

Efnahags- og viðskiptanefnd  
skrifstofa Alþingis, nefndasvið  
Austurstræti 8-10  
101 Reykjavík

2. júní 2020

**Efni: Minnisblað til efnahags- og viðskiptanefndar um frumvarp til laga um breytingu á tollalögum nr. 88/2005, með síðari breytingum (rafræn afgreiðsla o.fl.), þingskjal 1028 – 609. mál.**

Vísað er til umsagnar Isavia ohf. um frumvarp til laga um breytingu á tollalögum nr. 88/2005, með síðari breytingum (rafræn afgreiðsla o.fl.), þingskjal 1028 – 609. mál. Einnig er vísað til athugasemda Distu ehf., dags. 21. mars og 26. maí 2020 og minnisblaðs Fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 22. maí 2020.

Isavia ohf. ítrekar þau sjónarmið sem fram koma í umsögn félagsins dags. 23. mars 2020 og minnisblaði fjármála- og efnahagsráðuneytisins, dags. 22. maí 2020 og óskar jafnframt eftir að fá að koma á framfæri eftirfarandi athugasemdum.

### **1. Inngangur**

Sú breyting sem lögð er fram í 8. gr. frumvarps um breytingu á tollalögum, nr. 88/2005 (þingskjal 1028 – 609. mál.), er tilkomin vegna þess að þann 28. nóvember 2018 sendi Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) Íslandi áminningarbréf þar sem fram kemur að það sé mat ESA að Ísland brjóti gegn 16. gr. EES samningsins með því að heimila Fríhöfninni ehf. smásölu á áfengi án þess að hafa reglur um vöruval og markaðssetningu á því áfengi sem þar er selt. Ákvæði 16. gr. EES samningsins er ætlað að koma í veg fyrir að ríkiseinkasölur geti mismunað á grundvelli þjóðernis, t.d. með því að hygla innlendri framleiðslu umfram erlenda með því að leggja á sérstaka innflutningstolla á innfluttar vörur.

ESA vakti fyrst athygli á málinu árið 2017 en aðilar hafa verið ósammála um það hvort áfengissala Fríhafnarinnar í Flugstöð Leifs Eiríkssonar (FLE) teljist ríkiseinkasala skv. 16. gr. EES samningsins. Samkvæmt skýru orðalagi 1. mgr. 16. gr. EES samningsins á ákvæðið við um ríkiseinkasölu, sem hefur eftirlit með, ræður eða hefur umtalsverð áhrif á inn- eða útflutning milli samningsaðila, en skv. lögum hefur Fríhöfnin ehf. ekki einkarétt til sölu áfengis.

Ákvæði 101. – 104. gr. tollalaga nr. 88/2005 (hér eftir nefnd tollalög) kveða á um heimild til þess að reka tollfrjálsar verslanir. Samkvæmt 101. gr. tollalaga getur tollstjóri heimilað lögaðilum að reka tollfrjálsar verslanir í flugstöðvum eða höfnum að uppfylltum skilyrðum 1.–3. og 6.–9. tl. 1. mgr. 91. gr. sömu laga.

Af þessum ákvæðum leiðir að hvorki Isavia ohf. né Fríhöfnin ehf. hafa einkarétt til að reka tollfrjálsar verslanir og selja, meðal annars áfengi, heldur getur hvaða lögaðili sem er fengið heimild til þess að reka tollfrjálsa verslun, að uppfylltum þeim skilyrðum sem fram koma í lögnum. Fleiri verslanir hafa því heimild úr tollalögum til áfengissölu s.s. Pure Food Hall í Flugstöð Leifs Eiríkssonar, fríhafnarverslanir Air Iceland Connect á Reykjavíkur- og Akureyrarflugvelli, flugfélög með sölu á tollfrjálsu áfengi um borð í flugvélum o.fl.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hefur einkaleyfi til smásölu áfengis samkvæmt 7. gr. laga nr. 86/2011, sbr. 10. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Reglugerð nr. 1106/2015 um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi miðar að því að tryggja fjölbreytt vöruúrval í verslunum ÁTVR og tryggja framleiðendum og birgjum möguleika á að koma vörum í sölu í vínbúðum fyrirtækisins.

Samkvæmt skýru orðalagi framangreindra laga og reglugerðar gilda þau ekki um aðra en ÁTVR.

Einkaleyfi til smásölu áfengis er því í áfengislögum en ekki í tollalögum. Þá eru tollalögin sérlög sem ganga frammar ákvæðum laga um ÁTVR.

Í maí 2019 ákvað ráðherra að fallast á þá kröfu ESA að setja Fríhöfninni innkaupareglur án þess að fá úr því skorðið hvort áfengissala Fríhafnarinnar teldist ríkiseinkasala.

Frá þeim tíma hefur verið unnið að því að gera vöruvalskerfi fyrir innkaup Fríhafnarinnar á áfengi og er umræddri grein frumvarpsins ætlað að setja lagalega stoð fyrir það kerfi. Grunnurinn að kerfinu, markmiðum þess, matsferli, árangursviðmið og tillögur að kynninga- og markaðsmálum hafa þegar verið kynntar ESA. ESA hefur ekki gert athugasemdir við þær grunnhugmyndir sem kynntar hafa verið.

Markmið reglna um vöruval og innkaup Fríhafnarinnar á áfengi er að:

- Tryggja að ákvarðanir um hvort vöru sé hafnað eða hún tekin í sölu séu á viðskiptalegum forsendum
- Tryggja janfræði og gagnsæi við vöruval og innkaup
- Tryggja að skýrt sé á hvaða forsendum vöru er hafnað í sölu
- Tryggja að ekki sé mismunur í vöruvali eftir upprunalandi vöru
- Vöruval Fríhafnarinnar taki mið af vöruvali helstu samkeppnisaðila en skapi á sama tíma Fríhöfninni ákveðna sérstöðu

## **2. Ólíkt hlutverk og tilgangur ÁTVR og Fríhafnarinnar**

Umsögn um frumvarpið barst frá Rökstólum fyrir hönd Dista ehf. Þar eru nokkrar tillögur gerðar að breytingum og virðast tillögurnar miðast að því að vöruvalskerfi Fríhafnarinnar verði sem líkast vöruvalskerfi ÁTVR. Í þessu samhengi þarf að taka tillit til að markmið og tilgangur ÁTVR og Fríhafnarinnar er mjög ólíkur og tryggja þarf að lögin og reglugerðin um vöruval og innkaup Fríhafnarinnar hamli því ekki að Fríhöfnin geti sinnt tilgangi sínum.

ÁTVR er ríkisstofnun sem falið hefur verið með lögum að annast tiltekna þjónustu gagnvart almenningi í formi innflutnings og dreifingu áfengis, þ.á m. einkaleyfi til smásölu.

Fríhöfnin er einkahlutafélag, í 100% eigu Isavia ohf., sem sér um rekstur tollfrjálsrar verslunar á Keflavíkurflugvelli. Fríhöfnin starfar á alþjóðlegum samkeppnismarkaði, er skilgreind af Samkeppniseftirlitinu með markaðsráðandi stöðu og til hennar er gerð arðsemiskrafa í eigandastefnu. Tilgangur með rekstri Fríhafnarinnar, og með verslun og þjónustu almennt á flugvöllum, er að skapa flugvöllum tekjur til uppbyggingar og reksturs. Þessar tekjur mynda m.a. óflugtengdar tekjur, þ.e. tekjur sem koma annarsstaðar frá en beint frá farþegum eða flugfélögum í formi flugvallarskatta og annarra gjalda. Því hærri sem óflugtengdar tekjur eru af heildartekjum flugvallar því samkeppnisfærari er hann til þess að laða til sín flugfélög og þar með fleiri farþega og ferðamenn til viðkomandi lands. Í því samkeppnisumhverfi er mikilvægt að Fríhöfnin geti tekið ákvarðanir á viðskiptalegum forsendum en innan þess ramma sem reglur um vöruval og innkaup setja.

Vöruvalsreglurnar mega ekki vera þannig úr garði gerðar að þær bindi hendur Fríhafnarinnar ehf. um of við öflun tekna, sem er útgefið markmið félagsins samkvæmt samþykktum þess.

### 3. Tryggja skal jafnræði og gagnsæi

Félagið vill ítreka þá athugasemd sem fram kom í fyrri umsögn félagsins, dags. 23. mars 2020, sem varðar misræmi milli 8. gr. frumvarpsins og texta greinargerðarinnar með frumvarpinu. Í 2. ml. 8. gr. frumvarpsins kemur fram að ráðherra setji nánari reglur sem miða að því að *tryggja jafnræði og gagnsæi* við vöruval og innkaup á áfengi í tollfrjálsri verslun. Í texta greinargerðar með frumvarpinu, nánar tiltekið í 4. mgr. kafla 3.4. um vöruvalsreglur, kemur hins vegar fram: „Ráðherra skuli setja nánari reglur um vöruval og innkaup á áfengi sem miði að því að tryggja vöruúrval m.a. með hliðsjón af eftirspurn kaupenda og jafnframt því að *tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að bjóða vörur sínar til sölu í tollfrjálsri verslun.*“ En samkvæmt skýru orðalagi 8. gr. frumvarpsins er tilgangur vöruvalsreglna ekki að *tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að bjóða vörur sínar til sölu*, heldur að *tryggja jafnræði og gagnsæi við vöruval og innkaup*.

Hins vegar kemur fram í reglugerð um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi nr. 1106/2015 að markmið reglugerðarinnar sé að tryggja framleiðendum og birgjum möguleika á að koma vörum í sölu í vínbúðum fyrirtækisins.

Teljum við að í greinargerðina með frumvarpinu hafi læðst inn texti úr framangreindri reglugerð sem á eingöngu við um ÁTVR. Við leggjum því til að hnykkt verði á því í nefndarálitum að það sé eingöngu átt við að tryggja jafnræði og gagnsæi við vöruval og innkaup, en ekki sé verið að tryggja öllum áfengisframleiðendum möguleika á að bjóða vörur sínar til sölu í tollfrjálsri verslun, þar sem það sé ekki tilgangur Fríhafnarinnar ehf. og í reynd óhjákvæmilegt sökum plássleysis.

### 4. Álagning

Í umsögn Distu ehf er lagt til að álagning Fríhafnarinnar verði bundin í lög líkt og gert er með álagningu ÁTVR. Máli sínu til stuðnings er vísað í álit Umboðsmanns Alþingis í máli nr. 5035/2007 þar sem fjallað er um álagningu ÁTVR. Rökin fyrir fastri álagningu ÁTVR eru vel reifuð í umræddu áliti Umboðsmanns Alþingis og verða ekki rakin ítarlega hér. Álagning ÁTVR var bundin í lög svo ÁTVR væri það heimilt að fella kostnað af starfsemi sinni á þá sem nýttu sér þjónustu hennar með því að kaupa áfengi í verslunum hennar. Öll megin rök í málinu eiga við ÁTVR en ekki við Fríhöfnina þar sem veigamikill eðlismunur er á starfsemi þessara tveggja fyrirtækja. Í álitinu kemur t.d. fram að:

- Umboðsmaður bendir á að það hafi verið viðurkennt að ekki þurfi sérstakrar lagaheimildar við þegar ríkið hefur stofnað til atvinnurekstrar sem beinlínis er ætlað að starfa á einkaréttarlegum grundvelli, eftir atvikum í samkeppni við einkaaðila, eða eðli viðkomandi starfsemi verður öldungis jafnað við einkaréttarlegan atvinnurekstur
- Umboðsmaður telur, að í ljósi þess hvernig Alþingi hefði afmarkað stöðu og hlutverk ÁTVR samkvæmt lögum, er „ekki unnt að leggja til grundvallar að smásala ÁTVR hafi samstöðu með opinberum atvinnurekstri sem beinlínis er ætlað að starfa á einkaréttarlegum grundvelli, t.d. vegna samkeppni við aðra einkaaðila eða vegna eðlis starfseminnar.“

- Ef ætlunin væri að gera ríkisstofnun að afla tekna, sem miðaðar væru við þeir eignir sem bundnar væru í rekstri hennar, til að standa undir arðgreiðslu í ríkissjóð þyrfti, auk sérstakrar lagaheimildar, að koma fram í lögum hvaða rammi gjaldtökunni væri settur.

Álit Umboðsmanns í ofangreindu máli hafði megináhrif á það að fastri álagningu var bætt við þáverandi lög um verslun með áfengi og tóbak nr. 63/1969, eins og fram kemur í nefndaráliti efnahags- og skattanefndar um frumvarp til lagabreytinga.

Fríhöfnin telur að þau rök sem eru fyrir lögbundinni álagningu ÁTVR eiga ekki við um Fríhöfnina.

- ÁTVR er ríkisstofnun sem falið hefur verið með lögum að annast tiltekna þjónustu gagnvart almenningi í formi innflutnings og dreifingu áfengis, þ.á m. einkaleyfi til smásölu. Þegar kemur að slíkri starfsemi ríkisins, þ.m.t. þjónustustarfsemi, segir í umræddu áliti Umboðsmanns Alþingis, að notendur viðkomandi þjónustu eigi ekki að þurfa að greiða sérstakt endurgjald til ríkisins vegna hennar nema fyrirmæli um slíkt sé í lögum.
- Fríhöfnin starfar á samkeppnismarkaði, er rekin í hagnaðarskyni með arðsemiskröfu í eigandastefnu. Arðsemiskrafa Fríhafnarinnar lýtur að því að móðurfélagið, Isavia, fái eðlilegan arð af eigin fé í samræmi við áhættu sem fólgin er í rekstri og fjármögnun fyrirtækisins en ekki að því að afla tekna fyrir ríkissjóð. Tekjur og arður sem hlýst af starfsemi Fríhafnarinnar skapar Keflavíkurflugvelli óflugtengdar tekjur, sem nýtast til uppbyggingar og gerir flugvöllinn samkeppnisfærari til að laða til sín flugfélög og þar með fleiri farþega og ferðamenn til landsins.

Til þess að Fríhöfnin geti starfað í samkeppnisumhverfi og sinnt hlutverki sínu er mikilvægt að hún geti stýrt álagningu sinni. Ef álagning Fríhafnarinnar er bundin í lög eru það birgjar sem myndu stýra útsöluverði áfengis í Fríhöfninni og myndi það skekkja samkeppnisstöðu Fríhafnarinnar verulega gagnvart öðrum fríhöfnum og stangast á við samkeppnislög.

##### **5. Vöruval fríhafnarverslana og hillupláss**

Í umsögn Distu ehf. er gerð athugasemd við að taka eigi sérstakt tillit til sérstöðu fríhafnarverslana við vöruval. Í þessu samhengi þarf að hafa í huga tilgang verslana á flugvöllum sem rakinn var hér að ofan. Þessi markaður ásamt tollfrjálsri verslun um borð í skipum og ferjum, á landamærum og víðar kallast „Travel Retail“ (ferðaverslun eða fríhafnarverslun) og er að mörgu leyti ólíkur hefðbundinni smásölu. Í ferðaverslun er framlegðarkrafa t.d. mun hærrí en í hefðbundinni smásölu vegna þeirra gjalda sem greidd eru til flugvalla. Framleiðendur líta gjarnan á ferðaverslun sem sérstaka heimsálfu sem lítur ákveðnum markaðslögmálum sem eru ólík þeim sem ríkja á öðrum mörkuðum. Við framleiðslu á vöru eða vörulínu er tekin upplýst ákvörðun um á hvaða markaði eða mörkuðum eigi að selja hana t.d. Evrópu, Ameríku, Asíu og/eða hvort hún verði seld í ferðaverslunum. Ef vara er ódýr, ber lága framlegð en er seld í miklu magni getur t.d. verið að hún henti síður í ferðaverslun. Sumar vörur eru eingöngu framleiddar fyrir þennan markað og sérmerktar sem „Travel Exclusive“ og eru eingöngu ætlaðar til sölu í fríhafnarverslunum.

Í 36. gr reglugerðar um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi er t.d. tekið fram að ÁTVR skuli hafna vöru sem ber merki fríhafnarsölu. Að sama skapi þarf Fríhöfnin að hafa heimild til að hafna vöru sem augljóslega er ekki ætluð í fríhafnarsölu t.d. ef hún er ekki í vöruvali fríhafnarverslana í löndum í

kring um okkur, uppfyllir ekki lágmarks framlegðarkröfur eða ef ekki liggur fyrir staðfesting framleiðanda á að vara sé ætluð til sölu í ferðaverslun.

Í fyrrnefndri umsögn Dista ehf er lagt til að nægjanlegt sé að vísa til eftirspurnar og sérstakt tillit eigi að taka til eftirspurnar í verslunum ÁTVR. Staðreyndin er hins vegar sú að viðskiptavinahópur Fríhafnarinnar og ÁTVR er mjög ólíkur. Um 80% þeirra sem farið hafa um Keflavíkurflugvöll á undanförunum árum eru erlendir ferðamenn þó að einhver breyting kunní að verða á þessu hlutfalli til skamms tíma vegna Covid-19.

Í umsögn Distu ehf. er einnig fjallað um að tryggja verði að Fríhöfnin stundi ekki sölu á hilluplássi. Það fyrirkomulag sem tíðkast hefur hjá Fríhöfninni hefur verið kynnt og rætt í samskiptum og fundum með ESA. ESA hefur ekki gert athugasemd við að svipað fyrirkomulag verði áfram að því gefnu að val- eða umsóknarferlið sé gagnsætt og reglur skýrar. Jafnframt þurfi að tryggja að nýjar vörur fái sömu meðhöndlun.

## **6. Birting söluupplýsinga**

Í umsögn Distu ehf er gerð tillaga að því að Fríhöfninni verði gert skylt að birta „opinberlega sölutölur þeirrar áfengisvöru sem seld er og geri slíkar upplýsingar að auki aðgengilegar þeim sem þess óska.“ Eins og áður hefur komið fram starfar Fríhöfnin á samkeppnismarkaði og ítarlegar opinberar söluupplýsingar gætu skaðað samkeppnisstöðu hennar. Ferðamenn hafa, skv. tollalögum, ákveðna heimild til að flytja inn tollfrjálsar vörur þar með talið áfengi. Samkeppni ríkir um hvar heimildinni til tollfrjálsra áfengiskaupa er ráðstafað, t.d. á flugvelli sem flogið er frá eða í tollfrjálsri komuverslun ef heimild er fyrir rekstri hennar. Eina ástæðan fyrir því að komuverslanir eru í fáum evrópskum nágrannaríkjum okkar er að innan Evrópusambandsins er ekki heimilt að bjóða upp á tollfrjálsa verslun fyrir komufarþega. Samkeppnisaðilar Fríhafnarinnar, fríhafnarverslanir á öðrum flugvöllum, gætu hæglega nýtt sér þessar söluupplýsingar, því er um viðkvæmar viðskiptaupplýsingar að ræða. Tryggja þarf að lögin skaði ekki samkeppnisstöðu Fríhafnarinnar. Fríhöfnin hefur ekki aðgang að sambærilegum upplýsingum um áfengiskaup í öðrum fríhöfnum.

Fríhöfnin tekur undir þá ábendingu í umsögn SVÞ um málið þar sem fram kemur að það er óvanaleg staða að viðskiptalegar ákvarðanir einkahlutafélags verði kærnanlegar til ráðherra og þar með felldar í hefðbundinn feril stjórnsýslumáls. Fríhöfnin og einnig Isavia taka ákvarðanir á viðskiptalegum forsendum og hingað til hefur ekki verið litið á þær sem stjórnsýsluákvarðanir.

Að lokum vill Fríhöfnin ítreka þá ábendingu sem fram kom í umsögn Isavia um frumvarpið að í samskiptum við ESA um málið hefur komið fram sú afstaða að þar sem smásala áfengis sé í ríkiseinkasölu á Íslandi þurfi að setja Fríhöfninni innkaupareglur um áfengi en t.d. þurfi ekki að setja sambærilegar reglur um innkaup á sælgæti. Það er því mikilvægt að skýrt komi fram í lögnum að þetta skilyrði þurfi að vera til staðar. Að öðrum kosti er verið að ganga lengra en ESA er að krefjast.

Einnig er ítrekuð sú ósk að vegna aðstæðna fái Fríhöfnin frest til að innleiða reglurnar til 1. janúar 2021. Til viðbótar við ástandið vegna Covid-19 er verið er að setja félaginu nýjar og íþyngjandi reglur sem engin fordæmi eru fyrir hjá öðrum fríhafnarverslunum með sambærilegt eignarhald. Ljóst er af þeim



rökum sem rakin hafa verið hér að ofan að rekstur og tilgangur Fríhafnarinnar og ÁTVR er mjög ólíkur og því ekki hægt að nýta þær reglur sem til eru um innkaup ÁTVR nema að takmörkuðu leyti.

F.h. Isavia ohf.

*Hafdís Perla Hafsteinsdóttir*  
Hafdís Perla Hafsteinsdóttir

lögfræðingur