

Nefndasvið Alþingis
Allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
101 Reykjavík

Reykjavík, 22. marz 2022

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998 (vefverzlun með áfengi), 334. mál

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til beiðni allsherjar- og menntamálanefndar 10. marz sl. um umsögn um ofangreint mál, á þingskjali 474.

Í frumvarpinu er lagt til að heimilað verði að starfrækja innlendar vefverzlanir, sem selji áfengi í smásölu til neytenda. Líkt og fram kemur í greinargerð frumvarpsins hefur sérkennilegt ástand ríkt undanfarin misseri varðandi vefverzlun með áfengi; orðið hafa til vefverzlanir sem selja íslenskum neytendum áfengi á netinu og afhenda það (oftast samdægurs) úr vöruhúsum á Íslandi. Löggæzluyfirvöld hafa ekki gripið inn í starfsemi þessara netverzlana þrátt fyrir kærur Áfengis- og tóbaksverzlunar ríkisins (ÁTVR) en ríkisstofnunin engu að síður gripið til þess óvenjulega ráðs að fara í einkamál við rekstraraðila vefverzlananna. Þeim málarekstri hefur verið vísað frá héraðsdómi, en ekki liggur fyrir hver afstaða Landsréttar verður, skjóti ÁTVR frávisunarúrskurðinum þangað.

Innan vébanda FA eru fyrirtæki sem hafa sýnt því áhuga að hasla sér völl á þessum nýja markaði og er þar bæði um að ræða aðila sem vilja koma nýir inn á áfengismarkaðinn og eins rótgróin innflutnings- og framleiðslufyrirtæki á áfengismarkaðnum, sem telja sig eðlilega þurfa að bregðast við þeirri samkeppni, sem í rekstri vefverzlana felst. Rótgróin fyrirtæki sem eiga verðmæt vörumerki hafa viljað vera viss um að slík starfsemi rúmaðist innan ramma laga og reglna, ekki sízt í ljósi áðurnefndrar framgöngu ÁTVR. FA hefur gert ítrekaðar tilraunir til að fá dómsmálaráðuneytið til að svara spurningum um lögmæti þeirra þriggja mismunandi útfærslna á vefverzlun sem litið hafa dagsins ljós. Í fyrsta lagi er um að ræða fyrirtæki með heimilisfesti á Íslandi, í öðru lagi vefverzlanir með staðfestu í öðru ríki Evrópska efnahagssvæðisins og í þriðja lagi vefverzlanir með staðfestu í ríkjum utan EES, til dæmis Bretlandi. Í öllum tilvikum eru starfrækt vöruhús á Íslandi, sem vörur eru afhentar úr. Svör ráðuneytisins hefur mátt skilja svo að innlend vefverzlun sé óheimil að óbreyttum lögum, en ekki hafa verið gefin skýr svör varðandi önnur rekstrarform.

Yrði frumvarpið að lögum, lægi fyrir að innlend vefverzlun væri heimil og óþarfi væri fyrir innlenda aðila að stofna félög erlendis til að reyna að fara framhjá einkarétti ÁTVR á smásölu áfengis á Íslandi. Líkt og flutningsmenn frumvarpsins benda á í greinargerð, myndi slíkt jafna stöðu innlendra og erlendra netverzlana, en íslenskir neytendur hafa um árabil getað keypt áfengi af erlendum aðilum, á netinu eða í gegnum pöntunarþjónustu. Að því leyti væri samþykkt frumvarpsins skref í þá átt að eyða skaðlegri óvissu á áfengismarkaðnum.

Líkt og FA hefur margoft rökstutt, er skrefið hins vegar alltof stutt. Tilraunir til að breyta áfengislöggjöfnni í litlum bútum eru að ýmsu leyti skiljanlegar. FA hefur hins vegar lagt áherzlu á heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar vegna þess að bútasamurinn er líklegur til að búa til nýtt ójafnræði og samkeppnishindranir. Það á einnig við í því máli sem hér er til umsagnar. Segja má að litlar breytingar séu betri en engar breytingar, en ekki má loka augunum fyrir þeim afleiðingum sem þær hafa.

Stíga þarf skrefið til fulls

Í greinargerð frumvarpsins segir: „Frumvarp þetta hróflar ekki við hlutverki Áfengis- og tóbaksverzlunar

ríkisins.“ Það er augljóslega rangt, eins og flutningsmenn hljóta raunar að átta sig á. Samþykkt frumvarpsins mun hafa mikil áhrif á ÁTVR og auðvelt er að færa rök fyrir því að fremur eigi að stíga skrefið til fulls, leggja ríkisverzlun með áfengi niður og heimila einkaaðilum almenna smásölu, að uppfylltum skilyrðum. Það taka flutningsmenn þó skýrt fram að sé ekki meiningin. Áhrifin á ÁTVR og á samkeppni á markaði yrðu margs konar:

Í fyrsta lagi mun það draga stórlega úr viðskiptum við ÁTVR að heimila innlenda netverzlun með áfengi, af ástæðum sem flutningsmenn benda sjálfir á í greinargerð frumvarpsins; netverzlun eykur val neytenda og sparar tíma þeirra. Það liggur algjörlega í augum uppi hver þróunin verður og ekkert nema gott um það að segja. Líklegt verður að teljast, af þessum sökum, að rekstrargrundvöllur ÁTVR væri fljótlega horfinn.

Í öðru lagi liggur fyrir að stærstu matvöruverzlanakeðjur landsins hyggjast setja á fót netverzlanir, verði þeim það heimilt að lögum. Það mun valda mikilli byltingu í verzlunarháttum með áfengi; ætla má að stór hluti neytenda velji þann kost að panta áfengi á netinu og sækja það svo í næstu ferð í stórmarkaðinn, enda mun þægilegra en að gera sér aukaferð í Vínbúðina. Þetta væri að sjálfsögðu jákvæð þróun og FA er ekki ljóst af hverju flutningsmenn frumvarpsins láta eins og þeir sjái hana ekki fyrir.

Í þriðja lagi myndi þessi þróun hafa í för með sér að stóru matvöruverzlanakeðjurnar fengju samkeppnisforskot á netverzlanir sem ekki gætu boðið neytendum upp á að sækja áfengi í sömu ferð og aðrar nauðsynjar eru keyptar til heimilisins. Það á alveg sérstaklega við ef engar breytingar verða gerðar á gildandi banni við áfengisauglýsingum og keppinautum stórmarkaðanna verður þannig óheimilt að auglýsa vörur sínar. Í greinargerð frumvarpsins er vikið að hluta af því ójafnræði sem auglýsingabannið býr til, en í þingskjalinu er ekki að finna tillögu um breytingar á því.

Í fjórða lagi myndi samþykkt þeirrar breytingar, sem frumvarpið felur í sér, þýða að ÁTVR væri komin í samkeppni við einkafyrirtæki á sviði netverzlunar en hefði (a.m.k. að nafninu til) einkarétt á hefðbundinni smásölu áfengis. Þar með væri orðinn til einkaréttar- og samkeppnishluti innan ríkisstofnunarinnar. Greinargerðin ber vott um að flutningsmenn frumvarpsins átti sig á þessu, en þeir gera þó enga tillögu um hvaða reglur ætti að setja um tengsl einkaréttar- og samkeppnishluta ÁTVR eða hvaða hömlur ætti að setja ríkisfyrirtækinu í samkeppni við einkaaðila. Reynslan sýnir að það er almennt vond hugmynd að ríkisfyrirtæki séu í samkeppni við einkafyrirtæki. Reynslan af t.d. rekstri Íslandspósts sýnir mætavel að það er ennþá verri hugmynd að ríkisfyrirtæki hafi einkarétt á tiltekinni starfsemi en sé í samkeppni við einkaaðila í hluta rekstrarins.

Allt ber þetta að sama brunni; réttast er að stíga skrefið til fulls, leyfa einkaaðilum smásölu áfengis og leggja ÁTVR niður, um leið og áfengisauglýsingar yrðu heimilaðar.

Heildarendurskoðunar er þörf

Ástandið á íslenskum áfengismarkaði er óreiðukennt og einkennist af óvissu, sem skaðar rekstur fyrirtækja á markaðnum og æ erfiðara verður að búa við. Eðlileg þróun viðskipta- og markaðshátta hefur holað boð og bönn áfengislöggjafarinnar að innan og gert áfengislögin að hluta til að marklausum bókstaf.

ÁTVR hefur þannig í orði kveðnu einkarétt á smásölu áfengis, en framhjá þeim einkarétti eru margar leiðir, sem yfirvöld láta allar óátaldar. Netverzlunin er þar í efsta sæti en einnig er opinbert leyndarmál að t.d. ýmis smærri brugghús selja vörur sínar beint til neytenda þótt lagaheimild skorti. Vegasjoppur með vínveitingaleyfi selja fólki óopnaðan bjór til að taka með sér. Talsverður hluti neytenda fær sitt áfengi í gegnum áskriftar- eða smakklúbba sem reknir eru alveg án tillits til einkaréttar ÁTVR.

Samkvæmt laganna hljóðan eru áfengisauglýsingar líka bannaðar, en þær er engu að síður að finna víða í miðlaumhverfi íslenskra neytenda. Áfengisauglýsingar eru t.d. í útsendingum frá íþróttaviðburðum í íslensku

sjónvarpi, í blöðum og tímaritum sem flutt eru til landsins, á ýmiss konar vefsíðum og mjög víða á samfélagsmiðlum. Við ekkert af þessu gera yfirvöld heldur neinar athugasemdir. Núverandi auglýsingabann bitnar fyrst og fremst á innlendum áfengisframleiðendum, innlendum fjölmiðlum og innlendum auglýsinga- og markaðsfyrirtækjum.

FA hefur bent á að vegna þess að löggjöfin gerir ráð fyrir að smásala einkaaðila á áfengi sé bönnuð og að áfengisauglýsingar séu ekki til, gilda engar reglur um þessa starfsemi – sem þó fer fram fyrir allra augum. Sé talsmönnum forvarna og lýðheilsu alvara, er þeim nær að viðurkenna þennan veruleika og setja honum þá mörk innan ramma laganna en að halda áfram að stinga höfðinu í sandinn og berjast gegn öllum breytingum á áfengislöggjöfinni.

Dómsmálaráðuneytið hefur í nýlegu erindi til FA sagt að „mikilvægt sé að ráðast í heildarendurskoðun á áfengislögum til að þau endurspegli breytta þróun á sviði verslunar og framleiðslu áfengis hér á landi“. Félaginu er kunnugt um að á vegum ráðuneytisins fer nú fram lögfræðileg úttekt á því hvort undanþága Íslands frá EES-samningnum varðandi rekstur áfengiseinkasölu standist við núverandi aðstæður, svo og hvort bannið við áfengisauglýsingum fái staðizt skuldbindingar Íslands samkvæmt samningnum.

FA hefur lagt áherzlu á að þrennt fari saman í breytingum á lagaumhverfi áfengismarkaðarins; í fyrsta lagi að heimila einkaaðilum smásölu á áfengi og leggja ÁTVR niður, í öðru lagi að leyfa áfengisauglýsingar með skýrum takmörkunum og í þriðja lagi að breyta innheimtu áfengisgjalds, en fyrirkomulag hennar tekur mið af einokunarfyrirkomulaginu, sem enn er við lýði hvað varðar stærstan hluta smásölu áfengis. Að mati félagsins er nauðsynlegt að stíga stórt skref í þessum efnum til að koma í veg fyrir að smábreytingar á áfengislögunum búi til nýtt ójafnræði og samkeppnishindranir, eins og áður var vikið að. Slíkt skref kann að reynast óhjákvæmilegt, í ljósi sennilegrar niðurstöðu áðurnefndrar úttektar dómsmálaráðuneytisins á lögmæti einkasölu og auglýsingabanns. Það væri sömuleiðis í þágu forvarna og lýðheilsu líkt og áður segir; lög og reglur myndu þá ná utan um þá þróun sem þegar hefur átt sér stað á áfengismarkaðnum.

Að mati FA eru þær breytingar, sem lagðar eru til með frumvarpinu, jákvæðar en ganga alltof skammt. Flutningsmenn hefðu gjarnan mátt líta til 106. máls á 146. löggjafarþingi (sem tveir þeirra voru raunar meðflutningsmenn að), en þar var lagt til að einkaréttur ríkisins á smásölu yrði aflagður og áfengisauglýsingar leyfðar með takmörkunum. Þar var jafnframt í greinargerð rökstutt að breyta þyrfti innheimtu áfengisgjalds, þótt útfærsluna á þeim breytingum vantaði. Það eru breytingar á þessum nótum, sem nauðsynlegt er að gera til að koma viti í íslenzkan áfengismarkað.

Að lokum

FA áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum málsins. Þá vill félagið ítreka mikilvægi þess að mál þetta verði afgreitt svo fljótt sem verða má, með þeim breytingum sem félagið hefur hér að ofan lagt til, og lýsir sig reiðubúið að funda með þingnefndinni sé þess óskað.

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA