



FJÖLMIÐLANEFND

Velferðarnefnd  
Alþingi v/Austurvöll  
101 Reykjavík

Reykjavík, 13. júní 2019  
Mál nr. 2018-1683 / 0.4

**Efni: Umsögn fjölmiðlanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak, lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum, lögum um landlækni og lýðheilsu og lögum um fjölmiðla, með síðari breytingum (smásala áfengis).**

Við er til erindis frá velferðarnefnd Alþingis frá 5. júní 2019 þar sem óskað var umsagnar fjölmiðlanefndar vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak o.fl. (þingskj. 110 - 110. mál). Var þess óskað að undirrituð umsögn berist eigi síðar en 14. júní 2019.

Samkvæmt frumvarpinu er gert ráð fyrir því að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins verði lögð niður í núverandi mynd og að sala áfengis verði framvegis í einkareknum séerverslunum. Þá er jafnframt lagt til að bann við áfengisauglýsingum, skv. 20. gr. núgildandi áfengislaga nr. 75/1998, verði fellt úr gildi og að heimilt verði að auglýsa áfengi með þeim takmörkunum sem fram koma í lögnum.

### **Sjónarmið fjölmiðlanefndar**

Fjölmiðlanefnd hefur hvorki skoðanir á því hvort leyfa skuli áfengi í einkareknum séerverslunum né hvort heimila skuli áfengisauglýsingar. Um er að ræða umdeilt pólitískt mál þar sem tekist er á um sjónarmið um samkeppni og atvinnufrelsi annars vegar og lýðheilsu þjóðarinnar hins vegar.



## FJÖLMIÐLANEFND

Verði frumvarpið að lögum telur fjölmiðlanefnd þó mikilvægt að gera eftirfarandi athugasemdir varðandi almennt afnám á banni við áfengisauglýsingum, sem og þær takmarkanir á viðskiptaboðum fyrir áfengi sem lagðar eru til í frumvarpinu:

### 1.

#### *Skortur á eftirliti og viðurlögum*

Verði bann við áfengisauglýsingum afnumið tekur fjölmiðlanefnd undir nauðsyn þess að lagareglur um viðskiptaboð fyrir áfengi í fjölmiðlum taki mið af þeim lágmarksreglum sem kveðið er á um í 22. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunar 2010/13/ESB, sbr. fyrri umsögn nefndarinnar til allsherjar- og menntamálanefndar um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak o.fl. frá mars 2017. Í hljóð- og myndmiðlunartilskipuninni er að finna ítarlegar reglur um innihald og framsetningu áfengisauglýsinga í hljóð- og myndmiðlum, sambærilegar þeim sem nú eru lagðar til með breytingum á 20. gr. áfengislaga, sbr. 4. mgr. 16. gr. frumvarpsins. Reglur tilskipunarinnar eru sem fyrr segir lágmarksreglur en aðildarríkjum er heimilt að setja strangari reglur á grundvelli hennar. Í öllum EES-ríkjum eru í gildi einhvers konar takmarkanir á áfengisauglýsingum á grundvelli 22. gr. hljóð- og myndmiðlunartilskipunarinnar.

Fjölmiðlanefnd gerir ekki athugasemd við 3. og 4. mgr. 16. gr. frumvarpsins og tekur undir nauðsyn þess að lagareglur um viðskiptaboð fyrir áfengi lúti takmörkunum út frá barnaverndarsjónarmiðum komi til þess að bann við áfengisauglýsingum verði afnumið.

Hins vegar gerir fjölmiðlanefnd athugasemdir við það að ekki sé gert ráð fyrir eftirliti eða viðurlögum við brotum á 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998, sbr. þær breytingar á áfengislögum og 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla nr. 38/2011 sem lagðar eru til í frumvarpinu. Samkvæmt þeim verður ekkert eftirlit með þeim lágmarksreglum og takmörkunum sem um viðskiptaboð fyrir áfengi munu gilda. Þá verða engin viðurlög við brotum á þeim lágmarksreglum og takmörkunum sem um viðskiptaboð fyrir áfengi munu gilda.

Fjölmiðlanefnd vekur athygli á því að samkvæmt hljóð- og myndmiðlunartilskipun ESB ber aðildarríkjum EES-samningsins að tryggja að sjálfstæður og óháður eftirlitsaðili framfylgi ákvæðum tilskipunarinnar og annist nauðsynleg samskipti við sambærilega aðila í öðrum aðildarríkjum EES. Öll aðildarríki EES-samningsins hafa komið á fót slíkum sjálfstæðum og óháðum eftirlitsaðilum til að tryggja samræmt eftirlit á öllu EES-svæðinu.

Samkvæmt þeim breytingum sem lagðar eru til í frumvarpinu verða þær lágmarksreglur og takmarkanir sem fram koma í ákvæði 20. gr. áfengislaga einungis stefnuýfirlýsing sem



## FJÖLMÍÐLANEFND

fjölmiðlum, ábyrgðaraðilum skv. lögum nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, auglýsendum og, eftir atvikum, öðrum ber að hafa að leiðarljósi án þess að viðurlög verði við brotum á ákvæðinu, auk þess sem engum óháðum aðila er ætlað að hafa eftirlit með því að reglunum sé framfylgt. Fjölmiðlum, ábyrgðaraðilum skv. lögum nr. 62/2006 og auglýsendum verður því í raun í sjálfsvald sett hvort þeir fari eftir umræddum lágmarksreglum og takmörkunum á viðskiptaboðum fyrir áfengi eða ekki.

Lagaákvæði án eftirfylgni eða viðurlaga samrýmast að mati fjölmiðlanefndar ekki réttmætum væntingum almennings um að farið sé að lögum, auk þess sem slíkt fyrirkomulag fer í bága við þær kröfur sem gerðar eru í hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/ESB og þar með skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum. Sé vilji til þess að reglum um takmarkanir á viðskiptaboðum fyrir áfengi í fjölmiðlum og kvikmyndahúsum verði framfylgt, sbr. þær breytingar sem lagðar eru til á 20. gr. áfengislaga í frumvarpinu, telur fjölmiðlanefnd að gera verði þá kröfu að tryggt verði virkt eftirlit með því að lágmarksreglum um efni og framsetningu viðskiptaboða fyrir áfengi sé fylgt við miðlun slíkra viðskiptaboða í fjölmiðlum og kvikmyndahúsum.

### 2.

#### *Breytingar á lögum um fjölmiðla*

Í 16. gr. frumvarpsins er stuðst við skilgreiningu laga um fjölmiðla nr. 38/2011 á viðskiptaboðum og fjarkaupum. Til að gæta samræmis í lagasetningu er lagt til að orðið áfengi verði fellt úr ákvæði 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla, sem fjallar um óheimil viðskiptaboð í fjölmiðlum.

Fjölmiðlanefnd tekur undir nauðsyn þess að lögð sé til grundvallar skilgreining laga um fjölmiðla nr. 38/2011 á hugtakinu viðskiptaboð, sbr. skilgreiningu á sama hugtaki í hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/ESB, en hugtakið viðskiptaboð tekur samkvæmt skilgreiningunni m.a. til auglýsinga, kostana og vöruinnsetninga og er þar með víðtækara en hugtakið auglýsing og í samræmi við nútímamarkaðshætti.

Jafnframt tekur fjölmiðlanefnd undir nauðsyn þess að gerðar verði breytingar á 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla samhliða þeim breytingum sem lagðar eru til á áfengislögum nr. 75/1998, með síðari breytingum.

Hins vegar telur fjölmiðlanefnd að breytingar á 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla þurfi að vera með öðrum hætti ef gæta eigi innra samræmis í lagasetningu og um leið viðhafa eftirlit með því að farið sé að lögum og reglum skv. skuldbindingum EES-samningsins. Samkvæmt



## FJÖLMÍÐLANEFND

frumvarpinu er gert ráð fyrir því að orðið „áfengi“ í 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla falli brott og þar með að bann við viðskiptaboðum fyrir áfengi verði alfarið fellt úr lögum um fjölmiðla, án þess að þar verði kveðið á um þær lágmarkskröfur sem gerðar eru til áfengisauglýsinga í hljóð- og myndmiðlunartilskipun 2010/13/ESB. Fjölmiðlanefnd telur æskilegt og í samræmi við skuldbindingar Íslands skv. EES-samningnum, sbr. framangreinda umfjöllun í lið 1, að lágmarkskröfur hljóð- og myndmiðlunartilskipunar ESB hið minnsta verði einnig felldar inn í 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla og að eftirlit með þeim lágmarksreglum og takmörkunum, sem gilda um viðskiptaboð fyrir áfengi í hljóð- og myndmiðlum í öllum EES-ríkjum, verði þar með í höndum fjölmiðlanefndar.

### 3.

#### *Tímatakmarkanir á auglýsingum og reglur um vatnaskil í hljóð- og myndefni*

Í a-og c-lið 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins eru lagðar til þær breytingar á 20. gr. áfengislaga að viðskiptaboð og fjarkaup fyrir áfengi verði óheimil í sjónvarps- og útvarpsútsendingu milli kl. 7.00 að morgni og kl. 21.00 að kvöldi.

Samkvæmt vatnaskilareglu 1. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla, um vernd barna gegn skaðlegu efni, er óheimilt að miðla hljóð- og myndefni sem haft getur skaðleg áhrif á börn milli kl. 5 að morgni og kl. 22.00 að kvöldi föstudaga og laugardaga og milli kl. 5 að morgni og kl. 21.00 að kvöldi aðra daga vikunnar. Að mati fjölmiðlanefndar færi betur á því að samræma tímatakmarkanir á viðskiptaboðum fyrir áfengi í hljóð- og myndmiðlum og reglur um vatnaskil sbr. 1. mgr. 28. gr. laga um fjölmiðla um vernd barna gegn skaðlegu efni.

### 4.

#### *Engar takmarkanir á viðskiptaboðum fyrir áfengi í barnaefni sem miðlað er eftir pöntun, netmiðlum og samfélagsmiðlum*

Í 16. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998, með síðari breytingum. Heimilt verði að auglýsa áfengi með þeim takmörkunum sem fram koma í lögnum. Meðal annars verði óheimilt að auglýsa áfengi í kvikmyndahúsum þegar myndefni fellur undir lög nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum, í prentmiðlum sem ætlaðir eru börnum og ungmennum og í hljóðvarpi og í sjónvarpsútsendingu á ákveðnum tíma.

Í skýringum við 16. gr. frumvarpsins segir að takmarkanir þær á gildissviði 20. gr. áfengislaga, sem taldar séu upp í 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins, eigi við um allar auglýsingar og kostun, sem



## FJÖLMÍÐLANEFND

og aðra markaðssókn eða kynningu í og við skóla (leik-, grunn- og framhaldsskóla) og æskulýðs- og frístundastarf. Þá er vísað til skilgreiningar laga um fjölmiðla á viðskiptaboðum og fjarkaupum.

Fjölmiðlanefnd telur að skýra þurfi betur hvort framangreindar takmarkanir á viðskiptaboðum fyrir áfengi eigi að gilda í myndefni fyrir börn og ungmenni sem miðlað er eftir pöntun, þ.e. í ólínulegri dagskrá, og jafnframt hvort hugtakið „önnur markaðssókn“ eigi að taka til viðskiptaboða fyrir áfengi á samfélagsmiðlum og netmiðlum. Til dæmis þurfi að skýra betur hvort hugtakinu sé ætlað að taka til viðskiptaboða fyrir áfengi á vegum svokallaðra áhrifavalda á samfélagsmiðlum.

Auglýsingar á framangreindum miðlum og miðlunarleiðum eru til þess fallnar að beinast að börnum og ungu fólki, þar sem fjölmiðla- og samfélagsmiðlanotkun yngri aldurshópa hefur breyst mikið á síðustu árum. Börn sækja sér í auknum mæli myndefni eftir pöntun, fremur en línulegt myndefni. Þá hefur samfélagsmiðlanotkun barna og ungmenna vaxið hratt og áhrifavaldar leika sem kunnugt er stórt hlutverk á samfélagsmiðlum.

### 5.

#### *Skýrari reglur um prentmiðla ætlaða börnum og ungmennum*

Í d-lið 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins segir að viðskiptaboð og fjarkaup fyrir áfengi séu óheimil í prentmiðlum sem ætlaðir eru börnum og ungmennum. Fjölmiðlanefnd telur æskilegt að skýra betur hvað átt er við með hugtakinu „prentmiðill ætlaður börnum og ungmennum“ og þá fyrst og fremst til hvaða aldurshóps ákvæðinu er nákvæmlega ætlað að vísa.

### 6.

#### *Brugðist við dulldum áfengisauglýsingum*

Í frumvarpinu segir að með því að óheimilt verði að auglýsa léttöl eða aðra vöru með sama heiti og sambærileg áfeng vara, innan þeirra marka sem kveðið sé á um í 3. mgr. 16. gr., sé leitast við að stöðva dulbúnar áfengisauglýsingar sem skáki í skjóli áfengisprósentuhlutfalls vörunnar. Fjölmiðlanefnd telur að ætla megi að fjöldi dulinna áfengisauglýsinga hafi verið birtur í skjóli nógildandi ákvæðis 20. gr. áfengislaga og 4. mgr. 37. gr. laga um fjölmiðla, sem heimila auglýsingar á óáfengum drykkjarvörum sama merkis og vörumerkis og áfengar drykkjarvörur. Algengt sé að í slíkum auglýsingum sé auglýstur bjór af tilgreindri tegund, sem bæði fæst áfeng og óáfeng, og talan 2,25% eftir atvikum birt með smáu lettri í auglýsingunni. Þannig megi ætla að auglýsendur og fjölmiðlar hafi í raun sniðgengið bann við auglýsingum á



## FJÖLMÍÐLANEFND

áfengum bjór með meira en 2,25% áfengisinnihaldi. Þær breytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu miða að mati nefndarinnar að því að girða fyrir sniðgöngu innan þeirra marka sem kveðið er á um í 3. mgr. 16. gr. frumvarpsins.

### 7.

*Eftirlit með áfengisauglýsingum í kvikmyndahúsum – takmarkaðar heimildir fjölmiðlanefndar*

Í frumvarpinu er lagt til að óheimilt verði að auglýsa áfengi í kvikmyndahúsum þegar myndefni fellur undir lög nr. 62/2006 um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum.

Fjölmiðlanefnd hefur eftirlit með lögum um aðgang barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006 en eftirfylgni með lögnum var færð frá Barnaverndarstofu til fjölmiðlanefndar árið 2011. Markmið þeirra laga er að tryggja að allir sjónvarpsþættir, kvikmyndir og tölvuleikir séu aldursmetnir og að þess sé gætt að börn undir lögræðisaldri hafi ekki aðgang að m.a. ofbeldisfullu efni sem ógnar velferð þeirra.

Heimildir fjölmiðlanefndar til eftirlits með lögum nr. 62/2006 eru takmarkaðar og ekki til þess fallnar að ná markmiðum þeirra. Nefndin hefur heimild til að láta fara fram úttekt á verklagsreglum og framkvæmd þeirra. Þá hefur fjölmiðlanefnd heimild til að mæla fyrir um stöðvun sýningar og dreifingu kvikmyndar eða tölvuleiks tímabundið í þrjá sólarhringa á meðan endurmat á sýningarhæfni fer fram. Fjölmiðlanefnd er jafnframt heimilt að kveðja til lögreglu til að veita aðstoð við að framfylgja banni við sýningu og dreifingu kvikmyndar eða tölvuleiks.

Ljóst er að þau úrræði sem að framan greinir nýtast vart nema í algjörum undantekningartilvikum, hvorki til eftirfylgni á lögum nr. 62/2006 né þeim takmörkunum sem lagðar eru til í frumvarpi til breytinga á áfengislögum. Er það bagalegt í tilviki eftirlitsaðila, í ljósi réttmætra væntinga almennings um að farið sé að lögum og að barnaverndarsjónarmið séu höfð til hliðsjónar við aldursmat á kvikmyndum, sjónvarpsþáttum og tölvuleikjum og við miðlun viðskiptaboða í kvikmyndahúsum.

Þess skal getið að samkvæmt fjárlagafrumvarpi því sem lagt var fram á Alþingi haustið 2013 var gert ráð fyrir 5 milljóna króna millifærslu vegna laga um eftirlit með aðgangi barna að kvikmyndum og tölvuleikjum nr. 62/2006 sem átti að fylgja verkefninu þegar það var fært frá Barnaverndarstofu til fjölmiðlanefndar. Sú fjárhæð skilaði sér aldrei til fjölmiðlanefndar þegar málaflokkurinn færðist til nefndarinnar og er nú engin fjárveiting ætluð til verndar börnum gegn skaðlegu efni í kvikmyndum, fjölmiðlum og tölvuleikjum og til eftirlits með kvikmyndahúsum og því efni og auglýsingum sem sýndar eru þar.



## FJÖLMIDLANEFND

Fjölmiðlanefnd er reiðubúin til þess að senda inn aðra umsögn verði gerðar breytingar á umræddum ákvæðum í frumvarpinu milli umræðna á Alþingi.

Fyrir hönd fjölmiðlanefndar,

Hulda Árnadóttir

Elfa Ýr Gylfadóttir