

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 10. nóvember 2014

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um frumvarp til laga um verslun með áfengi og tóbak o.fl. (smásala áfengis), 17. mál

I. Almennt

SVP – Samtök verslunar og þjónustu vísa til erindis allsherjar- og menntamálanefndar Alþingis, dags. 23. október sl., þar sem óskað er umsagnar samtakanna um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak, lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald á áfengi og tóbaki, með síðari breytingum (smásala áfengis), 17. mál.

Eins og fram kemur í almennum athugasemdum við frumvarpið byggist það á þingmálum sem voru lögð fram á 130.-133. og 135.-136. löggjafarþingum Alþingis en hlutu ekki afgreiðslu. Þá segir að í frumvarpinu er lagt til að einkaleyfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) á smásölu áfengis verði aflagt og smásala áfengis verði að ákveðnu marki frjáls. SVP hafa kynnt sér fyrirleggjandi frumvarp og vilja samtökin fá að koma á framfæri við allsherjar- og menntamálanefnd eftirfarandi athugasemdum varðandi frumvarpið.

Fyrst ber að nefna að SVP fagna framkomnu frumvarpi, nánar tiltekið því markmiði frumvarpsins um afnám einkaleyfi ÁTVR á smásölu áfengis og að smásala áfengis verði gefin frjáls. Markmið þetta er því í samræmi við fyrri athugasemdir SVP við áður nefnd þingmál sem lögð hafa verið fram á fyrri löggjafarþingum. Breytingar þær, sem lagðar eru fram í fyrirleggjandi frumvarpi, eru einnig í samræmi við áherslur SVP um að færa verkefni frá hinu opinbera til einkaaðila og að mati samtakanna er verslun með áfengi engin undantekning þar á.

SVP telja einnig jákvætt að með frumvarpinu er lagt til það frumkvæði íslenska ríkisins að draga úr umfangi og um leið fermetrum sem fara undir verslun en slíkt mun óneitanlega fela í sér aukið hagræði fyrir neytendur og aukna þjóðhagslega hagkvæmni. Vísast hér m.a. til þess sem fram kemur í athugasemdum við frumvarpið þar sem vitnað er til skýrslu alþjóðlega ráðgjafafyrirtækisins McKinsey & Company um Ísland og vaxtarmöguleika í framtíðinni. Eins og fram kemur í athugasemdunum þá er m.a. í skýrslunni komist að þeirri niðurstöðu að mikil soun felist í stærð verslunarhúsnæðis miðað við höfðatölu á Íslandi samanborið við helstu samanburðarlönd. Má því ráða að með breytingum þeim sem lagðar eru til í frumvarpinu er komið til móts við áður nefnda athugasemd.

SVP taka einnig undir það sem segir í áður nefndum athugasemdum að með frumvarpinu eru lagðar til breytingar sem fela í sér aukna möguleika til hagræðingar og nái það fram að ganga verður unnt að samnýta verslunarymi sem þegar er nýtt undir aðrar verslunarvörur eða starfsemi, þó með þeim takmörkunum sem fjallað verður um síðar og varðar m.a. sterkt

áfengi. SVP taka því heilshugar undir það sem segir í umræddum athugasemdum um að afnám einkaleyfis ríkisins á smásölu áfengis gefi færi á hagræðingu vegna betri nýtingar verslunarhúsnæðis.

Að sama skapi telja SVP að fyrirbyggjandi frumvarp feli í sér tækifæri til hagræðingar hjá hinu opinbera enda, nái frumvarpið fram að ganga, mun ríkið losna undan skuldbindingum sínum varðandi núverandi einkaleyfi, s.s. rekstrarkostnað, sem að óbreyttu fellur til við að halda úti starfsemi ÁTVR og viðhalda skyldum vegna einkaleyfis ríkisins á smásölu áfengis. Eftir sem áður mun ríkið halda eftir tekjum sem renna í ríkissjóð vegna m.a. álagningar áfengisgjalda.

Þá taka SVP einnig undir það sem segir í athugasemdum við frumvarpið að samþykkt þess mun hafa góð áhrif á verslun á landsbyggðinni enda mun verslun með áfengi styrkja enn frekar starfsemi þessara aðila og rekstur verslana eflast. Að mati SVP munu breytingar þessar einnig fela í sér bættu nýtingu á verslunar- og birgðarými. Þá vekja SVP sérstaka athygli á því sem fram kemur í athugasemdunum um að á landsbyggðinni eru nú um 36 áfengisverslanir en fjarlægðir þar á milli og eftir atvikum takmarkað vöruúrval felur óneitanlega í sér aðgengismun á milli íbúa höfuðborgarsvæðisins og landsbyggðarinnar. SVP telja að með samþykkt þessa frumvarps verður unnt að draga til muna úr þeim aðgengismun.

Til viðbótar benda SVP á það hagræði sem felst í fyrirbyggjandi tillögum en með því að færa smásölu áfengis frá ÁTVR til verslana mun ákvörðun um staðsetningu áfengisverslana byggjast á markaðslegum, þ.m.t. á grundvelli eftirspurnar hverju sinni, og samkeppnislegum forsendum en ekki grundvallast á pólitískri ákvörðunartöku.

Þrátt fyrir framanritað, og að SVP fagni almennt markmiði fyrirbyggjandi frumvarps, telja samtökin ástæðu til að gera einstaka athugasemdir um efni þess og/eða þau atriði sem ekki er tekið á í frumvarpinu en varða að miklu leyti þær breytingar sem þar eru lagðar fram.

II. Bann við auglýsingum

Þrátt fyrir að fagna markmiði frumvarpsins telja SVP að margt megi betur fara varðandi starfsskilyrði innlendrar áfengisverslunar svo að sú mismunun sem nú þegar er til staðar hvað varðar aðstöðumun innlendra sem og erlendra framleiðenda varðandi aðgang að innlendum markaði verði afnumin. Í þessu samhengi vísa SVP til ríkjandi auglýsingabanns á áfengi, sbr. 20. gr. áfengislaga, nr. 75/1998, þar sem lagt er bann við hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum. Að mati SVP kann það að skjóta skökku við að samhliða breytingum á smásölu á áfengi, og lagðar eru fram í fyrirbyggjandi frumvarpi, sé umrætt auglýsingabann ekki einnig tekið til endurskoðunar með það að markmiði að afnema bannið alfarið eða draga úr því banni.

Umrætt auglýsingabann felur óneitanlega 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 myndmiðlum svo einhver dæmi séu tekin. Ekki er eingöngu um ræða aðgengi í gegnum hljóð- eða myndmiðla eða tímaritum 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 áfengisauglýsingar 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.

Þá benda SVP að í innlendum miðlum má einnig sjá auglýsingar í formi umfjöllunar um áfengi o.s.frv. Þá má í þessu samhengi og dæmaskyni nefna kynningarefni sem gefið er út af ÁTVR, hvort sem um er að ræða prentað efni eða upplýsingaefni inni á heimasíðu fyrirtækisins (s.s. Vínblaðið), sem með sanni felur í sér ígildi auglýsinga.

SVP benda einnig á, og leggja ríka áherslu á, að með aukinni netvæðingu hefur aðgengi innlendra neytenda að auglýsingum, kynningar- og fræðsluefni og öðru efni er varðar áfengi aukist til muna og um leið verið eftirlitslaust ólíkt þeirri starfsemi sem er undirorpin núverandi banni. Það er því óumdeilt að núverandi bann hefur einna helst áhrif á innlenda framleiðslu og innlenda vöruþróun á meðan erlendum aðilum er hyglað í formi þess að aðgengi þeirra að innlendum markaði er með öllu óheft. Því er núverandi auglýsingabann sannarlega barn síns tíma enda verður slíku banni ekki komið á og viðhaldið samkvæmt skilningi áður nefnds ákvæðis áfengislaga nema með því að takmarka aðgengi innlendra neytenda að hinum ýmsum miðlum, s.s. Interneti og hljóð-, mynd- og prentmiðlum, m.a. með ritskoðun og/eða lokun á upplýsingamiðlum.

Þrátt fyrir umrætt bann er heimilað að flytja inn til landsins blöð og tímarit sem eins og áður segir innihalda áfengisauglýsingar og áfram munu íslenskir neytendur hafa áfengisauglýsingar fyrir augunum í gegnum erlendar sjónvarpsrásir sem sendar eru út hér á landi sem og á Internetinu. Svo mun verða áfram og á meðan mun áður nefndur aðstöðumunur því áfram koma harkalega niður á innlendri framleiðslu á áfengi þar sem íslenskir framleiðendur munu áfram standa höllum fæti við að koma vöru sinni á framfæri við neytendur.

Þá er umrætt auglýsingabann í beinni andstöðu við niðurstöðu starfshóps á vegum fjármálaráðherra um heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar sem birt var í janúar 2010. Starfshópurinn komst m.a. að þeirri niðurstöðu, eftir að hafa skoðað ýmis atriði sem snúa að auglýsingum áfengis, að óraunhæft væri að koma algerlega í veg fyrir auglýsingar áfengis. Í því sambandi benti starfshópurinn á að heimilt er að auglýsa áfengi í erlendum tímaritum og í útsendingum frá erlendum sjónvarpsstöðvum sem skapi ákveðið misrétti milli innlendra áfengisframleiðenda og erlendra. Innlendir aðilar hafi ekki sömu tækifæri til markaðssetningar og þeir erlendu og bendir starfshópurinn á að þetta séu m.a. rök fyrir því að endurskoða þurfi reglur um auglýsingar áfengis.

Umræddur starfshópur fjármálaráðherra skoðaði nokkurn fjölda skýrslna til að rannsaka tengsl áfengisauglýsinga og áfengisneyslu. Svo virðist sem meginhluti þeirra skýrslna bendi til að lítil sem engin tengsl séu á milli áfengisauglýsinga og almennrar áfengisneyslu. Enda er það svo að fá ríki hafa gengið svo langt að leggja algert bann við áfengisauglýsingum. Stjórnvöld þessara ríkja gera sér grein fyrir að slíkt bann er í raun óframkvæmanlegt, en fullyrða má að samfélagsmiðlar (e. social media) sem nú eru í almennri notkun, gera slíkt bann enn erfiðara í framkvæmd. Niðurstaða starfshóps fjármálaráðherra er mjög á þessum nótum, enda leggur hópurinn til að heimila skuli áfengisauglýsingar með takmörkunum.

Margt bendir til að aðrar leiðir en algert auglýsingabann séu færar til að ná markmiðum um að vekja athygli á heilsufarslegum afleiðingum áfengisneyslu. Á þessu sjónarmiði hefur verið byggt í rökstuðningi Evrópuþómsstólsins í a.m.k. einu dómsmáli, en það mál er reifað í

áður nefndri skýrslu starfshópsins (Gourmet International Products AB gegn Svíþjóð, mál C-405/98 frá 8. mars 2001). Verður ekki annað séð en að sömu eða sambærileg sjónarmið eigi að fullu fetum við hér á landi og því verði meðalhófsreglan, sbr. 12. gr. stjórnslulaga, nr. 37/1993, sem stjórnvöldum ber ætíð að hafa í heiðri, ekki virt á meðan núverandi auglýsingabann er enn við lýði.

Í ljósi þessa hvetja SVP til þess að samhliða frelsi varðandi smásölu áfengis verði umrætt auglýsingabannákvæði áfengisлага tekið til endurskoðunar með það að markmiði að afnema það bann og þannig afnema þá mismunun sem nú þegar er til staðar varðandi starfsemi innlendrar og erlendrar framleiðslu. Þá lýsa SVP yfir vilja samtakanna til að veita alla aðstoð varðandi vinnu við að taka bann þetta til endurskoðunar sé eftir því leitað af hálfu hins opinbera.

III. Sterkt áfengi

SVP telja því næst að sérákvæði um aðgengi að sterku áfengi, sbr. 22. gr. frumvarpsins, kunnir að orka tvímælis og fela í sér mismunun gagnvart framleiðendum áfengis eftir því hvort er um að ræða á svokallað sterkt áfengi eða léttvín eða bjór, sbr. eftirfarandi 22% viðmið.

Samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi er lagt til að áfengi sem er að rúmmáli meira en 22% af hreinum vínanda sé geymt afmarkað frá annarri söluvöru á bak við afgreiðsluborð eða í sérrými innan verslunar. Í athugasemdum við ákvæðið segir að tillaga þessi feli ekki í sér að sterkt áfengi megi ekki sjást heldur að það verði aðeins afhent yfir búðarborð eða að viðskiptavinir verða að fara inn í sérstaklega afmarkað rými til að sækja þá vöru. Þá segir í ákvæðinu að í reglugerð skuli kveðið frekar um þau skilyrði sem taka til þessa fyrirkomulags. Þar sem ekki liggur fyrir hver þau skilyrði kunna að vera er að óbreyttu ekki unnt að taka að öllu leyti afstöðu til þessa ákvæðis.

SVP benda hins vegar á að takmarkanir þessar kunna að fela í sér ákveðna hömlur á þessum viðskiptum umfram það sem getur talist hóflegt. Þannig geta skilyrði þessi tekið með mismunandi hætti til ólíkra verslana sem og þeirri aðstöðu sem þessar verslanir búa yfir til að bregðast við umræddum kröfum, þ.m.t. stærð verslunarymis, aðstöðu og fyrirkomulagi hverju sinni. Vandséð er hvort t.d. smærri sölustaðir geti uppfyllt þessar kröfur, hvort sem um er að ræða að koma upp sérstaklega afmörkuðu rými fyrir sterkt áfengi eða geyma það á bak við söluborð. Í ljósi þessa kunna umræddar kröfur að hafa áhrif á verslanir með mismunandi hætti og um leið fela í sér mismunun gagnvart verslunum innbyrðis. Þá er ljóst að komi til þess að verslunum verði heimilað að geyma sterkt áfengi í læstum hirslum eða skápum inni í verslun þá mun slíkt fyrirkomulag fela í sér óæskilegt álag og byrði á starfsfólk við að fara inn í búð og læsa og aflæsa þá skápa eða eftir atvikum kalla á sérstakt stöðugildi til að annast slíka hirslur. Er því um að ræða verulega íþyngjandi fyrirkomulag og sér í lagi þar sem enn liggja ekki fyrir nánari leiðbeiningar um þær kröfur sem gerðar verða til söluaðila og ætlað er að útfæra nánar í reglugerð.

Þá er vandséð að áður nefnd aðgreining áfengis samrýmist þeirri skyldu sem m.a. áður nefnd meðalhófsregla stjórnslulaga leggur á herðar stjórnvalda um að stjórnvald skal því aðeins taka íþyngjandi ákvörðun þegar lögmatu markmiði, sem að er stefnt, verður ekki náð með öðru og vægara móti og skal þess þá gætt að ekki sé farið strangar í sakirnar en nauðsyn ber til.

SVP benda einnig á að í fyrirbyggjandi frumvarpi koma ekki fram upplýsingar sem sýna fram á að sterkt áfengi sé skaðlegra heilsu almennings en annað áfengi og því varhugavert að leggja til slíka takmörkun án frekari rökstuðnings. Að mati SVP þarf slík takmörkun að vera studd fullnægjandi rökum og hlutlægum sjónarmiðum. Þá telja SVP að framkvæmd þessi kunni að ganga gegn markmiði frumvarpsins að auka á frelsi varðandi smásölu áfengis og í raun skref tilbaka í átt að þeirri framkvæmd sem var við lýði fyrir núverandi fyrirkomulag þar sem allt áfengi var selt yfir afgreiðsluborð.

Ítrekast hér einnig að takmörkun þessi til viðbótar við núverandi auglýsingabann kann að fela í sér ákveðið bakslag hvað varðar innlenda vöruþróun. Í því samhengi benda SVP á að innlendir framleiðendur og innlend verslun hefur ekki sama aðgang að erlendum miðlum sem aðgengilegir eru hér á landi líkt og erlendir aðilar gera. Með því að færa áfengið frá neytendum er því verið að takamarka enn frekar sýnileika þess og um leið draga úr hvata varðandi vöruþróun. Þess ber að geta að innlend framleiðsla á sterku áfengi hefur nú þegar náð góðum árangri hvað varðar útflutning á þeirri vöru en grundvöllur þess er að ná árangri og almennri kynningu og útbreiðslu á innlendum markaði. Hætt er við að sú takmörkun sem lögð er til í frumvarpinu kunni að hafa hér neikvæð áhrif enda dregið úr sýnileika á þessari vöru.

Hvað varðar þau sjónarmiða að bætt aðgengi að áfengi muni fela í sér viðvarandi aukningu á áfengisneyslu og á grundvelli þessa sjónarmiða beri að takmarka enn frekar aðgengi að tilteknu áfengi, í þessu tilviki sterku áfengi, þá telja SVP að á undanförunum árum hafa þegar orðið breytingar í núverandi starfsemi ÁTVR t.d. hvað varðar lengingu opnunartíma og fjölgun útsölastaða. Því telja SVP að aukning í neyslu áfengis sé nú þegar komin fram og ekki hefur verið sýnt fram á að frekari breytingar muni fela í sér aukningu hvað þetta varðar, þ.e. aukningu á neyslu áfengis. Því er vandséð að sú aðgreining sem hér er lögð til sé það aðkallandi og innleiða þurfi jafn hamlandi reglur og skilyrði sem raun ber vitni.

IV. Sölustaðir

Í fyrirbyggjandi frumvarpi eru sölustaðir áfengis skilgreindir með hliðsjón af svokölluðu ÍSAT-flokkunarkerfi, sbr. 21. gr. frumvarpsins, eða nánar tiltekið eru þeir sölustaðir skilgreindir sérstaklega þar sem óheimilt er að selja áfengi. Í ljósi þessa er heimilt að selja áfengi á þeim sölustöðum sem ekki eru sérstaklega tilgreindir í umræddu ákvæði. SVP telur varhugavert að slík flokkun sé sett fram í frumvarpinu án frekari umfjöllunar um þá flokka, samspil þeirra og hugsanlega skörun þar á milli. Þá er sú flokkun ávallt undirorpin breytingum á umræddu flokkunarkerfi og þeim skilgreiningum sem sú flokkun byggist á. Einnig getur slík flokkun verið matskennd hverju sinni þegar sölustaðir eru að einhverju leyti byggðir á blandaðri starfsemi, þ.e. starfsemi sem byggir á fleiri en einum flokki.

Í þessu samhengi benda SVP á að heimfæring starfsemi undir t.d. ÍSAT-56.10.0 getur verið annmörkum háð og undirorpin huglægu mati hverju sinni, s.s. starfsemi sem er bæði með verslun og veitingastað svo dæmi sé tekið. Mikilvægt er að tryggja gagnsæi varðandi allar slíkar takmarkanir sé það vilji löggjafans að koma á og viðhalda slíkum takmörkunum. Þá er hætt við að slík flokkun kalli á tíðar lagabreytingar komi til þess að flokkunarkerfið og heimfæring verslunar þar undir taki breytingum síðar meir.

SVP telja einnig mikilvægt að það sé engum vafa undirorpið hvar heimilt sé að selja áfengi og að heimilt sé t.d. að setja upp sérverslanir með áfengi, sbr. ÍSAT-47.25.0 svo dæmi sé tekið. Þá þarf einnig að tryggja að sölustaðir sem m.a. grundvalla þjónustu- og/eða verslunarstarfsemi á þjónustusamningum eða öðrum samningum við þriðja aðila sé heimilt að stunda verslun með áfengi.

Þá getur verið vandræðum háð að leggja á algjört bann varðandi verslun með áfengi á grundvelli áður nefndrar flokkunar þar sem aðstaða og umfang verslana kann að vera með mismunandi hætti. Má í því skyni nefna t.d. aðstöðumun og umfang sem og stærð verslana eða sölustaða í annars vegar þéttbýli og hins vegar dreifbýli.


Í ljósi þessa telja SVP mikilvægt að tryggt verði að metið verði sérstaklega hvort takmörkun á sölustöðum áfengis geti eingöngu byggt á umræddu ÍSAT-flokkunarkerfi eða hvort ástæða sé til að endurskoða þá takmörkun frekar.

V. Niðurlag

SVP ítreka enn og aftur að samtökin fagna því frumkvæði sem lagt er til í frumvarpinu um að afnema einkarétt íslenska ríkisins varðandi smásölu á áfengi og styðja samtökin það markmið. Þá benda SVP á mikilvægi að það frelsi í viðskiptum með áfengi sem hér er lagt til verði innleitt með bæði hagsmuni neytenda og verslun að leiðarljósi, hvort sem um er að ræða lýðheilsu eða frelsi í viðskiptum. Eftir sem áður telja SVP mikilvægt að samhliða afnámi einkaréttis íslenska ríkisins á smásölu áfengis verði frekari hindranir afnumdar er varða þá verslun og ber þar helst að nefna áður nefnt auglýsingabann. Að mati SVP er því markmið fyrirliggjandi frumvarps fagnaðarefni en á móti kemur að samtökin telja frekari úrbóta þörf á því til að ná fram að fullu meginmarkmiði þess.

Að öðru leyti gera SVP ekki frekari athugasemdir við fyrirliggjandi frumvarp. SVP áskilja sér þó rétt til að koma frekari athugasemdum á framfæri á síðari stigum og lýsa sig um leið reiðubúin til að funda um efnið sé þess óskað af hálfu nefndarinnar.

Virðingarfyllst,
f.h. SVP


Andrés Magnússon
framkvæmdastjóri
Lárus M.K. Ólafsson hdl.