



Fjármála- og efnahagsráðuneytið  
**B.t. Sigurðar Inga Jóhannssonar, fjármála- og  
efnahagsráðherra**  
Arnarhvoli, 101 Reykjavík

Dagsetning **5. júní 2024**  
Málsnúmer **HRN24060008**

## Efni: Löggjöf og lýðheilsuþætti

Tilfni þessa bréfs er yfirstandandi ógn við grundvallarmarkmið lýðheilsu. Vegna meintrar ólöglegrar netsölu á áfengi er hætt á að grafið verði undan því söluþyrirkomulagi sem lög gilda um og jafnframt þeim markmiðum sem liggja til grundvallar lýðheilsustefnu okkar á þessu sviði.

Heilbrigðisráðherra vekur í því samhengi sérstaka athygli á markmiðsákvæðum bæði laga nr. 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak og áfengislaga nr. 75/1998 og nauðsyn þess að fyrrnefnd markmið laganna séu í hávegum höfð við framkvæmd þeirra. Slíkt samræmist enda lögum um landlækni og lýðheilsu nr. 41/2007 og lýðheilsustefnu til ársins 2030 sem Alþingi hefur samþykkt.

*Heilbrigðisráðherra fer með málaflokk lýðheilsu og forvarna, þar með talið áfengis- og vímuevnis, og ber m.a. ábyrgð á framfylgd lýðheilsustefnu til ársins 2030. Heilbrigðisráðherra hefur hins vegar ekki úrræði til að bregðast við netsölu áfengis á Íslandi, sem er í beinu ósamræmi við samþykktu stefnu Alþingis og einkasölu ÁTVR lögum samkvæmt. Í því ljósi óskar ráðherra eftir upplýsingum um hvort fjármála- og efnahagsráðherra hyggst framfylgja því eftirliti með verslun með áfengi sem dómstólar hafa bent á að hvíli á honum, s.s. með því að stöðva umrædda netsölu eða láta reyna á lögmæti hennar fyrir dómstólum.*

## Takmörkun aðgengis að áfengi

Á Íslandi gildir svokallað einkasöluþyrirkomulag með áfengi á smásölustigi á grundvelli laga 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak og áfengislaga nr. 75/1998. Tilgangur slíkrar einkasölu byggir á **augljósum lýðheilsu- og samfélagsrökum** sem felast fyrst og fremst í því að takmarka aðgengi að áfengi og vinna með þeim hætti gegn misnotkun og skaðlegum áhrifum þess. Í 2. gr. laga nr. 86/2011 endurspeglast áðurnefnd rök með skýrum hætti en þar segir að markmið laganna sé:

- að skilgreina umgjörð um smásölu áfengis og heildsölu tóbaks sem byggjast á bættri lýðheilsu og samfélagslegri ábyrgð,
- að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og tóbaki og draga þannig úr skaðlegum áhrifum áfengis- og tóbaksneyslu,
- að vernda ungt fólk gegn neyslu áfengis og tóbaks og takmarka framboð á óæskilegum vörum.

Í 7. gr. sömu laga kemur fram að ÁTVR hafi **einkaleyfi til að selja og afhenda** áfengi í smásölu, sbr. jafnframt 10. gr. áfengislaga. Einstaklingum hér á landi er heimilt að flytja til landsins áfengi til eigin nota, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 96/1995 um gjald af áfengi og tóbaki og skuldbindingar Íslands á grundvelli EES-samningsins. Heimild til einkainnflutnings er bundin við að einstaklingar standi sjálfir fyrir raunverulegum innflutningi til landsins til eigin nota, greiði tolla og önnur opinber gjöld og að salan fari fram í öðru landi. Deilt hefur verið um hvort þyrirkomulag netverslana á íslenskum

markaði brjóti gegn framangreindum ákvæðum þar sem þær selji áfengi af innlendum lager sem hafi þegar verið flutt til landsins og tollafgreitt. Borið hefur á auglýsingum frá innlendum netverslunum sem lofa afhendingu áfengis með heimsendingu innan 30 mínútna frá kaupum á höfuðborgarsvæðinu. Ekki hefur verið skorið úr um það fyrir dómstólum hvort hér sé um að ræða einkainnflutning kaupanda á vörunni eða brot gegn 7. gr. laga nr. 86/2011 og 10. gr. áfengislaga.

Í júní 2021 var tillaga heilbrigðisráðherra til þingsályktunar um lýðheilsustefnu til ársins 2030 samþykkt á Alþingi með öllum greiddum atkvæðum. Með lýðheilsu er vísað til heilsueflingar og forvarna sem miða að því að viðhalda og bæta heilbrigði fólks og koma í veg fyrir sjúkdóma eins og kostur er. Stórukið aðgengi að áfengi með opnun netverslana vinnur beinlínis gegn þeirri framtíðarsýn sem Alþingi hefur sett sér með samþykkt fyrrnefndrar þingsályktunar.

Sams konar fyrirkomulag á smásölu áfengis er viðhaft á öðrum Norðurlöndum, t.a.m. í Svíþjóð. Reynt hefur á heimild til sölu netverslunar á áfengi fyrir Hæstarétti Svíþjóðar í Winefinder málinu. Þar var deilt um það hvort fyrirkomulag Winefinder félaga á sölu áfengis á sænskum markaði væri í trássi við einkarétt Systembolaget eða hvort um væri að ræða einkainnflutning einstaklinga. Niðurstaða Hæstaréttar var sú að um væri að ræða einkainnflutning sem væri heimill samkvæmt undanþáguákvæði sænsku áfengislaganna. Niðurstaðan var einkum reist á eftirfarandi forsendum:

- Áfengið var selt af dönsku félagi til sænskra neytenda.
- Áfengið var selt af lager sem var staðsettur í Danmörku og var flutt til Svíþjóðar af óháðum flutningsaðila.
- Danska félagið var ekki með starfsemi í Svíþjóð og félagið stundaði ekki beina sölustarfsemi í Svíþjóð.

Með vísan til fyrrgreindrar umfjöllunar er ljóst að **grundvallarmunur** er á fyrirkomulagi netverslunar með áfengi á íslenskum markaði og atvikum í Winefinder málinu. Í september 2021 höfðaði ÁTVR mál gegn tveimur netverslunum á þeim grundvelli að brotið væri gegn einkaleyfi ÁTVR til sölu og afhendingar áfengis í smásölu. Héraðsdómur Reykjavíkur vísaði málinum frá á grundvelli aðildarskorts þar sem yfirstjórn á málaflokknum og eftirlit með því að lög séu virt séu á hendi fjármála- og efnahagsráðherra. Með öðrum orðum hefur ekki fengið að reyna efnislega á áðurnefnda netverslun með áfengi sem er óneitanlega bagaleg staða.

## Alvarlegar afleiðingar

Rannsóknir á sviði lýðheilsamála hafa sýnt með afdráttarlausum hætti að aukið aðgengi að áfengi hefur slæm áhrif á heilsufar einstaklinga auk þess að hafa neikvæðar félagslegar afleiðingar í för með sér. Þær sýna jafnframt að það er sterk fylgni á milli verðlags á áfengi og neyslu auk skaða af völdum þess. Alþjóðaheilbrigðismálastofnunin mælir þannig sérstaklega með þeirri forvarnaraðgerð að hækka verð á áfengi þar sem það skili sem mestum heilsufarsávinningi fyrir ríki með sem minnstum tilkostnaði fyrir stjórnvöld.<sup>1</sup>

Skaðsemi áfengis er óumdeilanleg en rekja má eitt af hverjum tíu dauðsföllum í Evrópu til áfengisneyslu. Þar fyrir utan hefur áfengisneysla margvísleg skaðleg áhrif á heilsuna og hefur orsakatengsl við yfir 200 sjúkdóma og heilsukvilla, auk þess að vera stór áhættuþáttur í slysum.<sup>2</sup> Til að mynda er áfengi flokkað sem staðfestur krabbameinsvaldur af International Agency for

<sup>1</sup> Sompaisam B, Shield KD, Österberg E, Rehm J. Resource tool on alcohol taxation and pricing policies. Geneva: World Health Organization; 2017 (<https://apps.who.int/iris/handle/10665/255795>).

<sup>2</sup> Turning down the alcohol flow. Background document on the European framework for action on alcohol, 2022–2025. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2022. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Research on Cancer (IARC)<sup>3</sup> og eykur líkur á sjö mismunandi tegundum krabbameina; í munni, vélinda, koki, barkakýli, lifur, brjóstum, í ristli og endaparmi. Takmarkanir á aðgengi s.s. einkasala með takmörkunum á opnunartíma auk auglýsingabanns eru meðal áhrifaríkustu forvarnaraðgerða til að draga úr neyslu áfengis. Erfitt er að spá fyrir um áhrif tilslökunar án þess að sérstakt lýðheilsumat fari fram en nýta má erlend gögn til að gefa grófa mynd af því sem við mætti búast hér á landi. Árið 2018 birtist vísindagrein um mat á lýðheilsuáhrifum af því að leyfa smásölu áfengis í matvöruverslunum og auka þannig aðgengi að því. Stuðst var við upplýsingar frá Svíþjóð til að gera útreikninga á þessari sviðsmynd. Niðurstöðurnar fólu í sér að gera mætti ráð fyrir 31% aukningu á notkun áfengis á hvern einstakling ef salan færi fram í matvöruverslun. Jafnframt báru niðurstöðurnar með sér að í Svíþjóð myndi neyslaukning á áfengi leiða til 76% fleiri dauðsfalla á hverju ári og 42% fleiri sjúkráhúslega af völdum áfengis. Enn fremur var áætlað að það yrðu 64% fleiri dauðsföll af völdum skorpulifur, 36% fleiri dauðsföll af völdum áverka, 42% fleiri sjálfsvíg, 34% fleiri líkamsárásir og 58% fleiri ölvunarakstursbrot.<sup>4</sup>

Það er jafnframt þekkt að misnotkun áfengis fylgja iðulega félagslegar áskoranir, þar sem áfengisneysla er oft tengd ofbeldi, vanrækslu, misnotkun, afbrotum, vinnuslysum og skertu vinnuframlagi.

### Hvatning til stjórnvalda - „Íslenska forvarnarmódelið“

Breiðfylking samtaka á sviði forvarna hefur sent áskorun á ráðherra og Alþingismenn, að bregðast við og hvatt okkur til að verja árangur forvarna, ekki síst í vímuefnaforvörnum barna- og unglinga, og lýðheilsuna eins og lýðheilsustefnan og lög gera ráð fyrir. Þar er lögð áhersla á takmörkun á aðgengi með einkasöluþyrirkomulaginu, verðstýringu, skattlagningu og „Íslenska forvarnarmódelið“ með íhlutun foreldra og félagasamtaka með stuðningi, samveru og fræðslu m.a.

Þá sendi framkvæmdastjóri Evrópuskrifstofu Alþjóðaheilbrigðismálastofnunarinnar (WHO), Hans Kluge, heilbrigðisráðherra bréf þann 18. júlí 2023 þar sem hann viður sérstaklega áhyggjur af auknu aðgengi að áfengi hér á landi svo sem með netsölu áfengis. Í því bréfi kemur m.a. fram að áfengisneysla og sjúkdómsbyrði hennar eru valdar að sumum okkar helstu heilbrigðis- og samfélagslegu áskorunum og hvetur okkur, íslensk stjórnvöld, til að standa vörð um þann góða árangur sem hefur náðst og viðhalda einkasöluþyrirkomulagi ríkisins á áfengi.

Einnig má vísa í Evrópuáætlun WHO um aðgerðir vegna áfengis (European Framework for Action on Alcohol 2022-2025) þar sem aðildarríkin eru hvött til taka upp einkasöluþyrirkomulag ríkisins á áfengi og fylgja þar fordæmi Íslands.

Í stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar segir að það séu sameiginlegir hagsmunir þjóðarinnar, efnahagslegir og félagslegir, að lögð sé aukin áhersla á lýðheilsu og forvarnir. Ljóst er að aukið aðgengi að áfengi hefur ekki aðeins neikvæð áhrif á lýðheilsu þjóðarinnar heldur einnig efnahagslega þýðingu fyrir ríkissjóð þar sem það skapar aukinn kostnað fyrir m.a. heilbrigðiskerfið, löggæslu og félagsþjónustu.

Það aukna aðgengi að áfengi sem fyrirkomulag netverslana með áfengi felur í sér vinnur þvert gegn þeim markmiðum sem við höfum sett okkur í lögum og stefnum sem og stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar.

<sup>3</sup> IARC MONOGRAPHS ON THE IDENTIFICATION OF CARCINOGENIC HAZARDS TO HUMANS. <https://monographs.iarc.who.int/wp-content/uploads/2019/12/OrganSitePoster.PlusHandbooks.pdf>

<sup>4</sup> Stockwell et al. Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden. BMC Public Health (2018). <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6312-x>

Óskað er viðbragða við erindinu eigi síðar en 19. júní.

  
Heilbrigðisráðherra

*Afrit: Guðrún Hafsteinsdóttir, dómsmálaráðherra.*