Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins,
b.t. Þorgerðar Kristínar Þráinsdóttur forstjóra,
Stuðlahálsi 2,
110 REYKJAVÍK.

Fjármála- og efnahagsráðherra,
Daði Már Kristófersson,
Fjármála- og efnahagsráðuneytinu,
Arnarhvoli við Lindargötu,
101 REYKJAVÍK.

Samhljóða bréf er sent báðum viðtakendum.

Reykjavík, 24. nóvember 2026.

Efni: Lagagrundvöllur vefverslunar ÁTVR og heimsendingar á áfengi

1. Tilefni

Í Morgunblaðinu 29. október 2026 greindi forstjóri ÁTVR frá því að stofnunin hefði til skoðunar að bjóða viðskiptavinum heimsendingu á áfengi. Forstjórinn taldi heimild fyrir hendi og vísaði til nýlegs héraðsdóms um að netsala sé tegund smásölu. Hún sagði jafnframt að engar athugasemdir hefðu borist frá ráðuneytinu.

Mánudaginn 23. nóvember 2026 hóf ÁTVR heimsendingu á vörum úr vefbúð sinni. Samkvæmt tilkynningu stofnunarinnar annast Pósturinn sendingarnar og greiða viðskiptavinir fyrir þær samkvæmt gjaldskrá hans. Kaupandi auðkennir sig með rafrænum skilríkjum við pöntun og afhendingu. Heimsendingin er rökstudd með því að hún jafni aðgengi að vöruúrvali vefbúðarinnar óháð búsetu. Í tilkynningunni er ekki vísað til lagaheimildar.

Santé telur að hvorki rekstur vefverslunar ÁTVR né heimsendingin eigi stoð í lögum. Valdheimildir ÁTVR til smásölu eru tæmandi taldar í lögum og þær ná hvorki til sölu á netinu né heimsendingar. Að starfsemin hafi staðið lengi breytir engu þar um.

Með bréfi þessu er þess óskað að ÁTVR og ráðherra, sem fer með yfirstjórn smásölu áfengis skv. 3. gr. laga nr. 86/2011, geri grein fyrir lagagrundvelli hvors tveggja. Jafnframt er óskað eftir gögnum um málið á grundvelli upplýsingalaga nr. 140/2012.

Santé byggir á því að einkaleyfi ÁTVR til smásölu sé í raun fallið niður. Ríkið hefur sjálft rofið það með leyfum til sölu áfengis á framleiðslustað, með útvistun fríhafnarverslunar á Keflavíkurflugvelli til einkafyrirtækis og loks með starfsemi ÁTVR sjálfrar utan lagaheimilda. Ekkert í bréfi þessu felur í sér viðurkenningu á gildi eða umfangi einkaleyfisins.

Fyrirvarinn leysir ÁTVR ekki undan lögmætisreglunni. Þvert á móti. Ríkisstofnun sem starfar á markaði í samkeppni við einkaaðila verður að halda sig innan þeirra heimilda sem löggjafinn hefur veitt henni. Annars nýtir hún stöðu sína sem ríkisstofnun til að hasla sér völl þar sem löggjafinn hefur ekki falið henni hlutverk.

2. Heimildir ÁTVR til smásölu eru tæmandi

ÁTVR er ríkisstofnun sem sinnir smásölu áfengis undir stjórn ráðherra, sbr. 4. gr. laga nr. 86/2011 um verslun með áfengi og tóbak. Samkvæmt lögmætisreglunni getur stofnunin aðeins starfað innan þeirra heimilda sem lög veita henni. Lögin mæla nákvæmlega fyrir um með hvaða hætti smásala ÁTVR fer fram:

- Verkefni ÁTVR eru meðal annars dreifing á áfengi til áfengisverslana og rekstur áfengisverslana og þjónusta við viðskiptavini, sbr. b- og c-lið 6. gr. laga nr. 86/2011.
- ÁTVR skal eiga og reka áfengisverslanir og sækja um leyfi til rekstrar hverrar þeirra til sveitarstjórnar í viðkomandi sveitarfélagi. ÁTVR ábyrgist öryggis- og eftirlitsbúnað þess húsnæðis sem hýsir verslunina, sbr. 10. gr. laga nr. 86/2011.
- Sveitarstjórn veitir leyfi til rekstrar hvers útsölustaðar ÁTVR og má binda það skilyrðum um staðsetningu og afgreiðslutíma. Húsnæði útsölustaðar skal afmarkað frá öðrum verslunarrekstri og útsölustaðir skulu lokaðir á helgidögum, sbr. 10.–12. gr. áfengislaga nr. 75/1998.
- Afgreiðslutími útsölustaða skal aldrei vera lengri en kl. 8–23 og sala skal fara um sérstaka sjóðvél, sbr. 3.–4. gr. reglugerðar nr. 177/1999.
- Tillögur um opnun vínbúða, hvort sem þær koma frá sveitarstjórn eða ÁTVR, fara til ráðherra sem tekur endanlega ákvörðun, sbr. 12. gr. reglugerðar nr. 756/2011.

Hvergi í lögum er mælt fyrir um vefverslun ÁTVR, fjarsölu, póstsendingu eða heimsendingu. Eina beina tilvísun settra reglna til vefverslunar ÁTVR er í 21. gr. reglugerðar nr. 1106/2015, um sérpantanir birgja. Reglugerð veitir stjórnvaldi ekki valdheimild án lagastoðar. Ákvæðið gengur út frá því að vefverslun sé rekin en heimilar hana ekki. Lagastoð reglugerðarinnar, 5. mgr. 11. gr. laga nr. 86/2011, lýtur enda að möguleikum birgja á að koma vörum í sölu í áfengisverslunum.

Hér skilur á milli stöðu stjórnvalda og einkaaðila. Einkaaðilum er heimilt allt sem lög banna ekki, en stjórnvöld mega aðeins það sem lög heimila. Spurningin um vefverslun ÁTVR er því ekki hvort lög banni hana heldur hvort þau heimili hana – og það gera þau ekki.

Löggjafinn valdi þessa umgjörð af ásetningi. Meðal markmiða laga nr. 86/2011 er *„að takmarka og stýra aðgengi að áfengi“*, sbr. b-lið 2. gr. Í almennum athugasemdum við frumvarp það sem varð að lögunum segir: *„Takmarkaður fjöldi verslana og afgreiðslutími eru meðal þess sem hamla aukningu í heildarneyslu.“* Heimsending á hvert heimilisfang landsins gengur fram hjá báðum þessum stjórntækjum. ÁTVR rökstyður hana auk þess beinlínis með því að hún jafni aðgengi.

3. Einkaleyfisákvæðið er ekki valdheimild

Forstjóri sagði ÁTVR hafa leyfi til að sinna smásölu. Ákvæði 1. mgr. 7. gr. laga nr. 86/2011 um einkaleyfi er hins vegar ekki valdheimild, hvert sem gildi þess er að öðru leyti, sbr. fyrirvara í 1. kafla. Það lýsir umfangi einkaleyfisins gagnvart öðrum en mælir ekki fyrir um hvað ÁTVR megi gera eða með hvaða hætti. Það gera 6. og 10. gr. laganna.

Orðalagið „selja og afhenda“ í ákvæðinu breytir engu þar um. Það veitir ÁTVR ekki heimild til að afhenda áfengi með hverjum þeim hætti sem stofnunin kýs. Dreifing ÁTVR á áfengi er

samkvæmt b-lið 6. gr. bundin við dreifingu til áfengisverslana. Í athugasemdum við 7. gr. frumvarpsins kemur jafnframt fram að ekki sé um efnisbreytingu að ræða frá eldri lögum.

Leyfi til rekstrar hverrar vínbúðar ÁTVR er gefið út af sveitarstjórn, sbr. 10. gr. laga nr. 86/2011. ÁTVR hefur því ekki almennt leyfi til smásölu, heldur leyfi fyrir tilteknum vínbúðum á tilteknum stöðum með þeim skilyrðum sem viðkomandi sveitarstjórn hefur sett. Hvorki vefverslun né heimsending á landsvísu fellur undir slíkt leyfi.

Sérákvæðin um hvernig smásala ÁTVR fer fram ganga framar almennri hlutverkalýsingu. ÁTVR kann að vísa til g-liðar 6. gr. laga nr. 86/2011, um önnur verkefni sem tengjast smásölu, og til þess að upptalning greinarinnar sé ekki tæmandi samkvæmt greinargerð. Það ákvæði tekur til verkefna sem styðja smásöluna en getur ekki heimilað nýtt söluform sem fer fram hjá leyfiskerfi sveitarfélaga, reglum um afgreiðslutíma og helgidaga og aðkomu ráðherra að opnun nýrra vínbúða. Gæti almenn hlutverkalýsing vikið sérreglunum til hliðar hefðu þær enga þýðingu.

ÁTVR hefur áður látið reyna á þetta fyrir dómi. Í dómi Héraðsdóms Reykjavíkur 18. mars 2022 í máli nr. E-4453/2021, sem ÁTVR höfðaði á hendur Santé, segir að löggjafinn hafi falið stofnuninni *„tiltekin og afmörkuð verkefni“* með 6. gr. laga nr. 86/2011. Þar var jafnframt hafnað að g-liður greinarinnar gæti stutt aðgerðir stofnunarinnar sem lytu ekki að lögmæltum verkefnum hennar.

4. Rök forstjóra standast ekki

Forstjórinn vísaði til nýlegs héraðsdóms um að netsala sé tegund smásölu. Þar er væntanlega átt við dóm Héraðsdóms Reykjaness 8. apríl 2026 í máli nr. S-1780/2025. Sá dómur getur ekki verið grundvöllur að starfsemi ÁTVR af tveimur ástæðum.

Í fyrsta lagi hefur dóminum verið áfrýjað til Landsréttar. Hann er því ekki endanlegur og beinlínis rangt af ríkisstofnun að byggja á honum.

Í öðru lagi verða valdheimildir ríkisstofnunar sem starfar samkvæmt sérlögum ekki reistar á dómi í sakamáli. Dómurinn fjallar um háttsemi einkaaðila og skýrir 1. mgr. 10. gr. áfengislaga um það hvað öðrum en ÁTVR er óheimilt. Hann vísar hvorki til 7. né 10. gr. laga nr. 86/2011 og tekur enga afstöðu til valdheimilda ÁTVR. Ályktun héraðsdóms um að einkaleyfið sé ekki bundið við sölu í áfengisverslunum segir því ekkert um hvað ÁTVR sjálfri er heimilt. Valdheimildir ÁTVR verða aðeins leiddar af lögum.

Forstjórinn benti á að ÁTVR hefði boðið heimsendingu þegar vefverslun stofnunarinnar var opnuð árið 2000. Sú framkvæmd hefur enga þýðingu um heimildir ÁTVR af þremur ástæðum:

1. Framkvæmd stjórnvalds skapar ekki valdheimild, hversu lengi sem hún hefur staðið. Lögmætisreglan bindur stjórnvöld og verður ekki vikið til hliðar með venju eða tómlæti. Sjónarmið um tómlæti og réttmætar væntingar vernda borgarana gagnvart stjórnvöldum en stjórnvald getur ekki reist eigin heimildir á eigin framkvæmd eða aðgerðaleysi.
2. Heimsendingin var lögð niður og hefur nú verið tekin upp sem ný þjónusta. Vefbúðin sjálf hefur að vísu staðið lengi en lengd starfseminnar bætir ekki úr heimildarskortinum, sbr. 1. tölul.

3. Árið 2000 giltu lög nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak. Þau féllu úr gildi með lögum nr. 86/2011, sem samkvæmt greinargerð voru sett til að færa löggjöfina að þeirri framkvæmd sem þá hafði mótast. Löggjafinn byggði smásölu ÁTVR þá á áfengisverslunum sem stofnunin á og rekur og mælti hvergi fyrir um vefverslun eða heimsendingu.

Forstjórinn sagði engar athugasemdir hafa borist frá ráðuneytinu en athugasemdaleysi veitir ríkisstofnunum ekki vald umfram gildandi lög. Ráðherra fer með yfirstjórn skv. 3. gr. laga nr. 86/2011 en getur hvorki með ákvörðun né reglugerð skv. 16. gr. veitt stofnuninni heimildir umfram lög.

5. Þýðing málsins

Starfsemi ÁTVR utan lagaheimilda hefur afleiðingar langt út fyrir stofnunina sjálfa.

1. Ríkið heldur uppi sakamálum á hendur einkaaðilum vegna netsölu áfengis af innlendum lager með afhendingu til neytenda. ÁTVR gerir nú hið sama án lagaheimildar og ráðuneytið hefur ekki gert athugasemdir. Stofnunin lætur Póstinn afhenda áfengið gegn rafrænni auðkenningu viðtakanda. Það hefur Pósturinn gert fyrir netverslun einkaaðila frá árinu 2024. Ríkið viðurkennir þar með sjálft að aldurseftirlit við afhendingu með rafrænni auðkenningu sé fullnægjandi. Munurinn felst eingöngu í því hver seljandinn er. Virði ríkið ekki sjálft þann lagaramma sem það framfylgir með refsingum gagnvart öðrum stendur refsivarslan veikum fótum, bæði gagnvart jafnræðisreglu 65. gr. stjórnarskrárinnar og kröfunni um skýrar refsiheimildir.
2. Stjórnvöld réttlæta takmarkanir á netsölu fyrir Eftirlitsstofnun EFTA (mál nr. 94974) með lýðheilsurökum en takmörkun verður aðeins réttlætt að markmiðinu sé fylgt með samkvæmum og kerfisbundnum hætti, sbr. dóm Evrópudómstólsins í máli C-169/07 *Hartlauer*, 55. mgr. Heimsending ÁTVR, rökstudd með því að hún jafni aðgengi, grefur beint undan þeim rökum. Ráðuneytið hefur í málinu lýst fyrir stofnuninni hvernig takmörkunum á smásölu áfengis er framfylgt. Santé telur ráðuneytinu skylt, sbr. 3. gr. EES-samningsins, að upplýsa stofnunina að eigin frumkvæði um þessa breytingu á framkvæmd einkasölunnar og leiðrétta eftir atvikum fyrri lýsingar sínar. Eftirlitsstofnun EFTA verður í öllu falli upplýst um málið.
3. ÁTVR gengur gegn eigin málflutningi en í umsögn til Alþingis 11. febrúar 2016 benti stofnunin á að einkasölunni fylgdu hömlur og að *„fjöldi áfengisverslana og opnunartími er takmarkaður“*. Í máli nr. E-4453/2021 krafðist ÁTVR þess að Santé yrði gert að láta af þátttöku í smásölu áfengis í vefverslun og vísaði til þess að stofnunin hefði hlutverki að gegna við að takmarka og stýra aðgengi að áfengi, sbr. 2. gr. laga nr. 86/2011. Nú selur stofnunin sjálf áfengi í vefverslun og sendir það heim í því skyni að jafna aðgengi.
4. Ríkið hefur veitt leyfi til sölu á framleiðslustað og falið einkafyrirtæki fríhafnarverslun. Starfi ÁTVR jafnframt utan þess ramma sem lög setja einkasölunni stendur lítið eftir af því lokaða kerfi sem einkaleyfinu er ætlað að mynda. Það styður þá afstöðu Santé að einkaleyfið sé í raun fallið niður.
5. ÁTVR starfar á markaði þar sem einkaaðilar selja áfengi. Ríkisstofnun sem víkkar starfsemi sína út fyrir lagaheimildir sínar í samkeppni við þá raskar samkeppni í krafti stöðu sinnar sem ríkisstofnun. Samkeppniseftirlitið getur gripið til aðgerða gegn athöfnum opinberra aðila sem hafa skaðleg áhrif á samkeppni þegar sérlög hafa ekki

að geyma sérstakar reglur um heimild til þeirra, sbr. b-lið 1. mgr. 16. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005. Þá getur það mælt fyrir um fjárhagslegan aðskilnað svo að samkeppnisrekstur sé ekki niðurgreiddur af starfsemi sem nýtur einkaleyfis, sbr. 14. gr. sömu laga, en ÁTVR nýtur einkaleyfis til heildsölu tóbaks.

6. Spurningar

Óskað er skriflegra svara við eftirfarandi spurningum.

Til ÁTVR:

1. Á hvaða lagaákvæði byggir ÁTVR rekstur vefverslunar sinnar, þar sem kaup eru gerð og greiðsla innt af hendi utan vínbúða? Óskað er eftir að tilgreint sé tiltekið lagaákvæði, ekki almenn hlutverkalýsing.
2. Á hvaða lagagrundvelli afhendir ÁTVR pantanir úr vefverslun í dreifingarmiðstöð sinni að Stuðlahálsi, sem stofnunin tilgreinir sérstaklega frá vínbúðum sínum (vinbudin.is)?
3. Á hvaða lagaákvæði byggir ÁTVR heimild sína til að selja og afhenda áfengi með heimsendingu?
4. Frá hvaða starfsstöð ÁTVR eru heimsendingar afgreiddar og hvaða sveitarstjórn hefur veitt leyfi til þeirrar starfsemi skv. 10. gr. laga nr. 86/2011?
5. Hvernig er tryggt að heimsending fari ekki fram utan þess afgreiðslutíma sem gildir um útsölustaði ÁTVR skv. 3. gr. reglugerðar nr. 177/1999 eða á þeim dögum sem þeir skulu lokaðir skv. 2. mgr. 12. gr. áfengislaga?
6. Stendur gjald sem viðskiptavinir greiða fyrir heimsendingu undir öllum kostnaði ÁTVR af henni og ef ekki, hvernig er mismunurinn fjármagnaður?
7. Hvenær og af hvaða ástæðum var heimsendingu ÁTVR, sem hófst árið 2000, hætt?
8. Hefur ÁTVR aflað lögfræðilegs mats á heimild sinni til reksturs vefverslunar eða heimsendingar?

Til ráðherra:

1. Telur ráðherra að ÁTVR hafi lagaheimild til reksturs vefverslunar og til heimsendingar á áfengi? Ef svo er, á hvaða lagaákvæði byggist sú afstaða?
2. Fjallaði ráðuneytið um heimsendingu ÁTVR áður en hún hófst og veitti það stofnuninni fyrirmæli eða afstöðu sína um hana?
3. Hyggst ráðherra beita yfirstjórnarheimild sinni skv. 3. gr. laga nr. 86/2011 til að tryggja að ÁTVR starfi innan lagaheimilda sinna, þ.m.t. að heimsendingu verði hætt nema lagaheimild sé fyrir henni?
4. Hvernig samrýmist heimsending ÁTVR, sem rökstudd er með því að hún jafni aðgengi, markmiði b-liðar 2. gr. laga nr. 86/2011 um að takmarka og stýra aðgengi að áfengi og þeim lýðheilsurökum sem stjórnvöld hafa fært fyrir takmörkunum á netsölu annarra?
5. Hefur ráðuneytið upplýst Eftirlitsstofnun EFTA um heimsendingu ÁTVR í tengslum við mál nr. 94974 og ef ekki, hyggst það gera það?

7. Beiðni um gögn

Með vísan til 5. gr. upplýsingalaga nr. 140/2012 er óskað eftir afritum af eftirfarandi gögnum, hjá hvorum viðtakanda um sig:

9. Lögfræðilegum álitum, minnisblöðum og greinargerðum um heimild ÁTVR til reksturs vefverslunar, heimsendingar eða netsölu áfengis;
10. Samskiptum ÁTVR og ráðuneytisins um heimsendingu frá 1. janúar 2025, þ.m.t. tölvupóstum, bréfum og fundargerðum;
11. Samningi ÁTVR við Póstinn um heimsendingu og gögnum um kostnað af henni og fjármögnun hennar;
12. Gögnum um heimsendingarþjónustu ÁTVR sem hófst árið 2000 og um ákvörðun um að hætta henni.

Gögn sem afhent hafa verið öðrum teljast ekki lengur til vinnugagna, sbr. 1. mgr. 8. gr. upplýsingalaga. Verði aðgangi synjað að hluta er óskað eftir að veittur verði aðgangur að öðrum hlutum gagnanna, sbr. 3. mgr. 5. gr., og að synjun verði rökstudd.

Vakin er athygli á því að skv. 1. mgr. 17. gr. upplýsingalaga skal skýra beiðanda frá ástæðum tafa hafi beiðni ekki verið afgreidd innan sjö daga. Hafi beiðni ekki verið afgreidd innan 30 virkra daga er beiðanda heimilt að vísa málinu til úrskurðarnefndar um upplýsingamál, sbr. 3. mgr. sömu greinar.

-

Santé fer þess á leit að ÁTVR stöðvi heimsendingu þar til lagagrundvöllur hennar hefur verið skýrður, að ráðherra tryggi að stofnunin starfi að öðru leyti innan lagaheimilda sinna og að ráðuneytið upplýsi Eftirlitsstofnun EFTA um heimsendinguna í tengslum við mál nr. 94974. Óskað er svara við spurningum í 6. kafla eigi síðar en 30 dögum frá dagsetningu bréfs þessa. Um afgreiðslu gagnabeiðni í 7. kafla fer eftir upplýsingalögum.

Santé áskilur sér rétt til að leita þeirra úrræða sem tiltæk eru, þ.m.t. að kvarta til umboðsmanns Alþingis, beina erindi til Samkeppniseftirlitsins á grundvelli 14. og 16. gr. samkeppnislaga, upplýsa Eftirlitsstofnun EFTA og vísa synjun eða drætti á afgreiðslu gagnabeiðni til úrskurðarnefndar um upplýsingamál.

Virðingarfyllst,

f.h. Santé,

Elías Blöndal Guðjónsson