

Dómsmálaráðuneytið  
Sölvhólsgata 7  
101 Reykjavík

Reykjavík, 20. febrúar 2020

### Efni: Umsögn um frumvarp til breytinga á áfengislögum.

Félag atvinnurekenda (hér eftir FA) vísar til draga að frumvarpi til breytinga á áfengislögum sem birtust í samráðsgátt stjórnvalda þann 13. febrúar síðastliðinn.

FA vill lýsa yfir mikilli óánægju með þann skamma frest sem hagsmunaaðilum hefur verið veittur til þess að skila inn umsögnum við umrætt frumvarp. Hefur ráðuneytið einungis veitt vikufrest til þess að skila inn athugasemdum sem er alltof stuttur frestur fyrir jafn veigamikið frumvarp sem, verði það að lögum, mun gerbreyta áfengismarkaði hér á landi. Að mati FA ætti umsagnarfrestur hagsmunaaðila að vera tvær vikur hið minnsta.

Þá vekur það jafnframt furðu FA að ekkert sé í greinargerð frumvarpsins fjallað um athugasemdir félagsins eða annarra hagsmunaaðila við fyrri áform um frumvarpssmiðina, enda felur málið í sér tillögur að breytingum sem fela í sér gjörbreyttan rekstrargrundvöll fyrir innlenda framleiðendur og innflytjendur áfengis. Ætla mætti að tekið yrði tillit til þeirra athugasemda og ábendinga sem þegar hafa verið gerðar við lagasetningaráformin.

#### I. Inngangur

Í frumvarpi dómsmálaráðherra sem felur í sér breytingu á áfengislögum, lögum um verslun með áfengi og tóbak og jafnframt lögum um aukatekjur ríkissjóðs með síðari breytingum, er lagt til að heimilt verði að starfrækja hér á landi netverslanir með áfengi á Íslandi, en neytendum hefur um árabil verið heimilt að kaupa áfengi til einkanota af erlendum vefverslunum.

Er tilgangur þessa frumvarps einkum sá að tryggja jafnfræði milli innlendar og erlendar verslunar með því að heimila innlenda vefverslun. Það er markmið sem FA styður, enda beitir félagið sér fyrir frelsi og jafnræði í viðskiptum. Félagið ítrekar þó það sem kom fram í umsögn þess um áform ráðherra um frumvarpssmið þessa, að mörgum spurningum er enn ósvarað í tengslum við útfærslu og áhrif umræddra breytinga, og þá sér í lagi hvaða áhrif þær munu hafa á rekstur ÁTVR. Myndin hefur ekki skýrst mikið þótt fram séu komin frumvarpsdrög. Í greinargerð við frumvarp þetta er þannig ekki gert ráð fyrir því að hlutverk ÁTVR muni breytast en sé lesið á milli línnanna er ljóst að frumvarpið mun hafa víðtæk áhrif á rekstur ÁTVR. FA telur að mun betri greining á áhrifunum á ÁTVR þurfi að fylgja frumvarpinu. Það hver afdrif þeirrar stofnunar verða og hvernig henni verður gert að bregðast við breytingum á rekstrarumhverfinu mun hafa mikil áhrif á samkeppni áfengismarkaði.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að breytingarnar taki gildi um leið og frumvarpið hlýtur samþykki eftir þinglega meðferð. Að mati FA er mikilvægt að áfengisframleiðendum og innflytjendum sé veittur aðlögunarfrestur enda feli frumvarpið í sér gríðarlegar breytingar á núverandi fyrirkomulagi. Er því lagt til að lagabreytingar taki gildi í fyrsta lagi þann 1. janúar 2021 svo allir aðilar sitji við sama borð fari svo að frumvarpið verði að lögum.

Þá ítrekar félagið að gera þurfi heildarendurskoðun á áfengismarkaðnum, með viðskiptafrelsi að leiðarljósi. Með því að gera breytingar á markaðnum í smábútum eins og lagt er til í þessu frumvarpi er hætta á að til verði nýtt ójafnræði og samkeppnishindranir.

## II. Netverslun og áfengisauglýsingar

FA telur einsýnt að samhliða því að heimila netverslun með áfengi þurfi að endurskoða bann nágildandi laga við áfengisauglýsingum. FA hefur áður fært ítarleg rök fyrir því að nauðsynlegt sé að endurskoða auglýsingabannið, einmitt í því skyni að tryggja betur jafnræði innlendra og erlendra áfengisframleiðenda. Staðan í dag er sú að auglýsingar frá erlendum áfengisframleiðendum eru almenningi aðgengilegar á erlendum vefsíðum, í erlendum blöðum og tímaritum sem fáanleg eru hér á landi og á íþróttaleikjum, sem sýndir eru í íslensku sjónvarpi, en innlendum framleiðendum er er bannað að auglýsa vöru sína.

Í greinargerð við frumvarpið er raunar fjallað um þetta ójafnræði milli innlendar og erlendar verslunar og hversu höllum fæti innlendir áfengisframleiðendur hafa staðið gagnvart erlendri samkeppni enda sé það staðreynð að íslenskir neytendur kaupi hlutfallslega meira af erlendum áfengistegundum en íbúar nágrannalanda okkar gera. Helsta ástæðan fyrir því er sögð vera umrætt auglýsingabann enda hafa erlendir áfengisframleiðendur greiðan aðgang að íslenskum neytendum í gegnum auglýsingar á meðan slíkt stendur ekki íslenskum framleiðendum til boða. Í greinargerðinni eru færð sterk rök fyrir afnámi auglýsingabanns, en þó tekið fram að frumvarpið nái ekki til þess. Þetta er mikil þversögn að mati FA og er ekki rökstutt af hálfu ráðuneytisins af hverju ekki sé ástæða til að stíga það skref á sama tíma og netverslun með áfengi er heimiluð.

Að mati FA þyrfti afnám auglýsingabanns að sjálfsögðu að fylgja því að innlend netverslun með áfengi yrði heimiluð, til þess að jafna þessa stöðu. Myndi það skjóta afskaplega skökku við að íslenskum fyrirtækjum yrði leyft að starfrækja netverslun án þess að mega segja íslenskum neytendum frá því að slík þjónusta stæði þeim til boða eða þá að veita upplýsingar um þær vörur sem er að finna í netversluninni.

Þá er önnur hlið á þessu máli sem FA hefur áður bent á í tengslum við tillögur um að afnema einkarátt ÁTVR á smásölu áfengis. Félagið hefur fært fyrir því rök að fáar öflugar verslunardeðjur á matvörumarkaði, þar sem samþjöppun er meiri en í nokku öðru

Evrópulandi, myndu sjálfkrafa öðlast mjög sterka stöðu í smásölu áfengis og halda eigin innflutningi að neytendum. Til að jafna stöðu smásölu- og heildsölustigssins væri nauðsynlegt að áfengisinnflytjendur og -heildsalar ættu þess kost að auglýsa vörur sínar.

Umrædd rök eiga ekki síður við í þessu máli, þótt í þessu tilfelli sé rætt um að heimila netverslun en ekki hefðbundna smásölu með áfengi. Með tilliti til tækniframfara er ljóst að skilin milli netverslunar og hefðbundinnar smásölu verða sífellt óskýrari. Ætla verður að þegar búið væri að heimila netverslun með áfengi þá muni stóru verslunarkeðjurnar umsvifalaust öðlast þar sterka stöðu. Stærsta matvörukeðja landsins hefur þegar staðfest að hún muni hefja netverslun með áfengi, verði frumvarp þetta að lögum. Það liggur beint við að matvöruverslanir muni starfrækja netverslanir með áfengi, þar sem neytendur geti pantað og greitt vörur og sótt þær svo í viðkomandi matvöruverslun um leið og þeir kaupa inn fyrir heimilið. Matvöruverslanir gætu jafnvel sett upp nettengd tæki í verslunum, þar sem viðskiptavinir myndu panta, greiða og sækja í sömu ferð. Slíkt fyrirkomulag væri til mikilla þæginda fyrir neytendur, sem jafnframt myndu spara sér sendingarkostnað. Hins vegar liggur þá í augum uppi að endurskoða þurfi löggjöfina um áfengisauglýsingar til þess að jafna stöðu stóru matvörukeðjanna og keppinauta þeirra.

Önnur leið til að jafna stöðu matvöruverslana og keppinauta þeirra væri að tiltaka lágmarks afhendingarfrest í lögnum. Væri t.d. ein leið að tiltaka sérstaklega í ákvæðinu um vefverslunarleyfi að vara afhendist ekki fyrr en 24 tímum eftir pöntun. Með slíku orðalagi væri búið að skerpa skilin milli netverslunar og hefðbundinnar smásölu á áfengi.

### III. Greining á áhrifum – hvað verður um ÁTVR?

Líkt og kemur fram í inngangi umsagnarinnar þá vekur athygli hversu veigalítum umfjöllun er í skjalnu um áhrif fyrirhugaðra breytinga á rekstur ÁTVR. Það blasir við að bæði innlendir framleiðendur og innflytjendur áfengis munu stórauka sölu í gegnum netverslanir, gangi áformin eftir. Stígi matvöruverslanir inn á þennan markað, eins og telja verður yfirgnæfandi líkur á, mun draga hratt úr sölu í ÁTVR. Ekki verður séð að neitt sé því til fyrirstöðu að netverslanir keppi í verði við ÁTVR, sem að óbreyttum lögum hefur engin úrræði til að bregðast við slíkri samkeppni, en álagning stofnunarinnar er bundin í lög. Raunar verður ekki séð að með þessum breytingum eigi ÁTVR sér rekstrargrundvöll.

Í frumvarpinu er lagt til að innlend vefverslun verði heimilið. Það liggur þó fyrir að ÁTVR hefur nú þegar heimild til þess að starfrækja netverslun hér á landi og afhenda neytendum upp að dyrum. Í frumvarpið vantar alla umfjöllun um hvernig ÁTVR er ætlað að bregðast við samkeppni í netverslun, sé það á annað borð vilji löggjafans að efla netverslun til þægindaauka fyrir neytendur.

Þá liggur beinast við að ætla að sömu vörur muni standa neytendum til boða í verslunum ÁTVR og í vefverslunum einkaaðila. Sé mikil eftirspurn eftir ákveðinni vöru er ekkert sem kemur í veg fyrir að fyrirtækið hækki verð vörunnar í verslunum ÁTVR en haldi því óbreyttu í sinni eigin vefverslun í þeim tilgangi að hvetja neytendur til að kaupa vöruna frekar í vefverslun fyrirtækisins en í verslun ÁTVR.

Að mati FA þyrfti að gera betri grein fyrir því hvaða áhrif umrætt frumvarp muni hafa á rekstur ÁTVR, hvernig stofnuninni er ætlað að bregðast við samkeppni og hver væru eðlileg næstu skref að mati ráðherra, fari svo að rekstur stofnunarinnar standi ekki undir sér. Fari svo að ÁTVR skili viðvarandi taprekstri á næstu árum, mun ríkissjóður þá hlaupa undir bagga líkt og hann hefur gert t.d. í tilviki Íslandspósts eða verður stofnunin lögð niður?

#### IV. ÁTVR og samkeppnissjónarmið

Einkaréttur ÁTVR til þess að selja áfengi í smásölu er heimilaður á grundvelli lýðheilsusjónarmiða enda sé áfengi ekki venjuleg neysluvara líkt og er rakið í greinargerð við frumvarp þetta. Með frumvarpinu sem hér er birt í drögum er verið að heimila innlenda vefverslun en hægt er að færa rök fyrir því að með frumvarpsdrögunum sé íslenska ríkið í raun að hafna því að einkaréttur ÁTVR á sölu áfengis byggi á lýðheilsusjónarmiðum og þar með sé forsendan fyrir einkarétti ÁTVR brostin. Að mati FA verður ekki bæði haldið og sleppt í þessum efnum. Verði frumvarpið að lögum hlýtur að vera óumflýjanlegt að einkaréttur ÁTVR í smásölu verði afnuminn enda standist einokun ríkisins á sölu áfengis í smásölu á grundvelli lýðheilsusjónarmiða þá enga skoðun.

Verði frumvarpið að lögum er ÁTVR heimilt að starfrækja vefverslun sem er í beinni samkeppni við vefverslanir í eigu einkaaðila en heldur jafnframta einkaréttarheimild sinni til sölu áfengis á smásölmarkaði. Þannig er í rauninni orðinn til einkaréttarhluti og samkeppnishluti innan ÁTVR líkt og hjá ýmsum öðrum ríkisstofnunum. Sú staða útheimtir ýtarlegar reglur um samskipti einkaréttar- og samkeppnishluta og eftirlit með því að farið sé eftir þeim reglum. Í frumvarpinu er hvergi minnst á það hvernig tryggja skuli að ekkert fé fari frá einkaréttarhluta ÁTVR til samkeppnisrekstrar líkt og t.d. Íslandspóstur hefur orðið uppvís að. Mikil þörf er á því að skýrt regluverk sé í kringum samkeppnisrekstur ÁTVR en hvergi er vikið að þessu í frumvarpinu, sem er að mati FA stór galli.

#### V. Samkeppnisstaða innlendra framleiðenda og innheimta áfengisgjalds

Önnur meginbreyting á áfengismarkaði, sem FA hefur ítrekað bent á að þurfi að fylgja breytingum á fyrirkomulagi smásölu, er breytt innheimta áfengisgjalds. Ekki eru í frumvarpinu nein ákvæði til að bregðast við kröfum innlendra framleiðenda um lækkun áfengisgjalds, en ætla má að sú aðgerð myndi styðja mjög við rekstur minni fyrirtækja í greininni.

Áfengisskattar á Íslandi eru þeir hæstu í Evrópu og vandfundið það ríki heims, sem leggur hærri skatta á áfenga drykki. Í tilviki bjórs getur áfengisgjald numið frá 35% og upp undir 45% af útsöluverði vörunnar. Í tilviki sterks áfengis getur hlutfallið verið í kringum 70%. Áfengisgjaldið þarf að greiða fyrirfram til ríkissjóðs áður en nokkrar tekjur af vörunni eru komnar í kassann og gefur auga leið hvaða áhrif slíkt hefur á sjóðstremi og rekstrarhæfi jafnt framleiðenda og innflytjenda áfengis. FA hefur um langt árabil hvatt til þess að þessi skattpíningstarstefna yrði endurskoðuð.

Jafnvel þótt fjárhæðir áfengisgjalda yrðu ekki endurskoðaðar, eru til leiðir til að draga úr neikvæðum áhrifum áfengisgaldsins á rekstur með því að færa innheimtu þess til samræmis við innheimtufyrirkomulag virðisaukaskatts. FA minnir í því efni á tillögur, sem lögfræði- og skattasvið Deloitte hefur unnið fyrir félagið og eru aðgengilegar á vef þess á slóðinni <http://www.atvinnurekendur.is/media/Umsogn-110.-mal-149.-thing.pdf>

## VI. Eftirlit

Í frumvarpinu er hvergi vikið að eftirliti með þeim sem munu starfrækja netverslun með áfengi og óhjákvæmilegum kostnaði sem því mun fylgja. Í frumvarpinu er ekki útlistað hver muni hafa eftirlit með því að áfengi sé ekki sýnilegt á starfsstöð leyfishafa og að viðtakandi sé krafinn um sönnun á aldri en slíkt eftirlit er óþarft í dag þar sem öll sala er á hendi ÁTVR. Ekki er heldur tekið fram hver eigi að hafa eftirlit með samkeppnisháttum ÁTVR, þegar stofnunin verður komin í beina samkeppni við einkaaðila. Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem munu án vafa leiða til mikils eftirlits og aukins kostnaðar. Ekkert er heldur tekið fram í frumvarpinu hver eigi að bera þann kostnað eða hvernig gjaldtöku vegna eftirlitsins skuli háttað.

Þá er jafnframt ekki hægt að ráða af lestri greinargerðar með frumvarpinu hvaða reglur muni gilda um vöruframboð og framsetningu í vefverslunum með áfengi. Í núverandi vörvalsreglum ÁTVR eru gerðar miklar kröfur til umbúða og áletrana, gerðar vörunnar og eiginleika hennar. Samkvæmt vörvalsreglunum tekur ÁTVR ekki við vörum ef texti eða myndmál hvetja til áfengisneyslu, innihalda gildishlaðnar og ómálefnalegar upplýsingar, brjóta í bága við almennt velsæmi eða fela í sér happdrætti eða tilboð eða geta talist söluhvetjandi að örðru leyti.

Munu vefverslanir með áfengi lúta sömu reglum og ÁTVR hvað varðar markaðssetningu og framsetningu áfengis? Af frumvarpinu að dæma hefur ráðuneytið lítið velt því fyrir sér hvaða reglur muni gilda um vefverslanir með áfengi; hvort þær verði háðar sömu reglum og ríkiseinkasalan er í dag eða hvort aðrar og frjálslegri reglur muni gilda. Yfirferð um þau efni er þó bráðnauðsynleg til þess að aðilar á áfengismarkaði viti hvar þeir standa í þessum efnum.

## VII. Að lokum

Félag atvinnurekenda fagnar áformum ráðherra um lagabreytingar í þágu jafnræðis og samkeppni, en ítrekar að mörgum spurningum um málið er ósvarað. Af framantöldum athugasemdum félagsins má ráða að FA telur skynsamlegast að ráðast í heildarendurskoðun á rekstrarumhverfi áfengisframleiðslu og -verslunar á Íslandi, þ.m.t. söluþyrirkomulagi, reglum um auglýsingar og markaðssetningu, fjárhæð áfengisgjálfa og innheimtu þeirra. Hætt er við að breytingar, sem eingöngu beinast að þróngu sviði án þess að hafa heildarmyndina í huga, skapi ný vandamál varðandi jafnræði, samkeppni og rekstrarhæfi fyrirtækja á þessum markaði. FA getur því ekki mælt með því að frumvarp þetta verði lagt fram óbreytt á Alþingi og telur að leggja þurfi meiri vinnu í málið.

FA lýsir sig reiðubúið að koma að frekari vinnu ráðuneytisins og mögulega fleiri ráðuneyta við víðtæka endurskoðun á lagaumhverfi áfengismarkaðarins. Félagið áskilur sér rétt til að koma á framfæri frekari athugasemdum á síðari stigum málsins og er að sjálfsögðu reiðubúið að funda með ráðuneytinu.

Virðingarfyllst  
f.h. Félags atvinnurekenda

*Jónatan Hróbjartsson*  
Jónatan Hróbjartsson lögfræðingur