr. 10 gr. áfengisлага um einkaleyfi ÁTVR til smásölu áfengis til að frumvarpið næði takmarki sínu. Meiri hlutinn er sammála þeirri tillögu og leggur til breytingar í þá veru.

Þá bárust nefndinni ábendingar um að breytt fyrirkomulag áfengisútsölu kallaði á breytingu á greiðslufyrirkomulagi áfengisgjalda. Nefndin leitaði eftir álti fjármála- og efnahagsráðuneytis á umræddum athugasemendum og telur meiri hlutinn ekki ástæðu til að bregðast við þeim að svo stöddu. Meiri hlutinn telur þó rétt að taka þessi mál til skoðunar að nýju þegar reynsla er komin á það fyrirkomulag sem lagt er til í frumvarpinu.

Gildistaka.

Fyrir nefndinni komu fram þau sjónarmið að rétt væri að fresta gildistöku laganna til 1. janúar 2019 til að gefa færi á að tryggja samræmt verklag sveitarstjórna við útgáfu áfengis-söluleyfa, ásamt því að gefa ráðherra færi á að fullvinna breytingar á viðkomandi reglugerðum. Meiri hlutinn tekur undir þessi sjónarmið að hluta en leggur til að löginn taki gildi 1. júlí 2018. Meiri hlutinn telur þann frest nægjanlegan. Þó leggur meiri hlutinn til að framlög til lýðheilsusjóðs hækki strax 1. janúar 2018.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með breytingum sem gerð er til-laga um í sérstöku þingskjali.

Alþingi, 19. maí 2017.

Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir,
form.

Pawel Bartoszek,
frsm.

Nichole Leigh Mosty.

Vilhjálmur Árnason.

Brynjar Níelsson.