

## Frumvarp til laga

### um breytingu á áfengislögum, nr. 75/1998 (heimabruggun).

Flm.: Helgi Hrafn Gunnarsson, Björn Leví Gunnarsson, Jón Þór Ólafsson,  
Sara Elísa Þórðardóttir, Smári McCarthy, Þórhildur Sunna Ævarsdóttir,  
Hanna Katrín Friðriksson, Kolbeinn Óttarsson Proppé,  
Logi Einarsson, Þorgerður K. Gunnarsdóttir.

#### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. mgr. 4. gr. laganna:

- a. Orðin „einkaneyslu eða“ í a-lið falla brott.
- b. Á eftir a-lið kemur nýr stafliður, svohljóðandi: að framleiða áfengi til einkaneyslu með eimingu.

#### 2. gr.

Á eftir orðunum „leyfi til framleiðslu áfengis“ í 1. mgr. 6. gr. laganna kemur: í atvinnuskyni.

#### 3. gr.

Við 18. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:  
Einstaklingum yngri en 20 ára er óheimilt að framleiða áfengi til einkanota.

#### 4. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### Greinargerð.

Frumvarp þetta var síðast lagt fram á 150. löggjafarþingi (48. mál) en hlaut ekki afgreiðslu.

Með frumvarpi þessu er lagt til að bann við framleiðslu áfengis til einkaneyslu með gerjun verði afnumið.

Áfengisneysla er rótgróinn hluti af íslenskri menningu. Framleiðsla þess, sala og neysla hefur lengi verið háð miklum takmörkunum vegna þeirra skaðlegu áhrifa sem áfengisneysla veldur bæði þeim sem þess neyta og samfélaginu í heild.

Helstu ágreiningsefni síðustu ára hafa snúið að sölufyrirkomulagi, þ.e. hvort áfengi skuli einungis selt í þar til gerðum, ríkisreklamum verslunum, einungis í einkareklamum verslunum eða hvoru tveggja. Með frumvarpi þessu er hvorki lögð til rýmkun á heimildum til dreifingar né breyting á sölufyrirkomulagi.

#### Gildandi réttur.

Framleiðsla áfengis er samkvæmt gildandi lögum heimil í atvinnuskyni með leyfi sem útgefið er af lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu samkvæmt reglugerð nr. 828/2005,

með síðari breytingum. Hins vegar er framleiðsla áfengis til einkaneyslu með öllu óheimil án tillits til eðlis framleiðslunnar eða leyfa.

Þrátt fyrir þetta hefur framleiðsla áfengis til einkaneyslu tíðkast mjög víða og mjög lengi í samfélaginu, þótt ekki hafi verið áberandi áhugi meðal almennings á því að tekið yrði á brotum. Þvert á móti hefur á undanförunum árum orðið til rík menning heimabruuggunar, en athygli vekur að fólk sem stundar heimabruuggun gerir jafnan enga tilraun til að fela hana. Fágun, félag áhugasólks um gerjun, starfar fyrir opnum tjöldum, hefur haldið auglýsta viðburði sem fengið hafa fréttaumfjöllun, sent umsögn til Alþingis um frumvarp um breytingu á sölufyrirkomulagi áfengis og sömuleiðis komið á fund allsherjar- og menntamálanefndar til þess að ræða þá umsögn. Það er því óhætt að fullyrða að allnokkur hópur fólks stundi framleiðslu áfengis til einkaneyslu án þess að hafa áhyggjur af framfylgd laganna þegar um einkaneyslu er að ræða. Með hliðsjón af háum refsiramma virðist reyndar vera lítil meðvitund um að athæfið sé yfirleitt bannað.

Þætti verknaðurinn hneykslanlegur eða brjóta í bága við almannahagsmuni mætti ætla að slík viðhorf kæmu fram í almennri umræðu um áfengismál, en svo er ekki. Áfengismál eru réttilega mjög umdeild og því verður að taka þá staðreynd að hvorki virðist áhugi meðal yfirvalda né almennings á því að framfylgja banninu sem vísbendingu um að hið fortakslausu bann við framleiðslu áfengis til einkaneyslu eigi ekki lengur erindi í íslensku samfélagi.

### **Löggjöf á Norðurlöndum.**

Í Finnlandi er meginreglan sú að framleiðsla áfengis er leyfisskyld. Þó er framleiðsla heimil til einkaneyslu á svokölluðum veikum áfengisdrykkjum. Veikir áfengisdrykkir eru skilgreindir þannig að hreinn vínandi fari ekki yfir 22% miðað við rúmmál.

Í Svíþjóð er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu með gerjun, svo lengi sem hreinn vínandi fari ekki yfir 22% miðað við rúmmál. Þó er fortakslaust bann við framleiðslu sterkari áfengisdrykkja til einkaneyslu.

Í Noregi er heimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu sem „ekki er brennivín“ (n. ikke er brennevin). Brennivín er þar skilgreint sem drykkur sem er 22% hreinn vínandi miðað við rúmmál eða meira. Framleiðsla slíkra drykkja er ávallt leyfisskyld, óháð því hvort þeir eru til sölu eða einkaneyslu.

Í Danmörku er framleiðsla sterkra áfengisdrykkja til einkaneyslu háð áfengisgjaldi, en engar skorður eru settar við bruggun bjórs og léttvíns.

### **Íslensk bjórmenning.**

Síðustu ár hafa rutt sér til rúms fjölmargar nýjar tegundir af íslenskum bjór. Forvitni ferðamanna og áhugi þeirra á íslenskum bjór hefur aukist samhliða þeirri þróun.

Óumdeilt þykir meðal þeirra sem til þekkja að heimabruuggun eigi ríkan þátt í því að svo margar nýjar gerðir bjórs hafi komið fram á undanförunum árum og öðlast vinsældir. Það skýtur skökku við að vaxtarbroddur íslenskrar bjórmenningar og sú jákvæða ímynd sem tekist hefur að afla íslenskum bjór hvað varðar gæði grundvallist í reynd á afbroti sem þung refsing liggur við.

### **Réttindi borgaranna.**

Fólk hefur óskoraðan rétt til þess að geta kynnt sér þau lög sem ætlast er til að það fari eftir, sbr. 27. gr. stjórnskrárinnar sem kveður á um að birta skuli lög. Markmið þeirrar greinar er að einstaklingar hafi raunhæft tækifæri til þess að haga sér í samræmi við væntingar samfélagsins og í samræmi við lög. Þau lög sem hér um ræðir eru mjög skýr en hins

vegar eru væntingar löggjafans og samfélagsins í miklu ósamræmi við lagabókstafinn eða í það minnsta óskýrar. Þótt ákvæðið stangist ekki beinlínis á við 27. gr. stjórnarskrárinnar stangast það hins vegar óneitanlega á við það markmið sem greininni er ætlað að ná, nefnilega að borgarinn sé meðvitaður um hvaða hegðun teljist ásættanleg að mati löggjafa og samfélags.

Þótt færa mætti rök fyrir því að sá hluti ákvæðisins sem bannar framleiðslu áfengis til einkaneyslu sé í reynd dauður bókstafur stendur eftir að ákvæðið er enn þá í lögum og í þokkabót mjög skýrt. Lítil almenn meðvitund um bannið, ásamt þeirri staðreynd að athæfið er hvort tveggja samfélagslega viðurkennt og viðgengst óáreitt, veikir hins vegar stöðu borgarans gagnvart geðþóttaákvörðunum yfirvalda. Það væri afar óæskilegt ef yfirvöld tækju skyndilega upp á því að framfylgja banninu enda væri það ósanngjarnt gagnvart þeim einstaklingum sem hefðu haft með höndum framleiðslu áfengis til einkaneyslu, og hefðu fram að því starfað í góðri trú um að hegðan þeirra væri ekki bönnuð að lögum.

### Umsagnir frá fyrri þingum.

Frumvarp þetta var áður lagt fram á 145., 148., 149. og 150. löggjafarþingi. Á 148. löggjafarþingi gekk málið til allsherjar- og menntamálanefndar. Á fyrri þingum hafa borist umsagnir frá 19 aðilum um málið. Hér verður stuttlega brugðist við ýmsum álitafnum úr þeim.

Bindindissamtökin IOGT, Fræðsla og forvarnir, landlæknisembættið, samráðshópur um forvarnir hjá Reykjavíkurborg og verkefnastjórar hjá Reykjavíkurborg sem sinna forvörnum lögðust gegn frumvarpinu. Meðal forsendna sem nefna má er ótti við að lögfesting ákvæða þess myndi draga úr því viðhorfi að áfengi væri ekki venjuleg neysluvara og að lögsetning þess myndi auka aðgengi og þar af leiðandi neyslu áfengis, með tilheyrandi skaðsemi fyrir neytendur og samfélagið allt. Þá töldu ýmsir frumvarpið einnig brjóta í bága við stefnu ýmissa stofnana, þar á meðal samþykktum Alþingis í málefnum barna, kvenna og jafnréttis og barnasáttmála Sameinuðu þjóðanna.

Í ljósi þessara áhyggja árétta flutningsmenn það að enginn sýnilegur metnaður er fyrir því að framfylgja banni við heimabruggun, hvorki hjá löggjafanum né framkvæmdarvaldinu. Einnig benda flutningsmenn á að einstaklingar sem jafnvel keppa í heimabruggun hiki ekki við að koma fram í fjölmiðlum undir nafni, skrifa opinberlega um heimabruggun og skrá heimabruggun sem áhugamál, án nokkurs ótta við afleiðingar. Það er því ekki að sjá að áhrif löggjafarinnar séu þau að draga úr athæfinu sjálfu. Flutningsmenn mótmæla því ekki að aukið aðgengi leiði af sér aukna neyslu, en telja að lögfesting frumvarpsins leiði hins vegar ekki af sér aukið aðgengi miðað við það sem nú þegar er.

Einnig voru látnar í ljós áhyggjur af því hvernig eftirliti með heimabruggun yrði hagað. Því til svara árétta flutningsmenn að eftirlit með framfylgd laganna breytist ekki þótt eitt af því sem er refsivert samkvæmt þeim verði það ekki lengur. Lögregla, tollgæsla og skatt-yfirvöld bera ábyrgð á eftirliti og framfylgd gildandi laga og frumvarpið felur ekki í sér neina breytingu á því fyrirkomulagi. Þvert á móti má ætla að með því að fjarlægja þau ákvæði laganna sem yfirvöld hyggjast greinilega ekki framfylgja skerpist munurinn á því sem er heimilt í reynd og því sem er óheimilt, sem ætti að auðvelda eftirlit og framfylgni þeirra takmarkana sem löggin kveða áfram um.

Fágun, félag áhugafólks um gerjun, lýsti yfir áhyggjum sínum af því að jafnvel með lögfestingu ákvæða frumvarpsins væri hætta á því að heimabruggun yrði samt sem áður leyfis-skyld, samkvæmt orðanna hljóðan.

Flutningsmenn telja framleiðslu áfengis með gerjun til einkaneyslu ekki verða leyfis-skylda við lögfestingu ákvæða frumvarpsins. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna kveða einungis

á um leyfisskyldu fyrir innflutningi, heilidsölu, smásölu og framleiðslu í atvinnuskyni. Aftur á móti segir í 1. mgr. 6. gr. laganna: „Sækja skal um leyfi til framleiðslu áfengis til sýslumanns“. Flutningsmenn telja orðalagið óskýrt og leggja því til að 1. mgr. 6. gr. laganna verði breytt til samræmis við 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr., þannig að sérstaklega verði tilgreint að um sé að ræða leyfi til framleiðslu áfengis í atvinnuskyni.

Í nokkrum umsögnum, bæði frá þeim sem studdu frumvarpið og þeim sem mæltu gegn framgangi þess, var nefnt að enginn greinarmunur væri gerður á sterku og veiku áfengi í frumvarpinu. Má þar sérstaklega nefna umsögn Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, en í henni var gerð grein fyrir stöðunni annars staðar á Norðurlöndunum. Í umsögnum Hrafnkels Orra Egilssonar og S.B. Brugghúss ehf. er sérstaklega fjallað um greinarmuninn á gerjun annars vegar og eimingu hins vegar. Einnig var bent á að bruggun með eimingu gæti valdið stórkostlegu heilsutjóni væri hún ekki framkvæmd af aðila sem hefði fullkomna kunnáttu á ferlinu. Í umsögn S.B. Brugghúss ehf. kemur enn fremur fram að í raun sé einungis hægt að framleiða áfengi upp að u.þ.b. 15% af hreinum vínanda með gerjun einni saman.

Markmið frumvarpsins er fyrst og fremst að lagfæra þá ómögulegu stöðu að þung refsing liggji við almennt viðurkenndu athæfi, en það ástand býr til ófyrirsjáanlegt geðþóttavald sem flutningsmenn telja draga úr rétti borgaranna til að þekkja fyrir fram afleiðingar gjörða sinna. Það viðurkennda athæfi virðist þó almennt afmarkast við framleiðslu með gerjun, þ.e. til bruggunar bjórs og léttvíns, en ekki framleiðslu áfengis með eimingu. Með hliðsjón af þessu leggja flutningsmenn til að framleiðsla áfengis með eimingu til einkaneyslu verði áfram ólögleg, en framleiðsla áfengis til einkaneyslu með gerjun hinsvegar lögleg. Með því er einnig að einhverju leyti komið til móts við áhyggjur þeirra umsagnaraðila sem lögðust gegn samþykkt frumvarpsins, en sumir þeirra höfðu einnig orð á þessu atriði.

Í umsögn lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu var m.a. bent á það að óbreytt kynni frumvarpið að leiða til þess að sala og afhending áfengis til aðila undir 20 ára verði óheimil og refsiverð en á sama tíma verði einstaklingum undir 20 ára ekki óheimilt að framleiða áfengi til einkaneyslu.

Í frumvarpinu er því lagt til að einstaklingum sem ekki hafa náð 20 ára aldri verði óheimilt að framleiða áfengi til einkanota. Lagt er til í a-lið 1. gr. frumvarpsins að orðin „einkaneyslu eða“ falli brott úr a-lið 2. mgr. 4. gr. áfengislaga, en hann er svohljóðandi: „að framleiða áfengi til einkaneyslu eða sölu“. Með þeirri breytingu verður áfram refsivert að framleiða áfengi til sölu án leyfis. Hins vegar verður ekki refsivert að framleiða áfengi til einkaneyslu svo fremi að það sé ekki gert með eimingu, sbr. b-lið 1. gr. frumvarpsins.

Í b-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að nýr staflíður bætist við 2. mgr. 4. gr. laganna um að framleiðsla áfengis með eimingu til einkaneyslu sé refsiverð. Slík framleiðsla er nú þegar ólögleg samkvæmt a-lið sömu málsgreinar, en þar sem henni er breytt með frumvarpinu er lagt til að settur sé inn sérstakur staflíður sem tekur á þessari tilteknu tegund framleiðslu.

Áfengislög heimila framleiðslu áfengis í atvinnuskyni samkvæmt leyfi sem er gefið út af sýslumanni. Lögnum er á engan hátt ætlað að gera kröfu um leyfi sýslumanns til framleiðslu til einkaneyslu, sbr. 1. mgr. 3. gr. og 1. mgr. 4. gr. laganna, en þar kemur skýrt fram að leyfi er nauðsynlegt þegar um er að ræða framleiðslu í atvinnuskyni. Með þeim breytingum sem frumvarpið kveður á um telja flutningsmenn þó að 1. mgr. 6. gr. laganna geti orkað tvímælis hvað þetta varðar og leggja því til orðalagsbreytingu til þess að taka af allan vafa um að framleiðsla til einkaneyslu, í þeim tilvikum sem hún er yfir höfuð heimil, sé ekki leyfisskyld.