

21. apríl 2026.

Svar ríkisstjórnar Íslands til Eftirlitsstofnunar EFTA – Mál nr. 94974

Vísað er til bréfs Eftirlitsstofnunar EFTA dags. 13. mars 2026 þar sem íslensk stjórnvöld voru beðin um að veita upplýsingar varðandi smásölu ríkisins á áfengum drykkjum í gegnum Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR).

Fjármála- og efnahagsráðuneytið leyfir sér hér með að leggja fram eftirfarandi upplýsingar til stofnunarinnar sem svör við þeim spurningum sem fram komu í framangreindu bréfi.

1. Getið þið veitt stutt yfirlit yfir lagalegt umhverfi á Íslandi sem stjórnar ríkiseinkasölu á smásölu áfengra drykkja og undantekningum frá einkarétti ÁTVR?

Smásala áfengra drykkja á Íslandi er fyrst og fremst stjórnað af áfengislögum nr. 75/1998. Samkvæmt lögnum hefur ÁTVR einkarétt á smásölu áfengra drykkja til neytenda í gegnum ríkisrekið smásölukerfi sitt.

Kerfið byggir á markmiðum um vernd lýðheilsu. Samkvæmt 1. gr. áfengislaga er markmið laganna að koma í veg fyrir misnotkun áfengis með því að draga úr heildarneyslu og tryggja stýrt aðgengi að áfengi. Kerfið er hluti af víðtækari áfengisstefnu sem felur meðal annars í sér takmarkanir á auglýsingum, aldurstakmörk, leyfisskyldu fyrir veitingu áfengis og strangt eftirlit með smásöludreifingu.

Samkvæmt 10. gr. áfengislaga hefur ÁTVR einkarétt á smásölu áfengis. Þótt einstaklingum sé heimilt að flytja inn áfengi til eigin nota er hvers kyns innlend smásala eða milliganga þriðja aðila við slíka sölu óheimil.

Undantekningin um sölu á framleiðslustað samkvæmt 6. gr. a laganna heimilar tilteknum smáframleiðendum að selja eigin vörur beint á framleiðslustað, að uppfylltum ströngum skilyrðum, þar á meðal um áfengisstyrk og framleiðslumagn.

Sala áfengis í tollfrjálsum verslunum er önnur undantekning sem byggir á 104. gr. tollalaga nr. 88/2005 og er bundin við alþjóðlega ferðamenn samkvæmt sérstöku regluverki.

Veitingastaðir og barir með leyfi mega framreiða áfengi til neyslu á staðnum. Gerður er greinarmunur á slíkri þjónustu og smásölu og teljast slík starfsemi ekki undantekning frá einkarétti ÁTVR.

Þessar undantekningar eru takmarkaðar að umfangi og koma ekki á samhliða smásölukerfum. Fylgni við umfang heimilda er tryggð með virku eftirliti, þar á meðal refsiviðurlögum vegna brota

gegn einkarétti ríkisins, sbr. 27. gr. áfengislaga nr. 75/1998. Þetta endurspeglast í framkvæmd sem rakin er í viðauka II.

2. Þegar heimilað var að selja tiltekna áfenga drykki á framleiðslustað, var þá metið að hvaða marki það hefði áhrif á einkarétt ÁTVR?

a. Ef svo var, vinsamlegast veitið upplýsingar um það mat.

b. Ef ekki, vinsamlegast útskýrið hvaða sjónarmið íslensk stjórnvöld telja að þurfi að hafa til hliðsjónar við slíkt mat.

Áhrif þess að heimila sölu á framleiðslustað á einkarétt ÁTVR, sem og samræmi við EES-samninginn, voru sérstaklega metin í lagasetningarferlinu sem leiddi til laga nr. 35/2022.

Í greinargerðum með frumvarpinu kemur fram að skoðað hafi verið hvort heimild fyrir smáframleiðendur til að selja áfenga drykki beint á framleiðslustað gæti leitt til mismununar sem bryti gegn 11. og 16. gr. EES-samningsins. Vísað var til sambærilegrar löggjafar á öðrum Norðurlöndum.

Aðgerðin felur í sér undantekningu frá ríkiseinkasölu. Undantekningin var hönnuð sem takmörkuð heimild sem sætti sérstökum skilyrðum og náði aðeins til tiltekinna framleiðenda og vara.

Niðurstaða matsins var að ráðstöfunin myndi hvorki leiða til mismununar né grafa undan kröfum 16. gr. EES-samningsins.

Áhrifamat benti jafnframt til þess að lagabreytingin hefði ekki veruleg samfélagsleg áhrif og myndi ekki leiða til aukinnar áfengisneyslu.

Undantekningin er því útfærð sem þröng og meðalhófsbundin undanþága sem hefur ekki áhrif á uppbyggingu eða starfsemi ríkiseinkasölukerfisins.

Þessar undantekningar eru takmarkaðar að umfangi og koma ekki á samhliða smásölukerfum.

Samanburðaryfirlit yfir sambærilegar reglur og undantekningar á öðrum Norðurlöndum er að finna í viðauka I.

3. Hvernig komst íslenski löggjafinn að þeirri niðurstöðu að takmarka sölu á framleiðslustað við drykki með allt að 12% vínanda?

Eru áfengir drykkir með hærrí vínandastyrk framleiddir á Íslandi?

Takmörkunin við drykki með mest 12% vínanda var ætluð til að tryggja að undanþágan héldist takmörkuð.

Í greinargerðum kemur fram að ákveðnar framleiðsluaðferðir geti leitt til drykkja með mun hærrí vínandastyrk og að því hafi verið nauðsynlegt að setja skýr efri mörk til að koma í veg fyrir smásölu sterkari drykkja utan ríkiseinkasölukerfisins.

Takmörkunin endurspeglar stefnumótandi ákvörðun um að afmarka undanþáguna við veikari drykki og varðveita heilleika ríkiseinkasölnunnar.

Áfengir drykkir yfir 12% vínanda hafa lengi verið framleiddir á Íslandi, þar á meðal sterkt áfengi á borð við gin, viskí, akvavít og brennivín með kryddjurtum.

Vín úr vínberjum er hins vegar ekki framleitt innanlands vegna landfræðilegra og loftslagstengdra aðstæðna.

4. Í ljósi dóms EFTA-dómstólsins í máli E-9/00 ESA gegn Noregi, hvernig réttlæta íslensk stjórnvöld að vörur frá öðrum EES-ríkjum sem eru sambærilegar þeim sem heimilt er að selja á framleiðslustað njóti ekki sama réttar til sölu utan ríkiseinkasölnunnar?

Undanþágan á aðeins við um smáframleiðendur sem starfa á leyfisbundnum framleiðslustað og er takmörkuð við eigin vörur þeirra samkvæmt sérstökum skilyrðum. Hún felur ekki í sér almenna smásöluleið.

Vörur frá öðrum EES-ríkjum geta verið markaðssettar á Íslandi í gegnum ÁTVR, tollfrjálsar verslanir, veitingastaði eða með einkainnflutningi einstaklinga.

Ólíkt því sem var til skoðunar í máli E-9/00 er íslenska undanþágan ekki skilgreind með vísan til tiltekins flokks áfengra drykkja né hyglar hún vörum sem eru að meginstefnu framleiddar innanlands.

Undanþágan er hlutlaus að uppbyggingu og gildir án tillits til tegundar áfengis, svo fremi sem lagaskilyrði um smáframleiðslu og sölu á framleiðslustað séu uppfyllt.

Ráðstöfunin leiðir því ekki til mismununar á grundvelli uppruna.

Með hliðsjón af takmörkuðu umfangi hennar og tengslum við tiltekna framleiðslustarfsemi grefur undanþágan ekki undan uppbyggingu eða virkni ríkiseinkasölnunnar og samræmist 16. gr. EES-samningsins.

5. Þegar ákveðið var að bjóða út rekstur tollfrjálsrar smásölu áfengis, tóku íslensk stjórnvöld afstöðu til þess hvaða áhrif það hefði á ríkiseinkasölnuna og hvort slíkt fyrirkomulag væri samrýmanlegt 16. gr. EES?

a. Ef svo var, vinsamlegast veitið upplýsingar um það mat.

b. Ef ekki, vinsamlegast útskýrið hvaða sjónarmið íslensk stjórnvöld telja að þurfi að hafa til hliðsjónar við slíkt mat.

Áhrif tollfrjálsrar sölu á ríkiseinkasöluna og samræmi hennar við 16. gr. EES hafa verið metin og endurspeglast í lagaramma slíkra viðskipta, skilyrðum rekstrarins og núverandi útboðs fyrirkomulagi.

Tollfrjáls sala áfengis byggir á 104. gr. tollalaga nr. 88/2005 og er stranglega bundin við farþega í millilandaflugi. Aðgangur að slíkri sölu er háður framvísun ferðagagna og sölusvæðið er líkamlega aðskilið frá innlendum smásölumarkaði.

Tollfrjáls sala er bæði lagalega og í framkvæmd frábrugðin innlendri smásölu. Hún felur ekki í sér almenna dreifileið þar sem aðgangur er takmarkaður við ákveðinn hóp neytenda og skilyrði sölunnar eru þröngt afmörkuð.

Þar sem rekstur tollfrjálsra verslana er falinn einkaaðilum er það gert með opnu, gagnsæju og ómismunandi útboðsferli. Lagalegur og samningsbundinn rammi tryggir jafnræði við innkaup og vöruval í samræmi við meginreglur 16. gr. EES.

Bent hefur verið á, meðal annars í framkvæmd ESA, að rekstraraðilar sem starfa samkvæmt leyfum eða útboðum séu í annarri stöðu en aðilar sem njóta lögbundinnar einokunar.

Með hliðsjón af þessu er tollfrjáls sala takmörkuð að umfangi, tengd alþjóðlegri farþegaumferð og grefur ekki undan uppbyggingu eða virkni ríkiseinkasölunnar.

Jafnframt er núverandi fyrirkomulag tollfrjálsrar áfengissölu gamalgróið og sambærilegt því sem tíðkast á Norðurlöndum þar sem ríkiseinkasala á smásölu áfengis er við lýði.

Í öllum norrænu ríkjunum eru tollfrjálsar verslanir reknar af einkaaðilum á grundvelli reglubundinna opinberra útboða, yfirleitt á 8–10 ára fresti.

Þetta fyrirkomulag hefur ekki verið talið hluti af ríkiseinkasölnni sjálfri heldur sérstakt og afmarkað kerfi tengt alþjóðlegri farþegaumferð.

Sem slíkt hefur það verið talið samrýmanlegt uppbyggingu ríkiseinkasölunnar samkvæmt EES-reglum og felur ekki í sér almenna frjálsræðisvæðingu smásölu utan ríkiseinkasölunnar.

6. Hver er afstaða íslenskra stjórnvalda til netverslana sem vísað er til hér að ofan þar sem afhending virðist fara fram úr vöruhúsi á Íslandi?

a. Telja íslensk stjórnvöld að þetta falli undir einkainnflutning áfengis? Ef svo er, á hvaða grundvelli?

i. Hvernig myndu íslensk stjórnvöld réttlæta að slík undanþága frá ríkiseinkasölu ÁTVR samræmist 16. gr. EES?

ii. Ef ekki, telja íslensk stjórnvöld að þau hafi í reynd samþykkt smásölu áfengis innanlands með því takmarkaða aðgerðarleysi sem gripið hefur verið til gagnvart slíkri starfsemi?

Einkaréttur ÁTVR til smásölu áfengis er lögfestur í áfengislögum nr. 75/1998. Stjórnvöld hafa ekki lagalega heimild til að „samþykkja“ starfsemi sem er bönnuð samkvæmt lögum. Allar breytingar á lögmæti slíkrar starfsemi heyra undir löggjafann einn.

Íslensk stjórnvöld telja ekki að starfsemi sem felur í sér geymslu áfengis innanlands og síðar afhendingu innanlands teljist einkainnflutningur neytenda.

„Innflutningur“ vísar til þess að flytja vörur yfir landamæri frá öðru ríki. Einkainnflutningur krefst því þess að einstaklingurinn sjálfur sé innflytjandi, kaupi vöruna af erlendum seljanda og beri ábyrgð og kostnað af því að flytja hana yfir landamæri til Íslands.

Viðskiptamódel þar sem fyrirtæki flytur inn áfengi til Íslands, geymir það í innlendu vöruhúsi og afgreiðir síðan pantanir með afhendingu innanlands úr þeim birgðum telst innlend smásala en ekki einkainnflutningur.

7. Telja íslensk stjórnvöld að núverandi fyrirkomulag áfengissölu á Íslandi réttlæti áframhaldandi ríkiseinkasölu á smásölu áfengis þannig að markmiðum hennar um að draga úr áfengisneyslu, vinna gegn misnotkun og vernda lýðheilsu sé náð?

ÁTVR er enn langstærsta löglega smásöluleið fyrir áfengi á Íslandi.

Lögbundnar undantekningar eru þröngar, skýrt afmarkaðar og grafa ekki undan samræmi eða virkni ríkiseinkasölukerfisins.

Kerfið þjónar lögmætum markmiðum sem viðurkennd eru samkvæmt EES-rétti, þ.e. að draga úr áfengisneyslu, vinna gegn misnotkun áfengis og vernda lýðheilsu.

Kerfið er samræmt og beitt með stöðugum hætti, með stýrðu aðgengi og miðlægri smásöludreifingu.

Viðhald ríkiseinkasölu telst áfram hæft og meðalhófsbundið úrræði til að ná þessum markmiðum.

Ríkisstjórnin stendur stofnuninni áfram til boða varðandi frekari upplýsingar, uppfærslur eða skoðanaskipti.

Fyrir hönd ráðherra,

Ingibjörg Helga Helgadóttir
Guðmundur Skúli Hartvigsson