

Till Statsrådet och chefen för Socialdepartementet

Genom beslut den 12 mars 1998 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över vissa bestämmelser i alkohollagen (1994:1738) samt i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. och att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Utredningsuppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 1999 (dir. 1998:19).

Den 25 juni 1998 beslutades tilläggsdirektiv, genom vilka utredaren fick i uppdrag bl.a. att utreda frågan om distansförsäljning av alkoholdrycker till Sverige från andra länder skulle tillåtas och hur den i så fall skulle hanteras. Även frågan om hur gåvoförsändelser av alkoholdrycker från andra länder skulle hanteras och eventuellt beskattas ingick i uppdraget. Denna del av uppdraget liksom uppdraget att se över reglerna om och villkoren kring den yrkesmässiga importen av alkoholdrycker har utredaren haft att redovisa till regeringen snarast möjligt, dock senast den 31 december 1998. I övrigt skall utredningsarbetet ha slutförts senast den 31 december 1999 (dir. 1998:52).

Genom beslut den 2 april 1998 förordnades numera regeringsrådet Susanne Billum som särskild utredare.

Som sakkunniga förordnades samma dag departementssekreteraren Monica Falck, Finansdepartementet, departementssekreteraren Marianne Förander, Finansdepartementet, departementssekreteraren Margaretha Granborg, Närings- och Handelsdepartementet, kammarrättsassessorn Christian Groth, Socialdepartementet, hovrättsassessorn Louise Heckscher, Justitiedepartementet, kanslirådet Gert Knutsson, Socialdepartementet och departementssekreteraren Eva Thorsell, Inrikesdepartementet.

Samma dag förordnades som experter direktör Hans Agnéus, Alkoholinspektionen, kemist Conny Eklund, Läkemedelsverket, direktör Peter Mattsson, Sveriges Livsmedelshandlareförbund (SSLF), vice verkställande direktören Allan Nyrén, Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare (SHR) och sektionschefen Anita Sundin, Svenska Kommunförbundet.

Den 18 juni 1998 förordnades som sakkunniga kammar-
rättsassessorn Johan Montelius, Finansdepartementet och departe-
mentssekreteraren Magnus Rydén, Utrikesdepartementet samt som
experter byrådirektören Petra Johfur, Generaltullstyrelsen och vice
verkställande direktören Jan Thagesson, Systembolaget AB.

Som sekreterare anställdes den 29 maj 1998 tillståndschefen Peter
Carlsten och den 13 juli 1998 kammarrättsassessorn Karin Sederholm.

Utredningen, som har antagit namnet Alkoholutredningen, över-
lämnar härmed sitt delbetänkande Alkoholpolitikens medel (SOU
1998:156).

Till betänkandet fogas ett särskilt yttrande av experten
Hans Agnéus.

Stockholm i december 1998

Susanne Billum

*/ Peter Carlsten
Karin Sederholm*

Innehåll

Sammanfattning	11
Författningsförslag	19
1 Förlag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)....	19
2 Förlag till lag om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.....	29
3 Förlag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter	30
1 Uppdraget.....	33
1.1 Direktiven.....	33
1.1.1 Direktiv 1998:19	33
1.1.2 Direktiv 1998:52	35
1.2 Utredningsarbetet.....	36
1.3 Vissa begrepp som förekommer i betänkandet	37
2 Något om EU och EG-rätten.....	39
2.1 Allmänt om EU	39
2.2 EG-rätten och dess betydelse i nationell rättstillämpning	40
2.2.1 Principen om fri rörlighet för varor.....	42
2.2.1.1 Det s.k. Franzén-målet	44
2.2.1.2 Övrigt	47
3 Svensk alkoholpolitik	49
3.1 Inledning.....	49
3.2 Nykterhetsrörelsen	49
3.3 Restriktionspolitiken	50
3.3.1 Monopolens framväxt	50
3.3.2 Lättnader i systemet	51
3.3.3 Ny ordning.....	52

3.4	Alkoholpolitikens principer	53
3.4.1	Alkoholpolitiska utredningen.....	53
3.4.2	Totalkonsumtionsmodellen	54
3.4.3	WHO	55
3.4.4	Prispolitik	57
3.4.5	Vård och behandling	58
3.4.6	Förebyggande arbete	59
3.4.7	Reklamförbud.....	61
3.4.8	Alkoholfria situationer	62
4	Alkohollagen m.m.....	67
4.1	Bakgrund	67
4.2	Alkohollagen	69
4.2.1	Definitioner i alkohollagen	69
4.2.2	Tillverkning.....	70
4.2.3	Allmänna bestämmelser för försäljning	70
4.2.4	Partihandel m.m.	71
4.2.5	Detaljhandel	72
4.2.6	Servering	72
4.2.7	Tillstånd m.m.	73
4.2.8	Tillsyn m.m.	75
4.2.9	Överklagande.	76
4.2.10	Ansvar m.m.	76
4.3	Regler om reklam för alkoholdrycker	77
5	Partihandel med och införsel av spritdrycker, vin och starköl	81
5.1	Inledning.....	81
5.2	Partihandel och yrkesmässig införsel.....	81
5.2.1	Rätten att bedriva partihandel	81
5.2.2	Rätten till yrkesmässig införsel.....	82
5.2.3	Närmare om partihandeln.....	84
5.2.3.1	Tillstånd m.m.	84
5.2.3.2	Tillsyn m.m.	87
5.2.3.3	Alkoholinspektionens register.....	87
5.2.3.4	Alkoholinspektionen och dess verksamhet	89
5.2.4	Europeiska kommissionens synpunkter, m.m.....	93
5.2.4.1	Den formella underrättelsen av den 5 maj 1998	93
5.2.4.2	Den svenska regeringens svar av den 26 juni 1998	95
5.2.4.3	Alkoholutredningens möte med Europeiska kommissionen den 6 november 1998.....	96
5.3	Annan än yrkesmässig införsel	97

5.3.1	Distansförsäljning	98
5.3.1.1	Inledning.....	98
5.3.1.2	Regleringen samt något om tidigare överväganden och förslag.....	99
5.3.2	Gåvoförsändelser.....	100
5.3.2.1	Inledning.....	100
5.3.2.2	Gåvor inom landet.....	100
5.3.2.3	Tidigare reglering.....	101
5.3.2.4	Gällande reglering m.m.....	101
5.3.2.5	Tidigare förslag och överväganden.....	102
5.3.2.6	Regleringen inom tobaksområdet, m.m.	104
5.3.2.7	Andra EU-länders inställning till gåvoförsändelser	105
5.3.3	Europeiska kommissionens synpunkter, m.m.	106
5.3.3.1	Den formella underrättelsen av den 5 maj 1998	107
5.3.3.2	Den svenska regeringens svar av den 26 juni 1998	107
5.3.3.3	Alkoholutredningens möte med kommissionen den 6 november 1998.....	108
6	Beskattningsregler och skattekontroll.....	109
6.1	Inledning.....	109
6.1.1	Något om olika i punktskattesammanhang förekommande begrepp.....	110
6.1.2	Något om i Sverige förekommande tillståndskrav	111
6.2	Något om de svenska materiella reglerna om alkoholskatt	111
6.2.1	Inledning.....	111
6.2.2	Lagen om alkoholskatt, m.m.	112
6.3	EG-rättsliga regler beträffande beskattningsförfarandet m.m.	113
6.3.1	Inledning.....	113
6.3.2	Cirkulationsdirektivet.....	114
6.3.2.1	Några centrala begrepp	114
6.3.2.2	Beskattningsförfarandets huvudprinciper	115
6.3.2.3	Särskilda bestämmelser rörande suspensionsordningen.....	115
6.3.2.4	Krav på dokument	116
6.3.2.5	Överträdelser	116
6.3.2.6	Förflyttning av varor som släppts för konsumtion	117
6.3.2.7	Distansförsäljning	117
6.3.2.8	Införsel för privat bruk.....	118
6.4	Den svenska regleringen	118
6.4.1	Allmänt.....	118

6.4.2	Skattskyldiga enligt lagen om alkoholskatt.....	118
6.4.2.1	Upplagshavare.....	119
6.4.2.2	Varumottagare.....	123
6.4.2.3	Skatterepresentant	124
6.4.2.4	Distansförsäljning	124
6.4.2.5	Övriga skattskyldiga.....	125
6.4.2.6	Undantag från skattskyldighetens inträde	126
6.4.2.7	Närmare om ledsagardokument.....	127
6.4.2.8	Registrering	128
6.4.3	Förfarandet vid uttag av alkoholskatt och något om olika kontroller	128
6.4.3.1	Skattemyndigheten	128
6.4.3.2	Tullmyndigheten	129
6.5	Närmare om den EU-relaterade punktskatte- kontrollen	131
6.5.1	Problembilden ur ett europeiskt perspektiv	131
6.5.2	Gränskontrollen före och efter EU-inträdet	132
6.5.3	Punktskattekontrollagen.....	132
6.5.3.1	Bestämmelserna beträffande yrkesmässiga vägtransporter.....	133
6.5.3.2	Bestämmelserna beträffande postförsändelser	137
6.5.3.3	Transporttillägg	139
6.5.3.4	Övrigt	140
6.5.4	Olika register.....	140
6.5.4.1	Tullregistret.....	140
6.5.4.2	Tullmyndigheternas tillgång till uppgifter i andra register.....	142
6.5.4.3	Skattemyndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet....	143
6.6	Övrigt	144
6.6.1	Något om skatteundandragandena m.m. och tillämp- ningen av punktskattekontrollagen.....	144
6.6.2	Projekt e.d. för att försvåra skatteundan- draganden m.m.	145
7	Illegal alkoholhantering	147
7.1	Bakgrund	147
7.2	Mörkertal, smuggel och hembränt	148
7.3	Kriminalisering av förvärv?	151
7.4	Remissbehandlingen	152

8	Överväganden och förslag	155
8.1	Allmänna utgångspunkter	155
8.2	Yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl	158
8.2.1	Svenska regler om yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl	159
8.2.2	Problem i förhållande till EG-rätten	159
8.2.3	Handeln med spritdrycker, vin och starköl	161
8.2.4	Alkoholpolitiska synpunkter	163
8.2.5	Rätt till partihandel	164
8.2.6	Kontrollmyndigheter	167
8.2.7	Systembolagets importrätt	168
8.2.8	Privatimporten	169
8.3	Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl	170
8.3.1	Bakgrund	170
8.3.2	Alkoholutredningens överväganden	171
8.4	Gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl	172
8.4.1	Allmänt om tillåtandet av gåvoförsändelser	173
8.4.2	Förutsättningar för införsel	173
8.4.2.1	Tidigare förslag och överväganden	173
8.4.2.2	De EG-rättsliga skattereglerna	174
8.4.2.3	Överväganden och förslag beträffande förutsättningarna för införsel	176
8.4.2.4	Gränskontrollerna m.m.	181
8.5	Illegal alkoholhantering	184
8.5.1	Inledning	184
8.5.2	Svartspritsutredningen	185
8.5.3	Kriminalisering av inköp	186
8.5.4	Remissutfallet	187
8.5.5	Förslag	188
9	Ekonomiska konsekvenser m.m.	191
10	Författningskommentar	195
10.1	Förslaget om lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)	195
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.	202
10.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeproducter	203

Särskilt yttrande	205
Bilagor	209
1 Direktiv	209
2 Tilläggsdirektiv	221
3 EG-domstolens förhandsavgörande i Franzén-målet	225
4 Alkoholinspektionens regler för lagerredovisning m.m.	245
5 Alkoholinspektionens tillsynsprotokoll	251

Sammanfattning

Alkohollagen (1994:1738) tillkom under stark tidspress och var till stora delar en anpassning till de krav som följde av Sveriges anslutning till EU. Mot denna bakgrund samt med hänsyn till kritik och synpunkter som framförts till regeringen från olika myndigheter, organisationer m.m. tillkallades den 12 mars 1998 en särskild utredare för att se över vissa bestämmelser i alkohollagen. I uppdraget ingick dessutom att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Utredningen, som har antagit namnet Alkoholutredningen, skulle enligt direktiven redovisa uppdraget senast den 30 juni 1999.

Mot bakgrund av bl.a. EG-domstolens dom i Franzén-målet riktade Europeiska kommissionen i en formell underrättelse daterad den 5 maj 1998 kritik mot vissa villkor och krav i den svenska lagstiftningen som gäller ansökan om och innehav av partihandelstillstånd. Kommissionen kritiserade också kravet på att restauranger inte får importera spritdrycker, vin och starköl utan att ha både ett serveringstillstånd och ett tillverknings- eller partihandelstillstånd. Dessutom kritiserades avsaknaden av möjlighet att sända nämnda slag av drycker som gåva från ett annat EU-land till en mottagare i Sverige. Med anledning av den formella underrättelsen utfärdade regeringen tilläggsdirektiv till utredaren att med förtur se över reglerna om och villkoren kring den yrkesmässiga importen av nämnda drycker. Vidare skulle utredas frågan om distansförsäljning av sådana drycker till Sverige från andra länder skulle tillåtas och hur den i så fall skulle hanteras. Även frågan om hur gåvoförsändelser av sådana drycker från andra länder skulle hanteras och eventuellt beskattas ingick i uppdraget. Med anledning av tilläggsdirektiven har tiden för genomförandet av utredningens övriga uppdrag förlängts till senast den 31 december 1999.

Utgångspunkter och ledande principer

Sverige bedriver sedan lång tid tillbaka en restriktiv alkoholpolitik för att begränsa alkoholens skadeverkningar. Bakom denna politik finns insikten att överkonsumtion och missbruk av alkohol utgör ett av våra

stora folkhälsoproblem. Under senare delen av 1990-talet har en mängd olika förändringar skett i Sverige som rör alkoholpolitikens område. En ny alkohollag har trätt i kraft. Import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen har avvecklats. Sverige har fått en växande konkurrensutsatt alkoholnärings. Nya statliga myndigheter har inrättats och en överflyttning av verksamheter och beslut har skett från stat till kommun. Parallellt med denna utveckling har inom många områden en ökad internationalisering skett. Bruket av alkohol är i Sverige, liksom i många andra europeiska länder, en del av kulturmönstret. Alla dessa förändringar och inte minst det svenska EU-medlemskapet har i grunden påverkat förutsättningarna för den svenska alkoholpolitiken och för alla aktörer inom alkoholområdet.

Sociala hänsyn har sedan länge präglat den svenska alkohollagstiftningen och skyddet för ungdomen går som en röd tråd genom alkoholpolitiken. All försäljning av alkoholdrycker till konsument skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstår efter Sveriges tillträde till EU och har av EG-domstolen befunnits vara förenligt med EG-rättens regler om fri rörlighet för varor. Sveriges viktigaste medel för att begränsa tillgängligheten är fortfarande detaljhandelsmonopolet och prispolitiken. Den nya situationen gör det dock nödvändigt att dels med olika metoder försöka bibehålla detaljhandelsmonopolets och prisinstrumentets effektivitet, dels söka nya metoder för det förebyggande arbetet. Samhällets insatser behöver framför allt samordnas och effektiviseras bättre än hittills. Resurserna måste också satsas där det största behovet finns.

Samtidigt som man försvarar grundläggande element i Sveriges alkoholpolitik måste man inse att förutsättningarna har förändrats. Prioriteringar måste göras till de områden där insatserna ger störst effekt. Alla restriktioner är inte lika viktiga. En uttalad politisk strävan är att hålla fast vid de mest verkningfulla alkoholpolitiska medlen så länge de har effekt och ta bort sådana restriktioner som bedöms ha mindre alkoholpolitisk betydelse.

Inget tyder på att avskaffandet av import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen har påverkat totalkonsumtionen i Sverige. Tillverkare, importörer och partihandlare får endast sälja till Systembolaget eller den som har serveringstillstånd. I detta led förekommer i princip ingen kontakt med konsumenterna. Alkoholpolitiska kontrollrestriktioner i detta led fyller därför knappast någon funktion. De medför i många stycken en onödig dubbelkontroll från samhällets sida samt administration och kostnader för näringsidkarna. Utredningen har av dessa skäl funnit att de särskilda partihandelstillstånden för spritdrycker, vin och starköl nu bör kunna

avskaffas. Detta förutsätter självfallet att samhällets övriga kontroll i detta led fungerar effektivt, dvs. skattemyndighetens, tullens och polisens verksamhet för att driva in skatter och avgifter samt ingripa mot eventuella lagöverträdelser. Enligt utredningens mening är det rimligt att tyngdpunkten i den rent alkoholpolitiska kontrollen mera tydligt läggs vid ledet närmast konsumenten, dvs. detaljhandel och servering. Det är också där som behovet av skydd för ungdomen är särskilt framträdande.

Utredningen framhåller att de förslag som nu läggs fram syftar till att med bibehållande av målsättningarna för den svenska alkoholpolitiken åstadkomma en hållbar lösning på de EG-rättsliga problem som vissa delar i vårt nuvarande regelsystem ger upphov till.

Överväganden och förslag

Utredningens överväganden och förslag redovisas i kapitel 8. De sammanfattas här under fyra rubriker.

Yrkemässig införsel av spritdrycker, vin och starköl

Partihandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av den som har meddelats tillstånd (partihandelstillstånd). Av alkohollagen framgår också att ett partihandelstillstånd ger rätt att importera, exportera och att sälja de drycker som omfattas av tillståndet till andra partihandlare, innehavare av serveringstillstånd eller inköpstillsånd samt till detaljhandelsmonopolet. Partihandelstillstånd meddelas av Alkoholinspektionen, som tar ut ansöknings- och tillsynsavgifter av partihandlarna. Förutom tillstånd från Alkoholinspektionen krävs i dag att man måste uppfylla de krav som anges i lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Denna lag bygger i sin tur på de gemenskapsrättsliga reglerna i rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor; det s.k. cirkulationsdirektivet.

Den kommersiella handeln med spritdrycker, vin och starköl i Sverige följer ett visst mönster där varje aktörs handlingsutrymme är strikt reglerat. För att slutligen nå konsumentledet måste varorna antingen serveras av någon som har serveringstillstånd eller säljas av detaljhandelsmonopolet. Om en partihandlare säljer spritdrycker, vin och starköl till andra än Systembolaget eller restauranger med serveringstillstånd är detta ett brott som skall beivras av åklagare och polismyndigheter.

En person eller ett företag som vill bedriva yrkesmässig införsel av obeskattade alkoholvaror bestående av spritdrycker, vin eller starköl måste godkännas både av Alkoholinspektionen och skattemyndigheten. I båda fallen sker en viss prövning av sökanden och, i förekommande fall, lagerlokaler/skatteupplag m.m. Detta gäller också för den som har serveringstillstånd och som själv vill importera nämnda slag av drycker. Ett partihandelstillstånd eller ett godkännande av skattemyndigheten kan återkallas av Alkoholinspektionen respektive skattemyndigheten. De olika kontrollsystemen kan i viss mån samverka och förstärka varandra, men utredningen ifrågasätter om denna dubblering av kontrollsystem för partihandelsledet verkligen kan motiveras från strikt alkoholpolitisk synpunkt.

Utredningen föreslår att de särskilda partihandelstillstånden avskaffas och i alkohollagen ersätts med en koppling till vissa begrepp i lagen om alkoholskatt. En automatisk rätt att bedriva partihandel med (och import av) spritdrycker, vin och starköl införs därmed för dem som har godkänts av skattemyndigheten som upplagshavare eller registrerad varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt. Därutöver ges landets ca 8 700 restauranger med stadigvarande tillstånd för alkoholservering till allmänheten rätt att importera sådana drycker för servering i den egna rörelsen.

En annan förändring är att Systembolaget föreslås få rätt att själv ombesörja den s.k. privatimporten, dvs. importera spritdrycker, vin och starköl från producenter som inte har representant i Sverige i samband med beställningar från privatkunder. Utredningen anser dock inte att Systembolaget kan ges egen importrätt fullt ut med hänsyn till de problem som ett sådant system kan medföra från främst konkurrensrättslig synpunkt. Bolaget måste alltså även fortsättningsvis inhandla sina alkoholvaror från någon som enligt alkohollagen har rätt att bedriva partihandel med spritdrycker, vin och starköl.

Distansförsäljning

Med distansförsäljning enligt EG:s terminologi avses försändelse från ett land till ett annat land inom EU och att försäljningen sker till privatperson för konsumtion. Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl är i dag inte tillåten i Sverige. Anledningen till detta är att försäljning av sådana drycker till privatperson för konsumtion endast får bedrivas av Systembolaget och av den som har meddelats serveringstillstånd. Någon annan form av försäljning för konsumtion är inte tillåten enligt svensk lag.

Utredningen har ställt sig frågan om en direktförsäljning till slutkonsument kan förenas med det svenska detaljhandelsmonopolet, utan att avsikten med monopolet urholkas. På goda grunder kan antas att om distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl skulle tillåtas kommer denna försäljning att bli mycket omfattande, bl.a. genom att företag som specialiserar sig på distansförsäljning kommer att bearbeta den svenska marknaden. Denna försäljningsform skulle mycket väl kunna utvecklas till att bli ett realistiskt alternativ till inköp på Systembolaget.

Detta skulle skapa betydande svårigheter med ålderskontroll, skatteuttag, postorderförsäljning inom landet m.m. Vidare skulle en ny kanal för legal försäljning av spritdrycker, vin och starköl öppnas vid sidan av detaljhandelsmonopolet och restaurangernas servering. Detta skulle undergräva den alkoholpolitiska regleringen och på sikt göra det svårt att upprätthålla detaljhandelsmonopolet, vilket Sverige starkt slagit vakt om.

Utredningen anser därför att distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl till Sverige från andra länder inte kan tillåtas.

Gåvoförsändelser

Att föra in spritdrycker, vin eller starköl genom gåvoförsändelse från ett annat land till mottagare i Sverige är i dag – som redan framgått – inte tillåtet. Europeiska kommissionen har genom den formella underrättelsen uppmärksammat Sverige på kommissionens syn att denna avsaknad av möjlighet, vad gäller gåva från annat EU-land, innebär att det föreligger ”ett hinder för privat import av alkoholdrycker, vilket är en åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 och följande i EG-fördraget”.

Utredningen föreslår att införsel av spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelse tillåts under vissa förutsättningar. Endast vad som faktiskt är eller kan anses utgöra en gåvoförsändelse skall få föras in i form av en sådan försändelse.

Eftersom en försändelses verkliga status skall vara avgörande för rätten till införsel, kan det inte uteslutas att en försändelse kan komma att bedömas utgöra en gåvoförsändelse trots att den t.ex. är kvantitetsmässigt omfattande. Inte heller kan det uteslutas att en försändelse kan komma att anses vara något annat än en gåvoförsändelse, trots att det är fråga om en mycket liten kvantitet alkoholdrycker.

Bedömningen av en försändelses status och ålderskontrollen av mottagaren bör göras av Tullverket inom ramen för den kontroll som verket gör redan i dag. Rätten till införsel i form av gåvoförsändelse skall endast gälla enstaka gåvoförsändelse från en enskild person under yrkesmässig befordran till en annan enskild person som har fyllt 20 år. Dessutom skall försändelsen vara avsedd för den enskilde mottagarens eller dennes familjs personliga bruk.

Med yrkesmässig befordran avses postbefordran eller befordran på annat liknande sätt, t.ex. genom transportföretag.

Utredningen anser att som en vägledande riktlinje för tullens bedömning av en försändelses status borde kunna användas, såvitt avser spritdrycker och vin, kvantiteterna en liter spritdryck och två liter vin. För försändelser med starköl bör två till tre liter starköl kunna tjäna som vägledning för vad som kan presumeras vara en enstaka gåvoförsändelse. En helhetsbedömning måste dock alltid göras.

Illegal alkoholhantering

En allmän uppfattning i Sverige är att den storskaliga tillverkningen av hembränd sprit och den omfattande smugglingen är ett allvarligt samhällsproblem. Försäljningen av dessa illegala varor ger näring åt en organiserad brottslighet, som i nästa led förser ungdomar med billig sprit. Samtidigt synes inte kopplingen mellan denna välorganiserade grova brottslighet och det egna "lilla" köpet framstå som tillräckligt tydligt för att motivera ett direkt avståndstagande.

Så länge som alkoholskatten är betydligt högre i Sverige än i flera andra EU-länder måste vi också räkna med att många personer kommer att försöka föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige utan att betala svensk alkoholskatt. Utredningen föreslår som nämnts ovan att den särskilda tillståndsplikten för yrkesmässig import av och partihandel med spritdrycker, vin och starköl avskaffas och att gåvoförsändelser med sådana drycker tillåts under vissa förutsättningar. Denna sistnämnda möjlighet kan locka vissa personer att bedriva distansförsäljning under täckmantel av gåva. Ett förbud mot distansförsäljning bör därför följas upp med någon form av straffansvar för den som bryter mot bestämmelserna.

Utredningen, som erinrar om att all försäljning utanför de lagliga kanalerna redan är straffbelagd, föreslår en kriminalisering också av motsvarande förvärv. Detta innebär att uppsåtliga förvärv av sprit, spritdrycker, vin och starköl från annan än Systembolaget eller den som har rätt att servera dryckerna i fortsättningen kan medföra straffansvar. Förbudet träffar inte bara förvärv av hembränd sprit och förvärv genom

distansförsäljning utan även förvärv genom s.k. langning av drycker som inköpts på Systembolaget samt olovliga förvärv av teknisk sprit.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738)

dels att 3 kap. 7 §, 4 kap. 1–3 §§ och 5–8 §§, 5 kap. 1 §, 6 kap.

5 §, 7 kap. 1–3 §§ och 18 §, 9 kap. 2 §, 10 kap. 8 § och 12 kap. 8 a § skall ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 kap. 1 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas två nya paragrafer, 7 kap. 22 § och 10 kap. 7 a §, samt närmast före den nya 7 kap. 22 § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

Den som är *underårig* eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva försäljning av alkoholdrycker.

Den som är *under 20 år* eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva försäljning av alkoholdrycker.

4 kap.

1 §

Partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast av den som har *meddelats tillstånd (partihandelstillstånd)*. Den som har *tillverkningstillstånd som avser spritdrycker, vin eller starköl* skall anses ha *partihandelstillstånd i fråga om motsvarande varor*.

Partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast av den som har *godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare avseende sådana varor enligt 9 § respektive 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt*.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel

med spritdrycker, vin och starköl bedrivs av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

2 §¹

Spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som *har tillverknings- eller partihandelstillstånd avseende sådana varor.*

Spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som *enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor, av detaljhandelsbolaget, för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 5 §, och av den som har serveringstillstånd för servering till allmänheten av sådana varor året runt.*

Utöver vad som anges i första stycket får spritdrycker, vin och starköl föras in

1. av den som har rätt till tullfrihet enligt 4 § lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m.,

2. av resande som har fyllt 20 år eller person, som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

3. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser,

4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttar till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, *och*

5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för dennes

4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttar till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är

¹ Senaste lydelse 1998:511

eller dennes familjs personliga bruk.

avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk *och*

6. *som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person till en annan enskild person, som har fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk.*

Spritdrycker, vin och starköl som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik, får föras in i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

3 §

Endast den som *har tillverknings- eller partihandelstillstånd* får förfoga över spritdrycker, vin eller starköl på sätt som avses i 7 § första stycket tullagen (1995:1550). Sådana varor får av annan än den som *har tillverknings- eller partihandelstillstånd* för varorna inte förvaras på annat tullager än sådant som har inrättats för förvaring av proviant m.m. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Endast den som *är berättigad att bedriva partihandel* får förfoga över spritdrycker, vin eller starköl på sätt som avses i 7 § första stycket tullagen (1995:1550). Sådana varor får av annan än den som *är berättigad att bedriva partihandel med* varorna inte förvaras på annat tullager än sådant som har inrättats för förvaring av proviant m.m. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

5 §

Den som är berättigad att bedriva partihandel får sälja varorna till detaljhandelsbolaget, till *den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd* för motsvarande varor och till den som *har meddelats serveringstillstånd* för sådana varor. *Tillståndshavaren* får också exportera varorna eller

Den som är berättigad att bedriva partihandel får sälja varorna till detaljhandelsbolaget, till *annan som är berättigad att bedriva partihandel med* motsvarande varor och till den som *har meddelats serveringstillstånd* för sådana varor. *Den som är berättigad att bedriva*

sälja dem till den som fått sådant särskilt tillstånd till inköp av varorna som avses i 4 §.

Endast den som är berättigad att bedriva partihandel får omförpacka eller buteljera varorna.

Överlåts rörelse vari ingår verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag, får överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin eller starköl till sin efterträdare, om denne har beviljats tillstånd som gäller för verksamheten.

Konkursbo eller dödsbo får utan hinder av bestämmelserna i denna lag sälja spritdrycker, vin eller starköl till den som *har tillverknings- eller parti-handelstillstånd* för sådana drycker eller till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en tillståndspliktig verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet återkallats eller att andra tvingande skäl föreligger.

Bestämmelserna i första och andra styckena gäller i tillämpliga delar även i fråga om öl.

6 §

partihandel får också exportera varorna eller sälja dem till den som fått sådant särskilt tillstånd till inköp av varorna som avses i 4 §.

Överlåts rörelse vari ingår verksamhet som är tillståndspliktig enligt denna lag, får överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin eller starköl till sin efterträdare, om denne har beviljats tillstånd som gäller för verksamheten *eller, i fråga om partihandel, är berättigad att bedriva verksamheten.*

Konkursbo eller dödsbo får utan hinder av bestämmelserna i denna lag sälja spritdrycker, vin eller starköl till den som *är berättigad att bedriva partihandel med* sådana drycker eller till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en tillståndspliktig verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet *eller rätten att bedriva verksamheten* återkallats eller att andra tvingande skäl föreligger.

7 §

Vid partihandel med spritdrycker, vin och starköl är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan.

Vid varje partihandelsställe skall, om innehavaren inte är enskild person som själv förestår verksamheten, finnas en för

uppgiften lämplig person som har tillsyn över försäljningen (föreståndare).

8 §

Den som är berättigad att bedriva partihandel med spritdrycker, vin eller starköl ansvarar för att distributionen av varorna sker under betryggande former. Detta gäller också om någon utomstående anlitas för distributionen.

Tillståndshavare som avses i första stycket och som låter importera varor som anges där har från och med att varorna kommit in i landet motsvarande ansvar för distributionen av dem.

Närmare föreskrifter om distribution av spritdrycker, vin och starköl meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen.

5 kap.

1 §

För detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl skall det finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget), som staten äger.

Detaljhandelsbolaget får inte importera, exportera eller tillverka drycker som anges i första stycket.

Detaljhandelsbolaget får, om det har partihandelstillstånd, bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd.

Detaljhandelsbolaget får inte exportera eller tillverka drycker som anges i första stycket. *Detaljhandelsbolaget får importera sådana drycker endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 §.*

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd.

Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida skall tas in i ett avtal som upprättas mellan staten och bolaget.

6 kap.

5 §

Den som har serveringstillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av någon som har *partihandelstillstånd* för varan.

Den som har serveringstillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av någon som *är berättigad att bedriva partihandel med varan eller av detaljhandelsbolaget. Av 4 kap. 2 § första stycket följer att den som har serveringstillstånd för servering till allmänheten av sådana varor året runt själv får föra in drycker som behövs för rörelsen.*

7 kap.

Tillverkningstillstånd, partihandelstillstånd och inköpstillstånd

Tillverkningstillstånd, rätt till partihandel och inköpstillstånd

1 §

Tillverkningstillstånd, *partihandelstillstånd* och inköpstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter.

Tillverkningstillstånd och inköpstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Tillståndsmyndigheten får om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid. Myndigheten får också meddela de villkor som behövs, i samband med beslutet om tillstånd eller senare under tillståndstiden.

Bestämmelser om vilka

förutsättningar som skall vara uppfyllda för att grunda rätt till partihandel enligt 4 kap. 1 § första stycket finns i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

2 §

Tillverkningstillstånd kan gälla sprit, spritdrycker, vin, starköl och öl eller avse en eller flera av dessa varor. *Partihandelstillstånd* och inköpstillstånd kan gälla spritdrycker, vin och starköl eller avse en eller två av dessa drycker.

Tillverkningstillstånd kan gälla sprit, spritdrycker, vin, starköl och öl eller avse en eller flera av dessa varor. Inköpstillstånd kan gälla spritdrycker, vin och starköl eller avse en eller två av dessa drycker. *Av 4 kap. 1 § första stycket följer att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.*

3 §

Tillverknings-, *partihandels-* och inköpstillstånd meddelas av Alkoholinspektionen. Ansökan om tillstånd skall göras skriftligen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelar närmare föreskrifter om vilken utredning som sökanden skall ge in.

Tillverkningstillstånd och inköpstillstånd meddelas av Alkoholinspektionen. Ansökan om tillstånd skall göras skriftligen. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelar närmare föreskrifter om vilken utredning som sökanden skall ge in.

18 §

Alkoholinspektionen skall återkalla tillverknings-, *partihandels-* eller inköpstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,

Alkoholinspektionen skall återkalla tillverkningstillstånd eller inköpstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren inte

2. tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller

3. de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger.

följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i denna lag eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller

3. de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger.

Bestämmelser om åter-kallelse som medför förlust av rätten till partihandel enligt 4 kap. 1 § första stycket finns i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Underrättelseskyldighet m.m.

22 §

En kommun som fattat beslut i ärende enligt denna lag skall tillställa Alkoholinspektionen samt berörd länsstyrelse och polismyndighet en kopia av beslutet. Avser beslutet tillstånd för servering till allmänheten året runt skall en kopia av beslutet också tillställas Tullverket och beskattningsmyndigheten (Skattemyndigheten i Gävle).

En kommun skall utfärda bevis om tillstånd som kommunen har meddelat. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelar närmare föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant bevis skall innehålla.

9 kap.

2 §

Alkoholinspektionens och kommunens beslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det överklagade beslutet får inte ändras utan att den beslutande myndigheten har lämnats tillfälle att yttra sig.

Alkoholinspektionen respektive kommunen får överklaga domstolens beslut.

Bestämmelser om överklagande av beskattningsmyndighetens beslut finns i 35 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

10 kap.

7 a §

Den som förvärvar sprit eller spritdryck som uppenbarligen är olovligen tillverkad döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Motsvarande gäller den som, utan att vara berättigad till försäljning eller yrkesmässigt inköp enligt denna lag, genom köp eller byte förvärvar spritdryck, vin eller starköl från någon som inte är berättigad att bedriva detaljhandel med varan här i landet eller som uppenbart inte är berättigad att bedriva servering av varan.

8 §

Är gärning som avses i 1, 2 och 4–7 §§ att anse som ringa skall inte dömas till straff.

Är gärning som avses i 1, 2 och 4–7 a §§ att anse som ringa skall inte dömas till straff.

12 kap.

8 a §

Tullmyndighet får ha terminalåtkomst till uppgifter om tillverknings- och parti-handelstillstånd.

Tullmyndighet och beskattningsmyndigheten (Skattemyndigheten i Gävle) får ha terminalåtkomst till uppgifter

om tillverknings- och
serveringstillstånd.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.
 2. Partihandelstillstånd som före ikraftträdandet har meddelats annan än den som avses i 4 kap. 1 § första stycket, skall i motsvarande omfattning gälla som rätt till partihandel enligt denna lag, dock längst till utgången av år 1999.
 3. Uppkommer fråga om administrativt ingripande mot den som avses i 2 tillämpas 7 kap. 18 § i dess tidigare lydelse.
 4. Ansökningar om partihandelstillstånd som kommit in till Alkohol-inspektionen och som inte har prövats slutligt vid ikraftträdandet skall överlämnas för handläggning hos beskattningsmyndigheten (Skattemyndigheten i Gävle).

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

Härigenom föreskrivs att det i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. skall införas en ny paragraf, 10 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

10 a §¹

Den som olovligen förvärvar teknisk sprit döms till påföljd som anges i 10 kap. 7 a § alkohollagen (1994:1738). Är gärningen att anse som ringa skall inte dömas till straff.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.

¹ Tidigare 10 a § upphävd genom SFS 1996:1158

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 16 § och 3 kap. 1 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

16 §

En alkohol- eller tobaksvara får inte lämnas ut om det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och

1. den som gör anspråk på en alkoholvara inte har tillverknings- eller partihandelstillstånd enligt alkohollagen (1994:1738) eller föreskrivet tillstånd för försäljning enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. för varan i fråga, eller

2. det är uppenbart att en tobaksvara är avsedd att bjudas ut till försäljning i strid med 11 § tobakslagen (1993:581) eller 4 § lagen (1994:1563) om tobaksskatt.

Även om första stycket inte är tillämpligt får alkoholvara och tobaksvara inte lämnas ut till den som är under 20 år vad avser alkoholvara och under 18 år vad avser tobaksvara.

1. den som gör anspråk på en alkoholvara inte är berättigad att bedriva partihandel enligt alkohollagen (1994:1738) eller inte har föreskrivet tillstånd för försäljning enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. för varan i fråga, eller

Även om första stycket inte är tillämpligt får alkoholvara inte lämnas ut till den som saknar rätt att föra in varan enligt bestämmelserna i alkohollagen (1994:1738) eller lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m., och tobaksvara inte lämnas ut till den som är under 18 år.

3 kap.

1 §

En tullmyndighet får undersöka postförsändelser, såsom paket och brev, för att kontrollera om de innehåller alkohol- eller tobaksvaror.

Sådana försändelser får öppnas om det finns anledning att anta att de innehåller sådana varor som nämns i första stycket samt om de finns hos tullmyndigheten eller på utväxlingspostkontoret.

Om en försändelse innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart tillslutas och vidarebefordras till mottagaren.

Har en försändelse öppnats skall mottagaren och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt.

Om mottagaren av en alkoholvara som påträffas i en postförsändelse inte *har partihandels- eller tillverknings-tillstånd enligt bestämmelserna i 4 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738), eller inte fyllt 20 år*, skall varan sändas åter till avsändaren. Detsamma gäller om försändelsen innehåller en tobaksvara och mottagaren är under 18 år. Om avsändaren är okänd, eller om det av annan anledning inte finns möjlighet att återsända varan, skall denna tas om hand.

Om mottagaren av en alkoholvara som påträffas i en postförsändelse inte *är berättigad att bedriva partihandel enligt alkohollagen (1994:1738), eller, i fråga om gåva, inte fyllt 20 år*, skall varan sändas åter till avsändaren. Detsamma gäller om försändelsen innehåller en tobaksvara och mottagaren är under 18 år. Om avsändaren är okänd, eller om det av annan anledning inte finns möjlighet att återsända varan, skall denna tas om hand.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1999.

1 Uppdraget

1.1 Direktiven

Nedan lämnas en redogörelse för dels tilläggsdirektiv 1998:52 som denna del av utredningsuppdraget främst grundar sig på, dels direktiv 1998:19 som utredningen i vissa delar genom tilläggsdirektiven kommit att ha att beakta redan inför delbetänkandet. Redogörelsen för de två direktiven sker i kronologisk ordning.

Det i dessa direktiv omnämnda s.k. Franzén-målet (EG-domstolens förhandsavgörande i mål C-185/95, åklagaren mot Harry Franzén, REG 1997, s. I-5909) redovisas närmare i kapitel 2; se även bilaga 3.

1.1.1 Direktiv 1998:19

Den särskilda utredaren har enligt rubricerade direktiv (bilaga 1) att se över vissa bestämmelser i dels alkohollagen (1994:1738), dels lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. Utredaren har vidare att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

I uppdraget ingår att kartlägga hur lagstiftningen på de områden som omfattas av utredningsuppdraget tillämpas och huruvida erfarenheterna från tillämpningen visar att ändringar, förtydliganden eller tillägg behövs på särskilda punkter.

Som bakgrund anføres i direktiven bl.a. följande.

Alkohollagen

I samband med Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995 trädde en omfattande lagreform på alkoholområdet i kraft. Reformen innebar bl.a. att monopolen för tillverkning, export, import och partihandel av alkoholdrycker försvann och ersattes av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet, Alkoholinspektionen, inrättades. Den nya alkohollagen (1994:1738), som ersatte lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker, innebar även i övrigt vissa genomgripande förändringar av reglerna för alkoholhantering, bl.a. vad avsåg reglerna för

serveringstillstånd. Även om reformen innehöll omfattande materiella och organisatoriska förändringar avsågs inte att frångå de riktlinjer som riksdagen under bred enighet hade antagit genom 1977 års alkoholpolitiska beslut, bl.a. att lagstiftningen på alkoholområdet i ett social- och hälsopolitiskt perspektiv skall syfta till att begränsa det privata vinstintresset och alkoholens tillgänglighet samt att skydda ungdomen.

EG-domstolens dom i "Franzén-målet"

I målet C-189/95, åklagaren mot Harry Franzén, där Landskrona tingsrätt begärt förhandsavgörande, prövade EG-domstolen bestämmelserna om detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt mot artikel 37 i Romfördraget.

Sålunda slog domstolen fast att artikel 37 inte utgjorde hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avsågs i begäran om förhandsavgörande.

EG-domstolen tolkade emellertid de frågor som Landskrona tingsrätt ställt på det sätt att de också avsåg de nationella bestämmelser som, även om de inte direkt reglerade monopolets funktionssätt, ändå påverkade detta.

Sålledes fann domstolen att artiklarna 30 och 36 utgjorde hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker var förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd *på sådana villkor* som föreskrevs i den svenska lagstiftningen.

Som en anpassning till domen i EG-domstolen i det s.k. Franzén-målet har regeringen den 24 oktober 1997 beslutat att sänka avgifterna för tillståndsprövning för tillverknings- och partihandelstillstånd från 25 000 kronor till 2 000 kronor. Samtidigt sänktes tillsynsavgifterna med 30 procent. Alkoholinspektionens föreskrifter om ansökan om partihandelstillstånd liksom föreskrifterna kring lagerhållning och distribution har också förenklats som resultat av EG-domstolens dom.

EU-kommissionen, som tidigare har uppmärksammat vissa delar i det svenska systemet för partihandel med alkoholdrycker, har underrättats om de svenska åtgärderna med anledning av domen. En annan fråga som är nära förknippad med domstolens dom är den nuvarande utformningen av reglerna kring rätten att direktimportera alkoholdrycker. Finland som också berörts av utgången i Franzén-målet har här ett något annorlunda system än Sverige.

Vad gäller uppdraget m.m. anförs i direktiven bl.a. följande.

Alkohollagen

Utredaren skall särskilt se över alkohollagen med utgångspunkt från den kritik och de synpunkter som framförts från EG-domstolen --- och andra och som gäller --- frågan om importträtt av alkoholdrycker.

Utredaren bör i arbetet inhämta erfarenheter från Finland och Norge om hur man där hanterar motsvarande frågor.

Utredaren skall också belysa regleringens förhållande till de förpliktelser som följer av Sveriges anslutning till EU och förhållandet till de skatterättsliga författningarna på området, bl.a. lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Behovet av följdändringar i annan lagstiftning skall också uppmärksammas.

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, organisationer, statliga kommittéer och utredare samt arbetsgrupper inom Regeringskansliet som utreder eller på annat sätt arbetar med frågor som anknyter till denna utredning.

1.1.2 Direktiv 1998:52

Genom rubricerade direktiv (bilaga 2) kom utredaren, som inledningsvis nämnts, att få ett tilläggsuppdrag. I detta har ingått bl.a. att utreda frågan om gränsöverskridande kommersiella försändelser av spritdrycker, vin och starköl till främst privatpersoner i Sverige, s.k. distansförsäljning, skall tillåtas och hur denna försäljning i så fall skall hanteras. Även frågan om hur gåvoförsändelser av sådana drycker från andra länder skall hanteras och eventuellt beskattas har ingått i uppdraget. Denna del av uppdraget liksom uppdraget att se över reglerna om och villkoren kring den yrkesmässiga importen av spritdrycker, vin och starköl har utredaren haft att redovisa till regeringen snarast möjligt, dock senast den 31 december 1998. I övrigt skall utredningsarbetet ha slutförts senast den 31 december 1999.

Vad närmare gäller tilläggsuppdraget och bakgrunden till detta, anförs i direktiven bl.a. följande.

För svenskt vidkommande var EG-domstolens beslut mycket viktigt ur folkhälsoperspektiv. Lagstiftningen på alkoholområdet skall syfta till att begränsa alkoholens tillgänglighet samt att skydda ungdomen. Det är därför viktigt att hitta ett system, när det gäller gåvoförsändelser och kommersiella försändelser av alkoholdrycker från bl.a. andra EU-länder till Sverige, som

tar hänsyn också till dessa alkoholpolitiska aspekter, inte minst ålderskontroll och tillgänglighet. Frågan om distansförsäljning av alkoholdrycker till Sverige från andra länder skall tillåtas och hur den i så fall skall hanteras måste därför utredas vidare. Utredningen skall därför med förtur utreda om och hur distansförsäljningen av alkoholdrycker kan inordnas i det svenska regelsystemet utifrån också alkoholpolitiska aspekter.

Även när det gäller gåvoförsändelser av alkoholdrycker så måste införseln regleras på ett sådant sätt att en eventuell skattefrihet för gåvoförsändelser inte missbrukas. Att sända paket med alkoholinnehåll får inte utnyttjas för postorderförsäljning eller marknadsföring under täckmantel av gåva. Därför måste även denna fråga med förtur utredas ytterligare. Detta inte minst mot bakgrund av att EG-kommissionen, i en formell underrättelse daterad den 5 maj 1998, riktat kritik mot att det svenska regelsystemet inte möjliggör att alkoholdrycker kan sändas som gåva från ett annat EU-land till en mottagare i Sverige. Den formella underrättelsen från EG-kommissionen innehåller också kritik bl.a. mot att restauranger som har serveringstillstånd även måste ha partihandelstillstånd för att kunna importera alkoholdrycker för den egna verksamheten. Reglerna i alkohollagen om yrkesmässig import av alkoholdrycker omfattas emellertid redan av de ursprungliga direktiven. Den formella underrättelsen gör dock att även denna del av utredningsuppdraget måste behandlas med förtur.

Sammanfattningsvis har alltså den del av utredningens uppdrag som redovisas i detta betänkande bestått i att utreda och lämna förslag i olika frågor rörande dels yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl, dels införsel av sådana drycker genom distansförsäljning och gåvoförsändelser.

1.2 Utredningsarbetet

Utredningen har sett det som central uppgift att införskaffa och sammanställa ett så gott kunskapsunderlag som möjligt om olika aspekter av de frågor utredningen i denna del av utredningsuppdraget haft att ta ställning till.

För att inhämta kunskaper har besök gjorts hos bl.a. Alkoholinspektionen, Riksskatteverket samt Generaltullstyrelsen (varvid träffats företrädare för bl.a. tullmyndigheten Stockholm). Även på andra sätt har utredningen varit i kontakt med myndigheter och organisationer e.d. som berörs av de frågor som utredningen arbetat med. Företrädare för utredningen har varit närvarande vid ett av Alkoholinspektionens kontrollbesök hos partihandlare.

Vad gäller kontakter med andra länder och gemenskapsrättsliga institutioner kan nämnas följande. Som framgått ovan har Sveriges regering erhållit en formell underrättelse från Europeiska kommissionen beträffande det nationella regelsystemet för bl.a. den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl. Det kan nämnas att kommissionen även varit i kontakt med Finlands regering med anledning av det finländska regelsystemet i vissa avseenden. Eftas övervakningsmyndighet (ESA) har haft kontakter med den norska regeringen i vissa frågor. Vid ett möte som nyligen ägde rum i Stockholm mellan företrädare för den svenska, finländska respektive norska regeringen, var även företrädare för utredningen närvarande. Utredningen har vidare genom företrädare för denna besökt det finländska Social- och hälsovårdsministeriet, Helsingfors, för att bl.a. inhämta information om det finländska regelsystemet. Eftersom de gemenskapsrättsliga aspekterna är av stor betydelse för de frågor som utredningen nu haft att lämna förslag beträffande har utredningen också besökt Europeiska kommissionen, Bryssel, för att inhämta kommissionens synpunkter i olika frågor samt kort redogöra för utredningens arbete m.m.

1.3 Vissa begrepp som förekommer i betänkandet

Det finns redan i detta första kapitel anledning att nämna några av de begrepp som förekommer i betänkandet.

Som redan framgått används i andra sammanhang än i detta betänkande ibland begreppet *alkoholdrycker* som ett samlingsbegrepp för spritdrycker, vin och starköl. Det bör uppmärksammas att begreppet i alkohollagen dock omfattar, förutom de nämnda dryckesslagen, även öl (klass II). För att undvika missförstånd har eftersträvat att i betänkandet i största möjliga mån räkna upp de dryckesslag som avses i det aktuella sammanhanget. Vad gäller alkohollagens definitioner av de olika dryckesslagen, lämnas en redogörelse för dessa i kapitel 4.

I betänkandet förekommer begreppet *yrkesmässig införsel*. I författningstext och olika framställningar på området används för sådan införsel ibland i stället begreppet *import* eller *kommersiell import*. Att genomgående använda benämningen yrkesmässig införsel kan därför knappast anses ändamålsenligt. Det bör dock uppmärksammas att ordet import ofta, bl.a. inom Tullverkets verksamhetsområde, reserveras för varor som förs in till Sverige från *tredje land*, dvs. land som inte är

medlem i Europeiska unionen (EU), medan begreppet införsel då avser kommersiell och privat sådan från endast annat *EU/EG-land*.

2 Något om EU och EG-rätten

2.1 Allmänt om EU

Sverige är sedan den 1 januari 1995 medlem i Europeiska unionen (*EU*).

Samarbetet i EU grundas på fördrag mellan suveräna stater. Genom fördragen har medlemsstaterna överlåtit en viss del av sin makt och sina beslutsbefogenheter till gemenskaperna och dess institutioner. Samarbetet har på vissa områden överstatlig karaktär och institutionerna har befogenhet att fatta beslut i medlemsstaternas ställe. Den överlämnade makten återfinns inom den del av unionen som utgörs av det traditionellt ekonomiska samarbetet och rör frågor om bl.a. den inre marknaden med fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital samt jordbruks-, konkurrens- och handelspolitik. Samarbetet återfinns inom de tre gemenskaperna, dvs. Europeiska gemenskapen (*EG*), Europeiska kol- och stålgemenskapen (*EKSG*) och Europeiska atomenergigemenskapen (*Euratom*). Hit hör också Ekonomiska och monetära unionen (*EMU*). Denna del av unionen utgör vad som numera kallas den första pelaren.

Genom fördraget om Europeiska unionen (även kallat Maastrichtfördraget eller Unionsfördraget), som trädde i kraft den 1 november 1993, utvidgades de politikområden inom vilka samarbete sker. Till följd härav talar man numera om tre pelare inom EU. Inom den första pelaren är, som nyss nämnts, samarbetet av överstatlig karaktär. Samarbetet i denna del regleras av de tre grundfördragen; *EG-fördraget*, *EKSG-fördraget* och *Euratom-fördraget*. I den andra och den tredje pelaren är samarbetet av mellanstatlig karaktär. Till den andra pelaren hör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (*GUSP*) och till den tredje pelaren hör rättsliga och inrikespolitiska frågor. De enskilda medlemsstaterna har alltså inte överlämnat någon del av sin suveränitet till EU inom dessa områden. Beslut om en gemensam åtgärd eller aktion inom de områden som omfattas av andra och tredje pelaren skall fattas enhälligt.

Inom ramen för den första pelaren har de fem gemensamma institutionerna, dvs. *Europaparlamentet*, *Europeiska unionens råd* (tidigare Ministerrådet), *Europeiska kommissionen* (tidigare EG-kommissionen), *EG-domstolen* (varunder finns Förstainstansrätten)

samt *Revisionsrätten*, ansvaret för att genomföra gemenskapens uppgifter i enlighet med de tre grundfördragen.

Den 2 oktober 1997 undertecknades Amsterdamfördraget som innehåller ändringar och tillägg till de grundläggande fördragen. Amsterdamfördraget godkändes av riksdagen den 29 april 1998 och väntas kunna träda i kraft under första halvåret 1999.

2.2 EG-rätten och dess betydelse i nationell rättstillämpning

Genom de grundläggande fördragen och rättsakterna har en egen rättsordning skapats – *EG-rätten*. Den liknar inte en nationell rättsordning och skiljer sig från både traditionell statsrätt och internationell rätt. EG-rätten har utvecklats med särskilda grunddrag. Den är självständig men integrerad med medlemsstaternas nationella rättssystem. I egenskap av högste uttolkare av denna rättsordning har EG-domstolen utvecklat viktiga principer för dess tillämpning.

Med Sveriges medlemskap i EU har EG-rätten blivit en del av den svenska rättsordningen.

EG-rättens rättskällor kan delas in i fyra slag; *primärrätten* med de grundläggande fördragen inklusive senare ändringar samt alla anslutningsfördrag, *sekundärrätten*, dvs. den lagstiftning som antagits av institutionerna, t.ex. förordningar och direktiv, *internationella avtal* som ingåtts av gemenskapen samt *EG-domstolens praxis*.

Grundfördragen liksom förordningarna har vad som kallas *direkt tillämplighet*. Med direkt tillämplighet menas att reglerna automatiskt blir en del av den nationella rättsordningen och som sådana skall tillämpas inom denna. EG-rättsliga regler kan också ha *direkt effekt*. Därmed åsyftas sådana direkt tillämpliga regler som också är så utformade att de kan åberopas av enskilda som stöd för rättigheter som tillerkänts dem.

Direkt effekt kan vara antingen vertikal eller horisontell. Vertikal direkt effekt innebär att en bestämmelse kan ge rättigheter till den enskilde som denne kan åberopa mot nationella myndigheter. Horisontell direkt effekt innebär att rättigheterna kan åberopas i förhållande till andra enskilda.

Det finns huvudsakligen fem typer av rättsakter som gemenskapens institutioner, i de flesta fall rådet och kommissionen, kan anta. Dessa är förordningar, direktiv, beslut, rekommendationer och yttranden (artikel 189 i EG-fördraget).

En *förordning* har allmän giltighet. Den är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat (samma artikel). Detta innebär att alla medlemsstater måste tillämpa samtliga bestämmelser i en förordning. Så snart en förordning trätt i kraft, vilket den gör genom att ha publicerats i Europeiska gemenskapernas officiella tidning (EGT), blir den automatiskt en del av medlemsstaternas nationella rättssystem. När en förordning väl trätt i kraft utesluter den tillämpningen av nationell lagstiftning som inte är förenlig med förordningen. En förordning skapar rättigheter och skyldigheter för medlemsstaterna såväl som för enskilda. Förordningar har alltså direkt effekt och är därför som sådana förmögna att skapa rättigheter för enskilda som de nationella domstolarna måste skydda.

Ett *direktiv*, som t.ex. rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor – det s.k. cirkulationsdirektivet – är med avseende på det resultat som skall uppnås bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men överlåter åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet (samma artikel). Avsikten med direktiv är att harmonisera lagstiftningen mellan de olika medlemsstaterna. När tiden för genomförande gått till ända kan dessa regler ha direkt effekt, och detta gäller även om staten inte har omsatt direktivet i sin nationella rättsordning.

En redogörelse för cirkulationsdirektivet finns i kapitel 6 i detta betänkande.

Beslut är till alla delar bindande för dem som de är riktade till (samma artikel). Beslut kan vara ställt till en eller flera medlemsstater eller till en eller flera fysiska och juridiska personer. Kommissionen använder ofta beslut i bestämda ärenden, som t.ex. statsstöd.

Rekommendationer och *yttranden* är inte bindande (a. artikel).

Vid tillämpning av nationell rätt och särskilt av sådan lag som införts för att genomföra ett visst direktiv är nationella domstolar skyldiga att tolka den nationella rätten i ljuset av direktivets ordalydelse och syfte. EG-rätten skall inte bara beaktas fullt ut i medlemsstaternas nationella rätt utan också ges företräde framför däremot stridande nationella regler. Principen om gemenskapsrättens företräde säkerställer en uniform rättstillämpning även för det fall att medlemsstaterna inte har kunnat eller inte har velat omsätta EG-rättsliga regler till nationell lag. Den övervägande delen av tillämpningen av EG-rätten sker på nationell nivå i de skilda medlemsstaterna; i olika nationella domstolar och myndigheter. I denna verksamhet har de nationella domstolarna möjlighet att begära förhandsavgörande från EG-domstolen enligt artikel 177 i EG-fördraget och sålunda få ett

tolkningsbesked i en viss fråga där både den nationella rätten och EG-rätten är föremål för prövning. Kompetensfördelningen mellan domstolarna innebär att EG-domstolen tolkar EG-rätten medan den nationella domstolen tillämpar EG-rätten i sitt avgörande av det nationella målet.

EG-domstolen har den exklusiva befogenheten att tolka EG-rätten (jfr. artikel 164 i fördraget). Vid sin tolkning och tillämpning har domstolen vidareutvecklat principerna inom EG-rätten. Många av EG-domstolens viktigaste avgöranden har varit förhandsavgöranden.

En viktig del av EG-rätten är de grundläggande allmänna rättsprinciperna. Några rättsprinciper finns uttryckligen angivna i fördragen. Andra principer har härletts från fördragen eller hämtats från medlemsstaternas rättssystem. Bland de allmänna rättsprinciper som tillämpas av EG-domstolen kan nämnas legalitetsprincipen, likabehandlingsprincipen, subsidiaritetsprincipen, proportionalitetsprincipen och skyddet för de mänskliga rättigheterna.

2.2.1 Principen om fri rörlighet för varor

En central del av EG-samarbetet i den första pelaren utgörs av den *inre marknaden* som är ett område utan inre gräns med fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital (artikel 7a i EG-fördraget).

Reglerna beträffande den fria rörligheten för varor innebär ett avskaffande av både tullar och avgifter samt kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna. En särskild betydelse i sammanhanget har artikel 30 och 36 i EG-fördraget. Artikel 30 har direkt tillämplighet i medlemsstaterna och har också tillerkänts direkt effekt. Enligt artikeln är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan i princip förbjudna mellan medlemsstaterna. Avgörande för bedömningen är inte utformningen av åtgärden utan den verkan åtgärden har. Den närmare innebörden av uttrycket "åtgärder med motsvarande verkan" har preciserats av EG-domstolen i det s.k. Dassonville-målet (mål C-8/74 Dassonville, REG 1974, s. 837). I det målet uttalade domstolen att med uttrycket avses alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen. Domstolen har vidare tolkat definitionen så att en vara som lagligen tillverkas och marknadsförs i en medlemsstat skall ha fritt inträde i alla medlemsstater. Detta synsätt, som har haft stor betydelse för integrationen, grundlades i målet Cassis de Dijon (mål C-120/76 Rewe-Zentral mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, REG 1979, s. 649).

I en dom från år 1993 utvecklade domstolen sin praxis och förklarade att nationella regler avseende vissa försäljningssätt inte påverkar handelsflödet mellan medlemsstaterna (mål C-267/268-91, Keck och Mithourd, REG 1993, s. I-6097). Reglerna skall gälla för alla aktörer och ha samma rättsliga och faktiska verkan på inhemska och importerade varor för att inte omfattas av förbudet i artikel 30.

I fråga om nationella regler som föreskriver tillståndskrav för import av varor har EG-domstolen i flera fall slagit fast att sådana krav är att anse som en åtgärd med motsvarande verkan (se t.ex. mål 51-54/71, International Fruit, REG 1971, s. 1107 och mål 41/76, Donckerwolcke, REG 1976, s. 1921 samt mål C-304/88, Kommissionen mot Belgien, REG 1990, s. I-2801). Ett system med tillstånd/licenser för import av varor torde således i de allra flesta fall omfattas av förbudet i artikel 30.

Artikel 30 är inte utan undantag. I artikel 36 stadgas sålunda att bestämmelsen i artikel 30 inte skall hindra sådana förbud eller restriktioner mot import som grundas på hänsyn till

- allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet,
- intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv,
- intresset att bevara växter,
- intresset att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde, eller
- intresset att skydda industriell och kommersiell äganderätt.

Sådana förbud eller restriktioner får aldrig utgöra medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Åtgärderna måste vara nödvändiga och får inte heller gå längre än vad som absolut behövs. Åtgärden måste alltså vara utformad proportionellt mot det mål som eftersträvas. En intresseavvägning skall således göras mellan det nationella skyddsintresset och gemenskapsintresset så att varucirkulationen på den gemensamma marknaden inte onödigt hämmas. Om ett skyddsbehov kan tillfredsställas på ett annat sätt än vad som skett och om ett sådant sätt bedöms medföra mindre hinder för det fria varuutbytet, måste medlemsstaten välja det sättet. Domstolen har givit villkoren för att medge undantag en snäv tolkning.

Vid sidan av artikel 36 och de hänsyn som där räknas upp har EG-domstolen i sin rättstillämpning utvecklat ytterligare undantag. Exempel på sådana undantag är effektiv skattekontroll, konsumentskydd och god handelssed.

Enligt artikel 37 i EG-fördraget skall medlemsstaterna säkerställa att statliga handelsmonopol gradvis anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare vid övergångstidens utgång. Bestämmelsen tillämpas även på monopol som staten överlåtit

på andra. Tillämpningen av artikel 37 är inte begränsad till import eller export av produkter som är föremål för monopol utan omfattar alla åtgärder som hör ihop med förekomsten av ett statligt monopol under förutsättning att det påverkar handeln mellan medlemsstaterna.

2.2.1.1 Det s.k. Franzén-målet

I det s.k. Franzén-målet (mål C-189/95, åklagaren mot Harry Franzén, REG 1997, s. I-5909) prövade EG-domstolen förenligheten av Systembolaget AB:s detaljhandelsmonopol med gemenskapsrätten. Domen meddelades den 23 oktober 1997. Nedan redovisas bakgrunden till målet.

Bakgrund

Harry Franzén stod åtalad vid Landskrona tingsrätt för olovlig försäljning och olovligt innehav av alkoholdrycker (mål B 235/94). Åklagaren påstod att Harry Franzén i sin butik i Röstånga uppsåtligen utan tillstånd dels den 7 april 1994 (dvs. före Sveriges medlemskap i EU, då lagen [1977:293] om handel med drycker fortfarande gällde) sålt 26 liter vin och innehaft fyra liter vin i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, dels den 1 januari 1995 (dvs. samma dag som Sverige blev medlem i EU och alkohollagen [1994:1738] trädde i kraft) sålt 20 flaskor lättvin och fem liter lättvin i tetraförpackning och innehaft 12 flaskor lättvin och en liter lättvin i tetraförpackning i uppenbart syfte att olovligen sälja dem.

Harry Franzén förnekade, under åberopande av att det svenska detaljhandelsmonopolet för försäljning av spritdrycker, vin och starköl stred mot gemenskapsrätten, att han gjort sig skyldig till något brott.

Landskrona tingsrätt fann att en förutsättning för att kunna avgöra målet var att få klarhet i frågan huruvida Systembolagets detaljhandelsmonopol var förenligt med gemenskapsrätten. Tingsrätten ställde därför till EG-domstolen i en begäran om förhandsavgörande följande frågor.

1. Är ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget förenligt med artikel 30 i Romfördraget?
2. Strider ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget mot artikel 37 i Romfördraget och, om så är fallet, skall monopolet upphöra eller är en anpassning möjlig?
3. Om ett monopol sådant som Systembolaget skulle anses strida mot artikel 37, föreligger då någon anpassningsperiod eller skulle bolaget ha upplösts eller anpassning ha skett per den 1 januari 1995?

Tingsrätten ansåg att det inte förelåg något behov av att dessutom inhämta yttrande från Efta-domstolen.

EG-domstolens dom

EG-domstolen konstaterade i sin dom (se bilaga 3) att artikel 37 inte kräver att statliga handelsmonopol skall avskaffas men väl att de till utformning och funktionssätt skall anpassas på ett sådant sätt att ingen av medlemsstaternas medborgare diskrimineras i fråga om anskaffnings- och saluföringsvillkor. Syftet med artikeln är enligt domstolen att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse såsom skyddet av folkhälsan, upprätthålla vissa handelsmonopol.

Sammanfattningsvis fann domstolen med hänsyn till uppgifterna i målet att detaljhandelsmonopolets kriterier och urvalsmetoder föreföll varken diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. Sålunda slog domstolen fast att artikel 37 inte utgjorde hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för spritdrycker, vin och starköl och dess funktionssätt som avsågs i begäran om förhandsavgörande.

EG-domstolen tolkade emellertid de frågor som Landskrona tingsrätt ställt på det sätt att de också avsåg de nationella bestämmelser som, även om de inte direkt reglerade monopolets funktionssätt, ändå påverkade detta. De bestämmelserna skulle enligt domstolen bedömas mot artikel 30, dvs. regeln om förbud mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan.

Vad domstolen därvid prövade var tillståndssystemet för partihandlare och tillverkare. Detta system utgjorde enligt domstolen ett hinder för import av spritdrycker, vin och starköl ("alkoholdrycker") från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördyrades genom bl.a. kostnader för mellanhänder och kostnader i samband med betalning av de skatter och avgifter som fordrades för att tillstånd skulle beviljas eller som hade samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium. En sådan lagstiftning som den svenska stod således i strid med artikel 30.

Den svenska lagstiftningen kunde inte rättfärdigas under åberopande av artikel 36, dvs. lagstiftningen kunde inte fullt ut motiveras av hänsyn till skyddet för liv och hälsa. Den svenska staten hade i detta fall inte visat vare sig att det tillståndssystem som föreskrevs i alkohollagen, särskilt vad avsåg villkoren för lagringskapacitet samt de höga skatter

och avgifter som skulle betalas av tillståndshavarna, stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle kunna uppnås genom åtgärder som begränsade handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.

Således fann domstolen att artiklarna 30 och 36 utgjorde hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera spritdrycker, vin och starköl var förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrevs i den svenska lagstiftningen.

Det kan nämnas att generaladvokaten i Franzén-målet lade fram ett förslag till avgörande, enligt vilket det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel skulle anses stå i strid med artikel 30 och 37 i EG-fördraget samt inte i sin helhet kunna motiveras med hänsyn till skyddet för människors liv och hälsa enligt artikel 36 i fördraget.

Åtgärder med anledning av domen

Som en anpassning till EG-domstolens förhandsavgörande beslöt regeringen den 24 oktober 1997 att sänka avgifterna för tillståndsprövning för tillverknings- och partihandelstillstånd från 25 000 kronor till 2 000 kronor. Samtidigt sänktes tillsynsavgifterna med 30 procent. Ett annat resultat av domen var att Alkoholinspektionens föreskrifter om ansökan om partihandelstillstånd liksom föreskrifterna kring lagerhållning och distribution förenklades.

Vid sin uppföljning av Franzén-målet beslutade Europeiska kommissionen, som tidigare redovisats, att till Sveriges regering enligt artikel 169 i EG-fördraget överlämna en s.k. formell underrättelse om hinder mot import av spritdrycker, vin och starköl ("alkoholdrycker") till Sverige. I underrättelsen gör kommissionen gällande bl.a. att vissa villkor och krav i den svenska lagstiftningen beträffande partihandelstillstånd står i strid med artikel 30–36 i fördraget. Denna underrättelse kom att medföra de tilläggsdirektiv som utredningen fått.

Landskrona tingsrätts dom

Landskrona tingsrätt ådömde den 15 september 1998 Harry Franzén dagsböter för olovlig försäljning av alkoholdrycker och olovligt innehav av sådana drycker, enligt dels lagen om handel med drycker, dels alkohollagen. Det kan nämnas att tingsrätten, efter att ha framhållit att huvudfrågan för tingsrätten var huruvida de av åklagaren åberopade ansvarsbestämmelserna var tillämpliga eller ej, anförde bl.a. följande.

Hur det svenska regelverket avseende detaljhandelsmonopolet tillämpas av Systembolaget och berörda myndigheter påverkar inte denna fråga. Detta synsätt avspeglas även i den formulering frågorna till EG-domstolen fått, vilket också konstaterats av domstolen i punkt 31 i domen. Frågan om ansvarbestämmelsernas tillämplighet påverkas inte heller av huruvida EG-domstolens dom, såvitt gäller reglerna för partihandelstillstånd, inneburit att anpassningsåtgärder blivit nödvändiga för Sverige och om sådana åtgärder vidtagits eller ej.

Det kan emellertid konstateras att EG-domstolen funnit att reglerna i alkohollagen som säger att alkoholdrycker får införas till Sverige endast av den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd strider mot grundläggande bestämmelser om varors fria rörlighet i EG-fördraget. Detta torde innebära att dessa regler i alkohollagen inte är tillämpliga som gällande svensk rätt. Detta får konsekvenser av olika slag, dock icke i detta mål. Det har hävdats av Harry Franzén att nämnda regler är av så vital betydelse i alkohollagen att denna lag i sin helhet inte går att tillämpa. Tingsrätten delar inte denna uppfattning och uppenbarligen delas den inte heller av EG-domstolen.

Tingsrätten har inte funnit att ifrågavarande bestämmelser i alkohollagen, i annat avseende än som nyss nämnts beträffande partihandelstillstånd, står i strid med överordnad författning och därför inte får tillämpas.

Tingsrätten konstaterade att de i målet aktuella reglerna hade direkta motsvarigheter i Avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet). Enligt tingsrättens mening kunde de principer som EG-domstolen uttalat i förhandsavgörandet tillämpas även på reglerna i lagen om handel med drycker, varför rättens bedömning blev densamma för försäljningen den 7 april 1994 och försäljningen den 1 januari 1995.

2.2.1.2 Övrigt

Efter det att EES-avtalet mellan bland andra Sverige å ena sidan och gemenskapen å andra sidan trätt i kraft den 1 januari 1994 ingav en finsk domstol en begäran om förhandsavgörande till Efta-domstolen om huruvida ett lagstadgat system, genom vilket ett statligt monopolföretag gavs ensamrätt att importera ”alkoholdrycker” från andra EES-medlemsstater eller enligt vilket det i fråga om handel mellan EES-länderna fordrades tillstånd från det statliga monopolföretaget för att få importera och bringa sådana produkter i omsättning, var förenligt med artiklarna 11, 13 och 16 i EES-avtalet (vilka artiklar innehållsmässigt motsvarar artiklarna 30, 36 och 37 i

EG-fördraget). I en dom av den 16 december 1994 (mål E-1/94, Restamark, Report of the Efta Court 1 januari 1994–30 juni 1995, s. 17) lämnade Efta-domstolen ett nekande svar.

Vidare kan nämnas att Efta-domstolen i ett förhandsavgörande den 27 juni 1997, alltså något före meddelandet av Franzén-domen, kom fram till att det norska försäljningsmonopolet för ”alkoholdrycker” inte var förenligt med artikel 11 i EES-avtalet men kunde anses tillåtet enligt artikel 13 i avtalet (mål E-6/96, Wilhelmsen AS, Report of the Efta Court 1997, s. 56).

I samband med förhandlingarna om Sveriges medlemskap i EU hade redan innan Efta-domen från år 1994 avkunnades förekommit skriftväxling mellan Europeiska kommissionen och den svenska regeringen beträffande de svenska alkoholmonopolen (import-, export-, tillverkning-, partihandel och detaljhandelsmonopolen). Av denna skriftväxling framgick att kommissionen – med förbehåll för EG-domstolens framtida rättspraxis och kommissionens roll som väktare av EG-fördraget – inte fann anledning att på eget initiativ ingripa mot detaljhandelsmonopolet, under förutsättning att tillverknings-, partihandels- och importmonopolen avvecklades och det säkerställdes att produkter från andra medlemsstater inte diskriminerades. V&S Vin & Sprit AB:s (V&S) monopol på tillverkning, import och export, samt Systembolagets monopol på partihandel kom också att avskaffas fr.o.m. den 1 januari 1995 i samband med Sveriges anslutning till EU. Genom den omfattande lagreform som då trädde i kraft på alkoholområdet inrättades det tillståndssystem som utredningen nu har att se över. Bakgrunden m.m. till den år 1995 införda ordningen beskrivs närmare i nästa kapitel.

I kapitel 5 lämnas en utförlig redogörelse för den formella underrättelse som erhållits från Europeiska kommissionen beträffande det nationella regelsystemet för bl.a. den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl.

3 Svensk alkoholpolitik

3.1 Inledning

För att förstå den svenska alkoholpolitiken av idag är det nödvändigt att blicka tillbaka till hur det såg ut i landet på 1800-talet. I början av seklet blomstrade alkoholromantiken bl.a. med hjälp av ett antal brännvinsliberala förordningar. Ett exempel på detta är en förordning som stadgade att en viss del av jordbruksprodukterna måste förbehållas sprittillverkningen. Husbehovsbränning var tillåten. I det fattiga Sverige var brännvinet bland de mest eftertraktade varorna. Det var billigt och ansågs lindra många av fattigdomens vedermödor. Brännvinet tilltröddes även flera andra goda egenskaper och rekommenderades t.ex. av både läkare och präster. Det ansågs fullt naturligt framför allt för den manliga delen av befolkningen att dricka avsevärda mängder sprit dagligen. Alkoholbruket i landet i mitten av 1800-talet var extremt högt. Någon helt tillförlitlig statistik över den totala förbrukningen var inte utvecklad på den tiden, men enligt vissa källor beräknades den årliga konsumtionen till ca 46 liter brännvin per person. Därtill skall sedan läggas andra alkoholdrycker, men vid den här tiden var brännvinet den klart dominerande drycken.

3.2 Nykterhetsrörelsen

En första motkraft till det utbredda superiet i landet var etablerandet av nykterhetsföreningarna på 1830-talet. Till en början riktade sig dessa föreningar främst mot *missbruket* av alkoholdrycker, men så småningom tog helnykterhetsrörelsen över. Denna rörelse kom snart att kräva totalförbud mot rusdrycker. Efter påtryckningar från nykterhetsrörelsen infördes det kommunala vetot mot "utminuterung och utskänkning" av rusdrycker. Många landskommuner blev härigenom helt "torrlagda". Under storstrejken år 1909 förekom ett tillfälligt rusdrycksförbud i hela landet och vid en av nykterhetsorganisationerna kort tid därefter arrangerad inofficiell folkomröstning röstade 56 % av landets vuxna befolkning för ett totalförbud. Nykterhetsrörelsens sista riktigt stora kraftsamling kom i

samband med den officiella folkomröstningen år 1922. Den svenska valmanskåren skulle då ta ställning till nykterhetskommitténs förslag till lagstiftning om totalförbud. Nej-sidan vann en knapp seger med 28,3 % av de röstberättigade mot 27,2 % för förbudsanhängarna.

3.3 Restriktionspolitiken

Parallellt med nykterhetsrörelsens framväxt under 1800-talet formades den svenska restriktiva alkoholpolitiken. Husbehovsbränningen försvårades för att senare helt förbjudas. Genom olika regleringar, bl.a. 1855 års försäljningsförordning, begränsades tillgängligheten på alkoholdryckerna. *Desintresseringsprincipen* lanserades av läkaren och alkoholpolitikern Ivan Bratt som ett alternativ till totalförbud mot tillverkning, import och försäljning av rusdrycker. Principen innebar en avveckling av de privata (och även kommunala) vinstintressena inom alkoholhanteringen. En bit in på 1900-talet kompletterades restriktionerna med en medveten högskattepolitik på alkoholvarorna, för att därigenom få ner den totala konsumtionen. Tidigare var det snarare finanspolitiska än alkoholpolitiska motiv som låg till grund för hur hög skatten skulle vara.

3.3.1 Monopolens framväxt

Redan i 1855 års försäljningsförordning uppdelades alkoholhanteringen i partihandel, utminuterung (detaljhandel) och utskänkning (servering). Särskilda rättigheter infördes för att få bedriva minuthandel eller utskänkning. Partihandeln var däremot tillståndsfri. Utminuteringsrättigheterna överlämnades till kommunala bolag, som sedermera kom att benämnas systembolag. Dessa bolag drevs till en början i rent vinstsyfte för att förstärka kommunernas ekonomi. Genom en förordning år 1873 föreskrevs dock att bolagen efter skäligen kostnadstäckning skulle avstå från all vinst till kommuner, landsting och hushållningssällskap. År 1905 monopoliserades brännvinshandeln och lades under de kommunala bolagen. AB Göteborgssystemet införde år 1912 inköpskontroll vid försäljningen av spritdrycker och två år senare införde AB Stockholmssystemet motbok och individuell ransonering. Några år senare infördes motbokstvång i hela landet. Denna ordning gällde sedan ända till år 1955 då motboken avskaffades och alla systembolag samlades i ett enda statligt bolag.

För att vinna kontroll även över partihandel och tillverkning bildades, först som ett dotterbolag till AB Stockholmssystemet, AB Vin

& Spritcentralen (V&S) år 1917. Ivan Bratt var den första verkställande direktören i båda dessa bolag. Efter ett par år tilldelades Vin & Spritcentralen monopol på tillverkning och partihandel. Restaurangsektorn reglerades dessutom genom att spritpriserna bestämdes av staten och krögarna fick en viss kostnadsersättning. Därmed fanns endast ett mycket begränsat vinstintresse för restaurangerna att servera alkohol. Långt in på 1900-talet hade samhället genom monopolen och den strama regleringen av alkoholservingen en mycket stark kontroll av alkoholkonsumtionen.

3.3.2 Lättnader i systemet

Kritik mot det s.k. Brattsystemet fanns redan då det infördes och växte till slut till sådana proportioner att motboken avskaffades år 1955 och spritransoneringen på krogen ersattes av ett s.k. måltidstvång. Bl.a. tog kritiken fasta på att spritransoneringen av allmänheten uppfattades som ett slags av samhället definierat normalmått. Detta ledde till att många föranleddes att köpa ut hela ransonen, som dessutom var väl tilltagen, när de utan motbok skulle ha köpt en mindre mängd. Med jämna mellanrum luckrades även desintresseringsprincipen upp. År 1963 fick restaurangerna bestämma priset på alkoholdrycker själva och år 1977 togs nästa steg, då svenska bryggerier fick börja sälja starköl direkt till restaurangerna. Samtidigt upphörde måltidstvånget och för att få servera alkoholdrycker räckte det med att matservering var ”en betydande del av rörelsen”. Förutom bryggerierna och restaurangnäringen hade det privata vinstintresset i alkoholhanteringen också fått fäste i en växande marknad för vin- och spritagenter, som på olika sätt agerade för att få avsättning av ”sina” produkter inom ramen för monopolsystemet.

Agentverksamheten under monopoltiden

Trots att V&S under nästan hela 1900-talet hade monopol på import av alkoholdrycker växte en marknad upp för ”mellanhänder”, dvs. personer som mot provision hjälpte till att föra in alkoholprodukter på den svenska marknaden. Agentverksamheten byggde på kontrakt (agenturer) med utländska producenter. Agenternas uppgift var sedan att på olika sätt försöka bearbeta V&S för inköp och Systembolaget för exempelvis skyltning av produkterna. Efterfrågan på produkterna försökte man också skapa via restauranger och tidningarnas vinskribenter. Denna verksamhet betraktades med minst sagt oblida

ögon av V&S, och på Systembolaget var agenterna i princip portförbjudna. En marknad för vinagenterna vid sidan av monopolsystemet, var och är den s.k. taxfree-försäljningen framför allt till färjetrafiken.

3.3.3 Ny ordning

Som en följd av EES-avtalet och Sveriges medlemskap i EU avskaffades Vin & Sprit AB:s monopol på tillverkning, import, export och partihandel i samband med alkohollagens ikraftträdande år 1995. Därmed gäller desintresseringsprincipen egentligen endast inom Systembolaget och åberopas inte längre som någon bärande princip för den svenska alkoholpolitiken. Fortfarande gäller dock att tillgängligheten på alkohol skall begränsas, bl.a. genom höga alkoholskatter, bevarandet av detaljhandelsmonopolet och ett särskilt regel- och tillståndssystem för servering av och handel med alkoholdrycker. Skyddet av ungdomen är en annan viktig kvarstående princip. Ansvar för tillståndsgivning och tillsyn över alkoholservingen flyttades från länsstyrelserna till kommunerna i samband med den nya lagen.

Samtidigt som de nämnda monopolen upphörde inrättades Alkoholinspektionen. Den nya myndigheten fick två huvudsakliga uppgifter:

- dels, primärt, att tillse att lagar och bestämmelser avseende hantering av alkohol efterlevs genom löpande uppföljning och utvärdering av det alkoholpolitiska regelsystemet, (tidigare hade Socialstyrelsen denna uppgift),
- dels vara tillståndsmyndighet för tillverkning av och partihandel med alkoholdrycker. Detta innebär att besluta om tillstånd för dessa verksamheter och utöva tillsyn över tillverkare och partihandlare, (en i princip helt ny uppgift).

För agentverksamheten betydde den nya ordningen att deras verksamheter blev "rumsrena". Fortfarande är det dock i huvudsak samma aktörer på denna marknad. Ett femtontal partihandlare kontrollerar över 90 % av alkoholimporten. Branschen kännetecknas av mycket små vinstmarginaler, och av att det egentligen endast är de stora och etablerade agenterna som kan driva verksamheten med tillräckliga ekonomiska överskott. Fortfarande gäller att det nästan helt avgörande för ekonomin är att få varan listad i Systembolagets sortiment.

3.4 Alkoholpolitikens principer

3.4.1 Alkoholpolitiska utredningen

Den moderna svenska alkoholpolitiken utformades i samband med Alkoholpolitiska utredningens (APU) arbete under åren 1965–1974. Ett stort antal ledamöter, sakkunniga och experter ingick i utredningen som tog fram ett omfattande faktamaterial som underlag för de förslag man lade fram i sitt betänkande. Till skillnad från många tidigare utredningar, kommittéer m.m. betonade APU att föreslagna åtgärder inte i första hand skulle syfta till att göra så många som möjligt till nykterister utan i stället ha som mål att på andra vägar söka förebygga alkoholskador. Det stora flertalet svenskar använder alkohol utan att konsumtionen medför skaderisker. En realistisk alkoholpolitik måste därför utgå från att alkoholdrycker är ett naturligt inslag i många människors liv och att restriktioner på alkoholpolitikens område måste utformas på ett sådant sätt att det finns ett stöd för åtgärderna i den allmänna opinionen. Det övergripande syftet för APU var att åstadkomma återhållsamma alkoholvanor. Detta menade man skulle ske genom ett antal delmål och åtgärder:

- Att någon alkoholkonsumtion av betydelse ej skall förekomma under uppväxttiden.
- Att ”avglorifiera” alkoholen genom t.ex. undervisning i skolan, information och reklamförbud.
- Att skapa och vidmakthålla goda kunskaper om alkoholens skadeverkningar.
- Att inrikta konsumtionen på de alkoholsvaga dryckerna.
- Att verka för alkoholfria miljöer
- Att främja avhållsamhet från alkohol i särskilda situationer, exempelvis under graviditet, på arbetsplatsen och i samband med bilkörning, båtfärder, bad och fiske.
- Att begränsa tillgängligheten genom en aktiv prispolitik och genom att begränsa antalet systembolagsbutiker och restauranger.
- Att motverka hembränning, smuggling, langning och annan illegal alkoholhantering.

APU:s förslag låg till grund för riksdagens beslut år 1977 om ett alkoholpolitiskt program. Genom riksdagsbeslutet fastställdes de grunder för den svenska alkoholpolitiken som i huvudsak fortfarande gäller. Det övergripande målet skall vara att begränsa den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen för att därigenom tränga tillbaka missbruket och motverka alkoholskador. Målet skall nås genom informationsinsatser, opinionsbildande arbete och genom begränsning av alkoholens tillgänglighet. Faktorer med betydelse för

tillgängligheten angavs framför allt vara prispolitiken, åldersgränser och öppettider för detaljhandel och servering.

3.4.2 Totalkonsumtionsmodellen

Totalkonsumtionsmodellens upphovsman var den franske demografen Sully Ledermann. Efter att ha studerat data om alkoholkonsumtionen i olika länder drog han slutsatsen att konsumtionen i en homogen befolkning är logaritmiskt normalfördelad. Detta innebär att fördelningen blir normal när värdena på den horisontella axeln logaritmeras. Fördelningen har olika form beroende på genomsnittskonsumtionen, dvs. medelvärdet. Den har en ”svans” både till vänster och en ännu smalare ”svans” till höger. Kurvan åt vänster svarar mot ingen eller mycket låg alkoholkonsumtion och den till höger svarar mot en mycket hög konsumtion. Omskrivet betyder detta att det är förhållandevis få personer som dricker förhållandevis mycket.

En av totalkonsumtionsmodellens huvudteser är att ju högre den totala alkoholkonsumtionen är i ett samhälle desto fler högkonsumenter finns det. Detta samband har sedan belagts i ett flertal omfattande forskningsarbeten världen över. Framför allt har man studerat dödligheten i alkoholrelaterade sjukdomar i förhållande till den officiella statistiken över försäljning och konsumtion av alkoholdrycker i olika länder. Vad gäller diagnosen skrumplever, bukspottkörtelinflammation, cancer i matsstrupen, delirium eller alkoholförgiftning har forskningen visat på ett positivt samband med den totala alkoholkonsumtionen. För hjärt- och kärlsjukdomar däremot har studierna snarare visat på ett negativt samband, dvs. att dödligheten i denna diagnos i allmänhet är lägre i länder med en hög än med en låg totalkonsumtion. Sammantaget gäller dock enligt totalkonsumtionsteorin att det finns ett samband mellan medelkonsumtionen i en befolkning, andelen högkonsumenter och andelen alkoholskadade i samma befolkning.

När riksdagen godkände den alkoholpolitiska propositionen år 1977 betonades totalkonsumtionsmodellens betydelse, vilket också fick sitt uttryck i formuleringen av det övergripande alkoholpolitiska målet; nämligen att sänka den totala alkoholkonsumtionen. (Avsnitt 3.4.1) Modellen har dock på senare tid fått kritik dels avseende slutsatsen om sambandet mellan den totala konsumtionen och andelen högkonsumenter, dels om var samhället skall sätta in sina krafter för att åstadkomma en minskning av antalet personer med alkoholskador. I detta sammanhang brukar den s.k. preventionsparadoxen nämnas. Denna säger att storförbrukarna rekryterar lika många akuta problem –

alkoholrelaterade sjukdomar, olyckor och våld – som måttlighetsförbrukarna. Kritiker till totalkonsumtionsteorin menar att eftersom storförbrukarna är betydligt färre än måttlighetsförbrukarna lönar det sig bättre för samhället att koncentrera sina preventiva insatser på denna kategori i stället för en betydligt mer resurskrävande strävan efter en sänkt alkoholkonsumtion för hela befolkningen.

3.4.3 WHO

Världshälsoorganisationen (WHO) har sedan länge fungerat som en plattform för alkoholforskare som vill få en särskild tyngd åt sina forskningsrapporter. Det var t.ex. i en rapport från WHO år 1975 som den s.k. totalkonsumtionsmodellen först lanserades. (Se nästa avsnitt.) År 1977 antog WHO:s generalförsamling en resolution som slog fast att det viktigaste målet för medlemsländerna var ”att till år 2000 uppnå en hälsoliv för alla medborgare som möjliggör för dem att leva ett socialt och ekonomiskt produktivt liv”. Resolutionen följdes upp två år senare med ett uppdrag till medlemsländerna att formulera nationella mål, strategier och handlingsplaner för att nå detta mål. Detta ledde så småningom till att WHO:s europaregion år 1984 antog ett antal delmål, varav det inom alkoholpolitiken mest kända var det s.k. 25 procentmålet. Den exakta lydelsen var:

År 1995 skall hälsovärdigt beteende, såsom överkonsumtion av alkohol och mediciner; bruk av illegala droger och farliga kemiska ämnen; samt trafikfarligt framförande av fordon och våldsamt socialt beteende ha minskat avsevärt i samtliga medlemsstater. Utvecklandet av integrerade program, med syfte att reducera alkoholkonsumtionen och bruket av andra farliga ämnen med minst 25 procent före år 2000, kan ge väsentligt stöd åt strävandena att uppnå detta delmål.

WHO uttalade också att en 25-procentig minskning av alkoholkonsumtionen skulle ”innebära stora välfärds- och hälsomässiga vinster samtidigt som hälso- och sjukvården kunde minska de vårdinsatser man nu måste göra för dem som drabbas av alkoholrelaterade sjukdomar”. Regering och riksdag har upprepade gånger slagit fast det övergripande alkoholpolitiska målet att pressa tillbaka alkoholkonsumtionen i syfte att begränsa alkoholskadorna. Regeringen anslöt sig också till WHO-målet i sin hälsopolitiska proposition år 1985. För Sveriges del angavs att 25-procentmålet skulle utgå från 1980 års nivå. Den registrerade försäljningen var det året 6,74 liter ren alkohol per person 15 år och däröver. En minskning av alkoholkonsumtionen anses allmänt vara svårare att åstadkomma ju lägre konsumtion man har i ingångsläget. Inte desto mindre har den

registrerade försäljningen av alkoholdrycker i Sverige gått ner till 5,9 liter per person 15 år och däröver för år 1997, vilket är den lägsta siffran inom EU-området.

År 1992 antog WHO-Europa en aktionsplan för alkoholarbete; European Alcohol Action Plan. I denna plan uppmanar man medlemsstaterna att se över sin alkoholpolitik och, om det behövs, vidtaga lagstiftningsåtgärder så att den nationella politiken ligger i linje med planen. Områden som kan vara föremål för lagstiftning exemplifierades med åldersgränser, dryckesskatter och kontroll av tillgängligheten. Man pekade också på att det finns risker för alkoholpolitiken i tankarna på en harmonisering av alkoholskatten inom EU.

Vid WHO:s europeiska konferens om hälsa, samhälle och alkohol i Paris år 1995 antogs den Europeiska stadgan om alkohol, även kallad Europadeklarationen om alkohol. Regionkontoret för Europa angav i deklARATIONEN följande tio strategier för ett handlingsprogram för ett alkoholförebyggande arbete:

1. Informera människorna om följderna av alkoholkonsumtion för hälsa familj och samhälle och om de effektiva åtgärder som kan vidtas för att förhindra eller minimera alkoholskador genom breda utbildningsprogram med början i tidig barndom.
2. Stöd sådana offentliga och privata miljöer och arbetsplatser som skyddas mot olyckor, våld och andra negativa återverkningar orsakade av alkoholkonsumtion.
3. Inför och genomdriv lagar som effektivt avskräcker från bilkörning med alkohol i kroppen.
4. Verka för bättre folkhälsa genom begränsad tillgång till alkoholhaltiga drycker, t.ex. genom beskattning.
5. Genomför stränga kontroller av direkt eller indirekt reklam för alkoholhaltiga drycker och ge samtidigt de länder som redan infört begränsningar och förbud ett erkännande, och tillse att ingen form av reklam riktar sig speciellt till unga människor, t.ex. genom att förbinda alkohol med idrott.
6. Se till att människor med hög eller skadlig alkoholkonsumtion och deras familjer får effektiv behandling och rehabilitering, som skall utföras av utbildad personal.
7. Stöd åtgärder som ökar medvetandet om det etiska och juridiska ansvar de har som sysslar med försäljning eller servering av alkoholhaltiga drycker, och se till att produktsäkerheten kontrolleras noga, samt vidta lämpliga åtgärder mot illegal tillverkning och försäljning.
8. Öka samhällets möjligheter att ta itu med alkoholproblem genom utbildning av yrkesfolk i olika sektorer, t.ex. inom sjukvården,

socialtjänsten, skolan och rättsväsendet, samtidigt som man stärker utvecklingen och ledarskapet ute i kommunerna.

9. Stöd ideella organisationer och hjälp-dig-själv-rörelser som verkar för en hälsoinriktad livsstil, särskilt sådana som syftar till att förebygga och minska alkoholrelaterade skador.

10. Utarbeta program på bred grund i medlemsstaterna på grundval av Europeiska stadgan om alkohol. Fastställ klara mål för vad man vill uppnå och notera resultaten. Övervaka utvecklingen och se till att programmen uppdateras regelbundet, grundat på utvärderingar.

Samtidigt uppmanade Pariskonferensen alla medlemsstater att genomföra handlingsprogram som också ger uttryck för följande etiska principer och mål:

ALLA MÄNNISKOR – i hemmet, i samhället och på arbetet – har rätt till en tillvaro som är skyddad från olyckor, våld och andra negativa följder av alkoholkonsumtion.

ALLA MÄNNISKOR har från tidig ålder rätt till välgrundad, opartisk information och utbildning om alkoholkonsumtionens konsekvenser för hälsan, familjen och samhället.

ALLA BARN OCH UNGDOMAR har rätt att växa upp i en miljö som är skyddad från alkoholkonsumtionens negativa följder, som i möjligaste mån är fredad mot marknadsföring av alkoholhaltiga drycker.

ALLA MÄNNISKOR med riskabla eller skadliga alkoholvanor och deras familjemedlemmar har rätt till lätt tillgänglig behandling och vård.

ALLA MÄNNISKOR som inte vill dricka alkohol, eller inte kan det p.g.a. hälso- eller andra skäl, har rätt att fredas mot påtryckningar att dricka samt att stödjas i sitt alkoholfria levnadssätt.

3.4.4 Prispolitik

Sverige har sedan 1600-talet bedrivit en aktiv pris- och skattepolitik inom alkoholområdet. Skatteinstrumentet var emellertid länge främst en finansiell fråga och det var först år 1956 som prisinstrumentet fick en mer alkoholpolitisk innebörd. I samband med att motbokssystemet avskaffades år 1955 ökade spritförsäljningen markant och av hälsopolitiska skäl infördes ett kraftigt skattepåslag för att bromsa denna utveckling. En ny prishöjning genomfördes av samma skäl år 1958 och till år 1962 hade man genom skattehöjningarna lyckats pressa ner den totala alkoholkonsumtionen till 5,14 liter ren alkohol per invånare och år, vilket var nästan exakt den konsumtionsnivå som gällde innan motboken togs bort. Därefter har Sverige fortsatt att föra en högskattepolitisk linje och tillhör tillsammans med bl.a. Finland och Norge de länder som har de högsta alkoholskatterna.

Flera forskningsarbeten under de senaste decennierna har visat att alkoholdrycker tillhör de mest priskänsliga varorna. Mätningar av den s.k. priselasticiteten på alkoholvarorna i Sverige har visat att om priset höjs med X procent så minskar konsumtionen med ungefär motsvarande procenttal, dvs. priselasticiteten är ca -1,0.

Precis som totalkonsumtionsmodellen har även priselasticitetsteorin sina kritiker. Kritiken går framför allt ut på att vid "för" höga skattenivåer leder ytterligare prishöjningar till en ökning av den oregistrerade konsumtionen (det s.k. mörkertalet) i form av illegalt införd spritdryck, vin och starköl samt hembränt m.m. Målet att minska den totala konsumtionen skulle därför gå förlorat om skattetrycket är för högt. Emellertid kan den oregistrerade konsumtionen knappast helt uppväga minskningen av den registrerade försäljningen. Gjorde den det skulle alkoholskadorna enligt alkoholforskningen inte ha minskat i den takt som skett i samband med att priset har höjts.

3.4.5 Vård och behandling

Tyngdpunkten i den svenska missbrukarvården har under nästan hela 1900-talet legat på vård på behandlingshem. Inte sällan har personerna vistats där under tvång. Den nuvarande lagstiftningen om tvångsvård av missbrukare är lagen (1988:870) om vård av missbrukare i vissa fall (LVM) men den första lagen om tvångsvård av alkoholister kom redan år 1913. LVM, liksom även lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU) kompletterar socialtjänstlagen (1980:620) när det gäller att anordna framför allt institutionsbaserad vård.

Vården hade länge ingen annan funktion än rent humanitär. Det handlade mest om förvård och arbetsträning, som inte hade något annat syfte än att göra livet drägligare för många alkoholister och deras anhöriga. Något hopp om att kunna "bota" alkoholism genom institutionsvård fanns egentligen endast inom de s.k. terapeutiska samhällena – en vårdform som hade sin "storhetstid" på 1970-talet. Det fanns en betydande överskattning av vårdens effekter inom denna behandlingsform och behandlingsoptimismen varade långt in på 1980-talet.

Metoder för utvärdering av behandlingsresultaten har dock på senare tid visat att institutionsvården inte alls har den effekt som man länge har trott. Framför allt har forskningen visat vilken betydelse den individuella anpassningen av vården har för att en behandling skall bli framgångsrik. Denna kunskap har fört med sig att utbudet av olika behandlingsformer har ökat betydligt. Sedan slutet av 1980-talet har

institutionsvården för alkoholmissbrukare nästan halverats. Minskningen är särskilt tydlig bland de missbrukare som har någon social förankring, i form av t.ex. familj, bostad och arbete.

Den minskade institutionsvården har till viss del kompenseras med öppenvårdsinsatser, huvudsakligen i socialtjänstens regi. Det handlar om strukturerade behandlingsverksamheter "på hemmaplan"; alkoholmottagningar/rådgivningsbyråer, caféverksamheter med olika former av sysselsättning, dagcentraler av stöd- och omvårdnadskaraktär m.m. Denna utveckling har också påskyndats av höga vårddygnsgifter inom institutionsvården och kommunernas försämrade ekonomi. År 1994 ökade kommunernas inflytande över utrednings- och beslutsprocessen när uppgiften att utreda och ansöka om LVM-vård togs över från länsstyrelsen. Kommunerna har därigenom fått starkare motiv att leta alternativ till institutionsvården. Man beräknar att drygt hälften av vårdinsatserna för alkoholmissbrukare i dag sker inom öppenvården.

Ett område där behandlingsinsatser har visat på relativt goda resultat inom såväl institutions- som öppenvård är insatser riktade till missbrukare som ännu inte utvecklat ett svårt alkoholberoende. Även inom arbets- och föreningslivet finns många exempel på tidiga behandlingsinsatser för att kunna stoppa ett begynnande missbruk. Vård enligt den s.k. Minnesotamodellen och AA-grupper (Anonyma Alkoholister) är exempel på detta. Inom flera samhällssektorer prioriterar man i dag tidig upptäckt och tidiga insatser för att förhindra personer att etablera ett alkoholberoende.

3.4.6 Förebyggande arbete

Kunskaps- och metodutveckling har på senare tid fått en alltmer framträdande roll inom det alkoholförebyggande arbetet. För att stärka forsknings- och informationsinsatser inrättades Folkhälsoinstitutet (FHI) år 1992 med huvuduppgift att driva folkhälsofrämjande och sjukdomsförebyggande arbete av sektorsövergripande karaktär. En stor del av FHI:s arbete är inriktat på att förebygga alkoholmissbruk. FHI har utvecklat metoder för detta framför allt inom följande områden:

- *Forskning, utveckling, statistik.* FHI initierar, finansierar och bedriver egen forskning inom alkoholområdet. I detta arbete samverkar FHI med Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Statistik sammanställs och analyseras.
- *Nationella insatser.* FHI bedriver riktad kunskapsförmedling, allmän information och opinionsbildning samt ger stöd till förebyggande projekt.

- *Lokalt och regionalt arbete.* I varje län finns två kontaktpersoner som fungerar som samordnande länk både inom det egna länet och gentemot FHI. Genom dessa personer förankras och sprids FHI:s insatser. Ett exempel på projekt som initierats på detta vis är "Kommuner mot droger" som bl.a. har tagit fram lokala handlingsprogram om drogförebyggande arbete.

Regeringen inrättade under år 1997 en nationell ledningsgrupp för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser under socialministerns ledning. Den nationella ledningsgruppen består av chefer för statliga myndigheter och bolag med anknytning till området samt företrädare för Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. Ledningsgruppens uppgift är att bygga upp ett långsiktigt förebyggande arbete som kan kompensera de förändringar som EU-medlemskapet medfört för den svenska alkoholpolitiken. Det handlar om insatser som direkt kan påverka människors förhållningssätt och vanor och som också ökar det individuella ansvarstagandet. Vidare skall ledningsgruppen verka för utvecklandet av hållbara lokala strategier och som också innebär ett ökat lokalt ansvarstagande. Denna omställningsprocess kräver insatser under lång tid framöver. Ledningsgruppen har tagit initiativ till ett antal nationella projekt i syfte att stimulera en sådan utveckling.

Det tydligaste exemplet under senare år på en medveten satsning för att uppnå alkoholpolitiska mål genom information och opinionsbildning är det Oberoende alkoholsamarbetet (OAS). Regeringen samlade under år 1996 myndigheter, försäkringsbolag och branschorganisationer på alkoholområdet till ett gemensamt projekt. Detta utmynnade i bildandet av en särskild kommitté som startade sitt arbete i januari 1997. Socialdepartementet har givit OAS-kommittén i uppdrag att organisera informationsinsatser för att påverka svenskarna till mer måttfulla alkoholvanor. Samarbetet grundas på enhällighet; alla som deltar skall stå bakom de projekt OAS genomför. Enligt direktiven skall OAS-kommittén driva och samordna insatser som syftar till:

- att sprida kunskap om alkoholens medicinska och sociala verkningar i olika skeden av livet,
- att främja en alkoholfri uppväxt,
- att motverka langning till ungdomar,
- att eftersträva en måttfull alkoholkonsumtion bland dem som använder alkohol och särskilt bland dem som riskerar att bli storkonsumenter,
- att verka för att kvinnans graviditetsperioder, arbetsplatserna och trafiken (till lands och sjöss) blir alkoholfria,
- att genom attitydförändringar motverka konsumtionen av illegalt tillverkad eller insmugglad alkohol.

OAS har när det gäller illegal alkoholhantering bl.a. initierat regionala konferenser i samtliga län och stimulerat till bildandet av lokala OAS-kommittéer.

3.4.7 Reklamförbud

APU (se avsnitt 3.4.1) analyserade effekterna av reklamstoppet i samband med att motbokssystemet avskaffades år 1955 och den uppmjukning som skedde ett par år senare. Genom studier av reklamkostnader och försäljningsvolymerna fann man att alkoholreklamen inte endast hade en inverkan på val av märken och sort utan även en allmänt konsumtionshöjande effekt. APU föreslog i sitt betänkande år 1974 att alkoholreklamen skulle förbjudas med vissa undantag för utländska publikationer m.m. Reklamfrågan blev därefter föremål för ytterligare behandling i Tobaks- och alkoholreklamutredningen som i slutet av år 1976 avlämnade sitt slutbetänkande. Utredningen föreslog att all marknadsföring av alkoholdrycker skulle vara särskilt måttfull. Riksdagen ställde sig bakom detta förslag i det alkoholpolitiska beslutet år 1977.

Sedan dess råder enligt lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen) ett principiellt förbud mot reklam för spritdrycker, vin och starköl i dagspress, radio, TV och annan media som riktar sig till allmänheten. I fackpress och på restauranger med serveringstillstånd tillåts emellertid måttfull annonsering, liksom även vad gäller öl klass II i dagspressen. Därtill finns regler om återhållsam marknadsföring av alkoholdrycker i alkohollagen.

Konsumentverket/KO har ansvaret för bevakningen av att reklamreglerna efterlevs och kan besluta om vite för den som bryter mot alkoholreklamlagen. Vid mål av större vikt väcks talan i Stockholms tingsrätt. En tillståndshavare (tillverkare, partihandlare, restauratör) som inte iakttar reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker riskerar dessutom att få sitt tillstånd återkallat av Alkoholinspektionen respektive kommunen.

Reklamreglerna har nyligen varit föremål för översyn i betänkandet Alkoholreklam (SOU 1998:8). Utredningen föreslår att all marknadsföring av alkoholdrycker även fortsättningsvis skall ske med återhållsamhet. Därutöver föreslås skärpningar avseende annonsering av lättöl och öl klass II samt att marknadsföringsreglerna skall samlas i alkohollagen under ett eget kapitel (se avsnitt 4.3).

3.4.8 Alkohol fria situationer

Förutom det övergripande alkoholpolitiska målet att pressa tillbaka den totala alkoholkonsumtionen bedrivs regelbundna insatser för att främja den s.k. punktnykerheten. Med detta menas att man i vissa situationer i livet helt bör avstå från konsumtion av alkoholdrycker. På dessa områden har Sverige sedan länge varit ett föregångsland.

Ungdomen

Uppfattningen att alkoholkonsumtion av betydelse inte skall förekomma under uppväxtåren är djupt rotad hos det svenska folket. Det finns en bred uppslutning kring våra åldersgränser för inköp och servering, trots att de svenska åldersgränserna i ett EU-perspektiv är förhållandevis höga. För att vidmakthålla skyddet för ungdomen har ibland speciella åtgärder vidtagits. Ett exempel är avskaffandet av mellanölet i detaljhandeln år 1977. Att mellanölet togs bort var direkt riktat till ungdomar och ledde till en kraftig minskning av den totala ölkonsumtionen särskilt bland ungdomar. Opinionsbildning i skolan i form av ANT-undervisning har tidvis varit mycket omfattande.

Graviditetsperioder

Sedan genombrottet för diagnostisering av fetalt alkoholsyndrom (FAS) skedde år 1973 betonades vikten av helt alkoholfria graviditetsperioder. FAS är en samlingsdiagnos för fosterskador till följd av moderns alkoholkonsumtion. Det är främst tre typer av skador det handlar om; tillväxthämning, skador på centrala nervsystemet och ett karaktäristiskt utseende med missbildningar och ögonskador. De allvarligaste skadorna (hjärnskador och cns-skador) riskeras under de tre första månaderna av graviditeten. Inom mödravården informeras om hur alkohol påverkar fostret, och vilka skador som fostret riskerar att utsättas för. De flesta kvinnor som får del av sådan information slutar använda alkohol under graviditeten. Målet för samhället är därför att alla gravida kvinnor skall ha sådana kunskaper om vilka risker som är förenade med alkoholbruk under graviditeten att de frivilligt väljer att avstå från all användning av alkohol, och att de betraktar graviditeten som en alkoholfri period i livet. För att uppnå detta mål är det viktigt att alla kvinnor i barnafödande åldrar får kunskap om alkoholens skadliga inverkan på fostret. Det har också visat sig att denna information är "färskvare" och om den inte upprepas för nya generationer avtar kunskaperna om kopplingen mellan

alkoholkonsumtion och fosterskador. Ett av OAS (se avsnitt 3.4.6) prioriterade områden är att verka för alkoholfria graviditetsperioder.

Arbetsplatser

Alkoholmissbruk på arbetsplatsen leder till betydande produktionsbortfall, och strävan att uppnå nykterhet på arbetsplatserna är ett sedan länge erkänt delmål för alkoholpolitiken. Motiven för detta har på senare tid också utökats till kvalitets-, säkerhets- och miljöaspekter. Arbetsgruppen är en viktig referensgrupp för alla som har ett arbete. Arbetsplatsens alkoholkultur blir därmed en viktig referensram för människors förhållande till alkohol. En restriktiv hållning till alkohol med ovillkorliga krav på nykterhet i arbetet bidrar till att upprätthålla en alkoholrestriktiv kultur i samhället. I arbetsmiljölagen (1977:1160) anges att arbetsgivaren är skyldig att vidta alkoholförebyggande åtgärder. En samverkan mellan arbetsgivare och arbetstagarer har också vuxit fram i form av ALNA-verksamheterna ute i landet. ALNA-rådet bildades år 1961 av LO, TCO och SAF och bedriver kurser och arbetsplatsinformation om förebyggande insatser, ledarskap, kamratstöd m.m. inom ämnet alkohol och arbetsliv.

Trafik

Sverige har sedan lång tid tillbaka varit ett av de ledande länderna i världen när det gäller att bekämpa bruk av alkohol i samband med bilkörning. Ett verksamt instrumentet på detta område är att ha en låg tolerans för hur mycket alkohol personer som kör bil kan tillåtas dricka. Den internationellt vedertagna metoden att ta reda på alkoholkonsumtionen hos bilförare är att mäta koncentrationen av alkohol i blodet. Denna uttrycks i promille. Vid alltför höga promillehalter dras körkortet in. Hur låg denna promillegräns är är ett mått på landets inställning till alkohol i trafiken. Promillegränsen i Sverige har alltid varit bland de lägsta i världen och har haft följande utveckling.

- År 1941..... 0,8 promille.
Endast Norge hade lägre promillegräns nämligen 0,7.
- År 1957..... 0,5 promille.
Därmed var Sverige långt före resten av världen.
- År 1990..... 0,2 promille.
Detta är den lägsta promillegränsen i EU.

Viktigt att notera i sammanhanget är att Sverige tillämpar regeln att bilförare som påträffas med högre promillehalt än 0,2 döms för rattfylleri – oavsett om någon olycka har inträffat. Det finns några länder, t.ex. ett par av de forna öststaterna, som har satt 0,0 som promillegräns men som tillämpar bestämmelsen endast i samband med trafikolyckor, dvs. så länge ”ingenting händer” dras körkortet inte in vid högre promillegränser. I Sverige genomförs regelbundet slumpmässiga trafikkontroller av polisen, där bl.a. nykterheten kontrolleras.

Sverige är också föregångsland inom forskningsområdet trafik – alkohol. Bl.a. har studier avseende prestationsförmågan vid mycket låga nivåer (under 0,5 promille) visat på en tydlig försämring av körförmågan. Detta gäller även personer som kör bil ”dagen efter”. Informationskampanjer med syfte att göra dessa forskningsresultat kända har fått stor uppmärksamhet – även utomlands. En effekt som har kunnat utläsas är att antalet körkortsindragningar har halverats under 1990-talet, trots sänkningen till 0,2 promille år 1990.

För säkerheten till sjöss finns regler i sjölagen (1994:1009). Där anges bl.a. att den som framför ett fartyg och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker, att det kan antas, att han inte på ett betryggande sätt kan utföra vad som därvid åligger honom, döms för sjöfylleri eller i förekommande fall för grovt sjöfylleri.

Höga krav på omdöme och reaktionsförmåga gäller för piloter och lokförare. Med anledning härav finns stränga regler om alkoholförtäring. Enligt Luftfartsverkets Särskilda tjänstgöringsbestämmelser för flygbesättningsmedlem vid såväl privatflyg som vid förvärvsmässig luftfart (BCL-D1.15) gäller att ingen alkoholförtäring överhuvud får ske under de närmaste 8 timmarna före flygning. För övrigt gäller rent allmänt att piloter bör iakttäta stor försiktighet med alkoholdrycker och alldeles särskilt gäller detta under tiden mellan 24 och 8 timmar före flygning. Den som bryter mot Luftfartsverkets bestämmelser riskerar att få sitt flygcertifikat indraget.

För tågtrafiken gäller i järnvägssäkerhetslagen (1990:1157) samma alkoholgräns för lokförare som för bilister, nämligen högst 0,2 promille. Dessutom finns motsvarande bestämmelse för lokförare som för båtförare. I SJ:s Hälsofordringar (SJF 200.4) stadgas också att missbruk av alkohol ”utgör hinder för säkerhetstjänst”, vartill räknas att framföra ett tåg.

Vapen

Vid användning av skjutvapen är givetvis allt bruk av alkoholdrycker särskilt allvarligt. Innan ett eventuellt tillstånd att inneha skjutvapen (s.k. vapenlicens) utfärdas kontrollerar polismyndigheten sökandens lämplighet att inneha skjutvapen. Framkommer vid denna prövning att sökanden har nykterhetsanmärkingar är huvudregeln den att tillstånd ej skall medges. I vapenlagen (1996:97) anges också att polismyndigheten skall återkalla tillstånd att inneha skjutvapen om tillståndshavaren visat sig vara olämplig att inneha vapen. Alkoholmissbruk är en sådan grund som kan åberopas för beslut om återkallelse.

4 Alkohollagen m.m.

4.1 Bakgrund

Sveriges förestående anslutning till det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och förberedelser för ett eventuellt svensk medlemskap i Europeiska gemenskapen (EG) föranledde regeringen att den 19 december 1991 tillkalla en parlamentarisk alkoholpolitisk kommission med uppdrag att utvärdera den dittillsvarande alkoholpolitiken och lägga fram förslag till en strategi för framtiden. Av direktiven till utredningen framgick att bestämmelser om alkoholservingens bedrivande särskilt skulle uppmärksammas. Under tiden som utredningen arbetade med sitt uppdrag trädde EES-avtalet i kraft den 1 januari 1994 och Sverige bedrev anslutningsförhandlingar om ett svenskt medlemskap i EU.

Vid medlemsförhandlingarna erinrade Europeiska kommissionen om att de svenska import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen var oförenliga med EG:s regelverk. Vad gällde detaljhandelsmonopolet fann kommissionen under förutsättning att alla effekter som kan vara diskriminerande mellan nationella och importerade varor avlägsnas inte anledning att på eget initiativ vidta åtgärder mot detta monopol.

Den 27 januari 1994 överlämnades till riksdagen den s.k. riktlinjepropositionen om ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker. I propositionen föreslogs riktlinjer för ett tillståndssystem som skulle ersätta import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen inom alkoholanteringen liksom riktlinjer för inrättande av en ny central myndighet inom alkoholområdet. Samtidigt anmäldes att regeringen senare skulle återkomma till riksdagen med en proposition med de lagförslag som behövdes för genomförandet. Riksdagen godkände de föreslagna riktlinjerna.

Den alkoholpolitiska kommissionen överlämnade i mars 1994 sitt slutbetänkande *Svensk alkoholpolitik – en strategi för framtiden* (SOU 1994:24). Dessförinnan hade utredningen lämnat ett delbetänkande, *Serveringsbestämmelser* (SOU 1993:50), med förslag till ändringar i

lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) i frågor som gällde bestämmelser om servering av alkoholdrycker.

En särskild utredare hade också tillkallats av regeringen för att göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt LHD överfördes från länsstyrelserna till kommunerna. I betänkandet *Kommunernas roll på alkoholområdet* och inom *missbrukarvården* (SOU 1993:31) föreslog utredaren att såväl tillståndsgivning som tillsyn och administrativa ingripanden avseende alkoholserving överfördes till kommunerna. Ett samlat förslag till ny alkohollag utarbetades inom regeringskansliet och presenterades i promemorian *En ny alkoholpolitisk tillsyns- och tillståndsmyndighet* samt förslag till ny alkohollag (Ds 1994:92). I promemorian inarbetades vissa av de förslag som lämnats i nämnda betänkanden. Härutöver presenterades förslag till författningsreglering avseende den nya ordningen för partihandel med och yrkesmässig import av spritdrycker, vin och starköl.

I propositionen 1994/95:89 om förslag till alkohollag redogjorde regeringen för behovet av ändringar av lagstiftningen, framför allt vad gällde alkoholmonopolen och serveringsbestämmelserna. Regeringen föreslog att de dittillsvarande monopolen för import, export, tillverkning och partihandel med spritdrycker, vin och starköl skulle ersättas med ett tillståndssystem och att en ny myndighet (Alkoholinspektionen) skulle inrättas för tillståndsgivning och tillsyn. Propositionsförslagen innebar också att kommunerna efter viss övergångstid skulle överta länsstyrelsernas hantering av serveringstillstånd till restauranger och att det kommunala vetot skulle avskaffas. Alla beslut enligt alkohollagen skulle därmed kunna överklagas till domstol. En annan viktig förändring var att tillståndskravet för försäljning av öl (klass II) skulle ersättas med bestämmelser om att servering av och detaljhandel med öl fick bedrivas under förutsättning av att vissa villkor var uppfyllda.

Propositionen överlämnades till riksdagen den 27 oktober 1994. Riksdagen beslutade den 16 december 1994 att godkänna regeringens förslag med endast ett par ändringar av i huvudsak redaktionell karaktär. Alkohollagen (1994:1738) trädde i kraft 1 januari 1995. Samtidigt avskaffades LHD samt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD). Alkohollagen kompletteras av alkoholförordningen (1994:2046) och förordningen (1994:2047) med instruktion för Alkoholinspektionen. Samtidigt trädde ett nytt avtal mellan staten och Systembolaget AB i kraft (tillkännagivet i SFS 1994:2049). Det nya avtalet anger närmare villkoren för bolagets verksamhet med detaljhandel, partihandel, urval av produkter m.m., i

syfte bl.a. att säkerställa att ingen diskriminering sker av produkter från andra länder samt att intentionerna bakom alkohollagen följs.

4.2 Alkohollagen

I 1 kap. definieras vad som regleras i alkohollagen. Bl.a. nämns i första paragrafen att bestämmelser om införsel och försäljning av teknisk sprit finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (LFT) och att föreskrifter om marknadsföring av alkoholdrycker även finns i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. Vad gäller den tekniska spriten kan nämnas att det ingår i Alkoholutredningens uppdrag att föreslå en ny lagstiftning på området senast till utgången av år 1999. Angående marknadsförings- och reklambestämmelser hänvisas också till avsnitt 4.3.

4.2.1 Definitioner i alkohollagen

I 1 kap. 2–8 §§ alkohollagen anges bl.a. följande.

Med *sprit* förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Med *tillverkning av sprit* förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns. Vin, starköl och öl anses dock inte som sprit. Inte heller utgör framställning av sådan dryck tillverkning av sprit.

Med *mäsk* förstås en jäsande vätska som blir sprit om den får fortsätta att jäsa.

Med *alkohol* avses i alkohollagen etylalkohol (2 §).

Med *alkoholdryck* förstås en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas i alkohollagen in i spritdrycker, vin, starköl och öl (3 §).

Med *spritdryck* förstås en alkoholdryck som innehåller sprit (4 §).

Med *vin* förstås en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar samt andra alkoholdrycker som innehåller högst 22 volymprocent alkohol och som inte är spritdryck, starköl eller öl (5 §).

Med *starköl* förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol.

Med *öl* förstås jäst, odestillerad dryck som är framställd med torkat eller rostat malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent (6 §).

Med *lättdryck* förstås dryck som antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol (7 §).

Tillverkare kallas den som driver yrkesmässig tillverkning enligt alkohollagen.

Med *försäljning* förstås varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning.

Försäljning till konsument benämns *detaljhandel* eller, om den sker för förtäring på stället, *servering*. Annan försäljning benämns *partihandel* (8 §).

4.2.2 Tillverkning

För att få bedriva tillverkning av sprit och spritdrycker måste man ha ett tillverkningstillstånd. Motsvarande gäller för yrkesmässig tillverkning av vin och starköl. Det är Alkoholinspektionen som utfärdar tillverkningstillstånd och har rätt att utfärda närmare bestämmelser om tillverkningen. Den som har ett tillverkningstillstånd är även berättigad att bedriva partihandel, import och export med produkterna. Tillverkare av sprit får använda den tillverkade spriten endast för export och, efter medgivande av Alkoholinspektionen, för användning i egen rörelse samt för försäljning enligt bestämmelserna i LFT.

4.2.3 Allmänna bestämmelser för försäljning

Försäljning av spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av den som har rätt till detta enligt alkohollagen. Särskilda bestämmelser gäller också för detaljhandel med och försäljning av öl.

En av alkohollagens centrala bestämmelser finns i 3 kap. 4 §. Den lyder:

Försäljning av drycker som omfattas av denna lag skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker skall se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

Bestämmelserna tar sikte på att begränsa alkoholens skadeverkningar, t.ex. överkonsumtion och berusningsdrickande.

Det är inte tillåtet att lämna en alkoholdryck som gåva i samband med försäljning av andra varor än alkoholdrycker eller vid marknadsföring av tjänster. Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov. Regleringen får, enligt

författningskommentaren (se prop. s. 90), dock inte ges en så vidsträckt innebörd att en allmänt godtagen representation i affärslivet förhindras. Inte heller skall regleringen förstås så att det skulle vara förbjudet för arrangörer av mässor och liknande att vid en invigning bjuda på en alkoholdryck.

Vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Motsvarande gäller vid detaljhandel med öl och servering av alkoholdrycker i fråga om den som inte har fyllt 18 år. *Den som lämnar ut alkoholdrycker* skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Alkoholdrycker får inte heller lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel. Brott mot dessa bestämmelser kan straffas med böter eller fängelse i högst sex månader för *olovlig dryckeshantering*. Möjlighet finns även till administrativa ingripanden gentemot tillståndshavaren (se avsnitt 4.2.7).

Det är förbjudet att anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att köpa varan själv enligt bestämmelserna i stycket ovan. Detta brukar benämnas langning och är också en straffbar handling (se avsnitt 4.2.10). Spritdrycker, vin eller starköl får överlämnas som gåva endast till den som har fyllt 20 år eller 18 år om gåvan gäller öl.

4.2.4 Partihandel m.m.

Försäljning till Systembolaget, innehavare av serverings- eller inköpstillsånd eller andra partihandlare benämns partihandel, och får bedrivas endast av den som har meddelats tillverknings- eller partihandelstillstånd av Alkoholinspektionen.

I 4 kap. stadgas att endast innehavare av tillverknings- och partihandelstillstånd får föra in spritdrycker, vin och starköl till landet. Utöver denna huvudregel får personer som har fyllt 20 år föra in sådana varor bl.a. som resandeinförsel eller som arv eller flyttgods. Det finns också särskilda bestämmelser för fartyg, flygplan eller tåg i internationell trafik.

Den som har partihandelstillstånd eller tillverkningstillstånd får också exportera varorna och sälja dem till den som meddelats tillstånd till inköp av spritdrycker, vin eller starköl för användning i teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet.

Det kan i detta sammanhang konstateras att partihandel med öl, till skillnad från vad som gällde enligt tidigare lagstiftning, inte är tillståndspliktig verksamhet enligt alkohollagen. Detta ligger i linje med att det inte längre uppställs något krav på tillstånd för detaljhandel med och servering av öl. I förarbetena till alkohollagen (prop. s. 91 f.) anförs

bl.a. att partihandeln med öl knappast kan medföra några alkoholpolitiska olägenheter.

Om överlåtelse sker av en rörelse med verksamhet som är tillståndspliktig enligt alkohollagen, kan överlåtaren sälja sitt lager av spritdrycker, vin och starköl till efterträdaren endast om denne har meddelats tillstånd för verksamheten. Försäljning av lager med sådana drycker i samband med överlåtelse av rörelse kan således lagligen ske först sedan köparen av rörelsen har meddelats tillstånd att bedriva verksamheten. Särskilda bestämmelser gäller dock för konkursbo eller dödsbo samt då en tillståndspliktig verksamhet måste avvecklas till följd av att tillståndet återkallats eller att andra tvingande skäl föreligger.

Vid partihandel med spritdrycker, vin och starköl är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan. Vid varje partihandelsställe skall det – om inte innehavaren själv förestår verksamheten – finnas en föreståndare som har tillsyn över försäljningen. Det är också tillståndshavaren som är ansvarig för att distributionen av varorna sker under betryggande former.

4.2.5 Detaljhandel

5 kap. inleds med bestämmelser om att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av detaljhandels-monopolet (Systembolaget AB). Detta bolag får inte bedriva import, export eller tillverkning av dessa drycker, men bolaget får dock – om det har beviljats partihandelstillstånd – bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd. Systembolaget har meddelats ett sådant tillstånd. Spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager skall på begäran anskaffas, om inte bolaget finner att det finns hinder mot det. Det finns också ett avtal mellan staten och detaljhandelsbolaget som närmare reglerar bolagets verksamhet.

Den tidigare tillståndsplikten för detaljhandel med öl har ersatts i alkohollagen med att vissa grundförutsättningar måste vara uppfyllda för att sådan detaljhandel skall vara tillåten.

4.2.6 Servering

Servering av spritdrycker, vin och starköl får ske endast om serveringstillstånd har meddelats. För servering av öl gäller, som vid detaljhandel med öl, att verksamheten bedrivs i en lokal som är

godkänd som livsmedelslokal samt att servering av mat samtidigt bedrivs i lokalen.

I 6 kap. 2 § anges ett övergripande mål för hur serveringen skall bedrivas. Paragrafen lyder:

Servering av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet och får inte föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

Lagregleringen om serveringens bedrivande syftar till att motverka ett bruk av alkohol som leder till skador. I propositionen till alkohollagen (s. 58) framhålls att det bland restaurangernas gäster finns storkonsumenter av alkohol och att våld och alkohol ofta hör samman. Forskning har vidare visat att gatuvåld och våld mot okända ofta förekommer i direkt anslutning till eller i närheten av restauranger och nöjesställen. (God ordning förutsätter också att gäster eller grannar och närboende inte störs på ett sätt som är oacceptabelt.)

I 6 kap. 3 § stadgas att på serveringsställe där serveringstillstånd gäller skall tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden. Samma paragraf reglerar också att all personal som används för bedrivandet av serveringen måste vara anställd av tillståndshavaren.

Enligt 6 kap. 4 § får servering av spritdrycker, vin eller starköl påbörjas tidigast klockan 11.00. Serveringen skall avslutas senast klockan 01.00, om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat. Tillståndsmyndigheten kan således besluta om utsträckt serveringstid utanför den s.k. normaltiden men även besluta om inskränkning av serveringstiden. Skäl för inskränkning av serveringstiden kan vara att alkoholpolitiska olägenheter, ordningsstörningar eller störningar för närboende befaras uppkomma.

Vad gäller dryckeshanteringens anges t.ex. att spritdrycker, vin eller starköl som behövs för rörelsen får köpas endast av någon som har partihandelstillstånd för varan och att dryckerna inte får medföras från en restaurang med serveringstillstånd.

4.2.7 Tillstånd m.m.

All försäljning av spritdrycker, vin och starköl är tillståndspliktig verksamhet. Alkoholinspektionen beslutar om tillverkningstillstånd och partihandelstillstånd. Serveringstillstånd beslutas av den kommun där serveringsstället är beläget.

Tillverkningstillstånd kan gälla sprit, spritdrycker, vin, starköl och öl eller avse en eller flera av dessa varor. Partihandels-, inköps- och serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin och starköl eller avse en

eller två av dessa drycker. I samtliga fall får tillstånd meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten, förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse stadigvarande servering eller för viss tidsperiod eller enstaka tillfälle. För stadigvarande servering till allmänheten krävs att lokalen har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat.

En ansökan om serveringstillstånd kan avslås om serveringen kan befaras medföra olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Kommunerna kan i alkoholpolitiska program utforma riktlinjer för tillståndsgivningen och ange vilka kriterier kommunen avser att tillämpa vid bedömningen av om en servering kan medföra alkoholpolitiska olägenheter.

Alkoholinspektionen och kommunerna har givits rätt att ta ut ansöknings- och tillsynsavgifter.

Återkallelse, varning m.m.

Tillståndsmyndigheten skall återkalla tillståndet om tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i lagen eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av lagen, eller de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger. Ett tillverknings-, partihandels- eller inköpstillstånd skall också återkallas om tillståndet inte längre utnyttjas. Ett serveringstillstånd skall även återkallas om det inte endast tillfälligt uppkommer sådana olägenheter som avses i 6 kap. 2 §.

Om en anmärkning är av mindre allvarligt slag och kan antas komma att rättas till, kan i stället varning komma i fråga. Som förutsättning för att varning skall kunna meddelas gäller att grund för återkallelse föreligger, men att varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd.

Kommunen ges möjlighet enligt 7 kap. 21 § att under vissa förutsättningar förbjuda den som bedriver detaljhandel med eller servering av öl att fortsätta denna verksamhet eller, om förbud får anses vara en alltför ingripande åtgärd, meddela honom varning. Ett sådant förbud kan meddelas t.ex. om detaljhandeln eller serveringen skett till underåriga eller föranlett olägenheter i fråga om ordning och nykterhet.

4.2.8 Tillsyn m.m.

Den centrala respektive regionala tillsynen

I 8 kap. 1 § alkohollagen regleras huvuddragen i tillsynen enligt lagen. I första stycket anges att Alkoholinspektionen utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och att inspektionen kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. Vad gäller inspektionens omedelbara tillsyn avser denna främst tillsyn över innehavare av tillverknings-, partihandels- eller inköpstillstånd. Alkoholinspektionen har enligt förarbetena att, förutom att meddela allmänna råd, utfärda föreskrifter i den utsträckning regeringen bemyndigar inspektionen därtill. Av andra stycket framgår att den regionala tillsynen utövas av länsstyrelserna och att dessa på så sätt bistår Alkoholinspektionen. I detta ligger också tillsyn över kommunernas tillämpning av lagens bestämmelser om servering och deras tillståndsgivning till sådan verksamhet. Länsstyrelsen skall även bistå kommunerna med råd i deras verksamhet. Enligt tredje stycket utövas den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl av kommunen och av polismyndigheten. Regleringen innebär, enligt förarbetena (prop. s. 110 f.), inte någon inskränkning av Alkoholinspektionens eller länsstyrelsens möjlighet att utföra sin tillsyn på dessa områden. Länsstyrelsen kan alltså t.ex. göra punktinsatser på serveringsställen för att följa upp kommunernas tillståndsgivning och tillsyn. Det är dock inte meningen att Alkoholinspektionen och länsstyrelserna skall bedriva en med kommunernas tillsyn parallell verksamhet.

I tredje stycket anges också att kommunen och polismyndigheten även skall bedriva tillsyn över servering av och detaljhandel med öl, dvs. icke tillståndspliktiga områden. Bestämmelsen hänger, enligt förarbetena, samman med att trots att tillståndsplikten tagits bort för sådan detaljhandel och servering så skall sanktioner kunna tillgripas om dessa typer av alkoholhantering medför olägenheter.

Kommunen har en skyldighet att på begäran av annan tillsynsmyndighet, dvs. Alkoholinspektionen, länsstyrelsen eller polismyndigheten, lämna de uppgifter som myndigheten behöver för sin respektive tillsyn över efterlevnaden av lagen. Polismyndigheten skall underrätta annan tillsynsmyndighet, Alkoholinspektionen, länsstyrelsen, kommunen, annan polismyndighet, om förhållanden som är av betydelse för de senare myndigheternas tillsyn. Kronofogdemyndigheten skall underrätta vederbörande tillståndsmyndighet, samt efter begäran av länsstyrelsen, om den som har tillstånd brister i sina skyldigheter mot det allmänna. Vidare föreskrivs att skattemyndig-

heterna på begäran av tillståndsmyndighet eller länsstyrelse skall lämna uppgifter som behövs för såväl tillståndsprovningen som tillsynen.

Skyldighet att lämna tillträde till lokal, bokföring m.m.

En tillståndshavare är skyldig att lämna tillträde till driftsställe och bokföringen i rörelse som är tillståndspliktig skall vara så utformad att kontroll av verksamheten är möjlig. Den som driver rörelsen är skyldig att på anfordran av en tillsynsmyndighet förete bokföringshandlingarna. Han eller hon är dessutom skyldig att lämna statistiska uppgifter i enlighet med de föreskrifter regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen utfärdar.

Tillsynsmyndighet kan begära upplysningar och handlingar och göra inspektioner även hos den som bedriver detaljhandel med öl eller hos den som serverar sådan alkoholdryck.

Polismyndigheten skall lämna det biträde som behövs för tillsynen t.ex. att bereda tillträde till låsta lokaler eller utrymmen. Den näringsidkare som inte vill medverka vid tillsynen riskerar att förlora sitt tillstånd eller, om verksamheten avser försäljning av öl, att förbjudas att fortsätta sin verksamhet.

4.2.9 Överklagande

Beslut enligt lagen gäller omedelbart, om inte något annat anges i beslutet. Bakom denna huvudregel – att samtliga beslut enligt lagen skall gälla omedelbart, dvs. oberoende av om beslutet har vunnit laga kraft – ligger ett beaktande av att lagstiftningen har karaktär av social skyddslagstiftning (prop. s. 113).

Både Alkoholinspektionens och kommunens beslut får överklagas till förvaltningsdomstol, dvs. länsrätt. Domstolens beslut får överklagas av Alkoholinspektionen respektive kommunen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

4.2.10 Ansvar m.m.

Utöver administrativa ingripanden i form av återkallelse och varning, vilka beslutas av Alkoholinspektionen eller kommunen, finns straffsanktionerade bestämmelser.

Straffbestämmelserna tar huvudsakligen sikte på olovlig tillverkning och olovlig försäljning av alkoholdrycker. Straffskalan är böter eller fängelse i högst två år. Är brottet grovt döms till fängelse i fyra år.

Den som serverar eller lämnar ut alkoholdryck till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkoholdryck eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller inköpa varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Register

Alkoholinspektionen skall föra ett register med hjälp av automatisk databehandling. Registret omfattar uppgifter rörande såväl inspektionens handläggning av tillverknings- och partihandelstillstånd som kommunernas handläggning av serveringstillstånd.

Vidare anges vilka fysiska eller juridiska personer som registret får innehålla uppgifter om och vad registret får användas till.

4.3 Regler om reklam för alkoholdrycker

Särskilda regler för marknadsföringen av alkoholdrycker finns i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen). Lagen gäller endast marknadsföring som riktar sig till konsumenter och gäller endast drycker som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol, dvs. alkoholdrycker. Lättöl och lättcider är inte alkoholdrycker och omfattas således inte av lagen. Vid marknadsföringen får inte användas kommersiella annonser i tidningar, radio eller TV. (Reklam för s.k. folköl får dock förekomma i tidningar.) Annonsförbudet är möjligt genom TF 1:9 och YGL 1:12, som anger att den grundlagsskyddade yttrande- och tryckfriheten inte hindrar att det i lag meddelas förbud mot kommersiell annons i den mån annonsen används vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker eller tobaksvaror. Vid marknadsföring på annat sätt, dvs. på annat sätt än genom kommersiell annons i tidningar, radio eller TV, ställs det i alkoholreklamlagen upp ett krav på särskild måttfullhet. Vad som är särskild måttfullhet har definierats genom Konsumentverkets riktlinjer på området. Bl.a. anses det inte som måttfullt med filmreklam eller direktreklam. Sådan reklam är således förbjuden. (Riktlinjerna innebär i princip att alkoholreklam endast är tillåten på försäljningsställen samt i tidningar som

tillhandahålls på sådana ställen.) Förbudet gäller inte sådan facktidskrift som vänder sig huvudsakligen till näringsidkare i deras egenskap av tillverkare eller distributörer av spritdrycker, vin eller starköl. Reklam får även förekomma i lokaler där spritdrycker, vin eller starköl får säljas, exempelvis restauranger. En förutsättning för denna reklam är dock att den skall vara särskilt måttfull. För öl klass II gäller att reklam får förekomma även i dagspress m.m. dock med beaktande av reglerna om särskild måttfullhet. Vad detta innebär har specificerats i Konsumentverkets författningssamling (KOVFS 1979:5). Däri anges t.ex. att reklam inte får förekomma i tidskrifter som vänder sig till ungdom under 20 år, på sportsidorna i dagspressen, vid utomhusreklam m.m. liksom hur stora annonserna maximalt får vara i dagspressen m.m.

Den som bryter mot dessa reklamregler kan förbjudas att fortsätta med marknadsföringen. Förbudet förenas i regel med vite. Förbuds- och informationsföreläggande som inte är av större vikt kan meddelas av konsumentombudsmannen. Konsumentombudsmannen kan i övriga fall väcka talan vid Stockholms tingsrätt.

Även i alkohollagen finns bestämmelser om marknadsföringen av alkoholdrycker. Särskilt bör nämnas det s.k. gåvoförbudet i 3 kap. 5 § (se avsnitt 4.2.3). Gåvoförbudet innebär dels att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse får lämna sådan dryck som gåva endast i form av varuprov samt dels allmänt att vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva. I 6 kap. 2 § (avsnitt 4.2.6) sägs att servering av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet och inte får föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Tillsammans med det s.k. animeringsförbudet i 6 kap. 7 §, dvs. att åtgärder i syfte att förmå någon gäst till inköp av alkoholdrycker inte får vidtas, tar även denna reglering sikte på marknadsföringen av alkoholdrycker. Den som bryter mot alkohollagens bestämmelser i dessa avseenden riskerar att bli föremål för ett administrativt ingripande, dvs. varning eller återkallelse av tillståndet.

Mot bakgrund av de senaste årens förändringar med bl.a. en EU-anpassad alkohollag tillsatte regeringen en särskild utredare för att göra en översyn av bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker. I betänkandet *Alkoholreklam* (SOU 1998:8) föreslås att de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker skall samlas i ett nytt kapitel i alkohollagen och att den nuvarande alkoholreklamlagen upphävs. Utredningen föreslår att all marknadsföring av alkoholdrycker även i fortsättningen skall ske med återhållsamhet eller måttfullhet. Annonserförbudet i dagspressen skall enligt utredningen även omfatta öl klass II. Lättölsreklamen måste också utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av

alkoholdrycker. I tillämpningen av lagen föreslås att Konsumentverket/KO även fortsättningsvis får huvudansvaret för att övervaka efterlevnaden av de särskilda reglerna för alkoholreklam. Tillsynen över restaurangernas marknadsföring på serveringsställen skall dock i första hand utövas av kommunen. Alkoholreklamutredningens betänkande har remissbehandlats och är för närvarande föremål för beredning inom regeringskansliet.

5 Partihandel med och införsel av spritdrycker, vin och starköl

5.1 Inledning

I detta kapitel lämnas en närmare redogörelse för främst alkohollagens regler beträffande partihandeln med spritdrycker, vin och starköl samt den yrkesmässiga och privata införseln av sådana drycker. Vad gäller partihandelssystemet är avsikten att ge en bild av hur detta i stort fungerar.

Vad beträffar i detta kapitel förekommande begrepp, t.ex. begreppen yrkesmässig införsel och import, hänvisas till kapitel 1.

Vad gäller annan partihandel än den nu aktuella, kan erinras om att partihandel med öl inte längre är tillståndspliktig verksamhet samt att regler för partihandel och annan försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (LFT).

Inom skatteområdet finns regler som är av största betydelse för särskilt partihandeln med spritdrycker, vin och starköl samt den yrkesmässiga införseln av sådana drycker. Det skatterättsliga regelsystemet samt förhållandet mellan detta regelsystem och reglerna i alkohollagen, behandlas i nästa kapitel.

Förekommande hänvisningar till alkohollagens förarbeten avser propositionen 1994/95:89 om förslag till alkohollag.

5.2 Partihandel och yrkesmässig införsel

5.2.1 Rätten att bedriva partihandel

I 4 kap. 1 § alkohollagen finns regler för rätten att bedriva *partihandel*, dvs. försäljning av spritdrycker, vin och starköl till främst annan tillståndshavare i och för hans rörelse eller till detaljhandelsbolaget, dvs. Systembolaget AB (Systembolaget). Sådan handel får bedrivas endast av den som har meddelats *partihandelstillstånd* av Alkoholinspektionen. Enligt författningsrummet skall den som har ett

av inspektionen meddelat *tillverkningstillstånd* för sådana drycker anses ha partihandelstillstånd i fråga om motsvarande varor.

Det nu gällande tillståndssystemet för spritdrycker, vin och starköl innebär att även detaljhandelsbolaget, dvs. Systembolaget, måste vara innehavare av ett partihandels- eller tillverkningstillstånd för att kunna partihandla. Systembolagets genom föreskrift i lag begränsade partihandelstillstånd behandlas nedan.

Vad närmare gäller de rättigheter som är knutna till innehavet av ett tillverknings- eller partihandelstillstånd, anges i 4 kap. 5 § första stycket alkohollagen att den som är berättigad att bedriva partihandel får sälja varor för vilka han har tillstånd till detaljhandelsbolaget, till den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd för motsvarande varor, till den som har meddelats serveringstillstånd för motsvarande varor och till den som har meddelats särskilt inköpstillstånd för användning av varorna i viss angiven huvudsakligen industriell verksamhet. Tillståndshavaren får också exportera varorna. Bestämmelsen ger indirekt uttryck för ställningstagandet att det i lagstiftningen inte ansetts böra föras in något särskilt tillstånd för export (se prop. s. 93); detta i likhet med vad som gäller för import (se nedan).

I detta sammanhang kan också nämnas att endast den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd får förfoga över spritdrycker, vin och starköl på sätt som avses i 7 § första stycket tullagen (1994:1550); se 4 kap. 3 § alkohollagen. Sådana varor får av annan än den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd för varorna inte förvaras på annat tullager än sådant som har inrättats för förvaring av proviant m.m. I övrigt gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Alkohollagens bestämmelser innebär att den som skall lägga upp varor på tullager för omsättning i Sverige måste ha partihandelsrätt för motsvarande drycker.

Tillstånds- och tillsynsmyndighet för provianteringslager är tullmyndigheterna.

5.2.2 Rätten till yrkesmässig införsel

I 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen stadgas att spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som har meddelats ett tillverknings- eller partihandelstillstånd avseende sådana varor. Det har inte ansetts nödvändigt att i paragrafen uttryckligen ange att den nämnda regeln endast tar sikte på yrkesmässig införsel, dvs. sådan som sker i och för rörelsen. Den som har partihandelstillstånd får således

inte med stöd av första stycket importera för privat bruk. Däremot kan andra stycket, om annan än yrkesmässig införsel, i vissa fall vara tillämpligt.

Första stycket innebär att restauranger i dag inte får föra in nyss nämnda slag av drycker utan att ha både ett serveringstillstånd och ett tillverknings- eller partihandelstillstånd. Krav på dubbla tillstånd gäller alltså i detta avseende.

Det kan konstateras att lagstiftningen inte är uppbyggd på det sättet att något särskilt tillståndskrav för importen har ställts upp; inte heller har det i lagtexten föreskrivits några kvantitativa begränsningar. Rätten att importera har i stället knutits till att importören i annat sammanhang ansetts lämplig att hantera spritdrycker, vin och starköl. Regleringen medför att en utländsk tillverkare eller partihandlare, i likhet med vad som gäller för den som meddelats ett serveringstillstånd, måste ansöka om partihandelstillstånd om han vill etablera verksamhet här i Sverige och själv importera spritdrycker, vin och starköl.

Begränsningen av importrätten till endast den som har uppfyllt kriterierna för att ges tillverknings- eller partihandelstillstånd motiveras av såväl alkoholpolitiska som kontrollmässiga skäl (se prop. s. 92).

Det förhållandet att även ett tillverkningsstillstånd ger partihandelsrättigheter framgår, som tidigare redogjorts för, redan av den inledande paragrafen i 4 kap. i alkohollagen. Att en tillverkare skall kunna agera på samma sätt och ha samma rättigheter som en licensierad partihandlare motiveras av bl.a. affärsmässiga skäl.

Som tidigare nämnts har Systembolaget, förutom monopol på detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl, även en begränsad rätt att bedriva partihandel med sådana drycker. Denna partihandelsmöjlighet består i att Systembolaget efter beslut om partihandelstillstånd av Alkoholinspektionen har rätt att, i enlighet med vad som föreskrivs i 5 kap. 1 § tredje stycket alkohollagen, bedriva försäljning av nämnda drycker till dem som har serveringstillstånd, dvs. framför allt restaurangerna. Att Systembolaget inte på egen hand får importera spritdrycker, vin och starköl är författningsreglerat; se samma författningsrums andra stycke. Import av sådana drycker i statlig regi sker i stället genom V&S Vin & Sprit AB (V&S). Vad gäller Systembolagets verksamhet konstateras i förarbetena till alkohollagen (prop. s. 55) att verksamheten även framdeles skall koncentreras till den alkoholpolitiskt betingade kärnverksamheten, dvs. försäljning över disk.

5.2.3 Närmare om partihandeln

5.2.3.1 Tillstånd m.m.

Närmare bestämmelser om bl.a. partihandelstillstånd finns i 7 kap. i alkohollagen.

Förutsättningar för tillstånd

Enligt 7 kap. 1 § första stycket får bl.a. tillverknings- eller partihandelstillstånd meddelas endast den som *visar* att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Att sökanden enligt första stycket även har att visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter behandlas nedan.

Beviskravet för den som ansöker om tillstånd har således satts högt. I förarbetena framhålls att tillstånd inte kan beviljas t.ex. om ingenting är känt om sökandens tidigare verksamhet och att det inte är tillräckligt att inga anmärkningar har framkommit (prop. s. 100 f.). Det krävs således att en positiv utredning förebringas av sökanden.

Vid den tillståndsprovning som Alkoholinspektionen har att göra, se nedan, skall bedömas om den person som ansöker om tillstånd har visat sig lämplig att utöva en sådan verksamhet som avses med ansökan. Inspektionen skall göra en objektiv och icke-diskriminerande bedömning med hänsyn tagen till personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheter i övrigt som är av betydelse för tillståndet. Som ”omständigheter i övrigt” anges i förarbetena (prop. s. 100) t.ex. att sökanden har kunskaper om reglerna för alkoholhantering.

Vid tillståndsprovningen skall, enligt 7 kap. 1 § andra stycket, särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna. Detta innebär att den person som t.ex. vill partihandla med spritdrycker, vin eller starköl skall ha en ordnad ekonomi och inte tidigare ha varit straffad för brott som kan ha betydelse för förmågan att yrkesmässigt hantera partihandel med nämnda drycker.

Som framgått ovan har den tillståndssökande enligt författningsrummets första stycke även att visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter. Något krav på att tillståndshavaren rent faktiskt har lager i Sverige uppställs dock inte. För vinagenter m.fl. som endast förmedlar affärer finns inte något större behov av lagringsmöjligheter. Alkoholinspektionen måste i varje enskilt fall bedöma vilka lagringsmöjligheter som skall krävas.

Vad gäller övriga allmänna förutsättningar för att få tillstånd framhålls i förarbetena (prop. s. 56) att sökanden skall ha lokaler, förvaringsutrymmen och interna kontroll- och redovisningssystem som gör sannolikt att de regler som gäller på alkoholområdet kommer att följas. Systemen skall möjliggöra insyn och i förekommande fall kunna ligga till grund för egenkontroll baserade på t.ex. internationella standarder.

Enligt 7 kap. 1 § tredje stycket får tillståndets giltighet begränsas till viss tid om det föreligger särskilda skäl. Tillståndet får också förenas med villkor. De nya villkor som kan behövas får meddelas även sedan själva tillståndet meddelats.

Meddelande av tillstånd, m.m.

Av 7 kap. 2 § framgår att tillverkningstillstånd kan gälla sprit, spritdrycker, vin, starköl och öl eller avse en eller flera av dessa varor. Partihandelstillstånd kan gälla spritdrycker, vin och starköl eller avse en eller två av dessa drycker.

Det gäller samma krav på lämplighet hos tillståndshavaren oavsett vilka tillståndspliktiga varor som tillstånd söks för.

I 7 kap. 3 § anges att bl.a. tillverknings- eller partihandelstillstånd meddelas av Alkoholinspektionen. Inspektionen har således att utreda, bedöma och utfärda tillstånd. Vidare anges i författningsrummet att ansökan om tillstånd skall göras skriftligen samt att regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen meddelar närmare föreskrifter om vilken utredning som sökanden skall ge in.

I 7 kap. 4 § första stycket föreskrivs att den som hos Alkoholinspektionen ansöker om tillstånd skall betala ansökningsavgift samt att den som beviljas tillstånd även skall betala en årlig tillsynsavgift.

Ansökningsavgifterna är avsedda att täcka myndighetens kostnader för granskning av ansökningar. Tillsynsavgifterna skall täcka övriga kostnader hos Alkoholinspektionen samt kostnader för länsstyrelsernas regionala tillsyn. De totala avgifterna skall således motsvara Alkoholinspektionens anslag samt del av länsstyrelsernas anslag.

Av lagrummets andra stycke framgår att regeringen beslutar om avgifternas storlek samt att ytterligare föreskrifter om avgifterna meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen.

De närmare föreskrifterna om de avgifter som tas ut av Alkoholinspektionen för tillståndsprövning och tillsyn återfinns i 10-

22 §§ alkoholförordningen (1994:2046).

Upphörande av tillstånd i vissa fall

Enligt 7 kap. 17 § första stycket alkohollagen upphör ett enligt denna lag meddelat tillstånd att gälla under vissa förutsättningar. Som exempel kan nämnas situationen att en tillståndshavare avlidit och dödsboet inte inom viss tid anmält till tillståndsmyndigheten, dvs. såvitt avser tillverknings- eller partihandelstillstånd Alkoholinspektionen, att boet vill fortsätta rörelsen. Har den som fått tillstånd försatts i konkurs, gäller enligt andra stycket att tillståndet omedelbart upphör att gälla. Om konkursboet vill fortsätta rörelsen skall ansökan göras hos tillståndsmyndigheten. Myndigheten skall behandla en sådan ansökan med förtur.

Återkallelse, varning m.m.

Enligt 7 kap. 18 § skall Alkoholinspektionen återkalla ett tillverknings- eller partihandelstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. tillståndshavaren inte följer de för tillståndet gällande bestämmelserna i alkohollagen eller föreskrifter eller villkor meddelade med stöd av denna lag, eller
3. de förutsättningar som gäller för meddelande av tillståndet inte längre föreligger.

I förarbetena (prop. s. 109) anges beträffande punkten 3 följande. För en återkallelse på denna grund bör det vara fråga om mera påtagliga förändringar, så att tillstånd inte skulle ha meddelats i motsvarande situation. Om en anmärkning är av mindre allvarligt slag och kan antas komma att rättas till, kan i stället varning komma i fråga. Höga krav måste dock ställas på dem som har tillstånd, bl.a. med hänsyn till deras rätt till omförpackning av varor, ansvar för skatteuppbörd m.m. Även mindre anmärkningar bör därför kunna utgöra skäl för återkallelse, särskilt om de upprepas.

Att en innehavare av tillverknings- eller partihandelstillstånd kan meddelas varning i stället för återkallelse framgår av 7 kap. 20 §. Varning får meddelas om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. I förarbetena (prop. s. 110) anges bl.a. följande. Om en tillståndshavare vidtar erforderliga åtgärder för att rätta till förhållandena så att det kan antas att verksamheten i fortsättningen kommer att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter och

meddelade villkor kan ingripandet begränsas till varning. Även andra fall för att meddela varning kan tänkas, t.ex. då en överträdelse av en föreskrift varit tillfällig eller berott på ett missförstånd, eller dylikt. I förarbetena erinras i detta sammanhang om en tillsynsmyndighets möjlighet att meddela villkor enligt 7 kap. 1 § alkohollagen.

5.2.3.2 Tillsyn m. m.

I 8 kap. 1 § första stycket alkohollagen anges bl.a. att Alkoholinspektionen utövar central tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och att inspektionen kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen. Den omedelbara tillsynen avser främst tillsyn över innehavare av tillverknings-, partihandels- eller inköpstillsstånd (prop. s. 110). Alkoholinspektionens tillsynsuppgifter är emellertid, som tidigare framgått, inte begränsade till detta område. I förarbetena framhålls tvärtom att Alkoholinspektionen tillsyn skall utövas på nationell nivå och att målet för tillsynen skall vara att garantera att all hantering i landet av alkohol sker ansvarsfullt och i enlighet med gällande bestämmelser (prop. s. 51).

Alkoholinspektionen har, förutom att meddela allmänna råd, även att utfärda föreskrifter i den utsträckning regeringen bemyndigar inspektionen därtill.

Av andra stycket framgår bl.a. att den regionala tillsynen utövas av länsstyrelserna och att dessa på så sätt bistår Alkoholinspektionen.

I 8 kap. 2 § anges vilka som har att till Alkoholinspektionen lämna uppgifter som behövs hos inspektionen. Dessa är kommunen, polismyndigheten, kronofogdemyndigheten samt skattemyndigheter och andra myndigheter som uppbär eller driver in skatter eller avgifter.

I 8 kap. 4 § finns bestämmelser om tillståndshavares skyldighet att bl.a. lämna tillträde till driftsställe med tillhörande lokaler och tillhandahålla handlingar som rör verksamheten.

5.2.3.3 Alkoholinspektionens register

Alkoholinspektionen skall, enligt 12 kap. 1 § alkohollagen, föra ett register med hjälp av automatisk databehandling. I 12 kap. 2 § anges att registret får användas för

1. handläggning av ärenden om tillstånd,
2. tillsyn över tillståndshavares verksamhet samt
3. uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt framställning av statistik.

Registret får, enligt 12 kap. 3 § första stycket, innehålla uppgifter om

1. den som har tillstånd,
2. den som har haft tillstånd,
3. den vars ansökan om tillstånd är föremål för prövning och
4. den som tidigare har ansökt om tillstånd men vars ansökan har avslagits, avvisats eller avskrivits.

Vad gäller punkten 4 kan nämnas att denna är föranledd bl.a. av det samhällseliga intresset av att kunna förebygga bulvanförhållanden.

Att regeringen får meddela föreskrifter om registrering av uppgifter i fråga om olika företrädare för en verksamhet, framgår av författningsrummets andra stycke.

Enligt 12 kap. 4 § första stycket får i registret, beträffande de som avses i 3 § första stycket 1 eller 3, registreras

1. uppgift om namn eller firma, person-, registrerings- eller organisationsnummer, adress och telefonnummer,
2. uppgift om dom i brottmål, såvitt avser domstol, domsnummer, utgången i målet och tillämpade bestämmelser,
3. uppgift om förekomst av ärende hos polis- eller åklagarmyndighet, såvitt avser diarienummer eller motsvarande beteckning,
4. uppgift om registrering av mervärdesskatteskyldighet, punktskatteskyldighet och upplagshavare enligt skattelagstiftningen,
5. uppgift om konkurser samt restförda skatter och avgifter,
6. uppgift om den verksamhet som tillståndet avser och om villkor som har meddelats för denna,
7. uppgift om överträdelser av föreskrifter och meddelade villkor samt om utförda inspektioner och
8. i den utsträckning regeringen närmare föreskriver, annan uppgift som har särskild betydelse för handläggningen av ärenden enligt denna lag och inte utgör personuppgift av känslig natur.

Enligt författningsrummets andra stycke får uppgifter som avses i första stycket 2 och 3 endast registreras i den mån de har betydelse för rätt till tillstånd enligt alkohollagen.

I tredje stycket uppges att i registret får, beträffande den som avses i 3 § första stycket 2 eller 4, registreras uppgift som anges i första stycket 1 och 6.

Enligt 12 kap. 5 § första stycket får vidare i registret anges tillståndsmyndighetens och domstols beslut i ärenden enligt lagen och de bestämmelser som har tillämpats.

Registret får också, enligt samma författningsrums andra stycke, innehålla uppgift om tidpunkt för förhållanden som har registrerats och tekniska och administrativa uppgifter, om uppgifterna behövs för att tillgodose ändamålet med registret.

Regler om gallring av registeruppgifter finns i 12 kap. 6 §.

Enligt 12 kap. 8 § får uppgifter i tillståndsregistret lämnas ut på medium för automatisk databehandling enligt följande. Till polismyndighet får lämnas uppgift om misstanke om brott enligt alkohollagen för ändamålet utredning eller lagföring. Till skatte- och tullmyndighet får lämnas uppgift om verksamhet som omfattas av alkohollagen för ändamålet beskattning eller påförande av tull.

I 12 kap. 8 a § föreskrivs att tullmyndighet får ha terminalåtkomst till uppgifter om tillverknings- och partihandelstillstånd.

Enligt 12 kap. 9 § är Alkoholinspektionen skyldig att på begäran av länsstyrelse eller kommun lämna ut uppgifter ur registret i den mån uppgifterna är av betydelse för tillståndsprovning eller tillsyn.

Bestämmelsen, som utgör en s.k. sekretessbrytande bestämmelse, skall läsas tillsammans med 14 kap. 1 § sekretesslagen (1980:100). Utlämnande av uppgifter enligt denna paragraf kan inte ske på ADB-medium (se vidare prop. s. 119).

I 12 kap. 10 § finns regler om information angående registret till den som har eller söker tillstånd enligt lagen.

Alkoholinspektionens register är ännu under uppbyggnad.

5.2.3.4 Alkoholinspektionen och dess verksamhet

I de närmast föregående avsnitten har till stor del redogjorts för alkohollagens regler beträffande Alkoholinspektionens uppgifter vad avser partihandelstillstånd. I någon mån har även inspektionens tillsynsverksamhet berörts. Nedan lämnas en kompletterande redogörelse för inspektionens uppgifter på dessa områden samt i viss mån en redogörelse för andra regelsystem som är av betydelse i detta sammanhang. Med andra regelsystem avses alkoholförordningen, som innehåller närmare bestämmelser om tillämpningen av alkohollagen, samt de föreskrifter i olika avseenden som inspektionen genom regeringens bemyndigande i alkoholförordningen har rätt att utfärda och de allmänna råd som inspektionen med stöd av alkohollagen kan meddela.

Alkoholinspektionens föreskrifter och allmänna råd har tagits in i Alkoholinspektionens författningssamling (AIFS). Utöver nämnda publikation ger myndigheten ut kommentarer och annan information för att underlätta alkohollagens tillämpning, t.ex. ”Handbok Partihandel och tillverkning”, med kommentarer till alkohollagens tillverknings- och partihandelsbestämmelser (augusti 1998).

För ytterligare sakuppgifter beträffande Alkoholinspektionens uppgifter såvitt avser partihandeln hänvisas till, förutom förordningen

(1996:612) med instruktion för Alkoholinspektionen och alkoholförordningen, t.ex. inspektionens tidigare nämnda handbok inom detta område.

Ansökan om tillverknings- eller partihandelstillstånd

Enligt Alkoholinspektionens föreskrifter (AIFS 1997:5) om ändring i Alkoholinspektionens föreskrifter (AIFS 1996:1) om ansökan om tillverknings- och partihandelstillstånd, gäller bl.a. följande. Ansökan om tillverknings- och partihandelstillstånd skall göras på fastställt formulär (2 §). Till ansökan skall, vad gäller företaget, bifogas bl.a. kvitto på inbetald ansökningsavgift, F-skattebevis från skattemyndigheten samt diverse uppgifter om lokaler för tillverkning, omtappning, lagring och försäljning. Vidare skall uppgifter ges in om bl.a. uppskattad försäljningsvolym under innevarande kalenderår, beskrivning av det ekonomiska redovisningssystemet (bokföring, lagerredovisning och fakturering), beskrivning av den praktiska internkontrollen av varuhanteringen, senast fastställda årsredovisning och revisionsberättelse eller, för andra än aktiebolag, motsvarande ekonomisk information. Andra handlingar som skall ges in är registerutdrag från kronofogdemyndighetens utsökningsregister, företagsbevis alternativt registreringsbevis från Patent- och registreringsverket. Vidare skall lämnas en utförlig beskrivning av företagets organisation och verksamhet, inklusive ledningens ansvarsfördelning inom organisationen, och uppgift om personer med betydande ekonomiska intressen i företaget.

Vad särskilt gäller personer med betydande inflytande i rörelsen, gäller följande enligt föreskrifterna (4 §). För verkställande direktör, ensam firmatecknare i företaget samt delägare i fåmansföretag eller i fåmansägt handelsbolag skall lämnas följande uppgifter:

1. Uppgift om kunskap om alkohollagstiftningen.
2. Personnummerutdrag från Patent- och registreringsverket.
3. Bevis från Patent- och registreringsverket om
 - a. frihet från näringsförbud samt
 - b. konkursfrihet.
4. Registerutdrag från kronofogdemyndighetens utsökningsregister.

Därtill innehåller föreskrifterna regler för uppgifter beträffande föreståndare och möjligheten för utländsk sökande att styrka sin lämplighet genom handling från utländsk myndighet m.m. Föreskrifterna innehåller dessutom en regel beträffande Alkoholinspektionens möjlighet att medge undantag (dispens) från föreskrifterna i fråga.

Alkoholinspektionen har utarbetat ett handledningsformulär för ansökan.

I övrigt kan här tilläggas att ansökan inte behandlas förrän ansökningsavgiften, f.n. 2 000 kronor, har betalats. Handläggningstiden uppgår, enligt uppgift från Alkoholinspektionen, till ungefär en månad. Uppfyller sökanden de formella kraven utfärdar AI ett tillståndsbevis med uppgifter om tillståndets omfattning.

Någon möjlighet för Alkoholinspektionen att avslå en ansökan av alkoholpolitiska skäl finns inte.

Lämplighetsprövningen

Enligt handboken för partihandel och tillverkning baseras Alkoholinspektionens lämplighetsprövning på de uppgifter som lämnas i ansökan och de uppgifter som inspektionen inhämtar från vissa andra myndigheter, bl.a. Rikspolisstyrelsen. Lämplighetsprövningen omfattar såväl företaget som fysiska personer med betydande inflytande i verksamheten. För företaget prövas den ekonomiska skötsamheten med särskild hänsyn till hur företaget fullgör sina skyldigheter mot det allmänna (betalning av skatter m.m.). För fysiska personer med betydande inflytande i rörelsen kontrolleras laglydnad och ekonomisk skötsamhet (eventuell brottslighet samt betalning av skatter och inblandning i konkurser m.m.). Vidare görs en bedömning av "omständigheterna i övrigt", dvs. bland annat möjlighet och förmåga att sköta verksamheten i enlighet med lagar och föreskrifter på området. En genomgång görs då av företagets organisation, rutiner och system för bokföring m.m.

Lager m.m.

För det fall att tillståndshavaren har lager i Sverige, skall dessa lager uppfylla kraven i Alkoholinspektionens föreskrifter och allmänna råd (AIFS 1996:2) om distribution av spritdrycker, vin och starköl, ändrade genom AIFS 1997:2 och AIFS 1997:6. Föreskrifterna innehåller regler för, förutom distribution, lagerhållning och redovisning. Reglerna gäller inte transport från utlandet direkt till lagerlokal i Sverige. Föreskrifterna är för närvarande under omarbetning, i syfte att förtydliga Alkoholinspektionens krav. Några större ändringar i sak avses inte; se det som bilaga 4 redovisade utdraget ur handboken.

Tillsynen och kontrollen

Som ovan redogjorts för har Alkoholinspektionen, förutom sitt ansvar som central tillsynsmyndighet, det direkta tillsynsansvaret över bl.a. innehavare av partihandelstillstånd. Syftet med inspektionens tillsyn av tillståndshavarna är att kontrollera dels att de lagstadgade reglerna m.m. efterlevs (t.ex. att försäljning sker endast på föreskrivet sätt), dels att förutsättningar för tillstånd fortfarande föreligger (t.ex. att tillståndshavaren fortfarande är lämplig att utöva sin verksamhet).

Tillsynen över tillståndshavarna kan genomföras i form av s.k. administrativ tillsyn eller genom kontrollbesök. Enligt inspektionens handbok gäller följande.

Den administrativa tillsynen omfattar kontroll av personlig vandel genom polisregistret och kontroll av ekonomisk skötsamhet t.ex. genom kronofogdemyndigheten. Inspektionen hämtar regelbundet in uppgifter om tillståndshavare även från andra myndigheter, t.ex. tullmyndigheten och Patent- och registreringsverket. En del uppgifter förs in i det register med uppgifter om tillståndshavare, som inspektionen för som en del av sin löpande tillsyn. Den administrativa tillsynen omfattar, enligt uppgift från Alkoholinspektionen, i princip samtliga ca 300 tillståndshavare.

Vad därefter gäller kontrollbesöken, kontrolleras vid dessa att reglerna för hantering av spritdrycker, vin och starköl efterlevs. Kontrollen kan omfatta allt från företagets kundregister till lagerlokalens fysiska utformning, lagerinventering och kontroll av rutiner samt granskning av hur varuhanteringen redovisas (se bilaga 5).

Vad gäller antalet kontrollbesök, gör Alkoholinspektionen – enligt egen uppgift – ett årligt kontrollbesök hos ca 60 av de 300 partihandlarna.

Sedan tillkomsten av gällande partihandelssystem har 42 partihandelstillstånd upphört att gälla. Av dessa har 21 upphört på egen begäran, 17 på grund av konkurs och 4 på grund av att Alkoholinspektionen återkallat tillstånden. Anledningen till dessa återkallelser har uppgetts vara olaglig import, slarv med bokföringen eller personlig olämplighet.

Samverkan och information

En annan del av Alkoholinspektionens verksamhet som tillstånds- och tillsynsmyndighet för partihandeln med spritdrycker, vin och starköl är att verka för att aktörerna på marknaden har kunskap om det alkoholpolitiska regelverket. Som ett led i detta arbete distribueras

information till tillståndshavarna via direktutskick, hämtfax ("Faxnytt"), inspektionens hemsida och sammankomster av olika slag med företrädare för branschen.

Samverkan och informationsutbyte förekommer, som tidigare framgått, även med andra myndigheter; främst skattemyndigheten, tullen, polisen, länsstyrelserna och kommunerna.

5.2.4 Europeiska kommissionens synpunkter, m.m.

I kapitel 1 har redogjorts för utredningens direktiv för den del av utredningsarbetet som redovisas i detta betänkande. Vad gäller utredningsuppdraget avseende partihandeln och den yrkesmässiga införseln, hänvisas till denna redogörelse. I det följande lämnas en redogörelse för innehållet i den formella underrättelsen till Sveriges regering, i nu relevanta delar. Därefter redovisas vad som framkommit vid utredningens möte med kommissionen.

5.2.4.1 Den formella underrättelsen av den 5 maj 1998

I den formella underrättelsen från Europeiska kommissionen anføres bl.a. följande. Enligt den svenska lagstiftningen skall de som bedriver handel uppfylla vissa villkor och erlägga vissa avgifter för att erhålla partihandelstillstånd eller tillverkningsstillstånd. Ett sådant tillstånd krävs för att de skall ha rätt att importera spritdrycker, vin och starköl ("alkoholdrycker") från andra medlemsstater till Sverige. Sökandena skall sålunda visa att de uppfyller vissa krav för att beviljas partihandelstillstånd eller tillverkningsstillstånd. De skall ha tillfredsställande lagringsmöjligheter och vara etablerade med föreståndare i Sverige. Vidare skall sökandena visa att de med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämpliga att utöva verksamheten, att de är laglydiga och benägna att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Kommissionen anför vidare att EG-domstolen i det s.k. Franzén-målet (mål C-189/95, åklagaren mot Harry Franzén, REG 1997, s. I-5909) uttalade att det står i strid med artikel 30 i EG-fördraget att förbehålla rätten att importera alkoholdrycker aktörer med tillstånd på sådana villkor som beskrivits ovan eftersom detta innebär att importen av alkoholdrycker från övriga medlemsstater fördyras. Som exempel på sådant fördyrande nämnde gemensapsdomstolen kostnader för mellanhänder och kostnader i samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymme i Sverige. Vidare hänvisade domstolen till att

importörerna skall visa sin lämplighet att utöva verksamheten: tillräckliga personliga och ekonomiska förutsättningar att utöva den aktuella verksamheten, särskilt beträffande deras branschkunskap och ekonomiska förhållanden. Enligt kommissionens mening strider det följaktligen mot artikel 30 i EG-fördraget att förbehålla rätten att importera spritdrycker, vin och starköl aktörer med tillstånd på dessa villkor.

Kommissionen tar i underrättelsen vidare upp att EG-domstolen i Franzén-målet hänvisade även till att kravet att erlægga en ansökningsavgift och årliga avgifter fördrade importen av alcoholdrycker och därför stred mot artikel 30. Efter denna dom sänkte de svenska myndigheterna ansökningsavgifterna. Denna avgift kan enligt kommissionen motsvara sådana förvaltningskostnader som nödvändigt följer av systemet med tillstånd och skulle därför vara förenlig med artikel 30 förutsatt att systemet med tillstånd inte innehåller andra villkor som är oförenliga med artikel 30. Kommissionen anser dock att de årliga tillsynsavgifterna, som också sänktes av de svenska myndigheterna efter Franzén-domen, fortfarande är alltför höga och innebär att importen av alcoholdrycker avsevärt fördras. De svenska myndigheterna anses inte ha visat att de årliga avgifterna motsvarar de förvaltningskostnader som nödvändigt följer av tillsynsförfarandet. Enligt EG-domstolens rättspraxis (mål 31/67 Stier [1968] ECR 235) skall vidare det tillsynsförfarande som avses täckas av de årliga avgifterna anknyta till det förfarande genom vilket de för importen nödvändiga tillstånden beviljas, dvs. de som bedriver handel granskas först i förhållande till vissa krav och sedan utförs tillsynen för att kontrollera att dessa personer uppfyller ifrågavarande krav. Tillsynsförfarandet kan således endast användas för att granska innehavaren av tillståndet men inte de produkter som handlas med eftersom sådan produktkontroll kan utföras enligt andra regler rörande exempelvis beskattningskontroll.

Kommissionen nämner vidare att EG-domstolen i Franzén-målet uttalade att även om syftet att skydda människors hälsa från alkoholens skadeverkningar otvivelaktigt är ett av de syften som kan göra ett undantag från artikel 30 befogat, hade den svenska regeringen inte visat vare sig att det tillståndssystem som föreskrivs i alkohollagen stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle kunna ha uppnåtts genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning. I förhållande till de omständigheter som var aktuella i målet, har ansökningsavgiften sänkts till en nivå motsvarande de förvaltningskostnader som nödvändigt följer av tillståndssystemet. Kommissionen framhåller att tillståndssystemet dock fortfarande innehåller samma villkor enligt

alkohollagen och att de årliga avgifterna fortfarande är alltför höga. Det har, enligt kommissionen, inte visats att dessa regler är nödvändiga och proportionella i förhållande till intresset av skydd för folkhälsan (Franzén-domen punkten 76).

Kommissionen erinrar vidare om att restauranger som importerar alkoholdrycker skall ha ett serveringstillstånd för vilket vissa avgifter skall erläggas, såväl som ett partihandelstillstånd eller ett tillverkningsstillstånd för att ha rätt att importera alkoholdrycker. Det konstateras att restauranger följaktligen är skyldiga att ha dubbla tillstånd enligt svenska regler och dämed skall betala dubbla avgifter och administrativa kostnader. Dessa villkor utgör enligt kommissionen åtgärder vilkas verkan motsvarar kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 30 och följande i EG-fördraget. Åtgärderna kan inte betraktas som nödvändiga och proportionella.

Då de svenska åtgärder som avses ovan inte kan betraktas som nödvändiga och proportionella i förhållande till intresset av skydd för folkhälsan, finner kommissionen att Sverige har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artiklarna 30–36 i EG-fördraget.

5.2.4.2 Den svenska regeringens svar av den 26 juni 1998

Med anledning av den formella underrättelsen anförde regeringen, vad gäller kritiken beträffande partihandeln och den yrkesmässiga införseln, bl.a. följande som sin preliminära inställning.

Krav/villkor för ansökan och innehav av partihandelstillstånd

Lagringsmöjligheter och föreståndare

Det föreligger --- inte något krav på föreståndare i Sverige för den utländske partihandlare som inte vill etablera någon verksamhet med eget partihandelsställe eller eget lager här i landet.

Krav på visad lämplighet

Eftersom krav på visad lämplighet helt grundar sig på objektiva och icke-diskriminerande kriterier och dessutom är proportionellt i förhållande till målet att upprätthålla ett effektivt tillståndssystem finner den svenska regeringen att bestämmelsen i alkohollagen 7 kap. 1 § inte kan anses strida mot artikel 30 i EG-fördraget.

Årliga tillsynsavgifter

Det bör framhållas att den svenska regeringen med anledning av EG-domstolens dom i Franzén-målet (C-189/95) sänkte ansökningsavgifterna och de årliga tillsynsavgifterna för partihandelstillstånd (SFS 1997:755). Kommissionen har i den formella underrättelsen ingen erinran mot nivån för ansökningsavgifterna och anser att de är förenliga med artikel 30 i EG-fördraget. Emellertid anser kommissionen att de årliga tillsynsavgifterna fortfarande är alltför höga vilket innebär att importen av alkoholdrycker fördyras.

Kommissionen utgår i den formella underrättelsen från felaktiga belopp när de gäller de årliga tillsynsavgifterna. Beloppen är betydligt lägre i praktiken för de kvantiteter som kommissionen har angett. Den svenska regeringen efterlyser kommissionens synpunkter på frågan om de verkliga beloppen också anses alltför höga.

Krav för restauranger med serveringstillstånd att också inneha tillverknings- eller partihandelstillstånd (dubbla tillstånd)

Serveringstillstånd meddelas av *kommunen* efter en bedömning av bl.a. serveringsställets lämplighet och riskerna för lokala ordningsstörningar. Tillverknings- eller partihandelstillstånd meddelas av Alkoholinspektionen, dvs. *staten*, efter en bedömning av sökandens lämplighet för *sådan* verksamhet. Vid beredningen av förslaget till alkohollag ansågs det olämpligt att kombinera serveringstillståndet med en importrätt. Den svenska regeringen är emellertid i ljuset av de synpunkter som har kommit fram i kommissionens formella underrättelse beredd att närmare överväga denna fråga. Det förutsätter emellertid att tillfredsställande kontrollmekanismer kan åstadkommas.

5.2.4.3 Alkoholutredningens möte med Europeiska kommissionen den 6 november 1998

Utredningen har rubricerade datum besökt Europeiska kommissionen för att inhämta kommissionens synpunkter i olika frågor samt kort redogöra för utredningens arbete m.m. Vad gäller partihandeln och den yrkesmässiga införseln kan sägas att kommissionen vidhöll de ståndpunkter som redovisats i den formella underrättelsen. Vad beträffar frågan om eventuell importrätt för Systembolaget framfördes från kommissions sida att egen importrätt och full partihandelsrätt inte torde kunna anses förenligt med en monopolställning i detaljhandelsledet.

5.3 Annan än yrkesmässig införsel

I 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen finns regler som tar sikte på annan införsel än den yrkesmässiga införseln. Enligt detta stycke gäller att spritdrycker, vin och starköl får föras in även av den som har rätt till *tullfrihet* enligt 4 § lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m. (punkt 1), av *resande* som har fyllt 20 år eller *person, som utför arbete på transportmedel* och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk (punkt 2) och som *proviant på fartyg eller luftfartyg* enligt särskilda bestämmelser (punkt 3). Sedan den 1 juli 1998 får sådana drycker föras in till Sverige även av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som *flyttar* till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk (punkt 4) samt av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom *arv eller testamente*, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk (punkt 5). Dessutom gäller, enligt 4 kap. 2 § tredje stycket, att spritdrycker, vin och starköl som medförs som *proviant på järnvägståg i internationell trafik*, får föras in i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

Det kan i detta sammanhang nämnas att det inte finns någon EG-rättslig reglering beträffande socialt motiverade åldersgränser för inköp eller införsel av spritdrycker, vin eller starköl, utan sådana åldersgränser ses som nationella frågor. Av alkoholpolitiska skäl skall i Sverige även efter medlemskapet gälla en 20-årsgräns för såväl inköp hos detaljhandelsbolaget som vid införsel till landet av spritdrycker, vin och starköl (prop. s. 92).

Några möjligheter för privatpersoner att lagligen utöver vad som anges i 4 kap. 2 § andra stycket själva föra in spritdrycker, vin och starköl föreligger inte. Innehållet i nämnda lagrums andra stycke innebär alltså att det i dag inte är tillåtet att till Sverige föra in genom distansförsäljning inköpta drycker av nämnt slag. Detta andra stycke innebär vidare att det inte heller är tillåtet att föra in sådana drycker genom gåvoförsändelse från ett annat land. Det har ingen betydelse om varorna sänds ifrån ett annat EU-land eller ett tredje land.

För fullständighetens skull bör nämnas att viss införsel av spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelse m.m. efter ikraftträdandet av alkohollagen i begränsad utsträckning har kunnat ske genom Systembolaget och den licensierade partihandeln som s.k. privat import.

5.3.1 Distansförsäljning

5.3.1.1 Inledning

Medlemskapet i EU har inneburit bl.a. att Sverige måste införa det beskattningsförfarande och den beskattningsteknik som EU utvecklat för produkterna alkohol, tobak och mineralolja, de s.k. harmoniserade punktskatterna. För punktskatterna på alkohol- och tobaksvaror samt mineraloljeprodukter har gemensamma förfaranderegler införts genom rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet. Detta direktiv kommer att behandlas närmare i nästa kapitel, i samband med redogörelsen för de skatterättsliga regler som i olika avseenden gäller för spritdrycker, vin och starköl. Redan i detta sammanhang finns dock anledning att något beröra de gemenskapsrättsliga skattereglerna, särskilt mot bakgrund av att begreppet distansförsäljning har sin grund i dessa regler.

Enligt bestämmelserna i cirkulationsdirektivet skall punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror normalt beskattas i det land där de konsumeras. Endast när sådana varor förvärfas av enskilda personer för deras eget bruk och transporteras av dem själva skall punktskatt tas ut i den medlemsstat där varorna har förvärvats (i artikel 8 i direktivet anges att detta följer av principen för den inre marknaden). Om alkohol- eller tobaksvaror avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av en säljare eller för dennes räkning från ett medlemsland till en privatperson eller någon annan som inte är näringsidkare från ett annat medlemsland, s.k. distansförsäljning, skall varorna beskattas i destinationsmedlemsstaten. Skatten skall påföras säljaren och denne kan få återbetalning av den skatt som erlagts i avsändarlandet (artikel 10 i direktivet). Dessa skatterättsliga bestämmelser om distansförsäljning har i Sverige tagits in i lagen (1994:1563) om tobaksskatt och lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Som exempel på distansförsäljning kan nämnas postorderförsäljning.

Som framgått ovan är det vid distansförsäljning fråga om varor som redan beskattats en gång, då i hemlandet. Eftersom varorna har "släppts för konsumtion" kan de inte transporteras under s.k. skatteuppskov. Säljaren har att betala skatt ytterligare en gång, denna gång i det land där köparen finns, varefter återbetalning skall ske.

Mellan införsel genom distansförsäljning och införsel i form av gåvoförsändelser finns ofta ett samband. Distansförsäljning kommer

också att beröras även i samband med redogörelsen för reglerna beträffande gåvoförsändelser.

Det kan noteras att den formella underrättelsen till Sverige inte omfattar några synpunkter på att Sverige inte tillåter att spritdrycker, vin och starköl förs in i landet genom distansförsäljning.

5.3.1.2 Regleringen samt något om tidigare överväganden och förslag

Som redan nämnts är det inte tillåtet att till Sverige föra in spritdrycker, vin och starköl genom distansförsäljning. Sådan införsel var inte heller tillåten enligt den reglering som gällde före alkohollagens ikraftträdande den 1 januari 1995. Frågan om distansförsäljning av nämnda slag av drycker skall tillåtas har dock varit föremål för överväganden tidigare. I en remiss den 12 mars 1998 till Lagrådet redovisade regeringen, på grundval av en inom Finansdepartementet utarbetad promemoria av den 23 februari 1998, bl.a. ett förslag till ändring av alkohollagen (4 kap. 2 §) vilket skulle göra det möjligt att legalt från utlandet sända sådana drycker som kommersiell försändelse till en mottagare i Sverige, dvs. som distansförsåld vara. Som förutsättning skulle gälla att försändelsen skulle ske under yrkesmässig befordran till enskild person som fyllt 20 år samt dryckerna vara avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Samtidigt föreslogs att även gåvoförsändelser skulle tillåtas; under förutsättningar motsvarande de för kommersiella försändelser. Som framgår av avsnitt 5.3.2 fullföljdes de nämnda förslagen dock inte i den proposition som därefter förelades riksdagen (propositionen 1997/98:100 om förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m.). Regeringen ansåg att frågan huruvida införsel av alkohol skulle tillåtas i form av dels kommersiella försändelser till enskilda, dels gåvoförsändelser samt den närmare regleringen av eventuell sådan införsel borde utredas närmare. Detta skulle göras av den dessförinnan nyligen tillsatta kommittén (S 1998:02), dvs. Alkoholutredningen. Vad gällde regleringen av de kommersiella försändelserna betonades särskilt vikten av hänsynstagande till de alkoholpolitiska aspekterna, inte minst ålderskontrollen och tillgängligheten.

Som redogörs för nedan har det inom tobaksområdet inte uppställts något hinder mot distansförsäljning eller gåvoförsändelser av tobaksvaror.

5.3.2 Gåvoförsändelser

5.3.2.1 Inledning

Som ovan nämnts föreligger ofta ett samband mellan införsel genom distansförsäljning och införsel i form av gåvoförsändelser. Även distansförsäljning omnämns därför i viss mån nedan.

Cirkulationsdirektivet innehåller inte några specifika regler beträffande gåvoförsändelser. Inte heller finns det någon annan gemenskapsrättslig reglering såvitt avser de gränsöverskridande gåvorna. Europeiska kommissionen har, som redan nämnts, genom den formella underrättelsen uppmärksammat Sverige på kommissionens syn att det genom avsaknaden av möjlighet att till Sverige från annat EU-land föra in spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelse föreligger ”ett hinder för privat import av alkoholdrycker, vilket är en åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 och följande i EG-fördraget”.

5.3.2.2 Gåvor inom landet

Vad först gäller möjligheten att *inom Sverige* ge spritdrycker, vin och starköl som gåva kan nämnas att det i den svenska lagstiftningen uppställts i princip endast ett hinder vad gäller privatpersoners möjlighet att skänka bort nämnda slag av drycker. Detta består i att sådana drycker inte får överlämnas som gåva till den som inte har fyllt 20 år; se 3 kap. 9 § andra stycket alkohollagen. Även näringsidkare har naturligtvis att iaktta den nämnda regeln. För näringsidkare föreskrivs dessutom i 3 kap. 5 § andra stycket samma lag att bl.a. sådana drycker inte får lämnas som gåva vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker.

Någon särreglering beträffande gåvor genom försändelser inom vårt land finns inte, utan sådana är tillåtna så länge de ovan nämnda reglerna följs.

5.3.2.3 Tidigare reglering

Enligt 17 § *lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD)* fick spritdrycker, vin och starköl, med de undantag som angavs i lagens 18 §, införas till landet endast av det s.k. partihandelsbolaget (V&S Vin och Sprit AB). Enligt 18 § LHD fick sådana drycker föras in till landet bl.a. i form av enstaka gåvoförsändelse till enskild person för dennes eller dennes familjs personliga bruk, av en enskild person som flyttade

in till landet eller återvände hit efter längre tids vistelse utomlands om dryckerna var avsedda för eget eller familjens bruk samt av en enskild person som hade mottagit dryckerna i arv eller genom testamente, om dryckerna var avsedda för eget eller familjens bruk. De närmare bestämmelserna för införsel skulle meddelas av regeringen.

Bestämmelserna i LHD kompletterades av *förordningen (1987:1118) om rätt till införsel av spritdrycker, vin och starköl i vissa fall*. Enligt denna förordning gällde att spritdrycker med en alkoholhalt som inte översteg 60 volymprocent samt vin och starköl fick föras in genom de tre ovan nämnda slagen av införsel, under iakttagande av bl.a. i förordningen föreskriven 20-årsgräns.

Såväl LHD som den nämnda förordningen är upphävda från och med den 1 januari 1995, dvs. i samband med ikraftträdandet av alkohollagen.

5.3.2.4 Gällande reglering m.m.

Att det numera inte finns lagstöd för att till Sverige få föra in spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelse från ett annat land har redan redogjorts för. Denna avsaknad till införselmöjlighet gäller, som nämnts tidigare, oavsett om försändelsen kommer ifrån ett EU-land eller ett tredje land.

I motiven till alkohollagen har inte lämnats någon närmare förklaring till varför rätt till införsel inte ansetts böra medges för gåvoförsändelser. Enligt förarbetena till den lagändring som trädde i kraft den 1 juli 1998 varigenom rätten till införsel för privat bruk utvidgades (prop. 1997/98:100), torde det emellertid stå klart att vissa farhågor angående kontrollsvårigheter i perspektiv av den inre marknaden, bl.a. vad avsåg åldersgränser och skatteinbetalning, varit av avgörande betydelse för den mer restriktiva hållningen i alkohollagen i förhållande till regleringen i LHD.

I nämnda proposition konstaterades att avsaknaden av möjligheter motsvarande dem som fanns i LHD till införsel av spritdrycker, vin och starköl väckt negativa reaktioner hos allmänheten; framför allt i fråga om införsel av gåvoförsändelser och flyttgods. Vidare anfördes att tullmyndigheterna också påtalat att den nya ordningen medfört praktiska problem och onödig irritation. Det konstaterades även att Europeiska kommissionen efter klagomål från enskilda ifrågasatt den svenska restriktiviteten, även om begränsningarna i förhållande till vad som gällt enligt LHD inte direkt hade påståtts vara i strid med EG-rätten.

Regeringen fann att åtskilligt talade för att det genom ändringar i alkohollagen åtminstone borde införas en möjlighet att till landet föra in spritdrycker, vin och starköl i form av flyttgods i samband med att enskild flyttar till Sverige och i form av vara som enskild förvärvat genom arv eller testamente. Ett totalt förbud i detta hänseende ansågs inte heller påkallat av alkoholpolitiska skäl.

Vad beträffar gåvoförsändelser och kommersiella försändelser till enskilda ansåg regeringen, som tidigare redogjorts för, att frågan huruvida införsel skall tillåtas i sådana former och den närmare regleringen av eventuell sådan införsel borde utredas närmare av kommittén (S 1998:02), dvs. denna utredning. Beträffande gåvoförsändelserna anfördes att dessa, om införsel av sådana skulle tillåtas, måste regleras på ett sådant sätt att en skattefrihet för gåvoförsändelser inte missbrukas. Möjligheten att sända paket med alkoholinnehåll skall inte få utnyttjas för postorderförsäljning eller marknadsföring under täckmantel av gåva.

5.3.2.5 Tidigare förslag och överväganden

Lagrådsremissen från år 1996

Som framgått ovan har frågan om rätt till införsel av gåvoförsändelser redan tidigare varit föremål för olika överväganden. Av bl.a. propositionen 1995/96:205 om förbud mot innehav av destillationsapparater m.m. framgår att regeringen i den lagrådsremiss som föregick propositionen övervägde utvidgning av möjligheten till privat införsel av spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelser, arv och flyttgods. Införsel genom distansförsäljning berördes inte alls i detta sammanhang. Ett tillägg föreslogs till

4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen, av följande lydelse.

4. i form av enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran till enskild person som fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, ---

En koppling gjordes till lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen (privatinförsellagen), som genom en lagändring skulle komma att bli tillämplig även på den som här i landet tog emot gåvoförsändelse av spritdrycker, vin och starköl, uppgående till viss kvantitet. Skattskyldighet för gåvomottagaren skulle därmed komma att föreligga för kvantiteter överstigande den gräns som i dag gäller endast för skattefrihet vid resandeförsel. Någon mängdmässig

begränsning för införseln i sig, till ett antal flaskor e.d., uppställdes alltså inte. Bakgrunden till de i lagrådsremissen föreslagna förändringarna var bl.a. att Europeiska kommissionen ifrågasatt den svenska restriktiviteten såvitt avsåg rätten till införsel av spritdrycker, vin och starköl i form av gåvor, arv och flyttgods. Efter lagrådsbehandlingen hade emellertid överläggningar kommit att inledas mellan företrädare för dels kommissionen, dels de svenska, danska och finländska regeringarna angående det undantag som erhållits vid medlemskapsförhandlingarna med EU och som innebär att Sverige, i likhet med Danmark och Finland, har rätt att punktbeskatta privatinförsel av alkoholvaror och tobaksvaror över en viss mängd. Vid angivna förhållanden saknades det, enligt regeringen, vid det aktuella tillfället förutsättningar för att fullfölja de förslag till utvidgningar av rätten till privat införsel av nämnda slag av drycker i vissa fall som beskrivits ovan.

Lagrådsremissen från år 1998

Från svensk sida har det gjorts ytterligare ett försök att finna en lösning på problemet med gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl. I en remiss den 12 mars 1998 till Lagrådet redovisade regeringen, på grundval av en inom Finansdepartementet utarbetad promemoria av den 23 februari 1998, bl.a. ett förslag till ändring av alkohollagen (4 kap. 2 §) vilket skulle göra det möjligt att till mottagare i Sverige sända gränsöverskridande gåvor.

Lagförslaget var, såvitt gällde gåvoförsändelserna, utformat på ungefär samma sätt som förslaget i lagrådsremissen av år 1996. I förslaget från år 1998 hade dock även distansförsäljning gjorts tillåten.

4. som gåvoförsändelse eller som kommersiell försändelse under yrkesmässig befordran till enskild person som fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, ---

Inte heller i denna redovisade lagtext föreskrevs alltså någon mängdmässig begränsning avseende rätten till införsel. Det konstaterades i författningskommentaren till lagrådsremissen att det dock var en annan sak att skatt och, i fråga om införsel från tredje land, även tull skall tas ut för kommersiella försändelser.

Någon koppling till privatinförsellagen föreslogs inte. I stället föreslogs ett tillägg till 15 § lagen om alkoholskatt, i vilket angavs att bestämmelsen i första stycket – enligt vilken säljaren är den som är skattskyldig vid distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl – även skulle omfatta sådana överlåtelser som skedde utan vinstsyfte och som inte utgjorde gåvoförsändelser. Detta innebar, angavs i

lagrådsremissen, att en försändelse med alkohol från en privatperson i ett medlemsland till en privatperson i ett annat medlemsland skulle vara att anse som distansförsäljning, även om avsändaren inte gjorde någon ekonomisk vinst på försändelsen; detta dock förutsatt att det inte var fråga om en ren gåva. Därefter angavs att skatt inte tas ut på gåvoförsändelser. För de nämnda fallen av distansförsäljning uppställdes inte samma krav som för övriga fall av sådan försäljning. För den som överlät skattepliktig vara på detta sätt föreslogs dock en skyldighet att, i enlighet med vad som även annars gällde, lämna deklaration för varje avsänd försändelse. Deklarationen skulle ha kommit in till beskattningsmyndigheten senast inom fem dagar efter det att försändelsen avsänts.

Denna ovan redovisade möjlighet att ge vissa för privat bruk införda försändelser karaktär av kommersiella skattepliktiga försändelser, har använts inom "tobaksområdet". Regleringen på detta område behandlas översiktligt nedan.

I den proposition som därefter förelades riksdagen – propositionen 1997/98:100 – fullföljdes, som redan framgått, förslaget endast i vad det avsåg införsel av spritdrycker, vin och starköl som arv eller flyttgods.

5.3.2.6 Regleringen inom tobaksområdet, m.m.

Regleringen inom tobaksområdet avviker i flera avseenden från regleringen inom alkoholområdet. Inom tobaksområdet föreligger det inte något hinder i sig mot gåvoförsändelser eller distansförsäljning av tobaksvaror, då det varken finns "tillåtande" eller "förbjudande" reglering i detta avseende.

Som tidigare redogjorts för skall punktskattepliktiga varor, enligt bestämmelserna i cirkulationsdirektivet, normalt beskattas i det land där de konsumeras. Endast när sådana varor förvärvas av enskilda personer för deras eget bruk och transporteras av dem själva skall punktskatt tas ut i den medlemsstat där varorna har förvärvats. Vid distansförsäljning skall varorna beskattas i destinationsmedlemsstaten, varvid säljaren är skattskyldig.

När cirkulationsdirektivet antogs av rådet påpekade rådet och kommissionen att det föreligger problem att göra skillnad mellan transaktioner som omfattas av bestämmelser som grundar sig på principen om beskattning i destinationslandet respektive transaktioner som görs av privatpersoner inom det regelverk som bygger på beskattning i ursprungslandet. I samband härmed förklarade rådet och kommissionen att medlemsländerna kan föreskriva att överföringar mot

betalning som inte sker i förvärvssyfte av punktskattepliktiga varor mellan personer, skall anses ske för kommersiella ändamål. Beskattning skall därmed ske i destinationslandet.

Som tidigare nämnts har Sverige, såvitt gäller tobaksvaror, utnyttjat ovan nämnda möjlighet; se 16 § femte stycket lagen om tobaksskatt. En motsvarande bestämmelse i lagen om alkoholskatt har ansetts onödig, eftersom det ju inte är tillåtet för privatpersoner att till Sverige införa spritdrycker, vin och starköl via distansförsäljning eller som gåvoförsändelse. Någon skyldighet att införliva en sådan regel i svensk lagstiftning föreligger inte heller.

Här kan tilläggas att vad gäller införsel från tredje land av alkohol- och tobaksvaror som flyttsaker och arv samt som gåva över viss mindre kvantitet, gäller att tull och skatt skall betalas i Sverige i enlighet med reglerna i rådets förordning EG/918/83 om upprättande av ett gemenskapssystem för tullbefrielse och reglerna i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m.

5.3.2.7 Andra EU-länders inställning till gåvoförsändelser

Några gemenskapsrättsliga regler beträffande gåvoförsändelser av t. ex. spritdrycker, vin eller starköl finns inte. Vad gäller andra EU-länders tillåtande och hantering av försändelser med sådana drycker, kan sägas att utgångspunkten i de flesta fall är att beskattning inte sker av vad som faktiskt anses vara gåvoförsändelser. Beskattning sker när försändelserna, på olika grunder, i stället närmast är att anse som kommersiella försändelser, dvs. som främst försändelser med distansförsålda varor.

Finland

Någon intern finsk lagstiftning etc. beträffande beskattning av gåvoförsändelser finns inte. Högsta förvaltningsdomstolen i Finland avgjorde år 1997 ett mål där ett gift par år 1995 mottog en försändelse av alkoholvaror, omfattande 222 flaskor vin. Dryckerna uppgavs vara en 50-årspresent från några franska vänner. Tullen påförde punktskatt om ca 5 000 kr, på den grunden att försändelsen skulle betraktas som en kommersiell försändelse. Domstolen ansåg dock att försändelsen inte skulle anses ha kommit paret till handa genom försäljning, utan att det skulle anses vara fråga om en gåvoförsändelse. Någon laglig grund för att beskatta gåvoförsändelsen – helt eller delvis – ansågs inte föreligga. Beskattning kunde därför inte ske.

Sedan domen meddelades har det inom det finska finansdepartementet utarbetats ett lagförslag beträffande gåvoförsändelser av alkoholdrycker etc. Den finska regeringen lämnade nyligen (i oktober 1998) över detta lagförslag till den finska riksdagen. Enligt förslaget skall tillfälliga gåvoförsändelser av alkoholvaror (och tobaksvaror) mellan enskilda vara "accisfria" (skattefria). Skattefriheten begränsas dock till högst samma mängder alkoholvaror (och tobaksprodukter) som en resenär enligt finsk lagstiftning får föra med sig skattefritt från en annan medlemsstat. Den bakomliggande tanken kan närmast sägas vara att en försändelse kan anses utgöra en gåva, endast så länge den totala kvantiteten inte uppgår till nyss nämnda kvantitet.

Danmark

Enligt vad som upplysts är huvudfrågan inte om införsel skall medges eller ej, utan om beskattning skall ske av införseln. Vid denna bedömning utgår man närmast från vad som gäller vid resandeförsel.

Storbritannien

Någon direkt lagreglering beträffande gåvoförsändelser finns inte. Som utgångspunkt beskattas inte vad som faktiskt kan anses utgöra en gåvoförsändelse. Vid bedömningen av en försändelses status utgår myndigheterna från vissa tillämpningsföreskrifter. Försändelser som inte kan anses vara gåvor utan kommersiella försändelser beskattas.

5.3.3 Europeiska kommissionens synpunkter, m.m.

Nedan redogörs, på motsvarande sätt som för partihandeln och den kommersiella införseln, för relevanta delar av den formella underrättelsen till Sveriges regering samt för utredningens besök hos kommissionen.

5.3.3.1 Den formella underrättelsen av den 5 maj 1998

I underrättelsen konstaterar Europeiska kommissionen bl.a. att spritdrycker, vin och starköl ("alkoholdrycker") inte får sändas som gåva från en annan medlemsstat till en mottagare i Sverige, utan det krävs att någon rent fysiskt åtföljer drycken till Sverige eller hämtar

den på något av detaljhandelsmonopolets försäljningsställen. Det finns följaktligen ett hinder för privat import av alkoholdrycker, vilket enligt kommissionen är en åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 och följande i EG-fördraget.

Kommissionen nämner att tidigare presenterade svenska förslag att tillåta gåvoförsändelser uppgetts inte kunna genomföras med anledning av att kommissionen ifrågasatt andra regler relaterade till beskattning av sådana gåvor. Oberoende av sambandet med de relevanta svenska beskattningsreglerna måste dock enligt kommissionen svenska regler ge möjlighet att mottaga alkoholdrycker i Sverige utan att någon fysiskt skall behöva åtfölja drycken eller hämta den på något av detaljhandelsmonopolets försäljningsställen.

Kommissionen anger avslutningsvis att de svenska åtgärderna som avses ovan inte kan betraktas som nödvändiga och proportionella i förhållande till intresset av skydd för folkhälsan.

5.3.3.2 Den svenska regeringens svar av den 26 juni 1998

Med anledning av den formella underrättelsen anförde regeringen, vad gäller kritiken beträffande gåvoförsändelser, bl.a. följande som sin preliminära ståndpunkt.

Avsaknaden av möjligheten att från ett annat EU-land sända alkoholdrycker som gåva till en mottagare i Sverige

Ytterligare ett försök från svensk sida har numera företagits för att finna en lösning på problemet med gåvoförsändelser med alkoholdrycker. I en remiss den 12 mars 1998 till Lagrådet redovisade regeringen bl.a. ett förslag till lag om ändring i alkohollagen av innebörd att det skulle bli möjligt att från utlandet sända alkoholdrycker som gåva till en mottagare i Sverige.

I den proposition som därefter förelades riksdagen (regeringens proposition 1997/98:100 om förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m.) fullföljdes emellertid förslaget endast i vad det avsåg införsel av alkoholdrycker som arv eller flyttgods. Som skäl för att inte föreslå riksdagen en reform även såvitt avsåg gåvoförsändelserna framhöll regeringen i propositionen bl.a. att lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att begränsa det privata vinstintresset och alkoholens tillgänglighet samt till att skydda ungdomen. Det ansågs därför viktigt att hitta ett system för gåvoförsändelser som vid sidan av att det tillgodoser principen om den fria rörligheten för varor också tar hänsyn till dessa folkhälsoaspekter,

inte minst hur ålderskontrollen kan garanteras. Det är frågor som ännu inte har kunnat lösas på ett tillfredsställande sätt.

5.3.3.3 Alkoholutredningens möte med Europeiska kommissionen den 6 november 1998

Utredningen har rubricerade datum besökt Europeiska kommissionen för att inhämta kommissionens synpunkter i olika frågor samt kort redogöra för utredningens arbete m.m. Vid detta besök har kommissionen såvitt avser gåvoförsändelserna inte redovisat någon annan åsikt än vad som tidigare framförts.

6 Beskattningsregler och skattekontroll

6.1 Inledning

Den grundläggande tanken med detta kapitel är att ge en beskrivning av huvuddragen i vad som skulle kunna benämnas som det skatterättsliga systemet, varvid här avses de regler eller komplex av regler som gäller förutsättningarna för uttagande av alkoholskatt samt uppbörd och skattekontroll. Det närmare syftet kan sägas vara att ge en bild av hur dessa skatterättsliga regler på olika sätt samverkar med och kompletterar de regler som finns beträffande den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl. Även om framställningen tar sikte på införseln av dessa alkoholdrycker omnämns i viss mån även införsel av teknisk sprit, dvs. den hantering som Läkemedelsverket har att ge tillstånd för.

Innehållet i detta kapitel bygger i stora delar på Riksskatteverkets (RSV) Handledning för punktskatter 1997. Även bl.a. förarbetena till lagen (1994:1564) om alkoholskatt (*LAS*) – propositionen 1994/95:56 om nya lagar om tobakskatt och alkoholskatt, m.m. – och lagen (1998:598) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter (*punktskattekontrollagen*) – propositionen 1997/98:100 om förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m. – har använts som underlag.

I kapitlet förekommande förkortningar av särskilt lagar har sin motsvarighet i bl.a. RSV:s ovan nämnda handledning. I överensstämmelse med denna handledning och förekommande lagtext används generellt beteckningen EG, syftande på verksamheten inom den s.k. första pelaren (se kapitel 2).

Det bör uppmärksammas att de varor som är skattepliktiga enligt *LAS* delas in i kategorierna öl, vin, andra jästa produkter än vin eller öl, mellanklassprodukter samt etylalkohol. Indelningen av de olika slagen av varor skiljer sig således från den som görs i alkohollagen. För flera av definitionerna av de skattepliktiga varorna gäller dessutom att ett antal olika förutsättningar skall vara uppfyllda innan det kan fastställas enligt vilken kategori varan skall beskattas.

6.1.1 Något om olika i punktskattesammanhang förekommande begrepp

Med *EG* eller *EG-land* avses i punktskattesammanhang de geografiska områden som tillhör Europeiska gemenskapens punktskatteområde. Med tredje land förstås länder och områden utanför detta skatteområde.

Vid handel mellan EG-länder används, i och enligt handledningen, termerna *införsel* och *utförsel*. Med termerna *import* och *export* avses här alltså handel mellan EG-land och tredje land.

Enligt 1 § förordningen (1994:1785) om Europeiska gemenskapens punktskatteområde skall, vid tillämpningen av bl.a. LAS, punktskatteområdet avse gemenskapens territorium såsom detta definieras av fördraget om upprättande av Europeiska ekonomiska gemenskapen och särskilt artikel 227 i detta.

Till EG:s punktskatteområde hör fr.o.m. den 1 januari 1995 Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tyskland och Österrike.

Följande områden som tillhör EG-ländernas territorier räknas dock inte till EG:s punktskatteområde utan likställs vid beskattningen med tredje land:

Danmark: Grönland och Färöarna

Finland: Åland

Frankrike: de franska utomeuropeiska departementen

Italien: Livigno, Campione d'Italia och de italienska delarna av Luganosjön

Spanien: Ceuta, Melilla och Kanarieöarna

Storbritannien: Kanalöarna och Gibraltar

Tyskland: ön Helgoland och territoriet Büsingen.

Andorra och Vatikanstaten räknas inte heller till EG:s punktskatteområde.

Vidare kan beaktas att beskattningsförfarandet när det gäller transaktioner till och från vissa områden inte följer medlemsländernas territoriella gränser. Som exempel kan nämnas att transaktioner som utgår från eller är avsedda för Monaco behandlas som transaktioner som har sitt ursprung i eller är avsedda för Frankrike.

6.1.2 Något om i Sverige förekommande tillståndskrav

Som tidigare redogjorts för får partihandel med spritdrycker, vin eller starköl bedrivs endast av den som har meddelats partihandelstillstånd (eller tillverkningsstillstånd). Endast den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd får yrkesmässigt föra in sådana drycker. Införsel får i övrigt ske t.ex. genom s.k. resandeförsel, under för sådan införsel gällande förutsättningar (fyllt 20 år).

Vad gäller hanteringen av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat är Läkemedelsverket tillstånds- och tillsynsmyndighet; se lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (*LFT*). Här kan nämnas att teknisk sprit omfattas av alkoholskattelagens definition av etylalkohol och alltså är en skattepliktig alkoholvara. Undantag från skatteplikt gäller dock i flera fall (se 7 och 20 §§ LAS).

Av 5 § LFT följer att försäljning av teknisk sprit vanligtvis kräver tillstånd av Läkemedelsverket. Krav på tillstånd gäller inte för Systembolaget, den som tillverkat varan och apotek.

6.2 Något om de svenska materiella reglerna om alkoholskatt

6.2.1 Inledning

Inom EG finns gemensamma bestämmelser för punktskatterna på tobak, alkohol och oljeprodukter, de s.k. harmoniserade punktskatterna. Dessa bestämmelser finns bl.a. i form av direktiv från Europeiska unionens råd, vilka är bindande för medlemsländerna. Varje medlemsstat skall utforma sin lagstiftning så att den överensstämmer med det resultat som skall uppnås enligt ett direktiv. Avsikten med de gemensamma punktskattereglerna är bl.a. att undanröja behovet av gränskontroller mellan medlemsstaterna, men samtidigt se till att varor beskattas i det land där de konsumeras.

Vad gäller nivån på skatterna har EG inte beslutat om fasta skattesatser. Det har i direktiv i stället angetts minimiskattesatser, dvs. skattesatser som inte får underskridas.

Skattebaserna och skattesatserna på olika typer av alkoholhaltiga drycker regleras i rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker och rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatserna på alkohol och alkoholdrycker.

För punktskatter på alkohol- och tobaksvaror samt mineraloljeprodukter har gemensamma förfaranderegler införts genom rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor, det s.k. cirkulationsdirektivet (senast ändrat genom rådets direktiv 96/99/EG).

I de ovan nämnda EG-direktiven uppställs olika regler för handel mellan EG-länder respektive handel mellan EG-land och tredje land.

6.2.2 Lagen om alkoholskatt, m.m.

Cirkulationsdirektivets bestämmelser i nu relevanta delar har införlivats med svensk lagstiftning genom LAS.

Av 1 § första stycket nämnda lag framgår att alkoholskatt skall betalas för öl, vin och andra jästa drycker, mellanklassprodukter samt för etylalkohol som tillverkas här i landet, som förs in eller tas emot från ett annat EG-land eller som importeras från tredje land.

De olika kategorierna av skattepliktiga produkter definieras i 2–6 §§ LAS och grundar sig på rådets direktiv 92/83/EEG (se ovan).

Det skattepliktiga området anges med utgångspunkt i de tulltaxenummer som är fastställda i den Kombinerade nomenklaturen (KN) enligt förordningen EEG 2658/87 (se prop. 1994/95:56 s. 110). Förutom hänvisningen till KN-nr innehåller flera av definitionerna någon eller några ytterligare förutsättningar som skall vara uppfyllda innan det kan fastställas enligt vilken kategori varan skall beskattas.

För var och en av kategorierna gäller särskilda skattesatser. Även tekniken för hur skatten skall beräknas skiljer sig något mellan de olika kategorierna.

Att fullständigt denaturerad alkohol är undantagen från skatteplikt framgår av 7 § LAS. All annan etylalkohol kräver viss användning för att bli skattebefriad (jämför 20 § nämnda lag).

Begreppet fullständigt denaturerad alkohol definieras i 4 § förordningen (1994:1614) om alkoholskatt (*FAS*). Det bör hållas i minnet att begreppet endast är ett skattetekniskt begrepp, som syftar till att från skatteplikt undanta alkohol som har blandats med speciellt utvalda tillsatser. Alkoholens egenskaper och användningsområde skiljer sig inte nödvändigtvis från alkohol som denaturerats med andra tillsatser.

En redogörelse för vilka som enligt LAS är skattskyldiga för alkoholskatt, lämnas senare i kapitlet.

Beskattningsmyndighet för punktskatter är till den 1 januari 1999 Skattemyndigheten i Dalarnas län (*SKM*). Punktskatterna handläggs

inom nämnda skattemyndighet av Särskilda skattekontoret, Ludvika. Fr.o.m. nämnda datum gäller, enligt 1 kap. 5 § lagen (1984:151) om punktskatter och prisregleringsavgifter (*LPP*), att Skattemyndigheten i Gävle är beskattningsmyndighet för punktskatter.

6.3 EG-rättsliga regler beträffande beskattningsförfarandet m.m.

6.3.1 Inledning

Före den 1 januari 1993 var EG en tullunion med gemensam tullmur utåt mot tredje land och inga tullar mellan medlemsländerna. Skatter reglerades nationellt och påfördes vid gränspassering även vid gränspassage mellan medlemsländerna. Vid årsskiftet 1992/93 genomfördes dock den inre marknaden och i samband därmed slopades gränskontrollerna mellan medlemsländerna vad avser kommersiell trafik och resandetrafik. Huvudregeln är numera att inga gränsformaliteter skall finnas enbart till följd av att en gräns mellan medlemsländer passerar.

För att fri rörlighet för varor skall uppnås är det viktigt att medlemsstaternas förfarandebestämmelser om mervärdesskatter och punktskatter harmoniseras. Principerna på detta område har tidigare varit att skatten skall tas ut i det land där varan konsumeras med konsumtionslandets skattesats och tillfalla konsumtionslandet. Traditionellt har detta åstadkommits genom att exporten gjorts skattefri och att det vid import påförs skatter med samma skattesats som tas ut på varor inne i landet. Förfarandet att påföra skatter vid införsel innefattar dock gränsformaliteter och är därför inte förenligt med principen om den inre marknaden. Det problem som detta innebär kan lösas på olika sätt. Ett sätt är att överge principen om beskattning i konsumtionslandet och övergå till beskattning i det land där varan köpts. Denna lösning har i princip valts när det gäller privatpersoners inköp för eget bruk. För den kommersiella handeln har medlemsländerna inte velat frånga den tidigare principen.

För punktskatter på alkohol- och tobaksvaror samt mineraloljeprodukter har gemensamma förfaranderegler, som redan nämnts, införts genom cirkulationsdirektivet. För andra varugrupper får punktskatter finnas endast om uttaget av punktskatter inte leder till gränsformaliteter mellan medlemsländerna. En skatt som tas ut vid registrering är ett exempel på en sådan skatt som inte leder till gränsformaliteter.

En annan förutsättning för den inre marknadens funktion är att det finns möjlighet till transitering av varor. Transitering innebär att en vara kan föras från en plats till en annan utan att beläggas med tullar, skatter eller andra avgifter. Transitering av varor i Europa sker bl.a. inom ramen för gemenskapens transiteringssystem, vilket utöver EG-länderna även omfattar Efta-länderna och – sedan den 1 juli 1996 – Polen, Ungern, Tjeckien och Slovakien, de s.k. Visegradländerna. Denna befrielse från tullar, skatter och avgifter gäller till dess att varorna lämnar EG:s tullområde, överförs till ett annat tullsystem eller till dess att avgifterna och skatterna har betalats och varorna övergått till fri omsättning.

6.3.2 Cirkulationsdirektivet

6.3.2.1 Några centrala begrepp

I cirkulationsdirektivet definieras inledningsvis vissa begrepp som är centrala för förståelsen av förfarandereglerna. Dessa begrepp är

- a) *godkänd lagerhavare*: fysisk eller juridisk person som av en medlemsstats behöriga myndigheter fått tillstånd att tillverka, bearbeta, förvara, ta emot och avsända punktskattebelagda varor inom ramen för sin affärsverksamhet, varvid punktskatten är vilande enligt uppskovsreglerna för skatteupplag,
- b) *skatteupplag*: en plats där varor som är belagda med punktskatt tillverkas, bearbetas, förvaras, mottas eller avsänds enligt uppskovsreglerna av en godkänd lagerhavare inom ramen för hans affärsverksamhet, under de särskilda villkor som fastställts av de behöriga myndigheterna i den medlemsstat där skatteupplaget är beläget,
- c) *uppskovsregler*: en skatteordning som tillämpas på tillverkning, bearbetning, förvaring och flyttning av varor, varvid punktskatten är vilande (suspensionsordningen),
- d) *näringsidkare med punktskatteregistrering*: fysisk eller juridisk person utan ställning som godkänd lagerhavare, som av behöriga myndigheter i en medlemsstat fått tillstånd att, inom ramen för sin affärsverksamhet, ta emot punktskattebelagda varor från en annan medlemsstat enligt uppskovsreglerna. Denna typ av näringsidkare får varken förvara eller avsända sådana varor enligt uppskovsreglerna,
- e) *näringsidkare utan punktskatteregistrering*: fysisk eller juridisk person utan ställning som godkänd lagerhavare, som har rätt att inom ramen för sin affärsverksamhet tillfälligtvis ta emot punktskattebelagda varor från en annan medlemsstat enligt uppskovsreglerna. Denna typ av

näringsidkare får varken förvara eller avsända sådana varor enligt uppskavsreglerna. En näringsidkare utan punktskatteregistrering måste garantera betalningen av punktskatt till skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaterna innan varorna avsänds.

6.3.2.2 Beskattningsförfarandets huvudprinciper

Förfarandereglerna i cirkulationsdirektivet innebär i princip att punktskattepliktiga varor kan cirkulera fritt (dvs. utan gränskontroller), att beskattningskonsekvenserna skjuts upp tills varorna når den slutgiltiga konsumenten och att beskattningen skall ske i konsumtionslandet.

Syftet med suspensionsordningen är att varorna, trots att de är skattepliktiga, skall kunna bearbetas, lagras och förflyttas mellan medlemsländerna i tidigare led än detaljistledet utan att beskattningskonsekvenser inträder. Skatten förfaller med andra ord inte till betalning under den tid varorna befinner sig inom suspensionsordningen utan beskattningskonsekvenserna skjuts framåt. Betalningsskyldighet för punktskatt inträder först när varan blir tillgänglig för konsumtion, vilket den anses vara när den upphör att omfattas av suspensionsordningen. För punktskattepliktiga varor som inte omfattas av suspensionsordningen gäller att punktskatten förfaller till betalning i samband med att varan framställs eller importeras från land utanför gemenskapen. Omfattas varorna av något av gemenskapens tullförfarande vid införandet till EG anses dock importen äga rum först när varorna lämnar tullförfarandet.

6.3.2.3 Särskilda bestämmelser rörande suspensionsordningen

Framställning, bearbetning och lagring av skattepliktiga varor skall i princip alltid ske i skatteupplag om skatten inte är betald. Flyttning av punktskattepliktiga varor under skatteuppskov skall enligt huvudregeln ske från ett skatteupplag till ett annat. De risker som är förknippade med sådan flyttning skall täckas av en *säkerhet* för punktskattens betalning. Säkerheten skall ställas av den avsändande lagerhavaren.

En godkänd lagerhavare i ett medlemsland kan alltså sända skattepliktiga varor till ett skatteupplag i ett annat medlemsland eller till ett annat skatteupplag i det egna landet utan att det får några beskattningskonsekvenser.

Mottagaren av skattepliktiga varor som sänds från ett skatteupplag under skatteuppskov är dock inte alltid en godkänd lagerhavare.

Mottagaren kan också vara en näringsidkare med eller utan punktskattregistrering i ett annat EG-land. En sådan näringsidkare skall alltid ställa säkerhet för skattens betalning och detta skall ske innan leveransen påbörjas. Skatten förfaller till betalning när varorna tas emot.

Transporter av skattepliktiga varor under skatteuppskov kan även ske enligt något av transiteringsförfarandena (se ovan). Skatten skall t.ex. anses vilande när skattepliktiga varor sänds mellan medlemsstater via Efta-länder enligt gemenskapens interna transiteringsförfarande.

6.3.2.4 Krav på dokument

Vid förflyttning av skattepliktiga varor, som omfattas av suspensionsordningen, mellan medlemsstater skall varorna åtföljas av ett *ledsagardokument* som upprättas av avsändaren. Syftet med dokumentet är att underlätta skattekontrollen och det för en effektiv kontroll nödvändiga samarbetet mellan medlemsländerna. Ledsgardokumentet skall upprättas i fyra exemplar, varav ett exemplar skall behållas av avsändaren och resten skall medfölja under transport. Efter leverans skall ett exemplar behållas av mottagaren och ett exemplar, returexemplaret, återsändas till avsändaren. Det fjärde exemplaret skall finnas till förfogande för behörig myndighet i mottagarlandet.

6.3.2.5 Överträdelser

Överträdelser av de bestämmelser som gäller under den tid som skattepliktiga varor omfattas av suspensionsordningen innebär att varorna upphör att omfattas av suspensionsordningen, dvs. att de anses släppta för konsumtion. Detta innebär i sin tur att skatten omedelbart förfaller till betalning. Skatten skall därvid erläggas i det land där överträdelsen har skett av den som har ställt säkerhet för betalning av skatten. Om det inte går att fastställa var överträdelsen har skett, anses den ha skett i den medlemsstat där felaktigheten konstaterades. Om en punktskattepliktig vara inte når fram till mottagaren och om det inte är möjligt att fastställa var varan finns, skall skatten betalas i det land varifrån varan levererades.

6.3.2.6 Förflyttning av varor som släppts för konsumtion

Varor anses, som redan framgått, släppta för konsumtion när de lämnar suspensionsordningen. Det saknar betydelse om detta sker genom överträdelse av uppskovsreglerna eller genom att varorna levereras till detaljistledet.

Då punktskattepliktiga varor som redan släppts för konsumtion i en medlemsstat förvaras för kommersiella ändamål i en annan medlemsstat skall punktskatt tas ut i den medlemsstat där varorna förvaras. Detta innebär att i situationen då varor som redan släppts för konsumtion flyttas till en annan medlemsstat för kommersiella ändamål, punktskatt skall tas ut i denna andra medlemsstat. Beroende på omständigheterna skall skatten betalas av den som utför leveransen eller innehar de varor som är avsedda för leverans eller av den som tar emot varorna för användning. När varor som släppts för konsumtion flyttas mellan olika medlemsstater skall de åtföljas av ett *förenklat ledsagardokument*. Den som skall betala skatten på varorna skall innan varorna avsänds lämna en *deklaration* till skattemyndigheterna i destinationsmedlemsstaten och ställa *säkerhet* för betalning av skatten. Han eller hon skall vidare samtycka till varje kontroll som gör det möjligt för destinationsmedlemsstatens myndigheter att förvissa sig om att varorna faktiskt har mottagits och att utgående punktskatt har betalats.

Den punktskatt som betalats i den första medlemsstaten skall återbetalas.

6.3.2.7 Distansförsäljning

Distansförsäljning föreligger om annan än godkänd lagerhavare eller näringsidkare med eller utan punktskatteregistrering, t.ex. en privatperson, förvärvar skattepliktig vara från en säljare i ett annat EG-land och varan transporteras av säljaren eller för dennes räkning. Postorderförsäljning är ett exempel på distansförsäljning. Vid distansförsäljning skall skatt tas ut i det land där köparen finns. Det är dock säljaren som är skyldig att betala skatten och skyldigheten inträder när säljaren levererar varorna. Säljaren skall ställa *säkerhet* för skatten innan transporten påbörjas. Vid distansförsäljning kan inte varorna transporteras under uppskov. Det rör sig alltså om varor som släppts för konsumtion, vilket innebär att skatt redan har tagits ut i säljarens land. Säljaren har dock rätt att återfå den skatt som erlagts i hemlandet.

6.3.2.8 Införsel för privat bruk

För skattepliktiga varor som privatpersoner själva medför för eget bruk från ett EG-land till ett annat, dvs. resandeförsel, gäller att skatten skall betalas i det land där varorna anskaffades. Vid bedömningen av om de varor som en privatperson medför skall anses vara avsedda för eget bruk skall hänsyn tas till bl.a. mängden varor. Medlemsländerna får utfärda vägledande anvisningar om vilken mängd som därvid bör godtas. Det förhållandet att en person medför större mängder än vad som anges i anvisningarna får emellertid inte ensamt medföra att varorna anses avsedda för annat än eget bruk. Andra omständigheter som talar för motsatsen skall alltså beaktas. Mängdangivelserna i sådana eventuella vägledande anvisningar får inte understiga 800 cigaretter, 400 cigariller, 200 cigarrer, 1 kg röktabak, 10 liter sprit, 20 liter starkvin, 90 liter vin (inklusive högst 60 liter mousserande vin) samt 110 liter öl.

6.4 Den svenska regleringen

6.4.1 Allmänt

Som ovan nämnts har cirkulationsdirektivets bestämmelser i nu relevanta delar införlivats med svensk lagstiftning genom LAS. Begreppet suspensionsordning har dock inte förts in i lagen. Suspensionsordningen har dock i praktiken införlivats med LAS genom att skattskyldighet inte inträder i vissa fall.

I LAS används termen *upplagshavare* i stället för lagerhavare. Termerna *registrerad och oregistrerad varumottagare* används i stället för näringsidkare med eller utan punktskatteregistrering.

6.4.2 Skattskyldiga enligt lagen om alkoholskatt

Inledningsvis kan konstateras att följande personer är skattskyldiga för alkoholskatt (se 8, 20, 26 och 31 b §§ LAS).

- upplagshavare (8 § första stycket 1)
- yrkesmässig tillverkare (8 § första stycket 1)
- registrerade och oregistrerade varumottagare (8 § första stycket 2)
- skatterepresentanter (8 § första stycket 3)
- distansförsäljare (8 § första stycket 4)
- de som i annat fall än som avses i 1–3 från ett annat EG-land för in eller tar emot skattepliktiga varor (8 § första stycket 5)

- importörer av tredje lands-varor (8 § första stycket 6)
- andra tillverkare av etylalkohol (8 § första stycket 7)
- de som skattefritt förvärvat skattepliktiga varor mot försäkran eller för vetenskapligt eller medicinskt ändamål och använder varorna för annat ändamål (31 b § respektive 20 § sista stycket)

och

- de som ställt säkerhet för en transport som inte når den mottagare som angetts i ledsagardokumentet (26 §)

En redogörelse för vad som gäller för de nyss uppräknade skattskyldiga lämnas nedan. I de fall RSV har utfärdat föreskrifter, anges detta.

6.4.2.1 Upplagshavare

Godkännande av upplagshavare

Godkänd som upplagshavare, och därmed skattskyldig enligt 8 § första stycket 1 LAS kan den bli som dels bedriver eller avser att bedriva verksamhet av viss art, dels är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och förhållanden i övrigt; se 9 §.

Vad gäller verksamhetens art, får enligt 9 § första stycket som upplagshavare godkännas den som

1. i Sverige avser att yrkesmässigt tillverka eller bearbeta skattepliktiga varor,
2. för yrkesmässig försäljning till näringsidkare tar emot skattepliktiga varor från ett annat EG-land eller från en annan upplagshavare i Sverige eller vid import från tredje land, eller
3. yrkesmässigt i större omfattning lagrar skattepliktiga varor.

Vad som avses med "yrkesmässigt" (punkt 1) framgår inte av författningsrummet. Av definitionen av upplagshavare i propositionen 1994/95:56 s. 85 framgår dock att verksamheten skall vara ett led i personens "näringsutövning". Begreppet torde därför, enligt RSV (se handledningen s. 67), i LAS kunna anses ha samma innebörd som i 21 § kommunalskattelagen (1928:370). Den i nämnda författningsrum omtalade näringsverksamheten kännetecknas av varaktighet, självständighet och vinstsyfte, de s.k. rörelsekriterierna.

För godkännande enligt punkt 2 skall det vara fråga om mottagande eller import för försäljning till näringsidkare. Detaljhandlare m.fl. som säljer direkt till konsument kan således inte bli godkända som upplagshavare, såvida det inte rör sig om detaljhandlare som bedriver lagerhållning i sådan skala att punkt 3 kan bli tillämplig. En detaljhandlare kan däremot ha ställning som oregistrerad eller

registrerad varumottagare och ta emot varor under suspension från upplagshavare i andra EG-länder.

För godkännande enligt punkt 3 skall enligt 2 § FAS kravet på lagerhållning anses uppfyllt om sökanden disponerar över en lagerkapacitet för skattepliktiga varor om minst 5 000 liter.

Vad därefter gäller det även i 9 § första stycket LAS uppställda kravet på lämplighet, bör sökandens ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt vara sådana att sökanden kan anförtros ställning som upplagshavare med rätt att hantera skattepliktiga varor under skattesuspension.

Några av RSV meddelade föreskrifter beträffande upplagshavaresandel finns inte.

Utredningen har inhämtat att antalet godkända upplagshavare i dag uppgår till ca 270, varav 210 är registrerade för spritdrycker, vin och/eller starköl och resten för teknisk sprit. Det totala antalet skatteupplag har uppgetts till 740.

Godkännande av skatteupplag

Även skatteupplagen måste, enligt 9 § andra stycket LAS, godkännas av skattemyndigheten. Upplagshavares tillverkning, bearbetning och lagring av skattepliktiga varor skall äga rum i ett sådant skatteupplag. En näringsidkare som önskar lagra skattepliktiga varor på annat ställe än i ett godkänt skatteupplag kan göra detta; dock inte såsom en upplagshavare och inte under suspension av skatten (se prop. 1994/95:56 s. 87).

RSV har meddelat föreskrifter om godkännande av skatteupplag; se Riksskatteverkets föreskrifter (RSFS 1996:18) om godkännande av skatteupplag enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi.

Enligt föreskrifterna gäller bl.a. följande beträffande förutsättningarna för godkännande av skatteupplag.

Godkännande skall meddelas för visst utrymme där upplagshavaren hanterat obeskattade varor, såsom t.ex. tillverkningslokal, lagerlokal eller cistern (2 §). Om flera upplagshavare hanterat obeskattade varor i samma utrymme, skall varje upplagshavares varor hållas fysiskt avskilda. Det enskilda utrymmet får i sådant fall godkännas som skatteupplag. (3 §). Obeskattade varor som hanteras i ett utrymme skall vara skyddade mot tillgrepp. Utrymmet skall vara försett med lås- och reglingsanordningar samt inbrottslarm. Om utrymmet saknar sådant skydd får det ändå godkännas om upplagshavaren visar att varorna skyddas mot tillgrepp (4 §). Beskattningsmyndigheten skall lämnas

tillträde till utrymmet för att pröva eller kontrollera om det föreligger förutsättningarna för godkännande enligt 2–4 §§ är uppfyllda (5 §). Ändrade förhållanden avseende t.ex. hanteringen eller lås- och regleringsanordningar skall anmälas till beskattningsmyndigheten inom åtta dagar (6 §). Beskattningsmyndigheten kan medge dispens från bestämmelserna i föreskrifterna (7 §).

Säkerhet

Upplagshavare i Sverige som avsänder obeskattade skattepliktiga varor till annan svensk upplagshavare eller till upplagshavare, registrerad eller oregistrerad varumottagare i ett annat EG-land skall hos skattemyndigheten ställa säkerhet för betalning av den skatt som kan påföras vederbörande i Sverige eller annat EG-land, innan leverans av varorna påbörjas (*transportsäkerhet*). Säkerheten skall uppgå till ett belopp som motsvarar den skatt som i medeltal belöper på de obeskattade varor som upplagshavaren transporterar under ett dygn; se 10 § första stycket LAS. Enligt 10 § andra stycket gäller sedan 1 juli 1997 en generell skyldighet för upplagshavare att ställa säkerhet för betalning av skatten i samband med tillverkning, bearbetning eller lagring av skattepliktiga varor (*säkerhet vid lagring m.m.*; se prop. 1996/97:116). Säkerheten skall uppgå till ett belopp som motsvarar tio procent av skatten på de varor som upplagshavaren i medeltal förvarar på skatteupplaget under ett år. Regler beträffande jämkning av säkerhetsbeloppet finns i 14 a § LAS.

RSV har meddelat föreskrifter (RSFS 1997:5) om säkerhet enligt bl.a. LAS. Enligt föreskrifterna gäller bl.a. följande.

Säkerhet skall, enligt 2 §, ställas i svenska kronor och bestå av

1. borgen som är utfäst av bank som är registrerad hos Finansinspektionen eller av utländskt bankföretag som är etablerat i ett land som omfattas av EES-avtalet,
2. borgen som är utfäst av försäkringsföretag som är registrerat hos Finansinspektionen eller av utländskt försäkringsföretag som är etablerat i ett land som omfattas av EES-avtalet,
3. borgen som är utfäst av aktiebolag som är noterat på A-listan vid Stockholms Fondbörs AB eller av annan likvärdig juridisk person,
4. borgen som är utfäst av staten eller kommun,
5. försäkring som är tecknad hos försäkringsföretag som är registrerat hos Finansinspektionen eller hos utländskt försäkringsföretag som är etablerat i ett land som omfattas av EES-avtalet, eller
6. belopp som sätts in på ett nyöppnat konto i en bank som är registrerad hos Finansinspektionen. Samtidigt som kontot öppnas skall beloppet pantsättas.

Beloppet skall vara spärrat mot kontohavarens åtkomst. Banken skall underrättas om pantsättningen.

Borgen enligt 2 § 1–4 skall, enligt 4 §, ställas såsom för egen skuld och om den ingås av två eller flera personer gemensamt, vara solidarisk. Borgen skall gälla minst sex månader efter det att den som utfäst borgen sagt upp borgen. Ställd säkerhet enligt 2 § 5 eller 6 skall, enligt 4 §, gälla minst sex månader efter t.ex. att den skattskyldige till beskattningsmyndigheten genom rekommenderad försändelse sagt upp säkerheten.

Utöver vad som framgår av 2 § skall, enligt 5 §, som säkerhet godtas förtida insättning på beskattningsmyndighetens särskilda konto av hela den skatt som belöper på de varor som säkerhet skall ställas för enligt 13 § LAS (oregistrerade varumottagare), 15 § första stycket LAS (distansförsäljare) eller 16 § LAS (övriga skattskyldiga enligt 8 § 5 LAS).

Även skatterepresenter kan i stället för att ställa säkerhet göra förtida insättning på nämnda konto.

Återkallelse av godkännande

Godkännande av upplagshavare eller skatteupplag får återkallas av skattemyndigheten, om förutsättningar för godkännande inte längre finns. Godkännande av upplagshavare får också återkallas om ställd säkerhet inte längre är godtagbar; se 11 § LAS.

Enligt vad som uppgetts till utredningen gäller följande. Om ett av Alkoholinspektionen meddelat tillverknings- eller partihandelstillstånd återkallas av inspektionen, skickar Särskilda skattekontoret till upplagshavaren information om att återkallelse av godkännande av upplagshavaren och skatteupplaget/-n övervägs. Efter återkallelse av godkännandena sker avregistrering.

Ledsagardokument

Vid transport av obeskattade varor mellan Sverige och ett annat EG-land skall upplagshavaren upprätta ett ledsagardokument i fyra exemplar. Tre exemplar av dokumentet skall åtfölja varorna under transport. Har en upplagshavare inte inom två månader efter utgången av den kalendermånad under vilken varorna avsänts fått tillbaka returexemplaret skall han utan dröjsmål underrätta skattemyndigheten. Om varorna inte når den mottagare som angetts i ledsagardokumentet skall varorna beskattas i Sverige om varorna finns här eller kan antas ha konsumerats här. Detsamma gäller om det inte kan utredas var

varorna finns eller har konsumerats. I sådana fall är den som ställt säkerhet för transporten skattskyldig.

Se beträffande ledsagardokument RSV:s föreskrifter (RSFS 1996:13) om hantering av ledsagardokument enligt bl.a. LAS.

Skattskyldigheten

En upplagshavare kan, såsom framgått ovan, leverera skattepliktiga varor till en upplagshavare i Sverige eller till en upplagshavare eller registrerad eller oregistrerad varumottagare i ett annat EG-land utan att skattskyldighet inträder. Om varor tas ut ur skatteupplaget av annan anledning utan att föras till något annat skatteupplag inträder dock skattskyldighet. Skattskyldighet inträder även när upplagshavaren avregistreras. Se vidare 19 § LAS och RSV:s handledning s. 76 f.

6.4.2.2 Varumottagare

Registrerade varumottagare

Den som yrkesmässigt tar emot skattepliktiga varor från en godkänd upplagshavare i ett annat EG-land eller som yrkesmässigt från tredje land importerar skattepliktiga varor och som inte själv är godkänd som upplagshavare, kan hos skattemyndigheten ansöka om registrering som varumottagare; se 12 § första stycket LAS.

Någon lagstadgande om vandelsprövning finns inte. Enligt tidigare nämnda handledning (s. 69) innebär dock omständigheten att en ansökan kan göras, att skattemyndigheten skall göra en prövning av om näringsidkaren är lämplig att mottaga varor under skattesuspension.

En registrerad varumottagare skall ställa *säkerhet* för betalning av skatten på de varor som han tar emot. Säkerhetens storlek beräknas enligt en schablonregel; se 12 § andra stycket.

"Godkännandet" kan, enligt 12 § tredje stycket, återkallas på samma sätt som för en upplagshavare.

I och med registreringen kan varumottagaren ta emot obeskattade varor från upplagshavare i ett annat EG-land.

För varumottagare inträder skattskyldigheten vid mottagandet av varorna; se 19 § första stycket LAS. En varumottagare kan alltså inte skattefritt lagra varor eller sända dem vidare.

Enligt uppgift till utredningen uppgår det totala antalet registrerade varumottagare i dag till 5–10.

Oregistrerade varumottagare

En oregistrerad varumottagare brukar, till skillnad från en registrerad sådan, inte regelbundet ta emot punktskattepliktiga varor.

För oregistrerade varumottagare gäller delvis andra regler för ställandet av *säkerhet*. En oregistrerad varumottagare är, förutom skyldigheten att ställa säkerhet för betalning av skatten på de varor som han eller hon tar emot, dessutom skyldig att innan varorna transporteras från det andra EG-landet *anmäla leveransen* till skattemyndigheten.

När anmälan och säkerhet har kommit in till skattemyndigheten utfärdas ett *bevis* om att säkerhet är ställd för den aktuella leveransen. Beviset skall av den oregistrerade varumottagaren sändas till den utländske leverantören. Beviset skall sedan tillsammans med ledsagardokumentet följa med varorna under transporten till Sverige.

Beträffande skattskyldigheten, se ovan.

En registrerad varumottagare tar till skillnad från en oregistrerad sådan regelbundet emot punktskattepliktiga varor.

6.4.2.3 Skatterepresentant

En upplagshavare som är registrerad i ett annat EG-land och som levererar skattepliktiga varor till en registrerad eller oregistrerad varumottagare i Sverige, får utse en s.k. skatterepresentant här i landet; se 14 § LAS. Representanten, som skall godkännas av beskattningsmyndigheten, är i stället för varumottagaren skattskyldig för de varor som den utländske upplagshavaren levererar till varumottagare i Sverige.

Skatterepresentanten skall ställa *säkerhet* för betalning av skatt. Om varumottagaren inte är registrerad, skall *bevis* om ställd säkerhet utfärdas av skattemyndigheten. Beviset skall sändas till leverantören och skall sedan tillsammans med ledsagardokumentet följa med varorna under transporten.

Även ett godkännande av en skatterepresentant kan återkallas.

6.4.2.4 Distansförsäljning

Om skattepliktig vara förvärvas från ett annat EG-land till annan än upplagshavare eller varumottagare i Sverige och varan transporteras av säljaren eller för säljarens räkning (distansförsäljning), är den utländske säljaren skattskyldig; se 15 § LAS. Nämnda lagrum innehåller alltså den skatterättsliga regleringen av distansförsäljning; en införselform som ju dock i dag inte är tillåten beträffande

spritdrycker, vin och starköl. Bestämmelsen avser framför allt försäljning till privatpersoner eller till andra som inte är näringsidkare. Som exempel kan nämnas postorderförsäljning.

Säljaren skall ställa *säkerhet* för betalning av skatten innan transport från det andra EG-landet påbörjas.

Om säljaren inte är en juridisk person med fast driftsställe i Sverige skall denne företrädas av en *representant*, vilken skall godkännas av skattemyndigheten. Representanten skall företräda säljaren i olika frågor som gäller alkoholskatt.

Skattskyldigheten inträder när leverans sker.

6.4.2.5 Övriga skattskyldiga

Den som i annat fall för in eller tar emot skattepliktiga varor

I 8 § första stycket 5 LAS finns en bestämmelse om den som "i annat fall än som avses i 8 § första stycket 1–3" från ett annat EG-land till Sverige för in eller tar emot skattepliktiga varor som skall användas för annat än privat bruk.

Skattskyldigheten enligt denna regel förutsätter att varorna lämnat suspensionsordningen innan de förs in i Sverige. Det är alltså fråga om yrkesmässig införsel av varor som släppts för konsumtion. Bestämmelsen har sitt ursprung i att varor som lämnat suspensionsordningen i ett EG-land och som därefter flyttas till ett annat EG-land för annat än privat bruk, skall beskattas på nytt.

Den som för in eller tar emot skattepliktiga varor enligt ovan skall innan varorna transporteras från det andra EG-landet *anmäla* varorna till skattemyndigheten och ställa *säkerhet* för betalning av skatten.

Skattskyldigheten inträder vid införseln till Sverige.

Yrkesmässig tillverkning av skattepliktiga varor

Enligt 8 § första stycket 1 LAS föreligger skattskyldighet för den som, utan att vara upplagshavare, i Sverige yrkesmässigt tillverkar skattepliktiga varor.

Att någon yrkesmässigt skulle tillverka alkoholvaror utan att vara upplagshavare är inte troligt. Detta beror på att det dels krävs tillverkningstillstånd enligt alkohollagen, dels att deklaration och betalning av skatt i så fall skulle behöva lämnas när varje vara tillverkas (se vidare handledningen s. 72).

Den som annars tillverkar etylalkohol

Skyldig att betala skatt är den som annars i Sverige tillverkar etylalkohol; se 8 § första stycket 7 LAS.

Regeln avser den tillverkning av etylalkohol som inte är yrkesmässig, dvs. otillåten hembränning.

Enligt reglerna i LAS skall alkoholskatt betalas för all tillverkad etylalkohol. Något undantag från skatteplikt för tillverkning för privat bruk finns således inte. Däremot kan tillverkning av öl, vin och andra jästa drycker ske i hemmet för privat bruk utan att varorna blir skattepliktiga (handledningen s. 72).

6.4.2.6 Undantag från skattskyldighetens inträde

I vissa fall inträder inte skattskyldighet för upplagshavare, varumottagare och skatterepresenteranter trots att varorna upphört att omfattas av suspensionsordningen. För upplagshavare gäller regler som i viss mån skiljer sig från reglerna för övriga skattskyldiga. För samtliga nu nämnda framgår undantagen från skattskyldighet av 20 § LAS. Författningsrummet innebär bl.a. att skattskyldighet inte inträder för varor som "förstörts till följd av varornas karaktär", återanvänts etc. Med "förstörts till följd av varornas karaktär" avses varor som förstörts p.g.a. varornas grundegenskaper, t. ex. att varorna dunstar eller jäser. Denna punkt torde, enligt handledningen (s. 78), även – såvitt gäller upplagshavare – kunna omfatta varor i flaskor som krossas under hanteringen på skatteupplaget. För att skattskyldighet inte skall inträda för "krossvaror" krävs dokumentation i lagerbokföringen för varje krosstillfälle. Vid olyckshändelse under en transport som innebär att varor krossas i större omfattning, inträder emellertid skattskyldighet. Avdrag kan dock i stället yrkas i deklarationen.

Beträffande varor som upplagshavaren förstört under tillsyn av skattemyndigheten har RSV meddelat föreskrifter; se Riksskatteverkets föreskrifter (RSFS 1996:12) om beskattningsmyndighetens tillsyn över upplagshavares förstöring av skattepliktiga tobaks- och alkoholvaror.

RSV har vidare meddelat föreskrifter (RSFS 1996:9) om upplagshavares leveranser av skattepliktiga varor för sådana ändamål som avses i 20 § första stycket k och l i LAS.

Regeln i 20 § första stycket l innebär att skattskyldighet inte inträder för varor som i skatteupplag används för vetenskapligt ändamål.

Vad gäller regeln i 20 § första stycket k innebär denna att skattskyldighet inte föreligger för varor som av upplagshavare levereras till mottagare som dels har tillstånd från Läkemedelsverket enligt LFT

att inköpa viss minsta mängd alkohol under ett år, dels till upplagshavaren lämnar en försäkran om att alkoholen skall användas för visst i författningsrummet angivet ändamål, såsom framställning av läkemedel.

6.4.2.7 Närmare om ledsagardokument

Cirkulationsdirektivets bestämmelser om ledsagardokument har tillkommit för att det skall gå att kontrollera transporter av punktskattepliktiga varor. Bestämmelserna är alltså av grundläggande betydelse för att det system som tillskapats genom cirkulationsdirektivet skall fungera.

Det finns två sorters ledsagardokument, dels ett *administrativt ledsagardokument* (i LAS benämnt ledsagardokument) som upprättas i fyra exemplar, dels ett *förenklat ledsagardokument* som upprättas i tre exemplar.

Bestämmelser om det förstnämnda slaget av dokument finns i 22–24 §§ LAS, 5 § FAS och tidigare nämnda föreskrifter från RSV beträffande ledsagardokument; dvs. RSFS 1996:13.

Det administrativa ledsagardokumentet används vid transport av obeskattade varor och när en upplagshavare exporterar varor. Hur dokumentet skall vara utformat m.m. framgår av förordningen EEG 2719/92 av den 11 september 1992 angående det administrativa ledsagardokumentet.

Upplagshavare eller varumottagare som tar emot varor från ett annat EG-land skall senast 15 dagar efter utgången av den kalendermånad under vilken varorna tagits emot underteckna returexemplaret och skicka tillbaka det till avsändaren i det andra EG-landet. Mottagaren av detta exemplar skall förfara på visst sätt. Vad gäller upplagshavares och registrerade varumottagares import av skattepliktiga varor skall ett administrativt ledsagardokument upprättas vid förtullningen. Det ankommer på mottagaren att upprätta dokumentet och att se till att det är tillgängligt för den tullmyndighet där varan frigörs enligt tullbestämmelserna.

Vad därefter gäller det förenklade ledsagardokumentet finns bestämmelser i 7 § och 25–25 a §§ LAS samt i nyss nämnda föreskrifter från RSV. Denna typ av ledsagardokument används vid transport av beskattade varor samt vid transport av fullständigt denaturerad alkohol. Hur dokumentet skall vara utformat m.m. framgår av förordning EEG 3649/92 av den 17 december 1992.

Även för det förenklade ledsagardokumentet finns regler för hur de olika exemplaren av dokumentet skall hanteras.

6.4.2.8 Registrering

Skattemyndigheten skall med hjälp av ADB föra register över personer som godkänts som upplagshavare eller som registrerade varumottagare samt över godkända skatteupplag (se 36 § LAS). Ändamålet med detta s.k. *SEED-register* är att tillhandahålla skattskyldiga och behöriga myndigheter i Sverige eller i andra länder uppgifter om godkännande och registrering, vilket är nödvändigt för att skattepliktiga varor skall kunna cirkulera obeskattade inom EG.

Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, får medge att enskilda och myndigheter inom landet får ha terminalåtkomst till registret (36 § femte stycket LAS).

RSV, Skattemyndigheten i Stockholms, Västra Götalands respektive Skånes län samt tullmyndigheterna har genom 6 § FAS, vilken ändring trädde i kraft den 1 juli 1998, medgetts terminalåtkomst till registret.

En närmare redogörelse för detta och andra register, lämnas – som tidigare nämnts – senare i kapitlet.

6.4.3 Förfarandet vid uttag av alkoholskatt och något om olika kontroller

I den följande redogörelsen görs en uppdelning mellan å ena sidan skattemyndighetens verksamhet och å andra sidan tullens verksamhet.

6.4.3.1 Skattemyndigheten

Bestämmelser om det ordinarie förfarandet vid uttag av skatt enligt bl.a. LAS finns i *lagen om punktskatter och prisregleringsavgifter* (som tidigare nämnts här förkortad LPP). Lagen är inte tillämplig i fråga om skatter som skall erläggas till tullmyndighet (att visst undantag finns framgår dock av 9 kap. 4 § LPP). Punktskattekontrollen sker – liksom annan skattekontroll – genom deklarationsgranskning, kontrollbesök och revisioner. Deklarationerna innehåller endast ett fåtal uppgifter. En djupare kontroll förutsätter därför normalt revision. Regler om skattekontrollen finns i 3 kap.

Enligt LPP får beskattningsmyndigheten (fr.o.m. den 1 januari 1999 alltså Skattemyndigheten i Gävle) besluta om skatterevision för att kontrollera att deklarations- och uppgiftsskyldighet fullgjorts riktigt och fullständigt eller att förutsättningar finns att fullgöra uppgiftsskyldighet som kan antas uppkomma. Skatterevision får göras hos den som är eller kan antas vara bokföringsskyldig enligt

bokföringslagen (1976:125) och hos annan juridisk person än dödsbo. En skatterevision skall bedrivas i samverkan med den reviderade och på ett sådant sätt att den inte onödigt hindrar verksamheten. Vid skatterevision får räkenskapsmaterial och andra handlingar som rör verksamheten granskas. Revisorn får ta prov på varor som används, säljs eller tillhandahålls på annat sätt i verksamheten. Vidare får han inventera kassan, granska varulager, inventarier, fordon, särskild räknarapparat, mätapparat och tillverkningsprocesser. Revisorn får också prova särskild räknarapparat och mätapparat. Den reviderade skall tillhandahålla revisorn de handlingar och lämna de upplysningar som behövs för revisionen. Den reviderade skall också lämna tillträde till utrymmen som huvudsakligen används i verksamheten för granskning av varulager m.m.

För de fall den reviderade inte samverkar finns bestämmelser om vite och om andra tvångsåtgärder i *lagen (1994:466) om särskilda tvångsåtgärder i beskattningsförfarandet (tvångsåtgärdslagen)*.

Enligt tvångsåtgärdslagen får revision genomföras i den reviderades verksamhetslokaler även om den reviderade inte lämnat sitt medgivande till det, om revisionen inte utan svårighet kan genomföras på någon annan plats. Detsamma gäller om den reviderade inte medverkar på föreskrivet sätt, eller om det finns en påtaglig risk att han kommer att undanhålla eller förvanska det som får granskas, inventeras eller besiktigas. Föreligger sabotagerisk får åtgärden genomföras utan att den reviderade underrättas om att revision skall ske, s.k. överraskningsrevision. Enligt huvudregeln fattas beslut om åtgärd enligt tvångsåtgärdslagen av länsrätten efter ansökan av en av myndigheten särskilt förordnad tjänsteman (granskningsledare).

6.4.3.2 Tullmyndigheten

I avvaktan på den s.k. Skatteflyktskommitténs utredningsförslag infördes, med ikraftträdande den 1 juli 1996, *lagen (1996:598) om kontroll av yrkesmässiga vägtransporter av mineraloljeprodukter, alkohol och tobak (transportkontrollagen)*. Genom denna provisoriska lag gavs beskattningsmyndigheten diverse kontrollbefogenheter.

Den 1 juli 1998 trädde *punktskattekontrollagen* i kraft.

Punktskattekontrollagen bygger i vissa avseende på transportkontrollagen, som sistnämnda datum upphörde att gälla. En väsentlig skillnad i jämförelse med den tidigare lagen är att tullmyndigheten ansvarar för kontrollerna enligt den nya lagen.

Denna lag är, enligt vad som anges i lagens inledande paragrafer, tillämplig endast på yrkesmässig hantering av punktskattepliktiga

tobaks- och alkoholvaror samt mineraloljeprodukter, distansförsäljning av sådana varor och postförsändelser. Lagen ger tullen befogenhet att kontrollera dels yrkesmässiga vägtransporter, dels postförsändelser (kommersiella eller privata) som kommer från ett annat EG-land. Lagen behandlas närmare i avsnitt 6.5.3

Härtill kan nämnas de befogenheter som tullen enligt lagen (1996:701) om *Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen)* har beträffande bl.a. den kommersiella införseln av alkoholvaror.

Enligt inregränslagen föreligger anmälningsskyldighet bl.a. för den som utan erforderligt tillstånd eller med stöd av ett tillstånd som föranletts av vilseledande uppgift, från ett annat EG-land till Sverige för in spritdrycker, vin och starköl enligt alkohollagen samt teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt LFT.

En tulltjänsteman får bl.a. anmana en person att stanna. Sådan anmaning får ges den som i omedelbart samband med inresa till Sverige från ett annat EG-land befinner sig i omedelbar närhet av gränspassage om det behövs för kontroll av den nyss nämnda anmälningsskyldigheten. Anmaning att stanna får ges även den som anträffas i trakterna invid Sveriges landsgräns mot ett annat EG-land, eller kuster, eller i närheten av eller inom flygplats eller annat område som har direkt trafikförbindelse med ett annat EG-land. En förutsättning är att det finns anledning att anta att personen medför t.ex. spritdrycker, vin eller starköl eller teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat enligt LFT samt att han inte fullgjort sin anmälningsskyldighet. För kontrollen av införsel- och utförselrestriktionerna, alltså inte olika skattefrågor, för bl.a. de nu nämnda dryckerna och preparaten samt gällande villkor för in- eller utförsel av varorna, ges tullen ett antal kontrollbefogenheter. Tullmyndighet har bl.a. rätt att undersöka transportmedel, handresgods m.m. Den enskilde är skyldig att lämna uppgifter och i övrigt medverka i kontrollen under kostnadsansvar. Dessutom får tullmyndighet omhändertara vara om det behövs för kontrollen. Det är alltså med stöd av inregränslagen möjligt att undersöka om för införsel av spritdrycker, vin och starköl erforderliga tillverknings- eller partihandelstillstånd finns.

Det bör nämnas att inregränslagen ger kontrollbefogenheter även avseende resandeförsel enligt lagen (1994:1565) om *beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen, den s.k. privatinförsellagen*.

Enligt sistnämnda lag gäller att den som för in en vara för vilken skatt skall betalas enligt lagen skall deklarerat införseln till beskattningsmyndigheten eller, när införseln sker där det finns

bemannad tullplats, till tullmyndigheten. I det sistnämnda fallet skall tullmyndigheten för beskattningsmyndighetens räkning fastställa och uppbära skatten.

Vad åter beträffar den kommersiella införseln, gäller att den som inte lämnar föreskriven anmälan kan göra sig skyldig till varusmugglingsbrott. Det kan dock inte bli fråga om att även göra sig skyldig till skattebrott, eftersom *lagen (1960:418) om straff för varusmuggling (varusmuggningslagen)* i ett sådant fall skall ha företräde framför *skattebrottslagen (1971:69)*.

Beträffande kontrollen av om partihandels- eller tillverkningsstillstånd finns kan en sådan kontroll även komma att göras enligt punktskattekontrollagen. En omhändertagen alkoholvara får enligt sistnämnda lag nämligen inte lämnas ut om det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och den som gör anspråk på varan inte har tillverknings- eller partihandelstillstånd enligt alkohollagen eller föreskrivet tillstånd för försäljning enligt LFT.

6.5 Närmare om den EU-relaterade punktskattekontrollen

6.5.1 Problembilden ur ett europeiskt perspektiv

När det gäller punktskatternas nivå inom EG har det, som tidigare nämnts, inte föreskrivits fasta skattesatser utan endast vissa minimiskattesatser som inte får underskridas. Det står alltså medlemsstaterna fritt att själva bestämma skattenivåerna, så länge minimiskattesatserna iakttas. Skattesatserna varierar som bekant betydligt inom EG, vilket leder till att oseriösa personer försöker kringgå systemen genom att köpa beskattade varor i lågskatteländer och sedan i strid med gällande regler sälja dem i högskatteländer utan att betala sistnämnda lands skatt. Självfallet finns det också intresse av att föra in punktskattepliktiga varor till EG utan att över huvud betala skatt. Det kan nämnas att skatteundandragandet beträffande en långtradare fylld med alkoholvaror kan uppgå till två-tre miljoner kronor.

Det är dock inte enbart länder som har förhållandevis höga skatter som drabbats av problem med skatteundandraganden genom bedrägerier inom suspensionsordning eller inom transiteringssystemen. I stor utsträckning rör det sig om ett problem för hela unionen.

Att det olagligt saluförs obeskattade varor som undgår all kontroll och både hotar företags konkurrenskraft och medborgares liv och hälsa, är naturligtvis ett stort problem. Åtgärder i syfte att komma till rätta

med bedrägerier har också haft hög prioritet inom EG de senaste åren: se avsnitt 6.6.

6.5.2 Gränskontrollen före och efter EU-inträdet

Tullens befogenheter att kontrollera ändrades radikalt i och med EU-medlemskapet. Gränskontrollerna i EU-trafiken försvann. Någon utökning av skattekontrollen och skattemyndighetens befogenheter skedde inte i och med medlemskapet. Ett vakuum uppstod därför vad gäller kontrollen av transporter av punktskattepliktiga varor från andra EG-länder. Inte heller infördes det några särskilda sanktioner i svensk lagstiftning mot den som bröt mot reglerna i suspensionsordningen, t.ex. genom att inte medföra ledsagardokument under transport. Situationen ändrades dock den 1 juli 1998 då punktskattekontrollagen trädde i kraft.

6.5.3 Punktskattekontrollagen

I det följande presenteras översiktligt olika centrala delar av punktskattekontrollagen under numrerade rubriker. Varje sådan presentation eller sammanfattning följs av en närmare redogörelse för vissa delmoment inom området. Framställningen bygger i princip helt på förarbetena till lagen; dvs. propositionen 1997/98:100 om förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m.

Som framgår nedan ger punktskattekontrollagen olika kontrollmöjligheter beroende på om befordran av en försändelse sker genom en yrkesmässig vägtransport (se 2 kap. i lagen) eller genom post (se 3 kap. i lagen).

Den möjlighet att kontrollera postförsändelser som 3 kap. i punktskattekontrollagen ger utrymme för gäller inte brev eller paket m.m. som förs över gränsen med budbilar eller liknande. Försändelser som förs över gränsen på detta sätt är inte att anse som postförsändelser i den mening som avses i 3 kap. 1 §, och får därför inte underkastas någon kontroll enligt den bestämmelsen (eller de andra bestämmelserna i kapitlet). Om en sådan försändelse skall undersökas får, enligt förarbetena (prop. 1997/98:100 s. 198), undersökningen i stället ske med stöd av reglerna i 2 kap. 1–8 §§; se nedan.

För alla åtgärder som får tillgripas enligt punktskattekontrollagen gäller en proportionalitetsregel, enligt vilken ett beslut om åtgärd enligt lagen får fattas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den enskilde; se 1 kap. 5 §.

6.5.3.1 Bestämmelserna beträffande yrkesmässiga vägtransporter

I punktskattekontrollagen (1 kap. 6 §) stadgas att transporter av bl.a. alkoholvaror skall åtföljas av ledsagardokument och bevis om ställd säkerhet samt omfattas av säkerhet för betalning av skatt i den utsträckning som följer av cirkulationsdirektivet. I syfte att kontrollera detta får tullen, enligt 2 kap. 1 §, *undersöka vägtransporter* av punktskattepliktiga varor som är eller kan antas vara yrkesmässiga. Kontrollen får ske under pågående transport och då varor på-, av- eller omlastas i direkt anslutning till transport (transportkontroll). Finns det anledning att anta att en transport inte sker i enlighet med cirkulationsdirektivets bestämmelser får punktskattepliktiga varor m.m. *tas om hand*; se 2 kap. 9 §. Syftet med omhändertagandet skall vara att kontrollera om punktskatt för varorna skall betalas i Sverige och vem som i så fall är skattskyldig. Skatt skall påföras en omhändertagen vara om skattskyldighet har inträtt och varan har transporterats i strid med cirkulationsdirektivets bestämmelser (2 kap. 13 §). Skatten förfaller till betalning omedelbart.

I 2 kap. 15 § första stycket regleras när ett omhändertagande av en punktskattepliktig vara skall *upphävas*. Ett omhändertagande skall upphävas bl.a. om det inte längre finns grund för omhändertagandet (punkt 1). Bestämmelsen bör (enligt prop. 1997/98:100 s. 192) läsas tillsammans med förutsättningarna för omhändertagande i 2 kap. 9 §. Som exempel på en situation där punkt 1 kan bli tillämplig kan nämnas det fallet att det konstateras att punktskatt inte skall betalas. Ett omhändertagande skall även upphävas t.ex. om enligt 2 kap. 13 § påförd skatt har betalats (punkt 3) eller om varan förklaras förverkad (punkt 5; se beträffande förverkande 2 kap. 17 §). Vidare kan nämnas att ett omhändertagande får upphävas om det är oskäligt att låta omhändertagandet bestå; denna bestämmelse i punkt 6 kan ses som en säkerhetsventil.

Enligt 2 kap. 16 § får en alkoholvara under vissa förutsättningar *inte lämnas ut*. Bestämmelsen är enligt förarbetena (prop. 1997/98:100 s. 194) tänkt att tillämpas på varor som har varit omhändertagna. Föreligger förutsättningar för att upphäva ett omhändertagande skall tullmyndigheten självant fatta ett beslut om upphävande. Med stöd av denna paragraf kan dock tullmyndigheten i samband därmed fatta ett beslut om att vägra lämna ut varorna. Ett sådant beslut kan även fattas vid en senare tidpunkt. För att bestämmelsen över huvud skall bli tillämplig krävs att det är sannolikt att varorna skall bjudas ut till försäljning på den svenska marknaden. Varor som är avsedda för

export till tredje land eller för försäljning i något annat EU-land kan alltså tullen inte vägra att lämna ut med stöd av bestämmelsen.

För att alkoholvaror enligt 2 kap. 16 § inte skall få lämnas ut krävs, enligt första stycket, dessutom att den som gör anspråk på varorna saknar tillverknings- eller partihandelstillstånd enligt alkohollagen eller föreskrivet tillstånd för försäljning enligt LFT. I andra stycket föreskrivs bl.a. att alkoholvara inte får lämnas ut till den som är under 20 år och att detta gäller även om första stycket inte är tillämpligt.

En vara kan enligt 2 kap. 17 § första stycket *förklaras förverkad* om ett beslut om skatt enligt 2 kap. 13 § har vunnit laga kraft och skatten inte har betalats inom viss tid därefter (punkt 1) eller om tullens beslut enligt 2 kap. 16 § att vägra lämna ut en alkoholvara har vunnit laga kraft (punkt 2). Enligt andra stycket får ett beslut om förverkande enligt första stycket 1 inte fattas om det är oskäligt.

I 2 kap. 22 § regleras förfarandet med förverkad egendom. Enligt andra stycket gäller för förverkad alkoholvara lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. i tillämpliga delar. Egendom som omfattas av sistnämnda lag får *förstöras* om dess värde är ringa eller det av annan anledning är försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen *försäljas*, dock endast till någon som är berättigad att bedriva partihandel med varorna i fråga.

Krav på ledsagardokument m.m.

Enligt cirkulationsdirektivet, som gäller för alla yrkesmässiga transporter av punktskattepliktiga varor inom EG, skall alla yrkesmässiga förflyttningar av punktskattepliktiga varor mellan medlemsstater åtföljas av ett ledsagardokument. Dessutom skall transporter av sådana varor inom EG omfattas av en säkerhet för skattens betalning. I vissa fall krävs också att transporten är anmäld i förväg till beskattningsmyndigheten i destinationslandet. För att underlätta kontrollen av transporter av punktskattepliktiga varor har det i punktskattekontrollagen föreskrivits att transporter av punktskattepliktiga varor på svenskt territorium skall genomföras i överensstämmelse med cirkulationsdirektivets bestämmelser.

Transportkontroller

Transportkontroller får genomföras inom hela landet och även på områden som inte är tillgängliga för allmänheten, som t.ex. på en transportörs inhägnade gård. Endast transportmedlet och lasten samt medföljande handlingar får kontrolleras. En transportkontroll får inte pågå längre tid än sex timmar.

Vid genomförande av transportkontroll får tullmyndigheten undersöka transportmedel, lådor, behållare eller andra utrymmen i transportmedel, containrar eller tankar där punktskattepliktiga varor kan förvaras under transport. Tullen får vidare bl.a. eftersöka och granska ledsagardokument, bevis om ställd säkerhet eller andra handlingar som kan vara av betydelse för beskattningen samt undersöka och ta prov på varor. Vid granskningen får tullmyndigheten använda sådana tekniska hjälpmedel som finns i transportmedlet.

Upplagshavaren har det yttersta ansvaret för att transporter under skatteuppskov åtföljs av ledsagardokument. Även föraren har dock en nyckelroll i det här sammanhanget. Ett antal regler finns därför för föraren. En förare är t.ex. skyldig att stanna på anmaning av en tjänsteman vid tullmyndigheten och styrka sin identitet. Förare är vidare skyldiga att se till att ledsagardokument och bevis om ställd säkerhet medföljer transporten i den utsträckning som följer av cirkulationsdirektivet.

Befogenheten att besluta om skatt i vissa fall

Begränsningen att tullens befogenhet till att få besluta om skatt på omhändertagna punktskattepliktiga varor där skattskyldighet enligt t.ex. LAS har inträtt, innebär att befogenheten i praktiken blir begränsad till fall då skattskyldigheten har inträtt vid införseln eller vid ett tidigare skede. För att tullen skall få besluta om skatt krävs det dessutom att den skattskyldige inte följt cirkulationsdirektivets bestämmelser. Enligt förarbetena är det rimligt att den som följer cirkulationsdirektivets bestämmelser får redovisa skatten enligt ordinarie regler, dvs. genom att lämna deklaration till beskattningsmyndigheten. Vad gäller cirkulationsdirektivets bestämmelser, gäller enligt detta och LAS att skattskyldighet inträder vid införseln om annan än upplagshavare, varumottagare eller skatterepresentant för in eller tar emot varor för annat än privat bruk. I sådana fall skall den som är skattskyldig innan varorna transporteras från det andra EG-landet anmäla varorna till beskattningsmyndigheten och ställa säkerhet för betalning av skatten. Transporten skall dessutom åtföljas av ett förenklat ledsagardokument.

Har varorna förts in till Sverige i strid med nu berörda krav kan tullen besluta om skatten på varorna.

Om det efter kontroll kan konstateras att mottagaren av varorna är en upplagshavare, varumottagare eller skatterepresentant har skattskyldighet inte inträtt enligt LAS. Detta gäller även om det finns felaktigheter i ledsagardokumentet eller sådant dokument saknas. Ledsagardokumentet kan nämligen inte anses vara bärare av rätten till skatteuppskov. Saknas ledsagardokument för en viss transport men bekräftar en svensk upplagshavare att varorna är på väg till honom har skattskyldighet inte inträtt. Detsamma gäller varumottagare och skatterepresentanter. Det nu sagda innebär i praktiken att tullen inte kommer att besluta om skatt för upplagshavare, varumottagare eller skatterepresentanter.

Tullens befogenhet att besluta om skatt på omhändertagna varor kompletteras av en befogenhet att vägra lämna ut varan om skatten inte är betald. Syftet med att kvarhålla varor för vilka inte skatten betalats är primärt att stoppa tillflödet av obeskattade varor till den illegala marknaden för sådana varor.

Avsaknad av tillverknings- eller partihandelstillstånd

En alkoholvara får, som redogjorts för ovan, inte lämnas ut om det är sannolikt att varan är avsedd att bjudas ut till försäljning i Sverige och den som gör anspråk på en omhändertagen alkoholvara inte har tillverknings- eller partihandelstillstånd enligt alkohollagen eller föreskrivet tillstånd för försäljning enligt LFT för varan i fråga.

Det har i propositionen bedömts att denna bestämmelse sannolikt kommer att behöva tillämpas endast i ett fåtal fall eftersom den som för in alkoholvaror till Sverige utan att ha partihandels- eller tillverkningstillstånd ofta torde göra sig skyldig till varusmuggling. I sådana fall skall varusmugglingslagens bestämmelser om beslag m.m. tillämpas.

Förverkande

Beslut om förverkande fattas av domstol.

Som beskrivits ovan kan egendom förverkas bl.a. om en skattefordan inte betalas inom viss tid. Syftet med regeln är att hindra att obeskattade varor kommer ut till försäljning på den illegala marknaden.

Skyldigheten att betala skatt som en tullmyndighet påfört på punktskattepliktiga varor består även efter det att varorna förverkats (2 kap. 20 §). Punktskattepliktiga varors värde svarar till stor del mot den skatt som belöper på varorna. En förlust p.g.a. att varor förverkas skulle bli förhållandevis liten om den skattskyldige samtidigt skulle befrias från att betala skatten.

Straffbestämmelser

Bland straffbestämmelserna kan nämnas bl.a. bestämmelsen om att förare som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att medföra föreskrivna ledsagardokument eller bevis om ställd säkerhet skall dömas till penningböter.

Tullmyndigheterna har en generell rätt att inleda förundersökning beträffande brott enligt varusmuggningslagen. Även beträffande brott enligt punktskattekontrollagen kan tullen inleda förundersökning.

6.5.3.2 Bestämmelserna beträffande postförsändelser

Om befordran sker per post tillämpas som nämnts bestämmelserna om postförsändelser i 3 kap. i punktskattekontrollagen. Enligt dessa bestämmelser, som är tillämpliga både på kommersiella och privata försändelser, gäller bl.a. följande.

Tullmyndigheten har befogenhet att *undersöka om en postförsändelse* innehåller alkohol- eller tobaksvaror och att öppna en sådan försändelse när det finns anledning att anta att den innehåller alkohol- eller tobaksvaror; se 3 kap. 1 §. En försändelse får dock öppnas endast vid postkontor dit post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingspostkontoren, eller hos tullmyndigheten. Om en försändelse innehåller ett förtroligt meddelande skall detta omedelbart avslutas och vidarebefordras till mottagaren. Har en försändelse öppnats skall mottagaren och, om det är möjligt, avsändaren underrättas så snart som möjligt.

Om mottagaren av en alkoholvara inte innehar partihandels- eller tillverkningstillstånd enligt alkohollagen eller är under 20 år skall *varan sändas åter* till avsändaren. Om avsändaren är okänd eller om det av annan anledning inte finns möjlighet att återsända varan, skall varan *tas om hand*. Tullmyndigheten får även omhänderta alkoholvaror om det finns anledning att anta att skattskyldighet föreligger och att skatten inte har betalats eller att säkerhet inte har ställts för skattens betalning. Syftet med omhändertagandet skall vara att kontrollera om

punktskatt skall betalas i Sverige och i så fall av vem; se 3 kap. 4 § första stycket.

Om skattskyldighet inträtt för den omhändertagna varan får, enligt 3 kap. 5 §, tullmyndigheten besluta att den punktskatt som belöper på varan skall påföras.

Ett beslut om omhändertagande skall *upphävas* om det inte längre finns grund för att omhänderta varan, om mottagaren av varan betalar ett belopp som motsvarar skatten på varan eller om det är oskäligt att låta omhändertagandet bestå; se 3 kap. 6 § första stycket. När ett omhändertagande har upphävts skall varan, enligt författningsrummets andra stycke, *översändas* till mottagaren. Detta gäller dock inte för varor som omhändertagits med stöd av 3 kap. 1 §, dvs. när mottagaren av varan saknar erforderligt tillstånd enligt alkohollagen eller inte uppfyller gällande åldersgränser i t.ex. alkohollagen. Avsikten med detta är att förhindra att varor som inte får föras in ändå kommer att sändas över till mottagaren.

En vara som har omhändertagits skall *förverkas* i vissa fall. Enligt 3 kap. 7 § första stycket 2 skall förverkande ske om det fortfarande finns grund för ett omhändertagande. Vid prövningen av om det föreligger grund för förverkande enligt denna punkt måste domstolen således pröva om det finns förutsättningar för att upphäva omhändertagandet enligt 3 kap. 6 §. Föreligger sådana förutsättningar skall domstolen avslå en ansökan om förverkande och i samband därmed upphäva omhändertagandet.

När ett beslut om förverkande vunnit laga kraft skall varan *förstöras* genom tullmyndighetens försorg; se 3 kap. 9 §.

Tullens befogenhet att undersöka och öppna postförsändelser, m.m.

Allmänt kan nämnas att det i propositionen framhållits att reglerna beträffande postförsändelser syftar till att förhindra dels på sikt stora skattebortfall från alkohol- och tobaksområdena, dels att alkoholvaror förs in i landet i strid med alkohollagens regler om införsel eller att tobaksvaror förs in i strid med tobakslagens regel om att sådana varor endast får föras in i landet av den som har fyllt 18 år. Det framhålls att kontrollen dessutom utgör en viktig förutsättning för att upprätthålla den av folkhälsoskäl restriktiva svenska politiken på alkohol- och tobaksområdet. Vad gäller det undantag som Sverige fick i samband med förhandlingarna inför medlemskapet i EU, anges att detta undantag skulle undergrävas om importen via postförsändelser av i Sverige obeskattade alkohol- och tobaksvaror skulle öka kraftigt.

6.5.3.3 Transporttillägg

För yrkesmässiga vägtransporter och postförsändelser gemensamma bestämmelser finns i 4 kap. i punktskattekontrollagen.

Enligt 4 kap. 1 § gäller att transporttillägg kan påföras den avsändande upplagshavaren om ledsagardokument eller bevis om ställd säkerhet inte medföljer transporten i den utsträckning som följer av cirkulationsdirektivets bestämmelser. Detsamma gäller om transporten inte omfattas av säkerhet för betalning av skatt i den utsträckning som följer av cirkulationsdirektivets bestämmelser. Även underlåtenhet att anmäla att varor som redan släppts för konsumtion i ett medlemsland flyttas till Sverige för kommersiella ändamål kan föranleda transporttillägg. Transporttillägg skall också påföras om säkerhet inte ställts vid distansförsäljning. I de två sistnämnda fallen skall dock den skattskyldige påföras transporttillägget. Transporttillägget skall utgå med 20 procent av de punktskatter som belöper på eller kan antas belöpa på varorna.

Förutsättningarna för transporttillägg

Bestämmelserna om ledsagardokument har, som tidigare framhållits, tillkommit för att det skall gå att kontrollera transporter av punktskattepliktiga varor. Bakgrunden till bestämmelserna om att transporter skall omfattas av säkerhet för betalning av skatt är de risker som är förknippade med transporter mellan medlemsländer. Bestämmelserna om ledsagardokument och säkerhet är alltså av grundläggande betydelse för att det system som tillskapats genom cirkulationsdirektivet skall fungera. Det är därför viktigt att varje medlemsland genom olika åtgärder försöker upprätthålla respekten för kraven på ledsagardokument och säkerhet i samband med transport av punktskattepliktiga varor. En sådan åtgärd är att kontrollera transporter av punktskattepliktiga varor. Detta är dock inte tillräckligt. För att säkerställa att bestämmelserna om ledsagardokument och säkerhet efterlevs behövs även en sanktion. Transporttillägget utgör denna sanktion. Transporttillägg kan, som nämnts tidigare, påföras i samtliga de fall då en transport på svenskt territorium inte sker i enlighet med cirkulationsdirektivets krav på ledsagardokument.

I bl.a. LAS föreskrivs att då annan än upplagshavare, varumottagare eller skatterepresentant för in eller tar emot varor skall denne, dvs. den skattskyldige, innan varorna transporteras från det andra EG-landet anmäla varorna till beskattningsmyndigheten och ställa säkerhet för

skattens betalning. För att säkerställa efterlevnaden av ovan nämnda krav, omfattar bestämmelsen om transporttillägg även transporter av punktskattepliktiga varor som släppts för konsumtion i ett annat medlemsland och efter det flyttas till Sverige för kommersiella ändamål. I dessa fall inträder skattskyldighet vid införseln till Sverige. Den skattskyldige är ansvarig för att kraven på säkerhet och föranmälan uppfylls. Det är därför den skattskyldige som i nu berörda fall skall påföras transporttillägg.

Ett transporttillägg kan under vissa förutsättningar undanröjas e.d. (se 4 kap. 2–4 §§).

6.5.3.4 Övrigt

Beslut om förverkande fattas av allmän förvaltningsdomstol efter ansökan av tullmyndighet. Övriga beslut fattas av tullmyndigheten (4 kap. 9–10 §§).

Polisen skall bistå tullen vid kontroller av transporter av punktskattepliktiga varor som omfattas av cirkulationsdirektivet (4 kap. 12 §).

RSV har rätt att överklaga beslut enligt punktskattekontrollagen. Vidare har verket rätt att överta det allmännas talan i mål enligt lagen. RSV får överklaga ett beslut av länsrätt eller kammarrätt även om verket inte tidigare har fört det allmännas talan i målet. Verket har att föra det allmännas talan i Regeringsrätten (se 4 kap. 14–16 §§).

6.5.4 Olika register

Tullens ansvar för transportkontroller o.d. enligt punktskattekontrollagen samt skattemyndighetens uppgifter att pröva vandel etc. kräver ett nära samarbete och informationsutbyte mellan dessa båda myndigheter. Även andra aktörer behöver naturligtvis byta eller annars få åtkomst till information. Det är härvid av betydelse vilka register som finns och vilken åtkomst som ges till dessa.

6.5.4.1 Tullregistret

Det är väsentligt att tullmyndigheterna har tillgång till effektiva hjälpmedel vid genomförandet av åtgärderna för punktskattekontroll. Urvalet av de transporter som kontrolleras bör inte vara helt slumpmässigt utan insatserna bör så långt det är möjligt riktas mot kontrollvärda objekt.

För fastställande, uppbörd och redovisning av tull, annan skatt och avgift som skall betalas till Tullverket förs ett särskilt tullregister. Registret förs med stöd av tullregisterlagen (1990:137). Registret får också användas för bl.a. fullgörande av övervaknings-, kontroll- och revisionsuppgifter inom tullmyndighetens område. Registret får numera även användas för prövning av och tillsyn över upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt LAS samt revisions- och annan kontrollverksamhet enligt LPP.

Tullregistret innehåller bl.a. vissa uppgifter rörande import och export, identitetsuppgifter för fysiska och juridiska personer och uppgifter om identitetsbeteckningar för transportmedel. I registret återfinns också uppgifter om registrering hos skattemyndigheten av importörer som är skattskyldiga avseende vissa punktskatter. Vidare finns numera uppgifter om kontroll enligt punktskattekontrollagen och beslut av tullmyndigheter.

Tullregistret får sambearbetas med uppgifter från andra register, bl.a. register hos RSV såvitt gäller uppgifter om registrering av skattskyldiga.

Samtliga tullmyndigheter får ha terminalåtkomst till tullregistret, med viss begränsning. RSV får ha terminalåtkomst till uppgifter om kontroll och beslut enligt punktskattekontrollagen. Vidare gäller att beskattningsmyndigheten för prövning av och tillsyn över upplagshavare, skatteupplag och registrerade varumottagare enligt LAS samt revisions- och annan kontrollverksamhet enligt LPP får ha terminalåtkomst till uppgifter om kontroll och beslut enligt punktskattekontrollagen. Skattemyndigheten i Stockholms län, Västra Götalands respektive Skåne län får för revisions- och annan kontrollverksamhet enligt LPP ha terminalåtkomst till uppgifter om kontroll och beslut enligt punktskattekontrollagen.

Vad gäller de uppgifter som kan registreras i tullregistret, av betydelse för punktskattekontrollagen, kan nämnas t.ex. uppgift om vilka punktskattepliktiga varor som påträffats, tidpunkt och plats för kontrollen, identifikationsuppgifter beträffande genomsökt transportmedel, container och tank samt uppgifter beträffande förare m.m. Vidare kan uppgifter från ledsagardokument om avsändare och mottagare av lasten m.m. registreras samt uppgift om ledsagardokument som vid kontroll visat sig vara förfalskat eller innehålla oriktiga uppgifter.

Många av de aktörer och företag som förekommer i punktskattesammanhang förekommer i tullregistret.

6.5.4.2 Tullmyndigheternas tillgång till uppgifter i andra register

Tullmyndigheterna har för sin punktskattekontroll behov av uppgifter från andra myndigheter, framför allt från beskattningsmyndigheten om de skattskyldiga som är registrerade hos myndigheten, bl.a. upplagshavare och varumottagare. Vid genomförandet av transportkontroller måste ju tullmyndigheterna kunna kontrollera om en uppgiven upplagshavare eller varumottagare är registrerad som sådan, för att kunna ta ställning till om en vara transporteras i enlighet med cirkulationsdirektivets bestämmelser. Även uppgifter om beskattningsbeslut, ställd säkerhet och föranmälningar har betydelse för tullmyndigheternas kontrollverksamhet.

För uppbörd och annan administration av punktskatter för beskattningsmyndigheten ett särskilt register, *BRIS* (Besluts-, Redovisnings- och Informationssystem för det Särskilda skattekontoret). Ändamålet med registret är diarieföring, bokföring, skatteadministration, revision och betalningskontroll. Registret innehåller huvudsakligen uppgifter om deklarerade och inbetalade punktskatter.

Nämnda myndighet för också ett register över personer som är godkända upplagshavare eller registrerade varumottagare och över de lokaler som är godkända som skatteupplag (se bl.a. 36 § lagen om alkoholskatt); det s.k. *SEED-registret*. Ändamålet med *SEED-registret* är att tillhandahålla skattskyldiga och behörig myndighet i Sverige eller annat EG-land uppgifter om registrering och godkännande föreligger i aktuella avseenden. Registret skall innehålla uppgifter om bl.a. den registrerades namn, registreringsnummer och adress, skatteupplagets registreringsnummer och adress, vilken kategori av varor som den registrerade får ta emot eller som får lagras på skatteupplaget och datum för godkännande samt registreringens eventuella giltighetstid.

Uppgifter som behövs för de bedömningar som tullmyndigheterna skall göra finns således såväl i *BRIS* som i *SEED-registret*. Tullmyndigheterna har också tillgång till uppgifter i dessa register.

Andra uppgifter som tullmyndigheterna behöver tillgång till är de som kan underlätta identifieringen av förare. Tullmyndigheterna har därvid i dag åtkomst till *körkortsregistret* som innehåller bl.a. identitetsuppgifter och körkortsuppgifter. Uppgifterna i körkortsregistret gäller i huvudsak svenska förare. Genom förekommande registrering av identifieringsuppgifter beträffande förare vid transportkontroll kan emellertid även uppgifter om utländska förare i viss utsträckning finnas tillgängliga.

Tullmyndigheterna behöver också kunna kontrollera om mottagaren har partihandels- eller tillverkningstillstånd. Tullmyndigheten har terminalåtkomst till uppgifter i *Alkoholinspektionens register*, dock endast såvitt avser uppgifter om lämnade tillstånd.

6.5.4.3 Skattemyndighetens kontroll- och tillsynsverksamhet

Vid prövningen av om upplagshavare skall godkännas skall beskattningsmyndigheten bl.a. ta ställning till om den sökande med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig som upplagshavare. Beskattningsmyndigheten kan även återkalla beslut att godkänna någon som upplagshavare, om förutsättningarna för godkännande inte längre finns. Det ankommer således, som tidigare nämnts, på myndigheten att göra en vandelsprövning vid tillståndsgivning och vid eventuell återkallelse. Även vid tillståndsgivning och återkallelse beträffande registrerade varumottagare skall beskattningsmyndigheten göra en viss prövning.

Självklart är det av stort intresse vid en vandelsprövning att veta om den som ansöker om tillstånd tidigare är straffad för eller misstänks för exempelvis ekonomisk brottslighet. Beskattningsmyndigheten har därför i propositionen ansetts böra ha möjlighet att få vissa belastningsuppgifter ur polisens register att användas vid tillståndsprövningen och prövningen av återkallelser. I detta sammanhang framhölls att Alkoholinspektionen och tillståndsgivande myndigheter inom yrkestrafikområdet har viss tillgång till sådana uppgifter.

Omständigheterna vid tidpunkten för avfattandet av propositionen var emellertid sådana att frågan om terminalåtkomst då inte kunde bedömas. Det konstaterades att uppgifterna i vart fall inledningsvis skulle lämnas ut på papper till beskattningsmyndigheten.

I propositionen konstaterades vidare att beskattningsmyndighetens möjlighet att för beskattning hämta in uppgifter från andra myndigheter var begränsad. Det konstaterades att det enligt då rådande ordning inte var möjligt för beskattningsmyndigheten att vid deklarationsgranskning eller revision enligt LPP begära att annan myndighet skulle tillhandahålla uppgift som behövdes för beskattningen. Det motsatta var möjligt vid skattekontroll enligt taxeringslagen; se 3 kap.16 § taxeringslagen. Regeringen ansåg därför att det i LPP borde införas en bestämmelse med motsvarande innehåll som nämnda paragraf i taxeringslagen. Detta har också skett; se 3 kap. 6 a § LPP.

6.6 Övrigt

6.6.1 Något om skatteundandragandena m.m. och tillämpningen av punktskattekontrollagen

Någon exakt omfattning av skatteundandragandena på punktskatteområdet lär inte kunna anges. En viss ledning kan hämtas ur bl.a. tullmyndigheternas beslagsstatistik. Genom undersökningar under senare år har försök gjorts att ytterliga klargöra bilden. Den sammanfattande bedömningen torde dock kunna göras att problemet med skatteundandraganden avseende alkohol- och tobaksvaror samt mineraloljeprodukter är stort. Företrädare för beskattningsmyndigheter samt tull- och åklagare har rubricerat läget som allvarligt (se närmare Ds 1998:53 Ny varusmugglingslag). Vad gäller handeln med obeskattade alkoholdrycker och tobaksvaror, kan åter nämnas att en långtradare fylld med alkoholdrycker kan orsaka skatteundandraganden på två–tre miljoner kronor. Om lasten i stället innehåller cigaretter, kan skatteförlusten vara så stor som 20 miljoner kronor.

Bland annat postorderhandeln med cigaretter florerade före punktskattekontrollagens ikraftträdande den 1 juli 1998. I början av 1998 fanns ett stort antal erbjudanden om cigaretter på Internet; gemensamt för dessa erbjudanden var att försäljarna hävdade att de inte tänkte betala svensk punkt- och mervärdesskatt. Innan punktskattekontrollagen trädde i kraft fanns inga tecken på avmattning, snarare tvärtom. Enligt av RSV inhämtade uppgifter genomförde tullmyndigheterna under den första månaden efter den nya lagens ikraftträdande 1 255 postkontroller, vid vilka endast tre försändelser innehöll något annat än alkohol- eller tobaksvaror. Tullen hittade således alkohol- eller tobaksvaror i drygt 99 procent av fallen och träffsäkerheten var inte sämre för tiden därefter. Statistiken visar att lagstiftningen, som ju tillkommit bl.a. för att hejda på sikt stora punktskattebortfall, innebär en effektiv kontroll av försändelser innehållande punktskattepliktiga varor.

Mot bakgrund av de stora belopp som redan ett förhållandevis ringa brott mot punktskattereglerna e.d. kan inbringa är det lätt att inse att det är och även fortsättningsvis kommer att vara mycket lockande för vissa personer att ständigt försöka finna nya sätt för skatteundandraganden och andra otillbörligheter. Att här gå närmare in på den uppfinningsrikedom som uppvisas i dessa avseenden, finns det inte anledning till. I stället kan konstateras att åtgärder för att motverka eller förhindra undandraganden av punktskatter är ett högprioriterat område inom gemenskapen. Ett antal projekt e.d. med detta syfte har

genomförts eller pågår för närvarande, både på gemenskapsnivå och i Sverige. Nedan ges några exempel.

6.6.2 Projekt e.d. för att försvåra skatteundandraganden m.m.

Bland projekt på gemenskapsnivå kan nämnas t.ex. gemenskapens åtgärdsprogram för att förbättra systemen för indirekt beskattning på den inre marknaden (*programmet Fiscalis*). Inom ramen för detta program hålls seminarier och bedrivs på annat sätt på detta område samarbete mellan medlemsländerna.

Vidare kan nämnas att en *högnivågrupp* samlat företrädare för tull och skattemyndigheterna i medlemsstaterna under Europeiska kommissionens ordförandeskap. Högnivågruppen har haft i uppgift att sammanställa en rapport om bedrägerier inom tobaks- och alkoholområdet. Rapporten blev klar i april 1998. I rapporten behandlas bl.a. arten och omfattningen av bedrägerierna samt svagheter i kontrollsystemen samt lämnas förslag till åtgärder.

Vad gäller projekt på nationell nivå kan nämnas att det inom *skatteförvaltningen* sedan april 1998 pågår ett projekt syftande till att genom ett antal punktskatterevisioner hos skattskyldiga registrerade som upplagshavare kontrollera att punktskatter redovisas och betalas i den ordning och enligt de bestämmelser som gäller. Projektet leds av RSV. För upplagshavare som finns under tillsyn av även Alkoholinspektionen eller Tullverket skall, om så bedöms lämpligt, samplanering ske vid urval av revisionsprojekten. Möjligheterna till gemensamma förrättningar har ansetts böra tillvaratas. Erfarenheterna från projektet skall följas löpande så att den valda omfattningen och inriktningen skall kunna utvärderas. Projektet skall pågå t.o.m. juni 1999.

Vad gäller strävanden på nationell nivå kan vidare nämnas att en *arbetsgrupp inom regeringskansliet* har sett över varusmuggningslagen. Gruppen har bl.a. haft i uppdrag att undersöka möjligheterna att införa strängare straffrättsliga sanktioner mot förfaranden som strider mot suspensionsordningen i cirkulationsdirektivet. Arbetsgruppen har i Ds 1998:53 Ny varusmuggningslag lämnat olika förslag i skärpande riktning.

Av intresse är även *1998 års Punktskatteutredning* (Fi 1998:01). Utredningen har enligt sina direktiv (Dir. 1997:152) att se över förfarandereglerna för punktskatter, m.m. Översynen skall koncentreras till förfarandet för de harmoniserade punktskatterna. Utredaren skall bl.a. kartlägga hur lagstiftningen har tillämpats sedan Sveriges

medlemskap i EU och mot bakgrund av erfarenheterna från tillämpningen överväga bl.a. om cirkulationsdirektivets begrepp suspensionsordning bör införlivas i exempelvis LAS, om bestämmelserna om skattskyldighetens inträde är förenliga med cirkulationsdirektivet, om bestämmelserna om godkännande av upplagshavare och skatteupplag behöver ändras i skärpande riktning och om kraven på säkerhet för transporter bör utvidgas. I uppdraget ingår även att göra en allmän översyn av LPP. Utredaren skall i detta sammanhang undersöka om punktskatterna kan inordnas i skattekontosystemet och i sådant fall föreslå nödvändiga lagändringar.

Som bakgrund anføres i direktiven bl.a. att utredaren bör analysera tillämpningen av bestämmelserna i bl.a. LAS om godkännande av upplagshavare och skatteupplag, i syfte att klargöra om det krävs ändringar av lagstiftningen i skärpande riktning samt om beskattningsmyndigheten bör få möjlighet att besiktiga lokaler m.m. Vidare anføres att de svenska bestämmelserna i bl.a. LAS om att upplagshavare skall ställa säkerhet för betalning av skatt i samband med transport av obeskattade varor, endast omfattar transport av varor som sålts inom EU och inte varor som importerats eller skall exporteras. Utredaren skall därför lägga fram förslag till en lagändring som utvidgar kraven på säkerhet, i enlighet med cirkulationsdirektivet. Vid utformningen av lagförslagen bör utgångspunkten vara att kraven på säkerhet skall täcka samtliga de fall som inte täcks av de krav på säkerhet som finns i EG:s tullagstiftning.

Utredningsarbetet skall, såvitt avser de ovan angivna frågorna, vara avslutat senast den 1 december 1999.

7 Illegal alkoholhantering

7.1 Bakgrund

Enligt direktiven till utredningen skall bl.a. reglerna för införsel av spritdrycker, vin och starköl ses över mot bakgrund av EG-domstolens beslut i det s.k. Franzén-målet och kritiken mot det svenska regelsystemet i en formell underrättelse från EG-kommissionen. Syftet med översynen är att de svenska reglerna skall anpassas till EG-rätten utan att nämnvärt försvaga den svenska alkohollagstiftningen. I kapitel 8 föreslår utredningen att den särskilda tillståndsplikten för yrkesmässig import och partihandel med spritdrycker, vin och starköl avskaffas. Distansförsäljning av sådana drycker till enskilda konsumenter i Sverige bör emellertid även i fortsättningen vara otillåten, medan gåvoförsändelser av EG-rättsliga skäl bör tillåtas under vissa förutsättningar. För att dessa förändringar inte skall innebära ett försämrat skydd i konsumentledet kan det vara nödvändigt att införa skärpningar i andra delar av regelverket. En sådan åtgärd i skärpande riktning är att försvåra den illegala handeln med spritdrycker, vin och starköl.

I november år 1995 uppdrog regeringen åt Rikspolisstyrelsen att tillsammans med Alkoholinspektionen, Folkhälsoinstitutet, Läkemedelsverket och Generaltullstyrelsen kartlägga omfattningen av och karaktären på den olovliga sprithantering i landet samt komma med förslag till lämpliga åtgärder för att minska denna hantering. Myndighetsgruppen presenterade i rapporten *Svartsprit och ungdomar* (Ds 1997:8) omfattningen av den illegala hantering av hembränd, insmugglad och olovligt använd teknisk sprit. För att slippa upprepa detta har utredningen använt ordet svartsprit för dessa olika typer av alkoholdrycker. Rapporten har också kommit att benämnas "Svartspritsutredningen".

Den olovliga sprithantering kan indelas i två huvudgrupper. Dels olaglig användning av legal sprit, t.ex. langning och servering till underåriga, dels olaglig framställning av sprit eller insmuggling av sprit. Det är den sistnämnda hantering som benämns svartsprit och som utredningen har kartlagt. Regeringen har överlämnat rapporten tillsammans med remissvar och remissammanställning till

Alkoholutredningen för närmare överväganden avseende myndighetsgruppens förslag. Ett av förslagen är att en kriminalisering av köp och innehav av svartsprit inte bör avfärdas utan ytterligare utredning. Gruppen förordade dessutom en straffskärpning när det gäller försäljning till ungdomar.

7.2 Mörkertal, smuggel och hembränt

En stor del av den totala alkoholkonsumtionen i landet består av icke statistikförd sprit, dvs. vad som brukar avses med det s.k. mörkertalet. I mörkertalet ingår såväl illegal hantering med alkoholdrycker som legal konsumtion vid sidan av Systembolaget, restauranger och detaljhandel med öl. Med illegal hantering avses olovligt framställd sprit (hembränd sprit eller olovligt använd teknisk sprit) och illegal införsel av sprit. Den legala delen av mörkertalet är svenska medborgares konsumtion utomlands, hemtillverkning av vin och öl, tax-free samt lagligt införd och beskattad alkohol. Olika beräkningar har gjorts av mörkertalet av Svenska Bryggareföreningen, Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysning (CAN), professor Eckart Köhlhorn och det s.k. Kalibreringsprojektet (KALK) för att nu nämna några. Det sistnämnda forskningsprojektet är det hittills mest ambitiösa försöket att mäta alkoholkonsumtionen i Sverige. KALK-projektet är ett samarbete mellan bl.a. Alkoholinspektionen, Brottsförebyggande rådet, Svenska Bryggareföreningen, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning, Folkhälsoinstitutet, Systembolaget AB och V&S Vin & Sprit AB. Som namnet antyder är målsättningen att erhålla så goda data om den faktiska konsumtionen att resultaten från sedvanliga alkoholvane-undersökningar kan kalibreras, dvs. korrigeras. Kalibreringsprojektet beräknade att den oregistrerade alkoholkonsumtionen uppgår till 25 procent av all alkohol som konsumeras i landet.

KALK-studien genomfördes 1995–1997 och bestod förutom av tillgänglig försäljningsstatistik av telefonintervjuer med 10 000 personer. Man beräknade att 35 procent av den sprit som konsumeras i Sverige är illegal alkohol. Svensken dricker alkohol motsvarande 37,5 centiliter sprit eller tio flaskor starköl i veckan. Erfarenheter från tidigare forskning har visat att knappt tio procent av de som dricker alkohol konsumerar runt hälften av den totala mängden alkohol. KALK-studien visar också att andelen illegal alkohol ökar med konsumtionen. Ju mer man dricker, desto större andel består av illegal alkohol. KALK-studien har gjort en uppskattning av den faktiska konsumtionen av öl, vin och spritdrycker. När det gäller spritdrycker

(till spritdrycker räknas här drycker med mer än 38 procents alkoholhalt) visar studien att den sprit som konsumeras i Sverige har skaffats på följande sätt:

- 54 procent genom de legala försäljningskanaler som finns.
- 11 procent är privat införd alkohol inom den tillåtna ransonen.
- 5 procent är privat införd alkohol utöver den tillåtna ransonen.
- 10 procent är smugglad till Sverige.
- 19 procent är illegalt tillverkad i Sverige.
- 0,8 procent är teknisk sprit, renaturerad till drickbar alkohol.

Omräknat till ren alkohol (100 %) handlar den illegala delen om många miljoner liter per år. Spännvidden mellan olika beräkningar är 14 till 23 miljoner liter för år 1996. Misstankar om en ökning av den organiserade alkoholsmugglingen till Sverige har funnits sedan Sverige blev medlem i EU. Omfattningen på tullens beslag under åren 1995–1998 tyder på att dessa misstankar har bekräftats. År 1995 beslagtogs tullen 23 000 liter sprit (omräknat till 45 procent alkoholhalt), vilket var en obetydligt större mängd jämfört med beslagen under de närmaste åren innan. De efterföljande åren ökade beslagen dramatiskt. År 1996 uppgick beslagen till 390 000 liter, år 1997 till 360 000 liter och till och med september år 1998 till 530 000 liter. Stora mängder av denna smuggelsprit säljs till den vuxna delen av befolkningen, främst på arbetsplatser men också genom andra nätverk.

KALK-undersökningen visade också att den olagligt tillverkade spriten, hembränd sprit och teknisk sprit (som säljs för konsumtion), uppgår till en femtedel av den totala spritkonsumtionen. Polisens erfarenheter när det gäller olovlig sprittillverkning visar att tillverkningen ofta sker i stordriftssystem som liknar spritfabriker. Det är ofta personer som står utanför arbetsmarknaden som handlar med hembränt. Försäljningen sker vanligen från hemmet, tillverkningsstället eller från en bil. Stöldgoods, vapen, ammunition, sprängmedel och narkotika har påträffats på tillverkningsställena. Inte sällan är tillverkare och mellanhänder själva alkoholmissbrukare.

CAN:s undersökning 1997 av elever i årskurs 9 visade att 38 procent av såväl flickor som pojkar hade druckit hembränt någon gång under de senaste 12 månaderna. 25 procent av pojkarna och 27 procent av flickorna uppgav dessutom att de dricker sprit minst en gång i månaden. I en attitydundersökning av TEMO 1997 som omfattade 2 600 personer i åldrarna 15–75 år uppgav 72 procent av ungdomar mellan 15 och 24 år att de hade möjlighet att säkert (53) eller kanske (19) skaffa hembränd sprit. Andra undersökningar visar också på att hembränt är vanligt förekommande bland ungdomar. Mönstringsundersökningen 1995 omfattade 45 000 personer,

huvudsakligen pojkar i 18-årsåldern. Av dessa uppgav 25 procent att de brukar berusa sig på hembränt.

Oberoende Alkoholsamarbetet

Oberoende alkoholsamarbetet (OAS) är ett samarbetsorgan som bland annat arbetar för att bekämpa smuggling, hembränning och annan illegal hantering med alkohol. För att minska de negativa följderna av alkoholkonsumtion inledde regeringen diskussioner med olika branschföreträdare inom alkoholområdet under 1996. Man ville samla myndigheter, försäkringsbransch, företag och organisationer som tillverkar, säljer och kontrollerar alkohol till ett gemensamt projekt. En särskild kommitté – kallad OAS – startade sitt arbete i januari 1997. Ett flertal olika myndigheter, försäkringsbolag och intressenter inom alkoholbranschen ingår i OAS. OAS har under våren 1998 inlett en flerårig opinionssatsning mot illegal alkoholhantering. Regionala konferenser har genomförts under året i samtliga län. Syftet är att uppmärksamma allmänheten på att bakom olovlig tillverkning och spritsmuggling ligger organiserad brottslighet och att bl.a. ungdomar är en stor målgrupp. OAS har också kartlagt omfattningen av den s.k. svartspriten. Man har bl.a. kunnat konstatera att den största delen av mörkertalet består av insmugglad och olovligt framställd sprit. Genom sammanställningar från olika källor har OAS fått fram följande ungefärliga siffror:

- 35 procent av spritkonsumtionen i Sverige är svartsprit.
- Av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige utgör svartspriten ca 13 procent.
- Den största konsumtionen av svartsprit svarar alkoholmissbrukarna för.
- Hos alkoholmissbrukarna utgör den hembrända spriten ca hälften av deras totala spritkonsumtion (tolv liter/år), medan motsvarande konsumtion hos övriga personer uppgår till ca tolv procent.
- Konsumtionen av hembränd sprit är ungefär dubbelt så stor som konsumtionen av smuggelsprit inköpt i Sverige.
- Totalt sett dricker män ca två och en halv gång större kvantiteter alkohol än kvinnor. Svartsprit dricker de nära fyra gånger mer.
- Under åren 1952–1994 beslagtogs lika mycket smuggelsprit som under åren 1995–1997.
- Konsumtion av svartsprit är vanligast i åldersgruppen 18-24 år.
- Av samtliga 131 912 brottslingar, som under perioden 1991–1995 dömts till fängelse, skyddstillsyn eller villkorlig dom, har 2 097 gjort sig skyldiga till ett eller flera brott mot olovlig

sprittillverkning. I detta urval har 47,5 procent också gjort sig skyldiga till ett eller flera våldsbrott, 27 procent till ett eller flera narkotikabrott samt 50 procent till ett eller flera rattfylleribrott. I genomsnitt har de lagförts nio gånger.

7.3 Kriminalisering av förvärv?

I direktiven till Alkoholutredningen anges beträffande gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl att införseln måste regleras på ett sådant sätt att en eventuell skattefrihet för gåvoförsändelser inte missbrukas. Att sända paket med alkoholinnehåll får inte utnyttjas för postorderförsäljning eller marknadsföring under täckmantel av gåva. Utredningen har behandlat dessa frågor i kapitel 5, avsnitt 3. Såsom redogörs för i kapitel 8, avsnitt 3 och 4, framgår att utredningen föreslår att distansförsäljning även fortsättningsvis skall vara otillåten, men att gåvoförsändelser skall vara tillåtna under vissa förutsättningar. Utredningen är väl medveten om att det föreligger en risk för att kommersiella försändelser med alkoholvaror kan komma att sändas som falska "gåvor" för att undkomma den svenska alkoholskatten. Den som tar befattning med en insmugglad alkoholvara kan dömas till straff enligt varusmuggningslagen, men den som tar emot alkoholdrycker mot någon form av ersättning (dvs. en slags distansförsäljning) under förespeglning att det är en gåva går fri från straff. Bland annat med anledning härav uppkommer fråga om det bör införas ett straffrättsligt förbud vad gäller förvärv av andra olovligt införda alkoholvaror.

I vissa situationer är det förbjudet att köpa, sälja eller inneha alkoholdrycker i Sverige – även om alkoholen i sig är legalt tillverkad eller införd. Det är exempelvis förbjudet att bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl för alla utom Systembolaget och man får heller inte servera (= mot ersättning) alkoholdrycker utan serveringstillstånd. I detta sammanhang har det ingen betydelse om varorna är inhandlade på Systembolaget, lagligen införda eller lagligen framställda i hemmet, t.ex. vin och starköl. Det är till och med förbjudet att i vissa fall förvara spritdrycker, vin eller starköl i en restauranglokal *utan* serveringstillstånd. På en restaurang *med* serveringstillstånd får endast de alkoholdrycker som har serverats i enlighet med tillståndet konsumeras. Det är också olagligt att inneha destillationsapparat om man inte har fått tillverkningstillstånd av Alkoholinspektionen eller omfattas av dispensreglerna. Den som förvärvar, forslar, döljer, förvarar eller avyttrar smuggelsprit begår också en olaglig handling. Personer som gör sig skyldiga till ovan

nämna brott kan ådömas straff; i regel böter eller fängelse i högst två år.

Köp av hembränt är däremot tillåtet. Att köpa en vara som är olagligt framställd är alltså inte straffbart, medan befatning med legalt framställda alkoholdrycker är förbjudet i flera fall. Framför allt framstår skillnaden mellan smuggelsprit och hembränt som särskilt inkonsekvent. Detta väcker frågan om en kriminalisering bör ske av förvärv av hembränd sprit – inte bara tillverkning och försäljning.

7.4 Remissbehandlingen

Svartspritsutredningens rapport gick ut på bred remiss till olika myndigheter och organisationer. Förslaget om att kriminalisera köp och innehav av hembränd sprit togs i huvudsak väl emot av remissinstanserna. Endast tre av de 24 instanser som hade yttrat sig i frågan var direkt negativa.

Socialstyrelsen avstyrker kriminalisering med hänvisning till att detta strider mot en grundläggande princip inom svensk lagstiftning, nämligen att handlingar som enbart riktar sig mot den egna personen eller mot eget intresse vanligtvis inte skall straffbeläggas. *Riksåklagaren* anför att innehav och konsumtion av sprit inte är förbjudet. En straffbestämmelse skulle därför enbart rikta sig mot köp och innehav av sprit som tillverkats olovligen eller smugglats in i landet. Stora delar av framför allt den sprit som smugglats in i landet skulle, när den väl har kommit i köparens händer, inte kunna skiljas från lagligt införd sprit. *Polismyndigheten i Östergötlands län* menar att ökat straffvärde för andra delar av illegal sprithantering först bör prövas innan en vidare kriminalisering övervägs.

Tre till antalet var även de remissinstanser som var tveksamma till förslaget. *Riksrevisionsverket* har svårt att se hur Svartspritsutredningen har kommit fram till att förekomsten av hembränd sprit tenderar att öka. *Alkoholinspektionens* uppfattning är att det måste finnas en folkvilja bakom alla kriminaliseringar. *Karlstads kommun* pekar på att förslaget riskerar att medföra sådana bevissvårigheter att tveksamhet föreligger om kriminaliseringen verkligen skall genomföras.

Övriga 18 remissinstanser var övervägande positiva till förslaget. *Folkhälsoinstitutet* anser att en fortsatt uppluckring av normbildningen mot svartspriten riskerar att ytterligare underminera alkoholpolitiken och skapa en växande grogrund för allvarlig organiserad brottslighet. För att hejda en sådan utveckling behövs en kraftig markering från samhällets sida. *Rikspolisstyrelsen* anser att det är inkonsekvent att köp

och innehav av insmugglad alkohol är straffbart medan motsvarande inte gäller olagligt tillverkad sprit. *Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare* anser att en tydlig gräns mellan det tillåtna och det otillåtna bör upprätthållas, dvs. mellan svartsprit och legal sprit. Samhället måste klara att tydliggöra att innehav av svartsprit är förbjudet. *Systembolaget* menar att en kriminalisering skulle underlätta polisens insatser eftersom den då inte behöver bevisa att innehavet är avsett för försäljning, vilket ofta kan vara svårt. I övrigt framhölls av de remissinstanser som var positiva till förslaget, däribland domstolar, polismyndigheter, länsstyrelser, kommuner och frivilliga organisationer, den opinionsbildande verkan en kriminalisering av all hantering med hembränd sprit får. Det framfördes också att denna åtgärd bör följas upp med en ”massiv attitydpåverkande insats”.

8 Överväganden och förslag

8.1 Allmänna utgångspunkter

Sverige bedriver sedan lång tid tillbaka en restriktiv alkoholpolitik för att begränsa alkoholens skadeverkningar. Bakom denna politik finns insikten att överkonsumtion och missbruk av alkohol utgör ett av våra stora folkhälsoproblem. Genom forskningens insatser finns dock en hel del kunskap om vilka åtgärder som är av betydelse när det gäller att påverka såväl alkoholkonsumtionens nivå som alkoholproblemens omfattning.

Forskningen har förordat en politik som använder sig av alkoholbeskattning och kontroll av alkoholens tillgänglighet tillsammans med mångsidiga lokala handlings- och informationsprogram som ett led i en uttalad alkoholstrategi, som använder motåtgärder mot trafikonykterhet och som investerar i behandling och framför allt i tidiga vård- och stödinsatser. En sådan politik anses leda till en minskning av problemens omfattning.

I Sverige bedrivs sedan länge en alkoholpolitik som ligger i linje med detta. Dess huvudsyfte är att begränsa tillgängligheten och framför allt att skydda ungdomen. Till detta kan läggas de folkhälsopolitiska målen, som länge haft stor betydelse för utformningen av den svenska alkoholpolitiken.

I dag är dock samhället annorlunda och därmed också förutsättningarna för att genomföra den svenska alkoholpolitiken. Detta gäller framför allt på grund av två genomgripande tendenser i samhällsutvecklingen, dels internationaliseringen, dels decentraliseringen dvs. överflyttningen av verksamheter och beslut från stat till kommun och allmänt ett mindre auktoritärt samhälle. Dessa tendenser gör att vi måste se över formerna för vår alkoholpolitik.

Under senare delen av 1990-talet har således en mängd olika förändringar skett i Sverige inom alkoholpolitikens område. En ny alkohollag har trätt i kraft. Import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen har avvecklats. Sverige har fått en växande konkurrensutsatt alkoholnärings. Nya statliga myndigheter har inrättats och en överflyttning av verksamheter och beslut har skett från stat till kommun. Parallellt med denna utveckling har inom många områden en

ökad internationalisering skett. Den ökade internationaliseringen har medfört ett ökat handelsutbyte, ett ökat privat resande och ett närmande till andra länder när det gäller attityder och värderingar. Internationella influenser och demografiska förändringar har gjort det svenska samhället mer heterogent. Bruket av alkohol är i Sverige, liksom i många andra europeiska länder, en del av kulturmönstret. Alla dessa förändringar och inte minst det svenska EU-medlemskapet har i grunden påverkat förutsättningarna för den svenska alkoholpolitiken och för alla aktörer inom alkoholområdet.

Sociala hänsyn har sedan länge präglat den svenska alkohollagstiftningen och skyddet för ungdomen går som en röd tråd genom alkoholpolitiken. Förbud att överlåta alkohol till ungdomar, åldersgränser för inköp av alkohol liksom för servering av alkohol på restauranger är exempel på detta. Detta synsätt liksom målet att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala alkoholkonsumtionen ligger fast inom alkoholpolitiken. All försäljning av alkoholdrycker till konsument skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras. En annan uttalad ambition för den svenska alkoholpolitiken är att övergången från bruket av starkare till svagare alkoholdrycker skall främjas.

Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstår efter Sveriges tillträde till EU och har av EG-domstolen befunnits vara förenligt med EG-rättens regler om fri rörlighet för varor. Förutsättningarna för detta är att monopolen fungerar icke-diskriminerande. Anledningen till att Sverige i förhandlingarna med EU drev bibehållandet av detaljhandelsmonopolet så kraftfullt var övertygelsen om att tillgängligheten är av avgörande betydelse för alkoholkonsumtionen. Därför var det viktigt att pröva möjligheten att behålla detta monopol i det nya EU-systemet. Detta argument var inte alls lika bärkraftigt när det gällde de övriga monopolerna, dvs. import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolerna, som Sverige frivilligt gav upp redan i samband med EU-inträdet.

Sveriges viktigaste medel för att begränsa tillgängligheten är fortfarande detaljhandelsmonopolet och prispolitiken. Den nya situationen gör det dock nödvändigt att dels med olika metoder försöka bibehålla detaljhandelsmonopolets och prisinstrumentets effektivitet, dels söka nya metoder för det förebyggande arbetet. Samhällets insatser behöver framför allt samordnas och effektiviseras bättre än hittills. Resurserna måste också satsas där det största behovet finns.

Sedan de övriga alkoholmonopolerna avskaffades och förutsättningarna att använda prisinstrumentet som ett alkoholpolitiskt medel till följd av EU-medlemskapet ändrades ligger tyngdpunkten i den svenska alkoholpolitiken, förutom i begränsningen av

tillgängligheten, i information och alkoholskadeförebyggande insatser. Folkhälsoinstitutet har fått ansvaret för det förebyggande arbetet. Som ett led i den förändringsprocess som pågår har regeringen i april 1997 beslutat att det inom Regeringskansliet skall finnas en nationell ledningsgrupp för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser. Ledningsgruppens uppgift är att bygga upp ett långsiktigt förebyggande arbete som kan kompensera den försvagning som bl.a. Sveriges EU-medlemskap medfört för den svenska traditionella alkoholpolitiken. Det handlar om insatser som direkt kan påverka människors förhållningssätt och vanor och som också ökar det individuella ansvarstagandet. Dvs. det handlar om att effektivare än hittills försöka påverka konsumentledet i alkoholförsäljningen.

Regeringen har också tagit ett samarbetsinitiativ genom att tillsätta en kommitté (OAS) som skall utveckla samarbetet mellan berörda myndigheter, försäkringsbolag och olika branschorganisationer på alkoholområdet. Utgångspunkten för samarbetet är de prioriteringar som gjorts i den nationella handlingsplanen för alkohol- och narkotikaförebyggande insatser. Uppgiften är att uppmuntra olika aktörer, såsom företag, branschorganisationer, försäkringsbolag, berörda myndigheter och andra att engagera sig i arbetet mot missbruk och alkoholskador. Ett prioriterat område där samtliga inblandade har gemensamma intressen är insatser som motverkar den illegala alkoholhanteringen, dvs. illegalt tillverkad eller illegalt införd alkohol samt langning till ungdomar. Detta arbete försvåras idag av att köp av hemtillverkad sprit, till skillnad från insmugglad sprit, är lagligt. Övriga områden som prioriteras i OAS arbete är insatser för att åstadkomma en alkoholfri trafik, alkoholfria arbetsplatser, alkoholfri uppväxt och alkoholfria graviditetsperioder samt en måttfullhet bland dem som använder alkohol och särskilt bland dem som riskerar att bli storkonsumenter.

Samtidigt som man försvarar grundläggande element i Sveriges alkoholpolitik måste man inse att förutsättningarna har förändrats. Prioriteringar måste göras till de områden där insatserna ger störst effekt. Alla restriktioner är inte lika viktiga. En uttalad politisk strävan är att hålla fast vid de mest verkningsfulla alkoholpolitiska medlen så länge de har effekt och ta bort sådana restriktioner som bedöms ha mindre alkoholpolitisk betydelse. Inget tyder på att avskaffandet av import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen har påverkat totalkonsumtionen i Sverige. Tillverkare, importörer och partihandlare får endast sälja till Systembolaget eller den som har serveringstillstånd. I detta led förekommer i princip ingen kontakt med konsumenterna. Alkoholpolitiska kontrollrestriktioner i detta led fyller därför knappast någon funktion. De medför i många stycken en onödig

dubbelkontroll från samhällets sida samt administration och kostnader för näringsidkarna. Utredningen vill understryka att detta självfallet förutsätter att samhällets övriga kontroll i detta led fungerar effektivt, dvs. skattemyndighetens, tullens och polisens verksamhet för att driva in skatter och avgifter samt ingripa mot eventuella lagöverträdelser. Enligt utredningens mening är det rimligt att tyngdpunkten i den rent alkoholpolitiska kontrollen mera tydligt läggs vid ledet närmast konsumenten, dvs. detaljhandel och servering. Det är också där som behovet av skydd för ungdomen är särskilt framträdande.

Utredningens förslag bl.a. om slopande av de särskilda partihandelstillstånden bör ses mot den ovan angivna bakgrunden. Samtidigt föreslår utredningen vissa skärpningar för att hindra kringgåenden av detaljhandelsmonopolet och motverka annan illegal alkoholhantering. Utredningen vill dessutom erinra om att frågan om reglerna för serveringstillstånd och tillsyn över serveringsställen kommer att tas upp i slutbetänkandet.

Utredningen vill slutligen framhålla att de förslag som nu läggs fram syftar till att med bibehållande av målsättningarna för den svenska alkoholpolitiken åstadkomma en hållbar lösning på de EG-rättsliga problem som vissa delar i vårt nuvarande regelsystem ger upphov till. Utredningen delar alltså inte den uppfattning som uttrycks i det särskilda yttrandet att förslagen går utöver vad som krävs för en anpassning till EG-rätten.

8.2 Yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl

Utredningens förslag: Partihandelstillstånden tas bort i sin nuvarande form och ersätts i alkohollagen med en koppling till vissa begrepp i lagen om alkoholskatt. En automatisk rätt att bedriva partihandel med spritdrycker, vin och starköl införs därmed om vissa förutsättningar är uppfyllda. Restauranger med stadigvarande tillstånd för alkoholservering till allmänheten ges rätt att importera sådana drycker för servering i den egna rörelsen. Systembolaget får rätt att importera spritdrycker, vin och starköl från producenter som inte har representant i Sverige i samband med beställningar från privatkunder; s.k. privatimport.
--

8.2.1 Svenska regler om yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl

Rätten till yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl regleras i 4 kap. 1 § alkohollagen (1994:1738), vari anges att partihandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av den som har meddelats tillstånd (partihandelstillstånd). Av alkohollagen framgår också att ett partihandelstillstånd ger rätt att importera, exportera och att sälja de drycker som omfattas av tillståndet till andra partihandlare, innehavare av serveringstillstånd eller inköpstillstånd samt till detaljhandelsmonopolet. Partihandelstillstånd meddelas av Alkoholinspektionen, som tar ut ansöknings- och tillsynsavgifter av partihandlarna. En partihandlare kan få sitt tillstånd återkallat av Alkoholinspektionen om han bryter mot alkohollagens bestämmelser eller om den personliga lämpligheten inte längre är uppfylld. I avsnitt 5.2 finns en utförligare beskrivning av Alkoholinspektionens tillståndsgivning och hur tillsynen över partihandeln bedrivs. Den som vill importera spritdrycker, vin och starköl för kommersiellt bruk måste dessutom iaktta de skatterättsliga reglerna beträffande handel med sådana drycker. Dessa framgår av lagen (1994:1564) om alkoholskatt. För upplagshavare gäller att även skatteupplaget måste godkännas av skattemyndigheten. Om en upplagshavare eller registrerad varumottagare inte längre uppfyller kraven på lämplighet får godkännandet återkallas av skattemyndigheten. Dessa bestämmelser har redogjorts närmare för i kapitel 6.

8.2.2 Problem i förhållande till EG-rätten

I den s.k. Franzén-domen riktades kritik mot det svenska partihandels-systemet. I domen framhåller EG-domstolen att det svenska tillståndssystemet utgör ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördyras genom bland annat kostnader för mellanhänder, kostnader i samband med betalning av de skatter och avgifter som fordras för att tillstånd skall beviljas eller som har samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium (p. 71 i domen).

EG-domstolen slår fast att en nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet står i strid med artikel 30 i fördraget (p. 73 i domen).

En åtgärd som omfattas av förbudet i artikel 30 kan utgöra ett undantag enligt artikel 36 i EG-fördraget. Att skydda människors hälsa från alkoholens skadeverkningar är ett av undantagen från artikel 30 som är befogat. I Franzén-domen förklarar emellertid EG-domstolen att

det inte visats att det tillståndssystem som föreskrivs i den svenska alkohollagen, särskilt vad avser villkoren rörande lagringskapacitet samt de höga skatter och avgifter som skall erläggas av tillståndshavarna, står i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle kunna uppnås genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning (p. 76 i domen).

EG-domstolens slutsats i denna del blir att artiklarna 30 och 36 i fördraget utgör hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen (p. 77 i domen).

Vad EG-domstolen åsyftar med uttrycket "på sådana villkor" är oklart. Det finns emellertid en handfull rättsfall från EG-domstolen som slagit fast att krav på importtillstånd/licens i sig strider mot artikel 30. I åtminstone två fall (mål C-304/88, Kommissionen mot Belgien, REG 1990, s. I-2801 och mål C-124/81, UHT Milk, REG 1983, s.0203) åberopades skyddsintresset för människors liv och hälsa i artikel 36. Målen handlade om import av levande boskap respektive värmebehandlad mjölk och grädde. I båda fallen underkände EG-domstolen argumentationen och fann att importreglerna i sig stred mot artikel 30 och att skyddet för den allmänna hälsan kunde tillgodoses med mindre genomgripande åtgärder.

I den formella underrättelsen från Europeiska kommissionen riktades kritik mot vissa villkor och krav i den svenska lagstiftningen som gäller ansökan och innehav av partihandelstillstånd. Det gäller krav på lagringsmöjligheter och föreståndare, krav på visad lämplighet samt de årliga tillsynsavgifterna. Kommissionen anför att de svenska bestämmelserna står i strid med artikel 30-36 i EG-fördraget. Kravet på dubbla tillstånd för restauranger som vill importera spritdrycker, vin och starköl utgör också enligt kommissionen en åtgärd med motsvarande verkan enligt artikel 30. Det är inte klart utsagt i den formella underrättelsen att det svenska systemet med partihandelstillstånd för import av alkoholdrycker är oförenligt med EG-rätten.

Enligt direktiven skall utredningen se över reglerna för importen av spritdrycker, vin och starköl till Sverige. Utgångspunkten måste rimligen vara att hitta en lösning som kan tillgodose EG-rättsliga krav samtidigt som denna lösning inte får resultera i att möjligheterna att föra en fortsatt restriktiv alkoholpolitik försämras.

Mot bakgrund av Franzén-domen, tidigare rättspraxis från EG-domstolen och kommissionens sedan länge kända kritik gör utredningen bedömningen att det svenska systemet med partihandelstillstånd som villkor för rätt till import generellt kan

ifrågasättas från EG-rättslig synpunkt. Det finns därför anledning att söka utforma en reglering som framstår som hållbar också på längre sikt.

I dag kontrolleras partihandeln och den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl av Alkoholinspektionen, Tullverket och skattemyndigheten. De olika kontrollsystemen har i grunden olika syften och mål, men kan i viss mån samverka och förstärka varandra. Alkoholinspektionen administrerar ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem avseende tillverkning och partihandel för att i första hand begränsa alkoholens skadeverkningar. Skattemyndigheten kontrollerar att punktskatten på alkoholdrycker betalas samt tillsammans med Tullverket att reglerna i cirkulationsdirektivet (se kapitel 6) följs.

8.2.3 Handeln med spritdrycker, vin och starköl

Den kommersiella handeln med spritdrycker, vin och starköl i Sverige följer ett visst mönster där varje aktörs handlingsutrymme är strikt reglerat. För att slutligen nå konsumentledet måste varorna antingen serveras av någon som har serveringstillstånd eller säljas av detaljhandelsmonopolet. Systembolaget svarar för ca 80 procent av den registrerade försäljningen medan restaurangernas andel uppgår till ca 20 procent. Schematiskt ser alkoholhandeln ut så här (se nästa sida):



De streckade linjerna visar hur den svenska partihandeln bedrivs. Inom detta område gäller endast yrkesmässig handel och någon konsumtion av alkoholdryckerna får inte ske. (För varuprover m.m. gäller vissa undantag, se avsnitt 4.2.4.) Tillstånd till partihandel utfärdas av Alkoholinspektionen, som också utövar tillsyn över denna handel. Dessutom utfärdar Särskilda skattekontoret godkännande av upplagshavare och registrerade varumottagare samt utöver skattekontroll. Den utländske producenten som vill nå restaurangerna eller Systembolaget kan, om han inte själv skaffar sig partihandelstillstånd, bara få avsättning av sina produkter via en godkänd partihandlare. (Innehavare av tillverkningsstillstånd har också rätt att bedriva partihandel, inklusive import och export, med de drycker som tillståndet omfattar.) Denna reglering har kritiserats från EG-rättsligt håll. Förutsatt att konsumenterna även fortsättningsvis endast kan köpa spritdrycker, vin och starköl från Systembolagets butiker eller utlämningsställen eller bli serverade dessa drycker på restaurang med serveringstillstånd kan ifrågasättas den alkoholpolitiska betydelsen av att kontrollera handeln med alkoholdrycker i ledet före konsumentledet.

8.2.4 Alkoholpolitiska synpunkter

Grunderna för den svenska alkoholpolitiken fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag. Huvuddragen var i korthet att

- alkoholförsäljningen skall ske återhållsamt främst som ett skydd för ungdomen,
- restriktioner i alkoholhanteringen skall begränsas till sådana som av en bred allmänhet uppfattas som meningsfulla,
- det privata vinstintresset inom alkoholhanteringen skall hållas tillbaka samt att
- den totala alkoholkonsumtionen skall minska genom begränsning av tillgängligheten.

Sånär som vad gäller det privata vinstintresset gäller dessa principer fortfarande, även efter det att de statliga monopolen på import, export och tillverkning av samt partihandel med alkoholdrycker avskaffades år 1995. Medel för att upprätthålla principerna har främst varit höga alkoholskatter, att slå vakt om detaljhandelsmonopolet, regler för restaurangernas alkoholservering samt åldersgränser för inköp och servering.

Utredningen har inriktat sin översyn av alkohollagstiftningen, i detta sammanhang vad avser handel och införsel av spritdrycker, vin och starköl, på att det skall finnas ett alkoholpolitiskt skydd för konsumenterna. Den kommersiella handeln med alkoholdrycker utanför detaljhandelsledet har inga tydliga alkoholpolitiska förtecken. Liksom all annan affärsverksamhet syftar den till att ge ett ekonomiskt överskott. De begränsningar som i dag gäller för den yrkesmässiga importen och partihandeln medför att spritdrycker, vin och starköl lagligen inte kan nå konsumenterna på annat sätt än genom Systembolaget och restaurangernas servering. Detta skall självfallet gälla även fortsättningsvis och ingår som en given förutsättning i utredningens analys av införselreglerna. Denna grundprincip har heller inte ifrågasatts av Europeiska kommissionen.

Tull- och skattemyndigheter utövar i dag en omfattande kontroll av alkoholimporten. Om en partihandlare säljer spritdrycker, vin och starköl till andra än Systembolaget eller restauranger med serveringstillstånd är detta dessutom ett brott som skall beivras av åklagare och polismyndigheter. Att "ovanpå" dessa regler ha ett alkoholpolitiskt tillståndssystem för import och partihandel med spritdrycker, vin och starköl kan ifrågasättas från EG-rättslig synpunkt. När det gäller frågan om det alkoholpolitiska syftet med regleringen i partihandelsledet kan konstateras följande. Vad avser skyddet för konsumenterna finns regler om etablering av restauranger och systembolagsbutiker, återhållsam alkoholservering, öppettider för både servering och detaljhandel, nykterhet och ordning, åldersgränser m.m.

Motsvarande regler finns inte för partihandelstillstånden. En ansökan om partihandelstillstånd kan inte heller avslås av alkoholpolitiska skäl. Alkoholutredningen finner att det kan ifrågasättas om systemet med särskilda tillstånd för import och partihandel har någon verklig betydelse från strikt alkoholpolitisk synpunkt.

Utredningen vill i detta sammanhang ta upp avsaknaden av regler om vandelsprövning vid registrering av varumottagare enligt lagen om alkoholskatt (se 6.4.2.2). Utredningen anser det vara angeläget att man i beredningen av 1998 års Punktskatteutrednings förslag särskilt uppmärksammar denna fråga.

8.2.5 Rätt till partihandel

Förutom tillstånd från Alkoholinspektionen behövs i princip ett godkännande av skattemyndigheten för yrkesmässig import av spritdrycker, vin och starköl. Detta regleras i lagen om alkoholskatt. Vidare gäller också i Sverige att den som vill handla med punktskattepliktiga varor måste iakta cirkulationsdirektivets bestämmelser. De aktuella EG- respektive skattereglerna har redovisats i kapitel 2 respektive 6.

Om partihandelstillstånden tas bort i sin nuvarande form skulle rätt till *import* av spritdrycker, vin och starköl i princip enbart kunna grunda sig på den punktskatterättsliga regleringen i alkoholskattelagen. Detta skulle dock medföra en hel del problem med distansförsäljning, Systembolagets importrätt m.m. Kretsen av importörer blir svåröverskådlig och reglerna täcker inte vad den inhemska partihandeln får omfatta. Utredningen föreslår därför att det i alkohollagen definieras när *rätt till partihandel* (vilket begrepp i princip även inkluderar import) föreligger. Tillståndsplikten för partihandel ersätts således med en rätt att bedriva partihandel under förutsättningar som anges i alkohollagen. Denna lagtekniska lösning kan jämföras med rätten att bedriva detaljhandel med öl under villkor som anges 5 kap. 6 § alkohollagen. En schematisk presentation av utredningens förslag ser ut så här (se nästa sida):



Vid en jämförelse med den föregående bilden framgår att den svenska partihandeln – de streckade linjerna – omfattar ungefär samma aktörer som i nuläget. Den stora skillnaden är att partihandlarna inte längre behöver ha tillstånd av Alkoholinspektionen för att bedriva handel med spritdrycker, vin och starköl. I stället gäller i huvudsak EG-rättens förfaranderegler för punktskattepliktiga varor i cirkulationsdirektivet. Partihandlarna definieras som upplagshavare enligt 9 § lagen om alkoholskatt eller registrerade varumottagare enligt 12 § samma lag och godkänns av skattemyndigheten. Innebörden av dessa begrepp och reglerna för hur handel med punktskattepliktiga varor får bedrivas har beskrivits i kapitel 6. I lagen om alkoholskatt finns dessutom bl.a. skatterepresentanter (14 §). Dessa omfattas inte av Alkoholutredningens förslag om rätt till partihandel.

Den utländske producenten kan lättare nå den svenska marknaden via landets ca 8 700 restauranger med stadigvarande tillstånd för alkoholservering till allmänheten, om dessa ges rätt att importera spritdrycker, vin och starköl för servering i den egna rörelsen. Alkoholutredningens förslag innebär att dessa restauranger får föra in spritdrycker, vin och starköl bl.a. såsom s.k. oregistrerade varumottagare enligt lagen om alkoholskatt. Därmed ökar möjligheterna för framför allt små vinproducenter i Europa att få avsättning för sina produkter till svenska köpare. En restaurang som dessutom vill partihandla med varorna kan, precis som andra företagare, ansöka om godkännande som upplagshavare eller registrering som varumottagare.

Det får inte råda någon osäkerhet beträffande vem som får importera och/eller partihandla med spritdrycker, vin och starköl. De två partihandelskategorierna i utredningens förslag – upplagshavare och registrerade varumottagare – finns båda efter vederbörligt godkännande registrerade hos skattemyndigheten, vilket lätt kan kontrolleras av tull- och polismyndigheter, kommuner, länsstyrelser, restauranger och andra som vill kontrollera behörigheten. Skattemyndigheten utfärdar ett bevis om fattat beslut om godkännande som upplagshavare respektive registrerad varumottagare. Alla restauranger med stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten är godkända av kommunen och återfinns i Alkoholinspektionens register. Restaurangernas rätt till införsel för servering i den egna rörelsen är därför lätt att kontrollera. Det är endast denna kategori av tillståndshavare som ges rätt till import av spritdrycker, vin och starköl bl.a. såsom oregistrerade varumottagare. I 4 kap. 5 § alkohollagen regleras vilka den som är berättigad att bedriva partihandel får sälja varorna till. Dessa regler behöver inte ändras.

Alkoholinspektionens uppgifter att behandla ansökningar om partihandelstillstånd och inspektionens omedelbara tillsyn över partihandeln upphör med utredningens förslag. Dessa uppgifter finansieras idag indirekt via ansökningsavgifter och årliga tillsynsavgifter avseende partihandeln. När uppgifterna tas bort faller också grunden för avgiftsuttaget. För partihandlarna innebär detta att de inte längre behöver betala några partihandelsavgifter. Dessa avgifter har också varit föremål för en återkommande kritik från Europeiska kommissionen, bl.a. i form av en s.k. formell underrättelse till Sveriges regering. (Se avsnitt 5.2.4.)

Med de föreslagna importreglerna har tillgången till den svenska marknaden jämfört med nuläget ökat för den utländske producenten. Inom landet märks skillnaden framför allt genom att partihandels-systemet försvinner och att det administrativa sanktionssystemet enligt alkohollagen ersätts med bestämmelserna i alkoholskattelagen samt att viss dubbelkontroll försvinner. Dagens svenska partihandlare bör dock kunna fungera på marknaden på ungefär samma villkor som idag och en av den svenska alkoholpolitikens huvudprinciper om att tillgängligheten för konsumenterna skall begränsas kvarstår oförändrad.

8.2.6 Kontrollmyndigheter

Utan partihandelstillstånd faller grunden för Alkoholinspektionens direkta tillsyn över partihandeln. Detta betyder inte att partihandel med alkoholdrycker kan bedrivas helt utan kontroll. Tull- och skattemyndigheter utövar i dag en kontroll över införseln och skattskyldigheten. En upplagshavare som inte längre uppfyller kraven på lämplighet kan få sitt godkännande återkallat av skattemyndigheten. Utöver detta kontrollerar Alkoholinspektionen att alkoholvarorna inte säljs till andra än Systembolaget, restauranger med serveringstillstånd eller andra partihandlare. Denna sistnämnda kontroll kan skattemyndigheten också åläggas att utföra utan att detta medför väsentligt nya arbetsuppgifter. Detta kan ske i förordning. Det är vidare självklart att om det uppmärksammas att någon t.ex. sålt direkt till konsument, vilket är straffbelagt, detta leder till att godkännande som upplagshavare respektive registrerad varumottagare återkallas. Alkoholinspektionen har däremot kvar ett ansvar som central tillsynsmyndighet inom alkoholområdet att självständigt följa och utvärdera det alkoholpolitiska regelsystemet, dess tillämpning och funktion. Inom andra delar av alkohollagstiftningen utövar Alkoholinspektionen redan idag sin centrala tillsynsfunktion utan att själv besluta om tillstånd eller utföra direkta kontrollbesök m.m. Utöver den kontroll tull- och skattemyndigheter bedriver kommer som en följd av gällande regler restaurangernas import också att kontrolleras av kommunerna som ett led i kommunernas restaurangtillsyn.

Som en följd av utredningens förslag att avskaffa tillståndssystemet för partihandel med spritdrycker, vin och starköl görs en allmän översyn av alkohollagens bestämmelser i tillämpliga delar. I dag får en partihandlare ge bort alkoholdrycker som gåvor endast i form av varuprover (3 kap. 5 § alkohollagen). Detta s.k. gåvoförbud innefattar även sponsring och vinprovningar m.m. och har ett alkoholpolitiskt syfte. Bryter han mot denna bestämmelse riskerar han att partihandelstillståndet återkallas. För att syftet bakom denna regel skall kunna upprätthållas även utan ett särskilt tillståndssystem för partihandeln föreslår utredningen att denna bestämmelse beaktas i regeringskansliets beredning av propositionen om reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker. (Betänkandet Alkoholreklam [SOU 1998:8.]

8.2.7 Systembolagets importrätt

I 5 kap. 1 § alkohollagen stadgas att detaljhandelsbolaget, dvs. Systembolaget, inte får importera, exportera eller tillverka spritdrycker, vin eller starköl. Som innehavare av partihandelstillstånd får emellertid Systembolaget bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd. För att värna om det svenska detaljhandelsmonopolet bedömdes det vid EU-inträdet som viktigt att inte tillåta Systembolaget att kunna direktimportera alkoholdrycker från annat land. Av främst konkurrensmässiga skäl gentemot andra importörer skulle det annars finnas risk för missbruk av monopolets dominerande ställning. Dessutom bedriver Systembolaget i konkurrens med andra även partihandel gentemot restauranger. Denna partihandelsrätt ansågs viktig framför allt med hänsyn till glesbyggsförsörjningen till restauranger av ett brett sortiment av alkoholdrycker. Att tillåta utländska producenter att sälja sina alkoholvaror direkt till Systembolaget skulle kunna äventyra såväl monopolet som dess partihandelsrätt till restauranger.

Frågan om Systembolagets importrätt har bl.a. varit föremål för diskussioner med Europeiska kommissionen och i direktiven till utredningen skriver regeringen angående Franzén-domen:

En annan fråga som är nära förknippad med domstolens dom är den nuvarande utformningen av reglerna kring rätten att direktimportera alkoholdrycker. Finland som också berörts av utgången i Franzénmålet har här ett något annorlunda system än Sverige.

I Finland har det statliga bolaget ALKO monopol för detaljhandeln med spritdrycker, vin och starköl. Bolaget har egen importrätt, vilket emellertid har ansetts innebära problem med tanke på att ALKO också har en omfattande partihandelsverksamhet. Finland kommer därför att separera partihandeln från ALKO till ett eget statligt bolag utan monopol. Detta skall vara genomfört våren 1999. Trots många likheter i ländernas alkohollagstiftning har traditioner och myndighetsstrukturer utvecklats olika i Sverige och i Finland, vilket gör att det inte alltid är så lätt att göra jämförelser länderna emellan.

Systembolaget måste vända sig till någon med tillverknings- eller partihandelstillstånd för inköp av spritdrycker, vin eller starköl till sina butiker och för sin försäljning till restaurangerna. Upphandlingen bygger i huvudsak på en produktplan med tidsangivelser för när offerter för de olika produkterna önskas. Denna plan uppdateras var fjärde månad och gäller tolv månader framåt. Inkomna offerter bedöms mot produktplanen. Vid sidan av denna upphandling erbjuds leverantörer möjlighet till testförsäljning, varvid leverantören tar något större risk. Det innebär att leverantören lagerhåller produkten och

måste ta tillbaka ej sålda varor, om produkten inte klarar kvalifikationsgränsen för det ordinarie sortimentet.

Alkoholutredningen ställer sig tveksam till om full import- och partihandelsrätt är förenlig med monopolställning i detaljhandelsledet. Systembolaget har kunskap och kapacitet att administrera egen importrätt, men om bolaget ges egen importrätt blir upphandlingen mer komplicerad genom att antalet tänkbara leverantörer mångdubblas. Dessa ökade krav hänger samman med att Systembolaget har monopol på detaljhandeln med spritdrycker, vin och starköl och därför – redan vid inköpstillfället – måste behandla alla produkter likvärdigt. Om detta inte kan hanteras på ett tillfredsställande sätt riskerar Systembolagets detaljhandelsmonopol att ifrågasättas. Utredningen finner att övervägande skäl talar mot att ge Systembolaget egen importrätt.

I och med detta ställningstagande går det inte att behålla det nuvarande tillståndssystemet för partihandel med spritdrycker, vin och starköl. Detta tillståndssystem med bibehållet förbud för Systembolaget att direktimportera får för den utländske producenten samma betydelse som en importlicens, vilket är ett nationellt importhinder som utryckligen strider mot EG-rätten.

8.2.8 Privatimporten

Som en följd av monopolställningen är Systembolaget skyldigt att anskaffa spritdryck, vin eller starköl som inte finns med i bolagets varusortiment, om inte bolaget finner att det finns hinder mot det. (Detta skall inte förväxlas med försäljning på rekvisition, försäljning till avhämtning eller beställning av vara som hålls i lager på annan ort.) Det kan t.ex. röra sig om att en kund vill ha ett särskilt vin, som Systembolaget av någon anledning inte har köpt in, och som inte heller finns i det s.k. beställningssortimentet. På kundens begäran kan Systembolaget anskaffa varan via en partihandlare med importrätt. Efter påslag för alkoholskatt, distributions- och hanteringskostnader kan varan sedan lämnas ut till kunden. Samma system tillämpas av ALKO i Finland, med den skillnaden att ALKO kan importera alkoholdrycken själv. Privatimporten är emellertid ganska dyr och besvärlig för den enskilde kunden. Inköp av enstaka flaskor och mindre kvantiteter för med sig högre kostnader per enskild artikel och har förmodligen bidragit till att privatimporten är mycket begränsad i både Finland och Sverige.

Om Systembolaget ges rätt att köpa in spritdrycker, vin och starköl på enskild kunds begäran från producent som inte har representant i Sverige, dvs. utan att behöva vända sig till en partihandlare med

importrätt, blir importen både snabbare och billigare än enligt nuvarande ordning. Samma påslag som gäller för övriga inköp skall dock göras. En sådan inköpsrätt är lätt att hantera och innebär inte någon otillbörlig konkurrens gentemot andra med rätt att bedriva partihandel. En utökad möjlighet till privatimport via Systembolaget kan enligt Alkoholutredningen knappast ha någon egentlig alkoholpolitisk betydelse eller någon märkbar effekt på konkurrensförhållandena på partihandelsmarknaden. För en del kunder kan det dock betyda att man väljer att beställa andra varor än dem som finns i Systembolagets sortiment. Detta innebär ytterligare en viss möjlighet för utländska producenter att nå den svenska marknaden. Privatimporten kan tyckas likna distansförsäljningen (nedan) men stora skillnader finns, bl.a. sker försäljningen genom detaljhandelsmonopolet. Därigenom kan åldersgränser och öppettider för alkoholförsäljningen behållas. Utredningen föreslår således att detaljhandelsmonopolet får importera spritdrycker, vin och starköl från producent som inte har representant i Sverige i samband med beställningar från privatkunder.

8.3 Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl

Utredningens förslag: Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl till Sverige från andra länder skall vara otillåten även i fortsättningen.

8.3.1 Bakgrund

På annan plats i detta kapitel presenteras förslag till ändrade regler för yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl samt nya regler om gåvoförsändelser. Vad gäller distansförsäljningen, såsom den är definierad i cirkulationsdirektivet, erinras om att med distansförsäljning avses här försändelse från annat land till Sverige och att försäljningen sker till privatperson för konsumtion.

Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl är i dag inte tillåten i Sverige. Anledningen till detta är att försäljning av sådana drycker till privatperson för konsumtion endast får bedrivas av Systembolaget (*detaljhandel*, 5 kap. 2 § alkohollagen) och av den som har meddelats serveringstillstånd (*servering*, 6 kap. 1 § alkohollagen). Någon annan form av *försäljning* för konsumtion är inte tillåten enligt

svensk lag. Distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl står således i strid med den svenska alkohollagstiftningen. Det enda undantag som finns är om försäljningen sker genom Systembolagets försorg enligt de särskilda rutiner som gäller för den s.k. privatimporten. Dryckerna utlämnas då av Systembolaget efter det att adressaten betalat kostnaden för skatt och hantering. I båda fallen kontrollerar Systembolaget också att mottagaren har uppnått 20 års ålder.

I den formella underrättelsen av den 5 maj 1998 har Europeiska kommissionen inte ställt några krav till den svenska regeringen om regler för distansförsäljning.

I utredningens uppdrag ingår att utreda frågan om distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl till Sverige från andra länder skall tillåtas och hur den i så fall skall hanteras. Därvid måste bl.a. följande frågor beaktas:

- Kan en direktförsäljning till slutkonsument kombineras med det svenska detaljhandelsmonopolet, utan att avsikten med försäljningsmonopolet urholkas?
- Vad får en omfattande distansförsäljning för konsekvenser för den svenska alkoholpolitiken, framför allt när det gäller att begränsa tillgängligheten? (Förutom att tillfällena till alkoholinköp ökar kan ju också en alkoholvara som är såld på distans teoretiskt lämnas ut när som helst på dygnet alla dagar i veckan.)
- Hur skall skatteuttaget kunna säkerställas?
- Hur skall kontrollen av att mottagaren har uppnått 20 års ålder och att alkoholdryck inte lämnas ut till någon som är märkbart påverkad av alkoholdrycker eller annat berusningsmedel (3 kap. 8 § alkohollagen) kunna upprätthållas?
- Skall distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl till svenska kunder vara förbehållet företag i andra länder, eller skall även svenska handlare få möjlighet till postorderförsäljning inom landet? (I annat fall kan det inte uteslutas att t.ex. svenska partihandlare öppnar filialkontor utomlands för att kunna sälja sina produkter via postorder till Sverige.)

8.3.2 Alkoholutredningens överväganden

Vi lever i ett informationssamhälle där varor kan förmedlas snabbt och enkelt. Ofta räcker det med en uppkoppling via dator till Internet, något som en stor del av de svenska hushållen redan har tillgång till. Ett exempel på genomslagskraften är Internethandeln med alkoholvaror under första halvåret 1998, som ökade till betydande omfattning till dess att punktskattekontrollagen (se kapitel 6) satte stopp för

verksamheten den 1 juli 1998. På goda grunder kan det därför antas att om distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl skulle tillåtas kommer den att bli mycket omfattande, bl.a. genom att företag som specialiserar sig på distansförsäljning kommer att bearbeta den svenska marknaden.

Distansförsäljning är en etablerad försäljningsform för alkohol-drycker inom EU där restriktioner mot sådan försäljning saknas. När distansförsäljning börjar användas på en marknad ökar marknadens utbud. Detta leder till att också konkurrenstrycket ökar, något som är bra från konkurrenssynpunkt. Att utbudet ökar är mindre lyckligt ur en alkoholpolitisk synvinkel. Denna försäljningsform skulle mycket väl kunna utvecklas till att bli ett realistiskt alternativ till inköp på Systembolaget. Detta skulle skapa betydande svårigheter med ålderskontroll, skatteuttag, postorderförsäljning inom landet m.m. Vidare skulle en ny kanal för legal försäljning av spritdrycker, vin och starköl öppnas, vid sidan av detaljhandelsmonopolet och restaurangernas servering. Detta skulle undergräva den alkoholpolitiska regleringen och på sikt göra det svårt att upprätthålla detaljhandelsmonopolet, vilket Sverige starkt slagit vakt om. Alkoholutredningen anser därför att distansförsäljning av spritdrycker, vin och starköl till Sverige från andra länder inte kan tillåtas.

För att ett förbud mot distansförsäljning skall få någon verkan måste det följas upp med någon form av straffansvar för den som bryter mot bestämmelserna. Utredningen föreslår i avsnitt 8.5 en ny straffbestämmelse i alkohollagen som bl.a. träffar den som förvärvar spritdrycker, vin eller starköl genom distansförsäljning.

8.4 Gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl

Utredningens förslag: Införsel av spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelse tillåts. Bedömningen av en försändelses status och ålderskontrollen av mottagaren görs av Tullverket inom ramen för den kontroll som sker redan i dag. En försändelse som bedömts utgöra något annat än en gåvoförsändelse, får inte föras in. Rätten till införsel i form av gåvoförsändelse gäller endast enstaka gåvoförsändelse från en enskild person under yrkesmässig befordran till en annan enskild person som har fyllt 20 år. Dessutom skall försändelsen vara avsedd för den enskilde mottagarens eller dennes familjs personliga bruk.

8.4.1 Allmänt om tillåtandet av gåvoförsändelser

I kapitel 2 har redogjorts för olika gemenskapsrättsliga principer etc., bland annat principen om den fria rörligheten för varor. För en närmare redogörelse för EG-rätten hänvisas till detta kapitel.

Europeiska kommissionen har genom den formella underrättelsen uppmärksammat Sverige på kommissionens syn att det genom avsaknaden av möjlighet att från ett annat EU-land sända spritdrycker, vin och starköl ("alkoholdrycker") som gåva till Sverige föreligger "ett hinder för privat import av alkoholdrycker, vilket är en åtgärd vars verkan motsvarar en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 30 och följande i EG-fördraget". Enligt underrättelsen måste svenska regler ge möjlighet att mottaga ifrågavarande drycker i Sverige utan att någon fysiskt skall behöva åtfölja drycken eller hämta den på något av detaljhandelsmonopolets försäljningsställen.

Kommissionen har vid de fortsatta kontakterna med den svenska regeringen vidhållit sin uppfattning beträffande gåvoförsändelserna. Vid mötet med utredningen har inte redovisats någon avvikande ståndpunkt. Från den svenska regeringens sida har vid kontakterna med kommissionen visats förståelse inför uppfattningen att gåvoförsändelser bör tillåtas samt en strävan att om möjligt efterkomma detta önskemål. Det bör även noteras att det under de senaste åren från regeringens sida vid två tillfällen företagits försök att finna en lösning på hur gåvoförsändelser, vilka alltså föreslagits bli tillåtna, bör hanteras.

Utredningen ser – mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan – ingen anledning att inte föreslå att införsel av spritdrycker, vin och starköl genom gåvoförsändelser i fortsättningen skall vara tillåtna. Utredningen föreslår alltså att sådan införsel i sig tillåts, både vad avser försändelser från annat EU-land och försändelser från tredje land.

8.4.2 Förutsättningarna för införsel

8.4.2.1 Tidigare förslag och överväganden

Som redogjorts för i olika sammanhang har det både under år 1996 och 1998 gjorts försök att finna lämpliga lösningar för hur gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl bör hanteras och regleras.

Lagtexten beträffande rätten till införsel var i förslagen utformad på ungefär samma sätt men hade i skatterättsligt hänseende något olika utformning. I den första lagrådsremissen föreslogs en koppling till lagen (1994:1565) om beskattning av privatinförsel av alkoholdrycker

och tobaksvaror från land som är medlem i Europeiska unionen (privatinförsellagen), vilken koppling skulle medföra skattskyldighet för gåvomottagaren för kvantiteter överstigande den gräns som i dag gäller endast för skattefrihet vid resandeförsel. I den andra lagrådsremissen – enligt vilken även införsel genom distansförsäljning borde göras tillåten – föreslogs ett tillägg till 15 § lagen om alkoholskatt. I ett nytt stycke angavs att bestämmelsen i första stycket, enligt vilken säljaren är den som är skattskyldig vid distansförsäljning, även skulle omfatta sådana överlåtelser som skedde utan vinstsyfte och som inte utgjorde gåvoförsändelser. Den som överlät skattepliktig vara på detta sätt föreslogs vara skyldig att i princip omgående till beskattningsmyndigheten lämna deklaration för varje avsänd försändelse. Någon mängdmässig begränsning för införseln (till ett antal flaskor e.d.) uppställdes inte, varken i det första eller andra förslaget.

8.4.2.2 De EG-rättsliga skattereglerna

Som närmare redogjorts för i bl.a. kapitel 6 skall enligt bestämmelserna i cirkulationsdirektivet punktskattepliktiga alkohol- och tobaksvaror normalt beskattas i det land där de konsumeras. Endast när sådana varor förvärfvas av enskilda personer för deras eget bruk och *transporteras av dem själva* skall punktskatt tas ut i den medlemsstat där varorna har förvärfvats (artikel 8 i cirkulationsdirektivet). Om alkohol- eller tobaksvaror avsänds eller transporteras direkt eller indirekt av en säljare eller för dennes räkning från ett medlemsland till en privatperson i ett annat medlemsland, dvs. distansförsäljning, skall varorna beskattas i destinationsmedlemsstaten. Skatten skall påföras säljaren och denne kan få återbetalning av den skatt som erlagts i avsändarlandet (artikel 10 i direktivet).

Enligt bestämmelserna i cirkulationsdirektivet gäller således att privatpersoner vid *resa* från ett annat medlemsland kan införa punktbeskattade alkohol- och tobaksvaror utan att betala punktskatt i hemlandet om varorna är avsedda för deras eget behov. I anslutningsfördraget med Europeiska unionen fick Sverige, liksom Finland och tidigare Danmark, dock ett undantag som innebär att det är möjligt att ta ut punktskatt i Sverige på införda alkohol- och tobaksvaror över vissa kvantiteter. Sveriges undantag gäller resandeförsel och kan, enligt propositionen 1997/98:100 om förbättrade möjligheter till punktskattekontroll m.m., s. 115, inte anses omfatta privatpersoners införsel av gåvoförsändelser i form av alkohol-

eller tobaksvaror. Detsamma gäller, enligt propositionen, införsel av flyttsaker och arv.

Enligt nämnda proposition gäller således att det undantag som Sverige fick i anslutningsfördraget inte kan ligga till grund för en rätt för Sverige att ta ut punktskatt för vad som anses utgöra gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl från annat EU-land. Någon möjlighet att på annan grund besluta om punktskatteskyldighet för sådana försändelser från annat EU-land föreligger inte.

När cirkulationsdirektivet antogs av rådet påpekade rådet och kommissionen att det föreligger problem att göra skillnad mellan transaktioner som omfattas av bestämmelser som grundar sig på principen om beskattning i destinationslandet respektive transaktioner som görs av privatpersoner inom det regelverk som bygger på beskattning i ursprungslandet. I samband härmed förklarade rådet och kommissionen att medlemsländerna kan föreskriva att överföringar mot betalning som inte sker i förvärvssyfte av punktskattepliktiga varor mellan personer, skall anses ske för kommersiella ändamål. I sådana fall skall beskattning således ske i destinationslandet.

Som tidigare redogjorts för har Sverige, såvitt gäller tobaksvaror, utnyttjat möjligheten att föreskriva att en försändelse som inte är att betrakta som en gåva under viss förutsättning skall anses utgöra distansförsäljning, med den följderna att försändelsen skall beskattas i Sverige och säljaren betala denna skatt; se 16 § femte stycket lagen (1994:1563) om tobaksskatt. En motsvarande bestämmelse i lagen om alkoholskatt konstaterades i propositionen 1997/98:100 vara onödig, eftersom det ju inte är tillåtet för privatpersoner att till Sverige införa spritdrycker, vin och starköl via distansförsäljning eller som gåvoförsändelse.

Utredningen har tidigare i detta kapitel föreslagit att kommersiella försändelser av nyss nämnda drycker till enskilda även fortsättningsvis skall vara otillåtna. Någon möjlighet att beskatta en försändelse som påstås vara en gåvoförsändelse, under hänvisning till att försändelsen i fråga skall betraktas som en distansförsåld vara, föreligger således inte.

Som redan nämnts gäller i dag särskilda regler för införsel från tredje land av alkohol- och tobaksvaror som flyttsaker och arv samt som gåva över viss mindre kvantitet. För dessa slag av införsel skall tull och skatt betalas i Sverige i enlighet med reglerna i rådets förordning EG/918/83 om upprättande av ett gemenskapssystem för tullbefrielse och reglerna i lagen (1994:1551) om frihet från skatt vid import, m.m. Någon möjlighet att i detta sammanhang föreslå någon ändring av reglerna såvitt gäller gåvoförsändelser av spritdrycker, vin och starköl från tredje land, som alltså först genom en ändring i alkohollagen rent faktiskt kommer att bli tillåtna, föreligger inte.

8.4.2.3 Överväganden och förslag beträffande förutsättningarna för införsel

Försändelsens verkliga status; enstaka gåvoförsändelse

Utredningen anser att utgångspunkten bör vara att det endast är vad som faktiskt är eller kan anses utgöra en gåvoförsändelse som nu skall tillåtas föras in i Sverige. Vad som inte kan anses utgöra en gåva skall alltså inte få föras in, i vart fall inte i form av en sådan försändelse. Eftersom en försändelsens verkliga status skall vara avgörande för rätten till införsel, kan det inte uteslutas att en försändelse kan komma att bedömas utgöra en gåvoförsändelse trots att den t.ex. är kvantitetsmässigt omfattande. Inte heller kan det uteslutas att en försändelse kan komma att anses vara något annat än en gåvoförsändelse, trots att det är fråga om en mycket liten kvantitet alkoholdrycker.

Det kan då ställas frågan hur det skall kunna avgöras att en försändelsens verkliga status är, eller kan anses vara, en gåva och vem som bör ha att göra denna bedömning. Det kan först konstateras att det inte går att en gång för alla slå fast vad som faktiskt är en gåva. Någon form av utgångspunkt för bedömningen måste därför skapas för de fall frågan om rätt till införsel ställs på sin spets. Vad därefter gäller frågan vem som bör ha att göra denna bedömning anser utredningen att denna prövning och den därmed sammanhängande ålderskontrollen bör utföras av Tullverket inom ramen för den kontroll som verket redan i dag gör av gränsöverskridande försändelser m.m. En närmare redogörelse för övervägandena beträffande ålderskontrollen m.m. lämnas senare i detta avsnitt.

Vad beträffar de närmare förutsättningarna för att en försändelse skall kunna anses utgöra en gåvoförsändelse, kan konstateras att ett antal frågor av varierande slag finns, t.ex. om specifika regler bör ges för de tidsintervall som måste föreligga mellan olika försändelser för att särskilt senare försändelser skall kunna anses utgöra gåvor eller om sådana regler bör uppställas för vilka högsta kvantiteter som skall kunna godtas. Att uppställa regler i dessa och liknande avseenden i lagtext skulle rimma illa med utgångspunkten att vad som faktiskt är en gåva, oavsett storlek eller tidsintervall, skall tillåtas föras in i Sverige såsom en gåvoförsändelse. Härtill kan antas att en sådan lagtext direkt skulle inbjuda till försök till olika slag av skatteundandraganden och andra kringgåenden av lag. Ett alternativt tillvägagångssätt skulle kunna vara att låta regeringen eller, genom subdelegation, t.ex. Tullverket meddela de närmare bestämmelserna för införseln.

Utredningen anser dock att en sådan ordning för gåvoförsändelserna av spritdrycker, vin och starköl inte skulle vara lämplig.

Utredningen har stannat för att föreslå följande. I lagtexten bör som utgångspunkt anges att införsel är tillåten av vad som utgör "enstaka" gåvoförsändelse. Härigenom avses att markera bl.a. att det i fall av regelbundna försändelser till en och samma mottagare finns särskild anledning att ifrågasätta den aktuella försändelsens status. Det kan upplysas om att det i tidigare "tullpraxis" beträffande införsel av diverse slag av varor förekom en bedömningsgrund enligt vilken flera försändelser från en avsändare till en mottagare i princip kunde anses utgöra "enstaka" försändelse endast om intervallerna mellan försändelserna var längre än en månad. Här kan i vart fall konstateras att Tullverket har anledning att vara extra vaksamt när samma "givare" ofta ger "gåvor" till samma mottagare, liksom om en givare under en kortare tidsperiod ger många "gåvor" till olika mottagare.

Även vad gäller den mängd spritdrycker, vin eller starköl som såsom en annan allmän utgångspunkt bör kunna godtas som en gåvoförsändelse utan att ytterligare utredning skall behöva göras, finns ett antal olika aspekter. Bör t.ex. utgångspunkten vara en begränsning till kvantitet eller värde eller bör en helt annan utgångspunkt väljas? Utredningen har stannat vid att anse att annat än enstaka flaskor knappast skall kunna godtas som gåvoförsändelse utan ytterligare utredning.

Som en vägledande riktlinje vid bedömningen av en försändelsens status borde kunna användas, såvitt avser spritdrycker och vin, kvantiteterna en liter spritdryck och två liter vin. Vad gäller starköl kan nämnas följande. I dag förekommer – som tidigare redogjorts för – införsel av spritdrycker, vin och starköl i viss, om än mycket begränsad mån, genom Systembolaget och den licensierade partihandeln som s.k. privat import. Enligt vad som upplysts förekommer sådana försändelser knappast alls vad gäller starköl. Det kan bl.a. mot bakgrund av detta antas att gåvoförsändelser av starköl inte kommer att förekomma i särskilt stor omfattning. För det fall sådana gåvor sänds till mottagare i Sverige, finns knappast anledning att behandla dessa försändelser väsentligt annorlunda än vin, varför två till tre liter starköl bör kunna tjäna som vägledning för vad som kan presumeras vara en enstaka gåvoförsändelse. Vid valet av de ovan nämnda kvantiteterna har utredningen i viss mån utgått från de regler som gäller beträffande betalning av tull och skatt enligt reglerna i rådets förordning EG/918/83 om upprättande av ett gemenskapssystem för tullbefrielse.

En helhetsbedömning måste dock naturligtvis alltid göras. Som omständigheter som måste anses tala för att en specifik försändelse inte ens uppfyller de grundläggande förutsättningarna för att kunna

betraktas som en gåvoförsändelse kan nämnas t.ex. att försändelsen fraktas med en lastbil fullastad med ”gåvoförsändelser”, eller att gåvomottagaren indirekt eller till någon del synes ha bekostat varan eller transporten. Andra sådana omständigheter kan vara att flera försändelser till en och samma eller olika mottagare innehåller samma innehåll eller att innehållet i dessa försändelser kan antas ha anpassats så att införselbestämmelserna skall kunna utnyttjas maximalt. Ett antal olika tolkningsdata kan således komma att ligga till grund för bedömningen. Härtill kommer att en omständighet kan vara av betydelse i flera olika avseenden. Att det t.ex. på eller i en försändelse inte finns någon uppgift om avsändaren, innebär ju att försändelsen svårligen kan anses utgöra en försändelse mellan två enskilda personer samtidigt som denna omständighet kan anses tala för att det överhuvudtaget inte är fråga om en gåva. Att det finns ett inbetalningskort i paketet är en annan omständighet som måste anses tala för att det inte är fråga om en verklig gåva.

Utrymme finns naturligtvis här för att i rättstillämpningen, dvs. genom rättspraxis, utveckla närmare förutsättningar för bedömningen.

Det kan i detta sammanhang noteras att vad gäller andra EU-länders hantering av gåvoförsändelser och de gränser som dessa länder på olika sätt uppställt, dessa gränser – såvitt det är känt för utredningen – i princip innebär en uppdelning av vad som kan antas utgöra antingen en gåvoförsändelse eller, närmast, en kommersiell försändelse för vilken beskattning skall ske. Synsättet i dessa länder är alltså inte i överensstämmelse med den utgångspunkt som utredningen har för resonemangen och förslagen, dvs. att endast vad som är eller kan anses vara en gåvoförsändelse skall tillåtas föras in i Sverige på detta sätt.

Mellan enskilda personer

Endast försändelser till en enskild person från en annan enskild person bör vara tillåtna. Att uppställa krav på att mottagaren och avsändaren skall vara olika enskilda personer, torde minska riskerna för att det sker otillåten marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl under förespegling av att en försändelse utgör en gåva eller för att det skickas försändelser som egentligen utgör t.ex. genom postorder försålda varor, dvs. otillåten distansförsäljning.

För personligt bruk

Utöver att mottagaren av dryckerna skall vara en enskild person bör föreskrivas att dryckerna skall vara "avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk".

Åldersgräns

Även för mottagandet av de ifrågavarande dryckerna skall, liksom vad i övrigt gäller mottagande etc. av alkoholvara, gälla en lagstadgad åldersgräns på 20 år. Beträffande ålderskontrollen, se nedan.

Under yrkesmässig befordran

I de tidigare lagförslagen föreskrevs att det skulle vara fråga om gåvoförsändelse "under yrkesmässig befordran", dvs. postbefordran eller annan liknande befordran, t.ex. genom transportföretag. Denna konstruktion måste även enligt utredningen anses som den mest lämpliga. Härigenom vinner man bl.a. att det inte blir möjligt att föra in en försändelse med egen personbil under förespegling av att det är fråga om en tillåten gåvoförsändelse till tredje man. Att en gåva, som senare nämns, kan föras in såsom resandeförsändelse inom ramen för den skattefria kvoten, är något annat.

I den formella underrättelsen har, som redogjorts för i avsnitt 5.3.3.1, uttalats bl.a. att de svenska reglerna för gåvoförsändelser måste ge möjlighet att mottaga alkoholdrycker utan att dryckerna behöver hämtas på något av detaljhandelsmonopolets försäljningsställen.

I detta sammanhang kan konstateras bl.a. följande. Den ålderskontroll som måste genomföras på ett eller flera olika sätt, är högst väsentlig för skyddet av ungdomen. Genom det ovan redovisade kravet på yrkesmässig befordran ges en, i vart fall teoretisk, möjlighet till ytterligare en ålderskontroll utöver den kontroll som Tullverket redan i dag har att göra inom ramen för sin verksamhet; detta utan att Systembolaget har att medverka. För att i största möjliga mån säkerställa en ålderskontroll vid den yrkesmässiga befordran skulle det behöva föreskrivas att det är den som faktiskt genomför den yrkesmässiga befordran, dvs. chauffören, som har att genomföra kontrollen och att denna kontroll sker vid straffansvar. En sådan lösning – med straffansvar för den som lämnar över varan – måste föregås av noggranna överväganden.

Från kommissionens sida har vid kontakter med den svenska regeringen uttalats bl.a. att postkontoren skulle kunna utöva en åldergränskontroll.

Som en upplysning kan nämnas följande. Antalet postkontor hos Posten Sverige AB (Posten) uppgick år 1997 till 987. Därtill kommer "postkontor i butik" (88), "post i butik", dvs. postkontor hos partner i dennes regi (433) och "närpost", dvs. kontor med ut- och i vissa fall även inlämning av försändelser (170).

Antalet systembolagsbutiker uppgick år 1997 till i genomsnitt 396 och antalet "fasta utlämningsställen" till i genomsnitt 589.

I båda fallen tillkommer olika former av utlämning genom lantbrevbärare o.d.

Vad gäller utvecklingen i stort under de senaste åren kan i vart fall sägas att det totala antalet s.k. serviceställen hos Posten har minskat, medan antalet utlämningsställen för Systembolaget har varit åtminstone konstant.

Det kan inte antas annat än att ett krav på utlämnande genom Postens medverkan skulle, liksom om utlämnande skulle ske genom Systembolagets medverkan, kunna fungera väl genom det distributionsnät som finns. Det måste dock beaktas att det inte är självklart att göra en jämförelse mellan just Posten och Systembolaget. Numera driver ju även andra företag än Posten "postverksamhet", vilket motiverar särskilda hänsynstaganden vad gäller ålderskontroller o.d.

Ett annat alternativ vad gäller ansvaret för ålderskontrollen är att inte uppställa krav på att transportören, Posten e.d. skall ha att företa ytterligare ålderskontroll utöver tullens kontroll. Som beskrivits i kapitel 6 har ju Tullverket redan i dag genom t.ex. punktskattekontrollagen skyldighet och befogenhet att utföra en kontroll, förutom av den aktuella försändelsens status, av åldern hos mottagaren av t.ex. en alkoholvara som tagits om hand vid Tullverkets kontroll; se även nedan. Tullverket har vid dessa kontroller också tillgång till diverse registeruppgifter. Detta sistnämnda alternativ, dvs. att inte uppställa krav på att andra än Tullverket aktivt skall medverka, har bl.a. den fördelen att alternativet – förutom att det redan i ett EG-rättsligt perspektiv är att föredra framför de andra alternativen – innebär en både enklare och billigare hantering. Det kan inte antas att kontrollverksamheten såvitt avser den införsel som nu föreslås vara tillåten skulle fungera mindre väl än vad som gäller för t.ex. flyttgods och arv. En kontroll av mottagarens ålder kan ske genom att Tullverket får del av vederbörandes personnummer. Detta kan ske vid kontroll av folkbokföringsuppgifter som finns i för Tullverket tillgängliga register eller via skattemyndigheten.

En annan fördel med alternativet i fråga är att de gränsöverskridande gåvoförsändelserna av spritdrycker, vin och starköl får en så långt möjligt lika behandling som dels införsel av sådana drycker genom flyttgods respektive arv och testamente, dels eventuella privata gåvoförsändelser inom landet för vilka ju inte heller finns krav på medverkan av t.ex. Posten.

Vid en samlad bedömning finner utredningen att övervägande skäl talar för att stanna vid detta alternativ.

Att den föreslagna ordningen kan antas i vart fall inledningsvis komma att medföra ett antal försök till obehörig avsättning av spritdrycker, vin och starköl på den svenska marknaden eller till olika skatteundandraganden kan knappast undvikas. Här kan beaktas att den som under vissa förutsättningar för in sådana drycker utan att vara behörig därtill eller utan att betala erforderlig skatt för dryckerna, kan dömas för varusmuggling enligt lagen (1960:418) om straff för varusmuggling eller skattebrott enligt skattebrottslagen (1971:69). Som redovisas i avsnitt 8.5 föreslår utredningen dessutom en utvidgning av kriminaliseringen beträffande vissa förvärv av spritdrycker, vin och starköl.

8.4.2.4 Gränskontrollerna m.m.

En utgångspunkt för utredningens ovan redovisade förslag har varit att en försändelse som inte är eller kan anses utgöra en gåvoförsändelse inte skall släppas in i Sverige. Den lag, förutom alkohollagen, som påverkas av detta ställningstagande är främst punktskattekontrollagen. En mer utförlig redogörelse för denna lag finns i kapitel 6. I detta sammanhang kan kort nämnas följande beträffande lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen, den s.k. inregränslagen. Genom denna lag kontrolleras, vad gäller den privata införseln, resandeförsel enligt privatinförsellagen. En sådan kontroll är ju inte av direkt intresse här, eftersom ett villkor för att tillåta införsel av spritdrycker, vin och starköl i form av gåvoförsändelse är att dessa skall sändas genom yrkesmässig befordran. Dock kan även yrkesmässig befordran av gåvor komma att kontrolleras enligt inregränslagen om det vid kontroll visar sig att mottagaren inte har uppnått 20 års ålder. Tullen har därvid rätt att kontrollera om anmälningsskyldigheten fullgjorts.

Det kan tilläggas att den som såsom resande för privat bruk önskar föra in sådana drycker som han eller hon har fått i gåva, kan göra detta skattefritt inom ramen för den skattefria resandekvoten.

Vad gäller punktskattekontrollagen kan erinras om att denna ger olika kontrollmöjligheter beroende på om befordran av en försändelse sker genom post eller genom en yrkesmässig vägtransport.

Punktskattekontrollagens bestämmelser om postförsändelser

Om befordran sker per post, gäller bestämmelserna om postförsändelser i 3 kap. i punktskattekontrollagen. Enligt dessa bestämmelser, som är tillämpliga både på kommersiella och privata försändelser, gäller bl.a. följande.

Enligt 3 kap. 1 § har tullmyndigheten befogenhet att *undersöka* om en *postförsändelse* innehåller alkohol- eller tobaksvaror och att öppna en sådan försändelse när det finns anledning att anta att den innehåller alkohol- eller tobaksvaror. En sådan försändelse får dock öppnas endast vid postkontor dit post från utlandet ankommer, dvs. vid de särskilda utväxlingspostkontoren, eller hos tullmyndigheten. Enligt den utformning som lagtexten har i dag gäller att om mottagaren av en alkoholvara som påträffas i en postförsändelse inte har partihandels- eller tillverkningsstillstånd enligt 4 kap. 2 § alkohollagen eller inte fyllt 20 år, skall varan *återsändas* till avsändaren, om detta är möjligt. I annat fall skall varan *tas om hand*.

Mot bakgrund av utredningens förslag beträffande bl.a. gåvoförsändelser bör lagtexten utformas så att innebörden blir att varan skall sändas tillbaka till avsändaren, om mottagaren inte är berättigad att föra in varan vare sig kommersiellt eller för privat bruk.

Bestämmelser om förfarandet när en vara inte kan sändas åter, och därför har tagits om hand, finns i 3 kap. 6, 7 och 9 §§ punktskattekontrollagen. Enligt dessa bestämmelser gäller följande. Enligt 3 kap. 6 § skall ett beslut om *omhändertagande upphävas* bl.a. om det inte längre finns grund för att omhänderta varan (första stycket 1). Det kan, enligt förarbetena till lagen (prop. 1997/98:100 s. 200), t.ex. ha framkommit att skattskyldighet inte föreligger därför att det vid tullens undersökning framgår att det är fråga om en gåvoförsändelse. För att tullmyndigheten skall kunna upphäva ett beslut av denna anledning bör det krävas att det vid myndighetens kontroll framstår som sannolikt att det verkligen är fråga om en gåva. Om mottagaren av försändelsen direkt eller indirekt till någon del bekostat varan eller transporten bör varan, i enlighet med vad som tidigare redogjorts för, inte anses som en gåva. I de fall där försändelsens status är tveksam, t.ex. då det saknas uppgift om avsändare, bör varan omhändertas om det inte av andra omständigheter framgår att det verkligen är fråga om en gåvoförsändelse.

Den möjlighet att kontrollera postförsändelser som 3 kap. i punktskattekontrollagen ger utrymme för gäller inte brev eller paket m.m. som förs över gränsen med budbilar eller liknande. Försändelser som förs över gränsen på detta sätt är inte att anse som postförsändelser i den mening som avses i 3 kap. 1 §, och får därför inte underkastas någon kontroll enligt den bestämmelsen (eller de andra bestämmelserna i kapitlet). Om en sådan försändelse skall undersökas får, enligt förarbetena (prop. 1997/98:100 s. 198), undersökningen i stället ske med stöd av reglerna i 2 kap. 1–8 §§; se nedan.

Punktskattekontrollagens bestämmelser om yrkesmässiga vägtransporter

I punktskattekontrollagens 2 kap. finns bestämmelser om kontroll av vad som är eller kan antas vara yrkesmässiga vägtransporter. Reglerna är, som framgått ovan, annorlunda uppbyggda än reglerna beträffande postförsändelser.

I punktskattekontrollagen (1 kap. 6 §) stadgas att transporter av bl.a. alkoholvaror skall åtföljas av ledsagardokument och bevis om ställd säkerhet samt omfattas av säkerhet för betalning av skatt i den utsträckning som följer av cirkulationsdirektivet. I syfte att kontrollera detta får tullmyndigheten, enligt 2 kap. 1 §, *undersöka vägtransporter* av punktskattepliktiga varor som är eller kan antas vara yrkesmässiga. Om en punktskattepliktig vara, t.ex. en alkoholvara, påträffas vid en s.k. transportkontroll och det finns anledning att anta att transporten inte sker i enlighet med cirkulationsdirektivets bestämmelser får alkoholvaran *tas om hand*; se 2 kap. 9 §. Syftet med omhändertagandet skall vara att kontrollera om punktskatt för varan skall betalas i Sverige och vem som i så fall är skattskyldig. Skatt skall, enligt 2 kap. 13 §, påföras en omhändertagen vara om skattskyldighet har inträtt och varan har transporterats i strid med cirkulationsdirektivets bestämmelser.

I 2 kap. 15 § första stycket regleras när ett omhändertagande av en punktskattepliktig vara skall *upphävas*. Av punkt 1 framgår att ett omhändertagande skall upphävas om det inte längre finns grund för omhändertagandet. Bestämmelsen bör (enligt prop. 1997/98:100 s. 192) läsas tillsammans med förutsättningarna för omhändertagande i 2 kap. 9 §.

Enligt 2 kap. 16 § får en alkoholvara under vissa förutsättningar *inte lämnas ut*. Bestämmelsen är enligt förarbetena (prop. 1997/98:100 s. 194) tänkt att tillämpas på varor som har varit omhändertagna. Föreligger förutsättningar för att upphäva ett omhändertagande skall tullmyndigheten självfallet fatta ett beslut om upphävande. Med stöd av

denna paragraf kan dock tullmyndigheten i samband därmed fatta ett beslut om att vägra lämna ut varorna. Ett sådant beslut kan även fattas vid en senare tidpunkt. För att bestämmelsen över huvud skall bli tillämplig krävs att det är sannolikt att varorna skall bjudas ut till försäljning på den svenska marknaden. Varor som är avsedda för export till tredje land eller för försäljning i något annat EU-land kan alltså tullen inte vägra att lämna ut med stöd av bestämmelsen.

För att alkoholvaror enligt 2 kap. 16 § inte skall få lämnas ut krävs, enligt första stycket, dessutom att den som gör anspråk på varorna saknar tillverknings- eller partihandelstillstånd enligt alkohollagen eller föreskrivet tillstånd för försäljning enligt lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. I andra stycket föreskrivs bl.a. att alkoholvara inte får lämnas ut till den som är under 20 år och att detta gäller även om första stycket inte är tillämpligt. Denna paragraf bör ändras så att innebörden av andra stycket blir att en (omhändertagen) alkoholvara inte får lämnas ut till den som saknar rätt att föra in varan enligt bestämmelserna i alkohollagen eller lagen om försäljning av teknisk sprit m.m.

8.5 Illegal alkoholhantering

Utredningens förslag: En ny straffbestämmelse införs i alkohollagen beträffande förvärv av olovligen tillverkad sprit eller spritdryck samt förvärv genom köp eller byte av spritdryck, vin eller starköl från någon som inte är berättigad driva detaljhandel eller uppenbart inte är berättigad att servera varan. Endast uppsåtliga gärningar omfattas.

8.5.1 Inledning

En allmän uppfattning i Sverige är att den storskaliga tillverkningen och smugglingen av svartspirit är ett allvarligt samhällsproblem. Denna försäljning ger näring åt en organiserad brottslighet, som i nästa led förser ungdomar med billig sprit. Samtidigt synes inte kopplingen mellan denna välorganiserade grova brottslighet och det egna "lilla" köpet framstå som tillräckligt tydligt för att motivera ett direkt avståndstagande. Så länge som alkoholskatten är betydligt högre i Sverige än i flera andra EU-länder måste vi också räkna med att många personer kommer att försöka föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige utan att betala svensk alkoholskatt. Eventuella luckor i lagstiftningen kommer även fortsättningsvis att försöka utnyttjas. Någon allmänt motverkande moraluppfattning synes inte finnas ännu.

Det finns redan i dag många personer som är verksamma i befattningen med illegal alkoholhantering i olika former. Både Riksskatteverket och Generaltullstyrelsen har vid möten med Alkoholutredningen berättat om mycket avancerade sätt att föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige. Om det dessutom blir lättare att föra in sådana drycker med skatteuppskov och möjligt att sända skattefria gåvoförsändelser till Sverige kommer naturligtvis nya s.k. upplägg att testas för att om möjligt lura systemet. Det får inte finnas en gråzon när tullen kan ingripa och när skatt skall tas ut.

En av grundpelarna i den svenska alkoholpolitiken är skyddet för ungdomen. Risken för alkoholskador är särskilt stor innan kroppen har hunnit utvecklas och de ungdomar som tidigt börjar med alkohol löper större risk att hamna i ett alkoholberoende än de som skjuter upp sin alkoholdebut. Det är därför vi har åldersgränser för detaljhandel med och servering av alkoholdrycker och det är därför vi strävar efter en så långt möjligt alkoholfri uppväxttid.

Befattningen med smuggelsprit och hembränt är ingen isolerad företeelse utan en verksamhet som i hög grad har kopplingar till organiserad brottslighet. Statistiken visar att majoriteten av smugglare och hembrännare har varit inblandade i annan brottslighet. Såväl utredningen Svartsprit och ungdomar (Ds 1997:8) som det Oberoende alkoholsamarbetet (OAS) har visat på detta samband. Det har också visat sig att en stor del av försäljningen av svartspriten riktar sig till ungdomar. Undersökningar har visat att ungdomar dricker hembränt och smuggelsprit därför att den är lätt att få tag på; några åldersgränser tillämpas inte vid försäljningen och den illegala spriten är förhållandevis billig.

8.5.2 Svartspritsutredningen

Det görs stora insatser för att bekämpa svartspritshanteringen, framför allt från polisens sida. Upprepade tillslag görs mot misstänkta spritfabriker o.dyl., varvid många personer har gripits. Någon nedgång i handeln med smuggelsprit och hembränt har emellertid inte kunnat noteras. Tvärtom tenderar denna handel att öka. En åtgärd som allvarligt bör övervägas för att kunna vända denna negativa trend är att genom lagstiftning ge polis- och tullmyndigheter större befogenheter att ingripa mot förvärv av illegal sprit. Svartspritsutredningen anför i sitt betänkande (s. 72) bl.a. följande:

Enligt arbetsgruppens mening finns det starka skäl för en kriminalisering av allt innehav av olovligt tillverkad sprit. Det främsta skälet är att förekomsten av olovligt tillverkad sprit tenderar att öka, vilket innebär

ökad tillgänglighet. Särskilt oroande är att distributionen i allt högre grad riktar sig mot ungdomar. Den tidigare redovisade attitydundersökningen bland 2 600 svenskar mellan 15 och 75 år visar att 72 procent av ungdomar mellan 15 och 24 år tror sig kunna skaffa ett par liter hembränt inom ett par dagar. När det gäller smuggelsprit är motsvarande siffra 22 procent. Tillgängligheten i kombination med lägre priser och avsaknad av åldersgräns för inköp av svartsprit innebär enligt arbetsgruppens mening ett allvarligt hot mot den uppväxande generationen. Ett annat skäl är att det torde medföra betydande svårigheter att bevisa om innehavet verkligen är avsett för eget bruk eller om det är en förberedelse för försäljning. Vidare skulle det försvåra för tillverkarna och försäljarna av svartsprit att få avsättning för sina produkter om innehav för eget bruk kriminaliserades. Ovan nämnda enkätundersökning visar att en majoritet (60 procent) vill kriminalisera köp av svartsprit. En kriminalisering av allt innehav av svartsprit skulle därigenom troligen inte uppfattas som en oskälig åtgärd. Man kan heller inte bortse från den opinionsbildande kraft som finns i lagstiftningsinstitutet.

8.5.3 Kriminalisering av inköp

I dag gäller enligt alkohollagen att olovlig försäljning av alkoholdrycker kan straffas med böter eller fängelse i högst två år (10 kap. 2 §). Är brottet grovt, t.ex. om verksamheten har bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning, kan fängelsestraff i högst fyra år dömas ut (10 kap. 3 §). Innehav av spritdrycker, vin och starköl i uppenbart syfte att olovligen sälja dem är också straffbart (10 kap. 5 §). För köparen har dock inte föreskrivits något straffrättsligt ansvar i dessa situationer. De inköpta dryckerna kan emellertid tas i beslag och förverkas.

I lagen (1960:418) om straff för varusmuggling anges att den som förvärvar, forslar, döljer, förvarar eller avyttrar gods som varit föremål för varusmuggling döms, om gärningen sker uppsåtligen, för olovlig befattning med smuggelgods till böter eller fängelse i högst två år. Om gärningsmannen inte insåg, men hade skälig anledning anta att godset varit föremål för smuggling, utdöms böter. Någon ändring i sak av denna bestämmelse har inte föreslagits i promemorian Ds 1998:53 Ny smuglingslag.

Som jämförelse kan nämnas att all befattning med narkotika, som inte är medicinskt motiverad, är straffbelagd. Enligt narkotikastrafflagen (1968:64) kan den som innehar, brukar eller tar annan befattning med narkotika dömas till fängelse i högst tre år eller om brottet är att anse som ringa till böter eller fängelse i högst sex månader. En annan företeelse som samhället har markerat mot är

användning av dopningsmedel. Enligt lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel kan den som för in, framställer, överlåter, förvärvar i överlåtelsetyfte, säljer eller innehar förbjudna dopningsmedel dömas till böter eller fängelse i högst två år. I proposition 1998/99:3 Åtgärder mot dopning föreslår regeringen att straffbestämmelsen skall utvidgas till att även omfatta bruket av dopningsmedel.

8.5.4 Remissutfallet

I remissbehandlingen av Svartspritsutredningens förslag beträffande kriminalisering av köp och innehav av olovligt tillverkad sprit framhöll Socialstyrelsen den grundläggande principen inom svensk lagstiftning att handlingar som riktar sig enbart mot den egna personen eller mot eget intresse vanligtvis inte skall vara straffbelagda. Exempelen ovan visar att undantag från denna regel förekommer inom andra områden. Det har också visats att inköpt illegal sprit ofta säljs vidare, bl.a. till ungdomar. En sådan handling kan därför inte ses isolerad som en handling riktad enbart mot den egna personen.

Riksåklagaren och Karlstads kommun pekar på bevisvärigheterna för polis och åklagare vad gäller att kunna skilja svartsprit från laglig sprit. En betydande komplikation föreligger dock redan i dag i situationer då hembränd sprit påträffas vid olika polisingripanden och det måste kunna bevisas att innehavet är att betrakta som förberedelse för försäljning och alltså inte som innehav för eget bruk.

Bland remissvaren framfördes att det måste finnas en folkvilja bakom all form av kriminalisering. I svartspritsutredningen redovisas en intervjuundersökning med 2599 personer i åldrarna 15–75 år som genomfördes av TEMO år 1997. När det gäller attityderna till försäljning och köp av hembränd framgick att 93 procent av de tillfrågade instämde i påståendet att det är ett allvarligt brott att sälja hemtillverkad sprit till ungdom under 20 år. På frågan om det är ett allvarligt brott att sälja till vuxna var det 79 procent som svarade att så var fallet. Man lät även de intervjuade ta ställning till påståendet "Man borde ändra lagen så att det blev straffbart att köpa hemtillverkad sprit". Nära två tredjedelar, 62 procent, instämde i detta påstående. Under hösten 1998 genomförde TEMO en ny intervjuundersökning, denna gång omfattande 5 000 personer. En av frågorna var om det bör vara straffbart att köpa svartsprit. Av respondenterna var 64 procent för förslag om kriminalisering, och endast 19 procent mot. Därmed torde det kunna sägas vara relativt väl belagt att det finns en folkvilja för att förbjuda köp av illegal sprit.

8.5.5 Förslag

I de tidigare avsnitten i detta kapitel finns Alkoholutredningens förslag beträffande regler för bl.a. införsel av spritdrycker, vin och starköl till Sverige. Yrkesmässig import och partihandel skall enligt vad som där föreslås få bedrivas endast av dem som har blivit godkända som upplagshavare eller registrerade som varumottagare. Distansförsäljning till privatpersoner föreslås även fortsättningsvis vara förbjuden, medan det däremot föreslås att det under vissa förutsättningar skall vara tillåtet att skicka en spritdryck, vin eller starköl som gåva till en enskild person i Sverige. Denna sistnämnda möjlighet kan locka vissa personer att bedriva distansförsäljning under täckmantel av gåva. Ett förbud mot distansförsäljning måste därför följas upp med någon form av straffansvar för den som bryter mot bestämmelserna. I tilläggsdirektiven till Alkoholutredningen har framhållits vikten av att hitta ett system för gåvoförsändelserna som, vid sidan av att det tillgodoser principen om den fria rörligheten för varor, också tar hänsyn till de alkoholpolitiska aspekterna, såsom tillgängligheten och skyddet för ungdomen genom ålderskontroll. Postorderförsäljning (dvs. distansförsäljning) eller marknadsföring skall inte heller kunna bedrivas under täckmantel av gåva.

Ett system för gåvoförsändelserna som i största möjliga mån uppfyller de ovan angivna kraven kan möjligen i sig anses kunna motivera en bestämmelse med någon form av straffrättsligt ansvar; en bestämmelse som så att säga särskilt fångar upp distansförsäljning. Att ha en sådan särreglering för distansförsäljning kräver, liksom för det fall att en mer generell straffrättslig bestämmelse införs, naturligtvis noggranna överväganden mot bakgrund av bl.a. att distansförsäljning inom EU är ett vanligt förekommande handelssätt, vars skatterättsliga konsekvenser såvitt avser bl.a. alkoholvaror dessutom har blivit föremål för reglering i cirkulationsdirektivet.

Distansförsäljning är en form av direktförsäljning till konsument som har stora likheter med detaljhandel. Som utredningen har redovisat i avsnitt 8.3 är detta den huvudsakliga orsaken till att distansförsäljning inte bör tillåtas. I Sverige gäller att ingen detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får ske vid sidan av Systembolaget, och ett förbud mot köp av dessa drycker vid sidan av detaljhandelsmonopolet bör därför omfatta fler situationer än enbart köp av hembränd sprit och distansförsäljning. Framför allt träffar förbudet två andra områden som är minst lika angelägna att bekämpa från alkoholpolitisk synpunkt. Det ena är det som brukar benämnas langning, nämligen (vanligtvis) lovligen tillverkad och inköpt alkohol som olovligen säljs direkt till konsumenter och det andra är olovlig handel med teknisk sprit. Inom

båda dessa områden sker dessutom en betydande del av försäljningen till ungdomar under 18 år.

Alkoholutredningen gör följande bedömning. Mot bakgrund av vad som redogjorts för ovan finns det skäl att starkt överväga en kriminalisering av inte endast förvärv genom distansförsäljning utan i stället i princip alla förvärv av olovligt försåld spritdryck, vin eller starköl. Försäljningsledet är redan straffbelagt. Vad det nu gäller är alltså frågan om det dessutom bör införas ett ansvar för den köpare som i full medvetenhet om att drycken försäljs olovligen ändå köper den. Enligt utredningens mening finns knappast skäl att vidhålla att sådana förfaranden bör vara straffria. Utredningen föreslår sålunda en ny straffbestämmelse som öppnar möjligheten att ingripa också mot köparen. Straffskalan bör lämpligen vara böter eller fängelse i högst sex månader. En sådan straffrättslig skärpning skulle troligen få en moralhöjande verkan, och även underlätta polisens och tullens bekämpning av hembränt och olovligt införd spritdryck, vin eller starköl. Mot bakgrund av syftet med en sådan straffbestämmelse finns knappast skäl att låta den omfatta annat än uppsåtliga brott. Den bör vidare begränsas till att omfatta endast sprit, spritdrycker, vin och starköl, dvs. inte öl klass II. Vad gäller servering kan i princip inte krävas att en kund kontrollerar vad t.ex. en restaurang får servera. För straffbarhet i dessa fall förutsätts därför att det är uppenbart att det inte finns någon rätt att servera varan, dvs. det skall vara fråga om mera flagranta förfaranden såsom inköp på en svartklubb eller liknande. Angående den närmare utformningen och avgränsningen av den nya straffbestämmelsen hänvisas till lagtexten och författningskommentaren.

9 Ekonomiska konsekvenser m.m.

Utredningen har enligt direktiven att redovisa de ekonomiska konsekvenserna och andra effekter av förslagen.

Utredningen har föreslagit bl.a. att de särskilda partihandelstillstånden avskaffas och i alkohollagen ersätts med en koppling till vissa begrepp i lagen om alkoholskatt. Alkoholinspektionens uppgifter vad gäller tillståndsgivning av partihandelstillstånd samt tillsyn över innehavarna av sådana tillstånd, kommer således inte att finnas kvar.

Ansöknings- och tillsynsavgifterna för tillverknings- och partihandelstillstånden, som för år 1998 uppgår till ca 22 miljoner kronor, är avsedda att täcka kostnaderna för hela Alkoholinspektionens verksamhet inklusive länsstyrelsernas alkoholtillsyn. Av dessa 22 miljoner är ca 10 miljoner kronor tillsynsavgifter för innehavare av tillverkningstillstånd baserat på de egentillverkade volymerna. Dessa avgifter och denna verksamhet skall bestå. Alkoholinspektionens och länsstyrelsernas kostnader för verksamheten med ansökningar från och tillsyn av partihandlare uppskattas motsvara ca 10–11 miljoner kronor. Om uppgifterna med att behandla tillståndsansökningar från och tillsyn av partihandlare avskaffas och därmed avgifterna för partihandelsverksamheten, kvarstår vissa kostnader för annan verksamhet som Alkoholinspektionen bedriver. Denna andra verksamhet får bekostas av de ca 10 miljoner kronor som tas in från tillsynen av tillverkarna. Det betyder att förändringen att avskaffa partihandelstillstånden och partihandelsavgifterna inte skall behöva föranleda ökade kostnader för staten.

De förändringar i uppgifterna för beskattningsmyndigheten som det nu nämnda förslaget kan komma att medföra kan inte antas innebära någon väsentligt ökad arbetsbörda, varför det inte finns anledning att p.g.a. förslaget nu föreslå några extra resurser för beskattningsmyndighetens verksamhet. Inte heller finns det skäl att anta att Tullverket med anledning av förslaget nu skulle behöva tillskjutas extra medel. Inte heller vad gäller övriga förslag beträffande den yrkesmässiga införseln (förslaget om att ge restaurangerna möjlighet att under vissa förutsättningar importera spritdrycker, vin och starköl eller

förslaget om att låta Systembolaget själv få ombesörja den s.k. privatimporten) finns skäl att föreslå några utökade resurser för beskattningsmyndigheten, Tullverket eller annan myndighet e.d.

Vad gäller annan än den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl, har utredningen föreslagit att införsel av distansförsålda drycker av nämnt slag även i fortsättningen skall vara otillåten medan införsel av sådana drycker genom gåvoförsändelser under vissa förutsättningar skall vara tillåten. Kontrollen av en försändelses status samt ålderskontrollen av mottagaren av en gåvoförsändelse, har ansetts böra ske inom ramen för den verksamhet som Tullverket redan i dag utövar vad gäller de gränsöverskridande försändelserna av bl.a. alkoholvaror. Det finns inte anledning att anta att förslaget beträffande gåvoförsändelserna kommer att medföra sådana förändringar av Tullverkets uppgifter att verket nu skulle behöva tillskjutas extra medel.

Möjligheten att i fortsättningen sända spritdrycker, vin och starköl i en gränsöverskridande försändelse kan antas komma att medföra försök till införsel av distansförsålda sådana varor under förespegling av att det är fråga om en gåvoförsändelse. Mot bakgrund av denna omständighet och bl.a. övriga ovan nämnda förslag har utredningen funnit att inte endast förvärv genom distansförsäljning utan i stället i princip alla förvärv av olovligt försåld spritdryck, vin eller starköl bör vara förenade med straffansvar. Den föreslagna straffbestämmelsen omfattar även sprit. Straffskalan föreslås vara böter eller fängelse i högst sex månader.

Förslaget till utvidgad kriminalisering kommer att medföra en viss ökad belastning på rättsväsendet. Samtidigt kan inte antas annat än att en sådan straffrättslig skärpning skulle få en moralhöjande verkan och bl.a. därigenom även underlätta polisens och tullens bekämpning av hembränt och olovlig införsel av nämnda alkoholvaror. Som en följd av detta kan bl.a. skatteundandragandena antas komma att minska.

Vad närmare beträffar konsekvenserna för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, kan konstateras bl.a. att befattningen med smuggelsprit och hembränt inte är en isolerad företeelse utan en verksamhet som i hög grad har kopplingar till organiserad brottslighet. Majoriteten av ”smugglare” och ”hembrännare” har varit inblandade i annan brottslighet. Det kan antas att ytterligare kriminalisering inom det aktuella området, förutom den effekt som nyss nämnts, kan bidra till att motverka dels brottsligheten inom alkoholområdet, dels i viss mån annan brottslighet.

Vad därefter gäller i vilken utsträckning utredningens förslag kan antas få regionalpolitiska konsekvenser, kan utredningen inte se några direkta sådana konsekvenser.

Inte heller kan utredningen se några direkta jämställdhetspolitiska konsekvenser av förslagen.

10 Författningskommentar

10.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

3 kap.

7 §

Paragrafen gäller tillståndshavare och, vid partihandel, den som är berättigad att bedriva verksamheten, men inte försäljningspersonal, jämför prop. 1994/95:89 s. 90. Vad avser försäljning av öl tar paragrafen sikte på innehavaren av försäljningsstället.

Ändringen motiveras främst av att vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till någon som inte har fyllt 20 år, se 3 kap. 8 § första stycket. I konsekvens härmed föreskrivs att man måste vara fyllda 20 år för att kunna beviljas tillstånd som innefattar rätt att bedriva försäljning av alkoholdrycker. En konsekvens av den ändrade lydelsen är bl.a. att serveringstillstånd lagligen inte kan meddelas den som inte har fyllt 20 år. Inte heller kan beslut om godkännande som upplagshavare eller registrering som varumottagare enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt meddelas den som inte har fyllt 20 år, jämför kommentaren under 4 kap. 1 §.

4 kap.

1 §

Ändringarna är föranledda av att de nuvarande partihandelstillstånden avskaffas och ersätts med en reglering som är direkt kopplad till de skatterättsliga begreppen på området.

Partihandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare enligt 9 § lagen om alkoholskatt och den som har registrerats som varumottagare enligt 12 § nämnda lag. Dessa subjekt är fysiska eller juridiska personer som såväl yrkesmässigt som regelmässigt tillverkar eller hanterar skattepliktiga varor och som har att ställa säkerhet för skattens betalning.

Rätten till partihandel är begränsad till de drycker som omfattas av skattemyndighetens beslut om godkännande eller registrering. Ett godkännande som upplagshavare enligt lagen om alkoholskatt för endast starköl medför således inte att rätt till partihandel föreligger även för spritdrycker eller vin. En erinran om detta finns också i 7 kap. 2 §.

Ett tillverkningstillstånd ger inte längre någon automatisk rätt till partihandel. I stället är den som har tillverkningstillstånd enligt alkohollagen berättigad att bedriva partihandel först om han också är godkänd som upplagshavare.

Den nya ordningen medför att partihandel utan iakttagande av bestämmelserna i paragrafen, i likhet med vad som redan gäller idag, medför straffansvar enligt 10 kap. 2 §. Någon på alkohollagen grundad administrativ sanktion för den som är berättigad att bedriva partihandel och som bryter mot reglerna finns inte längre. Även i dessa fall utkrävs straffrättsligt ansvar. En annan sak är att beskattningsmyndigheten i vissa fall kan meddela beslut om återkallelse som medför förlust av rätten till partihandel. En erinran om detta har tagits in 7 kap.18 §.

I det nya *andra stycket* anges att detaljhandelsbolaget, dvs. Systembolaget AB, har rätt att bedriva partihandel i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket, dvs. partihandel i förhållande till dem som har serveringstillstånd. Den rätt som anges för detaljhandelsbolaget är således inte beroende av om bolaget är godkänt som upplagshavare eller registrerat som varumottagare.

2 §

Rätten till yrkesmässig införsel av spritdrycker, vin och starköl är inte längre kopplad till innehav av tillverknings- eller partihandelstillstånd. I stället anges i paragrafens *första stycke* att den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel får föra in varorna. Utöver de personer som anges i 1 § första stycket får spritdrycker, vin och starköl även föras in av detaljhandelsbolaget (Systembolaget), dock endast för att kunna fullgöra den skyldighet att ombesörja s.k. privatimport som åligger bolaget enligt 5 kap. 5 §, och den som har serveringstillstånd för servering till allmänheten av sådana varor året runt, dvs. av den som har ett s.k. permanent serveringstillstånd. Ifrågavarande serveringstillståndshavare har inte någon automatisk rätt till partihandel, jämför 1 och 5 §§, utan kan endast föra in drycker som behövs i den egna rörelsen. Detta har också tydliggjorts genom ett tillägg i 6 kap. 5 §. Vill en serveringstillståndshavare även bedriva partihandel har han att ansöka om sådant godkännande eller sådan registrering som anges i 1 § första stycket. I sammanhanget bör observeras att detaljhandelsbolaget lagligen är förhindrat att bedriva

annan partihandel än försäljning till dem som har serveringstillstånd, se 5 kap. 1 § tredje stycket.

Andra stycket behandlar andra fall än yrkesmässig införsel. Genom ett tillägg möjliggörs införsel av enstaka gåvoförsändelser under yrkesmässig befordran som innehåller spritdrycker, vin eller starköl. Som förutsättning för rätten till införsel gäller också att det skall vara fråga om en försändelse mellan två privatpersoner och att mottagaren skall ha fyllt 20 år samt att dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk. Om uppgift om avsändare saknas kan således inte försändelsen accepteras som gåvoförsändelse.

Med uttrycket *yrkesmässig befordran* avses postbefordran eller annan liknande befordran, t.ex. genom transportföretag. Det har inte i alkohollagen föreskrivits någon mängdmässig begränsning avseende rätten till införsel. Någon sådan begränsning finns inte heller i fråga om s.k. resandeförsel, jämför paragrafens andra stycke punkten 2. En annan sak är skatt och, bortsett från viss mindre kvantitet, även tull skall tas ut vid gåvoförsändelser från tredje land. Begreppet *enstaka gåvoförsändelse* är avsett att markera bl.a. att det i fall av regelbundna försändelser till en och samma mottagare finns särskild anledning att ifrågasätta försändelsens verkliga status. Likaså skall inte heller annat än enstaka flaskor utan ytterligare utredning godtas som gåvoförsändelser. Som riktlinje kan, såvitt avser spritdrycker och vin, användas en liter spritdryck och två liter vin. Starköl bör i nu ifrågavarande hänseende inte behandlas väsentligt annorlunda än vin, varför i princip två till tre liter starköl bör vara en riktlinje för vad som kan antas vara en enstaka gåvoförsändelse. Angående förfarandet när en försändelse bedöms som något annat än en gåvoförsändelse hänvisas till förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter.

3 §

Ändringarna i paragrafen är föranledda av den nya ordningen för rätten till partihandel.

5 och 6 §§

Ändringarna i paragraferna är föranledda av den nya ordningen för rätten till partihandel. I förordningen (1984:247) om punktskatter och prisregleringsavgifter bör föreskrivas att beskattningsmyndigheten skall kontrollera att försäljning har skett i enlighet med 5 §.

Otillåten försäljning, t.ex. försäljning direkt till konsument, kan förutom straffrättsligt ansvar även medföra beslut om återkallelse enligt lagen om alkoholskatt.

7 §

Kravet i *andra stycket* på föreståndare vid partihandelsställe har tagits bort som konsekvens av att det särskilda tillståndssystemet för partihandel upphör.

8 §

Andra och *tredje stycket* utgår som följd av den nya ordningen beträffande partihandel. Det bör i sammanhanget observeras att lagen om alkoholskatt innehåller bestämmelser om ställande av säkerhet bl.a. för transport av skattepliktiga varor, se bl.a. 10 § nämnda lag.

5 kap.**1 §**

Ändringen i *andra stycket* är avsedd att förtydliga att detaljhandelsbolaget, dvs. Systembolaget, får importera spritdrycker, vin och starköl endast för att kunna fullgöra sin skyldighet enligt 5 §, jämför 4 kap. 2 § första stycket. I 5 § stadgas att spritdrycker, vin och starköl som inte hålls i lager skall anskaffas på begäran av kund, s.k. privatimport. Den nya ordningen ger således inte Systembolaget rätten att föra in drycker som behövs för bolagets detalj- eller partihandel. Sådana drycker får även i fortsättningen köpas från den som är berättigad att bedriva partihandel.

Vid begäran från kund om s.k. privatimport bör bolaget i första hand vända sig till någon som enligt 4 kap. 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel.

Ändringen i *tredje stycket* är föranledd delvis av den nya ordningen för rätten till partihandel, men avser också att förtydliga att detaljhandelsbolagets partihandelsrätt är begränsad till försäljning endast till dem som har serveringstillstånd.

6 kap.**5 §**

Ändringen i *första meningen* i paragrafen är föranledd av den nya ordningen för rätten till partihandel. Köp av spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen från någon annan än den som är berättigad att bedriva partihandel eller detaljhandelsbolaget kan, liksom hittills, medföra återkallelse av serveringstillståndet, se 7 kap. 19 §. I *andra meningen* erinras om att den som har serveringstillstånd för servering till allmänheten året runt med stöd av det tillståndet får föra in drycker som behövs i serveringsrörelsen, jämför 4 kap. 2 § första stycket.

7 kap.**1 §**

Ändringen i *första stycket första meningen* är föranledd av att de nuvarande partihandelstillstånden avskaffas och ersätts med en reglering som är direkt kopplad till de skatterättsliga begreppen på området, jämför 4 kap. 1 §. Detta medför bl.a. att det uttryckliga kravet i *första stycket andra meningen* att den som ansöker om tillstånd också skall visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter endast kommer att gälla i förhållande till den som ansöker om tillverknings- eller inköpstillstånd.

I ett nytt *fjärde stycke* erinras om att lagen om alkoholskatt innehåller vissa bestämmelser om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att grunda rätt till partihandel enligt 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen, se bl.a. 9 § lagen om alkoholskatt. Bestämmelserna i lagen om alkoholskatt innefattar bl.a. vissa EG-rättsliga krav på lagringsmöjligheter.

2 §

Ändringen är föranledd av den nya ordningen för rätten till partihandel. I *andra meningen* erinras om att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt.

3 §

Ändringen är föranledd av den nya ordningen för rätten till partihandel.

18 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av den nya ordningen för rätten till partihandel.

I ett nytt *andra stycke* erinras om att lagen om alkoholskatt innehåller vissa bestämmelser om återkallelse som medför förlust av rätten till partihandel enligt 4 kap.1 § första stycket, se bl.a. 11 § lagen om alkoholskatt.

22 §

Den nya 22 § motsvarar i huvudsak vad som redan gäller enligt 2 och 3 §§ alkoholförordningen (1994:2046). I *första stycket* anges att en kommun som fattat beslut i ärende enligt alkohollagen skall tillställa Alkoholinspektionen samt berörd länsstyrelse och polismyndighet en kopia av beslutet. En nyhet är att, i fråga om beslut som avser tillstånd för servering till allmänheten året runt, en kopia också skall tillställas Tullverket och beskattningsmyndigheten, dvs. fr.o.m. 1 januari 1999

Skattemyndigheten i Gävle. Sist nämnda skyldighet hänger samman med att innehavare av ifrågavarande serveringstillstånd själva får föra in drycker som behövs i rörelsen, se 4 kap. 2 § första stycket. Underrättelseskyldigheten enligt paragrafen omfattar såväl beslut om utfärdande av tillstånd som beslut om återkallelse av ett tillstånd.

I *andra stycket* anges att kommunen skall utfärda bevis om tillstånd som kommunen har meddelat. Regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, Alkoholinspektionen får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter ett sådant bevis skall innehålla. Det kan gälla uppgifter om bl.a. tillståndshavare, tillståndstiden och de rättigheter som följer av tillståndet, jämför 3 § alkoholförordningen.

9 kap.

2 §

I ett nytt *tredje stycke* har tagits in en erinran om att bestämmelser om överklagande av beskattningsmyndighetens beslut finns i 35 § lagen om alkoholskatt.

10 kap.

7 a §

Genom den nya 7 a § kriminaliseras förvärv bl.a. av s.k. hembränd sprit. I *första meningen* utkrävs ansvar av den som uppsåtligen förvärvar sprit eller spritdryck som uppenbarligen är olovligen tillverkad, dvs. som tillverkats i strid med 2 kap. 1 §. Kriminaliseringen i första meningen omfattar alla typer av förvärv, dvs. även förvärv genom gåva. Motsvarande gäller enligt 6 § lagen (1960:418) om straff för varusmuggling, enligt vilken bestämmelse straffrättsligt ansvar för olovlig befattning med smuggelgods kan utkrävas vid alla typer av förvärv.

Ansvar utkrävs enligt *andra meningen* även av den som, utan att vara berättigad till försäljning eller yrkesmässigt inköp enligt alkohollagen – dvs. annan än den som har meddelats ett inköps- eller serveringstillstånd eller som är berättigad att bedriva partihandel – uppsåtligen förvärvar spritdryck, vin eller starköl från någon som inte är berättigad att bedriva detaljhandel med varan här i landet eller som uppenbart inte är berättigad att bedriva servering av varan. Till skillnad mot kriminaliseringen i första meningen utkrävs ansvar endast vid förvärv genom köp eller byte. Enligt *andra meningen*, som såvitt gäller köp av teknisk sprit har sin motsvarighet i 10 a § i förslaget till lag om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m., kriminaliseras således onerösa förvärv av lovligen tillverkad men olovligen försäld spritdryck, vin eller starköl. De förvärv som faller in under kriminaliseringen är bl.a. köp av en langare av en spritdryck som

denne inhandlat hos detaljhandelsbolaget, köp av t.ex. en arbetskamrat eller en granne av vin som denne lagligen fört in i landet och köp av starköl på en s.k. svartkrog. Genom formuleringen i andra meningen kan ansvar utkrävas även av den som köper spritdryck, vin eller starköl genom distansförsäljning, dvs. av den som köper drycken genom beställning t.ex. på Internet eller per postorder från en utländsk handlare. Den valda straffskalan möjliggör användandet av vissa straffprocessuella tvångsmedel, t.ex. husrannsakan.

Köp som sker genom servering vid i och för sig godkända serveringsställen faller utanför det straffbara området liksom inköp av öl, dvs. folköl. Det skulle föra alltför långt att kriminalisera dessa former av köp. Som exempel på köp som således faller utanför det straffbara området kan nämnas köp genom servering på en licensierad restaurang av en alkoholdryck som inte får serveras där eller inköp av öl i en butik som inte uppfyller de i alkohollagen uppställda kraven för detaljhandel med sådana varor.

I sammanhanget bör observeras bestämmelsen i 9 § andra stycket som innehåller en begränsning av medverkansansvaret för den till vilken bl.a. alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk. Bestämmelsen medför att 7 a § är exklusivt tillämplig på olovliga förvärv av sprit och alkoholdrycker.

8 §

Även gärning som avses i den nya 7 a § kan vara att anse som ringa. Uppsåtliga inköp av hembränt kan inte anses som ringa, medan t.ex. inköp av en mindre mängd starköl från en bekant som köpt varorna hos Systembolaget framstår som ett betydligt lindrigare brott och därför kan ses som ringa. Omfattande inköp på distans utgör ett annat exempel på vad som inte kan vara att betrakta som ringa brott.

12 kap.

8 a §

Ändringarna i paragrafen är föranledda av den nya ordningen för rätten till partihandel. Det är mot bakgrund bl.a. av den importrätt som ges innehavare av vissa serveringstillstånd angeläget att beskattningsmyndigheten får ha terminalåtkomst till uppgifter i Alkoholinspektionens register.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

1.

Lagändringarna träder i kraft den 1 juli 1999.

2.

Partihandelstillstånd som före ikraftträdandet har meddelats annan än den som avses i 4 kap. 1 § skall i motsvarande omfattning gälla som rätt till partihandel enligt den nya ordningen, dock längst till utgången av år 1999.

3.

Administrativa ingripanden mot den som enligt 2 övergångsvis behåller sina partihandelsrättigheter enligt den gamla ordningen, skall handläggas av Alkoholinspektionen i enlighet med 7 kap. 18 § i dess lydelse före ikraftträdandet.

4.

Ansökningar om partihandelstillstånd som har kommit in till Alkoholinspektionen och som inte har prövats slutligt vid ikraftträdandet skall överlämnas för handläggning hos beskattningsmyndigheten.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

10 a §

Genom bestämmelsen, som såvitt gäller förvärv av spritdryck har sin motsvarighet i 10 kap. 7 a § i förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738), kriminaliseras olovliga inköp av lovligt tillverkad teknisk sprit. Ansvar för förvärv av olovligt tillverkad sprit följer av den angivna bestämmelsen i alkohollagen. Enligt *andra meningen* skall inte dömas till straff om gärningen är att anse som ringa.

10.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och mineraloljeprodukter

2 kap.

16 §

Ändringen i *första stycket* är föranledd av den nya ordningen för rätten till partihandel.

Ändringen i *andra stycket* följer av att det i alkohollagen (1994:1738) och lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (LFT) finns en uttömmande reglering av i vilka fall införsel av alkoholvaror lagligen kan ske, se 4 kap. 2 § alkohollagen och 4 § LFT. Regleringen innebär bl.a. att det inte föreligger någon rätt till införsel av alkoholvaror i form av kommersiella försändelser till enskilda, dvs. för distansförsålda varor. Bestämmelser om förfarandet i de fall en alkoholvara inte får lämnas ut finns i 2 kap. 17 och 22 §§ punktskattekontrollagen.

3 kap.

1 §

Ändringen i *femte stycket* är framför allt föranledd av den nya ordningen för rätten till partihandel. Ett förtydligande har också gjorts såtillvida att alkoholvara i form av gåva inte får lämnas ut om mottagaren är under 20 år. Vad som är att anse som gåva regleras i 4 kap. 2 § andra stycket 6 alkohollagen. Bestämmelser om förfarandet när en omhändertagen vara inte kan sändas åter till avsändaren finns i 3 kap. 6, 7 och 9 §§ punktskattekontrollagen.

Särskilt yttrande

av experten Hans Agnéus

Om partihandeln

Jag anser att den nuvarande tillståndsprövningen och tillsynen över partihandeln skall behållas. Avgiftssystemet behöver dock revideras.

Utredningen har – med hänvisning bl.a. till EG-rätten – föreslagit att det nuvarande tillstånds- och tillsynssystemet skall avskaffas. Jag anser att utredningen härvid har gått långt utöver vad EG-domstolen och EG-kommissionen har tagit upp som kritik mot Sverige i den s.k. Franzédomen respektive i den formella underrättelsen. Domstolen och kommissionen har kritiserat det svenska systemet utifrån artikel 30 i EG-fördraget, dvs. stadgandet om det fria varuflödet mellan länder inom unionen. Den interna svenska kontrollen av aktörerna på alkoholmarknaden har man inte haft synpunkter på. Man har identifierat de delar av regelverket som ansetts lägga oacceptabla hinder i vägen för exporten från andra EG-länder till Sverige. Det är enligt min mening främst fråga om storleken på tillverkarnas och partihandlarnas tillsynsavgifter. Kontrollen av aktörerna på den svenska marknaden är således inte ett intresse för EG-organen.

Domstolen har underkänt tillståndssystemet med hänsyn till villkoren. Jag bedömer att kommissionen accepterar kontrollsystemet som sådant om det anpassas på de kritiserade punkterna. Det framgår också att avgifterna inte skall vara högre än att de ”motsvarar de förvaltningskostnader som nödvändigt följer av tillsynsförfarandet”. Någon annan ståndpunkt framfördes inte heller vid utredningens besök i Bryssel. Utredningens förslag att avskaffa tillstånd för och tillsyn av partihandel går således, enligt min uppfattning, långt utöver vad som krävs för en anpassning till EG-rätten.

Avgifterna regleras i alkoholförordningen. Denna bör ses över. Någon lagändring behövs således inte för att anpassa avgifterna till vad EG-rätten kräver. Jag vill peka på att avgifterna kan halveras redan genom att finansieringen av länsstyrelsernas tillsyn tas bort från avgiftssystemet.

Jag anser att utredningen också har underskattat värdet av kontrollen av de ekonomiska aktörerna inom partihandeln och helt missat poängen med det tillstånds- och tillsynssystem som 1995 ersatte monopolordningen. Jag vill här påminna om vad som anfördes i frågan i propositionen som ligger till grund för alkohollagen. Där framhålls att "tidigare var grunden för det statliga agerandet att hålla privata vinstintressen borta från alkoholhanteringen. Nu blir grundsatsen att marknadskrafterna skall kontrolleras via ett system med tillstånd, tillsyn och sanktioner som skall hanteras av en ny alkoholmyndighet", se prop. 1994/95:89 s. 48. Behovet av denna tillsyn har inte fallit bort. Tvärtom har den fortsatt hög giltighet på en marknad som ännu inte stabiliserat sig och som nu omfattar ca 320 företag. Än större kan behovet visa sig vara om förutsättningarna på alkoholområdet radikalt förändras. Med tillståndsprovning, inspektionsbesök, rapporter och kontakter med branschsammanlutningar och olika myndigheter får Alkoholinspektionen information om enskilda företags agerande och om hur branschen sammantaget fungerar. Detta ger möjlighet att påverka utvecklingen med information, rådgivning, sanktioner etc. och därigenom hävda det sociala ansvarstagandet som är grunden för alkoholpolitiken. Eftersom det sociala ansvarstagandet ofta står i kontrast mot det kortsiktiga ekonomiska intresset är det väsentligt med en förprovning av aktörerna och tillsyn över dem från dessa utgångspunkter. Tillsynen syftar i hög grad till att förebygga fel och misstag samt en enhetlig och riktig lagtillämpning. Härigenom kan marknaden utvecklas i ordnade former i den riktning som statsmakterna har lagt fast. Det gynnar såväl samhällsintressena som de seriösa företagen.

Utredningen föreslår att tillståndsprovningen skall avskaffas. Kvar blir endast den provning som Särskilda skattekontoret gör vid godkännande av upplagshavare eller registrering av varumottagare. Denna provning har andra utgångspunkter och har till syfte att försäkra att staten får in alkoholskatt. Det blir således ingen provning av lämpligheten att arbeta med den socialt ansvarsfulla uppgiften att sälja alkoholdrycker. Även tillsynen föreslås slopad. Endast skattekontroll kvarstår. Denna fyller inte det socialpolitiska syftet i alkohollagstiftningen. Särskilda skattekontoret är inte heller vare sig rustat eller lämpat för uppgiften.

Något dubbelarbete förekommer inte. Tvärtom stärker de olika regelsystemen varandra. Alkoholinspektionens tillståndsprovning avseende den sökande och företrädare för honom samt lokaler m.m. behöver endast kompletteras med Särskilda skattekontorets provning av säkerhet för skatt och betalningsförmåga i det fall företaget kommer att vara skattskyldigt.

Tillsynen bör utvecklas till ett närmare samarbete mellan alkoholtillsynen, skattekontrollen och gränsskyddet, där varje myndighet granskar företagarna utifrån sina utgångspunkter och efterlevnaden av sina respektive bestämmelser.

Utredningens förslag att förbehålla partihandelsrätten för godkända upplagshavare och registrerade varumottagare enligt alkoholskattelagen innebär att de ca 100 partihandlare som inte vill arbeta under skatt suspension antingen får upphöra med verksamheten eller tvingas söka godkännanden som man inte är intresserad av. Det rör sig om företag som antingen importerar drycker som oregistrerade varumottagare eller företag som endast arbetar med obeskattade varor på den svenska marknaden.

Utredningens förslag leder till en sämre kontroll av partihandelsmarknaden. Försämringen kompenseras inte av att köp av svartsprit kriminaliseras. En åtgärd som är väl motiverad i sig.

Det leder också till försämrade alkoholstatistik i det att ingen rapportering kommer att ske till Alkoholinspektionen. Förslaget leder därför till försämrade möjligheter för Alkoholinspektionen att följa upp utvecklingen av alkoholhandeln.

Bilaga 1

Kommittédirektiv

(Dir. 1998:19)

Översyn av vissa bestämmelser i alkohollagen samt av bestämmelserna om försäljning av teknisk sprit m.m.

Beslut vid regeringssammanträde den 12 mars 1998.

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att se över vissa bestämmelser i alkohollagen (1994:1738) samt i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. och att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

I uppdraget ingår att kartlägga hur lagstiftningen på de områden som omfattas av utredningsuppdraget tillämpas och huruvida erfarenheterna från tillämpningen visar att ändringar, förtydliganden eller tillägg behövs på särskilda punkter.

Bakgrund

Alkohollagen

I samband med Sveriges anslutning till EU den 1 januari 1995 trädde en omfattande lagreform på alkoholområdet i kraft. Reformen innebar bl.a. att monopolen för tillverkning, export, import och partihandel av alkoholdrycker försvann och ersattes av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet, Alkoholinspektionen, inrättades. Den nya alkohollagen (1994:1738), som ersatte lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker, innebar även i övrigt vissa genomgripande förändringar av reglerna för alkoholhantering, bl.a. vad avsåg reglerna för

serveringstillstånd. Även om reformen innehöll omfattande materiella och organisatoriska förändringar avsågs inte att frångå de riktlinjer som riksdagen under bred enighet hade antagit genom 1977 års alkoholpolitiska beslut, bl.a. att lagstiftningen på alkoholområdet i ett social- och hälsopolitiskt perspektiv skall syfta till att begränsa det privata vinstintresset och alkoholens tillgänglighet samt att skydda ungdomen.

Alkohollagen har nu varit i kraft i 3 år. Mot bakgrund av sina erfarenheter som central tillsynsmyndighet vid tillämpningen av lagen har Alkoholinspektionen kommit in med en skrivelse med förslag till olika författningsändringar. Dessa förslag behandlar frågor kring inköpstillstånd, partihandelsrätt för kronofogdemyndigheter, krav på att endast anställd personal får anlitas i serveringsrörelse, Alkoholinspektionens föreskriftsrätt, olika tillsyns- och registerfrågor m.m.

Alkoholinspektionen har i regleringsbrev för 1997 och 1998 fått i uppdrag att utvärdera kommunaliseringen av tillstånds- och tillsynsfrågor avseende servering (jfr. Socialutskottets betänkande 1994/95 SoU 9). Uppdraget skall återrapporteras till regeringen senast i september 1998.

Med stöd av ett regeringsuppdrag har Rikspolisstyrelsen, Läkemedelsverket, Folkhälsoinstitutet, Alkoholinspektionen, Svenska Kommunförbundet och länsstyrelserna tillsammans kartlagt omfattningen av och karaktären på den olovliga sprithantering i landet och också lämnat förslag till lämpliga åtgärder för att minska denna hantering. I promemorian Svartsprit och ungdomar (Ds 1997:8) redovisas uppdraget. Där föreslås bl.a. att en kriminalisering av köp och innehav av hembränt och smuggelsprit bör utredas ytterligare, att kriterierna för grovt brott enligt alkohollagen samt ändring av straffskalorna bör övervägas, att en ändring av minimipåföljden för grovt varusmugglingsbrott samt införandet av brottet grov olovlig befattning med smuggelgods bör övervägas, att möjligheten att lagföra för medverkansbrott vid exempelvis försäljning av aktivt kol och turbojäst bör utredas m.m.

Svenska kommunförbundet, Stockholms kommun och Jönköpings kommun har kommit in med skrivelser till Socialdepartementet som bl.a. behandlar behovet av förbättrad tillsyn av folkölsförsäljningen i livsmedelshandeln. Framför allt Stockholms kommun begär att det i alkohollagen införs en möjlighet att ta ut avgifter för tillsynen av försäljningen av folköl inom handeln. Ett införande av tillsynsavgifter för detaljhandels folkölsförsäljning ser Stockholm kommun som en nödvändighet för att åtminstone de större kommunerna skall kunna

bedriva effektiv och systematisk kontroll av försäljningen i detaljhandeln.

Flera kommuner har också krävt förtydliganden av begreppet alkoholpolitiska olägenheter i samband med tillståndsansökningar enligt alkohollagen samt krav på förtydliganden när det gäller möjligheterna att återkalla tillstånd. Andra frågor som tagits upp är de kommunala alkoholpolitiska programmens rättsliga status samt krav på kunskap om alkohollagen för dem som driver partihandels- eller serveringsrörelse.

Sveriges Hotell- och restaurangföretagare (SHR) kritiserar i en skrivelse till Socialdepartementet den möjlighet som finns i alkohollagen att ge tillfälliga serveringstillstånd både för servering till allmänheten och i s.k. slutna sällskap. SHR menar att myndighetskontrollen och tillsynen över serveringen vid de tillfälliga tillstånden i praktiken är obefintlig och den ekonomiska redovisningen ytterligt oklar. SHR begär att möjligheten att ge tillfälliga tillstånd till alkoholservering till allmänheten och slutna sällskap tas bort ur alkohollagstiftningen. I den mån det finns behov av tillstånd till tillfällig servering skall detta bara kunna ges till någon som redan har stadigvarande tillstånd till servering till allmänheten.

Föreningen Svenska Kryddtillverkare har i en skrivelse till Socialdepartementet begärt att alkohollagen skall ändras så att även den som enbart har inköpstillstånd får importera spritdrycker för användning i sin verksamhet.

LO-distriktet i Värmland har i en skrivelse till Socialdepartementet bl.a. begärt att alkohollagen skall ändras på så sätt att man måste vara myndig för att sälja eller servera produkter som man måste vara myndig för att få köpa.

Systembolaget AB har i en skrivelse till Socialdepartementet inkommit med förslag till vissa ändringar i alkohollagen som berör detaljhandelsbolagets verksamhet.

EG-domstolens dom i "Franzénmålet"

I målet C-189/95, åklagaren mot Harry Franzén, där Landskrona tingsrätt begärt förhandsavgörande, prövade EG-domstolen bestämmelserna om detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt mot artikel 37 i Romfördraget. Artikeln reglerar anpassningen av statliga handelsmonopol. Domstolen konstaterade att artikel 37 inte kräver att statliga handelsmonopol skall avskaffas men väl att de till utformning och funktionssätt skall anpassas på ett sådant sätt att ingen av medlemsstaternas medborgare diskrimineras i fråga om anskaffnings- och saluföringsvillkor. Syftet med artikeln är enligt domstolen att

förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse såsom skyddet av folkhälsan, upprätthålla vissa handelsmonopol.

Sammanfattningsvis fann domstolen med hänsyn till uppgifterna i målet att detaljhandelsmonopolets kriterier och urvalsmetoder föreföll varken diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. Sålunda slog domstolen fast att artikel 37 inte utgjorde hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avsågs i begäran om förhandsavgörande.

EG-domstolen tolkade emellertid de frågor som Landskrona tingsrätt ställt på det sätt att de också avsåg de nationella bestämmelser som, även om de inte direkt reglerade monopolets funktionssätt, ändå påverkade detta. De bestämmelserna skulle enligt domstolen bedömas mot artikel 30, som innehåller ett förbud mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan.

Vad domstolen därvid prövade var tillståndssystemet för partihandlare och tillverkare. Detta system utgjorde enligt domstolen ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördrades genom bl.a. kostnader för mellanhänder och kostnader i samband med betalning av de skatter och avgifter som fordrades för att tillstånd skulle beviljas eller som hade samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium. En sådan lagstiftning som den svenska stod således i strid med artikel 30.

Den svenska lagstiftningen kunde inte rättfärdigas under åberopande av artikel 36, dvs lagstiftningen kunde inte fullt ut motiveras av hänsyn till skyddet för liv och hälsa. Domstolen menade att den svenska staten i detta fall inte hade visat vare sig att det tillståndssystem som föreskrevs i alkohollagen, särskilt vad avsåg villkoren för lagringskapacitet samt de höga skatter och avgifter som skulle betalas av tillståndshavarna, stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle kunnat uppnås genom åtgärder som begränsade handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.

Således fann domstolen att artiklarna 30 och 36 utgjorde hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker var förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrevs i den svenska lagstiftningen.

Som en anpassning till domen i EG-domstolen i det s.k. Franzén-målet har regeringen den 24 oktober 1997 beslutat att sänka avgifterna för tillstandsprovning för tillverknings- och partihandelstillstånd från

25 000 kronor till 2 000 kronor. Samtidigt sänktes tillsynsavgifterna med 30 procent. Alkoholinspektionens föreskrifter om ansökan om partihandelstillstånd liksom föreskrifterna kring lagerhållning och distribution har också förenklats som resultat av EG-domstolens dom.

EU-kommissionen, som tidigare har uppmärksammat vissa delar i det svenska systemet för partihandel med alkoholdrycker, har underrättats om de svenska åtgärderna med anledning av domen. En annan fråga som är nära förknippad med domstolens dom är den nuvarande utformningen av reglerna kring rätten att direktimportera alkoholdrycker. Finland som också berörs av utgången i Franzénmålet har här ett något annorlunda system än Sverige.

Lagen om försäljning av teknisk sprit m.m.

Alkohol används, vid sidan om tillverkning av alkoholdrycker, för en rad mycket skiftande ändamål inom industri, hälsovård, undervisnings- och forskningsverksamhet etc. Regler om användning av alkohol i dessa sammanhang finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (LFT). Bestämmelserna om alkoholhanteringen i övrigt finns numera i huvudsak i alkohollagen. I alkohollagen regleras sålunda dels tillverkning av sprit och alkoholdrycker, dels handel med alkoholdrycker.

Enligt 1 § tredje stycket LFT har en beteckning i lagen samma betydelse som i alkohollagen. Med sprit förstås enligt 1 kap. 2 § alkohollagen en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent. Med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i en sådan koncentration framställs eller utvinns. Vin, starköl och öl anses dock inte som sprit. Inte heller utgör framställning av sådan dryck tillverkning av sprit.

Enligt LFT förstås med teknisk sprit sådan sprit som är avsedd att användas för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller annat likartat ändamål och som är hänförlig till tulltaxenummer 22.07 eller 22.08 B.1 eller B.2 tulltaxelagen (1987:1068). Tulltaxenummer 22.07 omfattar odenaturerad etylalkohol, dvs. etylalkohol som inte gjorts odrickbar, med en alkoholhalt av minst 80 volymprocent samt etylalkohol och annan sprit, denaturerade, oavsett alkoholhalt. Tulltaxenummer 22.08 B.1 eller B.2 avser i huvudsak odenaturerad etylalkohol med en alkoholhalt mindre än 80 volymprocent.

Som exempel på teknisk sprit kan nämnas absolut alkohol (sprit med en sammanlagd etanol- och metanolhalt överstigande 99,5 volymprocent), cellulosaråsprit (sprit framställd ur en biprodukt från cellulosaindustrin och med en sammanlagd etanol- och metanolhalt på 95 - 96 volymprocent) samt finsprit (sprit med en alkoholhalt på 95 -

96 volymprocent). Även andra former av teknisk sprit förekommer beroende på tillverkningsteknik och råvaror.

Med alkoholhaltigt preparat förstås enligt LFT en vara som innehåller mer än 1,8 viktprocent etylalkohol och som inte är hänförlig till tulltaxenummer 22.03-22.07 eller 22.08 B.1 eller B.2 och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (1992:859).

Som exempel på alkoholhaltiga preparat kan nämnas alkoholhaltig lag med frukter, vissa färger, förtunningar och rengöringsmedel, kosmetiska preparat, hygieniska medel såsom hårvatten och parfym, samt kylvätska för värmepumpar. Hit hör också sammansatta alkoholhaltiga beredningar (s.k. koncentrerade extrakt) för framställning av drycker. Vidare kan nämnas växtextrakt, vitaminpreparat och homeopatiska preparat i den mån de är alkoholhaltiga och inte är att anse som läkemedel. Som alkoholhaltiga preparat behandlas också brännvätskor och bilvårdsmedel, såsom karburatorsprit och spolarvätska.

Import, försäljning och inköp inom landet av teknisk sprit kräver normalt tillstånd, medan tillståndskravet för alkoholhaltiga preparat är begränsat till importen. Alkoholhaltiga preparat får dock inte säljas inom landet utan att först ha blivit godkända. Beträffande såväl teknisk sprit som alkoholhaltiga preparat, vilka inte är avsedda för förtäring, gäller att de i princip måste vara denaturerade, dvs. produkten skall ha tillsatts något ämne för att göra den otjänlig för förtäring.

Tillståndsgivningen och annan prövning enligt LFT sköts sedan den 1 juli 1990 av Läkemedelsverket som också har tillsynsansvaret. Dessförinnan ombesörjde Socialstyrelsen tillståndsgivning och tillsyn enligt lagen. Ansvarig myndighet för tillståndsgivning och tillsyn enligt alkohollagen är Alkoholinspektionen.

Under år 1990 pågick i Regeringskansliet ett arbete med förslag till ny lagstiftning om handel med tekniska alkoholprodukter vilket i allt väsentligt grundade sig på Alkoholhandelsutredningens förslag (SOU 1986:35 Handel med teknisk sprit m.m.). Överväganden i samband med Sveriges förhandlingar om ett medlemskap i Europeiska unionen medförde emellertid att proposition lades fram endast i den del som avsåg möjligheten att ta ut kontrollavgifter för att täcka statens kostnader för tillsyn enligt lagen - se 8 a § LFT (SFS 1991:408, prop. 1990/91:139, bet. 1990/91 SoU17, rskr. 1990/91:268).

Sedan dess har det gjorts ändringar i LFT av i huvudsak redaktionell karaktär dels i samband med att reglerna i förordningen (1963:654) om försäljning från apotek av alkoholhaltiga läkemedel och teknisk sprit m.m. fördes in i lagen från och med den 1 oktober 1994 (SFS 1994:956, prop. 1993/94:149, bet. 1993/94:SoU26, rskr. 1993/94:410), dels i samband med ikraftträdandet av alkohollagen den 1 januari 1995

(SFS 1994:1741, prop. 1994/95:89, bet. 1994/95:SoU9, rskr. 1994/95:106). Under detta lagstiftningsarbete, som bl.a. syftade till att anpassa den svenska alkohollagstiftningens regler för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker till EES-avtalet och senare Sveriges anslutning till EU, uttalade regeringen att även om en omarbetning av LFT inte krävdes på grund av EES-avtalet så vore det angeläget med en översyn av LFT inom en snar framtid. Denna översyn motiverades inte minst av behovet av en språklig översyn av lagen. Tid för en sådan översyn fanns dock inte i samband med arbetet med EG-anpassningen av alkohollagstiftningen.

Senast har ändringar gjorts i LFT så till vida att reglerna om försäljning från apotek av alkoholhaltiga läkemedel har tagits bort ur lagen i samband med den reform på läkemedelsområdet som trädde i kraft den 1 januari 1997 (SFS 1996:1158, prop. 1996/97:27, bet. 1996/97:SoU5, rskr. 1996/97:58).

Det regionala samverkansorganet mot den ekonomiska brottsligheten (SAMEB) i Stockholms län under ledning av landshövdingen har skrivit till Social- och Justitiedepartementen och påtalat en rad problem i lagstiftningen och den praktiska hanteringen när det gäller lagen om försäljning av teknisk sprit m.m. SAMEB begär med anledning av bl.a. ett i media uppmärksammat fall av olaglig försäljning av teknisk sprit att en genomgripande översyn av den svenska alkohollagstiftningen genomförs för att hanteringen av teknisk sprit inte skall kunna utnyttjas vid ekonomisk brottslighet.

Flera riksdagsmän har motionerat om åtgärder för att stoppa försäljningen av s.k. alkopulver som främst vänder sig till ungdomar. Alkoholreklamutredningen, som i sitt betänkande Alkoholreklam (SOU 1998:8) bl.a. behandlade frågan om försäljning och marknadsföring av alkoholisk, konstaterar där att försäljning och marknadsföring av alkopulver faller utanför deras uppdrag. Utredningen menar att denna fråga bör tas upp av den utredning som skall se över lagstiftningen om teknisk sprit m.m.

Uppdraget

Alkohollagen

Alkohollagen tillkom under stark tidspress och lagen var i stora delar en anpassning till de krav som följde av Sveriges anslutning till EU. Det finns nu skäl att göra en genomgång av hur alkohollagens bestämmelser fungerat sedan de trädde i kraft den 1 januari 1995.

Mot denna bakgrund tillkallas en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av bestämmelserna i alkohollagen. I uppdraget ingår

att kartlägga hur lagstiftningen tillämpas och tillsynen fungerar samt huruvida erfarenheterna från tillämpningen visar att ändringar, förtydliganden eller tillägg behövs på särskilda punkter. Utredaren skall särskilt se över alkohollagen med utgångspunkt från den kritik och de synpunkter som framförts från EG-domstolen, Alkoholinspektionen, Svenska Kommunförbundet, olika kommuner, SHR, Systembolaget AB och andra och som gäller frågor bl.a. kring de lagliga förutsättningarna för tillstånd, begreppet alkoholpolitiska olägenheter, de kommunala alkoholpolitiska programmens rättsliga status, en eventuell partihandelsrätt för kronofogdemyndigheter, kravet på att endast anställd personal får anlitas i serveringsrörelse, eventuell åldersgräns för försäljnings- och serveringspersonal, Alkoholinspektionens föreskriftsrätt, frågor som berör detaljhandelsbolagets verksamhet, olika tillsyns-, statistik- och registerfrågor, eventuella tillsynsavgifter för folkölstillsynen, kunskapskrav m.m. samt frågan om importrätt av alkoholdrycker. Utredaren skall också göra en översyn av lagens ansvars- och straffbestämmelser, bl.a. med utgångspunkt från de överväganden som förts fram i promemorian Svartsprit och ungdomar (Ds 1997:8), och förutsättningar för återkallelse av tillstånd.

Utredaren bör i arbetet inhämta erfarenheter från Finland och Norge om hur man där hanterar motsvarande frågor.

Ny lagstiftning för handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Mot bakgrund av risken för missbruk och andra olägenheter finns det starka skäl för en fortsatt reglering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat inom den alkoholpolitiska lagstiftningens ram. Det huvudsakliga syftet bakom alkohollagen och LFT är detsamma, nämligen att söka förebygga alkoholpolitiska olägenheter i form av missbruk. Detta kan i viss mån anses tala för en samlad reglering för de produkter som omfattas av de båda regelkomplexen. Riskerna för olägenheter till följd av att tekniska alkoholprodukter används för konsumtion är emellertid i viss mån annorlunda än de risker som följer med de produkter som skall kontrolleras genom alkohollagen. Även i övrigt skiljer sig handeln med tekniska alkoholprodukter på flera punkter från verksamhet som innefattar tillverkning av eller handel med alkoholdrycker. Skillnaderna kommer till uttryck bl.a. genom det i alkohollagen föreskrivna statliga detaljhandelsmonopolet för spritdrycker, vin och starköl (Systembolaget AB) och genom att tillståndshavare enligt LFT i allmänhet bedriver en väsentligt annorlunda verksamhet än tillståndshavare enligt alkohollagen. Det kan

inte uteslutas att dessa skillnader även i fortsättningen medför behov av en delvis annan begreppsbild och redaktionell uppbyggnad än den som använts i alkohollagen. Utredaren skall i samband med sin översyn av LFT utreda om handeln med tekniska alkoholprodukter liksom hittills bör regleras i en särskild lag eller om bestämmelserna i stället bör arbetas in i alkohollagen.

Teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat definieras delvis med utgångspunkt i tulltaxelagen (1987:1068). Tulltaxelagen upphörde att gälla den 1 januari 1995 då en ny EU-anpassad lagstiftning på tullområdet trädde i kraft. I den nya lagstiftningen indelas olika produkter enligt den s.k. kombinerade nomenklaturen enligt rådets förordning (EEG) nr 2658/87 av den 23 juli 1987 om tulltaxe- och statistiknomenklaturen och om gemensamma tulltaxan. Även om indelningen som sådan inte skiljer sig nämnvärt i sak från vad som föreskrevs i tulltaxan, visar redan detta förhållande på behovet av en översyn av och en omarbetning av lagstiftningen om tekniska alkoholprodukter. Behovet av en översyn och av en ny lagstiftning motiveras härutöver redan av att LFT även i redaktionellt hänseende är föråldrad och osystematiserad.

Hänvisningen till tulltaxan kan i vissa fall också medföra att produkter, som med hänsyn till exempelvis en låg missbruksrisk inte borde underkastas särskild kontroll, likväl träffas av tillstånds- och tillsynskraven i LFT.

Från olika håll har det också framförts att det nuvarande systemet i LFT med kontroll av allehanda alkoholpreparat är opraktiskt. Det finns t.ex. färger och lacker, fotokemikalier, rengöringsmedel samt limprodukter som på grund av sin sammansättning inte innebär någon missbruksrisk. Det är naturligtvis inte rationellt att utöva kontroll av preparat som innehåller alkohol men som inte innebär risk för missbruk. Utredaren skall mot denna bakgrund utreda om sådana produkter inte helt borde kunna undantas från lagens nuvarande krav på tillstånd eller godkännande eller om det kan införas möjlighet till undantag från dessa krav. Härigenom skulle resurser också kunna frigöras för tillståndsprövning och tillsyn för de produkter som bedöms utgöra en större risk i missbrukshänseende.

Utredaren skall också se över de definitioner som används i LFT. Uppenbart är att hänvisningarna i indelningssystemet, i den mån de över huvud taget skall behållas, skall gälla den kombinerade nomenklaturen i stället för den numera upphävda tulltaxelagen. Utredaren skall emellertid också överväga om ytterligare förändringar kan göras i indelningssystemet i syfte att förenkla de materiella bestämmelserna. Det kan här uppmärksammas att flera av bestämmelserna i LFT gäller lika i förhållande till de båda

huvudgrupperna av produkter och att vinster inte minst i redaktionellt hänseende torde kunna uppnås genom en mer samlad reglering.

Det bakomliggande syftet med begränsningarna av handeln med teknisk sprit är att förhindra att spriten används för förtäring. Av 5 § 1 mom. LFT framgår att handeln med alkoholhaltiga preparat i princip är fri. Tillstånd krävs endast för införsel. Av 3 § LFT följer emellertid också att alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda för förtäring normalt inte får föras in eller säljas i landet utan att först ha denaturerats på det sätt Läkemedelsverket förskrivit eller godkänt. Bestämmelsen innebär i praktiken att försäljning av ett visst preparat inte är möjlig utan föregående prövning och godkännande av Läkemedelsverket. Utredaren skall mer allmänt överväga denna ordning i enlighet med vad som sagts ovan men också överväga om det bör införas en möjlighet att kunna återkalla ett godkännande av ett alkoholhaltigt preparat om det visar sig att preparatet blir föremål för missbruk. Utredaren skall även överväga om det skulle vara ändamålsenligt att förena ett godkännande med vissa försäljningsbegränsningar, t.ex. att en viss produkt får säljas endast till en begränsad krets av köpare såsom sjukhus eller vissa industrier eller att produkten får säljas endast över disk. I samband härmed skall utredaren också belysa behovet av försäljningsbegränsningar för nya typer av preparat som alkopulver och liknande.

Ett antal företag i Sverige bedriver återvinning av teknisk sprit. Denna rening har tidigare skett med stöd av tillstånd till innehav av destillationsapparat enligt 18 § i den numera upphävda lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m.(LTD). Tillstånden lämnades då Socialstyrelsen var tillsynsmyndighet både enligt LTD och LFT. Som framgått är Läkemedelsverket tillsynsmyndighet enligt LFT sedan den 1 juli 1990. Alkoholinspektionen är central förvaltningsmyndighet över efterlevnaden av alkohollagen, som fr.o.m. den 1 januari 1995 ersatt bl.a. LTD. I sammanhanget måste också beaktas att alkohollagen inte innehåller några bestämmelser om särskilda tillstånd för innehav av destillationsapparater. Däremot gäller från och med den 1 november 1996 att tillverkning av destillationsapparater lagligen kan äga rum endast efter beställning från någon som har tillverkningstillstånd för sprit eller spritdrycker. Dessutom godtas överlåtelse av apparat från någon som har tillverkningstillstånd för sådana varor till annan som har motsvarande tillstånd. I övrigt krävs tillstånd för tillverkning av sprit eller spritdrycker för att innehavet inte skall vara att anse som olovligt, såvida inte Alkoholinspektionen har medgivit undantag från tillståndskravet. Sådant medgivande är avsett att kunna tillämpas bl.a. för de företag som bedriver återvinning av teknisk sprit, se prop.

1995/96:205, bet. 1996/97:SoU3, rskr. 1996/97:6. Alkoholinspektionen medgav i beslut den 18 oktober 1996 sådant undantag för vissa fall.

Det har från olika håll gjorts gällande att konstruktionen i alkohollagen och LFT medför att det inte är fråga om tillverkning av sprit om utgångsråvaran redan är sprit. Rening av använd teknisk sprit torde inte förekomma annat än om utgångsråvaran redan är att beteckna som sprit i alkohollagens mening. Sådan rening skulle därmed inte utgöra tillverkning av sprit och inte heller kräva tillverkningstillstånd enligt 2 kap. 1 § alkohollagen. Förhållandet skulle inte heller påverkas av att man vid reningen ofta använder en destillationsapparat. Det föreligger ett uppenbart behov att reglera denna fråga. Utredaren skall mot bakgrund av det anförda analysera hur bestämmelserna om rening av teknisk sprit skulle kunna ges en ändamålsenlig och tydlig lagteknisk utformning.

Det finns i samband med översynen av de materiella bestämmelserna på området även skäl att utreda huruvida Läkemedelsverket även fortsättningsvis skall vara central tillstånds- och tillsynsmyndighet för handeln med tekniska alkoholprodukter eller om dessa uppgifter bör föras över till Alkoholinspektionen. För ett sådant överförande talar inte minst det förhållandet att tillståndsgivning och tillsyn avseende tillverkning av sprit redan idag ligger på Alkoholinspektionen och att de alkoholpolitiska kontrollfrågorna skulle bli samlade vid en central myndighet och inte uppsplittrade som nu. En sådan ordning förutsätter dock att såväl den kemisk-tekniska kompetens som den mer allmänna erfarenhet på området som har byggts upp hos Läkemedelsverket kan föras över och tas till vara hos Alkoholinspektionen. Samtidigt har regeringen givit Statskontoret i uppdrag att kartlägga vissa centrala och regionala myndigheters och då bl.a. även Läkemedelsverkets ansvar och uppgifter på alkohol- och narkotikaområdet. Statskontoret skall också lämna ett principiellt förslag till en ny myndighetsstruktur på området. Utredaren har i uppdrag att i samråd med Statskontoret närmare diskutera även dessa organisatoriska frågor. Utredaren skall också belysa de ekonomiska konsekvenserna av en eventuell organisatorisk förändring.

Det saknas vidare bestämmelser i LFT om vilka förutsättningar som skall vara uppfyllda för att de olika tillstånden skall beviljas. Det har i första hand varit tillståndsmyndighetens uppgift att i överensstämmelse med lagens syfte utforma kriterierna för tillstånd. En sådan ordning är naturligtvis djupt otillfredsställande ur bl.a. rättssäkerhetssynpunkt. Den skapar även onödiga svårigheter för den tillämpande myndigheten. I uppdraget ingår därför också att utforma kriterier för tillståndsprovningen och även för vad som skall gälla i fråga om

administrativa ingripanden mot meddelade tillstånd. Även det straffrättsliga ansvaret på området skall utredas.

Utredaren skall också belysa regleringens förhållande till de förpliktelser som följer av Sveriges anslutning till EU och förhållandet till de skatterättsliga författningarna på området, bl.a. lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Behovet av följdändringar i annan lagstiftning skall också uppmärksammas.

Övrigt

Utredaren skall samråda med berörda myndigheter, organisationer, statliga kommittéer och utredare samt arbetsgrupper inom Regeringskansliet som utreder eller på annat sätt arbetar med frågor som anknyter till denna utredning.

Utredaren skall beakta regeringens direktiv till samtliga kommittéer och utredare att pröva offentliga åtaganden (dir. 1994:23), att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), att redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) samt att redovisa konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49).

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa uppdraget till regeringen senast den 30 juni 1999.

(Socialdepartementet)

Bilaga 2

Kommittedirektiv

(Dir. 1998:52)

Tilläggsdirektiv till Utredningen för översyn av vissa bestämmelser i alkohollagen samt av bestämmelserna om försäljning av teknisk sprit m.m. (S 1998:02)

Beslut vid regeringssammanträde den 25 juni 1998.

Bakgrund

Genom beslut den 12 mars 1998 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla en särskild utredare för att se över vissa bestämmelser i alkohollagen (1994:1738) samt i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. och att utarbeta förslag till ny lagstiftning för handeln med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (dir. 1998:19). Utredningsuppdraget skulle redovisas senast den 30 juni 1999.

I uppdraget ingår att kartlägga dels hur lagstiftningen tillämpas på de områden som omfattas av utredningsuppdraget, dels om erfarenheterna från tillämpningen visar att ändringar, förtydliganden eller tillägg behövs på särskilda punkter.

Sammanfattning av tilläggsuppdraget

Utöver vad som framgår av redan givna direktiv, skall utredaren utvärdera effekterna av de sena serveringstiderna till kl. 05.00. Utvärderingen skall bl.a. omfatta effekterna på alkoholkonsumtionen bland ungdom samt förekomsten av våld.

Utredaren skall vidare utreda frågan om distansförsäljning av alkoholdrycker till Sverige från andra länder skall tillåtas och hur den i

så fall skall hanteras. Även frågan om hur gåvoförsändelser av alkoholdrycker från andra länder skall hanteras och eventuellt beskattas ingår i uppdraget. Denna del av uppdraget liksom uppdraget att se över reglerna om och villkoren kring den yrkesmässiga importen av alkoholdrycker skall utredaren redovisa till regeringen snarast möjligt, dock senast den 31 december 1998. I övrigt skall utredningen ha slutfört sitt arbete senast den 31 december 1999.

Uppdraget

I målet C-185/95, åklagaren mot Harry Franzén, prövade EG-domstolen bestämmelserna om detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt mot artikel 37 i EG-fördraget, som reglerar anpassningen av statliga handelsmonopol. Sammanfattningsvis fann domstolen att detaljhandelsmonopolets kriterier och urvalsmetoder varken var diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. Domstolen slog därför fast att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker utformat och anpassat såsom det svenska Systembolaget inte stred mot artikel 37 i EG-fördraget. För svenskt vidkommande var EG-domstolens beslut mycket viktigt ur folkhälsoperspektiv. Lagstiftningen på alkoholområdet skall syfta till att begränsa alkoholens tillgänglighet samt att skydda ungdomen. Det är därför viktigt att hitta ett system, när det gäller gåvoförsändelser och kommersiella försändelser av alkoholdrycker från bl.a. andra EU-länder till Sverige, som tar hänsyn också till dessa alkoholpolitiska aspekter, inte minst ålderskontroll och tillgänglighet. Frågan om distansförsäljning av alkoholdrycker till Sverige från andra länder skall tillåtas och hur den i så fall skall hanteras måste därför utredas vidare. Utredningen skall därför med förtur utreda om och hur distansförsäljningen av alkoholdrycker kan inordnas i det svenska regelsystemet utifrån också alkoholpolitiska aspekter.

Även när det gäller gåvoförsändelser av alkoholdrycker så måste införseln regleras på ett sådant sätt att en eventuell skattefrihet för gåvoförsändelser inte missbrukas. Att sända paket med alkohol innehåll får inte utnyttjas för postorderförsäljning eller marknadsföring under täckmantel av gåva. Därför måste även denna fråga med förtur utredas ytterligare. Detta inte minst mot bakgrund av att EG-kommissionen, i en formell underrättelse daterad den 5 maj 1998, riktat kritik mot att det svenska regelsystemet inte möjliggör att alkoholdrycker kan sändas som gåva från ett annat EU-land till en mottagare i Sverige. Den formella underrättelsen från EG-kommissionen innehåller också kritik bl.a. mot att restauranger som har serveringstillstånd även måste ha partihandelstillstånd för att kunna importera alkoholdrycker för den

egna verksamheten. Reglerna i alkohollagen om yrkesmässig import av alkoholdrycker omfattas emellertid redan av de ursprungliga direktiven. Den formella underrättelsen gör dock att även denna del av utredningsuppdraget måste behandlas med förtur.

I Socialutskottets betänkande (1994/95:SoU9) Förslag till alkohollag i samband med att riksdagen antog gällande alkohollag tillstyrkte utskottet i allt väsentligt förslagen i propositionen. När det gäller frågan om serveringstillstånd till kl. 05.00 ansåg dock utskottet att effekterna av de sena serveringstillstånden fram till kl. 05.00 bör utvärderas. Utredningen skall därför inom ramen för sitt uppdrag utvärdera effekterna av de sena serveringstillstånden. Utvärderingen bör bl.a. omfatta effekterna på alkoholkonsumtionen bland ungdom samt förekomsten av våld.

Utredningen skall även, för de förslag den väljer att lämna, redovisa de ekonomiska effekterna för berörd offentlig förvaltning.

Redovisning av uppdraget

Tiden för utredningen utsträcks. Utredaren skall slutredovisa uppdraget till regeringen senast den 31 december 1999. De delar av uppdraget som handlar om gåvoförsändelser och kommersiella försändelser till enskilda samt frågan om yrkesmässig import av alkoholdrycker skall dock redovisas till regeringen snarast möjligt men senast den 31 december 1998.

(Socialdepartementet)

Bilaga 3

DOMSTOLENS DOM

den 23 oktober 1997(1)

"Artiklarna 30 och 37 i EG-fördraget – Monopol för detaljhandel med alkoholdrycker"

I mål C-189/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Landskrona tingsrätt (Sverige), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Harry Franzén

angående tolkningen av artiklarna 30 och 37 i EG-fördraget,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G.C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna G.F. Mancini, J.C. Moitinho de Almeida, P.J.G. Kapteyn, J.L. Murray, D.A.O. Edward, J.-P. Puissochet (referent), G. Hirsch, P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: M.B. Elmer,

justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Harry Franzén, genom advokaterna Per Löfqvist, Lennart Lindström och Carl Michael von Quitzow, Stockholm,

- Sveriges regering, genom rättschefen Lotty Nordling, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,
- Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Jean-Marc Belorgey, chargé de mission, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom lagstiftningsrådet Esa Paasivirta, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom advokaten Didrik Tønseth, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren Richard Wainwright och Jean-Francis Pasquier, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 19 november 1996 av: Harry Franzén, företrädd av Per Löfqvist, Lennart Lindström och Carl Michael von Quitzow, Sveriges regering, företrädd av Lotty Nordling och departementsrådet Erik Brattgård, Utrikesdepartementets handelsavdelning, i egenskap av ombud, Finlands regering, företrädd av ambassadören Holger Rotkirch, avdelningschef för utrikesministeriets rättsavdelning, lagstiftningsråden Esa Paasivirta och Tuula Pynnä, samtliga i egenskap av ombud, Norges regering, företrädd av Didrik Tønseth, och kommissionen, företrädd av Knut Simonsson, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av Jean-Francis Pasquier,

och efter att den 4 mars 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1. Landskrona tingsrätt har genom begäran om förhandsavgörande av den 14 juni 1995, som inkom till domstolen den 16 juni samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt tre frågor om tolkningen av artiklarna 30 och 37 i detta fördrag.
2. Frågorna har uppkommit med anledning av att Harry Franzén har åtalats för brott mot alkohollagen (1994:1738) av den 16 december 1994.

Alkohollagen

3. I alkohollagen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, regleras tillverkning och handel med alkoholdrycker i Sverige. Den syftar till att begränsa konsumtionen av sådana varor, särskilt de mest alkoholstarka, för att minska de negativa skadeverkningar för folkhälsan som följer av bruket av alkoholdrycker.
4. Enligt denna lag förstås med alkoholdrycker sådana drycker som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Dessa drycker delas in i vin (en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor, annan frukt eller bär och som innehåller högst 22 volymprocent alkohol), öl (en jäst, odestillerad dryck som är framställd med malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent), starköl (en jäst, odestillerad dryck som är framställd med malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol) och spritdrycker (alkoholdrycker som innehåller sprit och som inte är vin, öl eller starköl).
5. Enligt alkohollagen får alkoholdrycker inte framställas utan tillverkningstillstånd, och partihandel med spritdrycker, vin och starköl endast bedrivs av den som har partihandelstillstånd. Den som har tillverkningstillstånd skall emellertid enligt lagen anses ha partihandelstillstånd i fråga om motsvarande varor.
6. Spritdrycker, vin och starköl får föras in till Sverige endast av den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd för sådana varor.
7. Tillstånd meddelas av Alkoholinspektionen på grundval av en ansökan, till vilken skall fogas de handlingar som framgår av Alkoholinspektionens föreskrifter. Av föreskrifterna framgår att i fråga om utländska sökande skall den bevisning och utredning beaktas som sökanden rimligen bör kunna erhålla från sitt hemlands myndigheter.
8. Den som ansöker om tillstånd skall betala en fast ansökningsavgift, vilken vid tidpunkten för omständigheterna i målet uppgick till 25 000 SKR. Enligt Harry Franzén, vars uppgift inte har bestritts, återbetalas inte avgiften om ansökan avslås.
9. Alkoholinspektionen skall göra en objektiv och icke diskriminerande bedömning av ansökan och därvid beakta sökandens personliga och

ekonomiska förhållanden samt de omständigheter i övrigt som är av betydelse för tillståndet, såsom att sökanden har branschkunskap, särskilt kunskap om de regler som gäller på alkoholhandelsområdet i Sverige, samt sökandens förutsättningar att följa bestämmelserna i rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L76, s. 1). Alkoholinspektionen skall även lägga stor vikt vid sökandens laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna; bland annat skall sökanden ha ordnad ekonomi och bör inte tidigare vara straffad.

10. Sökanden skall visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter. Alkoholinspektionen bedömer i varje enskilt fall vilka lagringsmöjligheter som är erforderliga med utgångspunkt i utformningen och inriktningen av sökandens verksamhet. Det ställs inte några krav på lagringsmöjligheter i Sverige för den som levererar varorna direkt till köpare inom landet.
11. Sökanden skall också, enligt ovannämnda direktiv 92/12, ställa säkerhet, exempelvis i form av en bankgaranti, för punktskatter som han kan vara betalningsskyldig för i egenskap av upplagshavare eller varumottagare.
12. Avslutningsvis skall den som beviljas tillstånd betala en årlig tillsynsavgift, vars storlek beslutas av regeringen. Vid tidpunkten för omständigheterna i målet varierade grundavgiften från 10 000 till 323 750 SKR, alltefter vilka drycker som avsågs samt alltefter tillverkad eller försåld kvantitet.
13. Den svenska regeringen har i svar på domstolens skriftliga frågor gjort förtydligandet att alkohollagen inte innehåller något krav på att sökanden skall vara bosatt i Sverige, vilket också uttryckligen framgår av ett beslut av den 5 oktober 1995. Regeringen bekräftade detta vid sammanträdet.
14. Enligt uppgift i målet hade 223 tillverknings- eller partihandels-tillstånd beviljats fram till den 7 oktober 1996.
15. I alkohollagen föreskrivs att det för detaljhandel med vin, starköl och spritdrycker skall finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag som staten äger. Detta bolag är Systembolaget Aktiebolag (nedan kallat Systembolaget), vilket är ett av svenska staten helägt aktiebolag.

16. Bestämmelser om Systembolagets verksamhet och drift samt om kontroll av bolaget återfinns i ett avtal mellan bolaget och staten.
17. Servering av vin, starköl och spritdrycker får enligt alkohollagen endast ske om serveringstillstånd har meddelats.
18. Den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd får endast sälja alkoholdrycker till det bolag som utsetts att bedriva detaljhandel med sådana varor och till andra innehavare av tillverknings-, partihandels- eller serveringstillstånd. Detaljhandelsbolaget får självt ansöka om partihandelstillstånd för att bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd.
19. Det är förenat med straffansvar att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja alkoholdrycker utan tillstånd.
20. Avslutningsvis är det förbjudet enligt lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker att företa reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller uppmanar till bruk av alkohol. Kommersiella annonser i radio, TV, tidningar och tidskrifter får inte användas. Något generellt förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker finns dock inte. Marknadsföring av alkoholdrycker är tillåten i de skrifter som tillhandahålls på försäljningsställena, särskilt i Systembolagets butiker, och på de transportmedel som omfattas av tillstånd att servera alkohol. Inte heller förbjuder lagen att alkoholdrycker omnämns i tidningsartiklar, exempelvis i artiklar om vin och sprit i dagspress eller tidskrifter.

Bestämmelserna om Systembolagets verksamhet

21. I avtalet mellan Systembolaget och svenska staten, vilket trädde i kraft den 1 januari 1995, föreskrivs bland annat att detta bolag skall utöva sin verksamhet så,
 - att samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtion i möjligaste mån förebyggs,
 - basera sitt produkturval på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn, skriftligen underrätta varje leverantör om skälen till att bolaget

avvisat eller avfört en produkt ur sortimentet samt upplysa om rätten till överprövning,

- vidta opartiska åtgärder för marknadsföring och produktinformation, vilka är oberoende av produkternas ursprungsland,
- verka för att nya produkter blir kända för kunderna med beaktande av i alkohollagen angivna begränsningar,
- sätta sin handelsmarginal efter objektiva kriterier som gäller lika för inhemska och importerade produkter,
- bedriva verksamheten rationellt, ge kunderna god service och vid prissättningen säkerställa att bolaget får tackning för sina kostnader och att staten får skäligen avkastning på sitt kapital samt undvika en onödig fördyring av varorna,
- besluta om att etablera eller lägga ner försäljningsställen utifrån företagsekonomiska, servicemässiga och alkoholpolitiska överväganden, allt medan varje kommun som gör framställning om det skall få ett försäljningsställe, och ombesörja att försäljningen i ort där systembutik saknas kan ske genom försändning på rekvisition, varvid Systembolaget skall betala försändningskostnaden,
- besluta om tider för öppethållande enligt de riktlinjer som beslutas av riksdagen.

22. Av handlingarna i målet framgår att Systembolaget förfogar över 384 butiker, vilka är utspridda över hela Sverige. Därtill kan Systembolagets produkter beställas och levereras på omkring 550 utlämningsställen på landsbygden (t.ex. livsmedelsaffärer, kiosker, bensinstationer) samt via 56 busslinjer och 45 lantbrevbärlinjer.

23. Enligt företagets interna föreskrifter indelas de drycker som säljs av Systembolaget (2 454 produkter i oktober 1995) i så kallade sortiment. Det så kallade grundsortimentet omfattar drycker i låg- och mellanprisläge, vilka är tillgängliga året runt på alla försäljningsställen (1 288 produkter i oktober 1995). Det så kallade tillfälliga sortimentet omfattar drycker med begränsad tillgänglighet, ofta under endast en del av året, såsom årgångsviner och säsongdrycker (930 produkter i oktober 1995). I det så kallade testsortimentet ingår offererade produkter som säljs på försök, i vissa butiker, för att eventuellt kunna komma att ingå i grundsortimentet (236 produkter i oktober 1995). Det så kallade beställningssortimentet omfattar produkter som Systembolaget inte har i lager men som kan erhållas på beställning. Systembolaget har

dessutom en importservice av drycker på kundens begäran och bekostnad (så kallad privatimport).

24. De drycker som ingår i de tre första sortimenten förekommer i en allmän prislista, som utkommer flera gånger per år. Denna lista finns att hämta i alla systembutiker och att tillgå på alla utlämningsställen. Det är också möjligt att prenumerera på den. Beställningsprodukterna förekommer i en särskild lista, som på förfrågan kan erhållas i butikerna. Systembolagets nya produkter presenteras systematiskt i den av monopolet utformade nyhetsbroschyr som utkommer en gång i månaden. Nyhetsbroschyren, som finns att hämta i alla butiker och att tillgå på alla försäljningsställen, riktar sig till prenumeranter och restauranger samt till press-, radio- och TV-journalister som särskilt sysslar med vin- och spritrecensioner. De nya produkterna visas också i skyltfönster och montrar i monopolets butiker.
25. Systembolaget utarbetar en årlig produktplan, som uppdateras var tredje månad. Bolaget erbjuder samtliga leverantörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd att inkomma med offert. Offerterna bedöms av en sektion inom Systembolaget en första gång utifrån ekonomiska och affärsmässiga kriterier, såsom varans prisvärdhet och tidigare erfarenheter av odlingsområdet och produkttypen. Därefter sker en blindsmakprovning. De utvalda produkterna införs i grundsortimentet eller i det tillfälliga sortimentet. Övriga produkter kan på ansökan av leverantören införas i testsortimentet, efter att ha valts ut efter ytterligare en smakprovning som genomförts av en konsumentpanel. Produkterna behålls i princip inte i grundsortimentet om försäljningen inte uppnår vissa förutbestämda kvantiteter och marknadsandelar.
26. Av handlingarna i målet framgår att Systembolaget under tiden januari – september 1995 sålde 185,2 miljoner liter alkoholdrycker (varav 45,2 procent härrörde från Sverige och 41,8 procent från övriga medlemsstater) och under tiden januari – september 1996 sålde 176,9 miljoner liter alkoholdrycker (varav 45,1 procent härrörde från Sverige och 40,6 procent från övriga medlemsstater). Under de åtta första månaderna år 1996 mottog Systembolaget 12 576 offerter, varav 10 711 härrörde från gemenskapens medlemsstater (227 från Sverige och 10 484 från övriga medlemsstater). Av dessa blev 7 417 föremål för bedömning, varav 6 325 härrörde från gemenskapen (149 från Sverige och 6 176 från övriga medlemsstater). Antalet antagna offerter uppgick till 908,

varav 704 härrörde från gemenskapen (85 från Sverige och 619 från övriga medlemsstater).

Uppgifter om de faktiska omständigheterna i målet och om förfarandet vid den nationella domstolen

27. Harry Franzén är åtalad vid Landskrona tingsrätt bland annat för att den 1 januari 1995 uppsåtligen och utan tillstånd ha sålt vin som han köpt på Systembolaget eller importerat från Danmark.
28. Han har i tingsrätten gjort gällande att han inte kan dömas till ansvar, eftersom alkohollagen står i strid med artiklarna 30 och 37 i fördraget.
29. Då Landskrona tingsrätt ansåg att det förelåg tvivel om bedömningen av denna argumentation, beslutade den att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EG-domstolen:

- "1. Är ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget förenligt med artikel 30 i Romfördraget?
2. Strider ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget mot artikel 37 i Romfördraget och, om så är fallet, skall monopolet upphöra eller är en anpassning möjlig?
3. Om ett monopol sådant som Systembolaget skulle anses strida mot artikel 37, föreligger då någon anpassningsperiod eller skulle bolaget ha upplösts eller anpassning ha skett per den 1 januari 1995?"

De två första frågorna

30. Den nationella domstolen begär genom sina två första frågor besked om huruvida artiklarna 30 och 37 i fördraget utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om utformningen av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker som avses i begäran om förhandsavgörande.
31. Även om dessa frågor föranleder domstolen att undersöka de rättsregler som är tillämpliga på det monopol som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, rör de inte frågan om huruvida de myndigheter som är ansvariga för monopolets verksamhet i

konkreta fall eventuellt handlar på ett sätt som innebär att bland andra leverantörer från övriga medlemsstater diskrimineras.

32. Harry Franzén har gjort gällande att artiklarna 30 och 37 i fördraget utgör hinder för bestämmelser av detta slag. Enligt honom hindrar utformningen av ett detaljhandelsmonopol som det som för närvarande föreligger i Sverige på flera sätt importen av alkoholdrycker till Sverige och gör det möjligt för Systembolaget att gynna försäljningen av inhemska produkter. Han har i detta avseende gjort gällande att de alkoholdrycker som produceras i övriga medlemsstater endast kan säljas i Sverige under förutsättning att de importerats av någon som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd och under förutsättning att de utväljs på grundval av restriktiva och godtyckliga kriterier som bestäms av Systembolaget. Han har tillagt att dessa drycker endast kan säljas genom ett begränsat nätverk för försäljning och att de inte kan marknadsföras av någon annan än Systembolaget. Harry Franzén har även hävdats att de bestämmelser som är tillämpliga på monoopolet inte begränsar eller förbjuder vissa säljformer i den mening som avses i domen av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (Rec. 1993, s. I-6097), och av den 29 juni 1995 i mål C-391/92, kommissionen mot Grekland, REG 1995, s. I-1621), bland annat därför att de rör verksamheten i ett företag som inte är utsatt för någon som helst konkurrens, till skillnad från verksamhet i konkurrensutsatta företag.
33. Den franska, den finska, den svenska och den norska regeringen samt kommissionen anser att varken artikel 30 eller artikel 37 i fördraget utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som den hänskjutande domstolen angivit. De har för det första gjort gällande att artikel 37 inte fordrar att detaljhandelsmonopol avskaffas, utan endast att de hanteras på ett sådant sätt att produkter inte särbehandlas med avseende på ursprung eller leverantörernas nationalitet. Enligt dem uppfyller det monopol som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen dessa villkor. De anser för det andra att de bestämmelser som är tillämpliga på detta monopol inte direkt eller indirekt hindrar handeln inom gemenskapen. Enligt dem begränsar eller förbjuder bestämmelser av detta slag vissa säljformer och påverkar handeln med inhemska och importerade produkter på samma sätt.

34. Som framgår av skälen till begäran om förhandsavgörande och av de yttranden som ingivits till domstolen rör den nationella domstolens frågor inte endast de nationella bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt, utan även på ett mer allmänt sätt de bestämmelser som, även om de inte reglerar monopolets funktionssätt, ändå har en direkt inverkan på detta, såsom är fallet med bestämmelserna om tillverknings- och partihandelstillstånd.
35. Med hänsyn till EG-domstolens praxis skall bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt undersökas mot bakgrund av fördragets artikel 37, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på ett statligt handelsmonopols utövande av sin ensamrätt (dom av den 17 februari 1976 i mål 91/75, Miritz, Rec. 1976, s. 217, punkt 5, av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallad Cassis de Dijon, Rec. 1979, s. 649, punkt 7, och av den 13 mars 1979 i mål 91/78, Hansen, Rec. 1979, s. 935, punkterna 9 och 10).
36. Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka inte rör monopolets funktionssätt även om de påverkar detta, har på handeln inom gemenskapen skall däremot undersökas mot bakgrund av artikel 30 i fördraget (se i detta hänseende domarna i de ovannämnda målen Miritz, punkt 5, och Cassis de Dijon, punkt 7, samt dom av den 13 mars 1979 i mål 86/78, Peureux, Rec. 1979, s. 897, punkt 35).

Bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt

37. Det framgår såväl av lydelsen av artikel 37 som av dess placering i fördraget att syftet med artikeln är att den grundläggande regeln om fri rörlighet för varor inom den gemensamma marknaden skall iakttas, i synnerhet genom att kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna avskaffas, för att man därigenom skall kunna upprätthålla normala konkurrensvillkor mellan medlemsstaternas ekonomier i fall att någon av staterna underställt en viss vara ett statligt handelsmonopol (dom av den 3 februari 1976 i mål 59/75, Manghera m.fl., Rec. 1976, s. 91, punkt 9, domen i det ovannämnda målet Hansen, punkt 8, dom av den 7 juni 1983 i mål 78/82, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 1955, punkt 11, av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, Rec. 1990, s. I-4747, punkt 42, och av den 14 december 1995 i mål C-387/93, Banchemo, REG 1995, s. I-4663, punkt 27, nedan kallad Banchemo II).

38. Domstolen har emellertid vid upprepade tillfällen fastslagit att denna artikel inte fordrar att statliga handelsmonopol avskaffas utan i stället föreskriver att monopolen skall anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare (domarna i de ovannämnda målen Manghera m.fl., punkt 5, Hansen, punkt 8, kommissionen mot Italien, punkt 11, och Banchemo II, punkt 27).
39. Syftet med artikel 37 i fördraget är att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse, upprätthålla vissa handelsmonopol. Artikeln syftar till att undanröja alla hinder för den fria rörligheten för varor, dock med undantag för de begränsningar i handeln som utgör en nödvändig följd av att det föreligger sådana monopol.
40. Det fordras således enligt artikel 37 att monolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare, så att handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater därigenom varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och att det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna (se i detta hänseende domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 11).
41. Det har i förevarande fall inte bestritts att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, såsom det som innehas av Systembolaget, avser ett mål av allmänintresse i det att det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.
42. Det skall nu bedömas om ett monopol av detta slag har anpassats på ett sådant sätt att det uppfyller villkoren i punkterna 39 och 40 ovan.

Monololets system för urval av produkter

43. Harry Franzén har hävdatt att drycker väljs ut och behålls i Systembolagets sortiment enligt kriterier som inte bara är restriktiva utan även godtyckliga och att det saknas möjlighet att kontrollera dem.

44. I detta hänseende skall det inledningsvis fastslås att Systembolaget enligt avtalet mellan Systembolaget och staten är skyldigt att välja sina produkter för försäljning på grundval av produkternas kvalitet, en bedömning av skadeverkningarna på folkhälsan, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn, det vill säga på grundval av kriterier som är oberoende av produkternas ursprung.
45. Därefter skall det undersökas om Systembolagets kriterier och metoder för urval är diskriminerande eller kan missgynna importerade produkter.
46. På denna punkt framgår av vad som anförts i målet, att den produktplan som monopolet lägger till grund för upphandlingen grundas på en beräknad kundefterfrågan. Planen upprättas i samarbete med producent-, importörs- och konsumentorganisationer.
47. För det andra riktar sig Systembolagets offertförfrågningar till alla som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd och avser alla sorters drycker, oavsett ursprung.
48. För det tredje väljs offerterna ut av Systembolaget på grundval av rent affärsmässiga kriterier (t.ex. varans prisvärdhet och tidigare erfarenheter av odlingsområdet och produkttypen) och kvalitativa kriterier (blindsmakprovning), vilka inte är sådana att de gynnar inhemska produkter.
49. Det är riktigt att Systembolaget endast behåller de utvalda dryckerna i sitt grundsortiment om försäljningen överstiger en viss kvantitet och en viss marknadsandel. Detta villkor är emellertid, även om det kan leda till att små producenter missgynnas, inte i sig av sådant slag att det direkt eller indirekt gynnar inhemska produkter. Under alla omständigheter förefaller villkoret vara befogat, såväl med hänsyn till den frihet som monopolet har att fatta affärsmässiga beslut som med hänsyn till de krav som är förbundna med styrningen av monopolet. Villkoret syftar till att säkerställa att ett stort antal olika alkoholdrycker finns tillgängliga på monopolets alla försäljningsställen under en viss period och under förutsättningar som är förenliga med monopolets lönsamhetskrav. Vidare berör villkoret inte de produkter som av naturliga skäl förekommer i begränsade kvantiteter, såsom årgångsviner eller säsongsdrycker, och som ingår i det tillfälliga sortimentet.

50. För det fjärde har leverantörerna andra möjligheter att få sina produkter sålda av monopolet. Leverantörer vars offerter avvisats av Systembolaget kan ansöka om att deras produkter skall bli föremål för ett andra kvalitativt test inför en konsumentpanel och, i förekommande fall, testförsäljas av monopolet under en bestämd tidsperiod. De produkter som inte har valts ut av Systembolaget, och som uppfyller de objektiva villkor som uppställs i punkt 4 i avtalet mellan Systembolaget och staten, kan införas i beställnings-sortimentet och säljas på beställning av kund. Avslutningsvis är Systembolaget skyldigt att på kundens begäran och bekostnad importera alla alkoholdrycker.
51. För det femte har leverantörerna rätt att få en redogörelse för skälen till monolets beslut om urval av drycker och huruvida dessa skall behållas i grundsortimentet. De kan även överklaga besluten hos Alkoholsortimentsnämnden, som har en helt oberoende ställning.
52. Med hänsyn till uppgifterna i målet förefaller således Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken vara diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnar importerade produkter.

Monopolets försäljningsorganisation

53. Harry Franzén har gjort gällande att Systembolagets försäljningsorganisation är begränsad och inte erbjuder alla de utvalda dryckerna, vilket ytterligare begränsar möjligheterna till försäljning.
54. Det är riktigt att ett monopol som Systembolaget endast förfogar över ett begränsat antal butiker. Det framgår emellertid inte av uppgifterna i målet att antalet försäljningsställen är så starkt begränsat att det äventyrar konsumenternas möjlighet att få tillgång till inhemska eller importerade alkoholdrycker.
55. Inledningsvis åligger det Systembolaget att enligt avtalet med staten besluta om att etablera och lägga ned sina försäljningsställen utifrån företagsekonomiska, servicemässiga och alkoholpolitiska överväganden, att göra det möjligt för varje kommun som så önskar att få ett försäljningsställe och, slutligen, att tillse att det i varje del av landet åtminstone finns möjlighet att begära försändning på rekvisition.

56. Enligt uppgifterna i målet kan alkoholdrycker vidare beställas och avhämtas i monopolets 384 butiker, på 550 utlämningsställen samt via 56 busslinjer och 45 lantbrevbärlinjer. För övrigt finns det i 259 av landets 288 kommuner en systembutik, och Systembolaget förutser att varje kommun år 1998 kommer att ha minst en butik.
57. Även om det avslutningsvis skulle antas att Systembolagets försäljningsorganisation har brister, har dessa inte en större negativ inverkan på försäljningen av alkoholdrycker som härrör från övriga medlemsstater än på alkoholdrycker som tillverkas inom landet (se rörande artikel 30 i fördraget i tillämpliga delar dom i det ovannämnda målet *Banchero II*, punkt 40).

Marknadsföringen av alkoholdrycker

58. Harry Franzén har också hävdad att systemet för marknadsföring av alkoholdrycker gynnar drycker som tillverkas inom landet. Han har gjort gällande att marknadsföringen av alkoholdrycker inskränker sig till enkel information om produkterna, vilken för övrigt uppvisar skillnader beroende på om det rör sig om produkter ur grundsortimentet eller produkter ur beställningssortimentet. Han har tillagt att det endast är monopolet som utför marknadsföringen, vilken sker helt utom leverantörernas kontroll, och att leverantörerna är förbjudna att ta direkt kontakt med dem som är ansvariga för butikerna.
59. På denna punkt skall det inledningsvis påpekas att begränsningen av möjligheterna att rikta marknadsföring av alkoholdrycker till allmänheten följer av att det endast förekommer en aktör på marknaden för detaljhandel med alkoholdrycker.
60. Vidare förbjuder monopolets bestämmelser inte producenter och importörer att rikta marknadsföringen av sina produkter till monopolet. Även om det är riktigt att leverantörerna inte kan marknadsföra produkterna direkt till dem som är ansvariga för monopolets butiker, framgår det ändå att detta förbud tillgodoser det önskemål som vissa leverantörer har påtalat betydelsen av, bland annat till Konkurrensverket, om att det skall säkerställas att samtliga produkter behandlas lika i marknadsföringshänseende.
61. Det skall även påpekas att marknadsföring av alkoholdrycker riktad till allmänheten i den aktuella medlemsstaten är underkastad en generell begränsning, vars berättigande den nationella domstolen

inte har ifrågasatt, och som Harry Franzén heller inte har bestritt. Denna begränsning har särskilt formen av förbud mot reklamslag i radio, TV och samtliga dagstidningar och andra periodiska skrifter, det vill säga förbud mot de kanaler som producenter traditionellt använder för att marknadsföra sina produkter. Produktinformation om de drycker som utvalts av Systembolaget är emellertid tillåten i de skrifter som tillhandahålls på försäljningsställena. Därtill får alkoholdrycker omnämnas i tidningsartiklar.

62. Enligt avtalet mellan Systembolaget och staten åligger det bolaget att inom dessa ramar vidta opartiska åtgärder för marknadsföring och produktinformation som är oberoende av produkternas ursprungsland och att med beaktande av i alkohollagen angivna begränsningar verka för att nya produkter blir kända för kunderna.
63. Även om monopolets marknadsföring av alkoholdrycker i huvudsak sker i form av produktpresentation, uppfyller denna form av marknadsföring de krav som angivits ovan. Det skall emellertid påpekas att nya produkter systematiskt presenteras såväl i den månatliga nyhetsbroschyr som utges av monopolet som av tidnings- och radiojournalister, vilka är specialiserade på att recensera vin och sprit, och slutligen att produkterna ställs ut i monopolets butiker.
64. Det skall avslutningsvis påpekas att monopolets marknadsföring sker på samma sätt oberoende av produkternas ursprung och i sig inte är ägnad att vare sig rättsligt eller faktiskt missgynna de drycker som importeras från andra medlemsstater i förhållande till de produkter som tillverkas inom landet.
65. Även om dryckerna i beställningssortimentet förekommer i en särskild prislista som tillhandahålls kunden på begäran, är denna skillnad i behandling, vilken även den sker oberoende av produkternas ursprung, befogad av det skälet att dryckerna inte lagerhålls av Systembolaget och att omständigheterna kring dessa drycker således inte är jämförbara med dem som avser dryckerna i Systembolagets övriga sortiment.
66. Det framgår av de uppgifter som domstolen har tillgång till att ett detaljhandelsmonopol som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen uppfyller de villkor för överensstämmelse med artikel 37 i fördraget som anges i punkterna 39 och 40 i denna dom.

*Övriga bestämmelser i den nationella lagstiftningen som påverkar
monopolets funktionssätt*

67. Som nämnts ovan bör tolkningsfrågorna, med hänsyn till de argument som framförts såväl vid den nationella domstolen som vid EG-domstolen, förstås så, att de även avser de nationella bestämmelser som, även om de inte direkt reglerar monopolets funktionssätt, ändå påverkar detta. Dessa bestämmelser bör bedömas mot bakgrund av artikel 30 i fördraget.
68. På denna punkt har Harry Franzén gjort gällande att monopolet endast kan göra inköp från personer med tillverknings- eller partihandelstillstånd, vilka beviljas endast om restriktiva krav är uppfyllda, och att ett sådant krav med nödvändighet hindrar import av produkter med ursprung i andra länder.
69. EG-domstolen har i fast rättspraxis funnit att alla handelsregler som, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handeln mellan gemenskapens medlemsstater är att anse som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner (dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, Rec. 1974, s. 837, punkt 5).
70. I ett nationellt system som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen är import av alkoholdrycker förbehållen personer som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd, det vill säga aktörer som uppfyller de restriktiva villkoren för beviljandet av dessa tillstånd. Det skall här påpekas att, enligt de uppgifter som domstolen erhållit under förfarandet, de ifrågavarande aktörerna skall visa att de med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämpliga att utöva den aktuella verksamheten, bland annat genom att visa att de har erforderlig branschkunskap, ekonomiska förutsättningar och lagringsmöjligheter för att kunna utöva sådan verksamhet. Därtill skall den som ansöker om tillstånd erlagga en fast avgift som är hög (25 000 SKR) och som inte återbetalas om ansökan avslås. Slutligen skall den som innehar tillstånd betala en årlig tillsynsavgift, som även den är hög (mellan 10 000 och 323 750 SKR i grundbelopp, alltefter vilka drycker som avses samt alltefter tillverkad eller försåld kvantitet).

71. Detta tillståndssystem utgör ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater genom att dessa drycker fördyras genom bland annat kostnader för mellanhänder, kostnader i samband med betalning av de skatter och avgifter som fordras för att tillstånd skall beviljas eller som har samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium.
72. I detta hänseende skall det, i enlighet med vad den svenska regeringen själv har uppgivit, fastslås att endast ett litet antal tillstånd har beviljats (223 i oktober 1996) och att i det närmaste samtliga dessa tillstånd beviljats aktörer som är etablerade i Sverige.
73. En nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet står således i strid med artikel 30 i fördraget.
74. Den svenska regeringen har emellertid åberopat artikel 36 i EG-fördraget och gjort gällande att den svenska lagstiftningen får grundas på intresset att skydda människors hälsa.
75. Det är riktigt att åtgärder som strider mot artikel 30 kan grundas på artikel 36 i fördraget. Bestämmelserna skall enligt en fast rättspraxis (se dom i det ovannämnda målet Cassis de Dijon, dom av den 6 juli 1995 i mål C-470/93, Mars, REG 1995, s. I-1923, punkt 15, av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, Familiapress, REG 1997, s. I-0000, punkt 19, och av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95, De Agostini och TV-Shop, REG 1997, s. I-0000, punkt 45) stå i proportion till syftet, och detta syfte skall inte kunna tillgodoses genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.
76. Även om det av den svenska regeringen anförda syftet att skydda människors hälsa från alkoholens skadeverkningar otvivelaktigt är ett av de syften som kan göra ett undantag från artikel 30 befogat (se i detta avseende dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia, Rec. 1991, s. 4151, punkt 13), har den svenska regeringen i förevarande fall inte visat vare sig att det tillståndssystem som föreskrivs i alkohollagen, särskilt vad avser villkoren rörande lagringskapacitet samt de höga skatter och avgifter som skall erläggas av tillståndshavarna, står i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle kunna uppnås genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.

77. Under dessa omständigheter skall det fastslås att artiklarna 30 och 36 i fördraget utgör hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen.

Överträdelse av artikel 52 i EG-fördraget och av direktiven om offentlig upphandling

78. Harry Franzén har i sitt yttrande även gjort gällande att vissa bestämmelser i alkohollagen står i strid med artikel 52 i fördraget och med gemenskapsdirektiven om offentlig upphandling.

79. Det bör här påpekas att det, mot bakgrund av den kompetensfördelning som fastslås i artikel 177 i fördraget avseende förfarandet för förhandsavgöranden, ankommer endast på den nationella domstolen att avgränsa de frågor den avser att hänskjuta till EG-domstolen. EG-domstolen skall inte på begäran av en part i målet vid den nationella domstolen undersöka frågor som den nationella domstolen inte har ställt. Om den nationella domstolen mot bakgrund av hur tvisten utvecklar sig skulle anse det nödvändigt att erhålla ytterligare uppgifter för tolkningen av gemenskapsrätten, ankommer det på den att på nytt inge en begäran om förhandsavgörande till domstolen (dom av den 3 oktober 1985 i mål 311/84, CBEM, Rec. 1985, s. 3261, punkt 10, av den 9 januari 1990 i mål C-337/88, SAFA, Rec. 1990, s. I-1, punkt 20, och av den 11 oktober 1990 i mål C-196/89, Nespoli och Crippa, Rec. 1990, s. I-3647, punkt 23).

80. Under dessa förhållanden skall de två första frågorna besvaras så, att artikel 37 i fördraget inte utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avses i begäran om förhandsavgörande. Däremot utgör artiklarna 30 och 36 i fördraget hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen.

Den tredje frågan

81. Den tredje frågan har endast ställts för det fall domstolen skulle anse att artikel 37 utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om utformningen av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker som avses i begäran om förhandsavgörande.
82. Med hänsyn till hur de två första frågorna har besvarats, saknas skäl att besvara denna fråga.

Rättegångskostnader

83. De kostnader som har förorsakats av den svenska, den franska, den finska och den norska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

- angående de frågor som genom beslut av den 14 juni 1995 har ställts av Landskrona tingsrätt – följande dom:

- 1. Artikel 37 i EG-fördraget utgör inte hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avses i begäran om förhandsavgörande.**
- 2. Artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget utgör hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen.**

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de
Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 oktober
1997.

R. Grass

Justitiesekreterare

G.C. Rodríguez Iglesias

Ordförande

1: Rättegångsspråk: svenska.

Bilaga 4

LAGER OCH DISTRIBUTION

I alkohollagen 7 kap 1 § anges att den som söker tillstånd ska visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter. Alkoholinspektionen har utfärdat föreskrifter och allmänna råd om distribution (lagerhållning och transport) av alkoholdrycker i myndighetens föreskriftsserie AIFS som gäller för all lagring av alkoholdrycker i Sverige för partihandel.

Ytterligare föreskrifter som berör lagerhållning (om lagerredovisning, tillträdeskontroll m.m.) återfinns i kapitlet Rutiner och Redovisning.

Det finns dock inget krav på att en tillståndshavare ska hålla alkoholdrycker i lager eller att lager ska finnas i Sverige.

I nedanstående sammanställning återges den nu gällande texten i föreskriften AIFS 1996:2 med ändringar i 1997:2 och 1997:6.

ALLMÄNT

1 § Dessa föreskrifter och allmänna råd omfattar lagerhållning, lagerförsäljning och transport av spritdrycker, vin och starköl. Reglerna gäller inte transport från utlandet direkt till lagerlokal i Sverige.

2 § I dessa föreskrifter och allmänna råd avses med,

1. *partihandlare*, den som enligt alkohollagen (1994:1738) är berättigad att bedriva partihandel med spritdrycker, vin och starköl,
2. *lagerhållning*, förvaring av spritdrycker, vin och starköl som ombesörjs av eller för partihandlare, om förvaringen utgör ett led i dennes näringsverksamhet,
3. *lagerförsäljning*, partihandel med spritdrycker, vin och starköl då köpare själv hämtar ifrågavarande alkoholdryck direkt från partihandlares lagerlokal eller lagerutrymme,
4. *omslutande byggnadsdelar*, väggar, golv, tak samt fönster, dörrar och andra öppningar,
5. *lagerutrymme*, separat utrymme i lagerlokal.

LAGERHÅLLNING

3 § Lagerhållning av spritdrycker, vin och starköl skall ske i lagerlokal. Om även andra varor än drycker förvaras i lokalen skall spritdrycker, vin och starköl lagerhållas i lagerutrymme. För lagring vid lagerförsäljning gäller vad som sägs i 6 §. (AIFS 1997:6)

4 § Lagerlokals eller lagerutrymmes omslutande byggnadsdelar samt lås- och reglingsanordningar skall ge ett betryggande skydd mot tillgrepp av spritdrycker, vin och starköl.

Allmänna råd till 4 §

De omslutande byggnadsdelarna bör vara utförda på ett sådant sätt att de tillsammans med lås- och reglingsanordningar motsvarar ett skydd som en försäkringsgivare normalt kräver i det enskilda fallet.(AIFS 1997:6)

5 § Lagerlokal eller lagerutrymme skall förses med betryggande inbrottslarm.

Detta gäller inte om lokalens geografiska läge, mängden lagerhållna spritdrycker, viner och starköl eller andra förhållanden föranleder mindre risk för tillgrepp av ifrågavarande drycker.

Allmänna råd till 5 §

Inbrottslarm bör ha ett utförande som motsvarar ett skydd som en försäkringsgivare normalt kräver i det enskilda fallet.(AIFS 1997:6)

I 3 § anges att lagerhållning av spritdrycker, vin och starköl skall ske i lagerlokal. Om även andra varor än drycker förvaras i lokalen skall dessa drycker lagerhållas i lagerutrymme, dvs ett särskilt utrymme i lagerlokalen.

Alkoholinspektionens krav på lagrets fysiska utformning och larmskydd är att det ska ge ett betryggande skydd mot tillgrepp och stölder. I de allmänna råden till paragraferna anges det som "*ett skydd som en försäkringsgivare normalt kräver i det enskilda fallet*".

Med andra ord det enklaste sättet att visa för Alkoholinspektionen att lagret uppfyller föreskriften är genom intyg från den försäkringsgivare som anlitas för att försäkra varorna.

LAGERFÖRSÄLJNING

6 § Vid lagerförsäljning skall spritdrycker, vin och starköl förvaras i lagerutrymme. (AIFS 1997:6)

7 § Spritdrycker, vin och starköl får utlämnas till kund endast av den som är anställd och särskilt utsedd av partihandlaren.

Begreppet lagerförsäljning definieras i 2 §. Vid lagerförsäljning ska alkoholdryckerna förvaras i särskilt lagerutrymme till vilket kunderna inte har tillträde själva. Dryckerna får dessutom endast lämnas ut av anställd och särskilt utsedd personal.

Dessutom måste det finnas en rutin som säkerställer att dryckerna endast lämnas ut/säljs till kunder som tillståndshavaren har rätt att sälja till. (se även under kundförteckning i kapitlet "Rutiner och redovisning" i denna handbok).

TRANSPORT

8 § Transport av spritdrycker, vin och starköl skall ske på ett betryggande sätt så att tillgrepp motverkas. Lastutrymmet skall vara låst. (AIFS 1997:6)

9 § I lastutrymme skall flaskor eller andra förpackningar med spritdrycker, vin och starköl förvaras så att tillgrepp av dem försvåras.

Allmänna råd till 9 §

Spritdrycker, vin och starköl till en och samma kund bör vid samtransport med andra varor vara sammanfogade med varandra t.ex. genom inplastning eller förvaras i för dryckerna särskilt avsedda skåp, burar eller lådor. (AIFS 1997:6)

Ovanstående föreskrift och allmänt råd om transport torde inte behöva några ytterligare förklaringar. Det bör dock noteras i detta sammanhang att det alltid är tillståndshavaren som har ansvaret för hur transporter genomförs oavsett om de genomförs i egen regi eller om extern transportör anlitas.

RUTINER OCH REDOVISNING

Av alkohollagen 8 kap 5 § framgår att bokföringen ska vara utformad så att kontroll av verksamheten är möjlig. Alkoholinspektionens tillsyn omfattar bland annat en direkt tillsyn över hur tillståndshavare följer lagens bestämmelser (se även 8 kap 5 §).

För att fullgöra denna tillsyn måste Alkoholinspektionen kunna följa handeln med alkoholdrycker både genom granskning av bokföring och andra anteckningar och genom fysisk inventering. Detta ställer vissa krav på bokföring/redovisning i tillståndspliktiga rörelser.

Alkoholinspektionens nuvarande krav på redovisning och rutiner i rörelsen framgår av Alkoholinspektionens föreskrifter och allmänna råd (AIFS 1996:2 med ändringar i 1997:2 och 1997:6) om distribution av spritdrycker, vin och starköl. Dessa är, när denna handbok produceras, under omarbetning. Syftet med omarbetningen är att förtydliga Alkoholinspektionens krav och större sakliga förändringar avses därmed ej. Det som i korthet redovisas nedan uppfyller därför de övergripande målen för de föreskrifter som nu arbetas fram.

Allmänt

Bokföring och lagerredovisning ska ske enligt alla sedvanliga krav och god bokföringssed etc. Redovisningen skall dessutom innehålla uppgifter så att det går att följa varorna (flaska för flaska) från tillverkning och inleverans tills dess att de nåt kunden. Alla händelser ska även kopplas till den ekonomiska redovisningen. Utöver detta ställs krav på vissa skriftliga rutiner, journalföring och internkontroll.

Skriftliga rutiner

Partihandlare ska ha utarbetat skriftliga rutiner för:

- distribution (som beskriver hanteringen, kontroll och dokumentation av drycker vid inleverans, utleverans och transport)
- behörighetskontroll för tillträde till lagerlokal eller lagerutrymme
- kontroll av kunder avseende kundens rätt att återförsälja/köpa in varorna (och därmed partihandlarens rätt att sälja till dem)

Lagerredovisning

Alla händelser i varulagret ska lagerredovisas. I lagerredovisningen ska en flaska kunna följas från det att den levereras till lagret tills att den tas ut ur lagret. Lagerredovisningen ska ske:

- separat för varje lagerlokal och/eller lagerutrymme
- per kund / leverantör

Lagerredovisningen ska dessutom innehålla uppgifter om:

- slag av inleverans eller utleverans
- datum
- artikel
- kvantitet eller volym
- inköpspris (ska anges för både inleverans och utleverans)
- mängd dryck i lager efter inleverans / utleverans

Som underlag för ovanstående redovisning ska partihandlare kontrollera, signera och spara inleveransdokument samt upprätta och spara utleveransdokument för varje händelse

Bokföring, inventering

Samtliga händelser i lagret ska bokföras i huvudbokföringen. Bokföring av lagertransaktioner ska göras på ett tillgångskonto i huvudbokföringen. Kross och svinn samt varuprover ska redovisas på separata konto i huvudbokföringen.

Partihandlaren ska varje månad genom intern kontroll säkerställa att saldot i lagerredovisningen är det samma som i huvudbokföringen. Avstämningen ska dokumenteras, signeras och sparas

Fysisk inventering ska ske minst två gånger per år. Inventeringsprotokollet ska signeras, dokumenteras och sparas.

Särskilda förteckningar

Varuprover

Partihandlaren ska föra en särskild förteckning över mottagna respektive lämnade varuprover. Förteckningen ska innehålla uppgifter om:

- varumottagare / varuleverantör
- datum
- artikel
- kvantitet eller volym
- inköpspris

Kross och svinn

Partihandlare ska föra en särskild förteckning över varor som skadats, förstörts eller försvunnit. Förteckningen ska innehålla uppgifter om:

- händelse
- datum
- artikel
- kvantitet eller volym
- inköpspris

