

Frumvarp til laga

um breytingu ýmissa lagaákvæða sem varða sölu áfengis og tóbaks.

Flm.: Sigurður Kári Kristjánsson, Ágúst Ólafur Ágústsson, Birgir Ármannsson, Bjarni Benediktsson, Illugi Gunnarsson, Pétur H. Blöndal, Einar Már Sigurðarson, Ásta Möller, Ólöf Nordal, Jón Gunnarsson, Ragnheiður Ríkharðsdóttir, Ármann Kr. Ólafsson, Arnbjörg Sveinsdóttir, Rósa Guðbjartsdóttir.

I. KAFLI

Breyting á lögum nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, með síðari breytingum.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Í stað orðsins „áfengi“ í 1. mgr. kemur: sterku áfengi, þ.e. sem í er meira en 22% af vínanda að rúmmáli.
- b. Við bætist ný málsgrein sem orðast svo:
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins er heimilt að dreifa áfengi sem í er minna en 22% af vínanda að rúmmáli sem og sterkara áfengi í heildsölu og smásölu innan lands samkvæmt samningum við birgja.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. 1. másl. orðast svo: Útsöluverð áfengis er frjálst en þó skal fjármálaráðherra ákveða útsöluverð á sterku áfengi og tóbaki á hverjum tíma.
- b. Við bætist nýr málslíður, er verði 3. másl., svohljóðandi: Óheimilt er að selja áfengi undir kostnaðarverði en með því er átt við endanlegt innkaupsverð að viðbættum opinberum gjöldum auk virðisaukaskatts.

3. gr.

Við 4. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Innflutningur, heildsala, smásala, veitingar eða framleiðsla áfengis í atvinnuskyni er háð leyfi samkvæmt áfengislögum.

4. gr.

5. gr. laganna orðast svo:

Um sölu og dreifingu áfengis fer samkvæmt áfengislögum.

5. gr.

8. gr. laganna orðast svo:

Leggja skal hald á og gera upptækar til ríkissjóðs vörur sem lög þessi taka til og inn eru fluttar eða framleiddar í heimildarleysi.

II. KAFLI

Breyting á lögum nr. 88/1991, um aukatekjur ríkissjóðs, með síðari breytingum.

6. gr.

25. tölul. 11. gr. laganna orðast svo: Áfengismásöluleyfi 30.000 kr.

III. KAFLI

Breyting á áfengislögum, nr. 75/1998, með síðari breytingum.

7. gr.

Á eftir orðinu „heildsölu“ í 2. mgr. 3. gr. laganna kemur: smásölu.

8. gr.

Orðin „annað en leyfi til smásölu“ í 2. mgr. 5. gr. laganna falla brott.

9. gr.

1. mgr. 10. gr. laganna orðast svo:

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hefur einkaleyfi til smásölu sterks áfengis, þ.e. sem í er meira en 22% af vínanda að rúmmáli.

10. gr.

Í stað 2. mgr. 11. gr. laganna koma tvær nýjar málsgreinar, svohljóðandi:

Sveitarstjórn skal setja eftirfarandi skilyrði fyrir veitingu smásöluleyfis:

- a. Afgreiðslutími skal ekki vera lengri en til kl. 20.00.
- b. Starfsmenn sem afgreiða áfengi mega ekki vera yngri en 20 ára.
- c. Önnur málefnaleg atriði, svo sem um staðsetningu verslunar, aðgengi, afgreiðslutíma, sbr. þó ákvæði a-liðar, merkingar o.fl.

Sveitarstjórn er óheimilt að veita smásöluleyfi fyrirtækjum sem stunda blandaða smásöluverslun aðra en rekstur stórmarkaða eða matvöru- eða nýlenduvöruverslunar, svo sem starfsemi sem fellur undir eftirfarandi ÍSAT-flokka: 50.11.4 (sölurnar), 50.11.5 (sölurnar með ís eða samlokugerð), 50.11.6 (matsöluvagnar) og 52.12 (önnur blönduð smásala). Þá er sveitarstjórn óheimilt að veita smásöluleyfi til blaðsöluturna, sbr. ÍSAT-flokk 52.26, og myndbandaleigna, sbr. ÍSAT-flokk 71.40.1.

11. gr.

2. málsl. 1. mgr. 12. gr. laganna fellur brott.

12. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. júlí 2008.

Greinargerð.

Mál þetta var lagt fram á 130., 131., 132., 133. og 135. löggjafarþingi en hlaut ekki afgreiðslu.

Með frumvarpinu er lagt til að einkasala Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins með annað áfengi en sterkt áfengi verði aflögð en með sterku áfengi er yfirleitt átt við áfengi með meiri vinnandastyrk en 22%.

Á undanförunum árum og áratugum hefur hið opinbera dregið sig út úr atvinnurekstri á mörgum sviðum þar sem talið er að einstaklingar og fyrirtæki geti stundað viðkomandi starfsemi betur eða í það minnsta ekki verr. Nú er svo komið að til algerra undantekninga heyrir ef ríki eða sveitarfélög standa í verslunarekstri. Ein þeirra undantekninga er sala á áfengum drykkjum til einstaklinga en Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hefur enn sem komið er einkaleyfi á því að selja almenningi áfengi í smásöluverslun auk heilðsöludreifingar á tóbaki og tóbaksgerðar.

Lengi framan af var sala áfengis algerlega í höndum ÁTVR, þ.e. fyrirtækið átti eða leigði húsnæði undir áfengisverslunina víðs vegar um landið og einungis starfsfólk þess afgreiddi áfengið. Í seinni tíð hefur orðið nokkur breyting á þessu og á nokkrum stöðum á landinu sjá einkaaðilar um sölu á áfengum drykkjum fyrir Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins með sérstöku samkomulagi við fyrirtækið. Ekki verður annað séð en að þetta fyrirkomulag hafi gefist vel. Þetta leiðir hugann að þeirri spurningu hvers vegna ríkið eigi yfirleitt að standa í rekstri slíkra verslana. Erfitt er að finna rök fyrir tilvist Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins en aftur á móti eru fjölmörg rök gegn henni. Í ársskýrslu Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins fyrir árið 2002 reifar stjórnin helstu röksemdina fyrir ríkiseinkasölu, en á bls. 9 í skýrslunni segir: „Forvarnarhlutverk ÁTVR felst nú fyrst og fremst í því að fylgja eftir lagaákvæðum um lágmarksaldur þeirra sem kaupa áfengi“. Þá segir að stefnan sé að nýta áhrifamátt fyrirtækisins til að „hlúa að vinnmenningu í landinu og miðla upplýsingum um afleiðingar á misnotkun áfengis“. Þetta verða að teljast afar haldlítill rök til að viðhalda ríkiseinkasölu með vörur. Rétt er að benda á að einkaaðilum er treyst til að framfylgja reglum um lágmarksaldur til að kaupa tóbak og hið sama ætti þá væntanlega að gilda um sölu áfengis. Þá verður að spyrja hvort það sé hlutverk ríkisins að hlúa að tiltekinni vinnmenningu í landinu með ænum tilkostnaði.

Um rökin gegn ríkiseinkasölu skal í fyrsta lagi nefna að einkaaðilar hafa séð um rekstur slíkra verslana með góðum árangri. Í öðru lagi er aðilum eins og verslunarmiðstöðvum og byggðarlögum mismunandi eftir staðsetningu útibúa. Í þriðja lagi má nefna kostnaðinn af versluninni; ólíklegt má telja að ríkisfyrirtæki reki þessar verslanir með hagkvæmari hætti en einkaaðilar mundu gera. Má í þessu sambandi benda á að fastafjármunir Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins voru á bókfærðu verði í efnahagsreikningi 31. desember 2002 um 1 milljarður kr. en eignir alls ríflega 3,2 milljarðar kr. Eigið fé fyrirtækisins var ríflega 2,1 milljarður kr. Fjármunir sem fengjust með sölu eigna fyrirtækisins mundu nýtast ríkissjóði vel. Eftir sem áður gæti ríkisvaldið náð öllum þeim markmiðum sem það hefur sett sér í áfengismálum. Það eina sem mundi breytast er að verslunin yrði í höndum þeirra sem eiga að sjá um verslun, þ.e. einkaaðila, og ekki yrði um að ræða eins sterkt skömmtunarvald á þessari þjónustu af hendi hins opinbera og nú er. Leyfin til að selja áfengi yrðu veitt af sveitarstjórnnum með svipuðum hætti og leyfi til vinnveitingahúsa.

Breytingin á verslun með áfengi og tóbak sem hér er lögð til er að aðrir en ríkið fái að sjá um smásölu léttvins og bjórs eins og á öðrum sviðum en ekki er um að ræða breytingu á áfengisstefnu, áherslum í tóbaksvörnum eða tekjuöflunarkerfi ríkisins á þessu sviði. Þó er lagt til að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins sjái eitt um sölu sterks áfengis en verði áfram heimilt að dreifa öllu áfengi í heilðsölu og smásölu.

Á 123. löggjafarþingi flutti Guðlaugur Þór Þórðarson tillögu til þingsályktunar um afnám einokunar ríkisins á smásölu áfengis og urðu töluverðar umræður um málið í þinginu. Þá hefur fyrrverandi þingmaður, Vilhjálmur Egilsson, ítrekað lagt fram frumvarp til laga um breytingu á einkasölu ríkisins á áfengi en það hefur ekki náð fram að ganga.

Fróðlegt er að skoða þetta með tilliti til sögunnar því að Áfengisverslun ríkisins, fyrirrennari Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, var sett á laggirnar árið 1922 þegar bannlögunum var aflétt og Tóbakseinkasalan var stofnuð í byrjun fjórða áratugarins þegar menn voru mjög gjarnir á að setja einokunarlög og hin ýmsu höft í íslenska löggjöf. Þar má t.d. nefna einkaleyfi á síldarsölu, einkasölu á viðtækjum, einkarétt til útvarpsreksturs. Seinna komu ýmis lög og höft eins og einokun á sölu bifreiða, símtækja og annars slíks og fyrir einungis um 15 árum var ríkið með einokun á því að flytja inn eldspýtur. Þessum höftum hefur sem betur fer öllum verið aflétt.

Í frumvarpinu er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir geti veitt einstaklingum og lögaðilum leyfi til smásöluverslunar með léttvín og bjór. Samkvæmt gildandi lögum veita sveitarstjórnir á hverjum stað smásöluleyfi fyrir áfengi og verður það fyrirkomulag í sjálfu sér óbreytt þrátt fyrir að fleiri endurseljendur komi nú til greina. Þá er gert ráð fyrir að óheimilt verði að selja áfengi og tóbak undir kostnaðarverði en með því er átt við endanlegt kaupverð dreifingaraðila að viðbættum opinberum gjöldum, svo sem áfengisgjaldi og tóbaksgjaldi, að viðbættum virðisaukaskatti. Er þetta gert til að tryggja hagsmuni ríkissjóðs af innheimtu opinberra gjalda af þessari vöru og koma í veg fyrir óeðlilegt undirboð. Hins vegar ætti þetta fyrirkomulag ekki að raska eðlilegri samkeppni á markaðnum fyrir einstakar vörutegundir.

Rétt er að vekja athygli á því að í frumvarpinu er gert ráð fyrir nokkrum takmörkunum á veitingu smásöluleyfis. Í fyrsta lagi er gert ráð fyrir að sveitarstjórnir ákveði afgreiðslutíma, svo sem verið hefur, þó þannig að verslanir með áfengi mega ekki vera opnar lengur en til kl. 20.00. Þá er það gert að skilyrði að starfsmenn sem afgreiða áfengi skuli vera a.m.k. 20 ára. Sveitarstjórnnum verður eftir sem áður heimilt að binda smásöluleyfi frekari skilyrðum, svo sem um staðsetningu verslana, aðgengi, merkingar o.fl. Þá er gert ráð fyrir að ekki verði leyft að selja áfengi í tilteknum tegundum verslana. Eru hér einkum hafðir í huga söluturnar, myndbandaleigur og söluvagnar. Leitast er við að skilgreina þessa starfsemi nánar með vísan til ÍSAT-flokkunarkerfisins. Gert er ráð fyrir að áfengissmásalar greiði gjald til ríkissjóðs fyrir leyfi til að selja áfengi í smásölu, líkt og gildir um innflutnings- og heildsöluleyfi fyrir áfengi.

Lagt er til að heimild ráðherra í 12. gr. áfengislaga til að ákveða hámarksafgreiðslutíma og önnur sérstök skilyrði varðandi smásöluleyfi í reglugerð verði felld brott enda er gert ráð fyrir að ákvörðun um leyfisveitingu færist til sveitarstjórna.

Flutningsmenn telja jafnframt að taka þurfi til skoðunar áfengisgjald sem lagt er á allt áfengi samkvæmt lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, t.d. með því að lækka áfengisgjald í þremur áföngum, um allt að 50%, fram til ársins 2008.

Áfengisgjald hefur farið lækkandi í nágrannalöndunum að undanfögnu en hér á landi hefur gjaldið stöðugt farið hækkandi. Ljóst er að of hátt áfengisverð leiðir til þess að ákveðinn hópur fólks leitar annarra úrræða. Heimabruggun og smygl á áfengi hefur verið vandamál og ljóst er að ákveðin fylgni er milli áfengisverðs og heimabruggunar og smyglaðs áfengis. Samkvæmt könnun sem IBM gerði fyrir Samtök verslunarinnar hafði tæplega fjórðungur landsmanna neytt heimabruggs sl. tólf mánuði og um þriðjungur fólks á aldrinum 20-29 ára. Þá fer markaður fyrir efni til heimavíngerðar ört stækkandi. Ekki þarf að fjölyrða um hættuna sem getur stafað af heimabruggi og fjölmörg dæmi eru um að fólk hafí veikst alvarlega eftir að hafa drukkið slíkt.

Svo virðist sem smygl á sterku áfengi hafi aukist að undanfögnu. Samkvæmt upplýsingum frá tollgæslunni jókst haldlagt sterkt áfengi um 30% á árunum 2002–2003. Árið 2003 var áætlað að haldlagt sterkt áfengi næmi um 1.500 lítrum, létt vín um 700 lítrum og bjór ríflega 800 lítrum. Haldlagt sterkt áfengi nam 1.147 lítrum árið 2002 og hafði magnið því aukist um a.m.k. 350 lítra.

Þá hafa Samtök ferðaþjónustunnar bent á að ferðamenn kvarti undan háu áfengisverði hér á landi. Leiða má líkur að því að ferðamannastraumur og ráðstefnuhald mundi aukast að einhverju marki með lækkuðu áfengisgjaldi. Ólíklegt verður að telja að heildarneysla áfengis aukist með lækkuðu áfengisgjaldi enda er talið að um 15–30% af heildarneyslunni sé heima-bruggað eða smyglað áfengi. Ef áfengisgjaldið yrði lækkað eru verulegar líkur á að neysla á löglega keyptu áfengi mundi aukast á kostnað hins ólöglega. Tekjur ríkissjóðs munu því ekki lækka sem neinu nemur enda verður að gera ráð fyrir að mun meiri hluti af verslun með áfengi flytjist inn í landið, að ekki sé minnst á verulega minni sölu og neyslu á ólöglegu áfengi.

Oft hefur því verið haldið fram að mikil lækkun áfengisgjalds kalli á stóruækna neyslu. Reynslan í nágrennalöndum okkar sýnir að fólk neytir ekki meira áfengis heldur skýrist aukin sala af því að meira er keypt innan lands en í aðliggjandi löndum.

Í frumvarpi til fjárlaga fyrir árið 2005 var gert ráð fyrir að tekjur ríkissjóðs af áfengisgjaldi yrðu rúmlega 7 milljarðar kr. Framlag ríkisins til Forvarnasjóðs skv. 7. gr. laga nr. 95/1996, um gjald af áfengi og tóbaki, er 1% af innheimtu áfengisgjaldi eða um 70 millj. kr. fyrir árið 2005 og að óbreyttum forsendum mundi það lækka um helming. Ef áfengisgjald yrði lækkað væri rétt að hækka framlag til Forvarnasjóðs í samræmi við lækkun áfengisgjalds og við það miðað að hlutfallið verði 2% af innheimtu áfengisgjaldi þegar lækkun hefur að fullu komið til framkvæmda.

Þrátt fyrir að áfengisgjald hér á landi yrði lækkað um helming yrði það svipað og í Svíþjóð og áfram það langhæsta innan Evrópska efnahagssvæðisins.

Fylgiskjal.*Samtök verslunarinnar:*

**Áfengisgjöld á Íslandi í samanburði við ESB-lönd og
önnur lönd sem hafa sótt um aðild.
(5. apríl 2004.)**

	Sterkt (kr.) lítri 40%	Vín (kr.) lítri 11%	Bjór (kr.) lítri 5%
Austurríki	342	0	22
Belgia	568	46	18
Búlgaría	88	15	3
Bretland	1.066	239	81
Danmörk	667	92	40
Eistland	317	65	15
Finnland*	970	207	86
Frakkland	496	3	11
Þýskaland	447	0	8
Grikkland	323	0	12
Holland	609	57	21
Írland	1.348	263	85
<i>Ísland</i>	<i>2.646</i>	<i>462</i>	<i>161</i>
Ítalía	220	0	15
Kýpur	71	0	19
Lettland	316	49	9
Litháen	317	42	9
Lúxemborg	356	0	8
Malta	829	0	8
Pólland	369	32	18
Portúgal	302	0	13
Rúmenía	37	6	5
Slóvakía	205	0	8
Spánn	254	0	8
Svíþjóð	1.891	208	69
Tékkland	263	0	0,4
Tyrkland	1.183	123	54
Ungverjaland	235	2	16

*Tekið er tillit til lækkunar áfengisgjalds 1. mars.