

153. löggjafarþing 2022–2023.

Þingskjal x — x. mál.

Stjórnarfrumvarp.

Frumvarp til laga

um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998 (Afnám banns við framleiðslu áfengis til einkaneyslu)

Frá dómsmálaráðherra.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 4. gr. laganna:

- Orðin „einkaneyslu eða“ í a-lið falla brott.
- Á eftir a-lið kemur nýr stafliður, svohljóðandi: að framleiða áfengi til einkaneyslu, sem í er að rúmmáli meira en 21% af hreinum vínanda.

2. gr.

Á eftir orðunum „leyfi til framleiðslu áfengis“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: í atvinnuskyni.

3. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Greinargerð.

1. Inngangur.

Í þessu frumvarpi eru lagðar til breytingar á áfengislögum nr. 75/1998. Frumvarpið er samið á vegum dómsmálaráðuneytisins. Tildrög frumvarpsins má rekja til frumkvæðis dómsmálaráðherra um að færa áfengislöggjöf Íslands til samræmis við löggjöf í nágrannaríkjum okkar. Sambærileg þingmannafrumvörp voru einnig lögð fram á 150. löggjafarþingi (48. mál) og 151. löggjafarþingi (480. mál) en hlutu ekki afgreiðslu þá.

Frumvarpið felur í sér afnám við banni á framleiðslu áfengis til einkaneyslu á áfengi sem inniheldur ekki meira en 21% af hreinum vínanda að rúmmáli. Samkvæmt framangreindu er lagt til að ekki verði lengur refsivert fyrir einstaklinga að framleiða áfengi, að því gefnu að framleiðslan sé einungis til einkaneyslu og að ekki sé um að ræða framleiðslu á sterku áfengi. Þá verði framleiðsla á áfengi til einkaneyslu, með framangreindum hætti, ekki heldur leyfis skyld ólíkt framleiðslu í atvinnuskyni sem ætluð er til sölu og dreifingar.

Við gerð frumvarpsins var meðal annars horft til lagasetningar annars staðar á Norðurlöndunum þar sem almennt er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu ef áfengið inniheldur ekki meira en 22% af hreinum vínanda að rúmmáli.

2. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

Framleiðsla áfengis til einkaneyslu er með öllu óheimil og refsiverð, sbr. a. lið 2. mgr. 4. gr. áfengislaga nr. 75/1998, þar sem tiltekið er að það varði refsingu, þótt ekki sé í

atvinnuskyni, að framleiða áfengi til einkaneyslu eða sölu. Samkvæmt 2. gr. sömu laga telst áfengi hver sá neysluhæfur vökví sem í er að rúmmáli meira en 2,25% af hreinum vínanda. Fyrirnefnt bann hefur verið í gildi á Íslandi um langt skeið. Þrátt fyrir bannið hefur framleiðsla áfengis til einkaneyslu, oftast kallað heimabruggun, tíðkast í seinni tíð víða í samfélaginu fyrir opnum dyrum.

Á undanförunum árum hefur orðið til rík menning heimabruggunar, þá sérstaklega á bjór, samhliða vexti handverksbrugghúsa, sem starfa um land allt. Félög hafa verið stofnuð utan um heimabruggun áfengis til einkaneyslu, námskeið um slíka bruggun hafa verið auglýst opinberlega og almenn umræða átt sér stað fyrir opnum tjöldum um athæfið. Almennur virðist lítt upplýstur um að heimabruggun áfengis til einkaneyslu feli í sér refsiverðan verknað, sem bendir til þess að réttarvitund almennings kunni að vera á skjön við hið lögfesta og fortakslausa bann í 4. gr. áfengislaga. Með vísan til framangreinds er talið tímabært að aflétta banni við framleiðslu áfengis til einkaneyslu og heimila slíka framleiðslu upp að ákveðnu marki. Með frumvarpi þessu til breytinga á áfengislögum er fortakslaut bann við framleiðslu á áfengi til einkaneyslu afnumið. Þó er gert ráð fyrir því að áfram verði óheimilt að framleiða sterkt áfengi til einkaneyslu, en það er m.a. til samræmis við löggjöf á Norðurlöndunum. Þá verður einnig áfram óheimilt að stunda framleiðslu áfengis í því skyni að selja eða dreifa afurðinni, enda er þá um atvinnustarfsemi að ræða sem er leyfissskyld samkvæmt áfengislögum.

3. Meginefni frumvarpsins.

Samkvæmt 1. mgr. 4. gr. áfengislaga er það háð leyfi að stunda innflutning, heildsölu, smásölu, sölu á framleiðslustað og framleiðslu áfengis sem fer fram í atvinnuskyni. Þá er sérstaklega tilgreint að það varði refsingu skv. 27. gr. laganna að brjóta gegn framangreindu. Í 2. mgr. 4. gr. áfengislaga er svo enn fremur tilgreint að það varði einnig refsingu skv. 27. gr. laganna að stunda tiltekna háttsemi, sem tilgreind er í þremur staflíðum, þótt hún sé ekki í atvinnuskyni. Í fyrrgreindum staflíðum 2. mgr. 4. gr. er sérstaklega rakið að það varði refsingu að framleiða áfengi til einkaneyslu eða sölu, að selja áfengi, og að veita áfengi með öðrum hætti en heimilt er samkvæmt lögum. Í 27. gr. áfengislaga er svo tiltekið að brot gegn lögum eða reglum settum samkvæmt þeim varða sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Í frumvarpi þessu er lagt til að 2. mgr. 4. gr. áfengislaga verði breytt þannig að orðin „einkaneyslu eða“ verði felld úr ákvæðinu og þar með verði það ekki lengur refsivert að framleiða áfengi ef það er gert til einkaneyslu. Þó er lagt til að bætt verði við nýjum staflíð við 2. mgr. 4. gr. laganna þess efnis að óheimilt verði að framleiða áfengi til einkaneyslu sem inniheldur meira en 21% af hreinum vínanda að rúmmáli. Markmið frumvarpsins er þannig að heimila heimabruggun á öli og léttvíni en heimabruggun á sterku áfengi verði enn bönnuð. Ástæða þess að banni við heimabruggun á sterku áfengi er ekki aflétt er m.a. að eldhætta getur stafað af eimingu sterks áfengis. Slíkt bann er einnig í gildi á öllum Norðurlöndunum og er ekki talið rétt að íslensk löggjöf skeri sig úr að þessu leyti.

Á Norðurlöndunum er að finna sambærilega takmörkun á heimildum einstaklinga til þess að framleiða áfengi til einkaneyslu. Í Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, er línán dregin við áfengi sem í er 22% af hreinum vínanda að rúmmáli eða meira, en í frumvarpi þessu er miðað við meira en 21% af hreinum vínanda að rúmmáli. Ástæðan fyrir þessum litla mun á frumvarpinu og norrænni löggjöf er sú að í íslenskri löggjöf hefur sterkt áfengi verið skilgreint sem áfengi sem í er meira en 21% af hreinum vínanda að rúmmáli, sbr. 1. tölul. 2. mgr. 6. gr. laga nr. 96/1995 um gjald af áfengi og tóbaki, og 4. gr. reglugerðar um ýmis tollfríðindi. Til að gæta

samræmis í löggjöfinni er því lagt til að miðað sé við að framleiðsla áfengis til einkaneyslu takmarkist við áfengi sem í er ekki meira en 21% af vínanda að rúmmáli.

Ekki er gerður greinarmunur á milli framleiðsluaðferða áfengis í ákvæðinu, þ.e. gerjunar og eimingar. Í því sambandi ber að nefna að í fyrri þingmannafrumvörpum sem voru lögð fram um sama efni, m.a. 480. mál á 151. löggjafarþingi 2020-2021, var önnur leið farin en að binda framleiðslu áfengis til einkaneyslu við ákveðinn hámarksvínandastyrk áfengis. Þess í stað var lagt til að heimila gerjun áfengis á meðan gert var ráð fyrir að eiming áfengis til einkaneyslu yrði áfram óheimil. Í þessu frumvarpi er frekar farin sú leið að mæla fyrir um hámarksvínandastyrk að rúmmáli og er það gert til að gæta samræmis við áfengislöggjöf á Norðurlöndum.

3.1. Löggjöf á Norðurlöndum.

Á Norðurlöndunum er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu, þó ekki takmarkalaust. Í Finnlandi er meginreglan sú að framleiðsla áfengis er leyfisskyld starfsemi, sbr. 5. gr. finnsku áfengislaganna nr. 1102/2017. Samkvæmt 4. tölul. 1. mgr. 6. gr. er einstaklingum þó heimilt að framleiða, með öðrum hætti en eimingu, veika áfengisdrykki sem eingöngu eru ætlaðir til eigin nota. Veikir áfengisdrykkir eru skilgreindir sem áfengir drykkir sem innihalda mest 22% af hreinum vínanda að rúmmáli, sbr. 3. tölul. 1. mgr. 3. gr. sömu laga.

Í Svíþjóð eru sömu skilyrði fyrir framleiðslu áfengis, þ.e. framleiðslan er leyfisskyld en undanþegin er framleiðsla til eigin neyslu á víni, öli og öðru gerjuðu áfengi, sbr. 2. mgr. 3. gr. 2. kafla áfengisлага nr. 1622/2010. Sérstaklega er tekið fram í 1. gr. 2. kafla laganna að eingöngu aðilar með sérstakt leyfi megi framleiða og eiga búnað til að framleiða sterkt áfengi. Sterkt áfengi er skilgreint sem áfengi sem hefur verið framleitt með eimingu eða öðru efnaferli og inniheldur áfengi, sbr. 3. gr. 1. kafla laganna. Skilgreiningar á víni og bjór eru nokkuð ítarlegar en í grunninn er miðað við að hreinn vínandi í víni fari ekki yfir 22% að rúmmáli.

Í Noregi er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu sem ekki er sterkt vín, sbr. 1. mgr. 6. gr. norsku áfengislaganna frá 1989. Sérhver áfengur drykkur sem inniheldur meira en 22% af hreinum vínanda miðað við rúmmál telst samkvæmt norsku áfengislögunum sterkt áfengi skv. 2. mgr. 1-3 gr. í fyrsta kafla laganna. Framleiðsla sterks áfengis þarfnast svo ávallt leyfis.

Í Danmörku er framleiðsla sterkra áfengisdrykkja eingöngu heimil fyrirtækjum sem hafa til þess leyfi, sbr. 3. mgr. 1. gr. 1. kafla laga um áfengisgjöld á sterkum vínnum (LBK no. 504 af 21/04/2020). Sterkir áfengir drykkir eru samkvæmt framangreindum lögum skilgreindir sem áfengi sem inniheldur meira en 22% af hreinum vínanda að rúmmáli, líkt og á hinum Norðurlöndunum. Áfengisgjöld eru tekin af bjór og léttvíni, sbr. lög um áfengisgjöld af bjór, víni og náttúruvíni o.s.frv. (LBK nr 1451 af 08/10/2020). Samkvæmt 3. mgr. 11. gr. laganna eru ekki tekin áfengisgjöld af bjór sem er framleiddur af einkaaðila og er neytt af honum sjálfum, fjölskyldu hans eða gestum, enda eigi sér ekki stað sala á bjórnum.

3.2. Tölfræði frá lögreglu

Samkvæmt tölfræði frá embætti ríkislögreglustjóra voru 34 mál skráð í málaskrá lögreglunnar undir málsliðnum „framleiðsla áfengis til einkaneyslu eða sölu“, árin 2011 til 2022. Það gerir 2,8 brot að meðaltali á ári yfir fyrrgreint tímabil. Að meðaltali lauk þessum málum með ákæru- eða sektarmeðferð í 61% tilfella, í 29% tilfella var rannsókn hætt, í 2% tilfella var vararefsingu lokið en 8% málanna voru enn í rannsókn er tölfræðin var tekin saman 8. mars 2023.

3.3. Heimabruggun ekki refsiverð, nema í tilteknum tilvikum

Við þinglega meðferð þingmannafrumvarps um heimabruggun á 150. löggjafarþingi (48. mál) barst umsögn frá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu, dags. 20. febrúar 2020. Þar kom meðal annars fram athugasemd við frumvarpið um að einstaklingum undir 20 ára yrði ekki óheimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu, þegar hvers kyns sala, veiting eða afhending áfengis til einstaklinga undir 20 ára aldri væri óheimil. Í öðru þingmannafrumvarpi sem lagt var fram á 151. löggjafarþingi (480. mál) var að finna ákvæði sem hljóðaði svo: „Einstaklingum yngri en 20 ára er óheimilt að framleiða áfengi til einkanota“.

Við vinnslu þessa frumvarps var ekki talin ástæða til að setja inn í frumvarpið ákvæði þess efnis að einstaklingum yngri en 20 ára yrði óheimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu. Slíkt ákvæði myndi leiða til þess að á grundvelli 27. gr. áfengislaga yrði háttsemin refsiverð og myndi varða sektum eða refsingu allt að sex árum. Ákvæði 1. mgr. 18. gr. sömu laga leggur bann við því að selja, veita eða afhenda áfengi þeim sem er yngri en 20 ára. Neysla áfengis hjá þessum aldurshóp er því ekki refsiverð og því er ekki lagt til að þessum aldurshópi verði refsað fyrir að stunda heimabruggun líkt og frumvarp þetta leggur til að verði gerð leyfileg. Ástæða þess er að í c-lið 3. mgr. 28. gr. laganna er kveðið á um að gera skuli upptækt áfengi sem ungmenni yngri en 20 ára hafa undir höndum. Í reynd er því ungmennum yngri en 20 ára ekki heimilt að framleiða áfengi þar sem ávallt er skylt að gera áfengið upptækt. Taki einstaklingur yngri en 18 ára hins vegar upp á því að framleiða áfengi heima hjá sér, er talið eðlilegra að barnaverndaryfirvöld taki á máli barnsins og foreldra þess en að gera barninu sjálfu refsingu. Framleiðsla áfengis til einkaneyslu verður þannig ekki refsiverð nema í þeim tilfellum sem hún fer yfir tilsett mörk um hámarksvínanda að rúmmáli og þegar framleiðsla áfengis heima við er til sölu, og er hún þá eðli málsins samkvæmt ekki lengur eingöngu til einkaneyslu.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið er ekki talið skapa vandkvæði með tilliti til ákvæða stjórnarskrárinnar eða alþjóðlegra skuldbindinga.

5. Samráð.

Áform um lagasetningu um breytingu á áfengislögum og frummat á áhrifum voru birt í samráðsgátt stjórnvalda á vefnum Íslands.is þann 19. janúar 2023 í máli nr. S-10/2023. Alls bárust 19 umsagnir frá einstaklingum og hagsmunaaðilum sem voru nær allar jákvæðar. Í kjölfarið voru unnin drög að frumvarpi sem voru birt í samráðsgátt stjórnvalda 13. mars 2023.

6. Mat á áhrifum.

Ætla má að afnám fortakslauss banns við framleiðslu áfengis til einkaneyslu muni ekki hafa veruleg samfélagsleg áhrif enda er ekki um að ræða veigamikla breytingu á gildandi fyrirkomulagi um aðgengi að áfengi. Enn verða takmarkanir á framleiðslu sterks áfengis.

Frumvarp þetta er ekki talið vera andstætt þeirri stefnu sem ríkt hefur um áfengismálefni hér á landi. Sem fyrr segir þá er framleiðsla áfengis til einkaneyslu víða stunduð á Íslandi þrátt fyrir gildandi bann og því ófyrirséð hvort slík framleiðsla muni aukast verði bannið afnumið. Umrætt bann virðist hafa takmörkuð varnaðaráhrif í dag. Þá er einnig óljóst hvort áfengisneysla muni aukast vegna lagasetningarinnar, en líklega myndi aukin neysla á áfengi sem framleitt er til einkaneyslu koma í stað annarrar neyslu áfengis, frekar en að vera viðbót við aðra neyslu.

Áfengisgjald og virðisaukaskattur eru ekki lögð á áfengi sem er framleitt til einkaneyslu og fær því ríkissjóður ekki tekjur af framleiðslu slíks áfengis. Erfitt er að leggja áreiðanlegt mat á hver áhrif frumvarpsins verða á tekjur ríkissjóðs enda er ljóst að framleiðsla af þessu tagi er stunduð víða í íslensku samfélagi nú þegar, þrátt fyrir gildandi bann. Reynslan ein mun því leiða í ljós hver áhrifin verða en talið er að þau verði óveruleg. Þá er ekki talið að frumvarpið muni hafa áhrif á fjárhag sveitarfélaga.

Frumvarpið gerir ekki greinarmun á kynjum eða tekur kyn til skoðunar og því hvorki gert ráð fyrir að það hafi áhrif á jafnrétti né stöðu kynjanna.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Í 1. gr. er lagt til að fortakslaust bann við framleiðslu áfengis til einkaneyslu í a-lið 2. mgr. 4. gr. áfengislaga verði fellt á brott og að í staðinn verði mælt fyrir um, í nýjum staflíð, að það verði refsingu að framleiða áfengi til einkaneyslu sem í er að rúmmáli meira en 21% af hreinum vínanda.

Samkvæmt ákvæðinu verður því framleiðsla áfengis til einkaneyslu á öðru áfengi en sterku heimil. Með einkaneyslu er vísað til þess að áfengið sé ekki framleitt til sölu eða dreifingar, enda er framleiðsla áfengis í slíkum tilgangi í eðli sínu atvinnustarfsemi og leyfisskyld háttsemi samkvæmt áfengislögum.

Það er skilyrði samkvæmt ákvæðinu að áfengi sem framleitt er til einkaneyslu innihaldi ekki að rúmmáli meira en 21% af hreinum vínanda. Líkt og fyrr greinir er ekki gerður greinarmunur á milli framleiðsluaðferða áfengis í ákvæðinu, þ.e. gerjunar eða eimingar. Sambærileg skilyrði um hámarksvínandastyrk er að finna í áfengislöggjöf Norðurlandanna og er ætlunin að koma í veg fyrir framleiðslu á sterku áfengi í heimahúsum, þá með eimingu sem framleiðsluaðferð, og felur skilyrðið um 21% hámarksvínandastyrk þannig í sér að eiming áfengis heima fyrir er óheimil.

Í 2. gr. áfengislaga kemur fram skilgreining áfengis, þ.e. neysluhæfur vökvi sem í er að rúmmáli meira en 2,25% af hreinum vínanda. Þá er að kveðið á um í 2. mgr. 2. gr. að vínandastyrkur sem hlutfall af rúmmáli áfengis skuli mældur við 20°C. Ákvæði þetta heimilar framleiðslu slíks vökva til einkaneyslu, með fyrrgreindum takmörkunum á vínandastyrk.

Um 2. gr.

Af 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. áfengislaga leiðir að ekki þarf leyfi til annarrar háttsemi en þeirrar sem sérstaklega eru tilgreind í ákvæðunum, en fram kemur í ákvæðunum að leyfi sé nauðsynlegt þegar um er að ræða framleiðslu í atvinnuskyni. Ljóst er að framleiðsla til einkaneyslu áfengis telst ekki vera framleiðsla í atvinnuskyni og því á hún ekki að vera leyfisskyld verði frumvarpið að lögum. Þó er í 1. mgr. 6. gr. laganna tiltekið að sækja skuli um leyfi til framleiðslu áfengis til sýslumanns og ekki er sérstaklega vísað til þess að framleiðslan þurfi að vera í atvinnuskyni, enda hefur önnur framleiðsla áfengis verið óheimil hingað til. Í því skyni að eyða öllum vafa um leyfisskyldu athæfisins er talið rétt að skerpa á orðalagi 1. mgr. 6. gr. áfengislaga svo að skýrt sé að einungis framleiðsla áfengis í atvinnuskyni sé leyfisskyld.

Um 3. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringar.