

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak, lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald af áfengi, tóbaki, nikótíni o.fl. (smásala áfengis).

Flm.: Hildur Sverrisdóttir, Diljá Mist Einarsdóttir, Ólafur Adolfsson, Jón Gunnarsson, Jens Garðar Helgason, Bryndís Haraldsdóttir, Ingveldur Anna Sigurðardóttir, Guðlaugur Þór Þórðarson, Guðrún Hafsteinsdóttir, Jón Pétur Zimsen, Njáll Trausti Friðbertsson, Rósa Guðbjartsdóttir, Sigurður Örn Hilmarsson, Árni Helgason.

I. KAFLI

Breyting á lögum um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Orðin „smásölu ríkisins á áfengi og“ í 1. mgr. falla brott.
- b. Orðin „áfengi eða“ í 2. mgr. falla brott.
- c. Í stað orðanna „þann varning“ í 2. mgr. kemur: það.
- d. Orðin „áfengi og“ í 3. mgr. falla brott.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Orðin „smásölu áfengis og“ í a-lið falla brott.
- b. Orðin „áfengi og“ og „áfengis- og“ í b-lið falla brott.
- c. Orðin „áfengis og“ í c-lið falla brott.

3. gr.

Orðin „smásölu áfengis og“ í 3. gr. laganna falla brott.

4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, ÁTVR“ í 1. mgr. kemur: Tóbaksverslun ríkisins, TVR.
- b. Orðin „smásölu áfengis og“ í 1. mgr. falla brott.
- c. Í stað orðsins „ÁTVR“ í 2. og 3. mgr. kemur: TVR.
- d. Orðið „áfengislög“ í 2. mgr. fellur brott.
- e. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Tóbaksverslun ríkisins*.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ÁTVR“ í 1. og 2. mgr. kemur: TVR.
- b. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Forstjóri Tóbaksverslunar ríkisins*.

6. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 6. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ÁTVR“ í inngangsmálslið greinarinnar kemur: TVR.
- b. Orðin „áfengi til smásölu og“ í a-lið falla brott.
- c. B- og c-liður falla brott.
- d. Orðin „smásölu á áfengi og“ í g-lið falla brott.
- e. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Verkefni Tóbaksverslunar ríkisins*.

7. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 7. gr. laganna:

- a. 1. mgr. fellur brott.
- b. Í stað orðsins „ÁTVR“ í 2. mgr. kemur: TVR.
- c. Fyrirsögn greinarinnar verður: *Einkaleyfi Tóbaksverslunar ríkisins*.

8. gr.

Í stað orðsins „ÁTVR“ í 1. og 2. mgr. 8. gr. laganna kemur: TVR.

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 9. gr. laganna:

- a. 1., 2. og 5. mgr. falla brott.
- b. Í stað orðsins „ÁTVR“ í 3., 4. og 6. mgr. kemur: TVR.
- c. Orðin „áfengi og“ í 4. mgr. og fyrirsögn greinarinnar falla brott.

10. gr.

10. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

11. gr.

11. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

12. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „ÁTVR“ í 1. mgr. kemur: TVR.
- b. 2. mgr. orðast svo:
TVR skal veita upplýsingar um mögulega skaðsemi tóbaks og þá áhættu sem getur fylgt neyslu þess.

13. gr.

13. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

14. gr.

Fyrirsögn III. kafla laganna verður: **Um Tóbaksverslun ríkisins.**

15. gr.

14. gr. laganna fellur brott, ásamt fyrirsögn.

16. gr.

Heiti laganna verður: **Lög um verslun með tóbak.**

II. KAFLI

Breyting á lögum um aukatekjur ríkissjóðs, nr. 88/1991.

17. gr.

Við 11. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: Áfengissmäsöluleyfi 50.000 kr.

III. KAFLI

Breyting á áfengislögum, nr. 75/1998.

18. gr.

Á eftir orðinu „heildsölu“ í 1. málsl. 3. mgr. 3. gr. laganna kemur: smásölu.

19. gr.

Í stað tilvísunarinnar „skv. 27. gr.“ í 1. og 2. mgr. 4. gr. laganna kemur: skv. 26. gr.

20. gr.

Orðin „annað en leyfi til smásölu“ í 1. málsl. 2. mgr. 5. gr. laganna falla brott.

21. gr.

6. gr. a laganna fellur brott.

22. gr.

Í stað 1. mgr. 10. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Handhafa smäsöluleyfis eða leyfis til sölu af framleiðslustað er heimilt að selja eða afhenda áfengi til neytenda eldri en 20 ára. Sala getur aðeins farið fram ef kaupandinn sýnir með skilríkjum að hann sé orðinn 20 ára.

Útsöluverð á áfengi er frjálst en óheimilt er að selja áfengi undir kostnaðarverði. Með kostnaðarverði er átt við endanlegt innkaupsverð að viðbættum opinberum gjöldum auk virðisaukaskatts.

23. gr.

Í stað 2. mgr. 11. gr. laganna kemur ný málsgrein, svohljóðandi:

Sveitarstjórn skal setja eftirfarandi skilyrði fyrir veitingu smäsöluleyfis eða leyfis til sölu á framleiðslustað:

- a. Starfsmenn sem afgreiða áfengi mega ekki vera yngri en 20 ára.
- b. Skilyrði um önnur málefnaleg atriði, svo sem um staðsetningu verslunar, aðgengi, merkingar o.fl.

24. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:

Leyfishafi skv. 1. mgr. 10. gr. skal ábyrgjast fullnægjandi öryggis- og eftirlitsbúnað húsnæðis þess sem hýsa á útsölustaðinn og að áfengi sem er að rúmmáli meira en 22% af hreinum vínanda sé geymt afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar. Sérverslun sem selur eingöngu áfengi er undanþegin þessari afmörkun. Ráðherra kveður nánar á um skilyrði leyfis og kröfur til eftirlits- og öryggis-

kerfa í reglugerð, þ.m.t. kröfur til myndupptökukerfa, fyrirkomulag afmörkunar áfengis sem að rúmmáli er meira en 22% af hreinum vínanda frá annarri söluvöru o.fl.

b. 2. mgr. fellur brott.

25. gr.

20. gr. laganna fellur brott.

26. gr.

26. gr. laganna orðast svo:

Það varðar mann sektum eða fangelsi allt að sex árum ef:

- a. hann stundar í atvinnuskyni innflutning, heildsölu, smásölu eða framleiðslu áfengis án leyfis skv. 3. gr.,
- b. hann framleiðir áfengi til einkaneyslu og sölu þótt ekki sé í atvinnuskyni,
- c. hann selur áfengi þótt ekki sé í atvinnuskyni,
- d. hann flytur inn, útbýr eða smíðar sérhæfð áhöld til að eima áfengi eða til að gera drykkjarhæft áfengi sem var ódrykkjarhæft skv. 7. gr.,
- e. hann selur eða afhendir áfengi til einhvers sem hann hefur ekki heimild til að selja eða afhenda áfengi skv. 2. mgr. 9. gr.,
- f. hann selur áfengi til neytenda yngri en 20 ára skv. 18. gr.,
- g. hann neytir áfengis í veitingastofu, veitingatjaldi, húsnæði félagasamtaka eða öðrum þeim stöðum þar sem veitingar fara fram skv. 2. mgr. 19. gr.,
- h. hann ber með sér áfengi inn eða út af veitingastað skv. 3. mgr. 19. gr.,
- i. hann veitir, selur eða lætur af hendi áfengi til annarra gegn gjaldi eða öðru verðmæti skv. 4. mgr. 19. gr.,
- j. hann lætur viðgangast ólöglegan tilbúning, sölu eða geymslu áfengis skv. 5. mgr. 19. gr.,
- k. hann veldur óspektum, hættu eða hneyksli skv. 21. gr.,
- l. hann veitir þeim áfengi sem tilgreindir eru í 1. mgr. 22. gr. skv. 3. mgr. 22. gr.,
- m. hann er veitingamaður og veitir áfengi á öðrum tímum en honum er heimilt samkvæmt leyfi til áfengisveitinga,
- n. hann er veitingamaður og veitir áfengi á annan hátt en honum er heimilt samkvæmt leyfi til áfengisveitinga.

Nú er brot skv. 1. mgr. stórfellt eða ítrekað og skal þá maður sæta fangelsi allt að sex árum.

Brot skv. 1. og 2. mgr. varða mann refsíabyrgð ef þau eru framin af ásetningi eða gáleysi.

Gera má lögaðila sekt vegna brots skv. 1. eða 2. mgr. óháð sök fyrirsvarsmanns lögaðilans, starfsmanns hans eða annars á hans vegum í starfsemi lögaðilans. Lögaðila verður gerð refsing þó að ekki verði staðreynt hver þessara aðila hafi átt í hlut. Refsíabyrgð stjórnvalda er bundin sömu skilyrðum, enda hafi verið framið brot skv. 1. eða 2. mgr. í starfsemi sem telst vera sambærileg starfsemi einkaaðila.

Meðferð ávinnings af brotum skv. 1. og 2. mgr. er refsiverð eftir því sem segir í 264. gr. almennra hegningarlaga.

Tilraun til brota og hlutdeild í brotum skv. 1. og 2. mgr. eru manni refsiverð eftir því sem segir í almennum hegningarlögum.

27. gr.

Á eftir b-lið 3. mgr. 28. gr. laganna kemur nýr stafliður, svohljóðandi: áfengi sem er borið ólöglega inn á smásölustað.

IV. KAFLI

Breyting á lögum um gjald af áfengi, tóbaki, nikótíni o.fl. nr. 96/1995.

28. gr.

Í stað orðanna „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins“ í 1. og 3. mgr. 9. gr. laganna kemur: Tóbaksverslun ríkisins.

V. KAFLI

Breyting á lögum um fjölmiðla, nr. 38/2011.

29. gr.

Orðin „áfengi sem og“ í 1. málsl. 4. mgr. 37. gr. laganna falla brott.

30. gr.

Á undan orðunum „matvælum og drykkjarvörum“ í c-lið 1. mgr. 38. gr. laganna kemur: áfengi eða.

31. gr.

Við 41. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Auglýsingar og fjarkaupainnskot eru óheimil í dagskrá sem ætluð er börnum yngri en 18 ára. Bann þetta hefst 5 mínútum áður en dagskrá ætluð börnum yngri en 18 ára hefst og stendur þar til 5 mínútum eftir að útsendingu slíkrar dagskrár lýkur.

32. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2027.

33. gr.

Við gildistöku laga þessara kemur í stað orðanna „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins“ í 4. málsl. 1. mgr. 7. gr. laga um tóbaksvarnir, nr. 6/2002: Tóbaksverslun ríkisins.

Ákvæði til bráðabirgða.

Lög þessi skulu endurskoðuð innan árs frá gildistöku þeirra.

Greinargerð.

Mál þetta er endurflutt (sjá þskj. 490, 334. mál á 157. löggjafarþingi) en sambærileg frumvörp hafa áður verið lögð fram á 144. (17. mál), 145. (13. mál), 146. (106. mál), 148. (287. mál) og 149. löggjafarþingi (110. mál). Með frumvarpinu er lagt til að einkaleyfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) á smásölu áfengis verði aflagt og að smásala verði að ákveðnu marki frjáls. Í frumvarpinu eru lagðar til eins litlar breytingar á lagaumhverfi áfengis- og tóbakssölu og mögulegt er miðað við það markmið að smásala áfengis verði frjáls að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Frumvarpið felur í sér aukið frelsi til smásölu á Íslandi en það er ekki hlutverk ríkisins að sinna smásölu heldur að setja reglur um hana og hafa eftirlit með henni ef nauðsyn þykir. Hlutverk einkaaðila er að selja vörur og þjónustu í samræmi við þær reglur sem stjórnvöld hafa sett. Þetta sjónarmið á við um áfengi og aðrar neyslu- og nauðsynjavörur.

Með þessu er leitast eftir að fyrirkomulaginu verði ekki umbylt og einnig lagt til að lög þessi verði tekin til endurskoðunar að reynslutíma loknum. Þá er lagt til að allir þurfi að sýna skilríki þegar þeir kaupa áfengi og sanna þar með aldur sinn.

ÁTVR.

Almennt er óhætt að segja að ekki fari mikið fyrir þeirri skoðun í stjórn málaumræðu að hið opinbera eigi að standa fyrir verslunarrekstri á Íslandi. Jafnvel má segja að það sé meginregla að hið opinbera eftirláti einkaaðilum að halda uppi slíkri starfsemi. Helstu undantekningar frá þeirri reglu eiga sér stað á sviðum þar sem einkaaðilar sjá sér ekki hag í því að ástunda verslunarstarfsemi sem þó er neytendum nauðsynleg. Þá finnur hið opinbera sig stundum knúið til aðkomu. Þegar kemur að smásölu á áfengi virðist meginreglan af einhverjum orsökum ekki eiga við.

En hverjar eru ástæður þess að sérregla gildir um smásölu áfengis? Sögulega samhengið er þannig að fyrirrennari ÁTVR, Áfengisverzlun ríkisins, var sett á laggirnar árið 1922 á sama tíma og svokölluðu áfengisbanni var aflétt í kjölfar þjóðaratkvæðagreiðslu. Reyndar fól áfengisbannið einnig í sér ákveðna einokun á áfengissölu því að læknum var heimilað að ávísu áfengi og apótekarar máttu afhenda áfengi gegn lyfseðli. Sé sagan skoðuð virðast ýmsir læknar og apótekarar hafa verið stórtækari en aðrir í þessu samhengi. Við upphaf fjórða áratugar síðustu aldar var Tóbakseinkasalan síðan stofnuð en á þessum tíma gætti tilhneigingar meðal stjórnámálanna til að setja lög sem á einn eða annan hátt fólu í sér verslunareinokun, annaðhvort beint með veitingu einkaleyfa eða óbeint með verslunarhöftum. Þannig voru t.d. veitt einkaleyfi á síldarsölu og til sölu á viðtækjum og einkaréttur til útvarpsreksturs. Seinna komu ýmis lög og höft eins og einokun á sölu bifreiða, símtækja og annars slíks og fyrir einungis rúmum 20 árum hafði hið opinbera einkaleyfi á því að flytja inn eldspýtur. Sem betur fer hefur þessum höftum verið aflétt.

Starfsemi ÁTVR sækir stoð í lög um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011. Markmið þeirra laga eru að skilgreina umgjörð um smásölu áfengis sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð, að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengisneyslu, og að vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og takmarka framboð á óæskilegum vörum. Fjallað er um hlutverk ÁTVR í almennum athugasemdum frumvarps sem síðar varð að framangreindum lögum (þskj. 1222 í 703. máli á 139. löggjafarþingi). Í kafla sem fjallar um samfélagslega ábyrgð fyrirtækisins segir m.a.:

„ÁTVR hefur á undanförunum árum skilgreint samfélagslega ábyrgð sína með nokkuð ítarlegum hætti, en hún kemur meðal annars fram í eftirfarandi þáttum:

- ÁTVR sinnir hlutverki sínu af ábyrgð, t.d. eru engar söluhvetjandi aðgerðir leyfðar.
- Strangt eftirlit er með aldri viðskiptavina.
- ÁTVR fer í ýmsar herferðir þar sem samfélagsleg ábyrgð er í fyrirrúmi [].
- ÁTVR tekur þátt í að byggja upp vinnmenningu, t.d. með fræðslu til viðskiptavina um vín og tengingu matar og vína.
- Samstarf við lögreglu og aðila sem vinna að forvörnum. Sérstök áhersla er á að torvelda aðgengi unglunga að áfengi.“

ÁTVR er sérstök ríkisstofnun en rekstur hennar er í höndum forstjóra. Engin stjórn er yfir stofnuninni en forstjórinn er skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra og heyrir þannig beint undir hann. Gert er ráð fyrir að starfsemi ÁTVR sé sem hagkvæmust og afli tekna sem nægi til að greiða rekstrarkostnað en skili einnig hæfilegum arði til ríkissjóðs. Sérstaklega er kveðið á um það í lögum nr. 86/2011 að arðgreiðslur taki tillit til þeirra eigna sem eru bundnar í rekstri stofnunarinnar.

Einkaleyfi ÁTVR til smásölu á áfengi.

Í umræðu um kosti og galla þess að afnema einkaleyfi hins opinbera á smásölu áfengis hafa nokkur rök komið ítrekað fram. Þannig hefur verið vísað til þess að einkaleyfið stuðli

að því að lýðheilsuþáttum verði náð og vernd ungmenna verði virkari, betri stýring fáið á aðgengi að áfengi og áfengisneyslu og hún tryggji ríkissjóði umtalsverðar tekjur. Einnig hefur verið bent á að hið opinbera eigi ekki að standa í verslunarrekstri sem einkaaðilar geta sinnt með hagkvæmari hætti og að hægt sé að ná markmiðum um lágmörkun á skaðlegum áhrifum áfengisneyslu með öðrum leiðum en ríkiseinokun á smásölu áfengra drykkja.

Eftirfylgni reglna um áfengiskaupaaldur.

Margir telja að það muni reynast einkaaðilum erfitt að varna því að fólk undir 20 ára aldri fái afhent áfengi. Í þessu samhengi er rétt að benda á að einkaaðilum virðist almennt treyst til að framfylgja reglum um lágmarksaldur til að kaupa tóbak. Þá er einkaaðilum treyst til að framfylgja reglum um afhendingu eiturefna, skotvopna og skotfæra. Heilbrigðiseftirlit sveitarfélaganna fara með eftirlit með því að tóbakskaupaaldur sé virtur. Þá fer lögreglan með eftirlit með því að aldurstakmörk við veitingu áfengis á veitingahúsum séu virt. Það eftirlit hefur ekki sætt mikilli gagnrýni enn sem komið er. Engin haldbær rök hafa verið færð fyrir því að hið sama geti ekki gilt um sölu og afhendingu áfengis og annars þess söluvarnings sem hér hefur verið nefndur.

Í 24. gr. áfengislaga, nr. 75/1998, er sérstaklega kveðið á um að leyfisveitandi skuli afturkalla leyfi sem gefið er út samkvæmt lögnum ef leyfishafi fullnægir ekki lengur skilyrðum þeirra til að fá útgefið slíkt leyfi. Í 25. gr. er svo fjallað um hvernig bregðast skuli við vanrækslu við meðferð leyfis. Í þessu samhengi nægir að minna á að handhafar tóbakssöluleyfa hafa verið sviptir leyfum vegna þess að þeir hafa afgreitt tóbak til einhverra sem ekki hafa aldur til.

Tekjur ríkissjóðs.

Sumir virðast telja að með því að gefa smásölu á áfengi frjálsa muni hið opinbera selja frá sér mjólkurkú. Gefið er í skyn að slík ákvörðun hljóti að vera grundvölluð á skammtímahagsmunum og nær væri að ÁTVR aflaði ríkissjóði stöðugra tekna til langrar framtíðar. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2025 er áætlað að hagnaður á árinu 2026 verði um 395 millj. kr., handbært fé í árslok 2024 var 3.310 millj. kr. og gert er ráð fyrir 750 millj. kr. arðgreiðslu í ríkissjóð fyrir árin 2025 og 2026 hvort fyrir sig.

Samkvæmt efnahagsreikningi ÁTVR frá 31. desember 2024 námu eignir stofnunarinnar 9.216 millj. kr. á þeim tíma. Þá nam óráðstafað eigið fé um 7.513 millj. kr. en skammtímaskuldir námu um 1.704 millj. kr. Þá voru rekstrartekjurnar 42.200 millj. kr. á árinu. Ljóst má telja að umtalsvert fé er bundið í rekstri stofnunarinnar.

Meginhluti tekna ríkisins af sölu áfengis er skatttekjur. Þannig er gert ráð fyrir því að 26,7 milljarðar kr. renni í ríkissjóð vegna áfengisgjalds á árinu 2025. ÁTVR innheimtir gjaldið við sölu áfengis og skilar því í ríkissjóð og er þannig í hlutverki vörsluaðila.

Einkaaðilar í smásölu innheimta virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð. Þá halda þeir tekjuskatti og lífeyrisðgjöldum eftir af launum starfsmanna og skila þeim í ríkissjóð og til lífeyrissjóða. Ekkert bendir til þess að þeim verði ekki treystandi til að innheimta og standa ríkissjóði skil á áfengisgjaldi. Því er ekki eðlilegt að ætla að frumvarpið leiði til þess að ríkissjóður verði af tekjum af áfengisgjaldi, skatttekjur ættu áfram að rata í ríkiskassann.

Sá hluti tekna ríkissjóðs af sölu áfengis sem ekki er innheimtur í formi skatta er arðurinn sem ÁTVR greiðir og er hann um 750 millj. kr. fyrir árið 2025. Það er því fjárhæðin sem spurning er hvort ríkissjóður verði af ef frumvarpið verður að lögum. Þá ber að líta til þess að einhver hluti kemur til baka þar sem minni fjármunir verða bundnir í opinberum rekstri auk þess sem töluverðir fjármunir munu skila sér til baka vegna sölu eigna ÁTVR. Þá mun

einhver hluti koma til baka í gegnum auknar tekjuskattsgreiðslur smásölufyrirtækja. Þá má benda á að verulegur hluti tekna ÁTVR verður til vegna tóbakssölu. Heildsöluálagning ÁTVR á tóbaki er 18%. Sú álagning er á vöru sem er afhent við dyr vöruhúss ÁTVR en ekki í gegnum rekstur smásöluverslana. Gera má ráð fyrir að sala á tóbaki standi undir um þriðjungi af rekstrartekjum ÁTVR og að stór hluti 750 millj. kr. arðgreiðslu ÁTVR í ríkissjóð komi til vegna tóbakssölu. Einnig má spyrja þeirrar grundvallarspurningar hvort eðlilegra sé að ríkið hirði þessar tekjur af kaupendum áfengis, sem eru skattgreiðendur, en einkaaðilar. Sú spurning verður sérstaklega áleitin í ljósi þess að einkarekstur er jafnan hagkvæmari en opinber rekstur. Í því sambandi má benda á að engin stjórn er yfir ÁTVR heldur heyrir stofnunin beint undir ráðherra og því má ætla að umboðsvandi (e. *principal agent problem*) sé að einhverju leyti til staðar.

Fyrirkomulag smásölu áfengis líkist fyrirkomulagi smásölu neysluvöru.

Hlutverk ÁTVR við að takmarka aðgang fólks að áfengi virðist hafa rýrnað síðustu ár og áratugi. Áfengisútsöllum hefur fjölgað umtalsvert, þær eru nú 57 talsins haustið 2025 en voru 39 við lok árs 2001. Vöruúrvalið hefur aukist og opnunartíminn hefur verið lengdur til að koma til móts við þarfir viðskiptavina. Þá er óhætt að segja að uppbygging vínbúða ÁTVR sé orðin líkari uppbyggingu stórmarkaða en áður var.

Áhrif á samkeppnisstöðu – kaupmaðurinn á horninu.

Þó svo að vínbúðum ÁTVR hafi fjölgað eru þær ekki jafn margar og matvöruverslanir. Óhætt er að fullyrða að talsverð ívilnun felist í því að verslun sé nálægt vínbúð ÁTVR. Gera má því skóna að verslanir sem njóta slíkrar nálægðar njóti meiri viðskipta. Sömuleiðis er óhætt að fullyrða að þetta ástand skekki samkeppnisstöðu verslana sem ekki búa við slíka nálægð, þær njóti ekki þess forskots sem nálægðin gefur. Á svæðum þar sem vínbúðir eru fáar, t.d. víða úti á landi, eru áhrifin væntanlega veruleg og geta jafnvel skipt sköpum.

Í ljósi framangreinds má halda því fram að aukið frelsi í smásölu áfengis muni jafna stöðu verslana um landið allt og veita kaupmanninum á horninu betri tækni á að taka þátt í samkeppni um viðskipti. Þótt honum kunni að reynast erfitt að keppa beinlínis í verðlagningu á áfengi þá getur hann boðið upp á minni fyrirhöfn og sparnað þar sem viðskiptavinirnir þurfa ekki lengur að leggja í ferðalag til þess að nálgast neysluvörur. Bætt staða hans kann jafnvel að hafa áhrif á hverfamyndun þar sem þeir sem aðhyllast bíllausan lífsstíl geta nálgast fleiri neysluvörur án þess að þurfa að eltast við smásölustaði um langan veg.

Sérstök áhrif á landsbyggðinni.

Samþykkt frumvarpsins mun hafa góð áhrif á verslun á landsbyggðinni. Á sumum stöðum stendur verslun höllum fæti og rekstur hennar ber sig jafnvel ekki. Með því að gera slíkum verslunum fært að stunda smásölu með áfengi mun velja þeirra aukast og rekstur eflast. Á þeim stöðum þar sem vínbúð er þegar til staðar mun samkeppnisstaðan jafnast. Þá skapast tækifæri til betri nýtingar á verslunarhúsnæði og birgðageymslum en vænta má þess að ákvörðun um staðsetningu áfengisverslana muni byggjast á markaðslegum og samkeppnislegum forsendum. Hvað íbúana varðar munu byggðarlög án vínbúðar njóta aukins aðgangis og það mun kosta minna umstang og fé að nálgast áfengi. Aðgangur að takmörkuðu úrvali er betri en enginn aðgangur eða aðgangur sem er erfiðleikum eða kostnaði háður.

Óhætt er að benda á að það hallar á landsbyggðina þegar dreifing vínbúða ÁTVR er skoðuð. Þannig eru 12 búðir á höfuðborgarsvæðinu en 37 á landsbyggðinni. Það virkar svo sem ekki ósanngjörnt skipting þegar litið er til höfðatölu og búsetu en þegar fjarlægðir á milli búða

og vöruúrval er tekið inn í myndina sést að töluverður aðgengismunur er á milli íbúa höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar.

Meint neikvæð áhrif á neytendur ef smásala á áfengi er gefin frjáls.

Áhrif á verðlagningu.

Ýmsir hafa haldið því fram að frjáls smásala á áfengi sé ávísun á hærra verð. Virðist gagnrýnin byggð á því að einkaaðilar muni ekki setta sig við álagningu ÁTVR, þ.e. 18% á áfengi með 22% eða lægra hlutfall af vínanda að rúmmáli og 12% á áfengi með meira en 22% hlutfall.

Það er ekki almennt lögmál að vörur hækki í verði þegar einkaleyfi til sölu þeirra er aflétt. ÁTVR hefur hagað vöruvals- og innkaupamálum sínum þannig að birgjar stofnunarinnar njóta jafnræðis. Einkaaðilar á smásölumarkaði þurfa ekki að haga sér á sama hátt heldur ráðast verðákvarðanir þeirra að mestu leyti af framboði, eftirspurn og samkeppnisstigi. Þessi staða gerir þeim kleift að gera samninga, t.d. um stöðug kaup á varningi eða magnkaup. Með því móti tryggja þeir lægra innkaupsverð. Þá má benda á að engin verðsamkeppni er nú við smásölu áfengis.

Ef til vill má gera ráð fyrir að vinsæl vara verði ódýrari en vara sem lítil eftirspurn er eftir. En þá má spyrja hvort það sé á einhvern hátt óeðlilegt. Þegar vöruval og birgðastaða ÁTVR er skoðuð má sjá að í mörgum tilvikum hefur stofnunin tekið til sölu vín- eða bjórtégundir sem lítil hreyfing virðist vera á. Spyrja má hvort ekki sé eðlilegt að meira sé lagt á vörur sem eru dýrari í innkaupum og birgðahaldi og hvort eðlilegt sé að hagnaður af sölu á vinsælli vöru sé nýttur til að greiða niður vöru sem selst verr.

Áhrif frelsis í smásölu á áfengi á verð annarrar smásöluvöru verða eflaust til lækkunar vegna samlegðaráhrifa og tækifæra til hagræðingar. Þar mun e.t.v. muna hvað mestu á landsbyggðinni. Einnig má vísa til þess að heildsalar geta þá selt vöru beint á netinu eða í sérvöruverslanir og þar með minnkar álagningin.

Mun vöruúrval minnka?

Því hefur verið haldið fram að ef smásala á áfengi verður gefin frjáls muni það leiða til þess að vöruúrval dragist saman. Rökin fyrir þessu eru helst að söluaðilar muni verja mestu verslunarplássi í vöru sem mikil eftirspurn er eftir en ekki taka í sölu vöru sem minni eftirspurn er eftir.

Þar sem gera má ráð fyrir að það verði helst aðilar sem nú reka matvöruverslanir sem munu sækjast eftir leyfi til smásölu áfengis ef frumvarpið verður samþykkt er skynsamlegt að rifja upp áhrif tilkomu lágvöruverðsverslana á vöruúrval matvöru. Þegar Bónusverslanirnar voru opnaðar á sínum tíma buðu þær tiltölulega fáar vörur til sölu. Verslanirnar urðu fljótlega vinsælar og náðu sæmilegri markaðshlutdeild. Þrátt fyrir að þær verslanir sem fyrir voru á markaðinum hafi brugðist við tilkomu Bónuss fór fljótlega að bera á því að verslanir tækju að marka sér sérstöðu.

Miðað við þá breytingu sem hefur orðið og er að verða á vínmenningu Íslendinga má ætla að eftirspurn verði áfram eftir mörgum tegundum áfengis. Á meðan slík eftirspurn er til staðar eða er jafnvel að aukast er líklegt að kaupmenn muni leitast við að hafa framboðið í takt við hana.

Tækifæri.

Líklegt er að ýmiss konar tækifæri skapist verði frumvarpið samþykkt. Hér verða þau tækifæri sem helst koma til greina nefnd.

Tækifæri litlu brugghúsanna.

Verði frumvarpið samþykkt er líklegt að það skapi aukin tækifæri fyrir minni brugghús. Ný brugghús eða aðilar sem hyggjast reyna að koma nýrri vöru á framfæri munu eygja tækifæri með samþykkt frumvarpsins, t.d. til að semja við tiltekinn kaupmann eða tiltekna verslunarkeðju um að taka vöruna til sölu gegn hagstæðu verði til kynningar. Samþykkt frumvarpsins mun því gefa minni aðilum tækifæri til að brjóta sér leið inn á smásölumarkað á heilbrigðum viðskiptaforsendum auk þess sem smásalar geta markað sér sérstöðu.

Tækifæri fyrir ferðapjónustuna.

Afnám einokunar á áfengissölu getur haft í för með sér að tækifæri skapist á sviði ferðapjónustu. Til dæmis er hugsanlegt að smásala á matvörum sem eru framleiddar og unnar í heimabyggð (beint frá býli) fari saman við sölu á áfengi sem er framleitt innan sama héraðs.

Takmarkanir á frelsi til smásölu á áfengi.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir geti veitt einstaklingum og lögaðilum leyfi til smásöluverslunar með áfengi. Samkvæmt gildandi lögum veita sveitarstjórnir á hverjum stað smásöluleyfi fyrir áfengi og verður það fyrirkomulag í sjálfu sér óbreytt þrátt fyrir að fleiri smásalar komi til greina. Þá er gert ráð fyrir að óheimilt verði að selja áfengi undir kostnaðarverði en með því er átt við endanlegt kaupverð dreifingaraðila að viðbættum opinberum gjöldum, svo sem áfengisgjaldi og virðisaukaskatti. Er þetta gert til að tryggja hagsmuni ríkissjóðs af innheimtu opinberra gjalda af þessari vöru og koma í veg fyrir óeðlileg undirboð. Hins vegar ætti þetta fyrirkomulag ekki að raska eðlilegri samkeppni á markaðnum fyrir einstakar vörutegundir.

Gert er að skilyrði að starfsmenn sem afgreiða áfengi skuli vera a.m.k. 20 ára. Sveitarstjórnnum verður eftir sem áður heimilt að binda smásöluleyfi frekari skilyrðum, svo sem um staðsetningu verslana (skipulagsmál), aðgengi, merkingar o.fl. Gert er ráð fyrir að áfengissmásalar greiði gjald til ríkissjóðs fyrir leyfi til að selja áfengi í smásölu, líkt og gildir um innflutnings- og heildsöluleyfi fyrir áfengi.

Lagt er til að 12. gr. áfengislaga verði breytt þannig að skýrt verði kveðið á um skyldu smásala til að geyma áfengi sem er að rúmmáli meira en 22% af hreinum vínanda á stað sem er afmarkaður frá öðru verslunarrými, t.d. á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunarinnar en sérverslanir sem selja eingöngu áfengi verði undanþegnar þessari afmörkun. Að auki verði ráðherra gert að kveða í reglugerð á um önnur skilyrði smásöluleyfis og kröfur til eftirlits- og öryggiskerfa. Meðal annars er gert ráð fyrir kröfum til myndupptökukerfa, geymslu brennds áfengis o.fl.

Áfengisauglýsingar.

Í frumvarpinu er mælt fyrir um afnám banns við áfengisauglýsingum. Í gildandi rétti eru hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum bannaðar en það felur í sér mismunun á þá vegu að erlendir framleiðendur hafa greiðan aðgang að auglýsingum sem birtast hér á landi, hvort sem um er að ræða auglýsingar á erlendum kappleikjum, á internetinu eða í öðrum hljóð-, prent- eða myndmiðlum svo að einhver dæmi séu tekin. Ekki er eingöngu um að ræða aðgengi í gegnum hljóð- eða myndmiðla eða tímarit heldur er einnig um að ræða auglýsingar sem m.a. birtast á ýmsum söluvarningi, t.d. fatnaði og íþróttavörum. Því er óumdeilt að þrátt fyrir núverandi auglýsingabann birtast áfengisauglýsingar með reglulegum hætti hér á landi en þessar auglýsingar eiga það sammerkt að vera kostaðar af erlendum framleiðendum sem eru í beinni samkeppni við innlenda aðila. Með aukinni netvæðingu hefur aðgengi innlendra neytenda að auglýsingum er varða áfengi aukist til muna og þykir því ljóst

að núverandi bann hefur einna helst áhrif á innlenda framleiðslu og innlenda vöruþróun. Einnig hefur tíðkast um langa hrið að stærstu áfengisframleiðendurnir sem framleiða einnig léttöl hafa auglýst þá vöru með skírskotun til sambærilegrar áfengrar vöru og hafa þannig farið fram hjá banninu og njóta þar samkeppnislegs forskots í kynningu vegna framleiðslugetu sinnar. Þess ber einnig að geta að verði smásalan gefin frjáls án þess að hið meinta auglýsingabann verði afnumið mun það skapa mikið ójafnvægi á milli smásölnunnar og heildsölu-stigsins. Smásalar væru þá næsta einráðir um vöruframboðið og kynningu þess þar sem „auglýsingaplássið“ væri í hillum og útstillingum verslananna á meðan heildsalar og framleiðendur ættu ekki þess kost að koma vörum sínum á framfæri. Í kjölfar tilkomu samfélagsmiðla og aukinnar og beinnar samkeppni innlendra fjölmiðla við erlenda miðla verður að telja að rökin að baki banni við áfengisauglýsingum eigi ekki lengur við.

Tilgangur auglýsingabannsins á sínum tíma var fyrst og fremst sá að koma í veg fyrir að landsmönnum birtust slíkar auglýsingar og koma í veg fyrir aukna neyslu áfengis. Lengi vel var það raunin, enda voru svo gott sem einu auglýsingarnar sem birtust íslenskum neytendum þær sem voru í íslenskum fjölmiðlum, hvort sem er í sjónvarpi, útvarpi eða á prenti. Með þeim öru breytingum sem hafa átt sér stað á fjölmiðlamarkaði birtast auglýsingar landsmönnum fyrst og fremst á samfélagsmiðlum og öðrum miðlum þar sem heimilt er að birta áfengis-auglýsingar. Bann við áfengisauglýsingum í íslenskri löggjöf kemur því í reynd ekki í veg fyrir að áfengisauglýsingar birtist íslenskum neytendum, sem sjá þær í miklu meira mæli á samfélagsmiðlum en þeir myndu gera í innlendum fjölmiðlum, og myndu gera það áfram jafnvel þótt auglýsingabannið yrði afnumið. Auglýsingabannið nær því ekki markmiðum sínum og því er ekki þörf á að viðhalda því ef forsendur þess eru brostnar. Þrátt fyrir að frumvarpið feli í sér að ákvæði áfengislaga um auglýsingabann sé felld brott er einnig lagt til að sérstaklega verði kveðið á um takmarkanir á áfengisauglýsingum í lögum um fjölmiðla, m.a. með tilliti til hagsmuna barna.

Ákall hefur verið eftir lögleiðingu áfengisauglýsinga síðustu ár, bæði meðal atvinnurekenda, fjölmiðla og Blaðamannafélags Íslands, enda veikir það án nokkurs vafa samkeppnisstöðu innlendra fjölmiðla gagnvart þeim erlendu að geta ekki auglýst sömu vörur. Áfengi er lögleg vara og því eðlilegt að heimilt sé að auglýsa hana, þó með ákveðnum takmörkunum sem gilda ekki um almennar auglýsingar í ljósi hinna skaðlegu eiginleika þess.

Um greinar frumvarpsins.

Í meginatriðum felur frumvarpið í sér eins litla breytingu á lagaumhverfi áfengis- og tóbakssölu og mögulegt er miðað við það markmið að gera smásölu með áfengi frjálsa. Hér er ekki lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á lagaumhverfi áfengis- og tóbaksmála. Af þeim sökum felur I. kafli frumvarpsins aðeins í sér þá breytingu að ekki verður lengur kveðið á um einkaleyfi ÁTVR á smásölu áfengis. 18., 20. og 29. gr. og a- og b-liðir 34. gr. eru sama marki brennd.

Í II. kafla frumvarpsins er lögð til heimild til þess að innheimta 50.000 kr. gjald vegna útgáfu leyfis til smásölu á áfengi.

Í 21. gr. er kveðið á um brottfall 6. gr. a áfengislaga, nr. 75/1998, um leyfi fyrir sölu á framleiðslustað. Þar sem frumvarpið kveður á um að einkaleyfi ÁTVR á smásölu áfengis verði afnumið er óþarfi að hafa sérstakt ákvæði um sölu á framleiðslustað þar sem brugghús geta sótt um almennt leyfi til smásölu verði frumvarpið að lögum.

Í 22. gr. er lagt til að í stað 1. mgr. 10. gr. áfengislaga, þar sem nú er kveðið beinum orðum á um einkaleyfi ÁTVR til smásölu áfengis, komi tvær nýjar málsgreinar. Sú fyrri kveði á um að handhafa smásöluleyfis sé heimilt að selja eða afhenda áfengi til neytenda eldri en 20 ára ef kaupandinn sýnir með skilríkjum að hann sé orðinn 20 ára. Með neytendum í þessum

skilningi er vísað til þeirra sem hingað til hafa keypt áfengi í vínbúðum ÁTVR en t.d. ekki þeirra sem kaupa áfengi af þeim sem hafa leyfi til heildsölu á áfengi skv. 9. gr. áfengislaga. Einnig er gert ráð fyrir að hnykkt verði á því með jákvæðum hætti að útsöluverð á áfengi, þ.e. smásöluverð, sé frjálst. Auk þess verði þar kveðið sérstaklega á um að óheimilt sé að selja áfengi undir kostnaðarverði og að með kostnaðarverði sé átt við endanlegt innkaupsverð að viðbættum opinberum gjöldum auk virðisaukaskatts. Eins og fram hefur komið er tilgangur þessa einkum sá að tryggja tekjuöflun ríkissjóðs með áfengisgjaldi auk þess sem ákvæðið er talið koma í veg fyrir að verslunarmenn sjái sér hag í því að niðurgreiða áfengi til þess að efla aðra þætti verslunar sinnar.

Í a-lið 24. gr. er þá nýjung að finna að lagt er til að sterkt áfengi, áfengi sem er að rúmmáli meira en 22% af hreinum vínanda, skuli geyma afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar. Þannig er ekki gert ráð fyrir því að slíkt áfengi megi ekki sjást, eins og á við um tóbak, heldur að það verði aðeins afhent yfir búðarborð eða að viðskiptavinir þurfi að fara inn í afmarkað rými til þess að nálgast það. Þó er kveðið á um að sérverslanir sem selja eingöngu áfengi skuli vera undanþegnar þessari afmörkun. Þá er í framhaldinu ákvæði um að ráðherra skuli kveða nánar á um afgreiðslutíma, skilyrði smásölu-leyfis og kröfur til eftirlits- og öryggiskerfa í reglugerð, þ.m.t. kröfur til myndupptökukerfa, fyrirkomulag afmörkunar áfengis sem að rúmmáli er meira en 22% af hreinum vínanda frá annarri söluvöru o.fl. Er þannig gert ráð fyrir að ráðherra kveði nánar á um þessi tilteknu atriði í reglugerð eftir að tekið hefur verið tillit til tæknilegra og framkvæmdalegra þátta.

Í b-lið 24. gr. er kveðið á um brottfall 2. mgr. 12. gr. áfengislaga þar sem nú er að finna ákvæði um hvenær útsölustaðir ÁTVR skulu vera lokaðir.

Í 25. gr. er lagt til að fella brott 20. gr. áfengislaga, um bann við áfengisauðglýsingum. Áfengisauðglýsingar verða því heimilar með þeim takmörkunum sem getið er í 30. og 31. gr. frumvarps þessa.

Í 26. gr. eru lagðar til breytingar á 26. gr. áfengislaga. Fram kemur í nágildandi 26. gr. áfengislaga að ef veitingamaður sem leyfi hefur til áfengisveitinga misbeitar leyfi sínu með því að veita áfengi á öðrum tímum eða á annan hátt en honum sé heimilt, eða aðrar áfengis-tegundir, svo og með því að selja eða afhenda áfengi án þess að neytt sé á staðnum, eða ef hann brýtur á annan hátt fyrirmæli sem um áfengisveitingar gilda, þá varði það refsingu samkvæmt lögunum. Meginregla refsiréttarins er að refsíheimildir eigi að vera skýrar og byggist hún á 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Krafan um skýrleika refsíheimilda felur í sér að refsíákvæði verður að vera nægjanlega skýrt og fyrirsjáanlegt til að einstaklingur geti gert sér grein fyrir því með lestri ákvæðisins og ef til vill út frá dómaframkvæmd hvaða athafnir og/eða athafnaleyfi geti leitt til refsíabyrgðar á grundvelli þess. Er því með frumvarpinu lagt til að ákvæði 26. gr. verði tekið til gagngerrar endurskoðunar.

Í 27. gr. er lagt til að nýjum staflið verði bætt við 3. mgr. 28. gr. áfengislaga þannig að ljóst verði að gera megi upptækt áfengi sem er borið ólöglega inn á smásölustað, svo sem áfengi sem hefur verið framleitt án framleiðsluleysis eða flutt inn án innflutningsleyfis.

Í V. kafla frumvarpsins er kveðið á um nauðsynlegar breytingar á lögum um fjölmiðla vegna áfengisauðglýsinga. Breytingarnar lúta að takmörkunum á áfengisauðglýsingum, m.a. hvað varðar markaðssetningu og hvenær heimilt er að sýna áfengisauðglýsingar í hljóð- og myndefni.

Loks er lagt til bráðabirgðaákvæði um að lögin skuli endurskoðuð innan árs frá gildistöku þeirra. Sér í lagi þarf á þeim tíma að meta áhrif þeirra á verðmyndun og breytt aðgengi, aldur þeirra starfsmanna sem mega afgreiða áfengi og endurskoða síðan áfengisgjald á grundvelli niðurstaðnanna.