

Skrifstofa Alþingis
150 Reykjavík
nefndasvid@althingi.is

Reykjavík, 4. mars 2021

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998 (sala á framleiðslustað), 504. mál 151. löggjafarþings.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) hefur borist til umsagnar frumvarp til laga um breytingu á áfengislögum nr. 75/1998 (sala á framleiðslustað), sem er 504. mál 151. löggjafarþings, á þskj. nr. 850.

Með frumvarpinu er lagt til að veitt verði undanþága frá einkaleyfi ÁTVR til smásölu áfengis hér á landi og brugghúsum gert kleift að selja áfengt öl í smásölu á framleiðslustað í því skyni að styðja við starfsemi minni áfengisframleiðenda og jafna samkeppnisstöðu þeirra við stærri framleiðendur. Gerð er tillaga um að þeir handhafar áfengisframleiðsluleyfa, sem framleiða minna en 500.000 áfengislíttra á ári, geti með tilteknum skilyrðum fengið framleiðslusöluleyfi sem ná til áfengs öls, gerjaðs úr möltuðu eða ómöltuðu korni, sem inniheldur ekki meira en 12% af hreinum vínanda. Frumvarpinu er ekki ætlað að hrófla við hlutverki Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, eftir því sem fram kemur í greinargerð með því. Þar segir jafnframt að tilgangur frumvarpsins sé að styðja við smærri brugghús, sérstaklega á landsbyggðinni.

Áður en lengra er haldið er nauðsynlegt að gera þau tölulegu viðmið sem frumvarpið byggir á að sérstöku umfjöllunarefni, þ.e.a.s. að veita megi handhöfum framleiðsluleyfa sem framleiða innan við **500.000 áfengislíttra á ári** heimild til þess að selja í smásölu öl, gerjað úr möltuðu eða ómöltuðu korni, til og með **12% hámarksstyrkleika**. Þetta eru sömu stærðir og byggt er á í Finnlandi, en í greinargerð með fyrirleggjandi frumvarpi segir einmitt að við mótun tillagna þess hafi sérstaklega verið horft til nýlegrar lagasetningar þar í landi. Rétt er að benda á að þegar tilvitnuð lög voru sett á árinu 2017 töldu Finnar sig ekki geta veitt viðtækari undanþágu frá einkarétti ríkisins til smásölu áfengis án þess að eiga á hættu að brjóta gegn Evrópurétti. **Nauðsynlegt er að undirstrika að útilokað er að álykta án frekari könnunar að sömu viðmið geti gilt hér á landi án þess að farið verði á svig við kröfur Evrópuréttar.** Ef stærð brugghúsa er sett í samhengi við fjölda landsmanna jafngildir 500.000 lítra viðmið Finna, sem eru ca. 5.550.000 talsins, rétt ríflega **31.000 lítra** ársframleiðslu hér á landi, miðað við að fjöldi Íslendinga sé ca. 345.000. Til þess að setja framleiðslumagnið í samhengi við stærð

bjórmarkaðarins hér á landi skal jafnframt bent á að á árinu 2020 nam heildarsala á öli að framangreindum styrkleika 20.581.691 lítrum í öllum vínbúðum ÁTVR. Eftir því sem fram kemur í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi eru á þriðja tug brugghúsa aðilar að Samtökum íslenskra handverksbruggshúsa. Ef tuttugu þeirra myndu á einu ári selja allt að 500.000 lítra eigin framleiðslu í smásölu á grundvelli undanþáguheimildarinnar næmi heildarsala þeirra allt að 10.000.000 áfengislítrum, sem samsvarar hátt í helmingi allrar bjórsölu ÁTVR síðastliðið ár. Því getur varla talist um þrönga undanþágu frá ríkiseinkasölu að ræða.

Að því er 12% styrkleikaviðmiðið varðar eru forsendur einnig gerólíkar hér og í Finnlandi. **Í Finnlandi takmarkast einkasala ríkisins við áfengi sem inniheldur að rúmmáli meira en 5,5% af hreinum vínanda á meðan allt áfengi fellur undir einkasölu hér.** Einkaaðilar, framleiðendur og aðrir, geta þar fengið leyfi til smásölu áfengis sem inniheldur til og með 5,5% af hreinum vínanda miðað við rúmmál. Sé miðað við sölutölur ÁTVR á árinu 2020 nam heildarfjöldi seldra lítra af áfengu öli, gerjuðu úr möltuðu eða ómöltuðu korni, til og með 5,5% að styrkleika 14.675.742 lítrum, sem er ríflega 71% af heildarsölu öls í vínbúðunum. **Það gefur því auga leið að miðað við tillögur frumvarpsins myndi smásala áfengis á framleiðslustað skarast verulega meira við einkasölu ríkisins hér á landi en á við um finnska fyrirkomulagið.** Þá verður að benda á að mun ítarlegri skorður eru settar varðandi leyfisveitingar og eftirlit með áfengissölu framleiðenda í Finnlandi en gert er ráð fyrir í því frumvarpi sem hér er til umfjöllunar. Nánar verður farið yfir framangreinda þætti síðar í umsögninni.

Þrátt fyrir að fyrirbyggjandi frumvarp láti e.t.v. lítið yfir sér við fyrstu sýn yrði höggvið stórt skarð í rótgróna einkasölu íslenska ríkisins á áfengi með því að heimila hér hagnaðardrífna smásölu áfengra drykkja. Með þeirri undanþágu sem frumvarpið gerir ráð fyrir myndu forsendur fyrir rekstri ÁTVR að öllum líkindum breyta. Til þess að gera langa sögu stutta er áfengissala beint frá býli afar flókið lögfræðilegt viðfangsefni og svigrúm til þess að heimila áfengisframleiðendum smásölu áfengis á framleiðslustað að öllum líkindum mjög þröngt. Þó er rétt að taka fram að slíkt fyrirkomulag er ekki endilega útilokað. ÁTVR telur hins vegar nauðsynlegt að stjórnvöld ráðist ekki í svo afdrífamiklar lagabreytingar nema að vel ígrunduðu máli. Kjósi löggjafinn að heimila sölu áfengis á framleiðslustað þarf að gæta þess vandlega að útfærsla fyrirkomulagsins byggi á traustum lögfræðilegum grunni og mun ítarlegri greiningu á aðstæðum og afleiðingum en fyrirbyggjandi frumvarp byggir á. Í því samhengi þurfa lýðheilsusjónarmið að vera í algjörum forgrunni.

Evrópuréttur setur ríkiseinkasölum strangar skorður sem gæta þarf að. Líklegt er að lagabreytingar um undanþágu frá einkarétti íslenska ríkisins til smásölu áfengis þyrfti að tilkynna til Eftirlitsstofnunar EFTA, enda má ætla að opnun nýrrar leiðar til smásölu áfengis sem aðeins næði til innlendrar framleiðslu hefði neikvæð áhrif á frjálst vöruflæði og viðskipti milli aðildarríkja EES – því meiri eftir því sem umfang undanþágunnar frá einkasölu væri.

Þá telur ÁTVR að á meðal þess sem þarfnist frekari skoðunar sé nánari skilgreining þeirrar vöru sem undanþiggja ætti einkasölu, magn þess áfengis sem selja mætti á framleiðslustað og skilgreining þeirra framleiðenda sem undanþágunni er ætlað að ná yfir, m.a. til þess að fyrirbyggja sniðgöngu við heimildina. Að auki þyrfti að huga vel að almennum skilyrðum leyfisveitinga, s.s. varðandi sjálfstæði framleiðenda, sölutíma, afmörkun sölustaða, eftirlit, öryggiskröfur og fleira af þeim toga. Þá blasir að mati Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins við að skoða þurfi samkeppnissjónarmið í þessu samhengi. Í þessari umsögn verður leitast við að varpa ljósi á suma þessa þætti en umfjöllunin er langt í frá tæmandi.

Í inngangsorðum frumvarpsins er fullyrt að í nágrennalöndum Íslands sé smærri brugghúsum almennt heimilt að selja áfengi öl í smásölu, þó með mismunandi takmörkunum. Þetta er rangt, eða í það minnsta mikil einföldun, og því óhjákvæmilegt að rekja í umsögn þessari í meginatriðum helstu reglur sem þar gilda um umfang ríkiseinkasölu með áfengi, þær undanþágur sem gerðar eru vegna smásölu á framleiðslustað og forsendur fyrir þeim. Eigin smásala áfengisframleiðenda, eða sala beint frá býli, hefur verið talsvert í deiglu hjá nágrennaþjóðunum undanfarin ár og vandaðar og ítarlegar greiningar verið gerðar á réttarumhverfinu. Greinargerð þessari fylgja hlekkir á áfengislöggjöf Noregs, Svíþjóðar og Finnlands, frumvarp til breytinga á norsku áfengislögunum frá árinu 2016, frumvarp til nýrra áfengislaga í Finnlandi frá 2017, tengill á úttektina *EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning*, sem unnin var fyrir norsk stjórnvöld árið 2014 og ítarleg rannsókn sem sænsk stjórnvöld létu framkvæma á árinu 2010 um sölu beint frá býli, *Gårdsförsäljning*. Auk þess fylgir hlekkur á beiðni sænsku ríkisstjórnarinnar frá því í nóvember 2020 um ítarlega greiningu á forsendum fyrir smásölu áfengis á framleiðslustað, *Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker*. Loks fylgja hlekkir á tvo dóma Evrópudómstólsins. Annars vegar í máli nr. C-198/14, *Visnapuu*, frá 12. nóvember 2015 og hins vegar í máli C-189/95, *Franzén*, sem kveðinn var upp 23. október 1997. Vísað er til þessara gagna til fyllingar umfjöllun í greinargerð þessari, sem skiptist í eftirfarandi þætti:

- I. Tilefni og nauðsyn lagasetningar
- II. Umfang ríkiseinkasölu
- III. Kröfur til rekstrar Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, útsölastaðir, opnunartímar o.fl.
- IV. Forsendur Evrópuréttar fyrir ríkiseinkasölu
- V. Gildissvið EES-samningsins
- VI. Smásala áfengis á framleiðslustað í Noregi
- VII. Smásala áfengis á framleiðslustað í Finnlandi
- VIII. Smásala áfengis á framleiðslustað í Svíþjóð
- IX. Tölulegar upplýsingar
- X. Einstök atriði frumvarpsins
 - 1. Skilgreining þess áfengis sem selja má
 - 2. Skilgreining framleiðenda og framleiðslustaðar, hættu á sniðgöngu o.fl.
 - 3. Samkeppnissjónarmið, verðlagning o.fl.
 - 4. Lýðheilsusjónarmið og samfélagsleg ábyrgð
 - 5. Leyfisveiting og eftirlit
- XI. Niðurstöður

I. Tilefni og nauðsyn lagasetningar

Fyrir liggur að nauðsyn kallar ekki á þær lagabreytingar sem lagðar eru til í frumvarpinu sem hér er til umfjöllunar. Tilefni þeirra er hins vegar fjölgun smærri brugghúsa og aukinn áhugi á innlendri áfengisframleiðslu, einkum á því sem kalla má handverksöl. Í frumvarpinu er rakin stofnun Samtaka íslenskra handverksbrugghúsa á árinu 2018 og vísað til þess að ferðamennska hafi síðustu ár byggst upp í kringum smærri brugghús, sem eigi sérstaklega við á landbyggðinni. Frumvarpið styðji því við þá stefnu stjórnvalda að efla atvinnustarfsemi á landsbyggðinni. Borið hafi á því að smærri brugghús hafi átt erfitt með að fá vörur sínar seldar í verslunum ÁTVR og frumvarpinu sé ætlað að auðvelda þessum aðilum að nálgast neytendur. Þannig sé leitast við að jafna samkeppnisstöðu þeirra við stærri áfengisframleiðendur. ÁTVR telur rétt að benda á að allir áfengisframleiðendur og –birgjar hafa jafna möguleika á að koma vörum í sölu í vínbúðunum. Dreifing vöru ræðst af söluframlegð en söluferlið er nákvæmlega útlistað í reglugerð nr. 1106/2015, um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi (vöruvalsreglugerð). Framleiðslumagn getur þó vissulega haft áhrif og takmarkaðar heimildir eru til þess að rýmka til fyrir sölu handverksöls í nærumhverfi framleiðenda þess, eins og kallað hefur verið eftir. Þó getur ÁTVR ákveðið á grundvelli heimildar í 27. gr.

vöruvalsreglugerðarinnar að tiltekna vínúðir hafi staðbundið vöruúrval umfram grunnvöruúrval vegna staðbundinnar eftirspurnar eftir ákveðnum vörum. Þessi heimild getur t.a.m. nýst smærri brugghúsum með framleiðslu á landsbyggðinni.

Umræða um það hvort og með hvaða hætti mætti koma til móts við framangreind sjónarmið smærri brugghúsa, einkum utan helstu þéttbýlissvæða, er ekki ný af nálinni og engan veginn bundin við Ísland. Allar nágrannarþjóðir okkar sem búa við fyrirkomulag ríkiseinkasölu á áfengi hafa fengist við sama úrlausnarefni á síðasta áratug, eins og áður segir. Það er að mati ÁTVR mikilvægt að leitað sé í reynslubrunn þeirra ef útfæra á heimild til smásölu áfengis á framleiðslustað - en um leið þarf að huga vandlega að þeim þáttum sem greina einkasölur þessara ríkja að og hafa afgerandi áhrif á svigrúm til sölu beint frá býli.

II. Umfang ríkiseinkasölu

Einkaréttur ríkisins til smásölu áfengis hefur um langt skeið verið hornsteinn íslenskrar áfengisstefnu. Sama gildir um nágrannalöndin Noreg, Svíþjóð og Finnland. Að gildandi lögum er kveðið á um einkaréttinn í 10. gr. áfengis laga nr. 75/1998, en þar segir að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hafi einkaleyfi til smásölu áfengis. Í 7. gr. laganna um verslun með áfengi og tóbak er nánar tiltekið að einkaleyfi ÁTVR nái til þess að selja og afhenda áfengi í smásölu.

Einkaréttur Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins nær til alls áfengis, þ.e.a.s. hvers neysluhæfs vökva sem í er að rúmmáli meira en **2,25%** af hreinum vínanda, sbr. 1. mgr. 2. gr. áfengislaganna. Efni þau sem sundur má leysa í vökva og hafa nefndan áfengisstyrkleika skal fara með sem áfengan drykk. Til samanburðar er nauðsynlegt að benda á að einkasala norska ríkisins, Vinmonopolet, tekur aðeins til áfengis sem í er að rúmmáli meira en **4,7%** af hreinum vínanda. Í Svíþjóð er öl, gerjað úr möltuðu eða ómöltuðu korni sem í er allt að **3,5%** af hreinum vínanda undanþegið einkasölu ríkisins í verslunum Systembolaget. Loks nær einkasala finnska ríkisins, Alko, ekki til annarra áfengra drykkja en þeirra sem innihalda að rúmmáli meira en **5,5%** af hreinum vínanda. Í þessum nágrannalöndum okkar hefur löggjafinn ákveðið að lýðheilsusjónarmið kalli ekki á að smásala áfengis sem er að styrkleika undir framangreindum mörkum skuli vera háð einkasölu ríkisins og bundin því aðhaldi sem slíku fyrirkomulagi fylgir.

Ótvírætt er að eigin smásala áfengisframleiðenda er í dag að öllu óheimil samkvæmt íslenskum rétti. Tekið skal fram að áfengisframleiðendur, stórir sem smáir, geta hins vegar *veitt* áfengi á

framleiðslustað að fengnu vínveitingaleyfi í samræmi við ákvæði laga nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald.

III. Kröfur til rekstrar Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, útsölastaðir, opnunartímar o.fl.

Starfsemi ÁTVR er markaður rammi í lögum nr. 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak, sem áður var getið, en þeim er samkvæmt markmiðsákvæði 2. gr. laganna m.a. ætlað að

- skilgreina umgjörð um smásölu áfengis sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð,
- takmarka og stýra aðgengi að áfengi og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengisneyslu og
- vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og takmarka framboð á óæskilegum vörum.

Verðlagning á áfengi er fastákveðin í 9. gr., en vöruverð í verslunum ÁTVR skal vera það sama alls staðar á landinu. Álagning á áfengi með 22% eða lægra hlutfall af vínanda að rúmmáli skal vera 18% en álagning áfengis með meira en 22% hlutfall af vínanda að rúmmáli skal vera 12%. Álagningin leggst á verð vöru að viðbættum öllum gjöldum nema virðisaukaskatti.

ÁTVR skal skv. 10. gr. áfengislaga og sömu lagagrein laganna um verslun með áfengi og tóbak sækja um leyfi til rekstrar áfengisverslunar til sveitarstjórnar í viðkomandi sveitarfélagi.

Smásöluleyfi sem gefið er út vegna áfengissölu í fyrsta sinn gildir í eitt ár, sbr. 1. mgr. 10. gr. áfengislaga. Ef leyfi er endurnýjað er gildistími þess ótímabundinn, sbr. þó afturköllun leyfis skv. 24. gr., en leyfisveitandi skal afturkalla leyfi sem gefið er út samkvæmt áfengislögunum ef leyfishafi fullnægir ekki lengur skilyrðum þeirra til að fá útgefið slíkt leyfi.

Áður en sveitarstjórn veitir leyfi til rekstrar áfengisútsölu skal hún skv. 11. gr. áfengislaganna leita álits viðkomandi byggingar- og skipulagsnefndar. Sveitarstjórn skal rökstyðja niðurstöðu sína og gera grein fyrir þeim sjónarmiðum sem henni réðu. Sveitarstjórn er heimilt að binda veitingu leyfis til rekstrar útsölastaðar áfengis skilyrðum um staðsetningu verslunar, afgreiðslutíma og önnur málefnaleg atriði. Loks skal sveitarstjórn tilkynna viðkomandi sýslumanni um leyfi sem hún veitir til rekstrar áfengisútsölu og um þau skilyrði sem leyfið er bundið.

ÁTVR skal skv. 2. mgr. 10. gr. laganna um verslun með áfengi og tóbak og 1. mgr. 12. áfengislaganna ábyrgjast fullnægjandi öryggis- og eftirlitsbúnað þess húsnæðis sem hýsa á útsölastaðinn, afmörkun og aðgreiningu húsnæðis og rekstrar frá öðrum verslunarrekstri, sem og hámarksafgreiðslutíma. Ráðherra hefur í 3. gr. reglugerðar nr. 177/1999 um smásölu og veitingar áfengis kveðið á um að afgangi útsölastaða áfengis skuli aldrei vera lengri en frá klukkan 8.00 til klukkan 23.00. Þá segir í 2. mgr. 12. gr. áfengisлага að áfengisútsölastaðir skulu vera lokaðir á helgidögum Þjóðkirkjunnar, sumardaginn fyrsta, 1. maí, 17. júní og fyrsta mánudag í ágúst.

Verslanir ÁTVR eru nú fimmtíu talsins, auk vöruhúss þar sem pantanir úr vefverslun eru afgreiddar. Þrettán vínbúðanna eru á höfuðborgarsvæðinu og 37 á landsbyggðinni. Á síðustu tíu árum hefur vínbúðunum aðeins fjölgað um eina, sem er útibú ÁTVR á Kópaskeri. Opnunartíminn er lengstur í verslununum á Dalvegi, Skeifunni og Skútuvogi: Kl. 10-20 frá mánudegi til föstudags og kl. 11-18 á laugardögum. Allar verslanir ÁTVR eru lokaðar á sunnudögum. Algengast er að opið sé milli kl. 11 og 18 mánudaga til fimmtudaga, kl. 11-19 á föstudögum og kl. 11-16 eða 11-18 á laugardögum.

Eins og áður hefur komið fram ber ÁTVR að gæta að jafnræði við val á vöru og ákvörðun um sölu og dreifingu áfengis, skv. 1. mgr. 11. gr. laganna um verslun með áfengi og tóbak. Í 2. mgr. ákvæðisins er ÁTVR heimilað að hafna áfengi ef varan sjálf, umbúðir hennar eða markaðssetning:

- a. höfðar sérstaklega til barna eða ungmenna yngri en 20 ára, m.a. hvað varðar texta, myndmál eða form,
- b. sýnir börn eða ungmenni yngri en 20 ára,
- c. gefur til kynna að áfengi auki líkamlega, andlega, félagslega eða kynferðislega getu,
- d. gefur til kynna að áfengi hafi lækningaæiginleika,
- e. felur í sér happdrætti, tilboð eða kaupauka,
- f. hvetur til óhóflegrar neyslu áfengis,
- g. tengist aðstæðum þar sem neysla áfengis skapar slyshættu eða er refsiverð,
- h. skírskotar eða hvetur til refsiverðrar háttsemi,
- i. skírskotar eða hvetur til neyslu ólöglegra ávana- og fíkniefna.

ÁTVR er skv. 3. mgr. ákvæðisins heimilt að hafna áfengi ef umbúðir þess líkjast svo annarri vöru sem boðin er til sölu eða auglýst á almennum markaði hér á landi að neytendur geta ekki auðveldlega greint á milli þeirra. Þá er ÁTVR heimilt að hafna áfengi sem inniheldur koffeín

og önnur örvandi efni, sbr. 4. mgr. 11. gr. Í samræmi við reglugerðarheimild 5. mgr. hefur ráðherra sett reglugerð nr. 1106/2015 um vöruval, innkaup og dreifingu ÁTVR á áfengi, sem vikið var að í kafla I.

Í 12. gr. laganna um verslun með áfengi og tóbak er gerð sú krafa að ÁTVR skuli veita viðskiptavinum góða og vandaða þjónustu sem byggist á fagmennsku og hlutleysi. Veita skuli viðskiptavinum ítarlegar upplýsingar um þá vöru sem er á boðstólum, allt eftir því sem samrýmist lögnum, áfengislögum og öðrum lagafyrirmælum og reglum á hverjum tíma. Upplýsingarnar eiga að fela í sér almenna fræðslu um áfengi, uppruna þess, meðferð og notkun. Þá á ÁTVR að standa fyrir eða veita upplýsingar um mögulega skaðsemi vörunnar og þá áhættu sem getur fylgt neyslu áfengis.

ÁTVR er gert að starfa með samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi og vinna gegn skaðlegri neyslu áfengis, sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna. Þegar ástæða er til að ætla að kaupandi hafi ekki náð aldri til að kaupa áfengi samkvæmt áfengislögum skal ÁTVR skv. 2. mgr. ákvæðisins ávallt láta hlutaðeigandi sanna aldur sinn með því að sýna skilríki með mynd eða á annan fullnægjandi hátt. Samkvæmt 3. gr. er ÁTVR heimilt að neita að selja eða afhenda áfengi ef viðkomandi er áberandi ölvaður.

Sérstakur stjórnarsýslukafla er í lögnum um verslun með áfengi og tóbak, en í 1. mgr. 4. gr. er áréttað að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins sé sérstök stofnun undir stjórn fjármála- og efnahagsráðherra. ÁTVR skal m.a. haga starfsemi sinni í samræmi við áfengislög og stefnu stjórnvalda á hverjum tíma, sbr. 2. mgr. ákvæðisins. Starfsemin skal miðuð við að hún sé sem hagkvæmust og afli tekna sem nægi til að greiða rekstrarkostnað og skila hæfilegum arði til ríkissjóðs, m.a. með tilliti til þeirra eigna sem bundnar eru í rekstri ÁTVR, sbr. 3. mgr.

Kveðið er á um skipan forstjóra Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins í 5. gr. laganna, en ráðherra skipar forstjóra ÁTVR til fimm ára í senn. Forstjórinn skal hafa lokið háskólaprófi sem nýtist honum í starfi. Hann fer með stjórn stofnunarinnar, ber ábyrgð á daglegum rekstri og ræður aðra starfsmenn. Hann ber ábyrgð á gerð ársskýrslu um rekstur og starfsemi ÁTVR og skal kynna hana fyrir ráðherra árlega. Í 18. gr. reglugerðar um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins nr. 756/2011 er tekið fram að reikningsár sé almanaksárið. Um bókhald, gerð ársreiknings og endurskoðun gilda lög nr. 145/1994, um bókhald, og eftir því sem við geta átt lög nr. 88/1997, um fjárreiður ríkisins, og lög nr. 86/1997, um ríkisendurskoðun. Forstjóri ÁTVR staðfestir ársreikning að lokinni endurskoðun.

IV. Forsendur Evrópuréttar fyrir ríkiseinkasölu

Lýðheilsusjónarmið eru grundvöllur heimildar norrænu ríkjanna Íslands, Noregs, Finnlands og Svíþjóðar til starfrækslu ríkiseinkasölu með áfengi, en þessi ríki hafa ákveðið að þeim lýðheilsuþáttum sem þau stefna að verði ekki náð með vægari hætti að því er snertir áfengi af þeim styrkleika sem einkaréttur hvers ríkjanna tekur til. Áfengiseinkasalan hefur nokkrum sinnum komið til kasta stofnana Evrópusamstarfsins. Af umfjöllun þessara aðila verður sú ályktun dregin að einkasalan sé m.a. háð því að samkvæmni sé gætt í framkvæmd áfengisstefnu hvers ríkis. Þá skulu aðildarríki gæta meðalhófs við val á leið að markmiðum sínum um heilsuvernd og takmarka þannig áhrif á viðskipti innan evrópska efnahagssvæðisins. Þetta kemur m.a. fram í dómi Evrópudómstólsins í máli C-189/95, *Franzén*, sem kveðinn var upp 23. október 1997.

Ítrekað hefur verið bent á að með því heimila áfengissölu beint frá býli sé hætt við að litið yrði svo á samkvæmnin væri rofin. Erfitt gæti reynst að réttlæta slíka sölu samhliða ríkiseinkasölu með sams konar vörur; hvort tveggja út frá sjónarmiðum um samkvæmni og vegna banns Evrópuréttar við mismunun. Þar koma til skoðunar annars vegar 11. gr., sbr. 13. gr. EES-samningsins og hins vegar 16. gr. samningsins og samsvarandi ákvæði Rómarsáttmálans.

Í 11. gr. EES-samningsins segir að magntakmarkanir á innflutningi, svo og allar ráðstafanir sem hafa samsvarandi áhrif, séu bannaðar milli samningsaðila en í 13. gr. eru svo rakin þau tilvik sem geta réttlætt undanþágu frá því banni. Þar segir að leggja megi á innflutning, útflutning eða umflutning vara bönn eða höft sem réttlætast af almennu siðferði, allsherjarreglu, almannaoöryggi, vernd lífs og heilsu manna eða dýra eða gróðurvernd, vernd þjóðarverðmæta, er hafa listrænt, sögulegt eða fornfræðilegt gildi, eða vernd eignarréttinda á sviði iðnaðar og viðskipta. Slík bönn eða höft megi þó ekki leiða til gerræðislegrar mismununar eða til þess að duldar hömlur séu lagðar á viðskipti milli samningsaðila. Í Evrópuréttinum er litið svo á að lagaákvæði einstakra aðildarríkja sem fela í sér takmarkanir á frjálsu vöruflæði skuli vera hæfileg til þess að tryggja þá lögmætu hagsmuni sem þeim er ætlað að tryggja og ekki sé gengið lengra en nauðsyn krefur.

Með 16. gr. EES-samningsins er aðildarríkjum gert að tryggja að ríkiseinkasölur geri engan greinarmun milli ríkisborgara á svæðinu hvað varðar skilyrði til aðdráttar og markaðssetningar vara.

Evrópudómstóllinn fjallaði í fyrsta sinn um það hvort og þá að hvaða marki undanþága frá ríkiseinkasölu áfengis til sölu á framleiðslustað gæti samræmst Evrópurétti þegar dæmt var í máli C-198/14, *Visnapuu*, þann 12. nóvember 2015. Þar var undanþáguákvæði 2. mgr. 14. gr. þágildandi finnskra áfengislaga nr. 1143/1994, sem heimilaði áfengisframleiðendum í þröngt afmörkuðum tilvikum sölu á eigin vörum, á meðal þess sem dæmt var um. Þegar Finnar gengu í ESB á árinu 1995 hafði áfengislöggjöf þeirra að geyma þrönga heimild fyrir framleiðendur til smásölu áfengis á framleiðslustað. Rökin fyrir þessari undanþágu frá ríkiseinkasölu voru m.a. efling landbúnaðar og ferðaþjónustu, en heimildin takmarkaðist við gerjað áfengi að styrkleika að hámarki 13%. Finnska velferðarráðuneytið hafði með heimild í lagaákvæðinu sett þröng og ítarleg skilyrði fyrir leyfisveitingu á grundvelli undanþáguheimildarinnar. Krafa var gerð um að áfengisframleiðslan tengdist atvinnuvegum landsbyggðarinnar og heimildin takmarkaðist við gerjað ávaxta- og berjavín og hefðbundinn finnskan drykk sem á þarlandu máli kallast sahti. Vín gerjað úr þrúgum og korni féll utan heimildarinnar. Mikilvægt er að undirstrika að **einkaréttur ríkisins og salan beint frá býli skaraðist þannig aðeins þegar um var að ræða gerjað áfengi sem uppfyllti framangreind skilyrði ráðuneytisins og innihélt að rúmmáli meira en 4,7% af hreinum vínanda til og með 13%**. Smásala framleiðendanna var ýmsum frekari skilyrðum háð. Hver framleiðandi mátti þannig að hámarki selja 100.000 lítra á ári, salan mátti ekki tengjast vínveitingastarfsemi, hana mátti aðeins stunda á tilteknum tíma sólarhringsins, eftirlit var virkt o.s.frv.

ESB gerði ítrekað athugasemdir við finnska fyrirkomulagið á grundvelli meintrar mismununar gagnvart innflytjendum sambærilegrar vöru. Þegar finnska þingið hugðist á árinu 2009 víkka heimildina út þannig að hún tæki einnig til tiltekinnar tegunda áfengis upp að 22% styrkleika vínanda miðað við rúmmál lét framkvæmdastjórnin í ljós þá afstöðu sína að lagabreytingin stríddi gegn Evrópurétti og reglum um frjálst vöruflæði þar sem heimildinni væri einungis ætlað að ná til innlendra framleiðsluvöru en ekki sambærilegrar vöru frá öðrum aðildarríkjum. Finnar féllu í kjölfarið frá fyrirhugaðri útvíkkun undanþágunnar frá smásölueinkaleyfi ríkisins.

Í dómi Evrópudómstólsins í *Visnapuu* málinu, var mál sem rekið var fyrir áfrýjunardómstólnum í Helsinki, *Helsingfors hovrätt*, tekið til forúrskurðar. Í umfjöllun Evrópudómstólsins um smásölu áfengisframleiðenda á framleiðslustað var m.a bent á að fyrirkomulagið sem að framan var lýst útilokaði framleiðendur frá öðrum aðildarríkjum og væri þannig til þess fallið að hygla innlendum framleiðendum þeirrar vöru sem heimildin næði til á kostnað framleiðenda annarra aðildarríkja. Fyrir hendi kynnu þó að vera réttlætningarástæður skv. 36. gr. Rómarsáttmálans,

sem er hliðstæð ákvæði 13. gr. EES-samningsins. Finnsla ríkisstjórnin vísaði til þess í málflutningi sínum fyrir Evrópudómstólum að fyrirkomulag heimildarinnar til sölu beint frá býli væri í samræmi við sjónarmið um allsherjarreglu og heilsuverndarsjónarmið, en réttlættist auk þess af stuðningi við ferðaþjónustu. Undanþágan frá einkasölu ríkisins næði til takmarkaðs fjölda áfengisframleiðenda sem notuðust við hefðbundnar aðferðir og handverk. Heimild þeirra væri bundin við sölu á framleiðslustaðnum, en finnsk stjórnvöld gætu eðli máls samkvæmt ekki heimilað aðilum með framleiðslu í öðrum aðildarríkjum sölu utan finnsks yfirráðasvæðis.

Evrópuþómstóllinn komst að þeirri niðurstöðu í *Visnapuu* málinu að það væri í höndum innlenda dómstólsins að meta á grundvelli aðstæðna í málinu, sérstaklega í ljósi takmarkaðs umfangs undanþáguheimildarinnar og kröfunnar um hefðbundnar aðferðir og handverk við framleiðsluna, hvort sjónarmiðum um allsherjarreglu og heilbrigðisvernd hefði verið beitt til ólögmeðrar mismununar gagnvart framleiðsluvörum annarra aðildarríkja og verndar innlendra vara á þeirra kostnað.

Áfrýjunardómstóllinn í Vasa í Finnlandi, *Vaasa hovrätt*, túlkaði í kjölfarið niðurstöðu Evrópuþómstólsins í dómi sem kveðinn var upp 25. maí 2016, VaaHo:2016:3. Málið sem þar var til umfjöllunar laut fyrst og fremst að lögmeði rekstrar einkaaðila á vínklúbbi. Á meðal þess sem kom í verkahring dómsins var að leggja mat á það hvort undanþága finnsku áfengislaganna til áfengissölu beint frá býli fæli í sér mismunun í skilningi Evrópuréttarins. Niðurstaðan dómstólsins var sú að áfengissala framleiðenda á grundvelli heimildarinnar væri smávægileg. Við framleiðslu þeirra væri beitt hefðbundnum aðferðum og handverki og starfsemin væri gjarnan tengd ferðaþjónustu. Heimildin hefði engin afgerandi áhrif á áfengismarkaðinn í Finnlandi og fæli því ekki í sér duldar hömlur á viðskipti milli aðildarríkja.

Tekið var mið af framangreindri réttarframkvæmd þegar heimild finnskra áfengisframleiðenda til sölu beint frá býli var útvíkkuð við gildistöku nýrra áfengislaganna árið 2018, eins og nánar verður rakið í kafla VII.

V. Gildissvið EES-samningsins

Auk þeirra sjónarmiða sem að framan eru rakin skiptir máli við mat á svigrúmi íslenska ríkisins til þess að heimila undanþágu frá einkasölu ríkisins á áfengi að gera greinarmun á þeim áfengu drykkjum sem EES-samningurinn tekur til og því áfengi sem fellur utan við gildissvið hans.

Ólíkt því sem á við innan ESB fellur aðeins það áfengi sem er sérstaklega getið í bókunum við EES-samninginn undir gildissvið hans. Í bókun 3 er tiltekið það áfengi sem fellur undir tollflokkana 22.03 (öl gert úr malti), 22.05 (vermút og annað vín úr nýjum þrúgum bragðbætt með plöntum eða ilmefnum) og 22.08 (ómengað etylalkóhól að alkóhólstyrkleika minna en 80% miðað við rúmmál; áfengir vökvar, líkjörar og aðrar áfengar drykkjarvörur). Áfengi sem tilheyrir tollflokki 22.04 (vín úr nýjum þrúgum, einnig vín blönduð vínanda; þrúguþykkni annað en í nr. 2009) fellur ekki beint undir gildissvið samningsins en skv. bókun 8 gildir 16. gr. hans, þ.e. ákvæðið sem fjallar um skilyrði til starfrækslu ríkiseinkasölu, hins vegar um þennan flokk áfengis. Áfengi í tollflokki 22.06 (aðrar gerjaðar drykkjarvörur (t.d. eplavín, peruvín, mjöður, hrísgrjónavín); blöndur gerjaðra drykkjarvara svo og blöndur gerjaðra drykkjarvara og óáfengra drykkjarvara) fellur hins vegar alfarið utan við gildissvið samningsins.

VI. Smásala áfengis á framleiðslustað í Noregi

Í norsku áfengislögunum, LOV-1989-06-02-27, *Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven)*, er áfengi skipað í þrjá flokka, sbr. ákvæði § 1-3. Í flokki 1 eru drykkir sem innihalda frá 2,5% til og með 4,7% af hreinum vínanda miðað við rúmmál. Flokki 2 tilheyrir drykkir sem innihalda að rúmmáli meira en 4,7% en minna en 22% af hreinum vínanda. Í flokki 3 er svo skipað drykkjum sem í er 22% af hreinum vínanda miðað við rúmmál eða meira. Lögin fylgja umsögninni. Einkaréttur norska ríkisins til smásölu áfengis nær til drykkja í flokkum 2 og 3, eins og fram hefur komið, en aðrir geta að uppfylltum almennum skilyrðum áfengislaganna, s.s. varðandi bakgrunn fyrirsvarsmanna umsækjanda, opnunartíma, húsnæði, eftirlit, öryggi o.s.frv., fengið leyfi úr hendi sveitarstjórnar til smásölu áfengra drykkja í flokki 1, þ.e.a.s. sem áfengis sem inniheldur til og með **4,7%** af hreinum vínanda miðað við rúmmál.

Hér verður engin skörun við einkasölu ríkisins.

Áfengisframleiðendur í Noregi geta að tilteknum skilyrðum uppfylltum fengið leyfi til sölu tiltekinna tegunda áfengis á framleiðslustað. Heimildin er miklum takmörkunum háð en hana er að finna í § 3-1b í norsku áfengislögunum. Leyfi til sölu áfengis beint frá býli má skv. ákvæðinu að öllum skilyrðum uppfylltum veita:

- Annars vegar til smásölu drykkja í flokki 1, þ.e. til sölu á áfengi sem fellur utan einkaleyfis norska ríkisins. Þessi heimild kom inn í norsku áfengislögin árið 2012.

- Hins vegar til smásölu framleiðenda *tiltekinna* drykkja í flokki 2 sem falla utan við gildissvið EES-samningsins. Um afar þrönga heimild er að ræða sem veitt var haustið 2016.

Leyfisveitingin er í höndum sveitarstjórna, en auk þeirra skilyrða sem handhafar leyfa til sölu áfengis í flokki 1, þ.e. áfengi að styrkleika 4,7% að rúmmáli og veikara, þurfa almennt að uppfylla, hefur ákvæði § 1-7f að geyma tiltekin viðbótarskilyrði vegna smásölu framleiðenda. Þannig þarf sala á eigin framleiðslu ávallt að fara fram á framleiðslustaðnum og framleiðslan og salan að vera einkennandi eða „*utgjøre en del av stedets helhetlige karakter og salgstilbud*“. Þá mega vínveitingar og smásala ekki fara fram í sama rými, sbr. ákvæði § 3-1. og § 4-1.

Varðandi vörur í flokki 2, þ.e. áfengi sem inniheldur að rúmmáli meira en 4,7% en minna en 22% af hreinum vínanda, er hámarkssala hvers framleiðanda 15.000 lítrar á ári og **heimild er aðeins veitt til sölu áfengis sem fellur undir tollflokk 22.06 og er þar með utan gildissviðs EES-samningsins**. Hér er t.d. um að ræða eplavín, peruvín, mjöð og hrísgrjónavín, eins og fram kom í umfjöllun í kafla V. Eins má ekki blanda í drykkina sterku áfengi, *brennevin*, eða öðru áfengi sem ekki fellur undir tollflokk 22.06. Þá er skilyrði að einn þriðji einkennandi innihaldsefna áfengisins skuli vera eigin framleiðsla.

Aðdragandann að útvíkkun heimildar til sölu áfengis á framleiðslustað til ákveðinna drykkja í flokki 2 á árinu 2016 má rekja til stefnuyfirlýsingar sitjandi ríkisstjórnar Noregs frá því í október 2013, þar sem vilja var lýst til þess að heimila minni áfengisframleiðendum takmarkaða smásölu á eigin afurðum, eða „*Åpne for produktprøver og begrenset alkoholsalg direkte fra nisjeprodusenter*“. Á grundvelli stefnuyfirlýsingarinnar kallaði norska velferðarráðuneytið eftir lögfræðilegri úttekt á því hvort Evrópuréttur gæfi svigrúm til þess að heimila slíka sölu á áfengi sem félli undir smásölueinkarétt ríkisins, þ.e.a.s. með meira en 4,7% styrkleika, án þess að veikja grundvöll einkasölunnar. Niðurstaða greiningarinnar, *EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning*, sem fylgir umsögn þessari var sú að svigrúmið ylti á því hvort áfengið félli undir gildissvið EES-samningsins eða ekki. Allar líkur væru á því að fyrirkomulag sem heimilaði innlendum framleiðendum smásölu á áfengi sem samningurinn tekur til fæli í sér ólögsmætá mismunun og bryti í bága við 11. grein hans um magntakmarkanir á innflutningi og/eða 16. gr. um skilyrði til starfrækslu ríkiseinkasölu. Að því er varðaði áfengi utan við gildissvið samningsins væri hins vegar að öllum líkindum svigrúm til þess að heimila sölu á framleiðslustað þó ekki væri hægt

að útiloka að EFTA dómstóllinn kæmist að annarri niðurstöðu ef á reyndi. Því takmarkaðri sem heimildin væri, þeim mun minni væru þó líkurnar á því.

Að auki var það niðurstaða úttektarinnar að smásala beint frá býli á áfengi sem annars er andlag einkasölu ríkisins myndi draga úr samkvæmni í framkvæmd áfengisstefnu stjórnvalda og veikja þar með grundvöll áfengiseinkasölnnar.

Frumvarp til þeirra laga sem útvíkkuðu heimildir framleiðenda til sölu áfengis á framleiðslustað var byggt á framangreindum niðurstöðum lögfræðigreiningarinnar. Frumvarpið ásamt lögskýringagögnum fylgir umsögn þessari. Þar er lögð rík áhersla á samkvæmni í framkvæmd áfengisstefnu og lagt til grundvallar að heimild til sölu beint frá býli skuli ekki hafa áhrif á einkasölu ríkisins.

VII. Smásala áfengis á framleiðslustað í Finnlandi

Ný áfengislög tóku gildi í Finnlandi árið 2018, *Alkohollag (1102/2017)*. Lögin fylgja umsögninni ásamt frumvarpi til laganna og ítarlegri greinargerð. Við gildistöku laganna var heimild til smásölu áfengis á framleiðslustað útvíkkuð frá því sem áður var og lýst hefur verið í kafla IV. Heimildin tekur nú einnig til handverksöls, *hantverksöl*, sem er ítarlega skilgreint í lögnum. Þá er þar að finna önnur skilyrði sem heimild til sölu handverksöls beint frá býli. Við mat á umfangi undanþágu finnsku áfengislaganna frá einkarétti ríkisins til smásölu áfengis er nauðsynlegt að hafa í huga að einkasalan nær einungis til áfengis sem inniheldur að rúmmáli meira en **5,5%** af hreinum vínanda. **Innihaldi áfengi, þ.m.t. handverksöl 5,5% eða minna af hreinum vínanda miðað við rúmmál verður engin skörun við ríkiseinkasöluna.**

Óhjákvæmilegt er að gefa finnska fyrirkomulagi áfengissölu beint frá býli sérstakan gaum, enda er margt tekið hrátt upp þaðan í frumvarpið sem hér er til umfjöllunar –þrátt fyrir gjörólíkar og ósamanburðarhæfar forsendur, hvort tveggja að því er markaðsstærð og umfang ríkiseinkasölu varðar.

Í 15. tl. 3. gr. finnsku áfengislaganna segir að handverksöl sé áfengur drykkur sem inniheldur að hámarki 12% af hreinum vínanda og sé framleiddur með gerjun úr möltuðu eða ómöltuðu korni. Við framleiðsluna hafi ekki verið notast við önnur framleiðsluefni en korn af öðrum plöntum, sykri, humlum og öðrum plöntuhlutum og kryddum sem felast í gerjuninni. Ölið þarf að vera framleitt í brugghúsi

- sem í lögfræðilegu og efnahagslegu tilliti er óháð öðrum áfengisframleiðendum,
- sem stundar rekstur sinn aðskilið frá öðrum áfengisframleiðendum,
- sem framleiðir ekki á grundvelli nytjaleyfis (licens) og
- sem framleiðir að hámarki 500.000 lítra af áfengi á hverju almanaksári.

Í 2. mgr. 15. gr. laganna kemur fram að leyfi til smásölu handverksöls taki til sölu innanhúss á einum smásölustað. Leyfið sé veitt framleiðanda ölsins og gildi um smásölu á framleiðslustað, þ.e.a.s. þar sem gerjun þess fer fram, eða í næsta nágrenni. Á smásölustaðnum megi einnig selja áfengi sem inniheldur 5,5% eða minna af hreinum vínanda miðað við rúmmál, þ.e.a.s. er undanþegið einkasölu finnska ríkisins.

Það skilyrði er einnig sett fyrir smásöluleyfi að leyfishafinn hafi gert ítarlega áætlun um eigið eftirlit, sbr. 3. mgr. 15. gr. svo og 56. gr. finnsku áfengislaganna. Þá getur leyfisveitandi á grundvelli 4. mgr. 15. gr. sett nánari skilyrði, s.s. um staðsetningu, eftirlit og öryggi. Áætlun um innra eftirlit skal m.a. innihalda eftirfarandi:

- Upplýsingar um leyfishafann.
- Upplýsingar um starfsstöð leyfishafans.
- Dagsetningu áætlunarinnar og dagsetningu samþykkis leyfisveitandans.
- Upplýsingar um þá sem skulu 1) tilkynna um breytingar á áætluninni, 2) sjá um tilkynningar og upplýsingar og afhenda leyfisveitanda þær og 3) innleiða og fylgja áætluninni.
- Hvernig gengið er úr skugga um hæfni starfsfólks.
- Hvernig haldið er utan um skráningu menntunar og hæfni starfsfólks.
- Hvernig leyfishafinn og þeir sem bera ábyrgð á áætluninni skuli fylgja því eftir að eigin eftirliti tilskipunum til starfsfólks sé fylgt.
- Greinargerð um lagerhald.
- Greinargerð um skipulag smásölunnar og sjóðvélar.
- Greinargerð og upplýsingar um þá sem ábyrgð bera á starfsemi.
- Áætlun um eftirlit með áfengissölu og skipulagi hennar.
- Hvernig gengið er úr skugga um að reglum um hámarksafgreiðslutíma sé fylgt.

Leyfi til smásölu áfengis eru veitt einstaklingum og lögaðilum á grundvelli umsóknar, að uppfylltum ítarlegum almennum skilyrðum sem lúta m.a. að því að umsækjandi skuli ekki vera gjaldþrota og sé fær um að standa við efnahagslegar skuldbindingar sínar. Þannig geta

skattskuldir t.d. staðið í vegi fyrir leyfisveitingu. Leyfisveitandi áskilur sér rétt til þess að leita upplýsinga hjá öðrum yfirvöldum, s.s. lögreglu og skattyfirvöldum.

Leyfishafi ber ábyrgð á því að afgreiðslufólk sé ekki undir áhrifum áfengis eða annarra vímuegja. Á smásölu skal ávallt vera starfsmaður sem náð hefur átján ára aldri. Þeir sem náð hafa sextán ára aldri geta afgreitt áfengi í smásölu undir eftirliti sjálfráða starfsmanns.

Hámarksafgreiðslutími áfengis í smásölu er frá kl. 9 að morgni til kl. 9 að kvöldi og áfengi má ekki selja þeim sem eru yngri en átján ára. Ekki má afgreiða þá sem eru augljóslega undir áhrifum um áfengi í smásölu. Ekki má heldur selja þeim áfengi í smásölu sem grunur leikur á um að ætli sér að kaupa fyrir ölvaðan einstakling eða einhvern undir lögaldri.

Bannað er að gefa magnafslátt á áfengi sem selt er í smásölu. Þannig er t.a.m. bannað að bjóða tvær eða fleiri pakkningar af áfengi á niðursettu verði. Ýmsar takmarkanir gilda að auki um markaðssetningu áfengis sem selt er beint frá býli sem og annars áfengis í smásölu.

Tilkynna þarf svæðisstofnun ef til stendur að taka á móti áfengisþöntunum á Netinu. Vörur sem þannig eru pantaðar má aðeins afhenda á smásölu staðnum á hefðbundnum hámarksopnunartíma.

Leyfishafa ber árlega að skila leyfisveitanda upplýsingum um sölu ársins.

VIII. Smásala áfengisframleiðenda í Svíþjóð

Í Svíþjóð hefur umræða um það hvort heimila eigi áfengissölu beint frá býli verið áberandi síðustu ár. Árið 2010 lét sænska þingið framkvæma ítarlega greiningu á því hvort raunhæft væri og/eða æskilegt að heimila slíka starfsemi, sem væri einkum réttlætt út frá sjónarmiðum um eflingu landsbyggðarinnar og ferðamennsku. Skilyrði var að undanþáguheimildin samræmdist Evrópurétti og einkasölufyrirkomulaginu og hefði ekki neikvæð áhrif á lýðheilsu. Niðurstaða þessarar greiningar, *Gårdsförsäljning, Statens Offentliga Utredningar, SOU 2010:98*, sem fylgir umsögn þessari var að til þess að sala beint frá býli gæti mögulega staðist skilyrði Evrópuréttar þyrfti að heimila jafnt erlendum sem innlendum aðilum slíka starfsemi.

Haustið 2012 ákvað þáverandi ríkisstjórn Svíþjóðar að láta af öllum fyrirætlunum um áfengissölu beint frá býli, þar sem hún mat það svo að slíkt fyrirkomulag væri í andstöðu við Evrópurétt og myndi grafa undan og ógna ríkiseinkasölnunni. **Smásala framleiðenda á áfengi sem háð er einkarétti sænska ríkisins, þ.e.a.s. inniheldur að rúmmáli meira en 3,5% af hreinum vínanda, hefur því ekki verið heimiluð í Svíþjóð.**

Í kjölfar útvíkkunar finnsku heimildarinnar til áfengissölu á framleiðslustað árið 2018 ákvað sænska ríkisstjórnin að tilefni væri til nýrrar úttektar á forsendum sölu beint frá býli. Því var ákveðið á ríkisstjórnarfundum þann 12. nóvember 2020 að óska eftir ítarlegri greiningu, sem skila á ekki seinna en 7. desember 2021. Grundvallarforsenda greiningarinnar er að ekki verði haggð við einkarétti ríkisins til smásölu áfengis í verslunum Systembolaget. Beiðni ríkisstjórnarinnar fylgir umsögn þessari. Greiningaraðilinn á m.a. að

- gera úttekt á skilyrðum Evrópuréttar og gera tillögu um mögulegt fyrirkomulag eigin smásölu áfengisframleiðenda,
- leggja mat á það hvort smásala sem væri aðeins leyfð á landsbyggðinni, aðeins tæki til sænskra áfengisframleiðenda eða einungis til handverksframleiðslu smærri framleiðenda gæti staðist kröfur Evrópuréttarins,
- leggja mat á það hvort binda þurfi sölustarfsemina við einn framleiðslustað eða einn ræktunarstað og hvort nauðsynlegt sé að heimila netsölu samhliða eða heimsendingu áfengis,
- skila tillögum um form eftirlits, opnunartíma og verðlagningu,
- greina þær efnahagslegu afleiðingar sem vænta má fyrir atvinnulífið, landsbyggðina og smærri atvinnustarfsemi,
- greina hugsanleg áhrif á lýðheilsu,
- skila nauðsynlegum lagafrumvörpum.

Beiðni sænsku ríkisstjórnarinnar hefur að geyma ítarlega lýsingu á aðdraganda hennar og forsendum, viðskiptalegs eðlis og lýðheilsusjónarmiðum, auk nánari útlistunar á þeim þáttum sem greina á.

IX. Tölulegar upplýsingar

Heildarmagn áfengra drykkja sem seldir voru í vínbúðum ÁTVR á árinu 2020 var **26.810.077 lítrar**. Þar af seldust **20.581.691 lítrar** af öli, gerjuðu úr möltuðu eða ómöltuðu korni, til og

með 12% styrkleika. Þar af seldust **14.675.742 lítrar** af öli, gerjuðu úr möltuðu eða ómöltuðu korni, með 5,5% eða minna af hreinum vínanda miðað við rúmmál.

Þannig nam sala á öli til og með 12% styrkleika **77%** af heildarsölu ÁTVR á öllu áfengi í líturum talið. Sala á öli 5,5% og vægara að áfengisinnihaldi nam **55%** af heildarsölnni en **71%** af sölu á öli, gerjuðu úr möltuðu eða ómöltuðu korni, að rúmmáli ekki meira en 12% af hreinum vínanda. Lausleg skoðun á áfengissölu framleiðenda sem eiga aðild að Samtökum íslenskra handverksbrugghúsa í verslunum ÁTVR bendir til þess að sala þeirra skiptist með hliðstæðum hætti eftir styrkleika.

Ástæðan fyrir því að öl er hér greint í þessa tvo flokka er tilvísun frumvarpsins í finnsku áfengislöggjöfina, þaðan sem magnviðmiðin eru sótt. Þar á skörun eigin smásölu framleiðanda á handverksölu aðeins skörun við ríkiseinkasöluna að því er varðar vörur með áfengisinnihald meira en 5,5% að styrkleika til og með 12%, sem samsvarar einungis **29%** af heildarsölu ÁTVR á öli á síðastliðnu ári. **Það liggur í augum uppi að umfang undanþágu frá einkarétti íslenska ríkisins til smásölu áfengis yrði stórkostlega meira ef frumvarpið næði fram að ganga en finnska fyrirkomulagið hefur í för með sér.**

Þá er rétt að ítreka að 500.000 lítra magntakmörkun frumvarpsins, sem er einnig yfirfærð beint úr finnsku áfengislögunum, hefði allt aðra og miklu meiri þýðingu fyrir áfengismarkaðinn hér en í Finnlandi. Svo notað sé nærtækt og raunhæft viðmið, þá búa ríflega sextánfalt fleiri í Finnlandi en á Íslandi og stærð markaðarins líklega eftir því.

Áhugavert er að skoða 500.000 lítra magnviðmiðið í samhengi við fimm mest seldu bjórttegundirnar í vínbúðum ÁTVR á síðasta ári:

Viking	1.793.965 lítrar
Gull Lite	1.177.958 lítrar
Tuborg Classic	1.159.995 lítrar
Stella Artois	1.136.359 lítrar
Viking Lager	1.082.905 lítrar

Óljóst er hversu margir handverksölsframleiðendur uppfylla 500.000 lítra takmörkun fyrirbyggjandi frumvarps. Upplýsingum um það er hvergi safnað saman eða haldið til haga. Í greinargerð með frumvarpinu virðist gengið út frá því að framleiðendurnir gætu verið á þriðja tug. Ef miðað er við að tuttuguogfimm uppfylltu skilyrðin og hver þeirra gæti selt allt að 500.000 lítra hver gæti samanlögð sala þeirra numið allt að **12.500.000 lítrum** af öli á almanaksári. **Að því gefnu að smásala á framleiðslustað leiði ekki til aukinnar áfengissölu samsvarar þessi sala allt að 61% af heildarsölu ÁTVR á öli með áfengisinnihald til og með 12%. Miðað við þessar forsendur gæti salan beint frá býli verið allt að 47% af heildarsölu ÁTVR á áfengi.** Undanþágan sem tillaga frumvarpsins gerir ráð fyrir frá einkarétti ríkisins er því allt annað en þröng.

X. Einstök atriði frumvarpsins

Hér verða rakin nokkur sjónarmið og spurningar sem einstök atriði frumvarpsins vekja. Að mati ÁTVR er ómögulegt að gera fullnægjandi grein fyrir flestum þeirra nema með mikilli yfirlegu, úttekt og greiningarvinnu.

1. Skilgreining þess áfengis sem selja má

Samkvæmt frumvarpinu er lagt til að selja megi áfengt öl, gerjað úr möltuðu eða ómöltuðu korni, sem er að rúmmáli ekki meira en 12% af hreinum vínanda. Eina magnviðmið frumvarpsins er 500.000 lítrar, sem gefur til kynna að hver framleiðandi mætti selja alla framleiðslu sína, allt að 500.000 lítrum hver, í smásölu á framleiðslustað. Til samanburðar er skilgreining finnsku áfengislaganna þrengri. Þar miðar undanþágan frá einkasölunni við handverksöl, sem er skilgreint sem áfengur drykkur sem inniheldur að hámarki 12% af hreinum vínanda og sé framleiddur með gerjun úr möltuðu eða ómöltuðu korni. Við framleiðsluna má ekki notast við önnur framleiðsluefni en korn af öðrum plöntum, sykri, humlum og öðrum plöntuhlutum og kryddum sem felast í gerjuninni.

2. Skilgreining framleiðenda og framleiðslustaðar, hætta á sniðgöngu o.fl.

Umfang skiptir meginmáli þegar formuð er undanþága frá einkarétti ríkisins til smásölu áfengis. Þess vegna verður m.a. að vera hægt að leggja með nokkurri nákvæmni mat á þann fjölda brugghúsa sem undanþágan tæki til. Í fyrirbyggjandi frumvarpi er gengið út frá því að handhöfum framleiðsluleyfis sem framleiða minna en 500.000 lítra af áfengi á ári verði

heimilað að selja tilteknar tegundir áfengis beint frá býli. Í greinargerð með frumvarpinu segir að í Samtökum íslenskra handverksbrugghúsa séu á þriðja tug framleiðenda og ítrekað er tekið fram að smásala á grundvelli undanþágunnar verði að miklu leyti bundin við ferðapjónustu. Samfélagsleg áhrif verði þannig óveruleg. Hvergi liggur hins vegar fyrir hversu mörg brugghús framleiða minna en 500.000 áfengislítra á ári. Þessar upplýsingar koma ekki fram í frumvarpinu og eru raunar hvergi aðgengilegar. Enginn opinber aðili heldur utan um þessar magntölur. Þannig er vandséð hvernig framfylgja ætti ákvæðum frumvarpsins og ómögulegt er að gera sér grein fyrir áhrifum þess.

Þar sem engar upplýsingar eru til um fjölda þeirra áfengisframleiðenda sem myndu falla undir undanþáguákvæði frumvarpsins liggur heldur ekkert fyrir um raunverulega skiptingu þeirra milli höfuðborgar og landsbyggðar eða tengsl þeirra við ferðapjónustu.

Í frumvarpinu er framleiðslusöluleyfi ekki skilyrt við sjálfstæði hvers áfengisframleiðanda eða tiltekinn fjölda sölustaða fyrir hvern og einn. Þannig hlýtur að vera mjög hætt við því að stærri brugghús sem uppfylla ekki magntakmörk skipti framleiðslu sinni einfaldlega upp þannig að hver eining falli undir undanþáguna. Eins er ekkert sem kemur í veg fyrir að hvert og eitt brugghús skipti framleiðslu sinni upp þannig að framleiðslustaðir og þar með smásölustaðir þess yrðu fleiri en einn.

Ekkert í frumvarpinu kemur heldur í veg fyrir að meginfjöldi smásölustaða verði á höfuðborgarsvæðinu, jafnvel inni í verslunarmiðstöðvum eða í næsta nágrenni við sölustaði ÁTVR. Ómögulegt er að segja til um fjölda þeirra sem myndu njóta undanþágunnar frá einkasölu. Smásölustöðum áfengis gæti allt eins fjölgað um þrjátíu á einu bretti, úr fimmtíu í áttatíu!

Hér er til samanburðar gagnlegt að rifja upp skilgreiningu finnsku áfengislaganna á þeim brugghúsum sem geta notið heimildar til smásölu á framleiðslustað til viðbótar skilyrðinu um 500.000 áfengislítra hámarksframleiðslu á hverju almanaksári, sem er varla tækt hér á landi. Brugghúsin þurfa að vera óháð öðrum áfengisframleiðendum í lögfræðilegu og efnahagslegu tilliti, stunda rekstur sinn aðskilið frá öðrum áfengisframleiðendum og áfengisframleiðsla þeirra má ekki vera á grundvelli nytjaleyfis (licens). Þá er sérstaklega tiltekið að leyfi til sölu beint frá býli taki aðeins til sölu innanhúss á einum smásölustað og þar eða í næsta nágrenni þurfi framleiðsla handverksölsins, þ.e.a.s. gerjun þess, að fara fram.

3. Samkeppnissjónarmið, verðlagning o.fl.

Undanþága frá einkasölufyrirkomulagi ÁTVR vekur upp fjölda spurninga varðandi samkeppnisstöðu, sem verða áleitnari eftir því sem undanþágan verður viðtækari. Í greinargerð með frumvarpinu segir að því sé ætlað að jafna stöðu smærri brugghúsa og þeirra stærri að því er varðar möguleika á að koma vörum sínum í smásölu. Hætt er við að stærri áfengisframleiðendur telji illa að sér vegið ef heimild til sölu á framleiðslustað verður jafn rúm og frumvarpið gerir ráð fyrir. Með því er opnað á stórtæka möguleika til smásölu fyrir suma innlenda framleiðendur en ekki aðra. Hætt er við að þeir myndu bregðast við með því að skipta framleiðslu sinni upp í minni einingar til þess að eiga kost á því að njóta sömu undanþágu. Þá hljóta áfengisinnflytjendur að gera athugasemdir við fyrirkomulagið, enda gefur það þeim engan kost á að fjölga smásölukostum fyrir sambærilega erlenda drykki.

Áður hafa verið nefndar þær ströngu skorður sem Evrópurétturinn setur ef víkja á frá ríkiseinkasölum sem reknar eru í skjóli lýðheilsusjónarmiða.

Ennfremur vakna fjöldamargar spurningar um þá stöðu sem upp væri komin ef einkasala ríkisins væri komin í samkeppni við einkaaðila að því er snertir ríflega 71% vöruúrvals vínúðanna. Eins og þegar hefur verið rakið er álagning ÁTVR á áfengi lögákveðin, en skv. 9. gr. laganna um verslun með áfengi og tóbak skal áfengisverð vera eins um land allt. Álagning á öl að 12% styrkleika eða minna er 18% og leggst á verð vöru að viðbættum öllum gjöldum nema virðisaukaskatti. Hvernig verður með verðlagningu einkaaðilanna sem myndu að stórum hluta keppast um sömu viðskiptavinina? Væri þeim frjálst að bjóða áfengi á tilboði, veita magnafslátt o.s.frv. Ákveðinn „ómöguleiki“ felst í því að birgjar ákveði verðið í vínúðunum og geti á sama tíma boðið lægra verð eða verið með tilboð í sínum eigin verslunum. Rétt er að benda á að í Finnlandi eru magntilboð bönnuð.

Með því að veita einstaklingum og lögaðilum rétt á að smásölu eigin framleiðslu myndi blasa við alveg nýr veruleiki, þar sem í fyrsta skipti væri vikið af þekktri braut ríkiseinkasölu og einkahagsmunum hleypt að.

4. Lýðheilsusjónarmið og samfélagsleg ábyrgð

Rekstur ríkiseinkasölu með áfengi hefur verið einn viðamesti þáttur íslenskrar áfengisstefnu um áratuga skeið. Í greinargerð með frumvarpinu um smásölu á framleiðslustað er undirstrikað að því sé ekki ætlað að hrófla við hlutverki Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins. Þá segir að

frumvarpið feli ekki í sér tillögur um breytingu á áfengisstefnu, áherslum í lýðheilsumálum eða tekjuöflunarkerfi ríkisins á þessu sviði. Efni frumvarpsins er því miður í andstöðu við þessar staðhæfingar. Eins og rakið hefur verið er umfang undanþágunnar svo mikið að hún er til þess fallin að kollvarpa þeirri áfengisstefnu sem hér hefur verið rekin og almennt er álitid að hafi skilað góðum árangri.

Með einkasölu ríkisins hefur löggjafinn smíðað ramma utan um smásölu áfengis sem byggist á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð. Þess sér víða stað í lögnum um verslun með áfengi og tóbak hvaða hlutverki ÁTVR er falið að gegna í því skyni að ná þessum markmiðum eins og nánar var rakið í kafla III, eins og kristallast í 9. gr. þar sem segir að ÁTVR skuli starfa með samfélagslega ábyrgð að leiðarljósi og vinna gegn skaðlegri neyslu áfengis.

Í 6. kafla fyrirliggjandi frumvarps er það mat lagt á áhrif þess að smásala áfengis á framleiðslustað muni hafi óveruleg samfélagsleg áhrif, enda sé ráðgert að smásala á grundvelli framleiðslusöluleyfis verði að miklu leyti bundin við ferðaþjónustu. Tillaga frumvarpsins gengur hins vegar mun lengra, eins og fram hefur komið.

Í frumvarpinu segir að því sé ekki ætlað að stuðla að aukinni neyslu heldur einungis að gera brugghúsunum kleift að selja sína vöru, þó með skýrum takmörkunum. Þessi fyrirætlan endurspeglast hins vegar ekki í tillögum frumvarpsins. Ef frumvarpið nær fram að ganga getur útsölustöðum áfengis fjölgað umtalsvert á einu bretti og aðgengi að áfengi stóraukist, sem alla jafna leiðir til aukinnar neyslu með tilheyrandi neikvæðum áhrifum á lýðheilsu.

5. Leyfisveiting og eftirlit

Loks telur ÁTVR að huga þyrfti að því hvort ekki væri tilefni til að setja frekari almenn skilyrði fyrir leyfisveitingum og auka eftirlit með því að lagakröfur séu uppfylltar svo og skilyrði leyfisveitingar. Í því sambandi vísast m.a. til finnska fyrirkomulagsins þar sem strangar kröfur eru gerðar til umsækjenda sem eru m.a. fólgnar í gerð ítarlegrar áætlunar um eigið eftirlit sem fylgt er eftir með árlegri skýrslugjöf. Þá þyrfti að öllum líkindum að kveða nánar á um hámarkssölutíma, afmörkun sölustaða, ytra eftirlit, öryggiskröfur og fleira af þeim toga.

XI. Niðurstöður

ÁTVR undirstrikar að umsögn þessi felur ekki í sér tæmandi greiningu á afleiðingum þess nái frumvarpið um smásölu áfengis á framleiðslustað fram að ganga heldur er hér einungis bent á helstu þætti sem þarfnast að mati ÁTVR nánari skoðunar. Það skal tekið fram að ekki er útilokað að hægt sé að forma góða og gilda undanþágu frá einkarétti ríkisins til smásölu áfengis til þess að svara kalli um aukna möguleika minni brugghúsa, einkum á landsbyggðinni, til þess að koma handverksbjórum sem framleiddir eru í takmörkuðu magni í smásölu. Það er þó mat ÁTVR að tillagan sem frumvarp þetta mælir fyrir um sé alltof víðtæk og standist þannig t.a.m. ekki kröfur Evrópuréttar. Allar líkur væru á að fyrirkomulagið teldist magntakmörkun á innflutningi í skilningi 11. gr. EES-samningsins sem varla væri réttlætt á grundvelli 13. gr. hans. Eins gæti verið um brot á 16. gr. samningsins að ræða. Að auki eru ókönnuð ýmis sjónarmið, s.s. á sviði samkeppnisréttar, og nánar þyrfti að útfæra ýmsa þætti á grundvelli ítarlegrar úttektar og greiningar. Má í því sambandi vísa til þeirrar úttektar sem nú er verið að vinna að beiðni sænsku ríkisstjórnarinnar.

Reykjavík, 4. mars 2021,

Ívar J. Arndal



forstjóri ÁTVR

Hlekkir á ítagögn:

- Norsku áfengislögin m.s.br. *LOV 1989-06-02-27, Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholoven)*:
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-02-27#KAPITTEL_1
- Frumvarp til breytinga á norsku áfengislögunum (sala á framleiðslustað) ásamt greinargerð, Prop. 116 L (2015-2016). *Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak.) Endringer i alkoholoven mv. (retten til begrenset salg av alkoholholdig drikk mv.)*:
<https://www.regjeringen.no/contentassets/d7a73145818d4ee8a0f8c4e200ac2f75/no/pdfs/prp201520160116000dddpdfs.pdf>
- Lögfræðileg greinargerð frá september 2014 um svigrúm EES ríkja til sölu áfengis á framleiðslustað. *EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning*. Unnin í tengslum við framangreint frumvarp til breytinga á norsku áfengislögunum:
https://www.regjeringen.no/contentassets/6f08eb400a884e48ad6c89ee1eace51c/utredning_nisjeprodusenter.pdf?id=2287917
- Finnsku áfengislögin. *Alkohollag (1102/2017)*:
<https://www.finlex.fi/sv/laki/alkup/2017/20171102>
- Frumvarp til finnsku áfengislaganna ásamt greinargerð. *Regeringens proposition till riksdagen med förslag till alkohollag och vissa lagar som har samband med den (RP 100/2017 rd)*:
https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_100+2017.pdf
- Sænsku áfengislögin m.s.br. *Alokohollag (2010:1622)*:
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/alkohollag-20101622_sfs-2010-1622
- Ítarleg greinargerð frá árinu 2010, unnin að beiðni sænsku ríkisstjórnarinnar, um heimild til áfengissölu á framleiðslustað. *Gårdsförsäljning (SOU2010:98)*:

<http://www.regeringen.se/contentassets/1de2aa8dec134fab8c8e0893fd6bf69c/gardsforsaljning-sou-201098>

- Beiðni sænsku ríkistjórnarinnar um úttekt á áfengissölu á framleiðslustað. *Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker (Dir. 2020:118)*:
https://www.regeringen.se/4ac845/contentassets/b6c036196be94c90a622be191baf00f/dir2020_118.pdf
- Dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-189/95, Franzén g.
<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?text=&docid=43431&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7124659>
- Dómur Evrópudómstólsins í máli nr. C-198/14, *Valev Visnapuu g. Finnlandi*:
<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=173541&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2158704>