

Fimmtudagurinn 18. september 1997 kl. 10:00

99. fundur samkeppnisráðs

Álit nr. 5/1997

**Erindi Verslunarráðs Íslands um fjárhagslegan aðskilnað
innan Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins**

I.

Erindið

1.

Samkeppnisstofnun barst erindi, dags. 9. janúar 1997, frá Verslunarráði Íslands (VÍ). Í erindinu fer Verslunarráðið fram á það við samkeppnisráð, að ráðið beiti 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og mæli fyrir um fullan fjárhagslegan aðskilnað á milli samkeppnishluta ÁTVR og þess hluta starfsemi stofnunarinnar sem njóti einkaréttar.

2.

Í erindi VÍ segir, að í 4. gr. laga nr. 63/1969 séu ákvæði um fjárhagslegan aðskilnað innan ÁTVR ítrekuð á þann hátt að fyrirtækinu sé gert lögskilt að starfa í tveimur deildum sem séu aðgreindar rekstrarlega og fjárhagslega. Skuli önnur deildin hafa með höndum innflutning og heildsölu áfengis en hin skuli annast smásölu áfengis. Ákvæðið um deildaskiptingu ÁTVR hafi verið tekið inn í lög nr. 63/1969, með lögum nr. 95/1995, að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í máli framsögumanns meirihluta nefndarinnar hafi komið fram á ótvíræðan hátt að ákvæðið væri sett til að ná fram þeim aðskilnaði sem mælt sé fyrir um í samkeppnislögum. Verði því að telja að löggjafinn hafi talið að um túlkun á ákvæðum 4. gr. laga 63/1969 um aðskilnaðinn skyldu gilda ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Því næst er vikið að nokkrum atriðum sem skapi ÁTVR ívilnandi forskot í samkeppni við keppinauta. VÍ nefnir, að aðfangadeild ÁTVR njóti skattfríðinda sem opinber stofnun, ótakmarkaðrar rekstrar- og lánaábyrgðar ríkissjóðs, fjárframlaga frá einokunarhluta ÁTVR vegna tóbakseinkasölu auk ímyndar og viðskiptavildar gömlu einkasölnunnar í markaðs-, sölu- og kynningarstarfi. Þá sé sama stjórn, forstjóri og lykilstarfsmenn yfir samkeppnishluta og

einkasöluhluta ÁTVR, aðfangadeild hafi ekki þurft að leggja til neitt stofnfé í upphafi og engin skilgreind arðsemiskrafa sé gerð til aðfangadeildarinnar.

Í erindi VÍ segir einnig að í 9. gr. reglugerðar nr. 607/1995 sé að finna ákvæði um deildaskiptingu ÁTVR. Í ákvæðinu sé eingöngu gert ráð fyrir bókhaldslegum aðskilnaði og viðmið þess aðskilnaðar séu langt í frá að vera ljós, t.a.m. hvað varði kröfur um fjármögnun eigna, verðlagningu á sameiginlegum kostnaðarpáttum o.fl.

Verslunarráðið telur að verulega skorti á hinn fjárhagslega aðskilnað í rekstri ÁTVR eins og ákvæði um hann hafi verið túlkuð af samkeppnisráði og vísar VÍ til ákvörðunar samkeppnisráðs nr. 32/1996, sbr. einnig úrskurð áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/1996 því til stuðnings. VÍ telur það helst skorta á fjárhagslegan aðskilnað, að stjórnunarlegur aðskilnaður sé enginn, óljóst sé hversu sjálfstætt reikningshald aðfangadeildar sé auk þess sem reikningsskil deildarinnar séu ekki í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga. Ekki hafi verið gerður stofnefnahagsreikningur fyrir aðfangadeild né séu færðir til gjalda markaðsvextir af stofnframlagi og ekkert liggja fyrir um verðmat á þeim eignum sem aðfangadeild njóti til rekstrar síns. Þá liggja ekkert fyrir um lánveitingar og lánskjör milli deilda ÁTVR né um takmörkun á því að einkaleyfishluti ÁTVR geti lagt fram frekari fjármuni eða greitt hugsanlegan taprekstur samkeppnishlutans. Þá hafi tengsl í kynningar-, markaðs- og sölustarfi ekki verið rofin.

Í erindi Verslunarráðsins segir: „*[Markmiði samkeppnislaga] verður ekki náð með því einu að halda sjálfstætt bókhald fyrir þá starfsemi sem fellur undir [2. mgr. 14. gr.] heldur verður að tryggja að um raunverulegt rekstrarlegt sjálfstæði sé að ræða.*“ Með fullu rekstrarlegu sjálfstæði sé átt við fullkominn aðskilnað, bæði stjórnunarlegan og reikningsskilalegan og vísar Verslunarráðið því til stuðnings til ákvarðana samkeppnisráðs nr. 22/1996, 23/1996, 26/1996 og 32/1996 og úrskurðar áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 14/1996.

II.

Málsmeðferð

1.

Samkeppnisstofnun sendi ÁTVR erindi Verslunarráðs Íslands með bréfi, dags. 16. janúar, og óskaði eftir umsögn ÁTVR.

2.

Umsögn barst frá lögmanni ÁTVR með bréfi, dags. 21. febrúar 1997. ÁTVR telur meintan skort á fjárhagslegum aðskilnaði ekki eiga við rök að styðjast. ÁTVR telur þennan þátt erindis VÍ byggja að hluta á vanþekkingu en að hluta sé erindinu ranglega beint að fyrirtækinu þar sem það telji sig fylgja í einu og öllu þeim lögum og reglum sem því sé gert að fara eftir. Stjórnendum fyrirtækisins væri þannig beinlínis óheimilt að ganga lengra en löggjafinn og fjármálaráðuneytið bjóði í aðskilnaði deilda fyrirtækisins.

Í 4. gr. laga um verslun ríkisins með áfengi og tóbak, nr. 63/1969 sbr. 4. gr. laga nr. 95/1995, sé gert ráð fyrir skiptingu fyrirtækisins í tvær deildir. Þessi deildaskipting hafi farið fram og séu deildirnar reknar aðskilið eins og bókhald aðfangadeildar beri með sér. Þar sé að finna upplýsingar um aðskildar færslur á tekjum og gjöldum og kostnaðarskiptihlutfall allra þeirra þátta sem falli undir sameiginlegan kostnað. Síðan segir í umsögn ÁTVR: „*Hvort sú tilhögun löggjafans samrýmist samkeppnislöggjöf er ekki á færi fyrirtækisins að dæma um, en hins vegar er bent á sérstöðu þess varnings sem verið er að höndla með. Eins og kunnugt er eru söluvörur fyrirtækisins með þeim hætti að þær hafa skaðlega eiginleika, a.m.k. ef þeirra er ekki neitt í hófi. Því hefur löggjafinn kosið að búa þessari starfsemi önnur skilyrði en atvinnufyrirtækjum almennt, fyrst og fremst af heilbrigðisástæðum.*“

Þá viku lögmaðurinn að fullyrðingum Verslunarráðs Íslands um ívilnandi forskot ÁTVR. Um skattfríðindi ÁTVR segir, að rekstrarafgangur fyrirtækisins renni í ríkissjóð samkvæmt ákvörðun í fjárlögum og því verði enginn hagnaður eftir í fyrirtækinu. Rekstrar- og lánaábyrgð aðfangadeildar sé ekki ótakmörkuð í þeim skilningi að hún sé takmarkalaus og lúti þar að auki að lagaumhverfi fyrirtækisins. Vegna athugasemda um tóbakseinkasölu sé rétt að upplýsa, að ÁTVR hafi til skoðunar að flytja þá starfsemi yfir til söludeildar. Þá sé rétt, að aðfangadeild ÁTVR starfi undir sama nafni og einkasalan enda um sama fyrirtæki að ræða. Erfitt sé að gera breytingar á þeirri staðreynd að sama stjórn, forstjóri og lykilstarfsmenn séu yfir samkeppnishluta ÁTVR og einkasöluinni nema með því að stofna hreinlega nýtt fyrirtæki, en ekki sé gert ráð fyrir því í gildandi lögum. Vegna athugasemda um stofnfé aðfangadeildar er vakin athygli á því að samkeppnislöggjöfin geri ekki ráð fyrir því að fjárhagsstaða fyrirtækja í samkeppni á áfengismarkaði skuli vera með tilteknum hætti.

Þá sé í erindi VÍ talið í 7 liðum hvernig skortur á fjárhagslegum aðskilnaði birtist. Þar sé nefnt að stjórnunarlegur aðskilnaður sé enginn. Í erindi ÁTVR segir að ef bóúð sé að skipta hinum fjárhagslega stjórnunarkostnaði hljóti að vera um fjárhagslegan aðskilnað að ræða. Að öðru leyti sé vísað til þess sem að framan greini um einstaka liði í erindi VÍ en þó sé því sérstaklega mótmælt að reikningsskil ÁTVR séu ekki í samræmi við reglur um ársreikninga. Ríkisendurskoðun endurskoði reikninga fyrirtækisins og hafi það verið án athugasemda af hennar hálfu hvað þennan þátt varði fram að þessu. Reikningar ÁTVR séu hluti af ríkisreikningi og fái meðferð af hálfu Alþingis í samræmi við reglur þar um.

Með vísan til framanritaðs er því mótmælt að fyrirtækið hafi ekki farið að lögum um framkvæmd hins fjárhagslega og rekstrarlega aðskilnaðar og er þess krafist að kröfu Verslunarráðsins um að samkeppnisráð mæli fyrir um fullan fjárhagslegan aðskilnað á rekstri aðfangadeildar og söludeildar ÁTVR verði vísað frá eða ekki tekin til greina.

Verslunarráði Íslands var send umsögn ÁTVR með bréfi, dags. 25. febrúar 1997 og veitt færi á að gera athugasemdir. Jafnframt var fjármálaráðuneytinu samdægurs sent upphaflegt erindi Verslunarráðsins ásamt umsögn ÁTVR og var óskað eftir umsögn ráðuneytisins um málið.

3.

Svar barst frá Verslunarráðinu með bréfi, dags. 7. mars 1997. Efnislegum röksemdum lögmanns ÁTVR um fjárhagslegan aðskilnað er svarað í nokkrum liðum í athugasemdum VÍ. Þar segir m.a. að VÍ telji 9. gr. reglugerðar nr. 607/1995 ekki uppfylla þær kröfur sem lög geri til fjárhagslegs aðskilnaðar og er bent á 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga því til stuðnings. Um verslunarrekstur ÁTVR almennt segir, að um hann gildi almenn viðskiptaleg sjónarmið og verði ekki séð á hvern hátt heilbrigðissjónarmið geti haft áhrif á aðskilnað tveggja rekstrareininga fyrirtækisins. Þá segir í umsögn VÍ um skattleysi ÁTVR að skattgreiðslur séu gjöld hjá hefðbundnum fyrirtækjum. Það að ÁTVR þurfi ekki að standa skil á umræddum gjöldum þýði að fyrirtækið hafi allt aðra og betri aðstöðu til að leggja í ýmsan kostnað. Þá segir, að þótt ótakmörkuð ábyrgð ríkisins á rekstri og lánnum ríkisfyrirtækja leiði af lögum sé engu að síður um mismunun að ræða sem ákvæðum 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga hafi verið ætlað að bæta úr. Varðandi það að engin skilgreind arðsemiskrafa sé gerð til rekstrar aðfangadeildar ÁTVR segir VÍ að rekstrarafgangur ÁTVR

verði fyrst og fremst til í einokunarhluta fyrirtækisins (smásölu) en til þess hluta sé gerður vísir að arðsemiskröfu. Til aðfangadeildar sé hins vegar engin slík krafa gerð og sé deildinni ætlað að starfa á 0,3% álagningu. Telur Verslunarráðið útilokað að deildin geti starfað við þá álagningu í eðlilegu viðskiptaumhverfi. Telja verði fullvíst að tekjur af einkasöluhluta ÁTVR séu notaðar til að niðurgreiða samkeppnisrekstur fyrirtækisins. Til að taka af allan vafa um slíkt sé nauðsynlegt að algerlega verði greint fjárhagslega á milli eininga fyrirtækisins. Um reikningsskil ÁTVR segir Verslunarráðið að kröfur laga um uppgjör ríkisfyrirtækja, sem séu hluti af ríkisreikningi, séu aðrar og léttbærari en gerðar séu til einkafyrirtækja. Það að ÁTVR þurfi ekki að lúta reglum laga nr. 144/1994 og 145/1994 um bókhald og ársreikninga feli í sér ákveðið samkeppnisforskot. Þá segir í athugasemdum Verslunarráðsins, að af yfirliti yfir kostnaðarfærslur aðfangadeildar ÁTVR megi ráða að hin ýmsu útgjöld séu bókuð í ákveðnum hlutföllum en ekki í samræmi við raunkostnað.

Athugasemdir Verslunarráðs Íslands voru sendar ÁTVR með bréfi, dags. 12. mars 1997 og var stofnuninni veitt færi á að gera athugasemdir. Með bréfum, dags. 18. apríl 1997, bárust athugasemdir frá ÁTVR og fjármálaráðuneytinu. Verður fyrst gerð grein fyrir athugasemdum fjármálaráðuneytisins.

4.

Vegna kröfu Verslunarráðs um fjárhagslegan aðskilnað milli deilda ÁTVR telur ráðuneytið nauðsynlegt að gera grein fyrir starfsemi söludeildar annars vegar og aðfangadeildar hins vegar. Söludeildin annist stærstan hluta af starfsemi ÁTVR. Verkefnum hennar sé lýst í 10. gr. reglugerðar nr. 607/1995 en þau séu m.a. rekstur vínbúða og birgðahald og dreifing fyrir þær. Deildin taki einnig ákvarðanir um innkaup á áfengi á grundvelli hlutlægra reglna auk þess sem hún annist heildsölu og dreifingu á tóbaki. Verkefnum aðfangadeildar sé lýst í 33. – 35. gr. reglugerðarinnar. Deildin annist innkaup og innflutning á áfengi frá erlendum og innlendum framleiðendum og heildsölum, eftir óskum söludeildar, og afhendi inn á geymslusvæði söludeildar. Aðfangadeildin annist einnig innkaup og innflutning á tóbaki til sölu og til neftóbaksgerðar. Álagning aðfangadeildar sé ákvörðuð þannig að hún nægi til að greiða kostnað deildarinnar og hafi 0,3% álagning verið talin nægjanleg í því sambandi.

Síðan segir: „*Samkvæmt framansögðu má vera ljóst að aðfangadeild starfar einungis sem pöntunarþjónusta fyrir söludeild, en ekki sem heildsali. Deildin annast ekki kaup og endursölu á vöru fyrir eigin reikning, á sama hátt og heildsalar. ÁTVR annast enga heildsölustarfsemi í sambandi við kaup á áfengi*

og hvorki aðfangadeild né söludeild hafa neina hagsmuni af því hvaða tegundir eru seldar í áfengisútsölum verslunarinnar.“

Í umsögn ráðuneytisins segir að tilmæli Verslunarráðs um fullan fjárhagslegan aðskilnað á milli þess sem ráðið kalli samkeppnishlut ÁTVR séu byggð á staðhæfingum um það sem kallað sé ívilnandi forskot og skortur á fjárhagslegum aðskilnaði. Þá segir: „Áður en einstökum atriðum í því efni er svarað er óhjákvæmilegt að benda á að flest þeirra eru byggð á þeim röngu forsendum að aðfangadeild ÁTVR, eða ÁTVR í heild, sé í samkeppni við einkafyrirtæki á heildsölumarkaði. Eins og greint hefur verið frá hér að framan er ÁTVR ekki með heildsölustarfsemi og keppir ekki á þeim vettvangi við einkafyrirtæki. Þar af leiðir að ekki er um að ræða nein ívilnandi forskot sem áhrif hafa á samkeppnisstöðu þeirra né heldur geta tengsl aðfangadeildar og söludeildar haft áhrif á þeim vettvangi.“

Meðal meintra ívilnana sem ÁTVR eigi að njóta séu skattfríðindi. Ráðuneytið tekur fram að skattfrelsi sem slíkt þurfi ekki að fela í sér ívilnun jafnvel þótt um væri að ræða samkeppni milli ríkisfyrirtækis og einkafyrirtækis. Slíkt mundi m.a. vera háð því hvaða kröfur væru gerðar um arðsemi af fjármagni sem bundið sé í rekstri og að hvaða marki hagnaður væri skilinn eftir í fyrirtækinu eða borgaður eigandanum, þ.e. ríkinu. Að því er ÁTVR varði hafi verið litið svo á að hæfilegur arður, sbr. 3. gr. reglugerðarinnar, feli í sér hagnað sem sé nægilegur til að greiða vexti af fjármagninu og tekjuskatt af hagnaði. Enn fremur megi benda á að allur hagnaður ÁTVR hafi árum saman verið látinn renna í ríkissjóð. Um rekstrar- og lánaábyrgð ríkissjóðs segir í umsögn ráðuneytisins að einu lánin sem hvíli á ÁTVR séu skammtímalán vegna viðskipta við heildsala. Í því efni njóti allir viðskiptavinir sömu kjara. Því er ekki mótmælt að aðfangadeild ÁTVR starfi undir sama nafni og einkasalan og njóti því ímyndar og viðskiptavildar gömlu einkasölnunnar. Hins vegar telur ráðuneytið að þessi staðreynd leiði á engan hátt til samkeppnisbrenngunar þar sem aðfangadeildin sé óaðskiljanlegur hluti af smásölustarfsemi ÁTVR. Ráðuneytið svarar aðfinnslum Verslunarráðs um stjórnendur aðfangadeildar og stofnfé hennar á sama veg, þ.e. aðfangadeildin sé aðeins hluti smásöluverslunarinnar, eigi engar eignir sem slík og stundi enga heildsölustarfsemi.

Síðan segir í umsögn ráðuneytisins: „Í sjöunda lagi er bent á það að engin skilgreind arðsemiskrafa sé gerð til aðfangadeildar ÁTVR, öfugt við það sem krafist er af söludeildinni. Af þessu er dregin sú ályktun að það sem kallað er

0,3% álagning bendi til niðurgreiðslu. Í þessu efni er um misskilning að ræða. Aðfangadeildin er ekki rekin með álagningu sem ætlað er að skila hagnaði. Álag það sem reiknað er vegna deildarinnar er eingöngu til þess að færa kostnað af innkaupum á vöruverðið áður en til álagningar kemur. Í reynd er sama arðsemiskrafa gerð til allrar starfsemi ÁTVR, bæði söludeildar og aðfangadeildar með því að smásöluálagningin felur í sér arðsemiskröfu af öllu fjármagninu og þar með þeim verðmætum sem notuð eru af aðfangadeildinni.“

Um þann hluta erindis Verslunarráðs sem lúti að meintum skorti á stjórnunarlegum aðskilnaði segir í umsögn ráðuneytisins: „Öll þessi atriði eiga það sammerkt að byggja á þeim grundvallarmisskilningi að aðfangadeildin sé sjálfstæð rekstrareining. Þar sem hún er það ekki heldur óaðskiljanlegur hluti af smásöluverslun fyrirtækisins er fullkomin rekstraraðgreining hvorki gerleg né myndi þjóna neinum tilgangi.“

5.

Í athugasemdum ÁTVR segir að um röksemdir Verslunarráðs, sem fram komi í bréfi ráðsins, dags. 7. mars 1997, megi að mestu leyti vísa til fyrri röksemda ÁTVR, auk þess sem tekið sé undir athugasemdir fjármálaráðuneytis. Þó segir, vegna fullyrðinga VÍ um að kostnaður sé bókaður í ákveðnum hlutföllum en ekki í samræmi við raunkostnað, að vitaskuld séu hlutfallstölurnar byggðar á raunverulegri kostnaðarskiptingu með eins mikilli nálgun og unnt sé en ekki settar á blað af handahófi eins og halda mætti.

III.

Lagaumhverfi

1.

Í lögum um verslun með áfengi og tóbak, nr. 63/1969 með síðari breytingum, segir í 1. mgr. 2. gr.: „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins annast innflutning og innkaup á vínanda, áfengi og tóbaki samkvæmt lögum þessum og dreifingu þessara vara undir yfirstjórn fjármálaráðherra. Þess skal gætt að jafnræði gildi gagnvart öllum áfengisbirgjum.“

Í 2. mgr. 4. gr. segir: „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins skal starfa í tveimur deildum er séu aðgreindar rekstrarlega og fjárhagslega. Skal önnur deildin hafa með höndum innflutning og heildsölu áfengis en hin annast smásölu áfengis. Fjármálaráðherra skal skipa Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins stjórn og setja með reglugerð nánari ákvæði um skipulag hennar.“

Um framleiðslu, heildsölu og innflutning áfengis í atvinnuskyni gildir reglugerð nr. 585/1995.

2.

Reglugerð um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins er nr. 607/1995. Þar segir í 1. gr.: „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins (ÁTVR) er stofnun í eigu íslenska ríkisins og heyrir undir fjármálaráðherra.“

Í 2. málslíð 3. gr. segir: „Starfsemi ÁTVR skal miða við að hún sé sem hagkvæmust og afli tekna, sem nægi til að greiða rekstrarkostnað og skila arði sem telst hæfilegur, m.a. með tilliti til þeirra eigna sem bundnar eru í rekstri hennar.“

Í 9. gr. segir: „ÁTVR starfar í tveimur deildum, söludeild og aðfangadeild. Starfsemi deildanna, eignum, rekstrarkostnaði o.fl. skal haldið aðgreindu í bókhaldi.

Varanlegir rekstrarfjármunir skulu í bókhaldi færðir sem hluti annarrar hvorrar deilda hennar eftir því til starfsemi hvorrar deildar þeir eru nýttir. Eign sem báðar deildir nýta skal talin til eignar hjá hvorri deild um sig í því hlutfalli sem eignin er nýtt til starfsemi hennar.

Kostnaður af rekstri skal færður á aðra hvora deildina í bókhaldi, eftir því af hvaða starfsemi kostnaður stafar. Kostnaði, sem eigi verður þannig aðgreindur, skal skipt á deildir í hlutfalli við not deildanna af viðkomandi starfsemi.“

Um söludeild er fjallað í IV. kafla reglugerðarinnar. Þar segir í a-d líð 10. gr.: „Söludeild ÁTVR hefur með höndum eftirtalin verkefni:

- a. Rekstur vínbúða.
- b. Birgðahald og dreifingu á áfengi til vínbúða.
- c. Ákvarðanir um innkaup á áfengi í samræmi við reglur um vöruval.
- d. Sölu á vínanda og áfengi til framleiðenda áfengra drykkja, lækna og lyfsala og annarra sem rétt hafa til lyfjasölu svo og sölu á vínanda sem eldsneyti, til iðnaðar, efnarannsóknar, náttúrugripasafna og annarra starfstengdra nota.

Í 11. gr. segir: „Söludeild skal sinna þeim verkefnum sem henni eru falin með það að markmiði að starfsemi deildarinnar sé sem hagkvæmust. Söluálagningu skal miða við að deildin afli tekna, sem nægi til að greiða rekstrarkostnað

hennar og skila arði sem telst hæfilegur, m.a. með tilliti til þeirra eigna sem bundnar eru í rekstri hennar.“

Í 12. gr. segir: *„Söludeild tekur ákvarðanir um innkaup á áfengi. Ákvarðanir skulu byggjast á reglum um vöruval, sbr. 13. - 20. gr.*

Þegar ákvörðun hefur verið tekin um innkaup á sölutegund áfengis skal aðfangadeild falið að annast útvegum vörunnar.“

Um smásöluálagningu og smásöluverð er m.a. fjallað í 28. gr. Þar segir í 1. mgr.: *„Verð á áfengi frá vínbúð skal ákveðið þannig að við afhendingarverð frá aðfangadeild, sbr. 2. mgr. 36. gr., skal bætt þeim kostnaði við birgðahald, sem sérstaklega má rekja til mismunandi veltuhraða vöru og mismunandi greiðslukjara gagnvart birgjum. Við þannig ákveðið kostnaðarverð skal bætt álagningu, sem ákveðin er með tilliti til kostnaðar söludeildar og þess að hún skili arði eins og kveðið er á um í 11. gr. Álagningarhlutfallið skal vera hið sama innan hvers álagningarflokks, sbr. 29. gr.“*

Um aðfangadeild er fjallað í V. kafla reglugerðarinnar. Verkefni hennar eru talin í 33. gr.: *„Aðfangadeild hefur með höndum eftirtalin verkefni:*

- a. Innkaup og innflutning á áfengi.*
- b. Afhendingu á áfengi og vínanda inn á geymslusvæði söludeildar.“*

Í 34. gr. segir: *„Aðfangadeild skal sinna þeim verkefnum sem henni eru falin með það að markmiði að starfsemi deildarinnar sé sem hagkvæmust. Afhendingarverð þeirrar vöru sem deildin afhendir söludeild skal ákveðið þannig að nægi til að greiða allan rekstrarkostnað deildarinnar.“*

Í 35. gr. segir: *„Aðfangadeild kaupir inn áfengi og vínanda frá innlendum eða erlendum heildsölum eða framleiðendum í samræmi við óskir söludeildar, sbr. 12. gr. Hagkvæmnissjónarmið skulu ráða því af hvaða aðila er keypt og skal tilboða leitað í innkaup eftir því sem við á.*

Við mat á hagkvæmni innkaupa skal miðað við afhendingarverð til söludeildar, eins og það er ákveðið skv. 2. mgr. 36. gr., að viðbættum sérstökum kostnaði við birgðahald, sbr. 1. ml. 1. mgr. 28. gr.“

Í 2. og 3. mgr. 36. gr. segir: *„Reikna skal verð á allt áfengi sem aðfangadeild afhendir söludeild og skal það vera hið sama fyrir hverja sölutegund um sig. Skal verðið nema kostnaði vegna innkaupanna miðað við afhendingu inn á*

geymslusvæði söludeildar, þ.e. innkaupsverði, flutningskostnaði, áfengisgjaldi og öðrum sérgreindum kostnaði vegna öflunar vörunnar að viðbættu álagi. Álag skal ákvarðað þannig að það nægi til að greiða kostnað af rekstri aðfangadeildar.“

3.

Í áfengislögum, nr. 82/1969 með síðari breytingum, segir í 9. gr.: „Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins annast sölu áfengis, sbr. lög um verslun ríkisins með áfengi og tóbak.“

4.

Í lögum um tekju- og eignarskatt, nr. 75/1981, með síðari breytingum, segir í 2. tl. 4. gr.: „[Þessir aðilar greiða hvorki tekjuskatt né eignarskatt]:

2. Ríkissjóður, ríkisstofnanir og ríkisfyrirtæki sem hann rekur og ber ótakmarkaða ábyrgð á svo og Fiskifélag Íslands.“

5.

Í I. kafla samkeppnislaga nr. 8/1993 er fjallað um markmið og gildissvið laganna. Í 1. gr. segir að markmið laganna sé að efla virka samkeppni í viðskiptum og þar með vinna að hagkvæmri nýtingu framleiðslupátta þjóðfélagsins. Markmiðinu skuli ná með því m.a. að vinna gegn óhæfilegum hindrunum og takmörkunum á frelsi í atvinnurekstri, gegn óréttmætum viðskiptaháttum, skaðlegri fákeppni og samkeppnishömlum, og með því að auðvelda aðgang nýrra aðila að markaðnum.

Í 1. mgr. 2. gr. segir: „Lögin taka til hvers konar atvinnustarfsemi, svo sem framleiðslu, verslunar og þjónustu, án tillits til þess hvort hún er rekin af einstaklingum, félögum, opinberum aðilum eða öðrum.“

Í IV. kafla samkeppnislaga er fjallað um bann við samkeppnishömlum. Þar segir í 2. mgr. 14. gr.: „Þegar um er að ræða opinbert fyrirtæki eða fyrirtæki sem starfar að einhverju leyti í skjóli opinbers einkaleyfis eða verndar er samkeppnisráði heimilt að mæla fyrir um fjárhagslegan aðskilnað, annars vegar á milli þess hluta rekstrar fyrirtækisins sem nýtur einkaleyfis eða verndar og hins vegar þess hluta rekstrar sem er í frjálstri samkeppni við aðra aðila. Skal þess gætt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfis- eða verndaðri starfsemi.“

Í 19. gr. segir: „Ef samkeppnisráð eða Samkeppnisstofnun telur að ákvæði laga og stjórnvaldsfyrirmæla stríði gegn markmiði laga þessara og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum skal vekja athygli ráðherra á því álit. Slíkt álit skal einnig birta almenningi á fullnægjandi hátt, t.d. með fréttatilkynningu til fjölmiðla eftir að það hefur verið kynnt ráðherra.“

Ennfremur segir í d-lið 5. gr. samkeppnislaga um hlutverk samkeppnisráðs: „[Hlutverk samkeppnisráðs er] að gæta þess að aðgerðir opinberra aðila takmarki ekki samkeppni og benda stjórnvöldum á leiðir til þess að gera samkeppni virkari og auðvelda aðgang nýrra samkeppnisaðila að markaði.“

III.

Álit samkeppnisráðs

Með vísan til markmiðs samkeppnislaga nr. 8/1993, sbr. 1. gr., vekur samkeppnisráð athygli fjármálaráðherra og Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins á eftirfarandi álit sem birt er á grundvelli 19. gr. og d-liðar 2. mgr. 5. gr. laganna.

1.

Verslunarráð Íslands krefst þess, að samkeppnisráð mæli fyrir um fullan fjárhagslegan aðskilnað á milli þess hluta rekstrar ÁTVR sem sé í samkeppni við einkaaðila og þess hluta starfsemi stofnunarinnar sem njóti einkaleyfis, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Verði það niðurstaðan að ákvæði 2. mgr. 14. gr. verði ekki beitt vegna sérákvæða í lögum nr. 63/1969 um verslun ríkisins með áfengi og tóbak, með síðari breytingum, er farið fram á að ráðið gefi álit á grundvelli 19. gr. og d-liðar 2. mgr. 5. gr. samkeppnislaga um hvort sú staða að fjárhagslegum aðskilnaði verði ekki að fullu komið við stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum.

2.

Í rökstuðningi Verslunarráðsins segir að öll skilyrði þess að fjárhagslegum aðskilnaði verði beitt séu fyrir hendi skv. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, sbr. 4. gr. laga nr. 63/1969 með síðari breytingum. Ákvæðið í 4. gr. laga um verslun ríkisins með áfengi og tóbak hafi verið tekið inn í lögina að tilstuðlan efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í máli framsögumanns nefndarinnar hafi komið

skýrt fram að ákvæðið væri sett til að ná fram þeim aðskilnaði sem mælt væri fyrir um í samkeppnislögum. Verði því að telja að löggjafinn hafi talið að um túlkun á ákvæði 4. gr. laga nr. 63/1969 skyldi gilda ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga.

Verslunarráðið vísar í erindi sínu að nokkrum atriðum sem skapi ÁTVR ívilnandi forskot í samkeppni við keppinauta, s.s. skattfríðindi og ótakmarkaða rekstrar- og lánaábyrgð ríkissjóðs. Ráðið nefnir einnig þau atriði sem það telur helst sýna skort á fjárhagslegum aðskilnaði innan ÁTVR, s.s. skort á stjórnunarlegum aðskilnaði o.fl. Verslunarráðið telur að markmið samkeppnislaga náist ekki með því einu að haldið sé sjálfstætt bókhald fyrir þá starfsemi sem fellur undir 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, svo sem ráðgert sé í 9. gr. reglugerðar nr. 607/1995 um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins.

3.

ÁTVR telur að krafa VÍ um fjárhagslegan aðskilnað eigi ekki við rök að styðjast. Erindinu sé ranglega beint að fyrirtækinu sem starfi í einu og öllu eftir þeim lögum og reglum sem um það gildi. ÁTVR telur ennfremur að deildaskipting sú sem ráðgerð sé í 4. gr. laga nr. 63/1996 með síðari breytingum hafi verið réttilega framkvæmd. Deildirnar séu reknar aðskildar eins og bókhald þeirra beri með sér og erfitt að koma við frekari rekstrarlegri aðgreiningu. ÁTVR bendir á að söluvörur fyrirtækisins hafi skaðlega eiginleika og því hafi löggjafinn kosið að búa fyrirtækinu önnur skilyrði en atvinnufyrirtækjum almennt, einkum af heilbrigðisástæðum. Því sé erfitt að bregða mælistiku óheftrar samkeppni og almennra markaðslögmála á starfsemi fyrirtækisins. Þá er fjallað um einstakar fullyrðingar VÍ um ívilnandi forskot og þeim hafnað. Einnig hafnar ÁTVR fullyrðingum um skort á fjárhagslegum aðskilnaði. ÁTVR mótmælir því að fyrirtækið hafi ekki farið að lögum um framkvæmd hins fjárhagslega aðskilnaðar og er þess krafist að kröfu VÍ um fjárhagslegan aðskilnað innan ÁTVR verði vísað frá eða hafnað.

4.

Í umsögn fjármálaráðuneytisins, vegna kröfu VÍ um fjárhagslegan aðskilnað innan ÁTVR, segir ráðuneytið, að sú krafa sé byggð á þeirri röngu forsendu að aðfangadeild ÁTVR, eða ÁTVR í heild, sé í samkeppni við einkafyrirtæki á heildsölumarkaði. Svo sé ekki því aðfangadeild ÁTVR starfi einungis sem pöntunarþjónusta fyrir söludeild en ekki sem heildsali. Deildin annist ekki kaup og endursölu á vöru fyrir eigin reikning á sama hátt og heildsalar. Þá fjallar ráðuneytið um einstakar athugasemdir VÍ vegna meints ívilnandi forskots.

Ráðuneytið hafnar því að skattfrelsi ÁTVR og rekstrar- og lánaábyrgð ríkissjóðs skapi ÁTVR ívilnandi forskot á þann hátt sem VÍ haldi fram. Um aðrar athugasemdir VÍ segir ráðuneytið, að þeim megi svara með því að benda á að aðfangadeild sé óaðskiljanlegur hluti söludeildar og fyrirkomulagið brengli því ekki samkeppni á neinn hátt. Með sama hætti megi svara athugasemdum um meintan skort á fjárhagslegum aðskilnaði.

5.

Að mati samkeppnisráðs er nauðsynlegt í upphafi að gera grein fyrir túlkun þess á ákvæðum áfengislaga nr. 63/1969, sbr. lög nr. 95/1995, hvað viðvíkur fjárhagslegum aðskilnaði milli smásölu með áfengi annars vegar og innflutningi og heildsölu með áfengi hins vegar.

Með 4. gr. laga nr. 95/1995 var gerð breyting á 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak. Er gert ráð fyrir því í ákvæðinu, að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins skuli starfa í tveimur deildum er séu aðgreindar rekstrarlega og fjárhagslega. Skuli önnur deildin hafa með höndum innflutning og heildsölu áfengis en hin annast smásölu áfengis. Fjármálaráðherra skuli skipa Áfengis- og tóbaksversluninni stjórn og setja með reglugerð nánari ákvæði um skipulag hennar. Ákvæði 4. gr. laga nr. 95/1995 var sett að tillögu efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis. Í framsöguræðu formanns nefndarinnar kom fram að með ákvæðinu væri m.a. verið að hnykkja á því að ÁTVR starfi samkvæmt ákvæðum samkeppnislaga, sé skipt í tvær deildir og reksturinn aðskilinn fjárhagslega, annars vegar á milli smásölunnar, sem hafi einkaleyfi á sínum rekstri, og hins vegar heildsölunnar, sem sé í samkeppnisrekstri. Af tilvitnuðum orðum formanns efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis verður ráðið, að ætlan löggjafans hafi verið, að við túlkun á ákvæði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969, sbr. lög nr. 95/1995, ætti að fylgja ákvæðum samkeppnislaga. Með hliðsjón af þessu er það álit samkeppnisráðs, að ákvæði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 mæli fyrir um fjárhagslegan aðskilnað innan ÁTVR er lúti sömu túlkun og ákvæði 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga, eins og það hefur verið túlkað af samkeppnisyfirvöldum. Því sé nauðsynlegt að líta til beggja laga þegar ákvarðað er í hverju fullur fjárhagslegur aðskilnaður innan ÁTVR eigi að felast, til að uppfyllt séu fyrirmæli í ákvæðum laga nr. 63/1969, sbr. lög nr. 95/1995, og vilji löggjafans í málinu nái fram að ganga.

6.

Eins og áður greinir hefur fjármálaráðherra sett reglugerð nr. 607/1995 um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins en þar er að finna útfærslu fjármálaráðuneytisins á ákvæði 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969, sbr. 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Þar segir, að ÁTVR skuli starfa í tveimur deildum, söludeild og aðfangadeild. Starfsemi deildanna, eignum, rekstrarkostnaði o.fl. skuli haldið aðgreindu í bókhaldi. Í samræmi við ákvæði reglugerðarinnar hefur starfsemi ÁTVR verið skipt í tvær deildir. Bókhald vegna þeirra er fært sérstaklega fyrir hvora deild um sig en sameiginlegum kostnaði er skipt eftir því hjá hvorri deild hann fellur til, með eins mikilli nákvæmni og unnt er að mati ÁTVR. Það er álit samkeppnisráðs, að ákvæði 9. gr. reglugerðar nr. 607/1995, og framkvæmd aðskilnaðar innan ÁTVR í samræmi við reglugerðina, uppfylli hvorki kröfur 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 né 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga. Er þá haft í huga, að tilætlan löggjafans var að gera skil á milli annars vegar heildsölu- og innflutningsstarfsemi ÁTVR, sem er í samkeppni við einkaaðila, og smásölustarfsemi, sem nýtur einkaleyfis. Bókhaldsleg aðgreining þessara þátta getur ekki talist fullnægjandi þegar m.a. er haft í huga skýrt orðalag umrædds ákvæðis laga um verslun með áfengi og tóbak og afdráttarlaus orð formanns efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis um tilganginn með breytingunni á 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 og skírskotun hans til samkeppnislaga varðandi túlkun ákvæðisins.

7.

Samkeppnisráð telur, að sérstök ástæða sé til að víkja nokkrum orðum að þeirri skoðun, sem fram hefur komið í umsögnum fjármálaráðuneytisins í málinu, að aðfangadeild ÁTVR stundi enga heildsölustarfsemi og geti af þeirri ástæðu ekki talist eiga í samkeppni við einkaaðila á heildsölustigi.

Í málinu hefur verið leitt í ljós, að ÁTVR hætti sjálfstæðri endursölu á áfengi til vínveitingahúsa í lok árs 1995. Eftir sem áður stundar ÁTVR enn sjálfstæða innflutningsstarfsemi á áfengi sem ætlað er til sölu í verslunum fyrirtækisins. Af hálfu fjármálaráðuneytisins er því haldið fram að ÁTVR annist enga heildsölustarfsemi í sambandi við kaup á áfengi og fyrirtækið hafi enga hagsmuni af því hvaða tegundir áfengis séu seldar í verslunum þess. Sökum þessa telur ráðuneytið að ÁTVR sé ekki í samkeppni við einkafyrirtæki á heildsölumarkaði. Samkeppnisráð getur ekki fallist á þessa greiningu fjármálaráðuneytisins.

Fram kemur í gögnum málsins að söludeild ÁTVR tekur ákvörðun þegar áfengi er keypt. Söludeildin snýr sér til aðfangadeildar sem annað hvort kaupir vöruna hjá innlendum innflytjanda eða erlendum birgi ef um erlent áfengi er að ræða. Í þessu sambandi ber að hafa í huga að aðfangadeild ÁTVR er stærsti innflytjandinn á áfengi hér á landi. Aðfangadeild ÁTVR flytur bæði inn áfengistegundir sem enginn umboðsmaður er fyrir hér á landi og stundar samhliðainnflutning á vörum sem innlendir aðilar hafa umboð fyrir. Aðfangadeildin hefur þannig oft á tíðum um það að velja að kaupa áfengi frá innlendum innflytjanda eða erlendum birgi. Þegar deildin flytur sjálf inn áfengi hefur hún með höndum flesta þá starfsþætti sem einkaaðilar á sviði áfengisinnflutnings annast, þ.e. pöntun á áfengi, innflutning og tilheyrandi viðskipti við flutningsaðila o.fl. Að mati samkeppnisráðs er hér um samkeppnisstarfsemi að ræða. Samkeppnin er á milli aðfangadeildar þegar hún flytur sjálf inn áfengi og innlendra áfengisbirgja. Fjármálaráðuneytið kveður birgðahald ÁTVR með áfengi vera á hendi söludeildar fyrirtækisins. Eigi það jafnt við um innflutningsvörur aðfangadeildar og það áfengi sem keypt er af innlendum innflytjendum. Með þessu m.a. telur ráðuneytið sýnt fram á að aðfangadeild hafi ekki með höndum samkeppnisstarfsemi. Samkeppnisráð bendir í þessu sambandi á að bætt er sérstöku birgðakostnaðarálagi við kostnaðarverð þess áfengis sem aðfangadeildin flytur sjálf inn. Er það gert í því skyni að reyna að gera birgðakostnað vegna eigin innflutnings sem líkastan birgðakostnaði innlendu birgjanna. Þetta er að mati samkeppnisráðs óbein viðurkenning ráðuneytisins og/eða ÁTVR á því að starfsemi aðfangadeildar sé sambærileg starfsemi innlendra áfengisbirgja.

Sala einkaaðila á áfengi í heildsölu skiptist milli ÁTVR og vínveitingahúsa og fer u.þ.b. 80% sölunnar til verslana ÁTVR. ÁTVR er einnig eini aðilinn sem einkaaðilar á sviði heildsölu með áfengi geta snúið sér til sem annast viðskipti í smásölu í órofum umbúðum. Ber þá einnig að líta til þess, að mjög er takmarkað hversu margar tegundir eru á boðstólum af áfengi hverju sinni í verslunum ÁTVR, sbr. reglur um vöruval í 13. - 20. gr. reglugerðar nr. 607/1995. Jafnframt ber að hafa í huga að í máli þessu hefur komið fram að ÁTVR tekur ekki vöru til endursölu frá innlendum heildsala ef fyrirtækið telur sig geta fengið vöruna á lægra verði með eigin samhliðainnflutningi.

Í ljósi þess sem að framan greinir verður að telja að innflutningsstarfsemi ÁTVR á áfengi sé í samkeppni við einkaaðila á sviði áfengisheildsölu. Hlýtur sú samkeppni eðli málsins samkvæmt að taka til innflutningsins sem slíks og þess að koma vörum í sölu í verslunum ÁTVR. Eins og fram hefur komið eru

möguleikar á því að koma áfengi í sölu í verslunum ÁTVR takmarkaðir. Eigin innflutningur ÁTVR og áfengisinnflutningur innlendra heildsala keppa um hylli neytenda. Viðbrögð þeirra ráða því hvort viðkomandi vara kemst t.d. úr reynsluflokki í kjarna eða hvort hún helst í kjarna, sbr. reglur nr. 186/1997. Má í þessu sambandi einnig vísa til ákvarðana samkeppnisráðs nr. 33 og 37/1996. Viðhorf löggjafans gengur í sömu átt. Í 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 og lögskýringagögnum kemur það skýrt fram að bæði innflutningur og heildsala ÁTVR teljist til samkeppnisrekstrar sem skuli aðgreindur smásölu fyrirtækisins.

8.

Ljóst þykir að fjárhagslegur aðskilnaður í skilningi 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969 og 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga hefur ekki farið fram innan ÁTVR og því er ekki tryggt að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af einkaleyfisstarfsemi fyrirtækisins. Núverandi fyrirkomulag á aðskilnaði innan ÁTVR þykir því hafa skaðleg áhrif á samkeppni á þeim markaði sem hér um ræðir. Við mat á þessu er nauðsynlegt að hafa í huga hvernig innkaup af hálfu ÁTVR fara fram. Samkvæmt 12. gr. reglugerðar um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins nr. 607/1995 skal söludeild taka ákvarðanir um innkaup á áfengi. Þegar ákvörðun um innkaup á ákveðinni sölutegund hefur verið tekin skal aðfangadeild falið að annast útvegum vörunnar. Samkvæmt 35. gr. reglugerðarinnar kaupir aðfangadeild inn áfengi frá innlendum eða erlendum framleiðendum eða heildsölum í samræmi við óskir söludeildar. Hagkvæmnis- sjónarmið eiga að ráða því af hvaða aðila sé keypt. Við mat á hagkvæmni skal, skv. orðalagi ákvæðisins, miða við afhendingarverð til söludeildar, eins og það er ákveðið í 2. mgr. 36. gr. reglugerðarinnar, að viðbættum sérstökum kostnaði við birgðahald, skv. 1. ml. 1. mgr. 28. gr. Í 2. og 3. mgr. 36. gr. reglugerðar nr. 607/1995 segir: „*Reikna skal verð á allt áfengi sem aðfangadeild afhendir söludeild og skal það vera hið sama fyrir hverja sölutegund um sig. Skal verðið nema kostnaði vegna innkaupanna miðað við afhendingu inn á geymslusvæði söludeildar, þ.e. innkaupsverði, flutningskostnaði, áfengisgjaldi og öðrum sérgreindum kostnaði vegna öflunar vörunnar að viðbættu álagi. Álag skal ákvarðað þannig að það nægi til að greiða kostnað af rekstri aðfangadeildar.*“

Innkaup ÁTVR, sem söludeild ákveður en aðfangadeild framkvæmir, byggja samkvæmt framansögðu á samanburði á því verði, sem aðfangadeild getur boðið söludeild og því verði sem einkaaðilar geta boðið. Álagning aðfanga- deildar er aðeins 0,3% og er henni ætlað að taka til alls kostnaðar sem á rekstur

aðfangadeildar fellur. Vegna hins óljósa aðskilnaðar þykir kostnaðarmyndun aðfangadeildar vera óskýr. Einnig er kostnaður og færsla hans vegna birgðahalds óljós. Af þessum sökum getur verðmyndun á markaðnum brenglast og hætta verður á að tekjur sem myndast hjá smásöludeild ÁTVR séu beint eða óbeint notaðar til að niðurgreiða starfsemi aðfangadeildar. Með öðrum orðum er hætta á því að aðfangadeild geti boðið upp á óeðlilega lágt verð vegna þess að óvíst er að deildin þurfi að standa straum af sama kostnaði og einkaðilar í áfengisinnflutningi. Þessar aðstæður verða að teljast skaðlegar samkeppni á markaðnum. Tekið er undir það með Verslunarráði Íslands, að á meðan ÁTVR stundar innflutning á áfengi sem fyrirtækið selur í verslunum sínum, er um að ræða beina eða óbeina samkeppni við aðra innflytjendur áfengis, þ.e. einkaaðila sem starfa á sviði heildsölu með áfengi. Sú samkeppni verður að fara fram á jafnréttisgrundvelli, að svo miklu leyti sem kostur er, svo að fullnægt sé þeim lagaskilyrðum sem rakin hafa verið hér að framan. Samkeppnisráð telur því nauðsynlegt að fram fari fullur fjárhagslegur aðskilnaður á milli þess hluta ÁTVR sem hefur með höndum innflutning á áfengi, og heildsölu ef svo ber undir, og þess hluta ÁTVR sem hefur með höndum smásölu áfengis.

9.

Samkeppnisráð telur það vera til skýringar að líta stuttlega til þess fyrirkomulags á áfengiseinkasölu sem tíðkað er í Noregi og Svíþjóð, en sem kunnugt er er innflutningur, heildsala og smásala með áfengi frjálst í Danmörku.

Í báðum fyrrnefndu löndunum er fyrirkomulag áfengiseinkasölu nú með þeim hætti, að hið opinbera hefur í gegnum tiltekin fyrirtæki sín (Systembolaget A/B í Svíþjóð og A/S Vinmonopolet í Noregi) einkarétt til smásölu áfengis. Hins vegar er innflutningur og heildsala áfengis frjálst, að því tilskildu að aðilar sem hyggja á slíkan rekstur hafi leyfi frá stjórnvöldum. Í báðum löndunum hafði áfengiseinkasalan áður með höndum viðamikinn innflutning og heildsölu, bæði til annarra endurseljenda áfengis og eigin endursölu. Í báðum löndum var sú leið farin, að stofna sérstök fyrirtæki um innflutnings- og heildsölustarfsemi (Vin og Sprit í báðum löndum). Í greinargerð norska félags- og heilbrigðismálaráðuneytisins með breytingalögum við norsku áfengislögin frá 1989 segir um ástæður þess að lögð er til stofnun sérstaks fyrirtækis um innflutning og heildsölu: „*Departementet legger vekt på at detaljmonopolet ikke opptrer som grossist i konkurransen med andre grossister med den mistanke om konkurransevidning og kryss-subsidiering som det vil kunne innebære.*“

Samkvæmt þessu var það mat norskra og sænskra stjórnvalda að heppilegasta leiðin til að mæta þeim lágmarkskröfum sem gera verður til starfrækslu ríkiseinkasölu á þessu sviði væri að stofna sérstakt fyrirtæki um alla aðra þætti í rekstri fyrirtækisins en rekstur smásölu með áfengi. Raunar er það nú svo að í bæði norsku¹ og sænsku² áfengislögum er lagt bann við því að fyrirtækin sem hafa einkarétt til sölu áfengis í smásölu, fái leyfi stjórnvalda til þess að flytja inn áfengi, selja áfengi í heildsölu eða til að framleiða áfenga drykki. Um ástæður þess að algerlega hefur verið skilið á milli einkasmásölu hins opinbera á áfengi annars vegar og annarrar starfsemi ríkiseinkasölu hins vegar segir í greinargerð sænskra stjórnvalda með þarlendum áfengislögum frá 1994: „*För att garantera detaljhandelsmonopolets opartiskhet får inga länkar finnas mellan detaljhandelsmonopolet och egen tillverkning, import och export. Systembolagets verksamhet skall även framdeles koncentreras till den alkoholpolitiskt betingade kärnverksamheten, dvs. försäljning över disk. I andra stycket har därför föreskrivits att detaljhandelsbolaget inte får importera, exportera eller tillverka spritdrycker, vin eller starköl. Systembolaget kan alltså inte få något tillstånd innefattande sådan rätt.*“

Í þessu sambandi er einnig rétt að hafa hliðsjón af ráðgefandi álitum EFTA-dómstólsins í máli nr. E-6/96, Tore Wilhelmsen AS gegn borgarstjórn Oslóar. Það mál fjallaði um fyrirkomulag ríkiseinkasölu á áfengi í Noregi og túlkun á 11., 13. og 16. gr. EES-samningsins í málinu. Um það hvort einkaréttur Vinmonopolet í Noregi til að selja bjór, sem inniheldur meira en 4,75% alkóhól að rúmmáli, samrýmist 16. gr. EES-samningsins segir dómstóllinn m.a.: „*The court notes that a retail monopoly may be maintained if it is adjusted in such a way that it functions as a mere distribution monopoly. [...] Vinmonopolet, which enjoys exclusive rights for marketing at the retail sale level, must stay in a commercially neutral position regarding the goods it is marketing.*“

Ennfremur segir um hugsanlega mismunun í viðskiptum milli aðildarlanda EES-samningsins: „*A State retail monopoly that retains an exclusive right to sell products is in practice in a position to discriminate against goods from other countries. This can happen not only in obvious ways, but also in day-to-day decisions about pricing, advertising and deliveries.*“

¹ Gr. 3-1 í lögum nr. 27 frá 2. júní 1989, með síðari breytingum.

² Kafli 5(1) í lögum nr. 1994:1738.

Sú hætta sem EFTA-dómstóllinn bendir á í tilvitnuðum orðum um mismunun á milli einstakra vara og einstakra heildsala á ekki síður við um samskipti ríkisáfangiseinkasölu við innlenda birgja en í viðskiptum milli einstakra aðildarlanda EES-samningsins.

Samkeppnisráð telur að þau sjónarmið úr erlendri réttarframkvæmd sem nefnd hafa verið feli í sér aukin rök fyrir nauðsyn þess að gera fullan aðskilnað milli einkaréttar- og samkeppnishluta ÁTVR.

10.

Með vísan til alls þess sem að framan greinir vekur samkeppnisráð athygli fjármálaráðherra á því álitinu sínu að ákvæði 9. gr. reglugerðar nr. 607/1995 um Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins, og framkvæmd aðskilnaðar innan ÁTVR í samræmi við reglugerðina, stríði gegn markmiði samkeppnislaga og torveldi frjálsa samkeppni í viðskiptum. Til þess að forðast samkeppnishömlur eru það tilmæli samkeppnisráðs til fjármálaráðherra að gripið verði hið fyrsta til eftirfarandi ráðstafana vegna ÁTVR:

- I. Til þess að tryggja jafna samkeppnisstöðu telur samkeppnisráð æskilegt að stofnaður verði sjálfstæður skattaaðili, t.d. hlutafélag, um innflutningsstarfsemi ÁTVR.
- II. Ef ráðuneytið telur sig ekki hafa lagaheimild til þess að stofna sjálfstæðan skattaaðila um umrædda starfsemi ÁTVR, eða af öðrum orsökum kýs ekki að hlutast til um slíkt, er nauðsynlegt að fullur fjárhagslegur aðskilnaður fari fram innan ÁTVR, sbr. 2. mgr. 14. gr. samkeppnislaga og 2. mgr. 4. gr. laga nr. 63/1969, þar sem litið verði til eftirfarandi:
 1. Núverandi samkeppnisstarfsemi ÁTVR, innflutningur áfengis og öll tengd starfsemi, verði rekin í sérstakri einingu eða deild innan fyrirtækisins. Skuli reikningshald einingarinnar þá vera sjálfstætt og reikningsskil hennar gerð í samræmi við meginreglur laga um ársreikninga. Reikningsskil samkeppnisstarfseminnar skuli liggja fyrir opinberlega með sambærilegum hætti og almennt gerist.
 2. Þegar fjárhagslegur aðskilnaður á sér stað er nauðsynlegt að gerður sé stofnefnahagsreikningur. Eignir skulu yfirfærðar á markaðsverði sé þess kostur, annars á endurkaupsverði að frádregnum hæfilegum afskriftum.

Er rétt að samkeppnisstarfsemi ÁTVR færi árlega til gjalda og greiði markaðsvexti af stofnframlagi til Áfengis- og tóbaksverslunar ríkisins samkvæmt mati löggilts endurskoðanda. Smásöludeild ÁTVR verði ekki heimilt að leggja frekari fjármuni til aðfangadeildar eða greiða hugsanlegan taprekstur þeirrar deildar.

3. Samkeppnisráð hefur áður fjallað og úrskurðað um, að ráða megi af markmiði samkeppnislaga, anda þeirra og tilgangi, að í fjárhagslegum aðskilnaði geti falist bæði stjórnunarlegur og reikningsskilalegur aðskilnaður. Ella geti sú hættu verið fyrir hendi að sá hluti starfseminnar sem er í frjálstri samkeppni verði niðurgreiddur af þeim hluta rekstrar sem nýtur einkaleyfis eða opinberrar verndar. Við slíkar aðstæður getur samkeppni aldrei orðið fyllilega virk eða réttlát. Má í þessu sambandi vísa til úrskurða áfrýjunarnefndar samkeppnismála nr. 13 og 14/1996. Með vísan til þessa er að mati samkeppnisráðs nauðsynlegt að tryggt verði að dagleg stjórn samkeppnisstarfsemi ÁTVR verði ekki á hendi sama manns og dagleg stjórn annarra deilda fyrirtækisins.
4. Þá verði kveðið á um, að öll viðskipti milli aðfangadeildar ÁTVR og söludeildar fyrirtækisins skuli vera eins og um viðskipti milli óskyldra aðila sé að ræða og skuli þessir aðilar greiða markaðsverð fyrir vörur og þjónustu sem önnur deildin selur hinni. Í þessu sambandi er vert að hafa í huga, að ÁTVR er stærsti einstaki innflytjandi áfengis hér á landi sem nýtur margs konar ívilnana umfram einkafyrirtæki, bæði í krafti stærðar sinnar og einnig í ljósi þeirrar staðreyndar að um ríkisfyrirtæki er að ræða sem nýtur skattleysis skv. 4. gr. laga nr. 75/1981 um tekju- og eignaskatt, og lána- og greiðsluábyrgð ríkissjóðs.