

Nefndarálit

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak,
lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald
af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum (smásala áfengis).

Frá minni hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Fram kemur í greinargerð frumvarpsins að megintilgangur þess sé að einkaréttur Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins (ÁTVR) til smásölu á áfengi verði afnuminn og smásala gefin frjáls að ákveðnu marki. Nefndin fékk fjölda umsagna eða 45 talsins. Haldnir voru fjórir fundir um málið í nefndinni og tekið var á móti fjölda gesta.

Að gildandi lögum hefur ÁTVR einkaleyfi til smásölu áfengis, sbr. 1. mgr. 10. gr. áfengis- laga, nr. 75/1998, og 1. mgr. 7. gr. laga um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011. Í athugasemdum með frumvarpi sem varð að síðarnefndu lögunum er rakið að áfengi sé óvenjuleg neysluvara þar sem notkun þess geti verið ávanabindandi og misnotkun hafi neikvæðar afleiðingar fyrir neytandann og samfélagið. Stjórnvöld hafi því leitast við að draga úr neyslu áfengis. Eitt öflugasta tæki stjórnvalda til þess sé takmörkun á aðgengi og markaðssetningu áfengis með einkaleyfi ríkisins á smásölu þess. Í lögunum er þannig kveðið á um að ÁTVR skuli starfa með samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi og vinna gegn skaðlegri neyslu áfengis, sbr. 1. mgr. 13. gr. laganna. Að mati minni hlutans eru þessi sjónarmið enn í fullu gildi, sem sjá má af umsögnum aðila á borð við landlæknisembættið þar sem segir beinlínis að „verði ofangreint frumvarp að lögum væri það í beinni andstöðu við metnaðarfulla og mikilvæga stefnumótun ríkisstjórnarinnar um að að efla lýðheilsu í landinu“.

Í frumvarpinu er lögð til breyting á lögum til að afnema einkasöluleyfi ÁTVR sem mundi færa sölu áfengis yfir til almennra matvöru- og sérvæslana, með takmörkunum þó. Í greinargerð frumvarpsins segir m.a. að almenna reglan sé sú að opinberir aðilar eigi ekki að standa í verslunarrekstri heldur láta einkaaðilum eftir slíka starfsemi. Í greinargerðinni segir jafnframt: „Helstu undantekningar frá þeirri reglu eiga sér stað á sviðum þar sem einkaaðilar sjá sér ekki hag í því að ástunda verslunarstarfsemi sem þó er neytendum nauðsynleg, þá finnur hið opinbera sig stundum knúið til aðkomu.“ Þá er þeirri grundvallarspurningu velt upp í greinargerðinni hvort „eðlilegra sé að ríkið hirði þessar tekjur af kaupendum áfengis, sem eru skattgreiðendur, en einkaaðilar“.

Minni hlutinn telur að yrði frumvarpið að lögum væri velferðar- og lýðheilsuáhrifum stefnt í hættu og bendir á að efni frumvarpsins er í andstöðu við stefnu ríkisstjórnarinnar í áfengismálum, áfengisstefnu og aðgerðaáætlun Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar og sameiginlega stefnu Norðurlandanna og Evrópusambandsins í áfengis- og vímuvarnamálum.

Minni hlutinn telur að greinargerð frumvarpsins undirstriki þann tilgang að almenn verslun, fremur en hið opinbera, njóti eingöngu teknanna af sölu áfengis óháð afleiðingum af breyttu fyrirkomulagi. Þannig má segja að ætlunin sé að einkavæða gróðann af sölu áfengis en ríkisvæða tapið. Jafnframt kemur fram sá skilningur flutningsmanna frumvarpsins

að áfengi sé eins og hver önnur neysluvara. Þeim skilningi er minni hlutinn ósammála á grundvelli rannsókna og gagna sem lögð hafa verið fyrir nefndina.

Ýmis sjónarmið komu fram á fundum nefndarinnar með og á móti þeirri breytingu sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Lýðheilsusjónarmið og áhyggjur af aukinni neyslu áfengra drykkja og afleiðingum þess voru ríkjandi viðhorf í umsögnum um frumvarpið. Allt bendir til þess að aukinn sýnileiki og aukin aðgengi að áfengi auki neyslu, m.a. vegna þess að einkareknar verslanir muni í hagnaðarskyni leitast við að ýta undir neyslu áfengis eins og almennt er um venjulega neysluvöru. Landlæknisembættið bendir til dæmis á að „á grundvelli bestu fáanlegra gagna og við skoðun á niðurstöðum rannsókna og ráðlegginga frá m.a. Alþjóðaheilbrigðismálastofnuninni um aðgerðir í áfengismálum er takmarkað aðgengi að áfengi ein skilvirkasta leiðin til að sporna við aukinni áfengisneyslu og um leið að draga úr þeim skaða sem getur hlotist af áfengisneyslu“.

Talsmenn verslunar og þjónustu og fleiri telja að einkavæðing á sölu áfengis muni auka hagræði neytenda og verslunarinnar því að unnt verði að selja áfengi á sama stað og aðrar neysluvörur. Þó höfðu sumir umsagnaraðilar og gestir áhyggjur af því að vöruúrval gæti skerst og verð í vissum tilvikum hækkað, einkum á landsbyggðinni, og aðgengi minni brugghúsa að áfengisverslunum orðið verra.

Opinber stefna í áfengis- og vímuvörnum.

Í nýlegri stefnu heilbrigðisráðherra og ríkisstjórnarinnar í áfengis- og vímuvörnum til ársins 2020 segir: „Ein mikilvægasta aðgerðin til að draga úr skaðlegum áhrifum og vandamálum tengdum neyslu áfengis og annarra vímuþjófnaða er að takmarka aðgengi. Það er m.a. gert með aðhaldsaðgerðum varðandi sölufyrirkomulag áfengis.“ Jafnframt bendir minni hlutinn á stefnu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar þar sem hvatt er til þess að reynt verði að sporna gegn neyslu áfengis með stýringu á aðgengi að áfengum drykkjum og með verðlagningu. Evrópuskrifstofa Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar sendi landlæknisembættinu bréf í tilefni af frumvarpinu þar sem lýst er yfir áhyggjum af mögulegum afleiðingum þess að einkasala ríkisins á áfengi verði aflögð og hvatti stofnunin til þess að haldið yrði fast við óbreytta stefnu varðandi sölufyrirkomulag áfengis á Íslandi. Einnig má nefna að Ísland er aðili að stefnu Norðurlandanna í áfengis- og vímuvarnamálum, en þar er ofarlega á blaði baráttu gegn áfengisneyslu, einkum neyslu ungmenna, og lögð á það áhersla að verjast þurfi skaðlegum áhrifum áfengis og annarra vímuþjófnaða. Oft er vísað til norrænu leiðarinnar varðandi sölu áfengis, en Ísland, Noregur, Svíþjóð og Finnland hafa öll svipað fyrirkomulag á smásölu áfengis. Margar þjóðir horfa til Norðurlandanna sem fyrirmyndar í stefnumörkun á sviði áfengismála. Segja má að í norrænu leiðinni felist eftirfarandi: Ríkisreknar verslanir hafa einkaleyfi á smásölu á áfengum drykkjum. Fjöldi sölustaða er takmarkaður sem og afgreiðslutími. Ekki er leitast við að ná hámarkshagnaði. Hlutleysis er gætt í markaðssetningu vörumerkja, engri vöru er hampað á kostnað annarrar. Höft eru á auglýsingum og markaðssetningu. Samfélagsleg ábyrgð er höfð í fyrirrími.

Minni hlutinn bendir á að á vef landlæknisembættisins kemur fram að „andstætt því sem kemur fram í greinargerð með frumvarpinu benda allar alþjóðlegar rannsóknir til þess að afnám einkasölu á áfengi muni leiða til aukinnar heildarneyslu. Enn fremur sýna rannsóknir að samhliða aukinni áfengisneyslu aukist samfélagslegur kostnaður vegna áfengistengdra vandamála“. Minni hlutinn ítrekar þá skoðun sína að langflestar rannsóknir og umsagnir fagaðila, sem og alþjóðasamþykktir, benda til að samhliða auknu aðgengi aukist sala og neysla áfengra drykkja með verulegum neikvæðum áhrifum á einstaklinga, fjölskyldur og samfélagið í heild. Þá skal einnig áréttað að Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin hefur lagt til að

dregið verði úr lýðheilsuvanda og félagslegum vanda með takmörkunum á aðgengi áfengis og þannig verði dregið úr skaðlegum áhrifum þess. Minni hlutinn telur ótvírætt að verði frumvarpið að lögum sé berlega gengið gegn stefnu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar.

Að mati minni hlutans er mikilvægt að kynna sér áfengis- og vímuvarnastarf í nágrenna-löndum okkar. Þar er nú mikil umræða um hvernig draga megi úr áfengisneyslu og takmarka skaðann af áfengisdrykkju. Gripið hefur verið til margvíslegra aðgerða í því sambandi.

Aðgengi, aukin neysla og afleiðingar.

Minni hlutinn bendir einnig á ítarlega sænska úttekt sem reifuð var í umsögn meiri hluta velferðarnefndar um málið þegar það var áður flutt á 144. löggjafarþingi (17. mál). Þar kom m.a. fram að áfengisneysla mundi aukast um u.þ.b. 30% ef ríkiseinokun á áfengissölu yrði afnumin og sala leyfð í matvöruverslunum. Var þar lagt mat á afleiðingar af afnámi ríkiseinkasölu á afengi, annars vegar miðað við að einkaaðilum yrði falin sala áfengis í sérstökum verslunum eingöngu og hins vegar miðað við að afengi yrði selt í almennum matvöruverslunum. Í eftirfarandi töflu sjást niðurstöður þessa sérfræðihóps.

| Eðli tjóns | Sér- verslanir | Hlutfallsleg aukning | Matvöru- verslanir | Hlutfallsleg aukning |
|---|-------------------|-------------------------|-----------------------|-------------------------|
| Dauðsföll af völdum áfengistengdra sjúkdóma | 430 | 26% | 1.000 | 61% |
| Banaslys | 120 | 10% | 250 | 22% |
| Sjálfsmorð | 130 | 14% | 290 | 30% |
| Manndráp | 20 | 18% | 40 | 40% |
| Heildarfjöldi dauðfalla af framangreindum orsökum | 700 | 18% | 1.580 | 41% |
| Árásir sem ekki eru banvænar | 6.700 | 10% | 14.200 | 22% |
| Veikindadagar | 7.300.000 | 18% | 16.100.000 | 40% |

Í töflunni kemur fram að dauðsföllum sem rekja má til sjúkdóma í tengslum við áfengisneyslu, auk banaslysa, sjálfsvíga og manndrápa, mundi fjölga um 18% annars vegar ef afengi yrði selt í einkavæddum sérverslunum og 41% ef það yrði selt í matvöruverslunum. Talið er að árásir sem ekki væru banvænar gæti fjölgað um 10–22% og veikindadögum um 18–40%. Ekki þarf að taka fram að Svíar hættu við að afnema ríkiseinkasölu og ákváðu að færa sölu áfengis ekki í almennar verslanir.

Ljóst er að ekki er hægt að færa slíkar niðurstöður beint yfir á íslenskt samfélag án frekari skoðunar en þær undirstrika mikilvægi þess að vinna greiningu eða rannsókn á áhættunni og afleiðingunum af breytingunum sem lagðar eru til í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar.

Af framansögðu er ljóst að það markmið frumvarpsins að gera smásölu með afengi frjálsa vinnur gegn stefnu ríkisstjórnarinnar, stefnu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar og stefnu Norðurlandanna og Evrópusambandsins í áfengis- og vímuvarnamálum. Minni hlutinn telur því augljóst að frumvarpið vinni gegn viðurkenndum og yfirlýstum lýðheilsu- og forvarnastefnu í áfengismálum.

Forvarnir.

Á liðnum árum hefur náðst umtalsverður árangur í baráttunni gegn áfengisnotkun, einkum hjá börnum og unglíngum. Þetta má þakka viðhorfsbreytingu og samstilltu átaki foreldra, skóla og stofnana. Minni hlutinn telur ámælisvert að Alþingi gefi út þau skilaboð að afengi sé almenn neysluvara og að eðlilegt sé að selja afengi í almennum verslunum við hliðina á grænmeti, ávöxtum og mjólkurvörum. Ljóst er að slík skilaboð vinna gegn þeim árangri sem

náðst hefur. Þessu til frekari stuðnings má vísa í frétt Fréttablaðsins 4. október 2014 þar sem Ársæll Arnarsson, prófessor við Rannsóknasetur forvarna við Háskólann á Akureyri, tjáir þá skoðun sína að rekja megi þann árangur að áfengisneysla unglunga hafi minnkað til þess að á Íslandi sé ströng áfengislöggjöf. Hann fullyrðir í greininni að unglingar drekki mest í löndum þar sem fullorðnir drekka mikið og vísar þar til alþjóðlegra rannsókna meðal unglunga í 37 löndum Evrópu og Norður-Ameríku, þar sem Íslendingar séu meðal þátttakenda. Ársæll bendir á áhrif breytinga á almennt hugarfar unglunga gagnvart áfengisneyslu og fullyrðir að áfengisdrykkja unglunga sé ekki samþykkt lengur. Athyglisverð er sú ábending í fréttinni að áhrif félagslegrar stöðu foreldra á drykkju unglunga sé hvergi meiri en á Íslandi. Þetta staðfestir það viðhorf minni hlutans að ekki megi glopra niður þeim jákvæða árangri að áfengisneysla unglunga hafi minnkað með illa ígrunduðum ákvörðunum um breytt söluför áfengis.

Rétt er að benda á að Samstarfsráð um forvarnir sem í eru 23 félagasamtök sendi áskorun til allra þingmanna vegna frumvarpsins á 144. löggjafarþingi þar sem meginályktunin er svohljóðandi: „Stjórnvöld, sveitarfélög og fjölmörg almannasamtök hafa með stefnumörkun og beinum aðgerðum unnið markvisst að því að draga úr áfengisneyslu íslenskra ungmenna með góðum árangri. Þeim árangri má ekki stofna í hættu. Við hvetjum því alþingismenn til þess að fella frumvarpið eða vísa því til ofangreindra nefnda til umfjöllunar“, en þar er vísað til ráðherranefndar um lýðheilsumál „undir hatti forsætisráðherra“. Jafnframt er vísað til sérstakrar ráðgefandi lýðheilsunefndar undir yfirstjórn heilbrigðisráðherra, sem hefur „það meginhlutverk að vinna drög að heildstæðri stefnumótun og aðgerðaráætlun sem hefur það að markmiði að efla og bæta lýðheilsu á öllum aldurskeiðum en með sérstakri áherslu á börn og ungmenni“, en nefndin átti að skila tillögum eigi síðar en í árslok 2015.

Félögin sem standa að áskoruninni eru ÍSÍ – Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands, Ungmennafélag Íslands – UMFÍ, Bandalag íslenskra skáta, Kvenfélagasamband Íslands, Krabbameinsfélag Reykjavíkur, Heimili og skóli, Samhjálp, Samfés – samtök félagsmiðstöðva, Blátt áfram, Lions á Íslandi, FÍÆT – félag íslenskra æskulýðs- og tómsfundafulltrúa, Bindindisamtökin IOGT, Vímulaus æska – Foreldrahús, Heimili og skóli – landsamtök foreldra, Þjóðkirkjan, Vernd – fangahjálp, Foreldrasamtök gegn áfengisauglýsingum, Brautin – bindindisfélag ökumanna, HIV Ísland – alnæmissamtökin á Íslandi, Lífsýn forvarnir – fræðsla, Núll-prósent-samtökin, Ungmennahreyfing IOGT, Unglingaregla IOGT, Samtök skólamanna um bindindisfræðslu SBS og Fræðsla og forvarnir – félag áhugafólks um forvarnir og heilsuefningu.

Minni hlutinn tekur undir þessa áskorun og telur engan veginn réttlætlanlegt að gera þá áhættusömu samfélagstilraun að gera svo róttæka breytingu á sölufyrirkomulagi áfengis án þess að vinna betri greinargerðir og áætlanir um afleiðingar slíkra breytinga. Nær allar rannsóknir og skýrslur um þetta efni benda til þess að með breyttu sölufyrirkomulagi aukist neysla áfengis og að þá aukist sjúkdómar, heilsufar versni og vinnutap aukist. Telur minni hlutinn ámælisvert að afnema einkaleyfi hins opinbera á smásölu áfengis án þess að meta fyrst hugsanleg áhrif á fjárhag einstaklinga og heimila, ríkis og sveitarfélaga. Frumvarpið er lagt fram án allra slíkra greininga og án kostnaðarmats. Nauðsynlegt er að mati minni hlutans að vinna slíkt mat í samræmi við 2. mgr. 30. gr. laga um þingsköp Alþingis, nr. 55/1991.

Áfengi er ekki almenn neysluvara.

Minni hlutinn lítur ekki á áfenga drykki eins og hverja aðra neysluvöru og ítrekar mikilvægi þess að markmið laga um verslun með áfengi og tóbak, nr. 86/2011, verði virt en þar er m.a. áréttað að markmið laganna sé að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og tóbaki og

draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengis- og tóbaksneyslu. Lýðheilsustöð, nú landlæknisembættið, gaf út árið 2005 samantekt úr bókinni *Alcohol: No Ordinary Commodity – Research and Public Policy*. Þar kemur m.a. fram að þrennt leiði einkum til þess að áfengi veldur eins miklu líkamlegu, andlegu og félagslegu tjóni og raunin er. Í fyrsta lagi eitrun í líkamanum, í öðru lagi víma og í þriðja lagi ánetjun eða fíkn. Af þessu má sjá að áfengi hefur mikla sérstöðu og fráleitt að um það þurfi að gilda sömu viðmið og um ýmsar aðrar vörur. Minni hluti bendir enn og aftur á að afleiðingar aukinnar áfengisneyslu eru alvarlegar. Fram kemur í skýrslu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar sem gefin var út í maí sl. um áhrif áfengisneyslu á heilsufar 194 þjóða heimsins, að í heild megi rekja rúmlega 5% allra sjúkdóma og slysa í heiminum til áfengis. Minni hlutinn bendur á að í nefndarálit og breytingartillögum meiri hlutans er í raun viðurkenndur sá skaði sem frumvarpið felur í sér þar sem gerð er tillaga um 200 millj. kr. viðbótarframlag til þess að takast m.a. á við aukið heimilisofbeldi.

Kostnaðargreining.

Minni hlutinn bendir á að ekki er búið að meta þann kostnað sem fylgir ef fyrirbyggjandi frumvarp verður samþykkt, þá sér í lagi varðandi rekstur ÁTVR sem verður Tóbaksverslun ríkisins ef hinu opinbera verður bannað að selja áfengi. Einnig þarf að meta áhrif væntanlegrar aukinnar neyslu á samfélagslegan kostnað. Þá er nauðsynlegt að fyrir liggja upplýsingar um hver kostnaður ríkis og sveitarfélaga verður við eftirlit og framkvæmd ef frumvarpið verður að lögum. Þar að auki telur minni hlutinn afar mikilvægt að fyrir liggja upplýsingar um áætlaðan kostnað ríkisins af áfengisneyslu, þ.e. áhrif hennar á heilsufar, tíðni slysa og ofbeldis, áætlað vinnutap o.s.frv., áður en farið er í svo viðamiklar breytingar á söluumhverfi áfengis. Minni hlutinn áréttar að ekki er nóg að líta til skammtímakostnaðar því að afleiðingar af samþykkt frumvarpsins koma fram á löngum tíma.

Fram hefur komið í svari fjármála- og efnahagsráðherra við fyrirspurn frá Vilhjálmí Árnasyni um rekstrarkostnað og rekstrartekjur ÁTVR (347. mál á 144. þingi), að framlegð af sölu áfengis var 2,6 milljarðar kr. árið 2013 en á sama tíma var arðgreiðsla ÁTVR til ríkisins 1,2 milljarðar kr. Minni hlutinn bendir á að engar upplýsingar liggja fyrir um með hvaða hætti eigi að ná þeim arði sem hið opinbera hefur í dag af sölu áfengis.

Fram kemur í meistararitgerð Ara Matthíassonar frá 2010 að þjóðhagsleg byrði af áfengis- og vímuefnaneyslu sé árlega 53,1–55,7 milljarðar kr. sé virði lífs reiknað miðað við framleiðslutap á starfsævi, en 85,5 milljarðar kr. sé miðað við hæsta gildi á virði lífs. Af þessu má sjá að byrðin er umtalsverð og leggst á fjölmargar stofnanir samfélagsins.

Í rannsókn sem nemendur í Háskólanum á Bifröst unnu á haustönn 2014 um hver hugsanleg samfélagsleg áhrif frjálsrar áfengissölu yrðu á Íslandi eru leiddar að því líkur að aukið aðgengi að áfengi leiði til aukinnar neyslu sem leiði til fjölpættra kostnaðarsamra samfélagslegra vandamála. Niðurstöðurnar eru sambærilegar niðurstöðum úr áðurnefndri rannsókn sem sænska lýðheilsustofnunin birti árið 2008 þegar rannsókuð voru áhrif þess fyrir sænskt samfélag að ríkiseinokun á áfengissölu yrði afnumin og sala áfengis yrði leyfð í matvöruverslunum. Ástæða er til að spyrja hvort frumvarpið sé nægilega vel ígrundað og hvort rekstrarlegur ávinningur sé veigameiri en sá kostnaður sem mögulega mun falla á samfélagið ef áfengisneysla eykst. Minni hlutinn skorar á þingmenn að kynna sér umsagnir um málið og skýrslur sem fjalla um væntanleg áhrif af því að afnema einkasölu áfengis og auka aðgengi með því að hafa áfengi til sölu í almennum matvöruverslunum.

Minni hlutinn leggst gegn því að frumvarpið verði að lögum og áréttar það sjónarmið að með því sé velferðar- og lýðheilsuþættið stefnt í hættu. Í umræðu í þjóðfélaginu, ekki

síst á vegum sérfræðinga, velferðarsamtaka og áhugafólks um forvarnir, kemur fram að allt bendi til þess að umbylting í anda frumvarpsins hefði afar slæm samfélagsleg áhrif á einstaklinga, heimili, sveitarfélög og ríki.

Alþingi, 15. mars 2016.

Jóhanna María Sigmundsdóttir, Líneik Anna Sævarsdóttir. Ólína Kjerúlf Þorvarðardóttir.
frsm.

Bjarkey Olsen Gunnarsdóttir.