

Heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar

Skýrsla starfshóps á vegum fjármálaráðherra



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Fjármálaráðuneytið
Janúar 2010

Heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar

Skýrsla starfshóps á vegum fjármálaráðherra

Heildarendurskoðun áfengislöggjafarinnar: Skýrsla starfshóps á vegum fjármálaráðherra, 2010
20. janúar 2010 Fjármálaráðuneytið
Umbrot: Fjármálaráðuneytið

Nánari upplýsingar um útgáfu fjármálaráðuneytisins er að finna
á vefsíðunni www.fjarmalaraduneyti.is

Efnisyfirlit

Ágrip	5
Skortur á heildstæðri áfengisstefnu	5
Auglýsingar áfengis.....	5
Áfengiskaupaaldur.....	6
Umbúðir og áletranir áfengis.....	6
Varúðarmerkingar á umbúðum áfengis	7
Leyfisveitingar.....	7
Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	7
Eftirlit með framleiðslu áfengis.....	8
Skattlagning	8
Inngangur	9
Sjónarmið hagsmunaaðila	9
1 Þróun áfengislöggjafarinnar	11
2 Markmiðssetning stjórnvalda	12
2.1 Áfengisstefna Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar	12
2.2 Áfengisstefna Evrópusambandsins.....	12
2.3 Svíþjóð.....	13
2.4 Noregur.....	14
3 Heilbrigðissjónarmið	15
3.1 Markmið ríkisstjórnarinnar.....	15
3.2 Áhrif áfengis á heilbrigði.....	15
3.3 Neysla áfengis.....	16
4 Skattar og álögur á áfengi.....	19
4.1 Áfengisgjald.....	19
4.2 Undanþágur frá gjöldum.....	21
4.3 Álagning Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins	23
4.4 Aðrir skattar og opinber gjöld á áfengi.....	23
4.4.1 Skilagjald.....	23
4.4.2 Úrvinnslugjald	24
4.4.3 Virðisaukaskattur.....	24
4.5 Samráð	24
5 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins	25
5.1 Ágrip af sögu	25
5.2 Lagaumhverfi stofnunarinnar	25
5.2.1 Lög nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak.....	25
5.2.2 Reglugerð um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, nr. 883/2005	26
5.3 Vöruvalsreglur	26
5.4 Útsölastaðir.....	27
5.4.1 100 tegunda vínbúðir.....	27
5.4.2 200 tegunda vínbúðir.....	28
5.4.3 500 tegunda vínbúðir.....	28
5.4.4 1000 tegunda vínbúðir.....	28
5.4.5 2000 tegunda vínbúðir.....	29
5.5 Hagnaður og sölutölur	29
5.6 Fyrirkomulag áfengissölu í nágrannalöndunum	29
5.6.1 Noregur.....	29

5.6.2	Danmörk.....	29
5.6.3	Svíþjóð.....	29
5.6.4	Finnland.....	30
5.7	Áfengi í verslanir.....	30
5.7.1	Helstu sjónarmið.....	30
5.8	Samráð.....	32
6	Merkingar á umbúðum áfengis.....	33
6.1	Almennt.....	33
6.2	Eftirlit.....	34
6.3	Samráð.....	34
7	Leyfisveitingar.....	35
7.1	Leyfi til framleiðslu, innflutnings og heildsölu áfengis.....	35
7.1.1	Skilyrði.....	35
7.1.2	Sala áfengis.....	35
7.1.3	Leyfi til sölu áfengis til iðnaðar.....	36
7.1.4	Fjöldi leyfa í gildi 31. maí 2009.....	36
7.2	Rekstrarleyfi til veitingastaða.....	36
7.2.1	Flokkar veitingastaða:.....	36
7.2.2	Flokkar gististaða:.....	36
7.3	Tímabundin áfengisveitingaleyfi.....	37
7.4	Samráð.....	37
8	Eftirlit.....	38
8.1	Eftirlit lögreglu.....	38
8.2	Eftirlit ríkisskattstjóra.....	39
8.3	Eftirlit tollstjóra.....	39
9	Áfengisauglýsingar.....	41
9.1	Lagareglur.....	41
9.2	Áfengisauglýsingar í öðrum Evrópuríkjum.....	42
9.3	Tilgangur áfengisauglýsinga.....	42
9.4	Áfengisauglýsingar á Íslandi.....	43
9.5	Áhrif auglýsinga.....	44
9.6	Tengsl auglýsinga við neyslu.....	44
9.7	Samráð.....	45
10	Áfengiskaupaaldur.....	46
10.1	Almennt.....	46
10.2	Helstu rök með lækkun áfengiskaupaaldurs.....	46
10.3	Rök á móti lækkun áfengiskaupaaldurs.....	47
10.4	Samráð.....	48
	Samantekt.....	49

Ágrip

Í skipunarbréfi starfshópsins kemur fram að hlutverk hans væri að gera heildstæða úttekt á áfengislöggjöfinni. Sérstaklega var tekið fram að starfshópnum væri ætlað að leggja mat á lagaumhverfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins, skattlagningu á áfengi, áfengisauglýsingar og markaðssetningu áfengis. Með slíkri úttekt gæfist tækifæri til að móta stefnu til frambúðar í málaflokki áfengismála. Hér á eftir fara helstu niðurstöður starfshópsins.

Skortur á heildstæðri áfengisstefnu

Ljóst er að umhverfi og viðhorf til áfengismála hafa breyst mikið frá því að núverandi löggjöf var mótuð. Færa má rök fyrir því að stefna yfirvalda í áfengismálum hafi breyst töluvert undanfarna áratugi en á sama tíma hefur löggjöfin ekki tekið miklum breytingum. Það er álit starfshópsins að núgildandi löggjöf og markmið hennar endurspegli ekki núverandi framkvæmd og viðhorf til þessa málaflokks.

Að mati starfshópsins er stefna stjórnvalda í áfengismálum ekki nægjanlega ljós og í núgildandi löggjöf er ekki tekið fram með beinum hætti hvernig á að ná markmiðum áfengisstefnunnar. Þannig er ekki skilgreint nægjanlega hvert sé hlutverk þeirra opinberu aðila sem hafa snertifleti við áfengislöggjöfina.

Starfshópurinn bendir á að í áfengisstefnu stjórnvalda hefur almennt verið miðað við að draga eigi úr neyslu áfengis. Starfshópurinn telur að svo víðtækt markmið sé ekki heppilegt og ef til vill ekki í samræmi við framkvæmd áfengismála. Á Norðurlöndunum er stefna stjórnvalda fyrst og fremst að draga úr skaðlegri neyslu áfengis.

Starfshópurinn telur að brýnasta verkefni stjórnvalda í áfengismálum sé að móta heildstæða stefnu í áfengismálum með skýrum og raunhæfum markmiðum sem miða að því að draga úr skaðlegri neyslu áfengis. Samhliða slíkri stefnu þarf að setja fram vel skilgreinda aðgerðaráætlun þar sem hlutverk allra þeirra opinberu aðila sem koma að áfengislöggjöfinni eru tilgreind og tekið fram til hvaða úrræða viðkomandi aðili getur gripið til við að ná fram þessum markmiðum.

Auglýsingar áfengis

Lagaákvæði um auglýsingar kveða á um bann við auglýsingum á áfengi með nokkrum undantekningum. Lagaákvæðið er nokkuð skýrt en vegna undanþáguákvæða er hægt að sniðganga bannið með auðveldum hætti s.s. með auglýsingu firmamerkis. Starfshópurinn hefur skoðað ítarlega ýmis atriði sem snúa að auglýsingum áfengis og að hans mati er óraunhæft að ætla að hægt sé að koma algjörlega í veg fyrir auglýsingar áfengis.

Eins og fram kemur í tíunda kafla eru framleiðendur og heildsalar áfengis að auglýsa áfengi undir þeim formerkjum að um léttöl sé að ræða. Oftar en ekki eru þær tegundir áfengis ekki fánlegar fyrir neytendur og því um augljósa blekkingu að ræða í skjóli undanþáguákvæðis áfengislaganna. Þá bendir starfshópurinn á að heimilt er að auglýsa áfengi í erlendum tímaritum og í útsendingum frá erlendum sjónvarpsstöðvum sem skapar ákveðið misrétti milli innlendra áfengisframleiðenda og erlendra. Innlendir aðilar hafa því ekki sömu tækifæri til markaðssetningar og þeir erlendu. Starfshópurinn telur að þetta séu m.a. rök fyrir því að endurskoða þurfi reglur um auglýsingar áfengis.

Starfshópurinn leggur til að heimila skuli auglýsingar áfengi með miklum takmörkunum þó. Slíkt er í samræmi við reglur flestra Norðurlandþjóðanna og gerir að mati starfshópsins eftirlit

skilvirkara og eyðir réttaróvissu sem nú ríkir. Framleiðendur og heildsalar bentu á að ein leið væri að þeir settu sér siðareglur um framsetningu áfengisauðglýsinga og löggjafinn heimili áfengisauðglýsingar. Starfshópurinn dregur í efa að slík leið dugi ein og sér. Bendir hópurinn á að löggjöf Frakklands geti verið ákjósanleg þar sem hún hefur reynst vel og náð fram þeim markmiðum sem að var stefnt. Einnig væri hægt að hafa hliðsjón af reglum þeirra Norðurlandabjóða sem heimila auðglýsingar áfengis. Starfshópurinn telur að ef auðglýsingar áfengis verði heimilaðar sé brýnt að fylgjast samhliða með breytingum á neyslumynstri þjóðarinnar.

Áfengiskaupaaldur

Að mati hópsins er þörf á endurskoðun áfengiskaupaaldurs í samræmi við önnur réttindi. Sú staðreynd að 18 ára einstaklingar geti sótt vínveitingastaði gerir eftirlit erfitt. Af þeim rannsóknum sem gerðar hafa verið er sýnt fram á að rúmlega 80% ungmenna á aldrinum 18 – 19 ára hafa neytt áfengis og rúmlega 60% þeirrar drykkju fer fram á skemmtistöðum eða vínveitingahúsum. Slíkar niðurstöður bera greinilega með sér að takmörkin eru ekki virt. Ástæða þess er að mati hópsins sú að við 18 ára aldur öðlast einstaklingar flest persónuréttindi og eru lögum samkvæmt orðnir fullorðnir lögráða einstaklingar. Margir þættir spila þar inn í m.a virðast foreldrar veigra sér við að banna áfengisneyslu eftir 18 ára aldur. Samfélagið virðist hafa samþykkt að það sé í lagi að neyta áfengis við þau aldursmörk þó lögin kveði á um annað.

Ekki er ágreiningur um að aldurstakmörk þurfi að vera til staðar en leiðrétta þarf kerfið til þess að lögunum sé framfylgt og þau séu í samræmi við setta stefnu stjórnvalda í áfengismálum. Mörg rök hníga að bæði lækun áfengiskaupaaldursins í 18 ár og eins að halda í núverandi fyrirkomulag. Hins vegar er ljóst að ef halda á í núverandi aldur þarf að samræma lögræðisaldur og leyfilegan aldur inn á vínveitingaog skemmtistaði við áfengiskaupaaldur.

Starfshópurinn bendir á að öll Norðurlöndin, að undanskildum Færeyjum, hafa tvöfalt kerfi þ.e. að áfengiskaupaaldurinn er annar á vínveitingastöðum en í verslunum.

Umbúðir og áletranir áfengis

Í lögum um matvæli er gert að skyldu að merkja matvæli á þann hátt að neytandanum sé fyllilega ljóst hvert sé innihald vörunnar. Í tilviki áfengra drykkja er því nauðsynlegt að setja merkingar um styrkleika áfengis í drykknum. Ekki er þó ljóst skv. ákvæðum laganna að slík skylda sé á framleiðendum áfengis. Eftirlitsaðilar hafa túlkað ákvæðið á þann veg að nægilegt sé að prósentuhlutfall sé merkt án þess að vísað sé til alkahóls. Starfshópurinn telur að setja verði skýrari reglur um merkingar á áfengi svo neytendum sé alveg ljóst að um áfengan drykk sé að ræða.

Færst hefur í vöxt að framleiðendur hefðbundinna drykkjarvara framleiði áfengar útgáfur af drykkjunum og eru umbúðir oftast en ekki nánast eins. Eins hefur borið meira á því að flutt er inn áfengi í öðru formi s.s. sælgæti, ís eða aðrar vörur sem beinast helst að börnum sem hefðbundin neysluvara. Ekki eru til skýrar reglur um hvernig fara skuli með slíkar vörur sem telja mætti óæskilegar. ÁTVR hefur í einhverjum tilvikum hafnað að taka þessar vörur til sölu án þess að þeim beri bein skylda til slíks. Starfshópurinn telur að setja þurfi skýrar reglur um innflutning, framleiðslu og sölu á vörum af þessu tagi. Þrátt fyrir að ÁTVR hafni vörum er þó heimilt að selja þessar vörur á veitingahúsum og þeim stöðum sem hafa áfengisveitingaleyfi. Slíkt ósamræmi grefur undan viðleitni ÁTVR til að sinna samfélagslegri ábyrgð sem stofnunin telur sig hafa samkvæmt 1. gr. áfengislaga.

Varúðarmerkingar á umbúðum áfengis

Starfshópurinn skoðaði hvort æskilegt sé að gera kröfur um að á umbúðir áfengis sem selt er á Íslandi séu settar varúðarmerkingar um áhrif áfengisneyslu. Sérstaklega var skoðað hvort gera ætti kröfu um að á umbúðunum kæmir fram að neysla áfengis á meðgöngu væri skaðleg og að akstur ökutækja og neysla áfengis ættu ekki samleið. Ekki eru gerðar slíkar kröfur í núgildandi rétti en sumir framleiðendur sem selja vöru sína í vínubúðum ÁTVR hafa að eigin frumkvæði tekið upp slíkar áletranir. Á undanförunum árum hafa nokkur ríki Evrópu og Ameríku tekið upp slíkar reglur en ekki liggja fyrir upplýsingar um ætluð áhrif slíkra merkinga. Þar sem Ísland er tiltölulega lítill markaður miðað við önnur ríki Evrópu má ætla að sérstakar kröfur um merkingar á íslensku geti verið innflytjendum áfengis kostnaðarsamar. Að sama skapi má þó benda á að sérstakar reglur um varúðarmerkingar á tóbaki hafa verið teknar upp hér á landi. Í ljósi þess hve óvíst er um áhrif slíkra merkinga er það mat hópsins að leggja skuli áherslu á aðrar leiðir til forvarna.

Leyfisveitingar

Sú skylda er lögð á handhafa leyfa til innflutnings, heilidsölu og framleiðslu áfengis að selja og afhenda aðeins áfengi til veitingastaða sem hafa almennt leyfi til áfengisveitinga. Leyfisveitandi skal skrá útgefin rekstrarleyfi í miðlægt leyfakerfi og birta rekstrarleyfi í gildi með aðgengilegum hætti, svo sem á vefsetri sínu. Skráin skal innihalda upplýsingar um nafn leyfishafa, nafn staðar, kennitölu, hvar starfsemin er rekin, gildistíma og til hvaða flokks hún telst. Leyfisveitendur, hver í sínu umdæmi, bera ábyrgð á að skrá upplýsingar í þessa skrá.

Bent hefur verið á að skrá þessi sem birt er á vefsetri ríkislögreglustjóra sé ófullkomin og að handhafar heilidsöluleyfa geti ekki byggt á henni við afgreiðslu á áfengi til veitinga- og gististaða. Starfshópurinn telur mikilvægt að bæta það kerfi sem nú er til staðar til þess að auðvelda aðilum að uppfylla þær skyldur sem þeim ber samkvæmt lögum.

Leyfi til kaupa á iðnaðarspíra eru almennt gefin út án tímamarka en í þeim kemur fram það magn sem leyfishafi má kaupa á ársgrundvelli. Ekkert gjald er tekið fyrir þessi leyfi. Þeirri spurningu hefur verið varpað fram hvort rétt sé að halda í það fyrirkomulag að kaup og not á spíra séu leyfisskyld. Fyrst og fremst virðist um það að ræða að verið sé að setja skorður við því að drykkjarhæft áfengi sé selt án áfengisgjalds fremur en að heilbrigðis- eða önnur sjónarmið komi þar til skoðunar. Því hefur verið sett fram sú spurning hvort ekki væri rétt að breyta reglum á þann veg að þeir sem þurfi á hreinum spíra að halda geti keypt hann í ÁTVR (sem hefur einkaleyfi fyrir smásölu) og greiði af honum áfengisgjald eins og öðru áfengi. Í stórum hluta þeirra leyfa sem eru gefin út er tilgreind ársnotkun innan við 5 lítrar. Þeir sem þurfa að nota mikið af hreinum spíra til iðnaðarþarfa, t.d. meira en 10 lítra á ári, gætu þá flutt hann inn sjálfir eða keypt af heilidsala og hefðu þá möguleika á að sækja um niðurfellingu áfengisgjaldsins.

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins

Lög um ÁTVR eru frá árinu 1969 og hafa síðan tekið litlum breytingum. Eins og áður hefur komið fram er umhverfi, meðferð og framkvæmd áfengismála með allt öðrum hætti í dag en áður tíðkaðist. Í ljósi þess að um 30 ára gömul lög er að ræða telur starfshópurinn ákaflega mikilvægt að lög um ÁTVR séu endurskoðuð í heild. Sú umgjörð sem nú er utan um ÁTVR er takmörkuð og gerir stofnuninni erfitt fyrir að starfa með eðlilegum hætti í samræmi við afleidd lög um áfengi og tóbak. Meðal annars er það mat hópsins að skýra þurfi hvert hlutverk ÁTVR er í áfengisstefnu stjórnvalda og hvaða úrræði ÁTVR getur gripið til við að sinna því hlutverki. Starfshópurinn telur að samfélagslegt hlutverk ÁTVR sé mikilvægt og það starf sem ÁTVR sinnir í dag í þeim málum sé gott og þarft.

Ekki er að mati hópsins æskilegt að afnema einkasölu ríkisins á smásölu áfengis heldur þvert á móti að styrkja stöðu ÁTVR.

Eftirlit með framleiðslu áfengis

Þær reglur sem gilda um framleiðslu áfengis og eftirlit voru settar þegar framleiðendur voru fáir en með stórar verksmiðjur og eru þær sniðnar að því umhverfi. Árið 2007 voru framleiðendur áfengis fimm en nú eru þeir mun fleiri og flestir með litlar verksmiðjur. Það er æskilegt að skoðað verði hvort ekki sé rétt að gera nauðsynlegar breytingar á reglunum til þess að koma til móts við þann mikla vöxt sem er í greininni, t.d. með sérstökum bráðabirgðaleyfum fyrir þá sem eru að hefja framleiðslu. Þar að auki hefur ríkisskattstjóri ekki næg úrræði til þess að fylgja þessu eftir í framkvæmd þar sem viðurlögum er áfátt þegar ekki er farið eftir settum reglum við framleiðslu líkt og við t.a.m. talningar, innsigli o.þ.h. Þá hefur ríkisskattstjóri ekki heimild til þess að taka aðila af skránni yfir gjaldskylda aðila. Verður ekki annað séð en að þetta hafi heftandi áhrif á möguleika ríkisskattstjóra til þess að hafa eftirlit með framleiðendum áfengis.

Skattlagning

Ríkisskattstjóri hefur einnig lagt til að við álagningu áfengisgjalds verði miðað við þann tímapunkt þegar áfengið yfirgefur verksmiðju framleiðanda óháð sölu eða afhendingu. Nokkuð er um að framleiðsla (eða hluti hennar) sé flutt í svokölluð vöruhótel, og þaðan afgreitt til endanlegs kaupanda. Þegar þannig háttar verða vörutalningar ónákvæmar þar sem bera þarf saman upplýsingar úr bókhaldi framleiðanda við bókhald vöruhótel til að sjá lagerstöðuna. Í millitíðinni gæti hafa átt sér stað sala þannig að ef lagerstaða stemmir ekki þarf að skoða sölureikninga. Myndi ofangreind breyting draga úr því vandamáli.

Við skoðun nefndarinnar hafa komið upp nokkur atriði er varða álagningu áfengisgjalds sem færa mætti til samræmis við önnur skattalög. Í fyrsta lagi er greiðslufrestur á áfengisgjaldi styttri en gengur og gerist. Það væri eðlilegra að greiðslufresturinn, sem nú er hálfur mánuður, væri færður til samræmis við greiðslufrest annarra gjalda, s.s. virðisaukaskatts. Þá gæti verið æskilegt að áfengisgjald væri greitt fyrirfram ef magn framleiðslu er undir ákveðnum mörkum, t.d. 5.000 lítrum pr. tímabil. Í öðru lagi þá er í áfengisgjaldslögunum gerð krafa um að vanskil séu stórfelld og ítrekuð til þess að tollstjóri geti gripið til lokunar á tollafgreiðslu eða látið lögreglu stöðva atvinnurekstur skuldarans. Æskilegt væri að þessi ákvæði væru færð til samræmis við ákvæði annarra laga þannig að tollstjóri gæti gripið til ofangreindra úrræða án þess að vanskil væru stórfelld eða ítrekuð. Hvað varðar almenna skattlagningu á áfengi er það mat hópsins að þó nokkuð svigrúm sé til hækkunar sé miðað við vísitölu neysluverðs. Athuga verður þó að skattlagning er sterkasti þátturinn í stjórnun á neyslu vörunnar og ætti því ekki einungis að miða skattlagningu áfengis við tekjuöflun heldur einnig sem tæki til að stýra neyslu, í samræmi við áfengisstefnu stjórnvalda. Beina ætti því skattlagningu frekar að þeim drykkjum sem telja má auka á skaðlega neyslu s.s. sykur- og orkublandaðir drykkir.

Inngangur

Víða í lögum og reglugerðum eru ákvæði er varða áfengismál en áfengislöggjöfin er að mestu leyti á forræði fjármálaráðherra, dómsmálaráðherra og heilbrigðisráðherra. Á undanförunum árum hafa komið upp álitamál sem kalla á endurskoðun og samræmingu á regluverki og framkvæmd þessara mála.

Vinnsla hópsins er unnin út frá stöðum áfengislaganna nr. 75/1998. Í þeim er kveðið á um framleiðslu áfengis, innflutning, sölu, meðferð og neyslu þess. Í skýrslunni er tekið á öllum þessum þáttum sem ýmist eru í áfengislögum eða tengdum sérlögum s.s. lögum um gjald á áfengi og tóbak. Sérstaklega skoðaði hópurinn framkvæmd þessara laga meðal annars með fundum með hagsmunaaðilum og þeim aðilum sem framkvæma ákvæði áfengisлага og sérlaga.

Ísland er með stranga áfengislöggjöf í samanburði við önnur Evrópuríki. Sé einungis miðað við Norðurlöndin er staða Íslands svipuð, en ásamt Noregi er áfengislöggjöfin hvað ströngust hér á landi. Áfengislögin hér á landi eru frá 1998 og hefur lítið verið breytt frá setningu þeirra laga. Af þeim sökum eru ákvæði laganna í vissum skilningi úrelt og ekki í takt við raunverulega framkvæmd áfengismála hér á landi.

Skýrslan er þannig samsett að í hverjum kafla er skoðað út frá fræðilegum forsendum hvernig staða viðkomandi málaflokks er, hvernig framkvæmdinni er háttar og svo álit hagsmunaaðila á núverandi fyrirkomulagi.

Fyrir verkefninu fór starfshópur sem skipaður var eftirfarandi fulltrúum:

- Þórður Reynisson, lögfræðingur, fjármálaráðuneytinu, formaður starfshópsins,
- Guðmundur Jóhann Árnason, lögfræðingur, fjármálaráðuneytinu, (tók við formennsku í byrjun september)
- Anna Björg Aradóttir, yfirhjúkrunarfræðingur, Landlæknisembættinu, skipuð samkvæmt tilnefningu heilbrigðisráðuneytisins,
- Heiða Gestsdóttir, lögfræðingur, skipuð samkvæmt tilnefningu dómsmálaráðuneytisins,
- Helga Hauksdóttir, lögfræðingur, skipuð samkvæmt tilnefningu tollstjóra.

Starfshópurinn leggur hér fram skýrslu um heildarendurskoðun á áfengislöggjöfinni. Í henni er gerð grein fyrir þróun áfengislöggjafarinnar, skattlagningu áfengis og farið yfir hlutverk og lagaumhverfi Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins. Fjallað er um merkingar á umbúðum áfengis, leyfisveitingar og eftirlit með áfengi. Fyrirkomulagi áfengismála í nágrannalöndum okkar eru gerð skil og í kjölfarið fjallað um áfengisauglýsingar, áfengiskaupaaldur, heilbrigðissjónarmið, áfengisstefnur og markmiðssetningu stjórnvalda í þessum málum. Að lokum er velt upp valkostum og gerðar tillögur að aðgerðum stjórnvalda.

Sjónarmið hagsmunaaðila

Með hliðsjón af því hversu umfangsmikið verkefnið er sem starfshópnum var falið taldi hópurinn æskilegt að hafa samráð við ýmsa aðila sem hafa snertiflöt við málaflokkinn. Í júní 2009 átti starfshópurinn fundi með 15 hagsmunaaðilum með það að markmiði að ná fram ólíkum sjónarmiðum og álitaefnum sem tengjast vinnu starfshópsins. Til undirbúnings hvers fundar lagði starfshópurinn fram eftirfarandi umræðupunkta:

1. Hverjir eru helstu annmarkar á núverandi kerfi skattlagningar á áfengi?
2. Hverjir eru helstu annmarkar á núverandi framkvæmd um aðgengi fólks að áfengi?
3. Telur þú að herða þurfi reglur um eftirlit með sölu áfengis, innflutningi, veitingastöðum o.fl.?

4. Telur þú að breyta þurfi reglum um auglýsingar og markaðssetningu áfengis?
5. Telur þú að breyta þurfi reglum um umbúðir á áfengum drykkjum?
6. Hverjir eru helstu annmarkar á vöruvalsreglum ÁTVR?
7. Hvaða samræmd heildarstefna kæmi helst til greina í samsetningu ofangreindra þátta?
8. Hvaða annmarkar eða árekstrar, ef einhverjir, eru fyrirséðir við þá útfærslu sem vísað er til í spurningu sjö?

Eftirtaldir aðilar komu á fund starfshópsins:

- Samtök ferðaþjónustunnar
- MATVÍS
- Neytendasamtökin
- Umferðarstofa
- Samtök atvinnulífsins
- Matvælastofnun
- Félag íslenskra stórkaupmanna
- Umboðsmaður barna
- Lýðheilsustöð
- Talsmaður neytenda
- Ríkisskattstjóri
- SÁÁ
- Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins
- Samtök iðnaðarins
- Brugghús Reykjavíkur

1 Þróun áfengislöggjafarinnar

Um aldamótin 1900 varð mikil þjóðernisvakning á Íslandi og var það álit manna að áfengisneysla hér á landi væri svo úr hófi að hún hindraði framfaramál þjóðarinnar. Í kjölfarið var þjóðin leidd til atkvæðagreiðslu um hvort banna ætti framleiðslu, neyslu og innflutning áfengis. Bannið var samþykkt og kom til framkvæmda árið 1912. Að hluta til var banninu aflétt árið 1922 þegar Spánverjar þvinguðu Íslendinga til að kaupa vín frá Spáni í stað saltfisks. Var þá heimilaður innflutningur á áfengi undir 21% að styrkleika.

Fyrstu heildstæðu áfengislögin eru lög nr. 64/1928 en þau tóku við af bannlögunum svokölluðu sem tóku gildi 1. janúar 1912. Árið 1922 var Áfengisverslun ríkisins stofnuð með lögum nr. 62/1921. Samkvæmt lögum nr. 64/1928 hafði ríkisstjórnin einkarétt til innflutnings og sölu á áfengi. Áfengisauglýsingar voru bannaðar með lögunum og ekki mátti afhenda neinum áfengi undir 21 árs aldri. Rannsóknarráðgjafi vegna meintra brota á lögunum voru mjög víðtæk og refsiakvæði hert frá því sem verið hafði. Einnig voru sett lög um einkasölu áfengis nr. 69/1928.

Með áfengislögum nr. 33/1935 var bann við innflutningi og sölu áfengra drykkja afnumið en þjóðaratkvæðagreiðsla um bannlögin svokölluðu fór fram árið 1933 þar sem afnám bannsins var samþykkt með 57,7% atkvæða. Áfram var þó bannað að flytja inn áfengt öl sem innihéldi meira en 2.25% vínanda að rúmmáli. Fólki yngra en 21 árs var bannað að neyta áfengis samkvæmt lögunum.

Eftir endurskoðun á áfengislöggjöfinni voru sett ný heildarlög nr. 58/1954 sem höfðu það að meginmarkmiði að stuðla að hóflegri meðferð áfengis og vinna gegn misnotkun þess. Meðal breytinga sem þá voru gerðar var að dómsmálaráðherra var heimilað að veita fleiri veitingahúsum í Reykjavík vínveitingaleyfi en samkvæmt eldri lögum var Hótel Borg eina veitingahúsið í landinu sem hafði fast vínveitingaleyfi.

Aldurslágmarkið til neyslu áfengis var fært úr 21 ári niður í 20 ár til samræmis við breytingar á lögum um kosningarétt, kjörgengi, lögræðisaldur og hjúskaparaldur með lögum nr. 47/1969. Voru áfengislögin gefin út á ný með þessum breytingum sem lög nr. 82/1969. Sama ár voru enn fremur sett saman í einn lagabálg lög um einkasölu á áfengi, lög um einkasölu á tóbaki, lög um einkasölu á eldspýtum og vindlingapappír og lög um sameiningu rekstrar Áfengisverslunar ríkisins og Tóbakseinkasölu ríkisins með setningu laga nr. 63/1969 um verslun ríkisins með áfengi, tóbak og lyf.

Árið 1972 voru sektir vegna brota á áfengislögnum hækkðar og refsiramma breytt. Þær breytingar voru gerðar á fyrirkomulagi innflutnings áfengis, árið 1985, að sömu tollareglur skyldu gilda um áfengi og annan tollskyldan varning en áður giltu sérreglur um innflutning áfengis. Með lögum nr. 38/1988, sem tóku gildi 1. mars 1989, var fellt úr gildi bann við innflutningi áfengs öls. Með setningu nýrra laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, sem tóku gildi 1. júlí 2007, voru að lokum gerðar nokkrar breytingar á núgildandi áfengislögum til samræmis við breytta tilhögun á leyfisveitingum.

2 Markmiðssetning stjórnvalda

Nokkur af nágrennalöndum Íslands hafa sett sér vel skilgreinda og markaða stefnu í áfengismálum. Í þeim stefnum er skilgreint hvert markmið áfengisлага sé og hvernig ná skuli þeim markmiðum með nánar skilgreindum aðgerðum. Slíka stefnu er ekki að finna hér á landi. Ljóst er af 1. gr. áfengislaganna að markmið þeirra er að draga úr misnotkun áfengis en ekki er þó með skýrum hætti sagt til um hvernig slíkt markmið eigi að nást.

2.1 Áfengisstefna Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin (WHO) sendi frá sér yfirlýsingu um stefnu í áfengismálum árið 1995. Markmið hennar var að efla og vernda heilsu og velferð íbúa aðildarlandanna og voru aðildarlönd hvött til þess að móta stefnu og aðgerðir sem taka tillit til menningar-, félags- og lagalegs umhverfis landanna.

Yfirlýsing um ungt fólk og áfengi var samþykkt árið 2001 og setur fram markmið, mælikvarða og stuðningsaðgerðir varðandi áfengi og ungmenni. Yfirlýsingin miðar að því að vernda börn og ungmenni frá þrýstingi til að hefja drykkju og vernda þau fyrir skaðsemi eigin neyslu áfengis eða annarra. Þessi yfirlýsing er leiðandi stefna WHO um ungt fólk og áfengi. Stefnur og aðgerðir WHO varðandi áfengismál beinast að því að draga úr áfengistengdum vandamálum, vernda heilsu og velferð barna og ungs fólks ásamt því að draga úr geðheilsuvanda, slysum og ofbeldi.

Stefna WHO hefur á undanförunum árum verið grunnur að þróun og framkvæmd áfengisstefnu í aðildarlöndunum. Núverandi stefna endurspeglar í Framework for Alcohol Policy frá árinu 2006. Þar eru dregin fram eftirfarandi áhersluatriði:

1. Allir eiga rétt á því að fjölskylda, samfélag og atvinnulíf sé verndað fyrir slysum, ofbeldi og öðrum neikvæðum afleiðingum áfengisneyslu.
2. Frá unga aldri eiga allir rétt á nauðsynlegum og hlutlausum upplýsingum og fræðslu um áhrif áfengisneyslu á heilsu, fjölskyldu og samfélag.
3. Öll börn og ungmenni eiga rétt á að alast upp í umhverfi sem verndar þau fyrir neikvæðum afleiðingum áfengisneyslu og frá markaðssetningu áfengis.
4. Allir sem nota áfengi með skaðlegum afleiðingum eiga rétt á aðgengilegri meðferð og umönnun.
5. Allir þeir sem vilja ekki neyta áfengis, eða ættu ekki að gera það vegna eigin heilsufars eða annarra ástæðna, eiga rétt á því að vera verndaðir fyrir þrýstingi til að neyta áfengis.

Yfirlýsing WHO er ekki bindandi fyrir aðildarríki heldur er einungis um að ræða tilmæli.

2.2 Áfengisstefna Evrópusambandsins

Þann 24. október 2006 sendi Commission of the European communities (Framkvæmdastjórn ESB) frá sér stefnu í áfengismálum til stuðnings aðildarríkja við að minnka skaðsemi neyslu áfengis. Í stefnunni er tekið á þeim málum sem varða áhrif neyslu áfengis á heilsu manna vegna óhóflegrar og skaðlegrar neyslu. Skaðleg neysla áfengis er skilgreind sem það stig neyslu eða mynstur sem er líklegt til að skaða sé slíkri neyslu áframhaldið. Hinsvegar er engin sérstök lína dregin við magn neyslu sem talin er skaðleg heilsu. Skaðleg neysla áfengis er því „*mynstur drykkju sem veldur skaða á heilsu, annaðhvort líkamlegri t.d. lifraskemmdum eða andlegum skaða t.d. þunglyndi vegna neyslu.*“

Með útgáfu þessarar stefnu er tilgangur framkvæmdastjórnarinnar að taka saman þær aðgerðir sem aðildarríki hafa sett af stað og að skilgreina annars vegar það sem leitt hefur til jákvæðra niðurstaðna og hins vegar benda á atriði þar sem möguleiki er á góðri þróun. Í stefnunni eru settir fram þeir þættir sem ráðið telur hvað helst skaðlegir þegar kemur að neyslu áfengis og eru þeir eftirfarandi:

- Fram kemur að 10% af dánartíðni kvenna og 25% af dánartíðni karla á aldrinum 15 – 29 ára í Evrópu megi rekja til skaðlegrar neyslu áfengis.
- Drykkjumynstur ungmenna fer versnandi og sérstaklega lotudrykkja þeirra sem eru undir lögaldri.
- Fram kemur að eitt af hverjum fjórum umferðarslysum í Evrópu megi rekja til skaðlegrar neyslu áfengis. Áætlað er að um 10.000 manns látist í þeim umferðarslysum á hverju ári.
- Skaðleg neysla áfengis á meðgöngu getur skaðað heila fósturs og leitt til varanlegs skaða á heilastarfsemi.

Stjórnin setur fimm sérstök markmið fram í stefnu sinni til að taka á þeim vandamálum sem hér að ofan eru greind og leggur til eftirfarandi markmið sem grunn áfengisstefnu aðildarríkjanna:

- Vernda ungt fólk, börn og ófædd börn
- Draga úr slysum og dauðsföllum vegna áfengistengdra umferðarslysa
- Koma í veg fyrir skaða vegna skaðlegrar neyslu áfengis hjá fullorðnum og minnka neikvæð áhrif á atvinnulíf
- Upplýsa, fræða og vekja fólk til vitundar um áhrif skaðlegrar neyslu áfengis og um eðlilegt mynstur á neyslu áfengis
- Þróa og viðhalda sameiginlegum gagnagrunni á sviði bandalagsins.

Í stefnu framkvæmdastjórnarinnar eru þessi markmið svo nánar skilgreind ásamt tillögum að leiðum að þeim markmiðum. Með þessum skilgreindu markmiðum og aðgerðum vill framkvæmdastjórn ESB styðja enn frekar við þau markmið aðildarríkjanna við að draga úr skaðlegri neyslu áfengis. Stefna þessi er sett til ársins 2012.

2.3 Svíþjóð

Í Svíþjóð er mikil áhersla lögð á aðgerðir til að koma í veg fyrir skaðlega neyslu áfengis. Í því ljósi hefur ríkisstjórnin lagt fram áfengisstefnu sem gildir frá árinu 2006 til ársins 2010. Meginmarkmið stefnunnar leggur áherslu á tengslin milli neyslu áfengis og heilsu almennings og er yfirskrift stefnunnar að efla heilsu almennings með því að draga úr skaðlegum heilsufars- og félagslegum áhrifum áfengis. Til nánari skilgreiningar hafa Svíar sett fimm skilgreind markmið:

- Ýta undir og hvetja til áfengislausrar æsku
- Seinka fyrstu kynnum af áfengi
- Fjölga áfengislausum svæðum
- Koma í veg fyrir ölvunarakstur, neyslu áfengis í atvinnulífinu og á meðgöngu
- Berjast gegn ólöglegri sölu áfengis

Til að ná þessum markmiðum hafa auknar skyldur verið lagðar á sveitarstjórnir og stofnanir ríkisins á landsvísu. Aðgerðir Svía eru byggðar á þremur undirstöðum:

- Styrkja alþjóðlega samvinnu

- Auka samráðshlutverk ríkisins
- Ýta undir og hvetja til forvarna á sviði stjórnsýslunnar og sveitarfélaga

2.4 Noregur

Meginmarkmið áfengisstefnu Norðmanna hefur verið að draga úr skaðlegum heilsufars- og félagslegum vandámálum vegna neyslu áfengis. Í viðleitni til að ná þessu markmiði hafa Norðmenn skilgreint fjögur meginmarkmið sem eru eftirfarandi:

- Útiloka alla einkahagsmuni eins og hægt er
- Sala áfengis er háð leyfisveitingu
- Ríkið ákveði hvort áfengistegund sé seld, hvers kyns áfengi er til sölu og hver fær leyfi til að selja það
- Halda áfengisverði háu með sköttum

Það sem hefur haft forgang undanfarin ár er að setja reglur um aðgang að áfengi, lagt hefur verið í mikla auglýsingaherferð gegn ölvunarakstri og skattheimta aukin á áfengi. Lögð hefur verið vinna í að skilgreina frekar hlutverk dómstóla í forvörnum og stjórnun á skaðlegri neyslu áfengis ásamt mikilli upplýsingaherferð til ungs fólks vegna skaðsemi ölvunarakstur.

3 Heilbrigðissjónarmið

Áfengisstefna og aðgerðir eiga að byggjast á bestu fánlegu vísindagögnum um skilvirkni og hagkvæmni og taka mið af menningarlegri fjölbreytni. Ef vísindagögn skera ekki úr álitamálum skal fara með gát og hafa að leiðarljósi að stuðla að heilbrigði og velferð fólks. Vegna þess hve áfengisvandamál eru margbreytileg og snerta mörg svið þjóðlífsins krefst þessi málaflokkur umfjöllunar og afskipta margra opinberra aðila, atvinnulífs og almennra borgara.¹

Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin gaf út skýrslu um árangursríkustu aðferðir við að stýra áfengisneyslu árið 2004.² Þar kemur fram að til séu margar aðferðir sem eru árangursríkar og hagkvæmar við að draga úr áfengisneyslu og er áherslan á verð og aðgengi. Þá eru aðgerðir sem miða að því að draga úr ölvunarakstri árangursríkar og ódýrar. Aðrar aðferðir eins og að hafa áhrif á umhverfi eða aðstæður þar sem áfengis sé neytt, fræðsla, stýring á auglýsingum og reglur um vínveitingastaði hafa takmarkaðri áhrif. Lögð er áhersla á að við mótun áfengisstefnu sé ætíð tekið mið af því sem rannsóknir sýna að geri gagn. Best er að nota sem fjölbreyttastar aðferðir en þær verður að útfæra á kerfisbundinn máta. Mikilvægt er að aðgerðir séu skipulagðar með langtíamarkmið í huga.

3.1 Markmið ríkisstjórnarinnar

Árið 2001 setti ríkisstjórnin fram heilbrigðisáætlun til ársins 2010 sem samþykkt var á Alþingi í maí sama ár. Markmið áætlunarinnar taka mið af markmiðum WHO, Health 21, en einnig eru sett sérstök forgangsverkefni fyrir Ísland. Þar eru tvö markmið sem lúta að áfengisvörnum. Annað er um að áfengisneysla verði ekki meiri en 5 lítrar á ári af hreinu alkóhóli á hvern íbúa 15 ára og eldri og nánast engin hjá þeim sem yngri eru. Hitt miðar að því að dregið verði úr áfengisneyslu um 25% meðal fólks undir lögaldri. Í lögum um Lýðheilsustöð kveður á um að hlutverk hennar sé m.a. að fylgja eftir markmiðum heilbrigðisáætlunarinnar og hefur hún því tekið upp þessi sömu markmið.

Þær leiðir sem settar eru fram til að ná þessum markmiðum í heilbrigðisáætluninni eru fræðsla og forvarnir, eftirfylgd með banni á áfengisauðglýsingum, aukið aðgengi að meðferðarúrreðum fyrir áfengissjúklinga ásamt skipulegri söfnun og vinnslu úr staðtölum um áfengisneyslu þjóðarinnar.

3.2 Áhrif áfengis á heilbrigði

Áfengisneysla í heiminum er mest á Evrópusvæði WHO og neysla miðað við höfðatölu er þar helmingi meiri en að meðaltali í heiminum. Árið 2002 var áfengi í þriðja sæti á lista 26 áhættuþátta sem valda sjúkdómum á þessu svæði, á eftir háþrýstingi og tóbaki, og helsti áhættuþáttur meðal ungs fólks. Sjúkdómar af völdum áfengis á svæðinu eru einnig helmingi meiri en sem nemur heimsmeðaltali. Samkvæmt WHO er talið að áfengi hafi áhrif á allt að 60 skilgreinda sjúkdóma og heilbrigðisvandamál. Misnotkun áfengis getur haft skaðleg áhrif á aðra en neytandann sjálfan og því þörf að grípa til aðgerða til að draga úr byrði slíkra áfengisvandamála. Rannsóknir sýna að dauðsföll tengd áfengisneyslu jukust um 15% milli árana 2000 og 2002 og eru nú 6,3% af öllum dauðsföllum á Evrópusvæðinu. Ef reiknað er með lífárum, sem tapast vegna ótímabærra dauðsfalla, og lífárum með fötlun eru vandamál tengd neyslu áfengis enn meiri eða alls 10,8% af sjúkdómaálagi á svæðinu.

¹ Lýðheilsustöð: Umgjörð um áfengisstefnu á svæði WHO í Evrópu, 2008

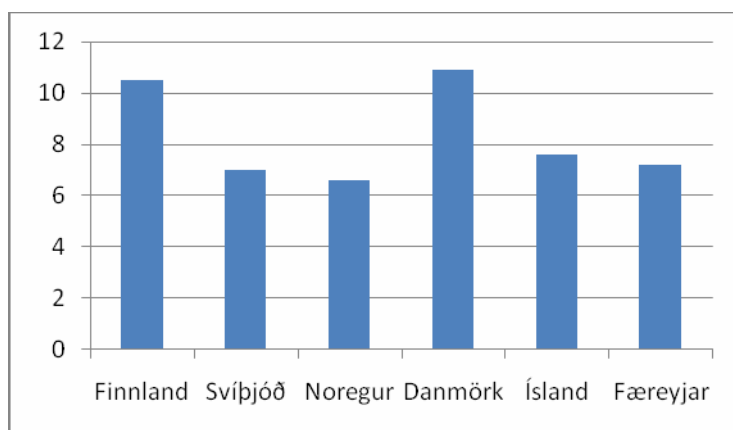
² What are the most effective and cost-effective interventions in alcohol control?

Helstu heilsufarsáhrif má rekja til slysa, ofbeldis, sjálfsvíga, tauga- og geðsjúkdóma, hjarta- og æðasjúkdóma, lifrarsjúkdóma og krabbameina. Tíðni alkóhólisma á Íslandi hefur mælst á bilinu 3,5–6,3%. Ungt fólk ber hlutfallslega hærra heilsufarslega byrði en eldra fólk en rekja má 10% af dánartíðni ungra kvenna og 25% af dánartíðni ungra karla til áfengisneyslu. Skaðleg áhrif áfengisneyslu bitna einnig á öðrum en neytandanum t.d. mökum og börnum sem birtist í vanrækslu, misnotkun eða annars konar ofbeldi. Þá valda drukknir einstaklingar slysum sem skaða annað fólk. Einnig hlýst ýmis konar fjárhagsleg byrði af misnotkun áfengis sem lendir á einstaklingnum, fjölskyldu og samfélaginu í heild.

Á fundi Evrópudeildar WHO árið 2005 var lýst yfir áhyggjum vegna aukinnar áfengisneyslu. Áætlað er að árið 2002 megi rekja orsök 1.8 milljón dauðsfalla (þar af 600.000 í Evrópu einni) til áfengisneyslu eða 3.2% af dauðsföllum í heiminum. Þess ber að geta að hófleg neysla áfengis virðist ekki vera skaðleg og að ungmenni er sá hópur sem yfirvöld eiga að beina sjónum sínum að.

3.3 Neysla áfengis

Reglubundið er fylgst með þróun áfengisneyslu þjóðarinnar þar sem of mikil neysla áfengis getur haft skaðlegar afleiðingar fyrir einstaklinga og þjóðfélagið í heild. Árið 2007 var áfengisneysla á hvern íbúa 15 ára og eldri 7,53 lítrar skv. upplýsingum Hagstofu Íslands um selda áfengislíttra á hvern íbúa.

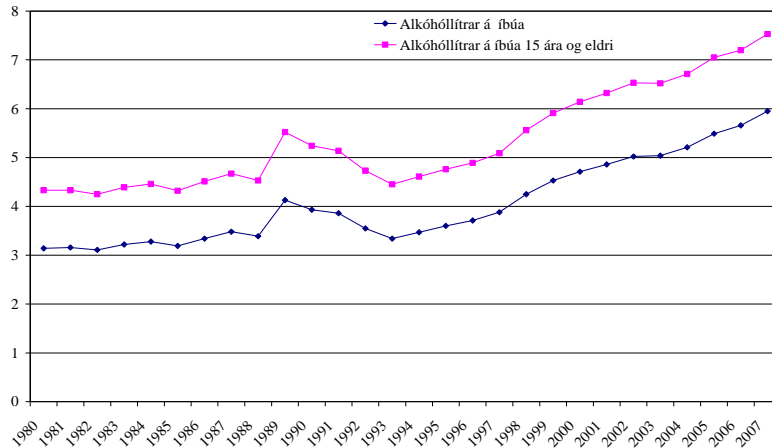


Mynd 1: Áfengisneysla á hvern íbúa í lítrum árið 2007, 15 ára og eldri³

Sala bjórs var lögleidd 1. mars 1989 og eftir það hefur neysla alkóhóllíttra úr sterku áfengi farið minnkandi en heildarneysla áfengis aukist. Þá hefur hlutfall þeirra sem drekka áfengi vikulega eða oftar aukist mikið á undanförunum árum. Aukin áfengisneysla síðustu ára er að stórum hluta vegna aukinnar neyslu á bjór. Íslenskir karlmenn drekka áfengi að jafnaði mun oftari en áður og stærri hluti kvenna drekkur nú áfengi oftari en áður.⁴

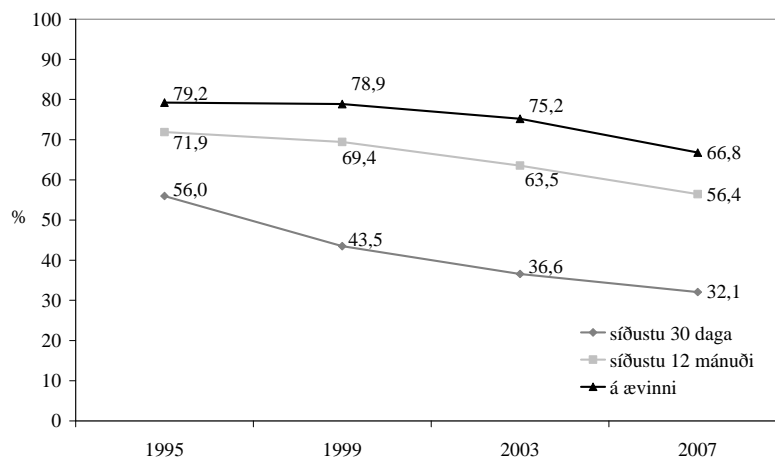
³ Information on the Nordic alcohol market 2008; Alko

⁴ Margrét Valdemarsdóttir, Rafn M. Jónsson og Stefán Hrafn Jónsson, 2009



Mynd 2: Seldir alkóhóllítrar á hvern íbúa frá árinu 1980 til 2007⁵

Á undanförunum árum hefur forvarnarstarf í grunnskólum verið eflt mikið og það hefur skilað tölverðum árangri enda sýna kannanir að áfengisneysla meðal grunnskólanema hafi minnkað verulega frá árinu 1995. Á þetta við bæði um þá sem hafa drukkið áfengi og þá sem hafa orðið drukknir. Er þetta að líkindum vegna samstillts átaks foreldra, starfsfólks skóla og fjölmargra aðila sem sinna forvarnastarfi.⁶

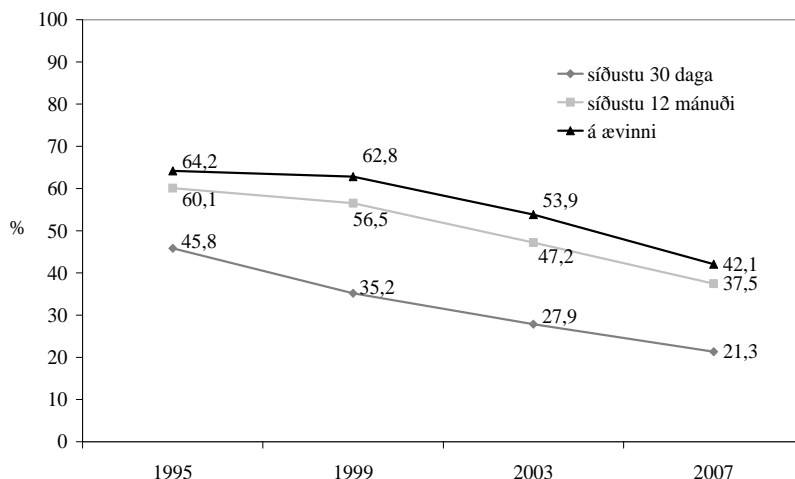


Mynd 3: Prósentuhlutfall íslenskra nemenda í 10. bekk sem drukkið hafa áfengi⁷

⁵ Heimild: Hagstofa Íslands

⁶ European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs; 2007

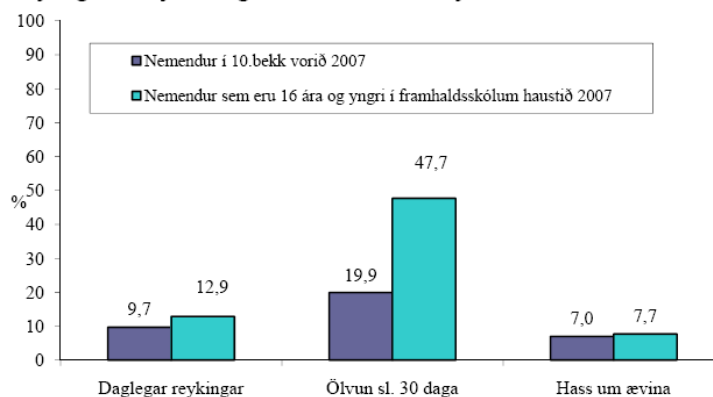
⁷ European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs; 2007



Mynd 4: Prósentuhlutfall íslenskra nemenda í 10. bekk sem orðið hafa drukknir⁸

Umtalsverð breyting verður á áfengisneyslu ungs fólks að loknum grunnskóla. Samkvæmt könnunum Rannsóknar & greiningar ehf. segjast 19,9% nemenda í 10. bekk hafa orðið ölvuð sl. 30 daga. Að hausti hefur hlutfallið aukist í 47,7% meðal 16 ára og yngri nemenda í framhaldsskóla. Alls segjast 62,4% framhaldsskólanemenda hafa orðið ölvuð einu sinni eða oftár sl. 30 daga árið 2007.

Breytingar á neyslu ungmenna frá 10. bekk yfir í framhaldsskóla



Mynd 5: Breytingar á neyslu ungmenna frá 10. bekk yfir í framhaldsskóla⁹

⁸ European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs; 2007

⁹ Heimild: Rannsókn & greining ehf, 2007

4 Skattar og álögur á áfengi

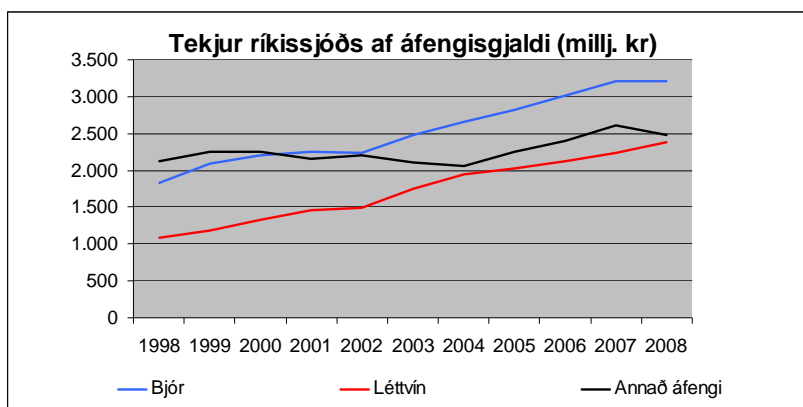
Á innkaups- eða framleiðsluverð áfengis eru lögð ýmis gjöld og skattar. Skipta má þessum gjöldum í tvo meginflokk, annars vegar gjöld sem eru sérstaklega lögð á áfengi og hins vegar almenn gjöld sem lögð eru á drykkjarvörur. Fyrirgreindu gjöldin eru aðallega áfengisgjald og eftir atvikum álagning ÁTVR en þau síðarnefndu eru virðisaukaskattur, skilagjald og úrvinnslugjald.

Gjald	Taxti
Áfengisgjald	83,54/75,14/100,73 kr/cl af vínanda
Virðisaukaskattur	25,5%
Úrvinnslugjald á pappa/pappírsumbúðir	7 kr/kg.
Úrvinnslugjald á plastumbúðir	3 kr/kg.
Skilagjald	9,35 kr/stk auk umsýsluþóknunar ¹⁰

Á áfengi leggst ekki tollur og því eru greidd sömu gjöld af innfluttu áfengi og áfengi sem framleitt er hér á landi.

4.1 Áfengisgjald

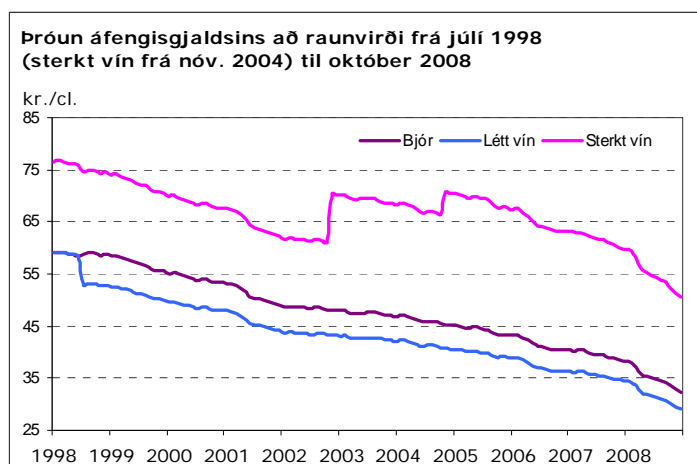
Á allt áfengi sem hefur meira en 2,25% af vínanda að rúmmáli og ætlað er til neyslu er lagt svokallað áfengisgjald. Um gjaldið er fjallað í lögum nr. 96/1995, um gjald af áfengi og tóbaki, með síðari breytingum (áfengisgjaldslög). Gjaldskylda áfengisgjalds nær til allra þeirra sem flytja inn eða framleiða áfengi hér á landi til sölu eða vinnslu. Þeir sem flytja inn eru einnig gjaldskyldir. Áfengisgjaldið er lagt á innflutt áfengi við tollafgreiðslu en við sölu eða afhendingu vörunnar frá verksmiðju eða framleiðanda til kaupanda á áfengi.



Mynd 6: Tekjur ríkissjóðs af áfengisgjaldi í milljónum króna

Tekjur ríkissjóðs af áfengisgjaldi hafa stigaukist frá árinu 1998 til dagsins í dag sbr. mynd hér að ofan. Áætlaðar tekjur ríkissjóðs fyrir árið 2008 eru rúmlega 8 milljarðar króna. Eins og næsta mynd sýnir hefur áfengisgjald þó ekki haldið í við þróun neysluvísitölu og má ætla að ef áfengisgjaldið hefði haldið í við vísitölu neysluverðs væru tekjur ríkissjóðs talsvert meiri.

¹⁰ Upphæð umsýsluþóknunar er mismunandi eftir umbúðaeiningu, sjá kafla 4.4.1.



Mynd 7: Þróun áfengisgjaldsins að raunvirði

Í áfengisgjaldslögum er áfengi skipt upp í eftirtalda 3 meginflokka; *öl (bjór), vín og annað áfengi*. Fjárhæð áfengisgjaldsins er mishátt eftir flokkum og reiknast hlutfallslega sem brot af sentilítra af vínanda og brot af lítra hins áfenga drykkjar. Við skilgreiningu áfengis er vísað til vöruliða tollskrár.

Af öli sem flokkast í vörulið 2203, svo og af vörum sem innihalda blöndur af öli og óáfengum drykk og flokkast í vörulið 2206 er áfengisgjald 83,54 kr/cl af vínanda umfram 2,25%. Af víni sem flokkast undir vöruliði 2204 og 2205, svo og af gerjuðum drykkjarvörum í vörulið 2206 sem ekki hafa verið blandaðar annarri gerjaðri drykkjarvöru eða óáfengri drykkjarvöru, enda sé varan að hámarki 15% styrkleika og innihaldi eingöngu vínanda sem myndast við gerjun án hvers kyns eimingar er áfengisgjald 74,14 kr/cl af vínanda umfram 1106. Af öðru áfengi er áfengisgjald 100,73 kr/cl.

Vafi getur leikið á því hvort vara teljist áfengi í skilningi áfengisgjaldslaga og því hvort innheimta beri áfengisgjald. Í 2. mgr. 1. gr. áfengisgjaldslaganna er áfengi skilgreint sem hver sá vökvi sem í er meira en 2,25% af vínanda að rúmmáli Áfengismagn og áfengisinnihald skal ákveða við 20°C. Í 3. mgr. 1. gr. kemur fram að vörur sem innihalda meira en 2,25% af vínanda, en eru óhæfar til neyslu og ekki hægt að gera neysluhæfar, séu undanþegnar áfengisgjaldi. Í áfengislögum nr. 75/1998 er skilgreiningin á áfengi efnislega sú sama, fyrir utan að þar að auki skal farið með áfengi í duftformi, þ.e. efni sem má leysa sundur í vökva og hafa að rúmmáli meira en 2,25% af hreinum vínanda, sem áfengan drykk. Í áfengisgjaldslögum er heimild fyrir fjármálaráðherra til að kveða nánar á um það í reglugerð hvaða vörur teljist óhæfar til neyslu en sú reglugerðarheimild hefur ekki verið nýtt.

Upp hafa komið mál vegna vöru sem er ætluð til matargerðar og inniheldur áfengi umfram 2,25% af hreinum vínanda, s.s. áfengar sósur og matarvín, þar sem ekki hefur verið ljóst hvort að um áfengi í skilningi fyrrgreindra laga sé að ræða.¹¹ Sérstaklega geta komið upp vafamál þegar ný vara, sem ekki er hefðbundin, t.d. áfengt hlaup eða áfengur ís, kemur á markað. Það verður að teljast óæskilegt bæði vegna skattheimtu og eftirlits að vafi komi upp um þessi atriði.

Áfengisgjald af áfengi, sem framleitt er innanlands til sölu, reiknast við sölu eða afhendingu vörunnar frá verksmiðju eða framleiðanda til kaupanda og skiptir ekki máli hvenær eða með hvaða hætti greiðsla fer fram. Ríkisskattstjóri heldur skrá yfir alla þá aðila sem fengið hafa leyfi hjá lögreglustjóranum á höfuðborgarsvæðinu til innflutnings og framleiðslu áfengis hér á landi.

¹¹ Samanber dóm Hæstaréttar nr. 355/2001 .

Uppgjörstímabil áfengisgjalds er tvær vikur, frá 1. til 15. hvers mánaðar og frá 16. til loka hvers mánaðar. Gjaldnætur er annar virkur dagur eftir lok uppgjörstímabils.

Innflytjendur sem eru skráðir á skrá ríkisskattstjóra yfir gjaldskylda aðila fá sama greiðslufrest skv. 3. mgr. 5. gr. áfengisgjaldslaga. Greiðslufrestur á áfengisgjaldi er styttri en gengur og gerist með greiðslufresti á sköttum, s.s. virðisaukaskatt, vörugjald og úrvinnslugjald. Þá ber að athuga að aðilar sem skráðir eru á virðisaukaskattsskrá njóta greiðslufrests á aðflutningsgjöldum séu þeir í skilum við ríkissjóð. Uppgjörstímabil á aðflutningsgjöldum samkvæmt 121. gr. og 122. gr. tollalaga nr. 88/2005 er 2 mánuðir og gjalddagi skuldfærðra aðflutningsgjalda er 15. dagur næsta mánaðar eftir lok uppgjörstímabils.

Í áfengisgjaldslögum er að finna úrræði fyrir stjórnvöld sé áfengisgjaldið ekki greitt á gjalddaga. Gjaldskyldur aðili sætur 1% álagi af þeirri upphæð sem er vangreidd fyrir hvern byrjaðan dag eftir gjalddaga til viðbótar því gjaldi sem honum ber að standa skil á. Álagið skal þó aldrei vera hærra en 10%. Ef áfengisgjald er ekki greitt innan mánaðar frá gjalddaga skal aðili greiða ríkissjóði dráttarvexti af gjaldföllu áfengisgjaldi frá og með gjalddaga. Gjaldskyldur aðili getur líka í öðrum tilvikum sætt álagi ef hann fer ekki eftir ákvæðum áfengisgjaldslaga. Ef áfengisgjaldsskýrsla er ekki skilað eða henni er ábótavant og áfengisgjald er áætlað skal hann sæta álagi nema hann hafi greitt fyrir gjalddaga upphæð er til áætlunar svarar eða gefið fyrir lok kærufrests fullnægjandi skýringu á vafaatriðum.

Tollstjóri skal synja innflytjanda eða framleiðanda áfengis um frekari greiðslufrest á meðan vanskil vara. Ef um ítrekuð eða stórfelld vanskil á greiðslu áfengisgjalds, álags eða dráttarvaxta er að ræða getur tollstjóri án fyrirvara stöðvað tollafgreiðslu á öðrum vörum til skuldara eða látið lögreglu stöðva atvinnurekstur skuldans. Til samanburðar má benda á að í virðisaukaskattslögum nr. 50/1988 og lögum um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 er ekki gerð krafa um að vanskil séu ítrekuð eða stórfelld til þess að innheimtumaður geti látið lögreglu stöðva atvinnurekstur skuldara. Samkvæmt tollalögum er tollstjóra heimilt að stöðva tollafgreiðslu á öllum vörum til innflytjanda sem er í vanskilum með aðflutningsgjöld, dráttarvexti eða annan kostnað og þurfa vanskil ekki að vera stórfelld eða ítrekuð eins og kveðið er á um í áfengisgjaldslögum.

Af ofangreindri umfjöllun er ljóst að gerðar eru strangari kröfur í áfengisgjaldslögum til þess að yfirvöld geti gripið til aðgerða vegna vanskila á áfengisgjaldi en gerðar eru í sambærilegum lögum. Verður að telja að æskilegt sé að færa ákvæði áfengisgjaldslaga til samræmis við önnur lög. Einnig skortir ríkisskattstjóra heimildir til þess að taka framleiðendur af áfengisgjaldsskrá, fari þeir ekki að settum reglum.

4.2 Undanþágur frá gjöldum

Undanþágur frá greiðslu áfengisgjalds og eftir atvikum annarra gjalda er að finna á nokkrum stöðum í lögjöfinni. Ferðamenn og farmenn geta flutt með sér til landsins áfengi upp að tilteknu hámarki án þess að greiða af því gjöld. Gjaldfrelsið er háð því að innflytjandi hafi varning í eigin vörslu við komu til landsins og geti þá framvísað honum til tollskoðunar. Þá skal varningurinn vera fluttur inn til persónulegra nota viðkomandi, fjölskyldu hans eða til smágjafa. Réttindin verða ekki framseld. Lágmarksaldur til innflutnings áfengis er 20 ár. Heimildirnar gilda jafnt um þá sem búsettir eru hér og erlendis. Einungis er heimilt að njóta tollfríðindanna einu sinni á hverjum 3 sólarhringum.

	Ferð 15 dagar eða lengri	Ferð skemmri en 15 dagar
Ferðamenn	1 l sterkt áfengi + 1 l léttvín eða 3 l léttvín eða 1 l af sterku áfengi/1,5 l léttvín +	1 l sterkt áfengi + 1 l léttvín eða 3 l léttvín eða

	6 l öl	1 l af sterku áfengi/1,5 l léttvín + 6 l öl
Skipverjar á íslenskum skipum ¹²	1,5 l sterkt áfengi + 3 l léttvín eða 1,5 l sterkt áfengi/léttvíni + 24 l af öli	0,7 l sterkt áfengi + 3 l léttvín eða 0,7 l sterkt áfengi/3 l léttvín + 12 l af öli
Flugverjar ¹³	1 l sterkt áfengi + 0,75 l léttvín eða 1 l sterkt áfengi /0,75 l léttvín + 3 l af öli	0,375 l sterkt áfengi + 0,75 l léttvín eða 0,375 l sterkt áfengi /0,75 l léttvín + 3 l af öli

Auk ofangreindra heimilda þá hafa skipstjóri, yfirstýrimaður, yfirvélstjóri og bryti, svo og matsveinn á farþega- og vöruflutningaskipum, jafnframt heimilt að taka gjaldfrjálst aukalega til risnu um borð jafnstóran skammt og þeir mega hafa gjaldfrjálst. Sterkt áfengi er í þessu samhengi skilgreint sem áfengi sem í er meira en 21% af áfengi að rúmmáli og léttvín er áfengi, annað en öl, sem í er minna af vínanda.

Í löndum Evrópusambandsins er meginreglan sú að ferðamenn sem ferðast innan þess mega flytja vörur til persónulegra nota án þess að greiða aðflutningsgjöld af þeim. Hvert land fyrir sig getur sett leiðbeiningar um það hvað teljist til persónulegra nota. Evrópusambandið hefur þó sett lágmarksviðmið í þessum efnum. Ef ferðamaður er með meira magn af áfengi en það lágmark þá er hægt að krefjast sönnunar á því að áfengið sé til persónulegra nota. Evrópusambandið hefur einnig sett reglur um heimild ferðamanna sem koma frá löndum utan sambandsins til þess að koma með áfengi án greiðslu tolla eða virðisaukaskatts til persónulegra nota. Danmörk, Svíþjóð og Finnland notast við lágmarksviðmiðanir Evrópusambandsins. Bæði hjá Noregi og Evrópusambandinu telst sterkt áfengi vera áfengi með meira en 22% vínanda.

Noregur	1 l sterkt áfengi + 1,5 l léttvín + 2 l öl
ESB (ferðamenn innan ESB)	10 l sterkt áfengi + 20 l meðalsterk + 90 l vín (>=60 l freyðivín) + 110 l öl
ESB (ferðamenn utan ESB)	1 l sterkt/2 l meðalsterkt/2 l freyðivín + 4 l vín + 16 l öl

Auk fyrrgreindra heimilda ferðamanna og farmanna eru gjöld af áfengi felld niður eða endurgreidd við sölu áfengis úr landi eða til tollfrjálsra verslana og tollfrjálsra forðageymslna. Jafnframt eru felld niður gjöld sem hafa verið reiknuð eða greidd ef áfengið er síðar sent til útlanda, í tollfrjálsa verslun, í tollvöruheymslu, í tollfrjálsa forðageymslu eða á frísvæði. Áfengisgjald er einnig felld niður eða endurgreitt þegar vöru er fargað undir eftirliti tollfyrvalda. Gjöld eru auk þess felld niður af áfengi við innflutning og sölu á því til aðila sem njóta skattfrelsis hér á landi samkvæmt alþjóðasamningum sem Ísland er aðili að og aðila sem ríkisstjórn ákveður.

Innflutningur og sala til framleiðanda áfengis og þeirra sem nýta og framleiða óneysluhæfan vínanda til iðnaðar, rannsókna o.þ.h. er undanþegin áfengisgjöldum. Þetta á ekki við um önnur gjöld. Ríkisskattstjóri getur heimilað innflutning áfengis og kaup á því innanlands án greiðslu

¹² Heimildin tekur líka til skipverja á skipum í leigu íslenskra aðila.

¹³ Heimildin tekur líka til flugverja í aukaáhöfn.

áfengisgjalds. Heimild er veitt í formi sérstaks skírteinis, áfengisgjaldsskírteinis, til handa viðkomandi. Í skírteininu er tilgreint með vísan til vöruliða í tollskrá til hvers konar áfengis heimildin tekur. Þá er tiltekið til hvers nota heimild er veitt. Heimild getur verið takmörkuð bæði að því er varðar magn og tíma.

Framleiðendur áfengra drykkja geta fengið áfengisgjaldsskírteini svo og framleiðendur óneysluhæfs áfengis til iðnaðar, efnarannsóknar og annarra slíkra nota. Þeir sem sannanlega þurfa að nota áfengi í starfsemi sinni, svo sem í iðnaði eða efnarannsóknum geta líka fengið áfengisgjaldsskírteini. Áfengisgjald er einnig felld niður eða endurgreitt af áfengi, sem talið er upp í lyfjaskrá, til lækna og lyfsala til sölu sem lyf.

4.3 Álagning Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins

Samkvæmt lögum nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, skal Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins leggja álagningu á það áfengi sem hún selur. Álagningin skal miðast við hlutfall vínanda að rúmmáli í viðkomandi áfengistegund og leggst hún á heildarinnkaupsverð ÁTVR af viðkomandi vöru. Álagningin kemur því t.d. ofan á áfengisskatta, álag heildsala og öll önnur gjöld og annan kostnað sem leggst á vöruna fyrir afhendingu til ÁTVR. Álagning stofnunarinnar er 18% á allt það áfengi sem er með lægra hlutfall af vínanda en 22% en á sterkara áfengi skal álagningin vera 12%. Álagningarhlutfallið skal vera hið sama innan hvers álagningarflokks. ÁTVR er heimilt að lækka tímabundið smásöluverð vöru sem felld hefur verið úr kjarna. Við ákvörðun álagningarhlutfalls skal áfengi skipt upp í þrjá álagningarflokka, bjór, áfengi til og með 22% vínanda miðað við rúmmál og aðra áfenga drykki. Hverjum álagningarflokki má skipta upp í undirflokka eftir sölumagni, veltuhraða og eðli vöru. Skal álagning reiknuð fyrir hvern undirflokk um sig og vera hin sama fyrir allar sölutegundir innan hans. Vöru í reynsluflokki, sérflokkum og sérpantað áfengi skal verðleggja með sérstöku aukaálagi. Útsöluverð áfengis er ákveðið af fjármálaráðherra á hverjum tíma og skal það vera það sama á hverri vöru sama hvar á landinu varan er seld. Ráðherra ákveður einnig þær hlutfallstölur, sem notaðar eru við verðlagningu.

4.4 Aðrir skattar og opinber gjöld á áfengi

4.4.1 Skilagjald

Með lögum nr. 52/1989, um ráðstafanir gegn umhverfismengun af völdum einnota umbúða fyrir drykkjarvörur er skilagjald lagt á drykkjarvörur, þar á meðal áfengi, í einnota umbúðum úr áli, stáli, gleri og plastefni. Gjaldið er lagt á allar drykkjarvörur bæði þær sem eru innfluttar og þær sem eru framleiddar eða átappaðar hér á landi. Skilagjald er ekki lagt á áfengi í einnota umbúðum sem selt er úr landi. Skilagjald er kr. 9,35 kr. á hverja umbúðaeiningu. Umsýsluþóknun er lögð á til viðbótar skilagjaldi og virðisaukaskattur reiknast af skilagjaldi og umsýsluþóknun. Fjárhæð umsýsluþóknunar er misjöfn eftir tegundum umbúða.

Umsýsluþóknun	
Umbúðir úr stáli	3,96 kr/stk
Umbúðir úr gleri stærri en 500 ml	2,91 kr/stk
Umbúðir úr gleri 500 ml og minni	2,09 kr/stk
Umbúðir úr lituðu plastefni	2,09 kr/stk
Umbúðir úr ólituðu plastefni	0,86 kr/stk

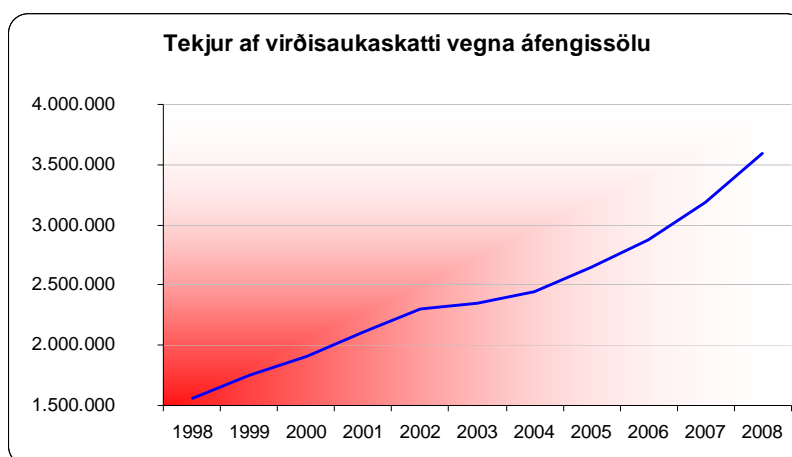
Innlendum áfengisframleiðendum, eða öðrum sem tappa á skilgjaldsskyldar vörur innanlands, ber að greiða skilgjald og umsýsluþóknun af framleiðslu sinni og standa skil á því til ríkissjóðs. Þeir sem flytja inn áfengi til eigin nota eða endursölu ber skylda til að greiða skilgjald og umsýsluþóknun við tollafgreiðslu. Gjöldin mynda ekki gjaldstofn við álagningu vörugjalds eða sambærilegra framleiðslugjalda en mynda hins vegar stofn til virðisaukaskatts.

4.4.2 Úrvinnslugjald

Með lögum um úrvinnslugjald er lagt gjald á allar umbúðir úr pappa, pappír og plasti sem fara á markað. Gjaldinu er ætlað að standa undir úrvinnslu umbúða. Úrvinnslugjald á pappa- og pappírsumbúðir eru 7 kr/kg. og úrvinnslugjald á plastumbúðir er 3 kr/kg. Við innflutning áfengis þurfa gjaldskyldir aðilar að gefa upp þyngd umbúða í vörusendingu. Ef staðfestar upplýsingar liggja ekki fyrir þá er gjaldskyldum aðila heimilt að greiða úrvinnslugjald í samræmi við reiknireglur í viðauka XVIII við úrvinnslugjaldslög.

4.4.3 Virðisaukaskattur

Virðisaukaskattur er lagður á áfengi með sambærilegum hætti og á aðrar vörur. Skatturinn leggst á skattverðið og er nú 25,5%. Áætlaðar tekjur ríkissjóðs af virðisaukaskatti vegna áfengissölu hafa aukist verulega frá árinu 1998 en þá voru þær áætlaðar rúmlega 1,5 milljarður króna en voru orðnar ríflega 3,5 milljarður á síðasta ári.



Mynd 8: Tekjur af virðisaukaskatti vegna áfengissölu

4.5 Samráð

Flestir þeirra sem komu fyrir nefndina bentu á að áfengisskattar á Íslandi væru háir í samanburði við önnur ríki Evrópu. Almennt má segja að hagsmunaaðilar séu sáttir við það fyrirkomulag áfengisskatta að skipta þeim upp í þrjá flokka, þ.e.a.s. bjór, vín og sterkt áfengi. Á það var þó bent að íslenskur bjór væri oftast á bilinu 5-5,7 % og að það væri æskilegra að skattlagning bjórs væri þrepaskipt. Heppilegra gæti því verið að bjór með áfengisstyrk á bilinu 4-5,7% væri skattlagður í sama skattþrepi og bjór yfir 5,7% væri skattlagður í herra þrepi.

5 Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins

5.1 Ágrip af sögu

Áfengisverslun ríkisins - AVR - var sett á laggirnar 1922. Fyrsti forstjóri verslunarinnar var skipaður í embætti 3. febrúar 1922 og hefur sá dagur verið talinn stofndagur. Tóbakseinkasala ríkisins tók til starfa 1932. Fyrirtækin voru sameinuð 1961 undir nafni Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins - ÁTVR. Áfengisverslunin hóf framleiðslu á áfengum drykkjum 1935, en hætti framleiðslu 1992. Þá voru framleiðslutækin seld einkafyrirtæki.



Mynd 9: Vörumerki ÁTVR

Árið 1922 voru áfengisverslanir opnaðar í sjö kaupstöðum: Í Reykjavík, Hafnarfirði, Vestmannaeyjum, á Ísafirði, Siglufirði, Akureyri og Seyðisfirði. Um miðbik aldarinnar var verslunum í Hafnarfirði, Vestmannaeyjum, á Ísafirði og Akureyri lokað í samræmi við vilja meirihluta kjósenda og var svo í nokkur ár. ÁTVR rekur nú 49 vínbúðir auk vefverslunar.¹⁴

5.2 Lagaumhverfi stofnunarinnar

5.2.1 Lög nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak

Um ÁTVR gilda lög nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak. Í 2. gr. laganna segir að hlutverk ÁTVR sé að annast innflutning og innkaup á vínanda, áfengi og tóbaki skv. lögnum ásamt dreifingu þessara vara undir yfirstjórn fjármálaráðherra. Ráðherra skipar jafnframt forstjóra ÁTVR til fimm ára í senn en forstjóri ræður aðra starfsmenn stofnunarinnar sbr. 4. gr. laganna.

ÁTVR er skv. lögum skipt í tvær deildir, önnur sem fer með innflutning og heildsölu en hin með smásölu. Útsöluverð áfengis og tóbaks er ákveðið af ráðherra á hverjum tíma og skal það vera það sama á hverri vöru sama hvar á landinu varan er seld.

Í lögnum er ÁTVR gert að tryggja að þjónusta við viðskiptavinum sé vönduð, sem og upplýsingar sem gefnar eru viðskiptavinum um þá vöru sem á boðstólum er. Þjónustan skal þó samrýmast lögum um áfengi, lögum um verslun með áfengi og öðrum lagafyrirmælum og reglum á hverjum tíma. Eins segir að jafnræði skuli gætt gagnvart öllum áfengisbirgjum. Í samskiptum ÁTVR við birgja er þeim heimilt að innheimta gjald af birgjum vegna kostnaðar sem leiðir af töku nýrrar vöru til sölu. Er gjaldinu ætlað að standa straum af þeim kostnaði sem til fellur vegna skráningar, könnunar og annarra nauðsynlegra ráðstafana af hálfu ÁTVR við að taka nýja vöru til sölu.

¹⁴ www.atvr.is

5.2.2 Reglugerð um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, nr. 883/2005

Í reglugerð um ÁTVR er nánar kveðið á um hlutverk stofnunarinnar, innkaup og yfirstjórn þess. Í 1. gr. reglugerðarinnar segir að ÁTVR sé fyrirtæki í eigu íslenska ríkisins og heyri undir fjármálaráðherra. Verkefni stofnunarinnar eru talin upp í 2. gr. og segir þar að ÁTVR hafi með höndum innkaup á áfengi, birgðahald og dreifingu á áfengi til vínbúða og rekstur vínbúða. Er ÁTVR gert að sinna þessum í samræmi við lög nr. 63/1969, um verslun með áfengi og tóbak, og í samræmi við áfengislög nr. 75/1998. Starfsemin skal miða við að hún sé sem hag-kvæmust og afli tekna, sem nægi til að greiða rekstrarkostnað og skila arði sem telst hæfi-legur, m.a. með tilliti til þeirra eigna sem bundnar eru í rekstri hennar.

Um yfirstjórn ÁTVR fer eftir ákvæðum II. kafla reglugerðarinnar. Segir þar að stjórnin skuli marka megin stefnu fyrirtækisins og hafa eftirlit með framkvæmd hennar. Forstjórinn ber ábyrgð á daglegum rekstri og ræður starfsfólk og ákveður starfssvið þess. Stjórn ÁTVR er skipuð af fjármálaráðherra en í henni sitja fimm aðalmenn og jafnmargir til vara. Breytingar voru gerðar á skipun stjórnar með reglugerð nr. 294/2009, um breytingu á reglugerð nr. 883/2005, um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins m.v. vísan til 2. mgr. 3. gr. laga nr. 63/1969. Áður voru þrjár aðilar sem sátu í stjórn en var þeim fjölgað um tvo frá því sem áður var.

Forstjóri gerir starfsáætlun og rekstraráætlun á hverju ári og kynnir hana fyrir stjórninni. Í mars 2009 voru gerðar þær breytingar á umræddri reglugerð að stjórn ÁTVR kemur ekki að gerð starfs- eða rekstraráætlunar líkt og áður var. Ábyrgð stjórnar á rekstri stofnunarinnar er ekki ótvíræð líkt og ábyrgð forstjóra og því er rökrétt að forstjóri stofnunarinnar geri slíkar áætlanir og líta má svo á að með þessum breytingum hafi verið hnykkt á hlutverki stjórnarinnar sem eftirlitsaðila.

Forstjóri ÁTVR kemur fram út á við fyrir hönd stofnunarinnar en stjórnarmenn, forstjóri og allir starfsmenn ÁTVR eru bundnir þagnarskyldu um öll þau atriði er þeir fá vitneskju um í starfi og leynt skulu fara skv. lögum, fyrirmælum yfirboðara eða eðli máls.

ÁTVR rekur vínbúðir þar sem áfengi er selt í smásölu. Ákvarðanir er varða rekstur á einstökum vínbúðum, t.d. um afgreiðslutíma, mannahald o.fl. skulu teknar með hliðsjón af því hvað er hagkvæmt á hverjum stað. Komi fram tillaga eða ósk um opnun vínbúðar frá sveitarstjórn, skal ÁTVR gera ráðherra grein fyrir afstöðu sinni og ráðherra tekur síðan endanlega ákvörðun í málinu. ÁTVR getur einnig átt frumkvæði að tillögugerð til ráðherra um opnun, lokun eða flutning vínbúðar.

5.3 Vöruvalsreglur

Ákvarðanir um innkaup áfengis skulu byggjast á reglum um vöruval sbr. 8. gr. reglugerðar nr. 883/2005. Vöruvalsreglur eru settar af ÁTVR að fenginni staðfestingu ráðherra. Núgildandi vöruvalsreglur eru nr. 631/2009 og tóku þær gildi 17. júlí 2009. Reglurnar skulu annars vegar miða að því að tryggja vöruúrval með hliðsjón af eftirspurn kaupenda og hins vegar að því að tryggja framleiðendum og birgjum áfengis möguleika á að koma vörum í sölu í vínbúðum.

Í vöruvalsreglum ÁTVR er kveðið á um að því áfengi sem verslunin hefur upp á að bjóða skuli skipt upp í flokka eftir sölumeðferð þeirrar vöru. Þeir flokkar eru kjarni, reynsluflokkur, mánaðarflokkur og sérflokkur. Áfengi í kjarna og reynsluflokki er svo enn frekar skipt upp í aðra flokka s.s. eftir framleiðsluaðferð eða hráefni vörunnar. Í vöruvalsreglunum er enn fremur kveðið á um þann árangur sem ná þarf í sölu til að varan geti komist á varanlega sölu, hvort hún haldist innan reynsluflokks eða hvort að sala dugi ekki til að henni sé haldið innan

verslunarinnar. ÁTVR getur haft til sölu í vínbúðum sínum áfengistegundir, sem hvorki eru í kjarna né reynsluflokki, ef þær eru sérstaklega ætlaðar til sölu á ákveðnum árstíma, enda séu þær að innihaldi frábrugðnar öðrum áfengistegundum frá sama áfengisframleiðanda og hefð fyrir sölu þeirra á ákveðnum árstíma. Þær áfengistegundir sem boðnar eru til sölu með þessum hætti skulu flokkast í mánaðarflokk og tilgreina skal sölutíma í sölureglum.

Auk vöru í kjarna, reynsluflokki og mánaðarflokki getur ÁTVR haft á boðstólum í einni eða fleiri vínbúðum sínum áfengistegundir, sem ekki teljast til þessara flokka, en nauðsynlegt þykir að bjóða til sölu til að tryggja viðunandi fjölbreytni í vöruúrvali og þjóna eftirspurn kaupenda. Áfengistegundir seldar með þessum hætti skulu flokkast í sérflokk. ÁTVR skal halda uppi pöntunarþjónustu á áfengi, sem ekki er boðið til sölu. Í vöruvalsreglum skal nánar kveðið á um sölu áfengis í pöntunarþjónustu m.a. um þá tryggingu sem sá er pantar vöru setur fyrir því að af viðskiptum verði.

ÁTVR skal semja skrá um framlegð allra sölutegunda áfengis. Með framlegð er átt við mun söluverðs og innkaupsverðs. Framlegðarskrá sýnir framlegð vöru á 12 mánaða tímabili. Framlegð sexhunduðustu vöru á framlegðarskrá skal notuð til viðmiðunar um framtíð vöru í verslunum ÁTVR eftir því sem nánar verður kveðið á um í vöruvalsreglum. Vöruvalsreglur skulu jafnan endurskoðaðar fyrir 1. mars ár hvert í ljósi fenginnar reynslu í því skyni að ná fram markmiðum þeim er fram koma í 2. mgr. 8. gr. Að lokinni endurskoðun hverju sinni skulu reglurnar staðfestar af ráðherra á ný og birtar í heild.

5.4 Útsölastaðir

Í árslok 2008 rak ÁTVR 48 vínbúðir, þar af 14 á höfuðborgarsvæðinu. Tvær nýjar vínbúðir voru opnaðar í Reykjavík á árinu, í Borgartúni og Skútuvogi. ÁTVR starfrækti í árslok 2008 23 minni vínbúðir. Þó að reksturinn á minni vínbúðum sé allur í höndum starfsfólks ÁTVR og á ábyrgð fyrirtækisins þá hafa flestar minni vínbúðirnar þjónustusamning við samstarfsaðila. Í þjónustusamningnum eru ákvæði um aðstöðu fyrir starfsfólk og viðbótarstarfskraft á álagstímum. Á árinu 2008 yfirtók ÁTVR fjórar vínbúðir í eigin rekstur, þ.e. án þjónustusamnings við samstarfsaðila: Vínbúðirnar í Borgarnesi, Hellu, Hveragerði og Þorlákshöfn.

Vínbúðir ÁTVR eru misstórar eða frá því að bjóða upp á rúmlega 100 vintegundir upp í verslanir þar sem vöruúrval er um 2000 tegundir af áfengi. Hér að neðan verður nánari grein gerð fyrir tegundum vínbúða ÁTVR.

5.4.1 100 tegunda vínbúðir

Afgreiðslutími er að jafnaði frá 17:00 til 18:00 mánudaga til fimmtudaga en 16:00 til 18:00 á föstudögum. Yfirleitt er afgreitt yfir borð í þessum vínbúðum en búið er að breyta vínbúðinni á Fáskrúðsfirði í sjálfsafgreiðslufyrirkomulag án þjónustusamnings. Um 130 tegundir áfengis eru til sölu í þessari stærð vínbúða og skiptist fjöldi sölutegunda þannig:

Léttvín og styrkt vín	77	59%
Sterkt áfengi	20	15%
Líkjör og blandað	14	11%
Bjór	19	15%
Samtals	130	

Þann 1. maí 2009 voru eftirfarandi 12 vínbúðir í þessum stærðarflokki: Búðardalur, Djúpvogur, Fáskrúðsfjörður, Grundarfjörður, Hólmavík, Hvammstangi, Kirkjubæjarklaustur, Seyðisfjörður, Vík, Vopnafjörður, Þorlákshöfn og Þórshöfn.

5.4.2 200 tegunda vínbúðir

Afgreiðslutími vínbúða af þessari stærð er að jafnaði frá 14:00 til 18:00 mánudaga til fimmtudaga en frá 14:00 til 19:00 á föstudögum. Í flestum tilfellum er um að ræða sjálfsafgreiðslufyrirkomulag í verslunum af þessari stærð. Um 230 tegundir eru að jafnaði til sölu í þessum verslunum. Þann 1. maí 2009 voru eftirfarandi 13 verslanir í þessum stærðarflokki vínbúða: Blönduós, Dalvík, Grindavík, Hella, Húsavík, Hvolsvöllur, Höfn, Neskaupstaður, Ólafsvík, Patreksfjörður, Reyðarfjörður, Siglufjörður og Stykkishólmur.

300 tegunda vínbúðir

Að jafnaði er afgreiðslutími vínbúða í þessum stærðarflokki frá 12:00 til 18:00 mánudaga til fimmtudaga en frá 11:00 til 19:00 á föstudögum. Laugardagsopnun er frá 11:00 til 14:00. Í öllum tilfellum er um sjálfsafgreiðsluverslanir að ræða. Um 340 tegundir áfengis eru að jafnaði til sölu í þessum verslunum. Þann 1. maí 2009 voru eftirtaldar 7 verslanir í þessum stærðarflokki vínbúða: Akranes, Borgarnes, Egilsstaðir, Hveragerði, Ísafjörður, Sauðárkrókur og Vestmannaeyjar.

5.4.3 500 tegunda vínbúðir

Um 520 tegundir eru til sölu í þessum stærðarflokki. Tvær verslanirnar í þessum flokki, Skeifan og Dalvegur, hafa lengri opnunartíma en aðrar vínbúðir í þessum flokki eða frá 9:00 til 20:00 mánudaga til föstudaga en frá 11:00 til 18:00 á laugardögum. Afgreiðslutími annarra vínbúða í þessum stærðarflokki er frá 11:00 til 18:00 mánudaga til fimmtudaga en frá 11:00 til 19:00 á föstudögum og 11:00 til 18:00 á laugardögum. Þær vínbúðir sem falla í þennan stærðarflokk eru: Austurstræti, Borgartún, Dalvegur, Garðabær, Mosfellsbær, Reykjanesbær, Selfoss, Skeifan og Stekkjarbakki.



Mynd 10: Vínbúðin Kringlunni

5.4.4 1000 tegunda vínbúðir

Þrátt fyrir nafnið, þá hefur tegundum fækkað í þessum verslunum sem selja alla kjarnavöru og nú eru um 800 tegundir til sölu í þessum stærðarflokki verslana en þær voru áður um 1000. Afgreiðslutími þessara verslana er sá sami og í 500 tegunda flokknum eða frá 11:00 til 18:00 mánudaga til fimmtudaga, 11:00 til 19:00 á föstudögum og 11:00 til 18:00 á laugardögum. Eftirtaldar fjórar verslanir eru í þessum stærðarflokki áfengisverslana: Akureyri, Eiðistorg, Hafnarfjörður og Smáralind.

5.4.5 2000 tegunda vínúðir

Þessar vínúðir hafa til sölu allar vöru sem eru í boði hjá ÁTVR hvort sem um er að ræða kjarnavöru, reynsluvöru eða sérflokksvöru. Afgreiðslutími þessara verslana er sá sami og í 500 og 1000 tegunda flokknum eða frá 11:00 til 18:00 mánudaga til fimmtudaga og laugardaga, og frá 11:00 til 19:00 á föstudögum. Vínúðin Heiðrún, Stuðlahálsi og vínúðin í Kringlunni hafa lengi verið með mesta vöruval allra vínúða ÁTVR. Í febrúar bættist vínúðin í Skútuvogi í þennan hóp. Vínúðin Skútuvogi er að auki með lengri opnunartíma eða frá 9:00 til 20:00 mánudaga til föstudaga.

5.5 Hagnaður og sölutölur

Árið 2008 skilaði ÁTVR hagnaði upp á 447 milljónir króna í samanburði við 506 m.kr. árið 2007. Tekjur af sölu áfengis jukust um 12,7% milli ára og 4,4% af sölu tóbaks. Arðsemi eigin fjár var 15,1% sem var umfram væntingar. Alls voru seldir um 20,4 m.lítrar af áfengi. Þar af 15,9 m.lítrar af bjór. Annað árið í röð var aukning á hlutfalli sterks áfengis en hlutfallið var fyrir árið 2008, 5,39% miðað við 4,56% árið áður.

5.6 Fyrirkomulag áfengissölu í nágrennalöndunum

5.6.1 Noregur

Í Noregi er ríkið með einkaleyfi á sölu á öllu áfengi sem er yfir 4,75% að styrkleika og þar gilda mjög strangar reglur um áfengi og meðferð þess. Meginstefna Norðmanna er að lágmarka heilsuskaða og félagsleg vandamál vegna áfengis. Til þess hafa þeir sett á fót leyfiskerfi fyrir söluaðila og beitt háum sköttum til þess að halda verði á áfengi uppi. Útsöluverslunum í Noregi hefur fjölgað nokkuð á undanförunum árum og eru þær nú um 222 talsins. Einnig hefur áfengiskaupaaldurinn verið lækkaður að hluta þar sem áfengiskaupaaldur er 18 ára fyrir léttvín en 20 ára fyrir sterkt vín bæði í verslunum og á veitingastöðum. Í Noregi eru auglýsingar á áfengum drykkjum með yfir 2.5% styrkleika, skv. skilgreiningu á áfengi, með öllu bannaðar.

Eins og að ofan greinir eru skattar á áfengi háir í Noregi. Á allt áfengi leggst 24% virðisaukaskattur, 35% áfengisskattur er á verði bjórs og léttvíns en 64% á sterku víni. Reiknast það af verði vörunnar. Hlutur ríkisins í sölu á áfengi er um 48%.

5.6.2 Danmörk

Í Danmörku er áfengi selt í verslunum og ríkið hefur ekki einkaleyfi á smásölu áfengis. Áfengisstefna Dana er mjög frábrugðin hinna Norðurlandanna þar sem sala áfengis og viðhorf gagnvart áfengi er mun frjálsslegra. Auglýsingar á áfengum drykkjum með yfir 2,8% styrkleika eru leyfðar en þó með nokkrum skilyrðum. Reglusetning vegna áfengisauklýsinga er að finna í þremur þáttum, siðareglum, lögum um auglýsingar ásamt útvarps- og sjónvarpslöggjöfinni. Áfengiskaupaaldur er 16 ára fyrir allt áfengi í verslunum en 18 ára á veitingastöðum.

Á allt áfengi leggst 25% virðisaukaskattur. Á áfengi er einnig vörugjald sem er 50,9 d.kr á lítra og 3,9 – 9,2 d.kr á lítra af léttvíni eftir styrkleika.

5.6.3 Svíþjóð

Í Svíþjóð hefur ríkið einkaleyfi á smásölu áfengis yfir 2,25% að styrkleika að undantöldum bjór sem er lægri en 3,5% að styrkleika. Meginstefna Svía í áfengismálum er að lágmarka heilsuskaða og félagsleg vandamál vegna áfengis. Þeirri stefnu er svo skipt niður í nánari skilgreind markmið s.s. að stuðla að áfengislausri æsku, auka áfengislaus svæði, sporna við ölvunarakstri og drykkju þungaðra kvenna. Auglýsingar áfengis með styrkleika upp að 15% eru leyfðar. Reglur um innihald auglýsinganna eru hins vegar mjög strangar. Áfengiskaupaaldur er 20 ára fyrir allt áfengi í verslunum en 18 ára á veitingastöðum. Í landinu eru reknar 411 vínverslanir.

Virðisaukaskattur er lagður á allt áfengi sem nemur 25%, 25,9% áfengisskattur er á bjór, 33,8% á léttvíni öðru en bjór og 67,1% á sterku áfengi. Hluttur ríkisins í sölu er um 77%.

5.6.4 Finnland

Í Finnlandi er ríkið með einkaleyfi á smásölu á áfengi yfir 2,8% í styrkleika með örfáum undantekningum s.s. finnsku bóndavíni upp að 13%. Auglýsingar áfengis með styrkleika upp að 22% eru leyfðar. Reglur um innihald auglýsinga eru strangar og eiga þær reglur við um allt áfengi með styrkleika yfir 1,2%. Áfengiskaupaaldur er 18 ára fyrir léttvín en 20 ára fyrir sterkt vín bæði í verslunum og á veitingastöðum. Hluttur ríkisins í sölu á áfengi er um 43%. Í landinu eru reknar 341 vínverslanir.

5.7 Áfengi í verslanir

Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins hefur einkaleyfi á smásölu áfengis skv. 10. gr. áfengislaganna. Einkaleyfi á smásölu áfengis hefur verið í höndum ríkisins allt frá árinu 1921. Í einkaleyfinu var þó í upphafi miðað við alla þætti áfengissölu svo sem innflutning og framleiðslu. Einkaleyfi á framleiðslu ÁTVR á áfengi var hins vegar fellt niður árið 1986 og einkaleyfi á innflutning áfengis var fellt niður árið 1995. Er því einkaleyfi ÁTVR nú einungis á smásölu áfengis.

Mikil og sífelld umræða er til staðar í þjóðfélaginu hvort leyfa eigi sölu áfengis í verslunum. Frumvarp þess efnis hefur verið lagt fyrir Alþingi undanfarin fimm löggjafarþing en hingað til hefur ekki náðst um það samstaða á þingi. Ástæða þess er helst sú hversu misjafnar skoðanir eru á því hvort umrædd breyting feli í sér aukna neyslu á áfengi með auknu aðgengi og hvort slíkar breytingar séu í takt við markmið áfengislaganna um að vinna gegn misnotkun áfengis.

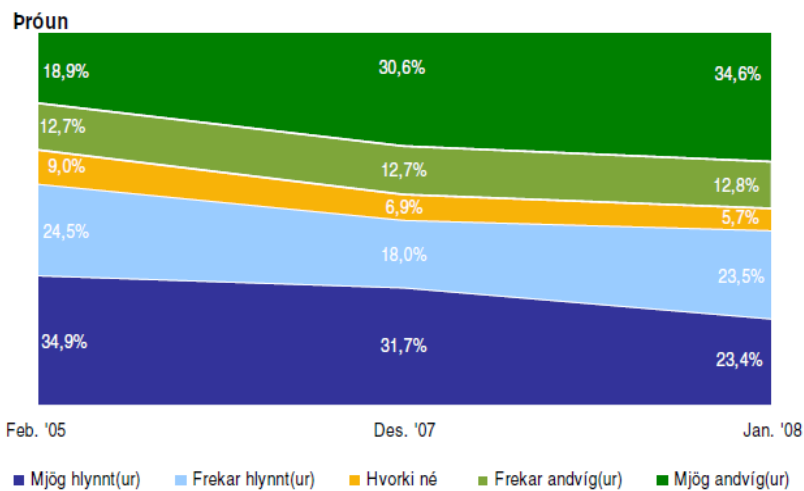
5.7.1 Helstu sjónarmið

Í ljósi þeirrar skaðsemi sem áfengi veldur er ljóst að áfengi er ekki venjuleg söluvara út frá heilbrigðissjónarmiðum og því ekki sjálfgefið að sala þess lúti sömu lögmálum og sala hvernar annarrar neysluvöru. Á Alþingi hafa verið lagðar fram tillögur þess efnis að lækka lágmarksaldur til áfengiskaupa úr 20 árum í 18 ár og að áfengi, 22% að styrkleika verði selt í ákveðnum verslunum.

Fjöldi rannsókna hefur sýnt fram á að aðeins lítil aukning á aðgengi að áfengi er líkleg til að auka áfengisneyslu. Af þeim ástæðum hafa ríki sem teljast hafa tiltölulega rúma áfengislöggjöf aukið aðhald í áfengismálum m.a. með hækkun á áfengiskaupaaldri. Hins vegar hefur nokkuð dregið úr aðhaldi í Svíþjóð, Noregi og Finnlandi. Ekki hefur þó verið talið nauðsynlegt að endurvekja einokun ríkisins á verslun með áfengi þar sem slíkt var til staðar eða setja slíka einokun á stofn. Í bókinni Alcohol no Ordinary Commodity er bent á að fyrir liggja sterk sönnunargögn þess efnis að tilslakanir á einkasölu ríkis á áfengi séu til þess fallnar að auka sölu

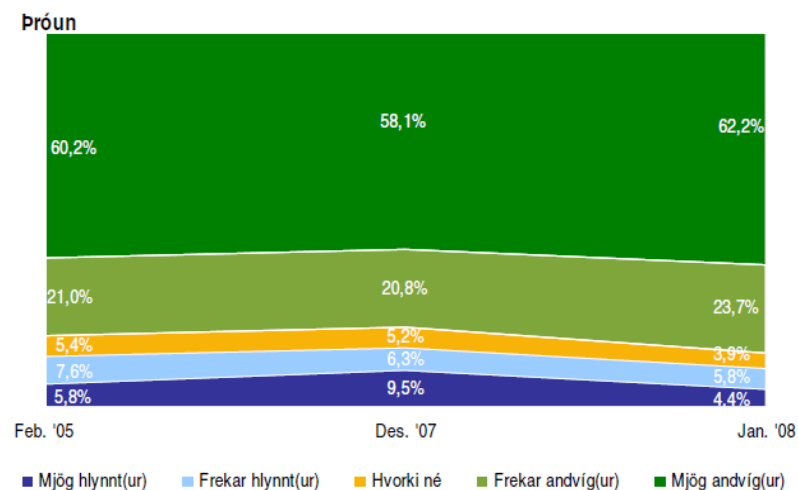
og þar með neyslu áfengis. Meðal annars hefur rannsókn á áhrifum breytinga á áfengissölu í Bandaríkjunum sýnt að þegar einokun á sölu áfengis er aflétt og áfengi selt í einkareknum verslunum þá hefur áfengisneysla aukist um 15-150% í kjölfarið. Samskonar breytingar hafa m.a. orðið í Svíþjóð, Finnlandi og Kanada. Í Finnlandi jókst til að mynda sala á áfengi um 46% (reiknað í hreinum vínanda) árið 1969 eftir að aðgengi að því var aukið, m.a. með því að selja bjór í matvöruverslunum. Aukning á sölu er oft mjög mikil fyrstu mánuði eftir slíka breytingu en gengur svo að hluta til baka. Aukinnar neyslu gæti þó jafnan til lengri tíma.

Þrátt fyrir að ákvörðun um afnám einkasölu ríkisins hafi verið umdeild gefa kannanir til kynna að almenningur sé sáttur við það fyrirkomulag sem nú gildir. Þjónustustig er hátt og aðgengi að áfengi aukist töluvert með opnun nýrra verslana. ÁTVR náði til að mynda fyrsta sæti í íslensku ánægjuvöginni í flokki smásölufyrirtækja árið 2008. Frá árinu 2005 hefur Capacent Gallup gert viðamiklar kannanir á viðhorfi almennings til afnáms einkasölu ríkisins á áfengi. Þróunin gefur til kynna að almenningur sé ánægðari með þá þjónustu sem til staðar er í ÁTVR og árið 2008 er meirihluti þeirra sem spurður er mjög andvígur þeirri hugmynd að færa sölu léttvíns og bjórs í matvöruverslanir sbr. neðangreindar myndir.



Mynd 11: Ertu hlynnt(ur) eða andvígur sölu á léttvíni og bjór í matvöruverslunum?

Þegar spurt er hvort leyfa eigi sölu á sterku áfengi í matvöruverslunum eru þeir sem mjög andvígir eru í miklum meirihluta eða 62,2% aðspurðra. Af því má ráða að almenningur telur að eftirlit með sterku áfengi og aðhald í sölu þess þurfi að vera meira en með léttvíni og bjór.



Mynd 12: Ertu hlynnt(ur) eða andvígur sölu á sterku víni í matvöruverslunum?

Hjá ÁTVR er hlutur sölu á sterku áfengi hlutfallslega lítill eða um 5%. Verði einkasala ríkisins á bjór og léttvíni afnumin er ljóst að ríkið mun ekki halda áfram að selja slíkar vörur enda slíkt ekki í samræmi við samkeppnissjónarmið. Einungis væri því selt sterkt áfengi í verslunum ÁTVR og rekstrargrundvöllur ÁTVR því lítill sem enginn. Sala á sterku áfengi myndi ekki bera uppi rekstur vínbúða og því þyrfti að fækka þeim töluvert með skertri þjónustu, sérstaklega við landsbyggðina. Á endanum yrði því líklegt að ÁTVR yrði lögð alveg niður og sala á sterku áfengi leyfð í matvöruverslunum.

Svíar létu gera viðmikla rannsókn á því hver áhrifin væru ef einkaleyfi ríkisins á smásölu áfengis yrði afnumið og salan færð til matvöruverslana. Niðurstaða þeirra rannsókna staðfestir það sem áður hefur verið haldið fram að á endanum fer allt áfengi í verslanir. Rannsakendurnir skoðuðu tilraun Finnlands til að heimila sölu á léttvíni og bjór í matvöruverslunum og settu saman áætlað ferli sem myndi fylgja við heimild á sölu slíkra drykkja í matvöruverslunum. Í fyrsta lagi myndi sala á öllu léttvíni og bjór byrja í matvöruverslunum samkvæmt niðurstöðu rannsóknanna. Það myndi þýða að meirihluti sölu ríkisins myndi færast frá ríkinu til matvöruverslana. Heildarsala bjórs og léttvins myndi aukast vegna fjölda verslana og aukins opnunartíma fyrir þessar vörur, sem gerðu þær þægilegri aðgang ásamt því að kynningar/auglýsingar á þessum vörum myndi aukast samhliða. Í kjölfarið myndi sala ríkisins minnka gríðarlega sem myndi neyða það til að loka útsölustöðum og minnka útsölutíma sem leiddi til minni aðgangs að sterku áfengi. Framleiðendur á sterku áfengi myndu mjög líklega höfða mál á grundvelli ójafnræðis til að fá að selja blandaða sterka drykki sem eru að hámarki 15% að styrkleika. Þar sem vægi ríkisins væri talsvert minna í tekjuöflun er líklegt að pólitískur þrýstingur um að leyfa sölu á sterku áfengi í verslunum myndi leiða til heimildar þess. Eftir 10 ár áætla rannsakendur að aðstæður yrðu m.a. þær að mjög hátt hlutfall verslana munu selja áfengi, heildarframboð áfengis yrði mun minna en það er í dag sem myndi þrýsta á sérstakar vínverslanir sem byðu upp á stærra og breiðara úrval vína. Útsölutími myndi endurspeglast í opnunartíma verslana sem eru mun lengri en þeir eru í dag ásamt því að mikið úrval yrði af ódýru áfengi.¹⁵

5.8 Samráð

Þeir sem starfshópurinn ræddi við voru sammála um að starfsemi ÁTVR væri til fyrirmyndar. Það var samdóma álit viðmælenda starfshópsins að ÁTVR gætti jafnræðis í samskiptum sínum við birgja og þjónusta stofnunarinnar væri eins og best verður á kosið, bæði við birgja og viðskiptavini. Skiptar skoðanir voru þó um það hvort ÁTVR ætti að hafa einkaleyfi á smásölu áfengis. Jafnframt voru skiptar skoðanir hjá þeim sem voru fylgjandi því að heimila frjálsta sölu áfengis í verslunum hvort slík heimild myndi ná til allra áfengistegunda eða einungis bjórs og léttvins.

¹⁵ Retail Alcohol Sales in Sweden were Privatized, what would be the Potential Consequences?; swedish national institute of public health

6 Merkingar á umbúðum áfengis

6.1 Almennt

Um merkingu matvæla er fjallað í lögum nr. 93/1995, um matvæli. Samkvæmt orðalagi 2. mgr. 2. gr. laga nr. 93/1995 taka lögin til framleiðslu og dreifingu áfengis. Í lögnum eru að finna ákvæði sem varða merkingu áfengis og annarra matvæla en 1. gr. laganna segir eftirfarandi:

„Tilgangur laganna er að tryggja, svo sem kostur er, gæði, öryggi og hollustu matvæla og að merkingar og aðrar upplýsingar um þau séu réttar og fullnægjandi. Þessu skal ná með fræðslu og upplýsingamiðlun, rannsóknum og eftirliti.“

Í athugasemdum þeim sem fylgdu frumvarpi því sem varð að umræddum lögum segir um tilgang laganna og 1. gr. þeirra:

„Samkvæmt ákvæðum í 1. gr. nær tilgangur laganna ekki eingöngu til öryggis matvæla og hollustuhátta, heldur einnig **óréttmætra viðskiptahátta (blekkinga), og á það síðarnefnda ekki síst við um umbúðamerkingar, auglýsingar og aðra kynningu og upplýsingamiðlun.** Afdráttarlaus ákvæði um þessa þætti eru talin mikilvæg og má benda á að Evrópusambandið leggur mikla áherslu á **umbúðamerkingar og rétta kynningu matvæla gagnvart neytendum** og kemur þetta fram í tilskipunum bandalagsins. Norðurlöndin hafa lengi lagt áherslu á þessa þætti í matvælaölggjöf og það sama gildir um önnur mikilvæg viðskiptaríki eins og Bandaríkin.“ (Feitletrun skýrsluhöfunda)



Mynd 13: Áfengt hlaupskot

Nánar er fjallað um merkingu matvæla í reglugerð nr. 503/2005, um merkingu matvæla, sem hefur lagastofð í matvælaölgunum. Meginmarkmið þeirrar reglugerðar er að tryggja að neytendur fái réttar og greinargóðar upplýsingar um matvæli, þ.á.m. áfengi, sem boðin eru til sölu, auglýst eða kynnt með öðrum hætti. Í 3. gr. matvælalaga er tekið fram að þannig skuli staðið að framleiðslu og dreifingu matvæla að þau valdi ekki heilsutjóni og að ekki sé beitt blekkingum í viðskiptum með þau. Þá segir enn fremur í 11. gr. laganna að matvæli megi ekki blekkja kaupandann t.d. hvað varðar eðli eða áhrif af viðkomandi vöru.

Í reglugerðinni um merkingu matvæla eru nokkuð ítarleg ákvæði um hvaða merkingar skylt er að setja á umbúðir matvæla og hvernig slíkar merkingar skulu vera. Samkvæmt 5. gr. reglugerðarinnar skal merking vera greinileg og læsileg og hana má ekki á nokkurn hátt dylja, hylja eða slíta úr samhengi við annað les- eða myndmál. Hún skal vera á íslensku, ensku eða Norðurlandamáli, öðru en finnsku, en þó er heimilt að upplýsingar séu gefnar á fleiri en einu tungumáli. Enn fremur er tekið fram í greininni að merking vörunnar skuli ekki vera blekkjandi fyrir kaupanda eða móttakanda hvað m.a. varðar eiginleika vörunnar. Þá er jafnframt óheimilt að eigna matvælum áhrif eða eiginleika sem þau hafa ekki. Um lágmarksupplýsingar sem skulu

koma fram á merkingum matvæla er fjallað í 6. gr. reglugerðarinnar en þar eru þau atriði talin upp í eftirfarandi 11. töluliðum:

1. Vöruheiti.
2. Innihaldslýsing.
3. Magn tiltekinna innihaldsefna eða flokka innihaldsefna.
4. Nettóþyngd þegar um er að ræða matvæli í neytendaumbúðum.
5. Geymsluskilyrði.
6. Geymsluþol.
7. Heiti eða fyrirtækjaheiti og heimilisfang framleiðanda, pökkunaraðila eða seljanda með aðsetur á Evrópska efnahagssvæðinu. Heimilisfang skal gefið upp sem bær, borg eða hérað en auk þess er heimilt að skrá götuheiti, húsnúmer og/eða símanúmer.
8. Upplýsingar um uppruna eða framleiðsluland ef skortur á slíkum upplýsingum gæti villt um fyrir neytendum hvað varðar réttan uppruna matvælna.
9. Notkunarleiðbeiningar ef ekki er unnt að nýta matvælin á réttan hátt án slíkra leiðbeininga. sbr. 23. gr.
10. Styrk vínanda miðað við rúmmál í drykkjarvörum sem innihalda meira en 1,2% af vínanda miðað við rúmmál.
11. Framleiðslulota.

Ekki er skylda að geta til um styrk vínanda ef hann er undir 1,2% sbr. tölulið 10 hér að ofan. Í 24. gr. reglugerðarinnar eru nánari reglur um það með hvaða hætti alkóhólstyrkur skuli mældur og að hann skuli ávallt vera merktur sem prósentu miðað við rúmmál. Á undan alkóhólhlutfallinu getur annað hvort staðið orðið „alkóhól“ eða styttingin „alk“. Sérstakar skyldur eru lagðar á handhafa leyfis til innflutnings, heildsölu og framleiðslu áfengis í atvinnuskyni að sjá til þess að innri og ytri umbúðir áfengis beri með sér að um áfengi sé að ræða. Í 8. gr. reglugerðar nr. 828/2005 um framleiðslu, innflutning og heildsölu áfengis í atvinnuskyni er tekið fram að á umbúðum skuli með skýrum hætti greina hvert áfengisinnihald vörunnar sé. Þá er í 6. gr. reglugerðar nr. 503/2005 sérstaklega tekið fram að þegar við á skuli upplýsingar um vöruheiti, nettóþyngd, geymsluþol og styrk vínanda vera á sama sjónsviði.

6.2 Eftirlit

Eftirlit með framangreindum lögum er á forræði Matvælastofnunar en heilbrigðisnefndir sveitarfélaganna fara með eftirlit með framleiðslu og dreifingu matvæla undir yfirumsjón Matvælastofnunar. Það er þó alfarið á ábyrgð framleiðanda eða dreifingaraðila að merkingar vöru séu í samræmi við lög og reglur.

6.3 Samráð

Allir hagsmunaaðilar voru sammála því að varan þyrfti að bera það skýrt með sér að um áfengi væri að ræða og að óæskilegt væri að markaðssetning áfengis væri beint að börnum sérstaklega. Meirihluti hagsmunaaðila var á þeirri skoðun að vörur á borð við áfengt sælgæti, s.s. áfengir íspinnar, væru varhugaverðar og að löggjafinn þyrfti að koma í veg fyrir að heimilað yrði að selja slíkar vörur hér á landi.

7 Leyfisveitingar

Fjallað er um leyfi til að stunda í atvinnuskyni innflutning, heilðsölu, smásölu eða framleiðslu áfengis í áfengislögum nr. 75/1998 og reglugerð nr. 828/2002 um framleiðslu, innflutning og heilðsölu áfengis í atvinnuskyni. Í lögum nr. 85/2007, um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald er aftur á móti kveðið á um leyfi til veitingar áfengis.

7.1 Leyfi til framleiðslu, innflutnings og heilðsölu áfengis.

Samkvæmt 3. mgr. 3. gr. áfengislaga má veita einstaklingi eða lögaðila leyfi til að stunda í atvinnuskyni innflutning, heilðsölu eða framleiðslu áfengis að uppfylltum almennum skilyrðum laganna fyrir leyfisveitingu. Heimilt er að binda leyfið sérstökum skilyrðum sem talin eru nauðsynleg til að tryggja öryggi og eftirlit með atvinnustarfseminni sbr. lokamálslið ákvæðisins. Í 4. mgr. 3. gr. er kveðið á um að leyfi þessi séu bundin við nafn og kennitölu leyfishafa. Taki nýr aðili við rekstri skuli hann sækja um nýtt leyfi. Leyfin skulu gefin út með fyrirvara um að það varði ríkissjóð ekki skaðabótaskyldu þótt gildistími leyfis verði stytur eða skilyrðum á annan hátt breytt meðan það er í gildi. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu annast veitingu framangreindra leyfa. Leyfi sem veitt er í fyrsta sinn gildir í eitt ár. Ef leyfi er endurnýjað er gildistími þess ótímabundinn.

7.1.1 Skilyrði

Almenn skilyrði fyrir veitingu leyfis til innflutnings, heilðsölu eða framleiðslu eru að umsækjandi hafi tilkynnt ríkisskattstjóra um atvinnustarfsemi sína og verið færður á fyrirtækjaskrá samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá. Ásamt því skal hann tilkynna skattstjóra um starfsemi sína samkvæmt lögum um virðisaukaskatt sbr. 1. mgr. 5. gr. áfengislaga. Þá er skilyrði að umsækjandi sé orðinn 20 ára og ef umsækjandi er félag með ótakmarkaðri ábyrgð skulu eigendur og framkvæmdastjóri þess vera orðnir 20 ára. Ef um er að ræða félag með takmarkaðri ábyrgð skulu allir stjórnarmenn og framkvæmdastjóri fullnægja aldursskilyrðinu.

Skilyrði fyrir veitingu leyfis til framleiðslu áfengis er að umsækjandi hafi iðnaðarleyfi til framleiðslunnar. Samkvæmt 2. mgr. 6. gr. áfengislaga er með framleiðslu áfengis átt við hvers konar bruggun, gerjun eða eimingu áfengra drykkja, sem og blöndun eða átöppun eins eða fleiri áfengra drykkja. Til framleiðslu í þessum skilningi telst þó ekki blöndun áfengra drykkja sem á sér stað samtímis og sem hluti af veitingu áfengis.

Fyrir útgáfu ofangreindra leyfa greiðist gjald samkvæmt lögum um aukatekjur ríkissjóðs. Gjald fyrir leyfi til framleiðslu áfengis er 110.000 kr. Gjald fyrir innflutningsleyfi er 16.500 kr. og fyrir heilðsöluleyfi 33.000 kr.

7.1.2 Sala áfengis

Framleiðslu- innflutnings- og heilðsöluleyfi veita heimild til sölu áfengis til eftirtalinna aðila.

- a. Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins;
- b. þeirra sem heimild hafa til framleiðslu áfengis;
- c. þeirra sem heimild hafa til heilðsölu áfengis;
- d. veitingastaða, sem hafa almennt leyfi til áfengisveitinga;
- e. fyrirtækja til iðnaðarnota;
- f. þeirra sem leyfi hafa til reksturs tollfrjálsra verslana og tollfrjálsra forðageymslna;

- g. sendiráða og annarra sem njóta úrlendisréttar hér á landi og;
- h. sölu úr landi.

7.1.3 Leyfi til sölu áfengis til iðnaðar

Fjallað er um sölu áfengis til iðnaðar í reglugerð nr. 39/1935 og lögum nr. 96/1995 um gjald af áfengi og tóbaki sbr. einnig reglugerð um áfengisgjald nr. 505/1998. Lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gefur út slík leyfi.

Samkvæmt ákvörðun dómsmálaráðuneytisins hefur ríkislögreglustjórinn, nú lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, séð um veitingu leyfa til að kaupa og nota hreinan spíra til iðnaðar- og tækninota en samkvæmt reglugerð um áfengisgjald er ekki greitt áfengisgjald af „iðnaðarspíra“ þótt hann teljist drykkjarhæfur. Hvorki í áfengislögum né í reglugerð um framleiðslu, innflutning og heildsölu áfengis í atvinnuskyni eru reglur um veitingu leyfa til kaupa á spíra til iðnaðarnota. Í reglugerðarsafni er að finna reglugerð nr. 39/1935 um sölu áfengis til iðnaðar o.fl. sem sett var með heimild í eldri lögum um einkasölu á áfengi og áfengislögum. Umrædd reglugerð er eina heimildin til veitingu leyfanna og er ekki í samræmi við gildandi áfengislög þar sem m.a. er farið fram á vottorð sóknarprests við veitingu slíks leyfis.

7.1.4 Fjöldi leyfa í gildi 31. maí 2009

Framleiðsluleyfi	8
Innflutnings- og heildsöluleyfi	113
Leyfi til að kaupa og nota etanol, spíritus fortis o.fl. vegna iðnaðar	154

7.2 Rekstrarleyfi til veitingastaða

Með lögum nr. 85/2007 um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald voru leyfisveitingar til reksturs veitinga- og gististaða einfaldaðar m.a. á þann hátt að sameinuð voru veitingaleyfi, áfengisveitingaleyfi og skemmtanaleyfi í eitt leyfi sem kallast rekstrarleyfi. Leyfin skiptast síðan í flokka eftir umfangi starfseminnar, leyfilegum afgreiðslutíma og því hvort um er að ræða leyfi til áfengisveitinga.

7.2.1 Flokkar veitingastaða:

Flokkur I:	Staðir án áfengisveitinga.
Flokkur II:	Umfangslitlir áfengisveitingastaðir þar sem starfsemin er ekki til þess fallin að valda ónæði í nágrenninu, svo sem með háværri tónlist, og afgreiðslutími er ekki lengri en til kl. 23 og kalla ekki á mikið eftirlit og/eða löggæslu.
Flokkur III:	Umfangsmiklir áfengisveitingastaðir, svo sem þar sem leikin er hávær tónlist og/eða afgreiðslutími er lengri en til kl. 23 og kalla á meira eftirlit og/eða löggæslu.

7.2.2 Flokkar gististaða:

Flokkur I:	Heimaginging
Flokkur II:	Gististaður án veitinga.
Flokkur III:	Gististaður með veitingum en þó ekki áfengisveitingum.

Flokkur IV:	Gististaður með minibar.
Flokkur V:	Gististaður með bar og/eða veitingaaðstöðu þar sem áfengi er veitt.

Leyfisveitendur eru sýslumenn að undanskildum sýslumanninum í Reykjavík en lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu gefur út leyfi í umdæmi hans.

Umsækjandi um rekstrarleyfi þarf að uppfylla eftirfarandi skilyrði:

- a. Hafa búsetu á Íslandi
- a. Vera lögráða og hafa náð a.m.k. 20 ára aldri á umsóknardegi.
- b. Hafa forræði á búi sínu
- c. Hafa tilkynnt atvinnurekstur til skráningar hjá viðkomandi skattstjóra.
- d. Hafa ekki á síðustu fimm árum gerst sekur um háttsemi sem varðar við almenn hegningarlög, lög um ávana- og fíkniefni, lög um hlutafélög, lög um einkahlutafélög, lög um bókhald, lög um ársreikninga, lög um tekjuskatt, lög um virðisaukaskatt, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda, lög um tryggingagjald né lög þessi sem og reglur settar samkvæmt tilgreindum lögum.
- e. Hafa ekki verið sviptur leyfi til rekstrar gististaðar, veitingastaðar eða áfengisveitinga á síðustu fimm árum frá umsókn.
- f. Skulda ekki skatta, opinber gjöld eða iðgjöld í lífeyrissjóð sem nema samanlagt hærrí fjárhæð en 500.000 kr.

Þá er útgáfa rekstrarleyfis ennfremur háð því að starfsleyfi heilbrigðisnefndar sveitarfélags fáiast fyrir þeirri starfsemi sem umsókn lýtur að. Leyfisveitandi skal leita umsagna sveitarstjórnar, heilbrigðisnefndar, slökkviliðs, Vinnueftirlits, byggingarfulltrúa og lögreglu um umsókn um rekstrarleyfi. Óheimilt er að gefa út rekstrarleyfi ef einhver framangreindra aðila leggst gegn útgáfu leyfisins. Rekstrarleyfi veitingastaða eru veitt til fjögurra ára í senn. Taki nýr aðili við rekstrinum þarf hann að sækja um nýtt leyfi.

7.3 Tímabundin áfengisveitingaleyfi

Sækja þarf um leyfi til sölu og/eða afhendingar áfengisveitinga við einstök tækifæri í atvinnuskyni. Slík leyfi verða eingöngu gefin út þegar atburður fer fram á stað sem ekki hefur rekstrarleyfi en þó almennt ekki oftár en tólf sinnum ár hvert vegna sama staðar. Ekki þarf að sækja um leyfi fyrir áfengisveitingum í einkasamkvæmum. Hægt er að sækja um leyfi til viðbótar við gilt rekstrarleyfi svo sem vegna tímabundins viðbótarafgreiðslutíma áfengisveitinga.

7.4 Samráð

Á fundunum komu fram athugasemdir um að reglur um leyfi til veitinga áfengis mætti færa til betri vegar. Bent var á að skýrar þarf að vera kveðið á um að leyfi þurfi að vera sjáanlegt. Algengt er að veitingastaðir séu búnir að opna en þeir geti ekki framvísað leyfisskjali því til staðfestingar. Sem lausn á þessum vanda var bent á að upplýsingar um leyfishafa væru gerðar aðgengilegri svo sem með reglulega uppfærðri birtingu á vefsetri Ríkislögreglustjóra.

8 Eftirlit

Eftirlit með framleiðslu, innflutningi og sölu og meðferð áfengis er í höndum lögreglu, tollgæslu og skattyfirvalda. Aðrar stofnanir hafa einnig eftirlitshlutverk, s.s. heilbrigðisnefndir og Matvælastofnun samkvæmt lögum um matvæli nr. 93/1995 og Lýðheilsustöð sem er falið það hlutverk að hafa eftirlit með að ákvæðum laga og reglugerða um áfengis- og vímuvarnir sé framfylgt samkvæmt lögum um Lýðheilsustöð nr. 18/2003.

8.1 Eftirlit lögreglu

Lögregla hefur margvíslegt eftirlit með áfengi og meðferð þess. Lögreglustjórar hafa eftirlit með framkvæmd laga um veitingastaði, gististaði og skemmtanahald nr. 85/2007, þar á meðal eftirlit með því að leyfishafi uppfylli skilyrði fyrir rekstrarleyfi, að fylgt sé skilyrðum sem leyfi er bundið, svo sem um dyravörslu, leyfilegan afgreiðslutíma og gestafjölda og einnig að fylgt sé ákvæðum laganna um dvöl ungmenna á veitingastöðum og um áfengisveitingar. Samkvæmt áfengislögum hafa lögreglustjórar í því umdæmi þar sem starfsstöð leyfishafa er eftirlit með starfsemi leyfishafa. Brot á áfengislöggjöfinni geta varðað sektum eða fangelsi. Þá geta leyfisveitendur, þ.e. lögreglustjórar eða sýslumenn, svipt leyfishafa leyfum, s.s. rekstrarleyfi skv. lögum nr. 85/2007 og framleiðsluleyfi skv. lögum nr. 75/1998.

Skráð voru 1.309 áfengislagabrot árið 2007 og er það 27% fækkun ef litið er til tímabilsins 2002-2006. Brot vegna ölvunar á almannafæri voru 1.173 sama ár, sem er jafnframt 90% áfengislagabrotanna. Sjaldnar var brotið gegn ákvæðinu um „ölvun á almannafæri“ 2007 en síðustu fimm ár þar á undan.

Alls var tilkynnt um 34 brot þegar áfengi var veitt yngri en 20 ára, sem er fjórðungsfjölgun frá meðaltali 2002-2006. Þá voru brot vegna dvalar ungmennis yngri en 18 ára á vínveitingastað 32 talsins en 47 að meðaltali á fyrrgreindu tímabili. Brot vegna ólöglegs tilbúnings á áfengi voru 10 og það sama átti við um brot á reglum um áfengisauglýsingar og þegar áfengi var borið inn á veitingastað í óleyfi. Þá voru skráð 11 brot vegna ólöglegar sölu áfengis en brotin voru 13 árið 2006 og 17 árið 2005.

Fjöldi brota gegn áfengislögum árið 2007 og meðalfjöldi brota 2002 til 2006:

Fjöldi brota gegn áfengislögum árið 2007 og meðalfjöldi brota 2002 til 2006: ¹⁶		
	2007	Meðalt. 2002-6
Ólöglegur tilbúningur áfengis (bruggun)	10	16
Ólögleg sala áfengis	11	21
Áfengi veitt yngri en 20 ára	34	25
Brot á reglum um áfengisauglýsingar	10	23
Áfengi borið inn á veitingastað í óleyfi	10	3
Dvöl ungmennis yngra en 18 ára á vínveitingastað	32	47
Ölvun á almannafæri (21. gr. áfengislaga)	1173	1554
Varsla á áfengi sem látið hefur verið af hendi andstætt ákvæðum áfengislaga	26	25
Áfengislög, ýmislegt	3	70
Samtals	1309	1784

8.2 Eftirlit ríkisskattstjóra

Samkvæmt áfengislögum skal ríkisskattstjóri auk þess að annast álagningu áfengisgjalds á innlenda framleiðslu hafa eftirlit með starfsemi framleiðanda innanlands. Hann heldur skrá yfir þá aðila sem hafa heimild til framleiðslu eða innflutnings á áfengi. Í reglugerð nr. 505/1988 um áfengisgjald og í reglugerð nr. 828/2005 um framleiðslu, innflutning og heildsölu áfengis í atvinnuskyni er nánar kveðið á um eftirlit ríkisskattstjóra. Ríkisskattstjóri hefur sett reglur um skyldur áfengisframleiðanda við framleiðslu, flutning, geymslu, sölu og förgun. Þá getur ríkisskattstjóri sett eftirlitsmönnum lögreglustjórans á höfuðborgarsvæðinu fyrirmæli.

8.3 Eftirlit tollstjóra

Tollstjóri hefur eftirlit með innflutningi áfengis og gilda ákvæði tollalaga um eftirlitið. Samkvæmt áfengislögum er innflutningur áfengis í atvinnuskyni leyfis skyldur. Heimild er í áfengisgjaldslögum fyrir fjármálaráðherra til að setja takmörk á innflutning þeirra sem flytja með sér til landsins áfengi til eigin nota og þeirra sem sent fá áfengi erlendis frá án þess að það sé til sölu eða vinnslu. Í reglugerð nr. 477/1995 var kveðið á um innflutningstakmarkanir sem síðar voru felldar brott með reglugerð nr. 505/1998. Það eru því ekki aðrar takmarkanir á innflutningi áfengis til eigin nota aðrar en að innflytjandi verður að hafa náð 20 ára aldri.

Þegar skoðaðar eru haldlagningartölur tollyfirvalda á áfengi á milli ára kemur í ljós að meðaltal haldlagðs bjórs fyrir neðangreint tímabil er rúmlega 2.369 lítrar á ári. Meðaltal haldlagðs léttvins er rúmum 764 lítrar á ári og meðaltal haldlagðs sterks áfengis er rúmum 1.654 lítrar.

¹⁶ Áfbrotatölfræði Ríkislögreglustjórans 2007

Áfengi*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Samtals
Bjór	1.034	2.105	2.278	5.232	1.529	2.034	14.214
Léttvín	741	754	870	859	788	570	4.584
Sterkt áfengi	1.713	1.104	1.493	2.348	1.824	1.444	9.929

í lítrum talið

Haldlagt áfengi er afhent ÁTVR til ráðstöfunar. Tollyfirvöld sjá hins vegar um förgun áfengis vegna niðurfellingar eða endurgreiðslu áfengisgjalds.

9 Áfengisauglýsingar

9.1 Lagareglur

Allt frá árinu 1928 hefur gilt bann við áfengisauglýsingum á Íslandi. Í 1. og 2. mgr. 20. gr. núgildandi áfengislaga nr. 75/1998 er kveðið á um víðtækt bann við áfengisauglýsingum.

Ákvæðið hljóðar svo:

„Hvers konar auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum eru bannaðar. Enn fremur er bannað að sýna neyslu eða hvers konar aðra meðferð áfengis í auglýsingum eða upplýsingum um annars konar vöru eða þjónustu.

Með auglýsingu er átt við hvers konar tilkynningar til almennings vegna markaðssetningar þar sem sýndar eru í máli eða myndum áfengistegundir eða atriði tengd áfengisneyslu, svo sem áfengisvöruheiti eða auðkenni, eftirlíkingar af áfengisvarningi, spjöld eða annar svipaður búnaður, útstillingar, dreifing prentaðs máls og vörusýnishorna og þess háttar.“

Þá segir í 3. mgr. 20. gr. laganna að bannið taki með sama hætti til auglýsinga sem eingöngu feli í sér firmanafn og/eða firmamerki áfengisframleiðanda. Þó sé framleiðanda sem auk áfengis framleiðir aðrar drykkjarvörur heimilt að nota firmamerki eða merki í tengslum við auglýsingu þeirra drykkja, enda megi augljóst vera að um óáfenga drykki sé að ræða í skilningi laganna og ekki vísað til hinnar áfengu framleiðslu.

Í 4. mgr. 20. gr. er síðan kveðið á um undanþágu frá banni við áfengisauglýsingum:

„Undanþegið banni við áfengisauglýsingum er:

1. Auglýsingar á erlendum tungumálum í erlendum prenitum sem flutt eru til landsins, nema megintilgangur ritsins eða innflutningsins sé að auglýsa áfengi
2. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á venjulegum búnaði til áfengisveitinga á veitingastað þar sem áfengisveitingar eru heimilaðar.
3. Auðkenni með firmanafni og/eða firmamerki á flutningatækjum áfengisframleiðanda, vöruumbúðum, bréfsefni eða öðru sem beinlínis tengist starfsemi hans.“

Samkvæmt 27. gr. laganna varðar brot á lögnum eða reglum settum samkvæmt þeim sektum eða fangelsi allt að sex árum.

Í 15. gr. laga nr. 57/1956 um prentrétt er kveðið á um að höfundur beri refsí- og fébótaábyrgð á efni rits ef hann hefur nafngreint sig og er auk þess annaðhvort heimilisfastur hér á landi þegar ritið kemur út eða undir íslenskri lögsögu þegar mál er höfðað. Ef enginn slíkur höfundur hefur nafngreint sig ber útgefandi rits eða ritstjóri ábyrgðina, því næst sá er hefur ritið til sölu eða dreifingar og loks sá sem annst hefur prentun þess eða letrun.

Fallið hafa nokkrir dómur um brot á 20. gr. áfengislaga þar sem m.a. hefur reynt á það hvort almennt bann ákvæðisins feli í sér brot gegn 73. gr. stjórnarskrárinnar og 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Í dómi Hæstaréttar frá 25. febrúar 1999 þar sem ákærði var sakfelldur fyrir að hafa brotið gegn ákvæðinu er ekki fallist á þau rök en í dómnum segir um þetta:

„[...]verður að telja nægilega ljóst að tilgangur löggjafans með banni á áfengisauglýsingum sé sá að vinna gegn misnotkun áfengis og þeim vandamálum, sem af henni hljótask. Ríkissaksóknari hefur við flutning málsins í Hæstarétti vísað til fræðilegra athugana, sem gerðar hafa verið meðal annars að tilhlutan Alþjóðaheilbrigðisstofnunarinnar um þessi efni, og gefa þær vísbendingar um að áfengisauglýsingar hafi áhrif til aukinnar drykkju, ekki síst meðal yngri aldurshópa.

Þau rök, sem þannig búa að baki 20. gr. áfengislaga, eiga sér efnislega stoð í 3. mgr. 73. gr. stjórnarskrárinnar og 2. mgr. 10. gr. mannréttindasáttmála Evrópu. Löggjafinn hefur metið auglýsingabann áfengis nauðsynlegt og ítrekað það mat eftir að núgildandi tjáningarfrelsisákvæði stjórnarskrárinnar var sett. Svo sem fyrr segir falla auglýsingar þær, sem ákært er fyrir í máli þessu, undir skilgreiningu 20. gr. áfengislaga og verður að telja þær þannig fram settar að þær feli í sér hvatningu til kaupa á áfengi. Er ekki á það fallist að beiting lagagreinarinnar gagnvart slíkum auglýsingum feli í sér brot gegn ofangreindum ákvæðum stjórnarskrárinnar og mannréttindasáttmála Evrópu.“

Í dómi Hæstaréttar 14. júní 2007 reyndi á það hvort 20. gr. áfengislaga bryti gegn skuldbindingum íslenska ríkisins samkvæmt EES-samningnum um frjáls vöru- og þjónustuviðskipti. Hæstiréttur vísaði til rökstuðnings héraðsdóms en í honum er fjallað um gögn sem lögð voru fyrir dóminn um niðurstöður rannsókna varðandi áhrif auglýsingabanns á neytendur, aðgerðaráætlunar WHO í áfengismálum 2000-2005 og heilbrigðisáætlunar heilbrigðis- og tryggingamálaráðuneytisins fram til ársins 2010. Síðan segir í forsendum héraðsdóms:

„Af lestri þessara gagna verður ekki annað ráðið en að vilji löggjafans og stefna í heilbrigðismálum á alþjóðavísu sé enn sú að vinna gegn misnotkun áfengis og að hvatning til fólks til áfengisdrykkju, einkum ungs fólks, með áfengisauglýsingum, vinni gegn þeim markmiðum. Þykir ekki hafa verið í ljós leitt í máli þessu að unnt sé með öðrum aðferðum að ná fram sömu heilsuverndarmarkmiðum og liggja að baki ákvæði 20. gr. áfengislaga sem þá hefðu minni áhrif á markaðsfrelsið.“

Var því ekki fallist á þá sýknukröfu ákærða í máli þessu að auglýsingabannið bryti í bága við skuldbindingar íslenska ríkisins samkvæmt EES- samningnum.

9.2 Áfengisauglýsingar í öðrum Evrópuríkjum

Í flestum Evrópuríkjum eru í gildi einhvers konar takmarkanir á áfengisauglýsingum. Á Norðurlöndunum eru gildandi reglur um áfengisauglýsingar ólíkar. Í Noregi er bannað að auglýsa áfengi með styrkleika yfir 2,5 %. Norðmenn banna sömuleiðis auglýsingar á vörum með sömu einkennum og áfengir drykkir. Í Svíþjóð má auglýsa áfengi með styrkleika allt að 15% en nánari reglur gilda um innihald og framsetningu auglýsinganna. Í Finnlandi eru auglýsingar á áfengi upp að 22% heimilaðar en þar gilda einnig nánari reglur um efni auglýsinganna. Í Danmörku eru áfengisauglýsingar heimilaðar en háðar ströngum takmörkunum um efni og framsetningu.

9.3 Tilgangur áfengisauglýsinga

Hlutverk auglýsinga er almennt talið vera að sjá neytendum fyrir upplýsingum sem auðvelda þeim að taka ákvarðanir um kaup. Út frá sjónarhorni auglýsanda er tilgangurinn annaðhvort að fjölga neytendum eða auka neyslu þeirra sem fyrir nota vöruna. Einnig er sá möguleiki fyrir hendi að auglýsingar eigi að stuðla að herra verði á vöru en ella með því að auka eftirspurn. Það

síðastnefnda er gert með svokölluðum ímyndar auglýsingum þar sem jákvæðir hlutlægir þættir eru tengdir við vörumerkið sem auglýst er. Beinar auglýsingar birtast einkum í fjölmiðlum þ.e. dagblöðum, tímaritum, útvarpi og sjónvarpi. Auk þessa berast auglýsingabæklingar inn á heimili fólks í viku hverri og auglýsingaskilti eru staðsett víðsvegar á áberandi stöðum. Internetið er einnig stór auglýsingamiðill og er notaður í síauknum mæli. Auglýsendur sjá þó ástæðu til að setja auglýsingar sínar í annan búning til að koma vörunni á framfæri t.d. kostanir á íþróttaviðburðum, tónleikum og útvarps- og sjónvarpsþáttum. Þessar leiðir eru oft notaðar til að sneiða hjá 20. gr. áfengislaga þar sem tiltekin bjórtegund er kostunaraðili viðburðar og fær vörumerki sitt á aðgöngumiða og firmamerki á auglýsingar tengdum viðburðinum. Áætlað er að áfengisíðnaðurinn eyði um einni billjón dollara árlega í hefðbundnar auglýsingar í fjölmiðlum og öðru eins í óhefðbundnar auglýsingar og kynningar.

9.4 Áfengisauglýsingar á Íslandi

Í október árið 2005 sendi Birgir Guðmundsson, lektor við Háskólann á Akureyri frá sér skýrslu um birtingar áfengistengds efnis í íslenskum prentmiðlum frá árunum 1996 – 2005. Markmið skýrslunnar var að kortleggja birtingar á áfengistengdu efni s.l. áratug og voru í rannsókninni skoðuð þrjú dagblöð og fjögur lífstíls- og mannlífstímarit. Niðurstaða rannsóknarinnar sýndi að magn áfengistengdra birtinga í prentmiðlum hefur meira en þrefaldast á áratug á sama tíma og heildarmagn útgefna blaðsíðna hefur lítið vaxið.¹⁷ Í skýrslu vinnuhóps ríkislögreglustjóra um viðbrögð við áfengisauglýsingum frá nóvember 2001 kemur fram að fjöldi mála kærða til lögreglunnar frá árunum 1996 – 2000 hafi aukist töluvert. Árið 1996 voru 3 mál kærð til lögreglu en voru alls 14 árið 2000. Séu skýrslurnar bornar saman er eftirtektarvert að árið 1998 telst til að birtar hafa verið auglýsingar á lítt merktu léttöli í 150 tilvikum en kærð tilvik sama ár eru einungis fimm. Umræddar auglýsingar er þó oft dulbúnar áfengisauglýsingar þar sem auglýst er léttöl af tilgreindri bjórtegund og alls óvíst er hvort tiltekin tegund fáist sem léttöl á markaði. Samkeppnisstofnun kannaði slíkt árið 2001 og kom í þeirri könnun í ljós að þrjár erlendar bjórtegundir, sem auglýstar voru mikið í fjölmiðlum og sagðar óáfengar stóðu neytendum ekki til boða. Eru þessar auglýsingar gerðar í skjóli 3. mgr. 20. gr. þar sem heimilað er að nota firmanöfn eða merki áfengisframleiðanda í tengslum við auglýsingar á óáfengri drykkjarvöru. Greinilegt er því að með þessum auglýsingum er ætlunin að koma á framfæri hinni áfengu framleiðslu sbr. könnun Samkeppnisstofnunar ásamt því að umbúðir áfengu vörunnar og léttölsins eru yfirleitt nánast eins að undanskildu merkingu um áfengishlutfall.

¹⁷ Birgir Guðmundsson; Birtingar áfengistengds efnis í íslenskum prentmiðlum 1996-2005. Félagsvísinda- og lagadeild Háskólans á Akureyri.



Mynd 14: Auglýsing birt í tímaritinu Grapevine tbl. 9, 3. – 16. júlí 2009

9.5 Áhrif auglýsinga

Fjöld margar skýrslur hafa verið gerðar til að kanna áhrif áfengisauklýsinga á neyslu fólks. Eins og fram kemur í dómi Hæstaréttar frá 14. júní 2007 taldi hann að þær fræðilegu athuganir sem ríkissaksóknari lagði fram við dóminn hafi verið nægileg rök til að réttlæta bann við auglýsingum á áfengi þar sem þær bentu til þess að auglýsingar hefðu áhrif til aukinnar drykkju, ekki síst meðal yngri aldurshóps. Kom fram í dómnum að löggjafinn hafi metið auglýsingabann áfengis nauðsynlegt til að vinna gegn misnotkun áfengis sbr. ákvæði 1. gr. áfengislaga. Evrópudómstóllinn hefur þó tekið aðra afstöðu í þessu máli. Telur hann í dómum sínum að meðalhöfsreglan heimili ekki bann við áfengisauklýsingum alfarið enda séu aðrar leiðir til að ná fram sömu heilsufarssjónarmiðum sem liggja að baki slíks banns sem þá hefðu minni áhrif á markaðsfrelsið. Í rökstuðningi Evrópudómstólsins í máli Gourmet International Products AB gegn Svíþjóð segir að þær lagareglur sem giltu í Svíþjóð hafi hyglað innlendra framleiðslu á kostnað erlendra á dulinn hátt. Leyfðist meðal annars að birta svokallaðar ritstjórnagreinar þar sem áfengi er kynnt með umfjöllun í tímaritum. Aðgangur að slíkum óbeinum auglýsingum er mun auðveldari fyrir innlenda framleiðendur áfengis að mati dómstólsins og skapar því ójafnvægi og misrétti. Dómstóllinn er þó sammála Hæstarétti Íslands að því leyti að heimilt er að setja lög sem takmarka auglýsingar til að sporna gegn misnotkun áfengis í samræmi við yfirlýsta stefnu WHO og heilbrigðisstefnu stjórnvalda hverju sinni. Evrópusambandið hefur m.a. sett reglur sem takmarka hvernig áfengisauklýsingar eru settar fram í sjónvarpi. Í 15 gr. reglugerðar Evrópuráðsins nr. 89/552/EEC sem sett var 3. október 1989 og fjallar um sjónvarpsútsendingar segir að slíkar auglýsingar skuli uppfylla ákveðin skilyrði. Meðal annars er það gert að skilyrði að auglýsingin megi ekki beinast að ungmennum eða sýna neyslu ungmenna á áfengi. Eins má ekki tengja neyslu áfengis við aukna líkamsgætu, ökuhæfni og félagslegan eða kynferðislegan frama.

9.6 Tengsl auglýsinga við neyslu

Starfshópurinn skoðaði þó nokkurn fjölda erlendra skýrslna sem rannsaka þessi tengsl. Meginhluti þeirra benti til þess að lítil sem engin tengsl væru á milli áfengisauklýsinga og almennrar neyslu. Auglýsingarnar hafi þá frekar áhrif á hvaða vöru neytendur velja frekar en að fjölga neytendum áfengis. Til eru rannsóknir sem sýna þó tengsl á milli fjölda áfengisauklýsinga

og neyslu ungs fólks. Þjóðir sem hafa haft litla takmörkun á auglýsingum hafa á undanförunum árum takmarkað auglýsingar með lagasetningu eða skyldað áfengisframleiðendur til að gera siðareglur sem m.a. koma í veg fyrir að auglýsingum sé beint að börnum og ungmennum. Ekki eru allir sammála um gagn þess að setja einungis siðareglur sem takmarka mjög stjórn ríkisins á áfengisauglýsingum. Lagasetning hefur því verið ofan á í flestum ríkjum sem tekið hafa upp takmarkanir á auglýsingum. Eru þá hert viðurlög við brotum og mat flestra að með stífum reglum með fáum undantekningum sé hægt að ná betur utan um hvernig áhrif auglýsingar hafa á neytendur og ungt fólk. Fá ríki hafa þó algert bann við áfengisauglýsingum eins og hér á landi. Örar tækniframfarir og nýjar leiðir til að ná til neytenda gera framkvæmd slíks banns mjög erfiða. Auðvelt aðgengi að internetinu og fjöldi erlendra sjónvarpsstöðva takmarka mjög möguleika á því að hægt sé að framfylgja banninu. Eins eru hér fjölmörg erlend tímarit fánleg í verslunum og óbeinar auglýsingar s.s. styrktir viðburðir aukast á hverju ári.

Meðal annars vegna ofangreindra atriða voru sett lög í Frakklandi um takmörkun á áfengisauglýsingum. Í Frakklandi er rík vinnmenning og því hefur mikið verið horft til þeirrar lagasetningar sem fordæmi í lagasetningu við takmarkanir á auglýsingum. Lögin voru sett árið 1991 og því töluverð reynsla komin á lögin. Lögin ganga í meginatriðum út á eftirfarandi:

- Skýr skilgreining er á áfengi. Allir drykkir yfir 1,2% styrkleika eru skilgreindir sem áfengi.
- Staðir og fjölmiðlar sem heimilt er að auglýsa í/á eru skilgreindir:
 - Engum auglýsingum má beina að ungu fólki
 - Engar auglýsingar eru leyfðar í sjónvarpi eða kvikmyndahúsum
 - Áfengisframleiðendum er óheimilt að vera styrktaraðili menningar eða íþróttaviðburða
 - Auglýsingar eru einungis leyfðar í fjölmiðlum handa fullorðnum, á skiltum, í útvarpi (með nánari takmörkunum), á sérstökum viðburðum eða stöðum s.s. vínhátíðum og vínsöfnum.
- Þegar auglýsingar eru leyfðar er innihaldi þeirra stjórnað:
 - Skilaboð og myndir mega einungis vísa til gæði vörunnar s.s. stærð, uppruna, samsetningu drykkjarins, hvernig áfengið er framleitt og hvernig það er neytt
 - Varúðarskilaboð skulu fylgja hverri auglýsingu merkt: Misnotkun áfengis er hættuleg heilsu.

Frakkar hafa gert tilraun til að meta áhrifin af þessum reglum en rannsóknir hafa ekki sýnt fram á miklar breytingar á neyslu fólks frá setningu laganna. Hins vegar hefur ímynd áfengis breyst og áfengisauglýsingar innihalda í langflestum tilfellum einungis vöruna sjálfa en ekki tengingu við áhrifin. Þannig eru auglýsingar áfengis vörumerkjaauglýsingar og beinast að samkeppni innan iðnaðarins fremur en að flottri ímynd eða jákvæðu viðhorfi til lífstíls þeirra sem drekka áfengi.

9.7 Samráð

Allir samráðsaðilar voru sammála um að núverandi fyrirkomulag áfengisauglýsinga væri óheppilegt og nauðsynlegt væri að gera bragarbót á því regluverki sem um áfengismálin gilda. Allir þeir sem vildu leyfa auglýsingar vildu gera það með skilyrðum t.d. þannig að settar væru siðareglur um auglýsingar áfengis. Innlendir framleiðendur bentu á að þeir sætu ekki við sama borð í þessum efnum þar sem erlent áfengi væri auglýst í miklum mæli á Íslandi, t.d. með erlendum sjónvarpsútsendingum og í tímaritum. Aðrir bentu á að óheppilegt væri að heimila auglýsingar áfengis og ætti að takmarka þær enn frekar.

10 Áfengiskaupaaldur

10.1 Almennt

Í 18. gr. áfengislaga er kveðið á um að óheimilt sé að selja, veita eða afhenda áfengi þeim sem er yngri en 20 ára. Ávallt þegar ástæða er til að ætla að kaupandi eða viðtakandi áfengis hafi ekki náð þessum aldri skal sá sem selur, veitir eða afhendir það láta hlutaðeiganda sanna aldur sinn með því að sýna skilríki með mynd eða á annan fullnægjandi hátt.

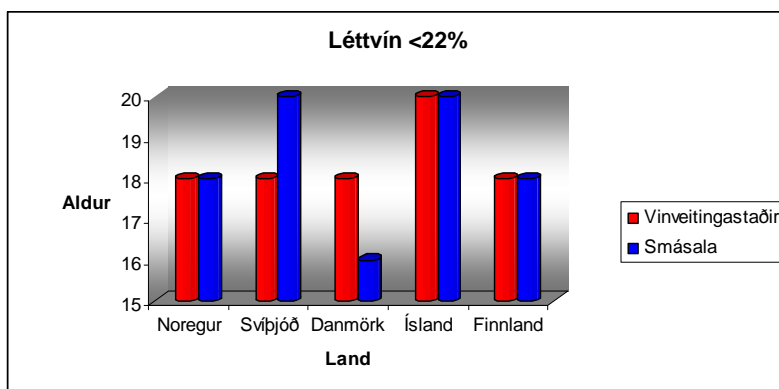
Við breytingar á áfengislögum árið 1998 var sett inn bráðabirgðaákvæði þar sem kveðið er á um að setja skuli á stofn sex manna nefnd sem hefði það að verkefni að kanna hvort æskilegt sé að breyta áfengiskaupaaldri hér á landi. Var nefndinni m.a. gert að kanna kosti og galla slíkra breytinga, reynslu annarra þjóða sem breytt hafa áfengiskaupaaldri og meta áhrif þess að til lengri og skemmri tíma að færa áfengiskaupaaldurinn niður í 18 ár. Eins var nefndinni gert að kanna hvort rétt væri að færa áfengiskaupaaldurinn tímabundið í 18 ár á léttvíni og bjór. Niðurstaða nefndarinnar var á þann veg að ekki væri tímabært að lækka áfengiskaupaaldurinn sérstaklega vegna aukinnar tíðni ölvunaraksturs.

10.2 Helstu rök með lækkun áfengiskaupaaldurs

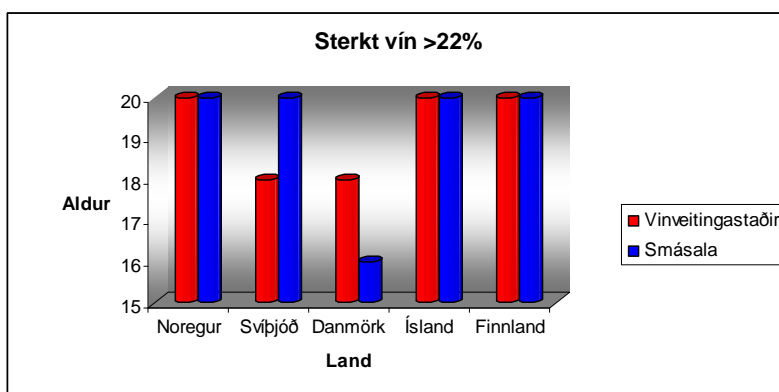
Lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 ára í 18 ár samræmist sjálfræðisaldri og öðrum þeim helstu persónuréttindum er menn öðlast við 18 ára aldur. Áfengiskaupaaldur hefur verið óbreyttur frá árinu 1969 þegar hann var færður úr 21 árs í 20 ára. Var sú breyting gerð til samræmingar við breytta löggjöf um kosningarétt, kjörgengi, fjárræðisaldur og hjúskapaldur. Síðan 1969 hefur aldur til ofantalinna réttinda verið lækkaður úr 20 ára í 18 ár en ekki áfengiskaupaaldurinn. Er hann því ekki í samræmi við helstu persónuréttindi sem menn öðlast við 18 ára aldur.

Við 18 ára aldur telst einstaklingur orðinn fullorðinn samkvæmt íslenskum lögum. Þess vegna finnst sumum foreldrum erfitt að hafa afskipti af áfengisneyslu barna sinna eftir að þeim aldri er náð.

Lækkun áfengiskaupaaldurs úr 20 árum í 18 ár, einkum hvað varðar léttvín og bjór, er í samræmi við löggjöf á Norðurlöndunum og öðrum nágrannaþjóðum.



Mynd 15: Áfengiskaupaaldur á Norðurlöndunum á léttvíni og bjór



Mynd 16: Áfengiskaupaaldur á Norðurlöndunum á sterku áfengi

Erfitt er að framfylgja 20 ára áfengiskaupaaldri þegar ungmennum yngri en 20 ára er heimilaður aðgangur að vínveitingastöðum. Hlutfall fólks á aldrinum 18 – 20 ára sem neytt hafa áfengis er yfir 80%¹⁸ samkvæmt rannsóknum og yfir 50% hafa neytt áfengis á kaffihúsum eða krám. Yfir 65% þessa hóps hefur neytt áfengis inni á skemmtistöðum.¹⁹ Segja má því að áfengiskaupaaldur hér á landi sé ekki í samræmi við raunverulega neyslu áfengis þeirra sem eru á milli 18 og 20 ára. Í skýrslu WHO árið 2009²⁰ er hvatt til þess að hafa lágmarksaldur á áfengis kaupum en mikilvægt sé að hann sé virtur.

10.3 Rök á móti lækkun áfengiskaupaaldurs

Áform um að lækka áfengiskaupaaldur samræmist ekki þeirri stefnumótun sem samþykkt var af ríkisstjórninni árið 1996 og aðilar sem sinna forvörnum hafa unnið eftir á undanförunum árum. Meginmarkmið þeirrar stefnumótunar er að draga úr áfengisneyslu, sérstaklega meðal unglunga.

Í skýrslu WHO kemur einnig fram að samkvæmt 132 rannsóknum sem gerðar voru á árunum 1960 til 1999 eru sterkar vísbendingar um að lækkun áfengiskaupaaldurs leiði af sér aukna neyslu og fjölgun umferðarslysa.

Lækkun áfengiskaupaaldurs getur haft í för með sér að enn yngri aldurshópar eiga greiðari aðgang að áfengi. Nær helmingur þeirra sem neyta áfengis undir áfengiskaupaaldri leita til vína og kunningja til að útvega sér áfengi. Þar sem að meirihluti nemenda í framhaldsskólum er á aldrinum 16 – 20 ára aukast mjög líkur á félagakaupum ef áfengiskaupaaldurinn er færður í 18 ár. Jafnframt gæti lækkun áfengiskaupaaldurs haft í för með sér að unglingar byrji fyrr að drekka og vandamál tengd drykkju verða meiri. Góður árangur hefur náðst í að koma í veg fyrir drykkju unglunga 16 ára og yngri²¹ og gæti breyting haft áhrif á það til hins verra. Rannsóknir benda til að því fyrr sem fólk byrjar að neyta áfengis því meiri líkur eru á að neyslan verði skaðleg, bæði heilsufars- og félagslega.

¹⁸ Hafa neytt áfengi einu sinni eða oftar síðastliðna 30 daga. Heimild: Vímuefnatökn framhaldsskólanema á Íslandi, samanburður rannsókna 2000,2004 og 2007; Rannsókn og greining.

¹⁹ Vímuefnatökn framhaldsskólanema á Íslandi, samanburður rannsókna 2000,2004 og 2007; Rannsókn og greining.

²⁰ WHO: Evidence for the effectiveness and costeffectiveness of interventions to reduce alcohol-related harm.

²¹ European School Survey Project on Alcohol and Other Drugs; 2007

10.4 Samráð

Mikill meirihluti samráðsaðila var fylgjandi því að samræma áfengiskaupaaldurinn við lögræðisaldur, þ.e.a.s. lækka hann úr 20 ára í 18 ára aldur. Í því samhengi var bent á að við 18 ára aldur öðlast menn öll almenn persónuréttindi en hafa ekki rétt til að kaupa og neyta áfengis. SÁÁ og Lýðheilsustöð töldu óheppilegt að færa áfengiskaupaaldurinn niður því það myndi auka aðgengi barna að áfengi. SÁÁ benti á að skólakerfið væri þannig uppbyggt að í framhaldsskóla væru almennt ungmenni frá 16-20 ára og að óheppilegt væri að hluti þessa hóps hefði leyfi til að kaupa og neyta áfengis.

Samantekt

Þar sem hópnum var falið að gera heildstæða úttekt á áfengislöggjöfnni leit hópurinn fyrst til þeirra laga og reglna sem í gildi eru um áfengismál. Slíkar reglur eru á víð og dreif í lögum hér á landi s.s. í áfengislögum, lögum um Lýðheilsustöð, lögum um gjald á áfengi, lögum um ÁTVR o.fl. Hópurinn skoðaði einnig hvernig framkvæmd þessara laga er háttað m.a. með því að funda með þeim sem að framkvæmdinni koma. Með tilliti til þess hversu margir aðilar koma að löggjöfnni á hinum ýmsu sviðum kallaði hópurinn til hagsmunaaðila til að fá fram sjónarmið þeirra. Þau sjónarmið voru lögð til grundvallar við gerð skýrslunnar. Hópurinn taldi mikilvægt að skoða vel heilbrigðissjónarmið vegna þeirra áhrifa sem neysla áfengis getur haft á heilsufar. Við gerð skýrslunnar var litið til lagasetningar og stefnumörkunar í öðrum löndum og þá sérstaklega hjá Norðurlöndunum.

Undirstaða lagasetningar um áfengismál í öðrum löndum er skýr áfengisstefna sem sett er af stjórnvöldum. Án slíkrar stefnumörkunar verður löggjöfin ómarkviss og sundurleit. Að mati starfshópsins er áfengisstefna stjórnvalda hér á landi óljós og án beinna skilgreindra markmiða. Brýnasta verkefnið er því að mati hópsins að móta heildstæða stefnu í áfengismálum með skýrum og raunhæfum markmiðum sem miðar að því að draga úr skaðlegri neyslu áfengis. Nauðsynlegt er að slíkri stefnu fylgi vel skilgreind aðgerðaráætlun þar sem hlutverk hvers aðila sem að löggjöfnni kemur er skýrt. ÁTVR hefur sett sér áfengisstefnu og skýrt sitt hlutverk með tilliti til samfélagslegrar ábyrgðar. Slík stefna er þó einungis mótuð að frumkvæði forstjóra ÁTVR en er í samræmi við almenn markmið áfengislaganna. Með því að setja fram áfengisstefnu er hægt að renna styrkari stoðum undir hlutverk aðila eins og ÁTVR, Lýðheilsustöðvar og ýmissa eftirlitsaðila. Í framhaldi af stefnumörkun stjórnvalda í áfengismálum sé brýnt að setja nýja löggjöf sem byggir á henni.

Bann við auglýsingum á áfengi hefur lengi verið umdeilt og erfitt í framkvæmd. Sífelld aukning er á íslenskum áfengisauglýsingum undir þeim formerkjum að um léttöl sé að ræða ásamt því að streymi erlendra auglýsinga hér á markað í gegnum erlend tímarit og sjónvarpsútsendingar hefur margfaldast. Starfshópurinn telur að óraunhæft að hægt sé að koma algjörlega í veg fyrir auglýsingar áfengis og leggur því til að heimila skuli auglýsingar á áfengi með miklum takmörkunum.

Áfengiskaupaaldur miðast við 20 ár samkvæmt núgildandi löggjöf. Einstaklingar verða hins vegar lögráða við 18 ára aldur og fá flest persónuréttindi. Slíkt ósamræmi gerir það að verkum að erfitt er að framfylgja lögnum um áfengiskaupaaldur. Rannsóknir sýna að mikill meirihluti ungmenna á aldrinum 18 – 19 ára neytir og hefur aðgang að áfengi. Hópurinn telur að núverandi fyrirkomulag sé óheppilegt og því nauðsynlegt að endurskoða áfengiskaupaaldurinn með tilliti til þeirra reglna sem nú gilda um aldur á vínveitinga- og skemmtistöðum og lögræðisaldur og með hliðsjón af heilsufarssjónarmiðum.

Reglur um umbúðir og áletranir á áfengi eru óskýrar í gildandi lögum að mati hópsins. Áfengir drykkir líkjast í síauknum mæli hefðbundnum drykkjarvörum og því oft erfitt fyrir neytandann að gera sér grein fyrir að um áfengan drykk er að ræða. Eins hafa komið á markað hér á landi óhefðbundnar áfengar vörur eins og áfengt hlaup, duft, ís eða aðrar neysluvörur sem beinast helst að börnum og ungmennum. Hópurinn telur mikilvægt að settar séu skýrar reglur og heimildir í lög til þess að stjórna betur vöruúrvali.

Við gerð áfengisstefnu þarf að taka ríkt tillit til heilbrigðissjónarmiða sem fjallað er um í fjórða kafla skýrslunnar. Hópurinn rýndi í helstu þætti sem máli skipta eins og alþjóðlega og innlenda stefnumótun, hver áhrif áfengis eru á heilbrigði þjóðarinnar og neyslutölur þjóðarinnar. Neysla á áfengi hér á landi hefur aukist meðal fullorðinna en dregið hefur úr henni meðal 16 ára og yngri. Mikill kostnaður hlýst af skaðlegri neyslu áfengis og í dag er áfengi í 3. sæti af helstu

heilsufarsvandamálum í heiminum. Sýnir það fram á að um óvenjulega neysluvöru er að ræða sem þarfnast sérstakrar meðferðar.

Vikið er að sköttum og álögum á áfengi í fimmta kafla skýrslunnar. Álögur og gjöld á áfengi hér á landi er með því hæsta sem gerist í heiminum. Álagning ÁTVR er hins vegar tiltölulega lág í samanburði við önnur lönd. Áfengisgjald hefur ekki haldið í við þróun neysluverðsvísitölu og því mætti telja að stjórnvöld hefðu töluvert svigrúm til hækkunar gjaldsins. Áfengi er óvenjuleg neysluvara og ætti skattlagning, að mati hópsins, að taka mið af áfengisstefnu stjórnvalda frekar en tekjuskjónarmiðum. Samkvæmt rannsóknnum er skattlagning ein af bestu leiðum stjórnvalda til að stýra neyslu.

Í sjötta kafla skýrslunnar er fjallað um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR), lagaumhverfi stofnunarinnar og helstu álitæfni sem snúa að henni s.s. vöruvalsreglur og einkasölu á smásölu áfengis. Ljóst er að mati hópsins að lagaumhverfi ÁTVR er ekki í takt við þær kröfur sem gerðar eru til stofnunarinnar. Í framkvæmd reynist henni erfitt að skilgreina hlutverk sitt í áfengisstefnu stjórnvalda. Hópurinn telur nauðsynlegt að hlutverk ÁTVR sé skilgreint vel í áfengisstefnu stjórnvalda og stofnunin hafi úrræði til að sinna hlutverki sínu sem einkaleyfishafi í smásölu áfengis. Ekki er að mati hópsins æskilegt að afnema einkasölu ríkisins á smásölu áfengis heldur þvert á móti að styrkja stöðu ÁTVR.

Í áttunda og níunda kafla skýrslunnar er gerð grein fyrir leyfisveitingum og eftirliti. Að mati hópsins er ekki mikil þörf á breytingum á því kerfi sem varðar leyfisveitingar í dag aðrar en tæknilegar breytingar til hagræðis. Í flestum tilvikum sinna eftirlitsaðilar skyldum sínum vel og reyna eftir besta megni að framfylgja gildandi lögum. Mikil þörf er þó á breytingum á áfengislöggjöfni til þess að eftirlit verði skilvirkara og betra. Eftirlit með innfluttu áfengi sem matvöru er hins vegar ábótavant að mati hópsins ásamt því að eftirlit á vínveitingastöðum er takmarkað. Í ljósi þess að um óvenjulega neysluvöru er að ræða telur hópurinn þetta skjóta skökku við og telur að efla þurfi eftirlit með áfengi sem matvöru.

Þar sem starfshópnum var ekki samkvæmt skipunarbréfi gert að gera tillögur að nýrri löggjöf eða nýrri framkvæmd áfengismála eru ekki gerðar beinar tillögur við hvert álitæfni fyrir sig. Starfshópurinn telur þó að mikil þörf sé á nýrri áfengislöggjöf á Íslandi. Núgildandi löggjöf byggir á gömlum grunni og er úr takt við raunverulega framkvæmd. Meginástæða þess er að mati hópsins skortur á skýrri áfengisstefnu með vel skilgreindum markmiðum og skýrri aðgerðaáætlun. Mælir starfshópurinn með því að sett sé slík áfengisstefna og ný löggjöf um áfengismál sem byggir á þeim markmiðum sem stjórnvöld ætla að ná.



FJÁRMÁLARÁÐUNEYTIÐ