



VIÐSKIPTARÁÐ ÍSLANDS
ICELAND CHAMBER
OF COMMERCE

SKOÐUN VIÐSKIPTARÁBS 1. NÓVEMBER 2007

BREYTINGAR Á ÁFENGISLÖGGJÖF TÍMABÆRAR

... innan Alþingis hafa iðulega verið deildar meiningar um fyrirkomulag sölu, skattlagningar og auglýsinga ...

Vinandinn hefur löngum verið pólitískt þrætuepli. Innan Alþingis hafa iðulega verið deildar meiningar um fyrirkomulag sölu, skattlagningar og auglýsinga, þvert á pólitíska flokkadrætti. Nýjasta dæmi þess efnis er frumvarp þar sem mælt er til að einkasala ÁTVR með annað áfengi en sterkt vín verði aflögð. Hugmyndin er þó ekki ný af nálinni þar sem viðkomandi frumvarp er nú lagt fram í fimmta skipti. Í gegnum tíðina hafa fleiri frumvörp er lúta að breyttri áfengislöggjöf verið lögð fram, en þar má helst nefna tillögur að breyttri löggjöf um almennt bann við auglýsingum á áfengi.

... Ísland er eitt fárra Evrópulanda þar sem almennt bann er lagt við áfengisauglýsingum ...

Umræðan um réttmæti áfengisauglýsinga hefur verið hávæx undanfarin ár. Heildsalar áfengis hafa nýtt sér gallaða löggjöf til að koma vörum sínum á framfæri, sem hefur orðið tilefni tíðra opinberra rannsókna og málaferla. Bann við áfengisauglýsingum hefur verið við líði frá 1928, en Ísland er eitt fárra Evrópulanda þar sem almennt bann er lagt við áfengisauglýsingum.

... Viðskiptaráð telur tímabært að endurskoða áfengislöggjöfina ...

Það er ljóst að áfengi, eins og aðrar vörur, getur haft í för með sér skaðlegar afleiðingar og þá sér í lagi sé þess neytt í óhófi. Til að mæta þeirri hættu hefur löggjafinn sett innflutningi, sölu og meðferð áfengis miklar skorður. Þó slakað hafi verið á þeim skorðum að ákveðnu leyti undanfarna áratugi, t.d. með því að heimila einkaaðilum að reka vínbúðir fyrir ÁTVR, eru enn miklar takmarkanir fyrir hendi. Viðskiptaráð telur tímabært að endurskoða áfengislöggjöfina í því augnamiði að koma til móts við sjónarmið heildsala, án þess þó að stefna heilsu landsmanna í hættu. Ennfremur væri æskilegt að einkasala ríkisins væri aflögð, enda óþarfi að ríkið sinni þeim hlutverkum sem einkaaðilar geta gert jafnvel eða betur.

... ljóst að rannsókn brota á þessu óskýra og almennt orðaða ákvæði er töluverð að umfangi ...

... rannsóknir séu til lítils, þar sem þær fáu ákærur sem af þeim leiða lykta undantekningarlítið með sýknu ...

... auglýsingabönn hafi ekki haft veruleg áhrif til samdráttar í neyslu ...

RETTARÓVISSA OG ÓPARFA ÚTGJÖLD

Í 20. gr. áfengislaga nr. 75/1998 er að finna almennt bann við auglýsingum á áfengi. Ákvæði þetta hefur valdið töluverðum eril hjá yfirvöldum, en í skýrslu vinnuhóps ríkislögreglustjóra frá nóvember 2001 kemur fram að fjöldi mála er varða umrætt ákvæði hefur aukist ár frá ári. Aukinn fjöldi dómamála er varða auglýsingabannið undanfarin ár gefur ekki ástæðu til að ætla að breyting hafi orðið á þessari þróun síðan þá. Það er því ljóst að rannsókn brota á þessu óskýra og almennt orðaða ákvæði er töluverð að umfangi, með tilheyrandi kostnaði fyrir hið opinbera.

Þrátt fyrir hið almenna auglýsingabann er ljóst að birting áfengistengds efnis í fjölmiðlum hefur stórauðist. Í rannsókn Háskólans á Akureyri sem unnin var fyrir Lýðheilsustöð kemur fram að birting áfengistengds efnis í dagblöðum hafi meira en þrefaldast frá árinu 1996 til 2005. Í rannsókninni var ekki tekið tillit til auglýsinga í öðrum fjölmiðlum. Ekki var nánar útlistað í rannsókninni hvaða aðilar stóðu á bakvið auglýsingarnar en eins og flestum er kunnugt auglýsa Vínbúðirnar tilvist sína sem telja má óbeina áfengisauðglýsingu, enda áfengi eina vara þeirra.

Skýrsla vinnuhópsins ber það með sér að rannsóknir lögreglu séu til lítils, þar sem þær fáu ákærur sem af þeim leiða lykta undantekningarlítið með sýknu. Helstu ástæður þess eru annars vegar óskýrt og tvírætt orðalag 20. gr. áfengislaga og hins vegar 2. mgr. 15. gr. laga um prentrétt nr. 57/1956. Ákvæði það felur í sér að höfundur þurfi að vera nafngreindur til að bera refs- og fébótaábyrgð á efni ritsins. Samkvæmt framangreindu getur hver sem er auglýst hvaða áfengi sem er án nokkurra afleiðinga, að því gefnu að sá hinn sami auðkenni ekki auglýsinguna með nafni sínu eða nafni félags í hans eigu. Framangreind skörun ákvæðana felur í sér undankomuleið ábyrgðar sem gengur í berhögð við neytendasjónarmið og er einungis til þess fallin að auka réttaróvissu.

Þrátt fyrir að undantekningaákvæði 3. mgr. 20. gr., er felur í sér heimild til að auglýsa óáfenga drykki, væri lagt af er alls ólíklegt að neysla myndi dragast saman sbr. niðurstöður rits Lýðheilsustöðvar (Áfengi - engin venjuleg neysluvara). Þar kemur fram að auglýsingabönn hafi ekki haft veruleg áhrif til samdráttar í neyslu. Eins og skýrsla Háskólans á Akureyri ber með sér breyta aðrir þættir í samfélaginu meiru um neyslu áfengis en auglýsingar.

SJÁLFSPROTTNAR REGLUR FÝSILEGAR

Vinnuhópur ríkislögreglustjóra setti fram í niðurstöðum sínum að ákvæði 20. gr. áfengislaga þyrfti að vera ítarlegra, nákvæmara og ótvíræðara. Ljóst er að sett lög verða aldrei tæmandi og frjósamt ímyndarafl markaðsaðila leiðir oft til að undanskotsleiðir verða kunnar og vinsælar. Framkvæmdin hingað til er einungis til þess

... Viðskiptaráð leggur til aðra og skilvirkari nálgun á þetta umdeilda viðfangsefni ...

... talsverður fjöldi ríkja hafi innleitt þær í einhverri mynd ...

... Sjálfsprottnar reglur hérlendis hafa gefist vel hingað til ...

... Viðskiptaráð hefur ávallt hvatt hið opinbera til að láta af starfsemi sem einkaaðilar geta sinnt jafnvel eða betur ...

... má draga í efa að þörf sé á heilli ríkisstofnun til að sinna því hlutverki ...

fallin að staðfesta það. Viðskiptaráð leggur til aðra og skilvirkari nálgun á þetta umdeilda viðfangsefni. Miðast sú tillaga við að hér verði byggt á því fyrirkomulagi sem þekkest í Bretlandi.

Bresku reglurnar (the British Code of Advertising) eru settar af einkaaðilum og gilda þær um alla fjölmiðla. Í reglunum er að finna ítarleg og ótvíræð ákvæði er snúa að áfengisauglýsingum, sem miða fyrst og fremst að því að áfengisauglýsingar höfði ekki til ungmenna og að þær beri ekki með sér misvísandi skilaboð um áhrif eða afleiðingar neyslunnar. Í nýbirtri skýrslu bresku samtakanna kemur fram að eftirfylgni markaðsaðila við reglurnar nálgist 100%. Sérstök nefnd hefur heimildir til að beita viðurlögum, fari auglýsendur á skjön við reglurnar, sem miða að því að efni sé breytt, það tekið til baka eða sýningum á því hætt. Sem dæmi um viðurlög má nefna að nefndin getur farið fram á að auglýsendur, sem hafa ítrekað gerst brotlegir við reglurnar, leggi allt auglýsingaefni fyrir nefndina til samþykkis áður en það er gefið út. Reglur þessar hafa víða hlotið hljómgrunn innan Evrópu, en í skýrslu vinnuhóps ríkislögreglustjóra kemur fram að talsverður fjöldi ríkja hafi innleitt þær í einhverri mynd.

Viðskiptaráð hvetur hið opinbera til að veita hagsmunaaðilum færi á því að taka þessar reglur upp og annast framfylgni þeirra. Sjálfsprottnar reglur hérlendis hafa gefist vel hingað til og eru reglur Kauphallarinnar um stjórnhætti fyrirtækja gott dæmi þar um. Fari svo að brugðist verði trausti hins opinbera, sem Viðskiptaráð telur litlar líkur á, er því í lófa lagið að taka þessar breytingar til baka og halda áfram þar sem frá var horfið.

TAKMARKAÐ FORVARNARGILDI

Viðskiptaráð Íslands hefur ávallt hvatt hið opinbera til að láta af starfsemi sem einkaaðilar geta sinnt jafnvel eða betur. Það er deginum ljósara að slíkt á við um sölu á áfengi. Engu að síður verður að huga að þeirri staðreynd að ÁTVR er ætlað að gegna öðru hlutverki umfram sölu áfengis. Hið umrædda hlutverk ÁTVR er talið vera þáttur af forvarnarstarfi hins opinbera til verndar heilsu manna. Skoða verður hinsvegar hvort ÁTVR uppfylli þetta hlutverk.

Ef lesin eru stefnumál ÁTVR, sem finna má á heimasíðu stofnunarinnar, má sjá að verndun heilsu manna er ekki eitt þeirra. Eins og vitnað er til í nýjasta frumvarpi til áfengislaga kemur fram í ársskýrslu ÁTVR fyrir árið 2002 að forvarnarhlutverk stofnunarinnar felist aðallega í því að fylgja eftir lagaákvæðum um lágmarksaldur kaupenda. Þó um verðugt hlutverk sé að ræða má draga í efa að þörf sé á heilli ríkisstofnun til að sinna því hlutverki. Skynsamlegra væri að uppfylla það hlutverk annars vegar með ströngum skilyrðum fyrir veitingu áfengissöluleyfa og hins vegar

með ströngum viðurlögum gegn brotum á umræddum lagaákvæðum.

VERSLUN MEÐ ÁFENGI GEFIN FRJÁLS

Löngum hefur því verið haldið fram, og það rökstutt með rannsóknunum, að aukið aðgengi að áfengi leiði til aukinnar neyslu. Að sama skapi hefur því verið haldið fram að einkasala opinbera stofnana sé virk leið til að draga úr aðgengi og þar af leiðandi neyslu.

Í gögnum Lýðheilsustöðvar um áfengissölu á Norðurlöndunum kemur fram að seldir lítrar af hreinum vínanda á Íslandi hafi aukist frá 5,1 lítra á hvern íbúa yfir 15 ára árið 1991 í 7,1 lítra árið 2005. Hér er um rúmlega 39% aukningu að ræða á 14 ára tímabili, sem er hlutfallslega mesta aukning í áfengissölu á umræddu tímabili á öllum Norðurlöndunum. Af framangreindu má draga þá ályktun að það sé ekki einkasalan ein og sér sem dragi úr aðgengi og þar með neyslu, heldur fari það í einu og öllu eftir fyrirkomulagi einkasölunar. Ljóst er að fyrirkomulag Vínbúðarinnar á Hellu er ekki til þess fallið að draga úr aðgengi, þó sannanlega sé þar um einkasölu að ræða.

Undanfarin ár hefur starfsemi ÁTVR vaxið ásmegin og þjónusta verið bætt til muna, m.a. með bættu aðgengi, lengri opnunartímum og fjölgun útsölastaða. Lauslega má ætla að finna megi vínbúð í 100 metra fjarlægð frá helstu verslunarkjörnum og eru vínbúðirnar iðulega með sambærilegan opnunartíma. Það má því segja að það sé stutt frá steikinni í rauðvínið. Með vísan til framangreinds telur Viðskiptaráð því líklegt að sú aukning í neyslu áfengis sem búast megi við vegna bætts aðgengis sé nú þegar komin fram.

Þar sem álagningin á sterkt vín er um helmingur af álagningu á létt vín þá má leiða að því líkur að rekstrargrundvöllurinn ÁTVR sé brostinn fari svo að sala létt víns og bjórs verði heimil í matvöruverslunum. Að mati Viðskiptaráðs er því ekkert annað í stöðunni en að ganga alla leið með því að selja ÁTVR til hæstbjóðanda og gefa verslun með allt áfengi frjálssa. Til að unnt sé að standa vörð um heilsuverndarsjónarmið er nauðsynlegt að frjálss verslun verði leyfð undir formerkjum forvarna, strangs eftirlits og viðurlaga. Með sölu ÁTVR fengi rikissjóður í sinn hlut fjármuni sem m.a. mætti nýta til aukins forvarnarstarfs.

ÁHRIF ÁFENGISGJALDS TAKMÖRKUÐ

Í skýrslu samgönguráðuneytisins frá árinu 2004 kom fram að áfengisgjald var það hæsta hér á landi í allri Evrópu, en í skýrslunni má sjá að áfengisgjald á sterku áfengi er rúmlega 300% hærra hér á landi en í Danmörku. Eins og kom fram í svari fjármálaráðherra á Alþingi hefur áfengisgjaldið rýrnað um 13% frá

... það sé ekki einkasalan ein og sér sem dragi úr aðgengi og þar með neyslu heldur fari það í einu og öllu eftir fyrirkomulagi einkasölunar ...

... telur Viðskiptaráð því líklegt að sú aukning í neyslu áfengis sem búast megi við vegna bætts aðgengis sé nú þegar komin fram ...

... nauðsynlegt að frjálss verslun verði leyfð undir formerkjum forvarna, strangs eftirlits og viðurlaga ...

... Hátt áfengisgjald hefur hingað til haft lítil áhrif á sölu ...

... telur Viðskiptaráð að endurskoða ætti fyrirkomulag áfengisgjaldsins með lækkun að leiðarljósi ...

... stíga varlega til jarðar í samanburði á afleiðingum lækkunar áfengisgjalds milli ríkja ...

árinu 2004 og því ljóst að samanburður skýrslunnar er að einhverju leyti úreltur. Þrátt fyrir það er áfengisgjald hér á landi enn langtum hærra en í flestum Evrópuríkjum.

Hátt áfengisgjald hefur hingað til haft lítil áhrif á sölu, en sala hefur aukist umtalsvert hér á landi eins og bent var á hér að ofan. Einu beinu afleiðingar áfengisgjaldsins virðast því felast í hærra vöruverð sem bitnar á neytendum, og þá ekki síst erlendum ferðamönnum - íslenskum þjónustufyrirtækjum og hagkerfinu til óhagræðis.

Þessi þróun er í samræmi við niðurstöður í riti Lýðheilsustöðvar (Áfengi - engin venjuleg neysluvara). Þar er því slegið föstu að heildaráhrif álagningar og verðhækkunar sé einungis tímabundinn samdráttur í áfengisneyslu. Gefur það til kynna áhrif verðlækkunar verði tímabundin aukning í áfengisneyslu, en ekki viðvarandi aukning eins og haldið hefur verið fram. Í ljósi þessa telur Viðskiptaráð að endurskoða ætti fyrirkomulag áfengisgjaldsins með lækkun þess að leiðarljósi, enda sé ábatinn umtalsvert meiri heldur en tímabundnar neikvæðar afleiðingar. Er þá sérstaklega vísað til aukinna tekna af ferðamönnum.

Því er enn fremur slegið föstu í framangreindu riti Lýðheilsustöðvar að stefnumótun í áfengismálum verði að skoða í samhengi við drykkjumynstur, sem er misjafnt eftir löndum, tímabilum og þjóðfélagshópum. Því ætti að stíga varlega til jarðar í samanburði á afleiðingum lækkunar áfengisgjalds milli ríkja.

BREYTINGAR TÍMABÆRAR

Í ljósi framangreinds telur Viðskiptaráð tímabært að gera breytingar á íslenskrí áfengislöggjöf. Eins og að framan er rakið virðist hið almenna auglýsingabann áfengislaga ekki hafa tilætluð áhrif. Telur ráðið að sjálfsprottnar reglur hagsmunaaðila komi til með þjóna hagsmunum allra og hafa þannig meiri áhrif til lengri tíma litið. Það er mat ráðsins að upphaflegt markmið einkasölu ÁTVR sé ekki lengur í hávegum haft og að frjáls verslun með áfengi muni koma til með að hafa lítil áhrif á áfengisneyslu. Viðskiptaráð mælist enn fremur til þess að áfengisgjaldið verði tekið til endurskoðunar, en mælanlegur árangur hárrar álagningar virðist vera á reiki.

Með einföldun og skýringu regluverks, afléttingu hafta og auknum forvörnum telur Viðskiptaráð mögulegt að draga úr réttaróvissu og óþarfa opinberum fjárútlátum. Auk þess mætti ná heilsuverndar-markmiðum á skilvirkari og áhrifaríkari hátt án þess að íslensk verslun beri skarðan hlut frá borði.

Nánari upplýsingar veita Frosti Ólafsson hagfræðingur Viðskiptaráðs og Haraldur I. Birgisson lögfræðingur Viðskiptaráðs í síma 510 7100.