

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

Reykjavík, 4. marz 2021.

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998 (sala á framleiðslustað), 504. mál.

Félag atvinnurekenda (FA) vísar til umsagnarbeiðni allsherjar- og menntamálanefndar dags. 22. febrúar sl. um ofangreint þingmál á þingskjali 850.

Með frumvarpinu er lagt til að brugghúsum, sem framleiða minna en 500.000 lítra af sterku öli á ári, verði gert kleift að selja áfengt öl í smásölu á framleiðslustað og er því ætlað að styðja við smærri brugghús, sérstaklega á landsbyggðinni. FA lýsir yfir stuðningi við markmið frumvarpsins um að styðja við vaxandi grózkú í áfengisframleiðslu á Íslandi en telur að sá stuðningur eigi að vera víðtækari en lagt er til í frumvarpinu. Félagið telur að gera megir mun betur og útvíkka talsvert þær breytingar, sem lagðar eru til í frumvarpinu, m.a. til að hindra nýja mismunun og samkeppnishömlur á markaðnum. Jafnframt er FA þeirrar skoðunar að ákveðin atriði í frumvarpinu mættu vera skýrari, sbr. athugasemdir félagsins við drög að frumvarpinu í samráðsgátt stjórnvalda. Athugasemdir félagsins fara hér á eftir.

I. Almennt

FA tekur undir þau rök sem fram koma í greinargerð frumvarpsins, að það skjóti skökku við að brugghús, sem mörg hver hafa byggt upp ferðaþjónustu samhliða bruggstarfseminni, geti ekki selt gestum sínum vörur sínar í lokuðum umbúðum sem þeir geti haft með sér til eigin neyzlu. Félagið tekur einnig undir að ástæða sé til að auðvelda brugghúsum að selja beint til neytenda áfengistegundir sem framleiddar eru tímabundið eða í litlu magni og henta því mögulega ekki til sölu í Vínbúðum ríkisins. Af báðum þessum ástæðum er sjálfsgagt að áfengisframleiðendur geti selt vörur sínar milliliðalaust til neytenda.

II. Jafnræðisregla EES-samningsins

Í fyrri athugasemdum sínum við lagasetningaráform og drög að frumvarpi þessu benti FA á nauðsyn þess að huga að jafnræðisreglu Evrópuréttarins; að innlendum framleiðendum sé ekki hyglað umfram framleiðendur sambærilegrar vöru í öðrum ríkjum Evrópska efnahagssvæðisins.

Vitnaði FA þar m.a. til skýrslu sænskra stjórnvalda um möguleika á beinni sölu brugghúsa til viðskiptavina¹, en þar var það skýr niðurstaða skýrsluhöfunda að það gengi gegn jafnræðisreglu Evrópuréttarins að mismuna innlendum framleiðendum og framleiðendum sambærilegra vara í öðrum ESB-ríkjum. Með því að leyfa innlendum framleiðendum sölu á framleiðslustað hefðu þeir tækifæri til að koma vörum sínum á framfæri við neytendur bæði í sænsku ríkiseinkasölunni og í eigin sölu, en framleiðendur í öðrum aðildarríkjum ættu ekki aðra leið að neytendum en ríkiseinkasölu.

¹ Statens offentliga utredningar: *Gårdsförsäljning: Delbetänkande av Utredningen om vissa alkoholfrågor*. SOU 2010:98.

Í greinargerð frumvarpsins er þessum ábendingum FA í engu svarað, heldur því haldið fram að vegna þess að undanþágan frá einkarétti Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, sem lögð er til í frumvarpinu, sé þröng og um litla söluaukningu að ræða, feli breytingin ekki í sér brot á EES-samningnum.

FA veur athygli á að eftir að frumvarpsdrög dómsmálaráðherra voru til umsagnar í samráðsgáttinni tilkynntu sænsk stjórnvöld að gerð yrði ný úttekt á möguleikum á beinni sölu sænskra áfengisframleiðenda til neytenda.² Í tilkynningu sænska félagsmálaráðuneytisins kemur fram að eitt skilyrði þess að slík sala verði heimiluð, sé að engin mismunun eigi sér stað gagnvart öðrum aðildarríkjum Evrópusambandsins með því að hygla sérstaklega innlendum vörum og þjónustu. Í ákvörðun sænsku ríkisstjórnarinnar kemur fram að ein forsenda niðurstöðu í málinu sé greining á þeim álitamáli sem snúa að Evrópulöggjöfinni.³ Niðurstöðu úttektarinnar er að vænta í lok ársins.

Rétt er að halda því til haga að ólíkt því sem gefið er í skyn í greinargerð frumvarpsins er það ekki almenn regla í norrænu ríkjunum að smáframleiðendur hafi heimild til sölu áfengis á framleiðslustað. Í norrænum löndum þar sem ríkiseinkasala á áfengi er við lýði er það eingöngu í Færeyjum og Finnlandi sem slíkt á við. Færeyjar standa utan EES og þurfa ekki að huga að Evrópulöggjöfinni í þessu efni. Í Finnlandi var gerð lagabreyting 2018 sem leyfði smáframleiðendum öls að selja framleiðslu sína á framleiðslustað, en um leið var almennum verzlunum heimilað að selja m.a. sterkan bjór, allt að 5,5% og fengu því brugghús í öðrum ESB-ríkjum færi á að koma vöru sinni á framfæri við finnska neytendur með sambærilegum hætti og innlendir framleiðendur.

Sú Evrópuréttarlega greining, sem að baki frumvarpi þessu liggur, virðist harla rýr í roðinu ef marka má greinargerðina. FA leggur til að nefndin mæli með því við dómsmálaráðuneytið að það fylgist með vinnu sænskra stjórnvalda í málinu og eftir atvikum beri málið undir Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) í því skyni að tryggja megi að framleiðendur sambærilegra áfengra drykkja í öðrum EES-ríkjum eigi ekki síðri möguleika á að koma vöru sinni á framfæri við íslenska neytendur en innlendir framleiðendur. FA veur athygli á mikilvægi þess að það fyrirkomulag sem Alþingi ákveður haldi, verði látið á það reyna fyrir EFTA-dómstólnum.

III. Jafnræðisregla íslenzks réttar

FA hefur í fyrri umsögnum um málið lýst efasemdum um að mismunun brugghúsa á grundvelli stærðar standist jafnræðisreglu íslenzks réttar. Röksemdir um að brugghús hafi byggt upp ferðapjónustu samhliða framleiðslustarfsemi sinni og það skjóti skökku við að gestirnir fái ekki að kaupa vörur þeirra til að hafa með sér, eiga alveg jafnt við um smærri brugghús og fyrirtæki, sem vegna áskilnaðar um framleiðslu undir 500.000 lítrum af áfengu öli á ári falla utan gildissviðs þeirra ákvæða, sem lagt er til að bætist við áfengislögin. FA ítrekar að vandséð er með hvaða rökum eigi að mismuna fáeinum

² *Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker ska utredas*, fréttatilkynning sænska félagsmálaráðuneytisins frá 9. nóvember 2020, sótt á <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2020/11/gardsforsaljning-av-alkoholhaltiga-drycker-ska-utredas/>

³ *Dir. 2020: 118 Kommittédirektiv: Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker, Beslut vid regeringsammanträde den 12 november 2020*. Sótt á https://www.regeringen.se/4ac845/contentassets/b6c036196be94c90a622be191baf00f/dir2020_118.pdf

fyrirtækjum að þessu leyti. Að heimila öllum framleiðendum sölu á framleiðslustað spillir a.m.k. ekki fyrir þeim auknu möguleikum sem heimildin veitir smærri framleiðendum.

FA hefur sömuleiðis bent á að sjálfsagt sé að framleiðendur sterkari drykkja fái sömu heimild til sölu á framleiðslustað, enda eiga nákvæmlega sömu rök við um þá og bjórframleiðendur hvað varðar uppbyggingu ferðaþjónustu og möguleika á að selja gestum vörur sínar til að hafa með sér að heimsókn lokinni.

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

Í greinargerð frumvarpsins kemur fram að ekki sé hyggilegt að víkka undanþáguna frá einkarétti ÁTVR svo mikið að hún nái til allrar eða nær allrar áfengisframleiðslu á Íslandi. Í umsögn FA um frumvarpsdrögin var bent á hugmynd úr áður nefndri skýrslu sænskra stjórnvalda frá 2010, sem er að setja tiltekið hámark á sölu á framleiðslustað á ársgrundvelli. Með því að allir áfengisframleiðendur hefðu heimild til slíkrar sölu, en eingöngu upp að tilteknu hámarki, væri undanþágan áfram þröng en jafnræðis væri betur gætt en í núverandi útgáfu frumvarpsins.

IV. Skýrleiki laganna

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

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

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

V. Breytingar á ákvæðum um áfengisauglýsingar

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

VI. Að lokum

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

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

Virðingarfyllst,



Ólafur Stephensen
framkvæmdastjóri FA