

Nefndasvið Alþingis
Allsherjarnefnd
b/t. Elínar V. Þorsteinsdóttur
nefndarritara
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 20. maí 2011.

Efni: Frumvarp til laga um breyting á áfengislögum nr. 75/1998, með síðari breytingum (705. mál)
Viðskiptaráð þakkar nefndinni fyrir það tækifæri að fá að veita umsögn um ofangreint frumvarp sem felur í sér breytingar á banni áfengisлага við auglýsingum.

Ofangreint frumvarp er lagt fram í þeim tilgangi að herða enn frekar á þeim reglum sem gilda um auglýsingar hér á landi og ná m.a. til þeirra auglýsinga sem hafa farið á svig við það áfengisauglýsingabann sem hefur verið í gildi hér á landi. Frekari takmarkanir eru settar á hvað má auglýsa og útlit vara sem auglýstar eru. Viðskiptaráð getur ekki tekið undir með sjónarmiðum um nauðsyn þeirra breytinga sem frumvarpið felur í sér og telur að verið sé að ganga óþarflega á möguleika íslenskra fyrirtækja á að kynna þá vöru sem þeir framleiða og flytja inn löglega.

Byrja verður á því að gera athugasemd við meðferð mála á þessu sviði og skort á samstarfi. Málið var ekki unnið í samstarfi við helstu hagsmunaaðila né var þeirra álits leitað. Þessi vinnubrögð eru gagnrýnisverð to ekki í samræmi við leiðbeiningar handbókar um undirbúning og frágang lagafrumvarpa, sem gefnar eru út af forsætisráðuneytinu. Réttara hefði verið að kalla til fjölbreyttan hóp hagsmunaaðila, hlíða á afstöðu þeirra og vinna með þeim að lausn þeirra mála sem frumvarpinu er ætlað að leysa. Þess í stað er farin leið hertara banns án þess, að því er virðist, skoða aðrar leiðir að sama markmiði.

Ofangreint frumvarp er ekki eina málið er varðar löggjöf tengda áfengi sem er til meðferðar hjá nefndum Alþingis, en 703. mál, frumvarp til laga um verslun með áfengi og tóbak, er nú til umfjöllunar hjá efnahags- og skattanefnd. Ástæða hefði verið til að fjalla um þessi mál í samhengi við hvort annað, enda tengjast þau með beinum hætti. Þetta er dæmi um þann skort á samstarfi og samhengi í vinnu sem vísað var til hér að ofan, einnig veðurur í því samhengi að gagnrýna þær breytingar sem hafa verið gerðar á skattalögum án heildarumfjöllunar um áfengismál.

Hjá stjórnvöldum er nú unnið að áfengisstefnu stjórnvalda sem hefur ekki verið samþykkt enn sem komið er. Umfjöllun er ekki lokið um það mál og hefur það ekki fengið afgreiðslu frá ríkisstjórn, því kemur það spáskt fyrir sjónir að farið er út í miklar breytingar á lögum í þessum málaflokki. Áfengisstefna stjórnvalda er mikilvæg stefnuyfirlýsing sem verður að vinna vel í samstarfi við alla þá aðila sem hagsmuni hafa þar að. Vegna skorts á samstarfi má ætla að stefnan hafi ekki fengið þá afgreiðslu sem nauðsynleg er til að sátta um hana ríki og vel sé að henni staðið. Til að mynda virðist sem svo að þeir aðilar sem hagsmuni hafa að gæta og vinna á þessu sviði hafi ekki verið kallaðir til vegna vinnu hennar. Erfitt er að sjá að þessi vinnubrögð séu í samræmi við handbók um undirbúning og fráganga lagafrumvarpa, sem ráðuneytin eiga að hafa í heiðri í sinni vinnu. Mikilvægt er að umræða fari fram um heildstæða stefnu stjórnvalda í áfengismálum og hún mörkuð áður en breytingar á mismunandi lagabálkum eru settir fram eins og nú hefur verið gert.

Almennar athugasemdir

Í þeim frumvörpum sem nú liggja fyrir hjá nefndum Alþingis er það sammerkt að fjallað er um breytingar á vinnmenningu og er þeim er ætlað að stuðla að því. Ekki verður hins vegar séð hvernig þær breytingar sem í frumvörpunum felast stuðla að slíkri breytingu á vinnmenningu. Stefnan hlýtur að vera að koma vinnmenningu í form léttar neyslu og þá sérstaklega með mat en draga úr harðri neyslu sterks áfengis. Hvorki þau boð, bönn eða takmarkanir sem finna má í þingmálum 703 og 705, né þær breytingar sem hafa verið gerðar á skattalögum stuðla að þessari þróun. Ekkert er það í þessum breytingum sem hvetur til þess að dregið verði úr neyslu á sterku áfengi og það léttara tekið upp sem valkostur þar fram yfir. Hlýtur það að eiga vera liður í bættri vinnmenningu. Það verður því að hvetja til aukinnar umræðu milli aðila, og þá einnig meðal hagsmunaaðila, um þetta mál.

20. gr.

Það er álit Viðskiptaráðs að orðalag nýgildandi 20. gr. áfengislaga sé afar óskýrt og valdi verulegri réttaróvissu. Réttaróvissa þessi hefur leitt til talsverðra útgjalda af hálfu hins opinbera vegna tíðra en árangurslítilla rannsókna lögreglu, sem og til óþarfa kostnaðar og óvissu í rekstri þeirra fyrirtækja sem um ræðir. Úr þessari stöðu verður ekki bætt með þeim breytingum sem frumvarpið leggur til, enda er orðalag þess of matskennt og takmarkanir of íþyngjandi í ljósi þess markmiðs sem þeim er ætlað að ná. Í þessu samhengi vill ráðið vísa til skoðunar sem gefin var út árið 2007 undir heitinu [Breytingar á áfengislöggjöf tímabærar](#).

Ofangreint frumvarp felur í sér breytinga á nýgildandi 20. gr. laganna sem leggur á bann við auglýsingar á áfengi og einstökum áfengistegundum. Það bann sem í greininni fellst er verulega hert með ákvæðum frumvarpsins og er meðal annars fellt undir það óáfengar vörur sem eru mjög líkar umbúðum áfengra vara. Einnig er gildissvið bannsins útvíkkað, þ.e. það nær ekki einungis til auglýsinga sem skilgreindar eru í lögnum heldur er því ætlað að ná til allra viðskiptaorðsendinga eins og nánar er skilgreint í frumvarpinu. Þó ákvæðið í heild sinni sé verulega gagnrýnisvert og fjalla mætti ítarlega um alla þætti þess þá verður hér aðeins stiklað á stóru yfir helstu athugasemdir sem ráðið gerir.

Eins og áður sagði þá er ofangreint frumvarp lagt fram vegna auglýsinga sem voru birtar á svig við nýgildandi lög. Bannið nær þannig til allra áfengra vara og allra óáfengra vara sem eru svo líkar þeim áfengu að ruglast mætti á þeim. Þess að auki eru verulegar takmarkanir á notkun firmanafns/merki áfengisframleiðenda. Þessar íþyngjandi breytingar á núverandi banni geta haft í för með sér verulegar takmarkanir á starfsemi. Framleiðendum og innflytjendum er gert ómögulegt að auglýsa sig án þess að það sé í beinum tengslum við óáfenga vöru. Einnig er þeim bönnuð markaðssetning á drykkjum sem eru óáfengir og fullkomlega löglegir í ljósi þess hversu líkir þeir eru áfengum drykkjum, sem er í sjálfu sé afskaplega matskennt atriði, þ.e. hvenær drykkur er of líkur öðrum. Það er mat undirritaðrar að þetta séu það íþyngjandi takmarkanir á starfsemi að kröfu verður að gera um aðrar leiðir séu skoðaðar áður en slík bönn og takmarkanir eru sett á.

Innlendum aðilum er vinna við framleiðslu eða innflutning á áfengum vörum er gert mjög erfitt fyrir með ofangreindu frumvarpi þegar kemur að markaðssetningu eða kynningu á vörum sínum. Bannið hefur þó engin áhrif á erlenda aðila sem hafa getað markaðasett og kynnt vörur sínar hér á landi í gegnum erlenda miðla óáreittir. Þetta er athugunarvert út af fyrir sig. Alþjóðlegar skuldbindingar landsins takmarka verulega möguleika á afskiptum af erlendum miðlum og af því leiðir að bannið nær einungis til innlendra aðila. Ekki er annað hægt að álykta af þessari stöðu en að enn frekari ástæða er fyrir stjórnvöld til að skoða önnur og vægari úrræði til að ná fram markmiðum sínum í þessum efnunum.

Þrátt fyrir að undanþágum frá auglýsingabanni sé fjölgað til samrýmis við útvíkkun gildissviðs bannsins þá er þeim sem standa að faglegru umfjöllun um vín og vinnmenningu gert erfiðara fyrir. Eins og áður var komið hér inná þá er þörf á breytingum í vinnmenningu landsins, mikið hefur unnist í þá

átt undanfarin ár þó enn megi gott bæta. Með því að takmarka með þeim hætti sem frumvarpið gerir möguleika á faglegri umfjöllun um léttari vín og neyslu víns með mat þá er ekki verið að stuðla að áframhaldandi þróun að jákvæðari vínmenningu. Frumvarpið tekur fyrir alla kostaða umfjöllun um áfengi, hvort sem er í markaðsskyni eða gegn greiðslu. Erfitt getur þó verið að vinna eftir þessu ákvæði því sönnun á því hvort umfjöllun sé liður í markaðssetningu eða ekki getur verið erfið og því verulega takmarkandi áhrif á slíka faglega umfjöllun.

Einnig verður að gera athugasemd við að frumvarpið fjallar ekki um umfjöllun á vefsíðum framleiðenda og innflytjenda. Í 5. lið 4. mgr. 1. gr. frumvarpsins (20. gr.) er veitt undanþága frá auglýsingabanni til handa Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins vegna verð- og vöruupplýsinga á vefsvæði. Hins vegar er ekki tekið beint á því hvort upplýsingar um framleiðslu eða vöruúrval framleiðenda og innflytjenda falli undir bann laganna eður ei. Taka verður allan vafa af með að slíkum aðilum sé heimilt að veita upplýsingar um vörur sínar á vefsvæðum, líkt og öðrum aðilum er stunda framleiðslu eða innflutning hér á landi. Ekki getur talist eðlilegt að banni náið yfir slíka upplýsingagjöf.

Önnur úrræði fær

Nokkuð hefur verið um það að mál vegna banns á auglýsingum hafi farið fyrir dómstóla, bæði hér á landi og erlendis. Hæstiréttur hefur m.a. dæmt í máli vegna áfengisauglýsinga þar sem staðfest var að bann við áfengisauglýsingum væri heimilt. Var það niðurstaða Hæstaréttar að bannið bryti ekki í bága við skuldbindingar okkar um frjálst flæði vöru og þjónustu í EES- samningnum í ljósi heilsuverndarsjónarmiða.¹ Í dómnum var meðal annars vísað til dóma Evrópudómstólsins í sambærilegum málum og eitt af þeim var dómur vegna sænska auglýsingabannsins.² Í því máli komst Evrópudómstóllinn að þeirri niðurstöðu að bann við auglýsingum bryti í bága við ákvæði samningsins. Það er samt einn þáttur í þeim dómi sem íslensk stjórnvöld ættu að líta til þrátt fyrir niðurstöðu Hæstaréttar og hafa að leiðarljósi við breytingar á löggjöf sem þessari. Í dómnum kemur fram að ákvæði samningsins heimili einungis bann við auglýsingum sé sýnt fram á að önnur, minna íþyngjandi úrræði, séu ekki tæk til að tryggja heilsuverndarsjónarmið.³

Stjórnvöld hljóta að eiga að hafa það að leiðarljósi að ná fram markmiðum sínum með sem vægustu þvingunum og takmörkunum sem hægt er hverju sinni og er það staðfest í ofangreindum dómi. Þær þyngingar á bönnum sem ofangreint frumvarp hefur í för með sér er því augljóslega ekki í samræmi við slíkt sjónarmið og er það gagnrýnisvert.

Skoða verður aðrar leiðir áður en lagt er í frekari takmarkanir á starfsemi hér landi. Ein þeirra er t.a.m. það fyrirkomulag sem viðgengst hefur í Bretlandi í árabíl. Þar hafa markaðsaðilar sett sér ítarlegar reglur á þessu sviði (*The British Code of Advertising*)⁴ og annast eftirfylgni þeirra, m.a. með beitingu viðurlaga. Í reglunum er að finna víðtæk og skýr ákvæði er snúa að áfengisauglýsingum, sem miða fyrst og fremst að því að auglýsingarnar höfði ekki til ungmenna og að þær beri ekki með sér misvísandi skilaboð um áhrif eða afleiðingar neyslunnar. Bresku reglurnar hafa víða hlotið hljómgrunn í Evrópu.

Þrátt fyrir að sporin hræði þegar kemur að eftirfylgni við reglur sem þessar, sbr. slök viðbrögð við leiðbeiningum um stjórnarhætti fyrirtækja, þá er ljóst að atvinnulífið vill og verður að tileinka sér

¹ Dómur Hæstaréttar 14. júní 2007 í máli [nr. 599/2006](#)

² Dómur Evrópudómstólsins frá 2001, [C-405/98 Konsumentombuds-mannen v. Gourmet International Products AB](#).

³ „Articles 46 and 49 of the Treaty do not preclude a prohibition on the advertising of alcoholic beverages provided for under national legislation, unless it is apparent that, in the circumstances of law and of fact which characterise the situation in the Member State concerned, the protection of public health against the harmful effects of alcohol can be ensured by measures having less effect on intra-Community trade.“

⁴ <http://www.cap.org.uk/>

bætt vinnubrögð. Það er víska undirritaðrar að ef markaðsaðilar, stjórnvöld, lögregluyfirvöld og Alþingi ynnu saman að svipuðu fyrirkomulagi og gildir í Bretlandi, með áhrifamiklum viðurlögum, að þá munu fyrirtækin á þessu sviði leggja sig öll fram við að bregðast ekki því trausti sem þeim væri sýnt.

Einnig er rétt að benda nefndinni á rit Lýðheilsustöðvar ([Áfengi – engin venjuleg neysluvara](#)) og [skýrslu](#) Háskólans á Akureyri þar sem skoðuð er birting áfengistengds efnis í dagblöðum yfir 10 ára skeið. Í framangreindum ritum er dregið í efa að algert bann við áfengisauglýsingum myndi draga verulega úr neyslu þar sem aðrir þættir í samfélaginu breyti meiru um neyslu áfengis en auglýsingar. Það er því alls óvíst að heilsuverndarsjónarmið réttlæti algert auglýsingabann á áfengisvörum og vörum með sömu merki eða einkenni, líkt og gildir nú í Noregi.

Viðskiptaráð leggur til að frumvarpið nái ekki fram að ganga.

Virðingarfyllst,



Þórdís Bjarnadóttir
Lögfræðingur
Viðskiptaráð Íslands