



SAMKEPPNISEFTIRLITIÐ

Alþingi
bt. skrifstofu Alþingis, nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 16. nóvember 2014

Tilv.: 1410028

Efni: Umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak o. fl. (smásala áfengis), 17. mál.

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis hefur með erindi, dags. 23. október sl., óskað eftir umsögn Samkeppniseftirlitsins um frumvarp til laga um breytingu á lögum um verslun með áfengi og tóbak, lögum um aukatekjur ríkissjóðs, áfengislögum og lögum um gjald á áfengi og tóbaki, með síðari breytingum (smásala áfengis). Með frumvarpinu er lagt til að aflétta einokun á sölu áfengra drykkja á Íslandi og færa smásölu þess til einkaaðila. Þar af leiðandi myndu almenn lögmál á samkeppnismörkuðum gilda um smásöluna og neytendur öðluðust frelsi til þess að beina viðskiptum sínum að fleirum en einum aðila.

1. Ávallt skal forðast samkeppnishindranir

Í upphafi ber að áréttta að markmið samkeppnislaga nr. 44/2005, sem birtast í 1. gr. laganna, endurspeglar þá niðurstöðu meginþorra landa heimsins að samkeppni í viðskiptum sé bæði æskileg og nauðsynleg, þar sem hún m.a. auki velferð neytenda og stuðli að hagkvæmni og þróttmiklu atvinnulífi. Hins vegar er viðurkennt að í tilteknum tilvikum kunni að vera nauðsyn til þess að víkja frá frjálsri samkeppni í því skyni að vernda tiltekna almannahagsmuni. Þessi hugsun endurspeglar m.a. í tilmælum OECD um svokallað samkeppnismat.¹ Álit Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009, *Samkeppnismat stjórnvalda*, byggir á sama grundvelli.²

¹ Competition Assessment Toolkit (2007 og endurskoðað 2010). Slóð:

<http://www.oecd.org/competition/assessment-toolkit.htm>

Recommendation on Competition Assessment (2009) Slóð:

<http://www.oecd.org/daf/competition/oecdrecommendationoncompetitionassessment.htm>

² Sjá: http://www.samkeppni.is/media/alit-2009/alit_2_2009_samkeppnismat_stjornvalda.pdf



Í samkeppnismati felst nánar tiltekið að ekki skuli setja lög eða reglur sem hindra samkeppni, nema til þess liggja skýrir almannahagsmunir. Ef sú nauðsyn er fyrir hendi, skuli ávallt velja þá leið sem síst er til þess fallin að hindra samkeppni. Því sé nauðsynlegt við undirbúning og endurskoðun laga og reglna að meta hvort þær fari gegn markmiðum samkeppnislaga og velja þá útfærslu sem hagfelldust er samkeppni.

Þessi sjónarmið eru ennfremur í samræmi við hlutverk Samkeppniseftirlitsins, en skv. c-lið 1. mgr. 8. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 er eitt af hlutverkum Samkeppnis-eftirlitsins að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og að benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.

Í greinargerð með fyrirbyggjandi frumvarpi leitast frumvarpshöfundar við að svara þeirri spurningu af hverju falla eigi frá núgildandi einokun ríkisins á sölu áfengis og þeirri umgjörð sem einokuninni fylgir. Með hliðsjón af framangreinum grunnviðmiðum um er hin rétta spurning hins vegar sú af hverju viðhalda eigi núgildandi takmörkun á samkeppni.

Með hliðsjón af framangreindu er Samkeppniseftirlitið fylgjandi því að núgildandi fyrirkomulag við sölu áfengis verði endurskoðað. Eftirlitinu er ljóst mikilvægi þess að löggjafinn leitist við að vernda samfélagið og einstaklinga frá þeirri vá sem neysla áfengis getur haft í för með sér. Til þess á hins vegar að velja þær aðferðir sem skerða frjálsa samkeppni sem minnst. Draga verður í efa að löggjafinn hafi lagt núgildandi lög á þann mælistokk.

Sem innlegg í þessa umræðu vill Samkeppniseftirlitið koma á framfæri upplýsingum og sjónarmiðum um veikleika núverandi fyrirkomulags, samkeppnisaðstæður á drykkjarvörumörkuðum og þróun mála í nágrannalöndum.

2. Afskipti Samkeppniseftirlitsins af áfengismarkaði

Samkeppniseftirlitinu hafa borist allnokkrar ábendingar og kvartanir á síðustu árum um háttsemi ÁTVR á áfengismarkaði. Núgildandi lög fela hins vegar í sér verulega takmörkun á heimildum Samkeppniseftirlitsins til þess að bregðast við slíkum kvörtunum, t.d. á grundvelli b-liðar 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga, sem heimilar aðgerðir gegn athöfnum opinberra aðila. Lög og reglugerðir sem nú gilda á áfengismarkaði, t.a.m. áfengislög nr. 75/1998 og lög um verslun með áfengi og tóbak nr. 86/2011, eru þannig sérlög, sem geta gengið framur almennum ákvæðum samkeppnislaga.

Þrátt fyrir þetta hefur Samkeppniseftirlitið tekið til skoðunar allmargar ábendingar og kvartanir sem varða sölu áfengis. Hér á eftir fer stutt samantekt um þær ábendingar sem borist hafa og viðbrögð Samkeppniseftirlitsins við þeim.

Kvartanir til Samkeppniseftirlitsins sem snúa að ÁTVR hafa einkum varðað vöruvalsreglur fyrirtækisins, synjun ÁTVR um að taka vörur í reynslusölu, stærðartakmarkanir á



sölueiningum áfengra drykkja sem heimilt er að bjóða til sölu í verslunum ÁTVR, framsetningu/uppstillingu drykkja í verslunum ÁTVR, meintar ávirðingar þess efnis að ráðgjafar á vegum ÁTVR hygli ákveðnum aðilum umfram aðra og greiðslufyrirkomulag ÁTVR á áfengi sem er í reynslusölu.

Í flestum tilvikum hefur verið sérstaklega kvartað undan vöruvalsreglum ÁTVR m.t.t. þess að koma vöru í reynslusölu og svo úr reynslusölu í almenna sölu. Hefur verið bent á að það kerfi sem ÁTVR starfi eftir sé gallað. Til að mynda geti stórir birgjar misnotað kerfið með því að koma vöru í reynslusölu og kaupa svo sjálfir mikið af henni til þess að skapa eftirspurn o.s.frv. Þarna væru stórir aðilar á markaði í mun sterkari stöðu en litlir aðilar, aðgangshindranir miklar, og því um að ræða opinberar samkeppnishömlur á áfengismarkaði.

Í lok árs 2010 hóf Samkeppniseftirlitið athugun á hugsanlegum samkeppnishömlum í vöruvalsreglum ÁTVR. Niðurstaða þeirrar athugunar, í bréfi dagsettu 15. febrúar 2012, var sú að aðhafast ekki frekari á grundvelli þeirra gagna sem aflað var. Í umræddu bréfi Samkeppniseftirlitsins var upplýst um að eftirlitið fengi „oft ábendingar sem lúta að viðskiptum innflytjenda og framleiðenda áfengis við ÁTVR. Samkeppniseftirlitið telur því rétt að benda á að vegna einokunarstöðu ÁTVR við sölu áfengis úr vínbúðum skiptir miklu að ÁTVR gæti þess að einokunarstaðan komi ekki misjafnt niður á aðilum, þ.e. innflytjendum og framleiðendum áfengis“. Þá kom einnig fram að: „[þ]rátt fyrir framangreint er rétt að árétt, að ekki er unnt að útiloka að vöruvalsreglur og eftir atvikum önnur atriði í rekstri ÁTVR komi til athugunar Samkeppniseftirlitsins síðar, t.d. á grundvelli erinda og ábendinga sem Samkeppniseftirlitinu kunna að berast“.

Þann 11. júlí sl. ritaði Samkeppniseftirlitið bréf til ÁTVR og fjármála- og efnahagsráðuneytisins í tengslum við vegna kvartana viðskiptavina ÁTVR sem tengjast vöruvalsreglum þeim sem ÁTVR vinnur eftir. Beindi Samkeppniseftirlitið því til ÁTVR gæta beri sérstaklega að því að „reglur og háttsemi fyrirtækisins skaði ekki samkeppni umfram það sem óhjákvæmilegt er vegna takmarkana á viðskiptum um áfengi sem lög kveða á um. Þá ber stjórnvöldum að gæta að hinu sama við mótun löggjafar og reglna á þessu sviði. Lykilatriði er t.d. að tryggj sé að hvers konar mismunun milli birgja eigi sér ekki stað“. Þá var einnig vísað til álits Samkeppniseftirlitsins nr. 2/2009 um samkeppnismat stjórnvalda. Í sömu bréfum var það áréttað að ÁTVR beri, vegna einokunarstöðu sinnar, að gæta þess að reglur og háttsemi fyrirtækisins skaði ekki samkeppni umfram það sem óhjákvæmilegt sé vegna takmarkana á viðskiptum með áfengi sem lög kveði á um. Þá beri stjórnvöldum að gæta að hinu sama við mótun löggjafar og reglna á þessu sviði.

3. Staða á íslenskum drykkjarvörumörkuðum

Í fyrirbyggjandi frumvarpi fellst að um sölu áfengis gildi í meginatriðum sömu lögmál og sölu dagvara, s.s. drykkjarvara. Í greinargerð með frumvarpinu er sérstaklega fjallað um áhrif samþykktar frumvarpsins á vöruúrval áfengis og aukin tækifæri lítilla brugghúsa til að láta að sér kveða á áfengismarkaði. Gagnlegt er í þessu ljósi að að líta til athugana og rannsókna Samkeppniseftirlitsins á drykkjarvörumarkaði og þess sem fyrir liggur um



Samkeppnisaðstæður á bjórmarkaði. Hafa þeir í huga í þessu sambandi að stærstu aðilarnir á drykkjarvörumarkaði eru einnig öflugir innflytjendur og framleiðendur á áfengi.

Á drykkjarvörumörkuðum hér á landi eru tveir aðilar langstærstir, þ.e. Vífilfell og Ölgerðin. Á þetta bæði við um hlutdeild á dagvörumarkaði annars vegar, þar sem hlutdeild annarra keppinauta er hverfandi, og á veitingastöðum, krám og skemmtistöðum hins vegar, þar sem hlutdeild þessara tveggja aðila var um og yfir 90% á árinu 2013, miðað við nýlega gagnaöflun Samkeppniseftirlitsins.

Í viðskiptasamningum birgja/framleiðenda við endurseljendur hefur tíðkast í miklum mæli að gera tryggðarhvetjandi samninga, sem binda viðskiptavini til lengri tíma. Samningar markaðsráðandi fyrirtækja af þessum toga eru til þess fallnir að hindra að keppinautar þeirra nái að vaxa og dafna. Jafnframt vinna slíkir samningar gegn því að nýjir keppinautar nái fótfestu á markaðnum og efli þar með samkeppni. Slíkir samningar eru því til þess fallnir að styrkja eða viðhalda markaðsráðandi stöðu og raska samkeppni. Þá geta samningar af þessu tagi einnig farið gegn 10. gr. samkeppnislaga, undir vissum kringumstæðum.

Samningar af þessu tagi, en algengastir þeirra eru svokallaðir einkakaupasamningar, hafa í ýmsum tilvikum verið metnir ólögmetir hér á landi, sbr. t.d. dóm Hæstaréttar Íslands frá 2. október 2008 í máli nr. 550/2007. Samkeppniseftirlitið hefur ítrekað beint því til birgja/framleiðenda á drykkjarvörumarkaði að taka samninga sína til endurskoðunar og ganga úr skugga um að þeir séu í samræmi við samkeppnislög. Nefna má skýr tilmæli til í skýrslu Samkeppniseftirlitsins nr. 1/2008, *Viðskiptasamningar birgja og annað samstarf fyrirtækja á matvörumarkaði*.

Þá má nefna að í tengslum við nýlega athugun Samkeppniseftirlitsins á samkeppnisaðstæðum lítilla bjórframleiðenda ritaði Samkeppniseftirlitið stærri keppinautum á þeim markaði bréf þann 11. júlí sl., þar sem vakin er sérstök athygli á því tryggðarhvetjandi samningar geti verið ólögmetir. Þá er í bréfinu fjallað um sterka stöðu Vífilfells og Ölgerðarinnar. Kemur fram í bréfinu að vísbendingar séu um að dregið hafi á síðustu árum úr einkakaupasamningum. Hins vegar kunni markaðsgreiðslur, sem tíðkast í þessum viðskiptum, að fela í sér samkeppnishindranir. Er því beint til drykkjarvöruframleiðenda að tryggja að markaðsstyrkir og aðrir samningar hindri ekki samkeppni.

Samkeppniseftirlitið hefur í sérstöku máli rannsakað hvort Vífilfell hf. hafi misnotað markaðsráðandi stöðu sína á gosdrykkjamarkaði. Um var að ræða tæplega 900 samninga Vífilfells við viðskiptavini (veitingahús og verslanir) er innihéldu ákvæði um einkakaup, skilyrta afslætti og önnur tryggðarákvæði. Í ákvörðun nr. 11/2011 taldi Samkeppniseftirlitið að fyrirtækið væri með þessum hætti að útiloka samkeppni. Vífilfell skaut ákvörðun Samkeppniseftirlitsins til áfrýjunarnefndar samkeppnismála, sem staðfesti niðurstöðu um brot. Héraðsdómur komst hins vegar að þeirri niðurstöðu að ekki hefði verið rannsakað nægjanlega vel hvort kolsýrðir vatnsdrykkir væru á sama markaði og gosdrykkir. Því lægi að mati dómsins ekki ljóst fyrir að Vífilfell væri markaðsráðandi. Hæstiréttur Íslands staðfesti þá



niðurstöðu þann 9. október sl. Því liggur ekki fyrir efnisleg niðurstaða um lögmæti samninganna.

Þá skal þess að síðustu getið að eftirlitið hefur til rannsóknar hugsanleg brot Vífilfells hf. og Ölgerðar Egils Skallagrímssonar ehf. á banni við ólögmætu samráði, í tengslum við hilluframsetningu í verslunum o.fl.

Þetta er rakið hér í því skyni að varpa nánara ljósi á samkeppnisaðstæður á drykkjarvörumarkaði. Það mun ráðast af nánari framvindu þessara mála og framkvæmd samkeppnislaga hvort frjáls smásala áfengis muni leiða til þess að minni keppinautar í hópi birgja muni eiga auðveldara með að komast að á markaði.

4. Umfjöllun um samkeppni í frumvarpinu og staðan á Norðurlöndunum

Í frumvarpinu er fjallað um samkeppnisleg atriði með nokkuð ítarlegum hætti. Fjallað er um „kaupmanninn á horninu“, samkeppnisstöðu verslana m.t.t. staðsetningar, þ.e. hvort þær eru nálægt eða fjarri vínbúðum ÁTVR, þróun verslana með dagvöru, samkeppnisstöðu verslana á landsbyggðinni og áhrif á neytendur á landsbyggðinni. Þá er fjallað um áhrif samþykktar frumvarpsins á verðlagningu á áfengi sem og á vöruúrval áfengis í smásölu, þróun eftirspurnar eftir áfengi á Íslandi, aukin tækifæri lítilla brugghúsa, hugsanlega sköpun sérstöðu aðila á markaði fyrir smásölu áfengis auk þess sem fjallað er um tengingu áfengissölu við ferðaþjónustu á Íslandi.

Í frumvarpinu er ekki fjallað um reynslu af svipaðri framkvæmd erlendis eða vísað í rannsóknir til stuðnings þeim fullyrðingum sem fram koma í frumvarpinu. Sem kunnugt er hafa hliðstæðar takmarkanir í smásölu áfengis ríkt í nágrannalöndunum Finnlandi, Noregi og Svíþjóð, en í öllum tilvikum er um ríkisrekna einkasölu að ræða, með afmörkuðum tilslökunum í tilteknum tilvikum. Við vinnslu þessa frumvarps leitaði Samkeppniseftirlitið óformlegra upplýsinga frá samkeppniseftirlitum viðkomandi landa.

Í Noregi er heimilt að selja millisterkt öl (allt að 4,7% áfengi af rúmmáli) í matvöruverslunum. Samkvæmt upplýsingum frá samkeppnisyfirvöldum þar virðist ekki vera umræða um að gera frekari breytingar á einkasölu ríkisins að öðru leyti en því, að rætt hefur verið um að gera heimila sölu á áfengi „beint frá býli“, og er það ekki talið stangast á við skuldbindingar Noregs m.t.t. EES-samningsins.

Í Finnlandi hefur umræðan um að gera smásölu á áfengi frjálsa ekki heldur komið upp af alvöru en í Finnlandi er heimilt að selja millisterkt áfengi (millisterkt öl og sambærilegir drykkir) í dagvöruverslunum. Annað áfengi er selt í smásölu í áfengiseinkasölu ríkisins, Alko. Þar í landi hefur þó verið bent á að ef smásala áfengis yrði gerð frjáls að öllu leyti myndu hugsanlega fleiri erlendir stórmarkaðir sækja inn á finnskan markað og þannig hafa jákvæð áhrif á samkeppni dagvöruverslana. Þá hefur verið bent á að verð í Svíþjóð sé lægra en í Finnlandi, hugsanlega vegna ólíks opinbers umhverfis um áfengissölu, opinberra gjalda o.fl. Þar í landi hefur einnig verið talið hugsanlegt að frjáls sala á áfengi leiddi til lakara



vöruúrvals, þar eð einkaaðilar sæju sér ekki hag í að bjóða vöru sem minni eftirspurn er eftir til sölu í sínum verslunum.

Í Svíþjóð hefur ekki verið umræða um að gefa smásölu á áfengi frjálsa með þeim hætti sem gert er ráð fyrir í því frumvarpi sem hér er til skoðunar. Eins og áður segir er þar einnig um að ræða ríkisrekna einkasölu á áfengi í smásölu, að undanskildum veitinga- og skemmtistöðum sem hafa heimild til að selja neytendum áfenga drykki til staðbundinnar neyslu. Þó er heimil sala á áfengi með styrkleika undir 3,5% í dagvöruverslunum. Allir aðrir áfengir drykkir eru seldir af Systembolaget, sem er sænsk hliðstæða ÁTVR. Sambærilegar ástæður liggja til grundvallar ríkiseinokun á áfengismarkaði í Svíþjóð og á Íslandi, þ.e. almenn heilsufarssjónarmið, vernd barna og unglunga frá áfengi, o.s.frv. Nánar tiltekið snýr takmörkun samkeppninnar að því að vernda almannahagsmuni frá skaðsemi áfengis.

5. Um 20. gr. frumvarpsins

Í 20. gr. frumvarpsins segir m.a. eftirfarandi:

„Útsöluverð á áfengi er frjálst en óheimilt er að selja áfengi undir kostnaðarverði. Með kostnaðarverði er átt við endanlegt innkaupsverð að viðbættum opinberum gjöldum auk virðisaukaskatts.“

Í skýringum við ákvæðið segir:

„Einnig er gert ráð fyrir að hnykket verði á því með jákvæðum hætti að útsöluverð á áfengi, þ.e. smásöluverð, sé frjálst. Einnig verði þar kveðið sérstaklega á um að óheimilt sé að selja áfengi undir kostnaðarverði og að með kostnaðarverði sé átt við endanlegt innkaupsverð að viðbættum opinberum gjöldum auk virðisaukaskatts. Eins og fram hefur komið er tilgangur þessa einkum sá að tryggja tekjuöflun ríkissjóðs með áfengisgjaldi auk þess sem ákvæðið er talið koma í veg fyrir að verslunarmenn sjái sér hag í því að niðurgreiða áfengi til þess að efla aðra þætti verslunar sinnar“.

Í 3. gr. laga um gjald af áfengi og tóbaki, nr. 96/1995, er fjallað um áfengisgjald. Þar segir að áfengisgjald reiknist á: „hvern sentíltra af vínanda í hverjum lítra hins áfenga drykkjar samkvæmt flokkun hans í tollskrá“ og er svo fjallað um gjöld miðað við tiltekna vöruliði. Samkvæmt frumvarpi því sem hér er til umfjöllunar stendur ekki til að breyta þeirri framkvæmd sem lýst er í tilvitnuðu ákvæði. Ekki verður því séð, með hliðsjón af því hvernig áfengisgjald er reiknað út, að útsöluverð áfengra drykkja stjórni upphæð þess á nokkurn hátt, eins og haldið er fram í frumvarpinu.

Frjáls verðlagning á vöru og þjónustu er eitt kjarnaatriði í samkeppnisrétti. Samþykkt 20. gr. frumvarps þess sem hér er til umfjöllunar takmarkar sjálfstæði aðila á markaði að þessu leyti. Slík takmörkun getur verið réttlæt看anleg í ljósi almannahagsmuna.

Í þessu sambandi kannaði Samkeppniseftirlitið hvort sambærilega reglusetningu væri að finna í nágrennalöndum þar sem áfengissala er frjáls. Í Englandi var uppi umræða árið 2012



um að setja lágmarksverð á áfenga drykki í smásölu. Því var haldið fram að slíkt myndi hafa þau áhrif að áfengisneysla myndi minnka um 3,3%, glæpum myndi fækka um 5.240 á ári, sjúkrahúsinnlögnum myndi fækka um 24.600 og dauðsföllum myndi fækka um 714 á ári af völdum áfengisneyslu á næstu tíu árum.

Í júlí 2013, í kjölfar greiningar á ofangreindum atriðum, var þó ákveðið að setja ekki lágmarksgjald á hverja áfengiseiningu þar sem ekki væru nægilega sterk rök fyrir því að slíkt myndi hafa þau áhrif sem að ofan greinir, án þess að hafa einnig neikvæð áhrif á ábyrga neytendur áfengra drykkja. Í stað þess að setja á lágmarksverð var ákveðið að leggja bann við sölu áfengis undir kostnaðarverði. Kostnaðarverð var skilgreint sem innkaupsverð þ.m.t. áfengisgjöld þar í landi að viðbættum virðisaukaskatti.

Bann þetta komst til framkvæmda í lok maí 2014 og er nú eitt af þeim atriðum sem leyfisskyldum aðilum er skylt að fara eftir, að viðlagðri refsingu sem felst í allt að sex mánaða fangelsi og/eða sekt upp á 20.000 sterlingspund.

Í Skotlandi hefur hins vegar verið farin önnur leið en í Englandi. Þar var sett lágmarksverð á hverja einungu áfengis, 50 pens, með lögum sem gengu í gildi í maí 2012. Samtök skoskra vískiframleiðenda hafa verið mjög á móti þessari framkvæmd og höfðað mál gegn skoska ríkinu fyrir dómstólum í Skotlandi. Skoskir dómstólar töldu hins vegar bannið samrýmast skoskum lögum, sem og reglum Evrópusambandsins. Í apríl sl. var málefnið hins vegar vísað til Evrópudómstólsins sem ekki hefur enn komist að niðurstöðu.

Vegna þess stutta tíma sem liðinn er frá því að regla um bann við sölu áfengis undir kostnaðarverði var sett í Englandi er ekki mögulegt að segja frá því hvaða afleiðingar bannið hefur haft.

6. Niðurstaða

Með hliðsjón af framangreindu er Samkeppniseftirlitið fylgjandi því að núgildandi fyrirkomulag við sölu áfengis verði endurskoðað. Eftirlitinu er ljóst mikilvægi þess að löggjafinn leitist við að vernda samfélagið og einstaklinga frá þeirri vá sem neysla áfengis getur haft í för með sér. Til þess á hins vegar að velja þær aðferðir sem skerða frjálsa samkeppni sem minnst.

Virðingarfyllt,
Samkeppniseftirlitið



Páll Gunnar Pálsson

Sóley Ragnarsdóttir