

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).

Flm.: Teitur Björn Einarsson, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, Vilhjálmur Árnason, Hildur Sverrisdóttir, Pawel Bartoszek, Jón Þór Ólafsson, Ásta Guðrún Helgadóttir, Nichole Leigh Mosty og Viktor Orri Valgarðsson.

I. KAFLI

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

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. gr. laganna:

- a. Orðin „smásölu 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 nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum.

17. gr.

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

III. KAFLI

Breyting á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum.

18. gr.

Á eftir orðinu „heildsölu“ í 1. másl. 3. mgr. 3. gr. og 5. mgr. 5. 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. másl. 2. mgr. 5. gr. laganna falla brott.

21. gr.

Í stað 2. mgr. 11. gr. laganna koma þrjár nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Sveitarstjórn skal setja eftirfarandi skilyrði fyrir veitingu smásöluleyfis:

- a. Afgreiðslutími skal ekki vera lengri en frá kl. 9.00 að morgni til kl. 24.00 að kvöldi.
- b. Starfsmenn sem afgreiða áfengi mega ekki vera yngri en 18 ára.
- c. Skilyrði um önnur málefnaleg atriði, svo sem um staðsetningu verslunar, aðgengi, merkingar o.fl.

Sveitarstjórn er óheimilt að veita smásöluleyfi til ísbíla, pylsuvagna og annarra færanlegra veitingavagna og markaðsbása, sbr. ÍSAT-flokk 56.10.0, og fyrirtækja sem reka smásölu matvæla í sjálfsölum, sbr. ÍSAT-flokk 47.99.0.

Sveitarstjórn er heimilt að veita undanþágu frá því skilyrði í 1. mgr. 12. gr. laganna að áfengi sé afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar.

22. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 12. gr. laganna:

- a. 1. mgr. orðast svo:

Smásöluleyfishafi skal ábyrgjast fullnægjandi öryggis- og eftirlitsbúnað húsnæðis þar sem útsölustaðurinn á að vera, hámarksafgreiðslutíma og að áfengi 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 afgreiðslutíma, skilyrði smásöluleyfis og kröfur til eftirlits- og öryggiskerfa í reglugerð, þ.m.t. kröfur til myndupptökakerfa, fyrirkomulag afmörkunar áfengis frá annarri söluvöru o.fl.

- b. 2. mgr. fellur brott.

23. gr.

20. gr. laganna orðast svo:

Heimilt er að auglýsa áfengi með þeim takmörkunum sem fram koma í lögnum.

Með auglýsingu er átt við hvers konar tilkynningar til almennings vegna markaðssetningar

þar sem sýndar eru í máli eða myndum áfengistegundir eða atriði tengd áfengisneyslu, svo sem áfengisvöruheiti eða auðkenni, eftirlíkingar af áfengisvarningi, spjöld eða annar svipaður búnaður, útstillingar, dreifing prentaðs máls og vörusýnishorna og þess háttar.

Í öllum auglýsingum á áfengi skal koma fram viðvörun um skaðsemi áfengis og hvatning um ábyrga neyslu þess.

Þeir aðilar sem auglýsa og kynna áfengi í prentmiðlum, ljósvakamiðlum, netmiðlum eða með öðrum hætti skulu setja sér siðareglur um auglýsingar og kynningar.

Auglýsingum skal aldrei beint sérstaklega að börnum og ungmennum.

Undanþegið framangreindum takmörkunum er:

1. Auglýsingar á erlendum tungumálum í erlendum prentritum sem flutt eru til landsins.
2. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimilaðar.
3. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningstækjum áfengisframleiðanda, vöruumbúðum, bréfsfni eða öðru sem beinlínis tengist starfsemi hans.

24. 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 fyrirvarsmanns 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.

25. gr.

27. gr. laganna fellur brott.

26. 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 og tóbaki, nr. 96/1995, með síðari breytingum.

27. gr.

Í stað orðanna „skal 1%“ í 7. gr. laganna kemur: skulu 5%.

28. gr.

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

29. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. janúar 2018.

30. gr.

Við gildistöku laga þessara verða eftirfarandi breytingar á öðrum lögum:

- a. *Lög nr. 6/2002, um tóbaksvarnir*: Í stað orðanna „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins“ í 4. málsli. 1. mgr. 7. gr. laganna kemur: Tóbaksverslun ríkisins.
- b. *Lög nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu*: Við lögin bætist nýtt ákvæði til bráða-birgða, svohljóðandi:
Lýðheilsusjóður skal leggja sérstaka áherslu á forvarnaverkefni á sviði áfengisvarna næstu tvö ár eftir gildistöku 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.

Greinargerð.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 144. löggjafarþingi (17. mál) og á 145. löggjafarþingi (13. mál) og er nú endurflutt.

Með frumvarpinu er lagt til að einkaleyfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) á smásölu áfengis verði aflagt og smásala verði að ákveðnu marki frjáls. Í frumvarpinu eru lagðar til breytingar á lagaumhverfi áfengis- og tóbakssölu 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.

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 að smásölu á áfengi kemur virðist meginreglan af einhverjum orsökum ekki eiga við.

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 vísa á 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 var 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 unglínga 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 lýðheilsu markmiðum verði náð og vernd ungmenna verði virkari, betri stýring fái

á aðgengi að áfengi og áfengisneyslu og hún tryggi 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 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. Þó svo að hægt sé að misnota áfengi virðast eiginleikar þess nokkuð léttvægir í samanburði við eiginleika tóbaks og hvað þá 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 tóbakssölu leyfa hafa verið sviptir leyfum vegna þess að þeir hafa afgreitt tóbak til einhverra sem ekki hafa aldur til.

Bætt vinnmenning.

Eins og fram hefur komið er gert ráð fyrir að ÁTVR beiti sér fyrir bættri vinnmenningu, t.d. með fræðslu til viðskiptavina um vín og tengingu matar og vína. Óhætt er að segja að stofnunin hefur sinnt þessu hlutverki, ýmsa upplýsingabæklinga er að finna í áfengisútsölum, á heimasíðu hennar má finna mataruppskriftir og sérstakar merkingar gefa til kynna með hvaða mat hitt og þetta vínið hentar. Þessu til viðbótar geta vínkaupendur alltaf sótt ráðgjöf hjá starfsmönnum ÁTVR sem hafa margir hverjir sótt vínskóla stofnunarinnar.

ÁTVR hefur samkvæmt framansögðu unnið að því að tengja áfengisneyslu við matar-menningu. Á sama tíma og tengingin við mat hefur orðið sterkari og matar- og vinnmenning hefur eflst á Íslandi benda sölutölur ÁTVR til þess að neysla á áfengi sem hentar vel með mat hafi stórauðist. Þó svo að íslensk vinnmenning hafi breyst umtalsvert, a.m.k. frá árinu 1989 þegar heimilað var að selja bjór á Íslandi, eigum við nokkuð í land. Áfengisneysla er enn fremur tarnakennd þó að úr því hafi dregið.

Lögskýringargögn, upplýsingar af heimasíðu ÁTVR og ársskýrslur stofnunarinnar gefa til kynna að hlutverk ÁTVR við að bæta vinnmenninguna sé í raun forvarnahlutverk. Eðlilegt er spyrja hvort eðlilegt sé að það sé eitt meginhlutverka ríkisstofnunar sem fer með einkaleyfi til smásölu áfengis að hlúa að tiltekinni neyslumeningu með ærnum tilkostnaði. Væri ekki eðlilegra að slíkt starf væri í annarra höndum?

Viðskiptavinir smásöluverslana hljóta að vera jafn meðvitaðir og viðskiptavinir ÁTVR um siðferðisleg álitamál sem tengjast áfengi. Þá má ætla að verslunarmenn á matvörumarkaði sjái sér hag í því að fræða kaupendur áfengis um það með hvaða mat vínið hentar og áherslan verði því að minnsta kosti ekki minni á matar- og vinnmenningu en nú er.

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 afluði ríkissjóði stöðugra tekna til langrar framtíðar. Samkvæmt fjárlögum fyrir árið 2016 er áætlað að rekstrarrekjur ÁTVR á árinu 2016 verði 30.200 millj. kr. en það eru rúmlega 2% hærri tekjur en gert er ráð fyrir í fjárlögum 2015. Áætlað er að hagnaður á árinu 2016 verði um 1.019 millj. kr, handbært fé í árslok verði 1.950 millj. kr. og gert er ráð fyrir 1.000 millj. kr. arðgreiðslu í ríkissjóð.

Samkvæmt efnahagsreikningi ÁTVR frá 31. desember 2015 námu eignir stofnunarinnar 5.943 millj. kr. á þeim tíma. Þá nam óráðstafað eigið fé um 4.204 millj. kr. en skammtíma-skuldir námu um 1.739 millj. kr. Ljóst má vera að umtalsvert fé er bundið í rekstri stofnunarinnar.

Meginhluti tekna ríkisins af sölu áfengis er skatttekjur. Þannig er gert ráð fyrir því að 16.600 millj. kr. renni í ríkissjóð vegna áfengisgjalds á árinu 2015. Innflytjendur og framleiðendur áfengis er gjaldskyldir og skila álögðu áfengisgjaldi í ríkissjóð með eins mánaðar greiðslufrest. Í frumvarpinu eru ekki lagðar til breytingar á því fyrirkomulagi en uppi eru sjónarmið um að lengja þurfi greiðslufrestinn í tvo mánuði til samræmis við álagningu virðisaukaskatts eða færa gjaldskylduna á þá aðila sem sjá um endanlegt sölustig. Það sem liggur að baki þeim sjónarmiðum er að áfengisgjaldið er svo hátt hlutfall heildsöluverðs vörunnar. Það er oft búið að greiða allt að 90% af heildsöluverðinu til ríkissjóðs án þess að framleiðandinn eða innflytjandinn hafi fengið neina greiðslu frá smásalanum sem getur haft mjög neikvæð áhrif á sjóðstreymi og rekstrarhæfi áfengisframleiðenda og -innflytjenda.

Einkaaðilar í smásölu innheimta svo virðisaukaskatt og standa skil á honum í ríkissjóð. Þá halda þeir tekjuskatti og lífeyrisiðgjöldum eftir af launum starfsmanna og skila þeim í ríkissjóð og til lífeyrissjóða. 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 1 milljarður kr. árið 2015. 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 tekjuskattgreiðslur smásölufyrirtækja. Leiða má að því líkur að sala áfengis muni aukast í tengslum við ferðaþjónustu sem hefur í för með sér aukin áfengisgjöld og auknar skatttekjur af erlendum ferðamönnum. 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 þriðjungum af rekstrartekjum ÁTVR og að stór hluti eins milljarðs 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.

Kostir þess að selja áfengi með annarri neysluvöru.

Eðli máls samkvæmt þurfa landsmenn að sækja matvöruverslanir reglulega, flestir a.m.k. einu sinni í viku. Slíkum heimsóknnum fylgir fyrirhöfn og kostnaður, svo sem bensín- og olíu-kostnaður. Þrátt fyrir að áfengisútsölur ÁTVR sé víða að finna eru þær ekki alltaf í næsta nágrenni við matvöruverslanir. Á höfuðborgarsvæðinu er staðsetning þeirra reyndar mjög oft í nánum tengslum við aðra verslun en því er ekki að heilsa á landsbyggðinni. Þá eru ekki áfengisútsölur við allar matvöruverslanir. Flest bendir til þess að neytendur geti sparað einhverjar fjárhæðir með því að sækja áfengi á sama stað og matvöru.

Óhætt er að gera ráð fyrir því að því fylgi þónokkur kostnaður að reka sérstakt dreifikerfi fyrir áfengi um landið allt. Flestar matvörukeðjur reka eigin dreifikerfi nú þegar og ekki verður séð að áfengi sé þess eðlis að það passi illa inn í þau kerfi. Þá eru aðrar matvöruverslanir nú þegar í viðskiptasambandi við fyrirtæki sem annast sölu og dreifingu matvara og áfengis á heildsölustigi. Því má ætla að umtalsverð samlegðaráhrif og sparnaður fylgi því að smásöluverslanir selji áfengi.

Í skýrslu alþjóðlega ráðgjafarfyrirtækisins McKinsey & Company um Ísland og vaxtar-möguleika í framtíðinni er m.a. komist að þeirri niðurstöðu að mikil soun felist í stærð verslunarhúsnæðis miðað við höfðatölu á Íslandi samanborið við helstu samanburðarlönd. Í þessu felst tækifæri til hagræðingar. Ætla má að margir þeirra kaupmanna sem selja matvöru nú hafi áhuga á að selja áfengi. Því má ætla að afnám einkaleyfis ríkisins til smásölu á áfengi gefi færi á óbeinum sparnaði vegna betri nýtingar verslunarhúsnæðis.

Fyrirkomulag smásölu áfengis líkist fyrirkomulagi smásölu neysluvöru.

Áfengi er almenn og lögleg neysluvara eins og t.d. tóbak og skotfæri. Því er rétt að spyrja hvort eitthvað sérstakt réttlæti það að stunda áfengispólitik í gegnum verslunarrekstur. Spurningin verður sérstaklega áleitin þegar litið er til þess að hér er starfrækt ríkisstofnun, landlæknisembættið, sbr. lög nr. 41/2007, um landlækni og lýðheilsu, þar sem forvarnastarf er markvisst mótað og unnið.

Hlutverk ÁTVR við að takmarka aðgang fólks að áfengi virðist hafa rýrnað síðustu ár og áratugi. Áfengisútsölum hefur fjölgað umtalsvert, þær eru nú í árslok 2016 53 talsins 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. Áður hefur verið fjallað um breytt hlutverk vínbúðanna, þar er nú stunduð meiri fræðsla og solumennska en áður.

Ekki verður betur séð en fyrirkomulag smásölu á áfengi eigi um þessar mundir ýmislegt sameiginlegt með fyrirkomulagi á sölu matvöru. Viðbrögð við breytingum hafa ekki látið á sér standa, mikill meiri hluti viðskiptavina er ánægður með þær.

Áhrif á samkeppnisstöðu – kaupmaðurinn á horninu.

Þó svo að vínbúðum ÁTVR hafi fjölgað eru þær ekki jafn margar og matvöruverslanir. Svo eitthvað sé talið má benda á að Hagar hf. reka 29 Bónusverslanir og 11 Hagkaupsverslanir, Kaupás rekur 24 verslanir og Samkaup reka 50 verslanir. Þá eru ótaldar verslanir sem aðrir reka.

Óhætt er að fullyrða að talsverð ívilnun felst í því að verslun sé nálægt vínbúð ÁTVR. Gera má því skóna að verslanir sem njóta slíkrar nálægðar njóti meiri viðskipta. Óhætt er 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 lífstíl 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 velta 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 aðgengis 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 13 búðir á höfuðborgarsvæðinu en 40 á landsbyggðinni. Það virkar svo sem ekki ósanngjörn 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 sætta 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 njóti jafnræðis. Einkaaðilar á smásölumarkaði þurfa ekki að haga sér á sama hátt heldur ráðast verðákvæðanir 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.

E.t.v. 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 bjórtegundir sem lítil hreyfing virðist vera á. Er ekki eðlilegt að meira sé lagt á vörur sem eru dýrari í innkaupum og birgðahaldi? Er eðlilegt 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 sérvörverslanir 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. Innan fárra ára hafði markaður með smásölu á matvöru skipst í þrennt. Í fyrsta lagi lágvöruverðsverslanir sem buðu upp á færri vörur, höfðu styttri opnunartíma en aðrar matvöruverslanir og kepptu í verði. Í öðru lagi svokallaðar klukkubúðir sem voru minni vörumarkaðir með mun lengri opnunartíma en aðrar verslanir en vöruverð í þeim var í hærri kantinum. Í þriðja lagi matvöruverslanir sem státuðu sig af miklu vöruúrvali og góðu aðgengi að vörum, vöruverð í þeim var lægra en í klukkubúðunum en herra en í lágvöruverðsverslunum. Þessi þróun sést hvað best í því að árið 2011 bauð Bónus að jafnaði upp á 3.000–4.000 vörur í sínum verslunum en Hagkaup bauð á sama tíma 8.000–10.000 vörur og 30.000 vörur í sérvöru þegar árstíðarvörur voru taldar með. Stærri hverfismarkaðir virðast hafa boðið mest upp á um 6.000 vörur.

Þó svo að fjöldi vara í matvöruverslunum sveiflist hefur hann verið vaxandi um langa hríð. Slíkt má t.d. sjá á verslunum sem við upphaf starfstíma síns voru rúmgóðar en eru nú jafnan stakkfullar af matvælum. Sala matvöru hefur aukist jafnt og þétt og er nú orðin meiri en hún var á árunum fyrir fjármálahrunið haustið 2008.

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. Þó svo að líklegt megi telja að vöruúrval verði mismikið eftir því hvort áfengi er selt í lágvöruverðsverslun, klukkubúð eða stórmarkaði virðist ekkert annað en getgátur byggðar á einföldunum gefa til kynna að vöruúrval áfengis minnki ef smásala þess verður gefin frjáls fyrir utan að allar líkur eru á að sérverslanir með sjaldgæfari vín í betri gæðum muni einnig þrífast.

Áhrif á neyslu.

Því hefur verið haldið fram að sú fjölgun útsölastaða sem samþykkt frumvarpsins er líkleg til að hafa í för með sér muni leiða til stórauðs aðgengis að áfengi sem aftur leiði til aukinnar áfengisneyslu. Í fyrsta lagi ber að nefna að útsölastöðum ÁTVR hefur fjölgað gríðarlega og opnunartími rýmkaður svo að ljóst má vera að aukinn aðgangur áfengis á vegum ríkisverslunarinnar hefur aukist jafnt og þétt nú þegar.

Í öðru lagi verða álögur hins opinbera á áfengi enn þá miklar svo að áfram verður áfengi verðlagt mjög hátt. Ljóst er einnig að of hátt áfengisverð leiðir til þess að ákveðinn hópur fólks leitar annarra úrræða. Heimabruggun og smygl á áfengi hefur verið vandamál og ljóst er að ákveðin fylgni er milli áfengisverðs og heimabruggunar og smyglaðs áfengis. Samkvæmt könnun sem MMR gerði fyrir Félag atvinnurekenda í nóvember 2012 hafði rúmlega 31% landsmanna orðið vart við nokkra eða mikla aukningu á heimabruggi eða smygli í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 og um 48% fólks á aldrinum 18–29 ára. Ekki þarf að

fjölyrða um hættuna sem getur stafað af heimabruggi og fjölmörg dæmi eru um að fólk hafi veikst alvarlega eftir að hafa drukkið það. Aukið aðgengi að löglegu áfengi ætti að minnka ásókn í ólöglegt áfengi. Því er líklegt að samþykkt frumvarpsins muni leiða til minni neyslu þess. Slíkt mun aftur draga úr krafti ólöglegrar áfengissölu sem aftur léttir kaupþrýstingi af þeim sem ekki hafa aldur til að kaupa áfengi löglega.

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. Reyndar hafa einhver minni brugghús nú þegar náð að fóta sig í sölu á áfengi í gegnum vöruvals- og smásölukerfi ÁTVR og eru sáttt við núverandi fyrirkomulag. Það er hins vegar vegna þess að þau hafa náð að koma sinni vöru í gegnum þungt og kostnaðarsamt ferli og eru hrædd um að tapa þeirri stöðu sem þau hafa náð ef ástandið breytist. En ný brugghús eða aðilar sem hyggjast reyna að koma nýrri vöru á framfæri munu eygja tækifæri með samþykkt frumvarpsins, t.d. að semja við tiltekinn kaupmann eða tiltekna verslunarkeðju um að taka vöruna til sölu gegn hagstæðu verði til kynningar. Þá væri hægt að gera fasta samninga um sölu áfengis sem hefur náð fótfestu á markaði og skapa ákveðinn stöðugleika í framleiðslunni. 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.

Hugsanlegt er að brugghús fái við samþykkt frumvarpsins tækifæri til að skapa sér staðbundna sérstöðu með því að selja vöru sem framleidd er í nágrenni verslunarinnar þannig að flutningskostnaður minnki. Þannig ættu framleiðendur og smásalar að geta myndað öflugt staðbundið samstarf sem veiti tækifæri til hagræðingar, sér í lagi ef litið er til þeirrar aukningar sem á sér stað í ferðamannaþjónustu.

Tækifæri fyrir ferðaþjónustuna.

Ferðamenn sem hingað koma hafa kvartað yfir slæmu aðgengi að áfengi hér á landi. Heimsóknir ferðamanna aukast og ferðaþjónustan er orðin einn mikilvægasti tekjuöflunarþóstur þjóðarinnar. Skatttekjur ríkissjóðs af sölu áfengis til ferðamanna ættu að aukast samhliða fjölgun ferðamanna.

Vöruvalsreglur ÁTVR byggjast á grundvallarsjónarmiði um jafnræði birgja. Það er svo vegna þess að smásala áfengis er í höndum ríkisstofnunar. Verði smásala áfengis gefin frjálst mun vöruval smásöluadila ráðast af viðskiptasjónarmiðum. Þá munu skapast tækifæri til að haga smásölu á áfengi í takt við þarfir ferðamanna. Afnám einokunar á áfengissölu getur haft í för með sér að tækifæri skapist á sviði ferðaþjónustunnar. T.d. 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 hagsmunum 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.

Rétt er að vekja athygli á því að í frumvarpinu er gert ráð fyrir nokkrum takmörkunum á veitingu smásöluleyfis. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir ákveði afgreiðslutíma, svo sem verið hefur, þó þannig að verslanir með áfengi megi ekki vera opnar lengur en frá kl. 9.00 að morgni til kl. 24.00 að kvöldi. Sveitarstjórnnum verður eftir sem áður heimilt að binda smásöluleyfi frekari skilyrðum, svo sem um staðsetningu verslana (skipulagsmál), aðgengi, merkingar o.fl. Þá er gert ráð fyrir að ekki verði leyft að selja áfengi í tilteknum tegundum verslana. Leitast er við að skilgreina þessa starfsemi nánar með vísan til ÍSAT-flokkunarkerfisins. Gert er ráð fyrir að áfengissmáalar greiði gjald til ríkissjóðs fyrir leyfi til að selja áfengi í smásölu, líkt og gildir um innflutnings- og heilidsöluleyfi fyrir áfengi.

Lagt er til að 12. gr. áfengislaga verði breytt þannig að skýrt verði kveðið á um skyldu smásala til að geyma áfengi afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sér-rými innan verslunar en sérverslanir sem selja eingöngu áfengi verði undanþegnar þessari afmörkun. Að auki verði ráðherra gert að kveða í reglugerð á um afgreiðslutíma, önnur skilyrði smásöluleyfis og kröfur til eftirlits- og öryggiskerfa, nánari útlistanir á hvernig aðskilja skuli áfengi frá annarri vöru o.fl.

Aukið fjármagn í forvarnir og fræðslu.

Nú rennur 1% innheimtra áfengisgjalda í lýðheilsusjóð. Eðlilegt og nauðsynlegt er að forvarnastarf verði markvisst eftir bæði faglega og fjárhagslega. Áfengissala er að aukast og ekkert bendir til þess að hún muni minnka til framtíðar lítið, hvort sem tekið er mið af fjölgun ferðamanna eða nýrri áfengismenningu. Stefnumörkun stjórnvalda verður að taka mið af þessu. Eins og hér hefur verið rakið leggur rekstur ríkisins á vinnubúðum ÁTVR kostnað á þjóðina. Ætla má að sú hagræðing sem flutningur smásölu áfengis frá hinu opinbera til einkaaðila er tryggi aukið fjármagn til lýðheilsusjóðs. Eðlilegt er að áfengisforvarnir verði fyrstar til að njóta þess þjóðhagslega sparnaðar sem tillögur frumvarpsins hefðu í för með sér. Því er sú breyting lögð til í 27. gr. frumvarpsins að 5% áfengisgjalds renni í lýðheilsusjóð í stað 1%. Þá er einnig lagt til að nýju ákvæði til bráðabirgða verði bætt við lög um landlækni og lýðheilsu, nr. 41/2007, þar sem lýðheilsusjóði verði gert að leggja sérstaka áherslu á forvarnaverkefni á sviði áfengisvarna næstu tvö ár eftir samþykkt frumvarpsins. Mikilvægt er að áfengisgjaldið verði einnig nýtt til meðferðarúrræða fyrir þá sem mest þurfa á því að halda, þannig að forgang hafi forvarnir, meðferðarúrræði og félagslegur stuðningur til barna og unglinga sem og einstaklinga og fjölskyldna þeirra sem eru í óhóflegri neyslu. Í þessu sambandi er brýnt að lítið sé til þeirra forvarnaaðgerða sem sannað hafa gildi sitt.

Breytingin á verslun með áfengi og tóbak sem hér er lögð til felur aðeins í sér að aðrir en hið opinbera annist smásölu áfengis sem og rýmku á heimildum til auglýsinga. Þannig felur frumvarpið ekki í sér tillögur um breytingu á áfengisstefnu, áherslum í tóbaksvörnum eða tekjuöflunarkerfi ríkisins á þessu sviði.

Greinar frumvarpsins.

Í meginatriðum felur frumvarpið í sér litla breytingu á lagaumhverfi áfengis- og tóbaksölu 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.

kafla frumvarpsins aðeins í sér þá breytingu að ekki verður lengur kveðið á um einkaleyfi ÁTVR á smásölu áfengis. 18., 20. og 28. gr. eru sama marki brenndar.

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 fjallað um skilyrði smásöluleyfis til sölu áfengis. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að afgreiðslutími skuli ekki vera lengri en frá kl. 9.00 að morgni til kl. 24.00 að kvöldi. Með því er ekki átt við að versluninni þurfi að loka að öllu leyti kl. 24.00 heldur aðeins að ekki skuli afgreiða áfengi eftir þann tíma. Í 2. mgr. er kveðið á um að sveitarstjórnnum sé óheimilt að veita smásöluleyfi til ísbíla, pylsuvagna og annarra færanlegra veitingavagna og markaðsbása og smásölu matvæla í sjálföldum en stuðst er við ÍSAT-flokkun í þessu sambandi. Þá er sveitarstjórn í 3. mgr. heimilt að veita undanþágu frá skilyrði 1. mgr. 12. gr. áfengislaga að afmarka áfengi frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar. Markmið þessarar undanþágu er að sveitarfélög horfi til stærðar verslunar, sérstaklega í minni byggðarlögum og þá sé jafnframt litið til fjölda annarra verslana á sama svæði eða sveitarfélagi sem hafa smásöluleyfi til sölu áfengis. Þannig er gert ráð fyrir að sveitarfélög geti veitt undanþágu ef um er að ræða t.d. einu verslunina í tilteknu byggðarlagi sem er með starfsemi í litlu og óhentugu rými og engri annarri verslun á sama svæði með áfengi er til að dreifa.

Í 22. gr. er mælt fyrir um að smásöluleyfishafi skuli ábyrgjast fullnægjandi öryggis- og eftirlitsbúnað húsnæðis þess sem hýsa á útsöluastaðinn, hámarksafgreiðslutíma og að áfengi sé geymt afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar. Þannig er ekki gert ráð fyrir því að 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 og að það sé staðsett á öðrum stað en aðrar drykkjarvörur. Þó er kveðið á um að sérverslanir sem selja eingöngu eða að stærstum hluta áfengi skuli vera undanþegnar þessari afmörkun. Þá er þar í framhaldinu ákvæði um að ráðherra skuli kveða nánar á um afgreiðslutíma, skilyrði smásöluleyfis og kröfur til eftirlits- og öryggiskerfa í reglugerð, þ.m.t. kröfur til myndupptökakerfa, fyrirkomulag afmörkunar áfengis frá annarri söluvöru og 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 22. gr. er kveðið á um brottfall 2. mgr. 12. gr. áfengislaga þar sem nú er að finna ákvæði um hvenær útsöluastaðir ÁTVR skuli vera lokaðir.

Í 23. gr. er lagt til það nýmæli að heimilt verði að auglýsa áfengi með þeim takmörkunum sem fram koma í lögnum. Staðreyndin er sú að hér á landi er áfengisauglýsingar víða að finna þrátt fyrir meint áfengisauglýsingabann. Því er lagt til í frumvarpinu að leyfa áfengisauglýsingar með þeim takmörkunum sem koma fram í greininni um að hvers kyns áfengisauglýsingu skuli fylgja aðvörunarorð um skaðsemi áfengis og/eda hvatning til ábyrgjar neyslu sem og að aldrei megi beina áfengisauglýsingum að börnum og ungmennum. Hugsun breytingarinnar felst því fyrst og fremst í að stýra og hafa eftirlit með áfengisauglýsingum betur en nú er gert, sem og jafna út ósanngjarnan aðstöðumun erlendra og innlendra aðila. 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 myndmiðlun svo að einhver dæmi séu tekin. Ekki er eingöngu um 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. Það er því óumdeilt að þrátt fyrir núverandi auglýsingabann birtast áfengisauglýs-

ingar 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 varðar 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 hríð að stærstu áfengisframleiðendurnir sem framleiða einnig léttöl hafa auglýst þá vöru með skírskotun til sambærilegrar áfengrar vöru og hafa þannig farið framhjá 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 smásöluunnar og heildsölustigsins. Smásalar væru þá næsta einráðir um vöruframboðið og kynningu þess þar sem „auglýsingaplássið“ væri í hillum og útstillingum verslananna á meðan heildsal- ar og framleiðendur ættu ekki þann kost að koma vörum sínum á framfæri. Þá er umrætt auglýsingabann í beinni andstöðu við niðurstöðu starfshóps á vegum fjármálaráðherra um heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar sem birt var í janúar 2010. Í 3. mgr. 23. gr. frumvarpsins er tekið fram að í öllum auglýsingum á áfengi skuli koma fram viðvörun um skaðsemi þess sem og hvatning um ábyrga neyslu eins og áður segir. Jafnframt er þeim aðilum sem auglýsa og kynna áfengi í prentmiðlum, ljósvakamiðlum, netmiðlum eða með öðrum hætti skylt að setja sér sérstakar siðareglur um auglýsingar og kynningar, sbr. 4. mgr. 23. gr. frumvarpsins. Þess ber að geta að í almennri umræðu hafa heyrst fullyrðingar um að áfengis- auglýsingar auki áfengisneyslu. Það er þó ekki hægt að fullyrða um slíkt þar sem rannsóknir stangast um margt á og hafa sýnt annars vegar að auglýsingar auka sölu á vöru, eins og með allar kynningar, en hins vegar að áfengisauklýsingar hafi frekar áhrif á hvaða áfengistegund er keypt en að auka neyslu í þeim skilningi að áfengisauklýsingar ýti undir sölu á áfengi almennt. Þess heldur er sérstakt hagsmunamál smærri innlendra framleiðenda að áfengis- auglýsingar hér á landi auglýsi ekki eingöngu erlendar vörutegundir eins og áður segir. Rannsóknir hafa einnig sýnt að þó að auglýsingar geti haft áhrif á börn og unglinga séu þau áhrif hverfandi miðað við áhrif frá jafningjum og frá almennu forvarnarstarfi. Því ber að ítreka að hugsun frumvarpsins er meðal annars sú að þar sem raunveruleikinn hér á landi er sá að áfengisauklýsingar er víða að finna er skynsamlegra út frá forvarnarsjónarmiðum að leyfa þær með þeim takmörkunum sem um ræðir og hafa meira eftirlit með auglýsingunum með því að aðvörunarorð fylgi öllum auglýsingum í stað þess að í löggjöfinni sé látið eins og þær séu ekki til, en þær birtist engu að síður víða án nokkurs eftirlits eins og staðan er í dag.

Í 24. gr. eru lagðar til breytingar á 26. gr. áfengislaga. Fram kemur í nágildandi 26. gr. áfengislaga að ef veitingamaður sem leyfi hefur til áfengisveitinga misbeittir leyfi sínu með því að veita áfengi á öðrum tímum eða á annan hátt en honum er 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 refsheimildir eigi að vera skýrar og byggist hún á 1. mgr. 69. gr. stjórnarskrárinnar og 1. mgr. 7. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Krafan um skýrleika refsheimilda felur í sér að refsíákvæði verður að vera nægjanlega skýrt og fyrirjáanlegt til að einstaklingur geti gert sér grein fyrir því með lestri ákvæðisins og ef til vill út frá dómaframkvæmd hvaða athafnir og eða athafnaleysi geti leitt til refsíabýrgðar á grundvelli þess. Er því með frumvarpinu lagt til að ákvæði 26. gr. verði tekið til gagn Gerrar endurskoðunar.

Í 26. 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 b-lið 30. gr. er lagt til að lýðheilsusjóði verði gert að leggja sérstaka áherslu á forvarna-
verkefni á sviði áfengisvarna næstu tvö ár eftir samþykkt frumvarpsins. Er það til þess að
bregðast við þeim tímabundnu breytingum sem kunna að verða á áfengisneyslu eftir að
smásala á áfengi verður gefin frjáls.