

Privat införsel av alkoholdrycker

Tydligare regler i konsekvens med svensk
alkoholpolitik

Betänkande av Alkoholleveransutredningen

Stockholm 2014



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2014:58

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.
Beställningsadress: Fritzes kundtjänst, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Webbplats: fritzes.se

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför.

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02)

En kort handledning för dem som ska svara på remiss. Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remiss.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2014.

ISBN 978-91-38-24155-4

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Regeringen beslutade den 9 januari 2014 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av relevanta delar för e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument. Till särskild utredare förordnades fr.o.m. den 1 februari 2014 docenten i EU-rätt Jörgen Hettne.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 10 mars 2014 numera lagmannen Göran Lundahl, hovrättsassessorn Linus Videgren, doktorn i statsvetenskap, Jenny Cisneros Örnberg (Stockholms universitet), docenten i Europarätt, Maria Bergström (Uppsala universitet), advokaten Lars-Erik Ström, biträdande chefsjuristen Bo Granath (Folkhälsomyndigheten) och verksjuristen Sylvia Bylund (Tullverket).

Att som sakkunniga biträda utredningen förordnades den 10 mars 2014 rättssakkunniga Ulrika Persson (Utrikesdepartementet), departementssekreteraren Andreas Johansson (Socialdepartementet) och kanslirådet Helena Rosén (Socialdepartementet).

Som sekreterare i utredningen förordnades den 1 februari 2014 juristerna Pamela Finckenberg-Broman och Maria Fritz, vardera med 50 procent tjänstgöring.

Göran Lundahl och Linus Videgren har biträtt utredningens sekretariat som skrivande experter.

Utredningen, som har antagit namnet Alkoholleveransutredningen, får härmed överlämna betänkandet *Privat införsel av alkoholdrycker: tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik* (SOU 2014:58).

Utredningens uppdrag är därmed avslutat.

Malmö i juli 2014

Jörgen Hettne

/ Pamela Finckenberg-Broman
och Maria Fritz

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 9 |
| Summary | 13 |
| 1 Författningsförslag | 17 |
| 1.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) | 17 |
| 2 Uppdraget och dess genomförande | 21 |
| 3 Några viktiga begrepp och definitioner | 23 |
| 3.1 EG eller EU | 23 |
| 3.2 Detaljhandel | 24 |
| 3.3 Import..... | 24 |
| 3.4 Införsel | 25 |
| 3.5 Transport..... | 26 |
| 3.6 Mellanmän | 26 |
| 3.7 Gränsöverskridande detaljhandel..... | 26 |
| 3.8 Distansförsäljning..... | 27 |
| 4 Utgångspunkter för svensk alkoholpolitik | 29 |
| 5 Svensk alkoholpolitik i ett EU-rättsligt perspektiv | 35 |
| 5.1 Franzénmålet..... | 35 |
| 5.2 Rosengrenmålet..... | 37 |

| | | |
|----------|--|-----------|
| 5.2.1 | Fakta i målet | 37 |
| 5.2.2 | Generaladvokaterna bedömning | 38 |
| 5.2.3 | EU-domstolens dom | 39 |
| 5.3 | Kommissionen mot Sverige | 43 |
| 5.4 | Skattekonsekvenser vid privat införsel av alkohol | 44 |
| 5.5 | Systembolagets ställning | 47 |
| 6 | Regleringen av e-handel med alkoholdrycker i Finland och Norge | 51 |
| 6.1 | Inledning | 51 |
| 6.2 | Finland | 51 |
| 6.3 | Norge | 54 |
| 7 | Tidigare överväganden | 57 |
| 7.1 | Frågan om privatinförsel av alkoholdrycker | 57 |
| 7.1.1 | Bakgrund | 57 |
| 7.1.2 | Alkohollagsutredningens förslag | 58 |
| 7.1.3 | Synpunkterna från remissinstanserna | 58 |
| 7.1.4 | Regeringens överväganden | 58 |
| 7.2 | Frågan om förmedlingsförbud | 59 |
| 7.2.1 | Alkohollagsutredningens förslag | 59 |
| 7.2.2 | Remissinstansernas synpunkter | 60 |
| 7.2.3 | Regeringens överväganden | 61 |
| 7.3 | Frågan om tillsyn av e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker till privatpersoner | 62 |
| 7.3.1 | Bakgrund | 62 |
| 7.3.2 | Förslaget om ett system för tillsyn av yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner | 62 |
| 7.3.3 | Uppmärksammade tillämpnings- och tolkningsproblem | 63 |
| 7.3.4 | Remissinstansernas synpunkter i fråga om behovet av ett tydligare regelverk | 65 |

| | | |
|-----------|---|------------|
| 8 | Överväganden och förslag..... | 67 |
| 8.1 | Reformbehov och allmänna utgångspunkter | 67 |
| 8.2 | Allmän EU-rättslig bedömning | 70 |
| 8.3 | Ett förtydligt undantag för privatinförsel..... | 73 |
| 8.3.1 | Inledning | 73 |
| 8.3.2 | Hur bör införselsituationen förtydligas? | 75 |
| 8.3.3 | Närmare om förbudet att i kommersiellt syfte främja privatinförsel | 79 |
| 8.3.4 | Det bör erinras om reglerna om alkoholskatt..... | 95 |
| 8.4 | Särskilda villkor vid hemleverans av alkoholdrycker | 95 |
| 8.4.1 | Inledning | 96 |
| 8.4.2 | Tidpunkt för hemleverans..... | 96 |
| 8.4.3 | Leverans endast till den enskildes privata adress | 98 |
| 8.5 | Straffsanktioner..... | 100 |
| 9 | Frågor kring tillsyn..... | 101 |
| 9.1 | Tidigare framlagda förslag angående tillsyn | 101 |
| 9.2 | Anmälningsskyldighet för transportörer | 102 |
| 10 | Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser | 107 |
| 10.1 | Ikraftträdande | 107 |
| 10.2 | Övergångsbestämmelser..... | 108 |
| 11 | Konsekvensanalys | 109 |
| 11.1 | Inledning..... | 109 |
| 11.2 | Utredningens förslag om privatinförsel och kommersiellt främjande..... | 110 |
| 11.2.1 | Förslagen | 110 |
| 11.2.2 | Konsekvenser för företag | 110 |
| 11.2.3 | Konsekvenser för tillsyn | 112 |
| 11.2.4 | Konsekvenser för rättsväsendet..... | 113 |
| 11.3 | Utredningens förslag angående hemleverans av alkoholdrycker | 114 |

| | |
|---|------------|
| 11.3.1 Förslagen | 114 |
| 11.3.2 Konsekvenser för företag | 114 |
| 11.3.3 Konsekvenser för tillsyn..... | 115 |
| 11.3.4 Konsekvenser för rättsväsendet | 116 |
| 11.4 Långsiktiga konsekvenser av utredningens förslag | 116 |
| 11.5 Alternativa lösningar..... | 119 |
| 11.6 Skyldigheter till följd av EU-medlemskapet..... | 121 |
| 12 Författningskommentar | 123 |
| 12.1 Inledning..... | 123 |
| 12.2 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen | 123 |
| Bilaga | |
| Kommittédirektiv 2014:1 | 131 |

Sammanfattning

År 2008 blev det tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Sedan dess har det uppträtt aktörer på den svenska marknaden som i kommersiellt syfte förmedlar försäljningar av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt medverkar till sådan försäljning. Flera svenska företag inom skilda branscher har också inlett olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker.

Utredningens uppdrag har varit att bedöma dels vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker som är tillåtna respektive otillåtna idag, dels vilka sådana åtgärder som, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, bör vara tillåtna respektive otillåtna.

Utredningen anser att den bestämmelse om privatinförsel som infördes 2008 syftade till att möjliggöra införsel genom transport som utförs av en av säljaren oberoende transportör. Det framgår av EU-domstolens rättspraxis att med oberoende mellanhand avses en transportör som kan vara yrkesverksam eller inte. Syftet var alltså inte att öppna upp för andra kommersiella aktiviteter, som t.ex. olika former av förmedlingstjänster. En sådan tolkning görs också i Finland och Norge, där det råder förbud mot kommersiell förmedling av alkoholdrycker. Många av de aktiviteter som i dag förekommer på den svenska marknaden får därför betraktas som olagliga eller högst tveksamma. Gränserna för det lagliga området får emellertid anses otydligt, eftersom rättsvärdande myndigheterna i högst begränsad utsträckning har valt att ingripa mot tveksamma e-handelsrelaterade förfaranden med stöd av alkohollagens bestämmelser.

I ett alkoholpolitiskt perspektiv är en utveckling som innebär att privata vinstintresse tillåts influera den svenska detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker bekymmersam. Det är en utveckling som är oförenlig med den politik som har förts i landet under lång tid.

Mot denna bakgrund har utredningens arbete inriktats på att tydligare reglera gränserna för vilka åtgärder som ska vara tillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till svenska konsumenter. Syftet med de förändringar som utredningen föreslår är genomgående att säkerställa att reglerna för privatinförsel av alkoholdrycker ska framstå som konsekventa i förhållande till den svenska alkoholpolitiken och inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte med hänsyn till EU-rätten.

Utredningen föreslår ett förtydligt undantag för privatinförsel som innebär att en enskild person som fyllt 20 år som förvärvat spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker utanför Sverige, själv eller genom säljarens försorg, får föra in dessa från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom transport som anordnats av en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat transportör. Detta ska gälla under förutsättning att dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk. Härigenom blir ingen annan förmedling än själva transporttjänsten tillåten. Undantaget för privatinförsel förtydligas alltså för att förhindra tolkningar som innebär att affärsupplägg anses tillåtna på den svenska detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker som är oförenliga med detaljhandelsmonopolet eller svensk alkoholpolitik i övrigt.

Utredningen föreslår vidare att undantaget för privatinförsel kompletteras med ett förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker. Det ska vara förbjudet att i kommersiellt syfte främja sådan införsel, med undantag från sådana transporter som avses i bestämmelsen om privatinförsel. Främjandeförbudet tydliggör att det bl.a. är förbjudet att i kommersiellt syfte förmedla försäljningar av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt medverka till sådan försäljning. Det blir därmed även förbjudet för företag inom andra branscher att inleda olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker som förs in i landet med stöd av undantaget för privatinförsel.

En utländsk säljare av alkoholdrycker får emellertid utan hinder av främjandeförbudet vidta marknadsföringsåtgärder. Utredningen bedömer inte att säljaren, enligt EU-rätten, kan förhindras att främja sin egen försäljning. Det innebär emellertid inte att säljaren kan ägna sig åt någon liknande form av förmedlingsverksamhet på den svenska marknaden som beskrevs ovan. Om en utländsk säljare av alkoholdrycker vänder sig till svenska konsumenter, genom svenskt bolag, med stöd av egen infrastruktur för försäljning eller ombud i Sverige, strider detta mot detaljhandelsmonopolet. En utländsk

säljare av alkoholdrycker har enbart rätt att marknadsföra möjligheten till privatinförsel av alkoholdrycker på motsvarande villkor som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som tillhandahålls av detaljhandelsmonopolet. Särskild måttfullhet ska iakttas och reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande, eller som uppmanar till bruk av alkohol, får inte företas.

Härutöver föreslår utredningen särskilda leveransbestämmelser. Det har i anslutning till undantaget för privatinförsel växt fram leveransmetoder som starkt kan ifrågasättas i ett alkoholpolitiskt perspektiv. Det kan handla om utlämning via lagerlokaler, på parkeringsplatser, utanför butikslokal, via särskilda terminaler, bussgoodsombud och andra affärslokaler. Dessa metoder kan undergräva detaljhandelsmonopolets ställning och försvåra ålderskontrollen. Utredningen föreslår därför att alkoholdrycker som förs in i landet genom privatinförsel endast får levereras till den enskildes privata adress under tider då motsvarande drycker tillhandahålls av Systembolaget, dvs. när alkoholdrycker finns tillgängliga i Systembolagsbutiker eller får levereras av Systembolaget genom hemleverans.

Genom att tydliggöra vad som är tillåtet respektive o tillåtet när det gäller privatinförsel ökar slutligen möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn över den tillåtna verksamheten. Även de förslag som utredningen lämnar om leveransbestämmelser vid privatinförsel är ägnade att öka dessa förutsättningar. Detta gör sammantaget att utredningens förslag är väl avpassade för att fungera tillsammans med de förslag som redan har lagts fram av Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (SOU 2013:50).

Summary

In 2008, it became legal for private individuals to import alcoholic beverages into Sweden acting through a designated independent intermediary or professional carrier. Since then actors have appeared on the Swedish market who, for commercial purposes, convey the sale of alcoholic beverages from abroad or otherwise contribute to such sales. Several Swedish companies in various industries have also launched various types of cooperation with such mediators or brokers of alcoholic beverages.

The object of this inquiry has been to assess which types of measures in e-commerce and home delivery of alcoholic beverages that are allowed or disallowed in Sweden today. And also which such measures should be allowed or disallowed, taking into account the Swedish alcohol policy and the obligations arising from the Swedish EU membership.

The inquiry considers that the provision on private importation introduced in 2008 aimed to allow entry of alcohol beverages by transport provided by a carrier which is independent of the vendor. It is clear from the case law from the EU Court of Justice that the independent intermediary means a carrier that can either be professional or not. The purpose was not to open up to other commercial activities such as different forms of intermediation services between the buyer and the seller. Such an interpretation is also the basis for the present legislation in Finland and Norway, where there is a ban on commercial mediation of alcoholic beverages. Many of the activities that currently occur on the Swedish market may therefore be regarded as illegal or highly questionable. However, the boundaries of what activities are to be considered as legal seem unclear, since public prosecutors have only to a very limited extent chosen to take action against questionable e-commerce-related procedures under the Swedish Alcohol Act.

From the perspective of the Swedish alcohol policy a development that allows private profit motives to influence the Swedish retail market for alcoholic beverages is worrying. It is a development that is inconsistent with the alcohol policy that has persisted in Sweden for a long time.

Against this background, the work of this inquiry has been concentrated on elaborating more precise boundaries regarding what kind of actions should be permitted for e-commerce and home delivery of alcoholic beverages to Swedish consumers. The purpose of all the changes proposed by this inquiry is to ensure that the rules for private importation of alcoholic beverages shall be consistent with the Swedish alcohol policy and not go beyond what is necessary to achieve that purpose with regard to EU law.

This inquiry proposes an exception for private importation which specifies that a private individual, aged 20 and over, who has acquired spirits, wine, beer or other fermented alcoholic beverages from abroad, can import these products, either by himself or through the vendor, if the products come from a country within the European Economic Area. The transport must however be organized by a professional or private carrier which is independent of the vendor. This shall apply on conditions that the alcohol beverages are intended for the personal use by the private individual and/or his family. This change means that no other intermediation service than the actual transportation service is authorized. Therefore, the exemption for private importation can no longer be interpreted to permit business arrangements on the Swedish retail market, for alcoholic beverages, that are incompatible with the Swedish retail monopoly or alcohol policy in general.

This inquiry further suggests that the exemption for private importation is complemented with a ban on commercial promotion of private imports of alcoholic beverages. It should be prohibited to promote this activity, with the exception for the transport referred to in the provision on private importation of alcoholic beverages. The ban on promotion clarifies that, inter alia, it is prohibited to facilitate, for commercial purposes, the sale of alcoholic beverages from abroad or otherwise contribute to such sales. It is therefore also prohibited for companies which conduct other types of businesses to initiate different types of relationships with companies that intermediate between the buyer and the seller in order to promote the possibility to privately import alcoholic beverages from abroad.

A foreign seller of alcoholic beverages may, however, notwithstanding the prohibition on promotion, conduct marketing activities. This inquiry considers that it would not be possible, under EU law, to prevent the vendors from promoting their own sales. However, this does not mean that the seller can engage in similar forms of mediation of alcohol beverages on the Swedish market that are prohibited by the ban on promotion. If a foreign seller of alcoholic beverages, by a Swedish branch, by virtue of own infrastructure for sale or by an intermediary in Sweden, engage in the sale of alcoholic beverages to Swedish consumers, it would be contrary to the Swedish retail monopoly. Foreign sellers of alcoholic beverages are only permitted to market the possibility to import their alcoholic beverages on the same conditions that apply regarding the marketing of alcoholic beverages provided by the Swedish retail monopoly. This means that particular moderation should be exercised and advertising or other marketing measures that are intrusive, outreaching, or calling for the use of alcohol, may not be undertaken.

In addition, this inquiry proposes specific delivery requirements. The reason for this is that certain transport methods that have been used in relation to the exemption for private importation, are highly questionable from the perspective of the Swedish alcohol policy. This includes delivery from warehouses, parking lots, the outside area of shop premises, via special terminals, from busses, and other business premises. These methods may undermine the position of the Swedish retail monopoly and make the control of the purchaser's legal age more difficult. This inquiry therefore suggests that alcoholic beverages brought into the country through private importation shall only be delivered to the individual's private address during the times when the corresponding beverages offered by Systembolaget are accessible, i.e. when alcoholic beverages are available in stores run by the retail monopoly or through its home delivery service.

Finally, by clarifying what is permissible and impermissible in terms of private importation, the opportunities to conduct effective supervision of the permitted activities are increased. Even the proposals from this inquiry as regards to delivery requirements in relation to private importation are likely to improve these conditions. Consequently, the proposal from this inquiry are well suited to work in conjunction with the proposals already submitted by the Inquiry on the supervision of marketing and e-commerce as regards alcoholic beverages, etc. (SOU 2013:50).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622) dels att nuvarande 11 kap. 10–12 §§ ska betecknas 11 kap. 11–13 §§.

dels att 3 kap. 9 §, 4 kap. 4 §, den nya 11 kap. 11 § och rubriken närmast före 4 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 4 kap. 5–7 §§ och 11 kap. 10 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

9 §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 7 eller 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig.

Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–7 i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–6 samt 5 § första stycket i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

4 kap.

*Införsel och import**Införsel och import m.m.*4 §¹

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §.

Utöver vad som anges i första stycket får spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §. Utöver vad som anges i första stycket *samt 5 §* får spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §.

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

2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga 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 flyttat 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 avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

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

7. av en enskild person, som förvärvat spritdrycker, vin starköl eller andra jästa alkoholdrycker utanför Sverige, genom transport som anordnats av en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat befordran, allt under förutsättning

¹ Senaste lydelse 2011:102.

att personen fyllt 20 år, införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och

8. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker 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.

7. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker 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.

5 §

En enskild person som fyllt 20 år som förvärvat spritdrycker, vin starköl eller andra jästa alkoholdrycker utanför Sverige får själv eller genom säljarens försorg föra in dessa från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom transport som anordnats av en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat transportör, allt under förutsättning att dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk.

I fråga om skattskyldighet och särskilda villkor för sådan införsel som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

6 §

Det är förbjudet att i kommersiellt syfte, utom såvitt avser transport, främja sådan införsel av alkoholdrycker som avses i 5 §.

7 §

Alkoholdrycker som införts enligt 5 § får levereras endast till den enskildes privata adress och endast under tider då sådana drycker tillhandahålls av det bolag som avses i 5 kap 1 §. Detta gäller dock inte om dryckerna levereras av en privatperson.

11 kap.

10 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i kommersiellt syfte främjar införsel av alkoholdrycker i strid med 4 kap. 6 § döms för olovligt kommersiellt främjande av alkoholinförsel till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller dock inte om ansvar kan utdömas enligt 7 §.

10 §²

Är gärning som avses i 1, 3 eller 5–9 § att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

11 §

Är gärning som avses i 1, 3 eller 5–10 § att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

² Senaste lydelse 2011:1110.

2 Uppdraget och dess genomförande

Efter att det 2008 blev tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand har det uppträtt aktörer på den svenska marknaden som i kommersiellt syfte förmedlar försäljningar av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt medverkar till sådan försäljning. Flera svenska företag inom skilda branscher har också inlett olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker. Bortsett från renodlade transporttjänster råder i dag osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och affärsupplägg som förekommer på e-handelsmarknaden.

Genom införandet av ett undantag för privatinförsel avsågs inte att alla former av kommersiell förmedlingsverksamhet skulle bli tillåtet.

Norge och Finland har valt att reglera den tillåtna privatimporten av alkoholdrycker på ett likartat sätt. För att det ska vara fråga om tillåten privatimport måste t.ex. beställning, betalning och transport av alkoholdryckerna organiseras på ett visst sätt. I utredningens direktiv (bilaga 1) anges att det kan finnas anledning att titta på dessa länders sätt att reglera e-handeln av alkoholdrycker, liksom på möjligheten i övrigt att ställa villkor på inblandade aktörer för att säkerställa att den e-handel med alkoholdrycker som bör vara tillåten är förenlig både med inre marknadsregelverket och svensk alkohollpolitik, t.ex. tidpunkt eller dag för utlämnande.

Vad gäller tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument har Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (S 2012:4) lämnat förslag på hur sådan tillsyn bör bedrivas (SOU 2013:50). Bland annat föreslås att Folkhälsomyndigheten ska ha det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner. Vidare föreslås den operativa tillsynen hanteras inom den i dag befintliga organisationen för tillsyn av folkölsförsäljning, dvs.

i praktiken av kommunerna. En anmälningsskyldighet föreslås för dem som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner samt krav på egenkontroll så att verksamheten inte bedrivs i strid med förbuden att i vissa fall leverera alkoholdrycker.

I direktiven anges att om utredaren gör bedömningen att det finns behov att komplettera de tidigare förslagen om tillsyn för e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument, ska utredaren lämna sådana förslag.

Uppdraget sammanfattas på följande sätt:

- analysera och bedöma vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler,
- analysera och bedöma vilka åtgärder som, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) och lämna förslag, inklusive författningsförslag, för de närmare förutsättningarna och villkoren för den verksamhet som bedöms bör vara tillåten,
- med beaktande av tidigare lämnade förslag (SOU 2013:50) om hur tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument bör bedrivas, vid behov lämna kompletterande förslag om hur denna tillsyn bör bedrivas, inklusive författningsförslag.

Avslutningsvis anges i utredningens direktiv att det särskilt bör beaktas vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att personer under 20 år inte får tillgång till alkoholdrycker.

Utredningens arbete inleddes i februari 2014 och en expertgrupp tillsattes i mars 2014. Tre möten har hållits med expertgruppen. Därutöver har utredaren, efter förfrågan från Systembolaget AB, IOGT/NTO, Alkoholpolitiskt Forum och Konkurrensverket, träffat företrädare för dessa organisationer samt tagit emot material av relevans för utredningen. Kontakter har även förekommit med Nätvinhandlarnas branschorganisation. Utredningens sekretariat har slutligen varit i kontakt med ansvariga myndigheter för privatinförsel av alkoholdrycker i Finland och Norge.

3 Några viktiga begrepp och definitioner

I detta avsnitt presenteras några viktiga begrepp och definitioner som förekommer i betänkandetexten samt redogörs för hur utredningen har uppfattat dem.

3.1 EG eller EU

Lissabonfördraget trädde i kraft den 1 december 2009 och innebär att de centrala EU-fördragen nu är Fördraget om Europeiska unionen (FEU) och Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Genom Lissabonfördraget ändras beteckningarna på EG-domstolen och förstainstansrätten. De heter numera EU-domstolen och tribunalen. Överhuvudtaget ersattes EG av EU som begrepp. Även artikelnumreringen i fördragen ändrades i förhållande till den tidigare. I detta betänkande används för enkelhets skull Lissabonfördragets terminologi även vad gäller förhållanden som har ägt rum före fördragets ikraftträdande. Sålunda används beteckningen EU-domstolen genomgående och likaså den nya artikelnumreringen. När det gäller EU-domstolens rättspraxis introduceras för närvarande ett nytt hänvisningssystem¹ och den tidigare publiceringen i bokform (REG/REU) har upphört. Rättsfallssamlingen publiceras numera enbart i elektronisk form. I detta betänkande hänvisas enbart till målnummer för EU-domstolens domar, som gör det möjligt att hitta avgörandena i både det äldre och nya systemet.

¹ Ny metod för hänvisning till rättspraxis från Europeiska unionens domstol som bygger på ECLI (europeisk identifikationskod för rättspraxis). Se EU-domstolens webbsida: www.curia.europa.eu.

3.2 Detaljhandel

Detaljhandel innefattar alla de handlingar som hänger samman med en leverans av en vara eller tillhandahållande av en tjänst direkt till konsument för dennes privata bruk.² Det som är kännetecknande är alltså att transaktionen är inriktad på det sista ledet i försäljningskedjan. Flera olika situationer är tänkbara, vilket gör att begreppet detaljhandel har en vidsträckt betydelse. Detaljhandeln kan t.ex. ske direkt via butik, torgstånd samt på distans via postorder eller internet.³

EU-domstolen har i sin rättspraxis fastslagit att ”... syftet med detaljhandel är försäljning av gods till konsumenter.”⁴ En definition av detaljhandel förekommer vidare i artikel 3.7 i EU:s förordning (EG) nr 178/2002 om livsmedelshantering, vari föreskrivs följande.

Hantering och/eller bearbetning av livsmedel och lagring av det på det ställe där produkten säljs eller levereras till slutkonsumenten, inbegripet distributionsterminaler, catering, personalmatsalar, allmänna serveringsställen, restauranger eller liknande livsmedelsservice, affärer, distributionscentrum och grossistaffärer.

I 1 kap 11 § alkohollagen (2010:1622) slås fast att försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, beträffande alkoholdrycker, om det sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns partihandel.⁵

3.3 Import

Import innebär att någon erhåller varor⁶ eller tjänster från ett annat land än det egna. Detta kan ske på flera olika sätt. En grossist kan t.ex. importera varor för att sälja vidare till butiker som sedan säljer till konsumenter. Butiker kan också själva importera varor för att sälja dessa vidare till konsumenter. Slutligen kan konsumenter själva

² Se t.ex. Kommissionens webb-sida: http://ec.europa.eu/internal_market/retail/index_en.htm#maincontentSec1

³ Se t.ex. den Europeiska kommissionens meddelande om att skapa en europeisk handlingsplan för handel och distribution KOM(2013) 36 sida 5.

⁴ Se mål C-418/02, Praktiker Bau- und Heimwerkermärkte, punkt 34.

⁵ Av 5 kap. 2 § alkohollagen följer att Systembolaget har ensamrätt att bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

⁶ Se t.ex. kommissionens guide – Free movement of goods Guide to the application of Treaty provisions governing the free movement of goods, s. 10.

importera varor för eget bruk (privatimport).⁷ En annan kvalificering av import är s.k. direktimport. Varan importeras då direkt från leverantören utomlands till köparen, dvs. utan inblandning av mellanled, bortsett från själva transporten.⁸ När de förekommer andra handelsled (s.k. mellanmän, se nedan) kan begreppet indirekt import istället användas.

3.4 Införsel

Termen införsel används ofta synonymt med import, men också som ett vidare begrepp.⁹ Införsel kan ske för eget bruk (privatinförsel) och kommersiellt bruk. I svenskt språkbruk används ofta termen införsel då varor förs in i Sverige från EU- och EES-länder (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet). Termen import reserveras då för fall när varor förs in från andra länder (tredje land). I alkoholskattelagen (1994:1564), 1 §, anges sålunda att med import avses att en alkoholvara förs in till Sverige från tredje land. I 4 kap. alkohollagen regleras mot denna bakgrund införsel och import under samma rubrik. Det talas om att ”föra in” alkoholdrycker (4 kap. 4 §), som alltså innefattar båda dessa situationer. Denna distinktion är emellertid inte etablerad internationellt och den anammats t.ex. inte av EU-domstolen i dess rättspraxis. Domstolen använder termen import även för handel mellan EU:s medlemsländer.¹⁰ Det existerar inte heller motsvarande begreppsbildning på andra språk, jfr t.ex. det mer allmänna språkbruket på engelska (entry) och franska (l'entrée), i fall då införsel används på svenska.¹¹ I detta betänkande kommer emellertid termen införsel, eller ”föra in” att användas, förutsatt att det inte finns särskilda skäl för att tala om import.

⁷ Se t.ex. målen 215/87, Schumacher, C-108/09, Ker-Optika samt C-170/04, Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren (Rosengren).

⁸ Se Importhandboken 2013 Chamber Trade Sweden (CTS) s. 16 och Definition Cambridge Dictionaries online <http://dictionary.cambridge.org/dictionary/business-english/direct-import>. s.16.

⁹ I rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, avdelning 1, kap 3, talas t.ex. om införseln av importerade varor.

¹⁰ I mål C-170/04, Rosengren, används eng. ”importation” och fr. ”l'importation” i de två fall införsel används på svenska, vilket enbart är när alkohollagen citeras. I domen i övrigt används import genomgående även på svenska.

¹¹ Jfr rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, avdelning 3, kap 1; införsel av varor till gemenskapens tullområde resp. ”Entry of goods into the customs territory of the community” och Marchandises introduites dans le territoire douanier de la Communauté”.

3.5 Transport

Transport är ett snävare begrepp än införsel och import. Man skiljer normalt på *försäljningsprocessen*, dvs. hur försäljningen av varan hanteras och *transportprocessen* som avser själva leveransen.¹² Vid införsel av varor krävs normalt en eller flera transportmetoder för att flytta varorna fysiskt över gränsen.¹³ Detta innebär att alla nödvändiga moment från det att transporten inleds fram till den tidpunkt då varorna ankommer till köparens leveransadress eller hamnar i dennes besittning i mottagarlandet, är att betrakta som ett led i införseln.¹⁴

3.6 Mellanmän

Import- eller försäljningskedjan kan bestå av skilda delar där olika typer av mellanmän ingår.¹⁵ Typiska mellanmän är återförsäljare, handelsagenter och kommissionärer. Det handlar om samma försäljningstransaktion så länge som varorna inte säljs vidare till mellanmannen. Om varor köps in och säljs vidare av en mellanman (t.ex. en återförsäljare) som förfogar över dessa, är det däremot fråga om en ny transaktion (återförsäljning).

3.7 Gränsöverskridande detaljhandel

Detaljhandel innebär som framgått försäljning av en vara eller tjänst till konsument. Traditionellt har denna handel ägt rum inom ett land, men med e-handelns framväxt har det blivit allt vanligare att en säljare i ett land erbjuder sina varor eller tjänster direkt till konsument i ett annat land. Det finns därför anledning att idag tala om gränsöverskridande detaljhandel även om det inte är en definition som i formell mening används. Alkoholagens definition av detaljhandel (försäljning till konsument) bygger på grundpremisen att det är försäljning till konsument inom Sverige som avses. Inom EU:s inre

¹² Se Importhandboken 2013 av Chamber Trade Sweden (CTS) som klart särskiljer dessa processer.

¹³ Se analogt Importhandboken 2013 Chamber Trade Sweden (CTS) s.49, som fastställer att varorna måste transporteras mellan säljare och köpare samt anger olika varianter av internationella transporter enligt gällande villkor (Incoterms).

¹⁴ Jfr Europaparlamentets resolution av den 5 juli 2011 "on a more efficient and fairer retail market" (2010/2109(INI)).

¹⁵ Se analogt Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/83/EG av den 6 november 2001 om upprättande av gemenskapsregler för humanläkemedel, artikel 1(17).

marknad kan emellertid inte skiljas på införsel (mellan länderna) och detaljhandel. En transaktion kan innebära både införsel och detaljhandel samtidigt. Privatinförsel av alkoholdrycker till svenska konsumenter kan därför sägas innebära en begränsad form av gränsöverskridande detaljhandel som i viss utsträckning inkräktar på det monopol Systembolaget har på detaljhandel i Sverige (i den utsträckning detta tillåts genom bestämmelserna om privatinförsel i alkohollagen).

3.8 Distansförsäljning

Distansförsäljning är en form av gränsöverskridande detaljhandel. Begreppet återfinns i lagen (1994:1564) om alkoholskatt och i EU:s direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt. I alkoholskattelagen, som införlivar bestämmelserna i nämnda direktiv, definieras distansförsäljning som en situation då någon som inte bedriver självständig ekonomisk verksamhet förvärvar beskattade alkoholvaror och varorna transporteras hit från ett annat EU-land av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning (15 §).¹⁶ I skattehänseende är det alltså avgörande att transporten utförs av säljaren eller för dennes räkning. Detta medför enligt samma paragraf att säljaren blir skattskyldig för varorna. Om istället köparen ombesörjer transporten av varorna, blir enligt alkoholskattelagen köparen skattskyldig. Detta kallas ofta distansköp, även om termen inte återfinns i alkoholskattelagen eller i EU:s direktiv.

¹⁶ I artikel 36 i Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG anges att "Punktskattepliktiga varor som redan frisläppts för konsumtion i en medlemsstat och som köps av en annan person än en godkänd upplagshavare eller en registrerad mottagare som är etablerad i en annan medlemsstat och som inte bedriver en självständig ekonomisk verksamhet, och som avsänds eller transporteras direkt eller indirekt till en annan medlemsstat av säljaren eller för hans räkning ska vara punktskattepliktiga i destinationsmedlemsstaten."

4 Utgångspunkter för svensk alkoholpolitik

Målet med den svenska alkoholpolitiken är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen. Denna ståndpunkt fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag (prop. 1976/77:108, bet. SkU40, rskr. 231). Regeringen anförde då att en ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad totalkonsumtion. Ju mer alkohol det dricks i ett samhälle, desto fler människor går också över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt gäller att ju svårare det är att få tag på alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen. Målet för den svenska alkoholpolitiken har inte i grunden förändrats genom åren.¹⁷ I propositionen En ny alkohollag (prop. 2009/10:125 s. 55), anför regeringen bl.a. följande.

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i samhället och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang.

En bärande tanke i alkoholpolitiken har alltsedan 1900-talets början varit desintresseringsprincipen, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen.¹⁸

¹⁷ Se även proposition 2010/11:47 En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken. I propositionen anför regeringen bl.a. att en av de viktigaste åtgärderna för att minska ANDT-relaterade skadeverkningar och problem är att begränsa tillgången och tillgängligheten.

¹⁸ Att privata aktörer styrs av andra bevekelsegrunder som t.ex. försäljning av stora volymer och inriktning varor med hög vinstmarginal är väl belagt inom alkoholforskningen. Se t.ex. Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., & et al, Alcohol no ordinary commodity – research and public policy. New York: Oxford University Press and Pan American Health Organization Regional Office for WHO, 2010.

I propositionen Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker (prop. 1993/94:136) uttalade regeringen i detta avseende bl.a. följande.

Principen att begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen har enligt regeringens uppfattning fortsatt giltighet och är en betydelsefull grundsats när staten skall utforma regler för marknadsföring av och riktlinjer för detaljhandeln med alkoholdrycker.

Av förarbetena till alkohollagen (2010:1622) framgår att detaljhandelsmonopolet, vid sidan av alkoholskatten, är det viktigaste verktyget för att nå den svenska alkoholpolitikens mål (prop. 2009/10:125 s. 86). Detaljhandelsmonopolets alkoholpolitiska syfte och kontrollfunktion kommer till tydligt uttryck i ägardirektivet till Systembolaget där det går att läsa följande.

Systembolaget innehar i Sverige ensamrätt till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna ensamrätt har ett alkoholpolitiskt syfte och begränsar alkoholens tillgänglighet. Denna begränsning kommer till stånd genom att bolaget enligt alkohollagen (1994:1738) och avtalet mellan bolaget och staten dels har kontroll över butiksetableringar och öppettider, dels ser till att alkoholdrycker inte lämnas ut till personer som är under 20 år eller är märkbart påverkade eller då det finns anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

I propositionen Vissa alkoholfrågor, m.m. konstaterades att ändrade förutsättningar i och med EU-medlemskapet, men också andra omvärldsförändringar, krävde vissa anpassningar av den svenska alkoholpolitiken. Regeringen anförde bl.a. följande (prop. 1998/99:134, s. 84).

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 monopolet fungerar icke-diskriminerande. Anledningen till att Sverige i förhandlingarna med EU drev bibehållandet av detaljhandelsmonopolet så kraftfullt var övertygelsen om att ett statligt detaljhandelsmonopol är ett av de viktigare medlen för att begränsa alkoholskadornas utveckling och inte minst viktigt när det gäller skyddet av ungdomen. Ålderskontrollen fungerar bäst i detaljhandelsmonopolets regi. Därför var det viktigt att behålla detta monopol i det nya EU-systemet. Detta argument var inte alls lika bärkraftigt när det gällde de övriga monopolen, dvs. import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen, som Sverige valde att ge upp redan i samband med EU-inträdet.

När det gäller forskning kring hur den svenska e-handeln av alkoholdrycker, sedan privat införsel av alkohol blev tillåtet 2008, påverkat folkhälsan, finns fortfarande få studier. De beräkningar som idag finns vad gäller e-handelns utbredning i Sverige baserar sig på den s.k. Monitorundersökningen. Dessa studier visar att dessa typer av köp utförs av en mycket liten del av befolkningen samt utgör en liten del av den totala konsumtionen av alkohol i landet. I en rapport från SoRAD, Stockholms universitet, har utvecklingen av alkoholbeställningar via Internet undersökts under tidsperioden januari 2004–juni 2012.¹⁹ Andelen personer i den svenska befolkningen som beställer alkohol via Internet varierar över undersökningsperioden. Som lägst är det år 2008 då 0,37 procent (cirka 28 000 personer) uppger att de beställt alkohol på detta sätt. Den högsta noteringen återfinns år 2011 då andelen som beställt alkohol via internet uppgick till 1,23 procent av befolkningen (cirka 90 000 personer). Internetbeställningar av alkohol är vanligast förekommande bland män i ålderskategorin 30–49 år och tendensen att beställa alkohol via internet ökar med ett mer riskfyllt dryckesmönster. Även senare studier visar på en stigande trend.²⁰

Det är naturligtvis svårt att vetenskapligt bedöma vilka alkoholpolitiska konsekvenser som kan tänkas följa av att det har tillkommit aktörer på den svenska marknaden som i kommersiellt syfte förmedlar försäljning av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt medverkar till sådan försäljning. Den internationella forskningslitteraturen ger emellertid stöd för att privatisering av alkoholförsäljning sätter krafter i rörelse²¹ som gör grupper med lägre socioekonomisk standard ytterligare mer sårbara för alkoholrelaterade skillnader i hälsa, genom ökad tillgänglighet.²² Det finns också forsk-

¹⁹ Radwan, S. & Sohlberg, T., Internetalkohol. En kartläggning av självrapporterade alkoholbeställningar via Internet 2004 – 2012, Forskningsrapport nr 65, SoRAD, Stockholm, 2012.

²⁰ Se Leifman, H. & Troll Dahl, B., Alkoholkonsumtionen i Sverige 2013, Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN) rapport 142 (2014). Tillgänglig: <http://can.se/PageFiles/5415/Alkoholkonsumtionen%20i%20Sverige%202013.pdf?epslanguage=sv>. Enligt rapporten uppskattas totalkonsumtionen ha ökat mellan åren 2012 och 2013, från 0,5 procent till 2 procent.

²¹ Efter privatiseringen av vinförsäljning i fem amerikanska delstater gick försäljningen upp med 42% i Alabama, 150% i Idaho, 137% i Maine, 75% i Montana och 15% i New Hampshire. I rapporten konstaterades att detaljhandelsstrukturen spelade en betydelsefull roll för den totala alkoholförsäljningen. Se Changes in alcohol consumption resulting from the elimination of wine monopolies: Results from Five U.S. States, Alexander C. Wagenaar, Harold D. Holder, Journal of Studies on Alcohol and Drugs, Volume 56: 566-572, 1995, Issue 5: September 1995.

²² Franklin, F. A., Laveist, T. A., Webster, D. W., & Pan, W. K., Alcohol outlets and violent crime in Washington D.C. West J Emerg Med 2010, 11(3), 283-290.; Giesbrecht, N., Ialomiteanu, A., & Anglin, L., Drinking patterns and perspectives on alcohol policy: results from two Ontario surveys. Alcohol & Alcoholism 2005, 40(2), 132-139.

ning som visar att minderåriga lättare kommer åt alkohol genom denna försäljningskanal.²³

Därtill kommer att marknadsföring av alkoholdrycker i hög utsträckning verkar normerande på bruk av alkohol. Utgifterna för marknadsföringen av alkoholhaltiga drycker i svensk media har uppskattningsvis ökat från 8 Mkr till över en miljard kronor på ett decennium.²⁴ Denna ökning kan givetvis inte enbart hänföras till de för distanshandeln ansvariga företagen utan omfattar även, och sannolikt till största delen, de företag vars produkter säljs via Systembolaget. Vissa bolag som bedriver e-handel av alkohol ägnar sig dock åt sådan marknadsföring och sådana kringtjänster som inte är möjligt att genomföra vid försäljning via Systembolaget. Det kan vara rabatter, prenumerationer på drycker och säljfrämjande tävlingar. Kommerciella aktiviteter av den här typen förutsågs inte fullständigt i den nya alkohollagen.

En allmän slutsats som kan dras är att ju fler näringsidkare en marknad får desto mer reklam och andra marknadsföringsaktiviteter kan förväntas. Det gäller reklam i t.ex. dagspress, livsstilsmagasin, via nyhetsbrev, försäljningsställen samt i sociala medier.²⁵ Reklam har visats påverka både attityder och normer kring alkohol, alkoholdebutålder, samt ungdomars dryckesbeteende, i en riktning som är negativ för hälsan.²⁶ Attityder och normer i samhället påverkas även i mer tillåtande riktning av ju fler försäljningsställen för alkohol som finns, vilket gäller även barn och ungdomar.²⁷

²³ I artikeln *Internet Alcohol Sales to Minors* framkom att av 100 beställningar från minderåriga accepterades 45 %, medan 28 % avvisades efter ålderskontroll. De flesta nätsajterna (59%) hade dålig eller ingen ålderskontroll alls och av de 45 accepterade beställningarna utfördes ingen kontroll i 23 (59%) av fallen. Se Williams m.fl., *Arch Pediatr Adolesc Med* 2012;166 (9):808-813. Se även rapporten *On your doorstep, Underage access to alcohol via home delivery services*, Alcohol Concern Cymru, juni 2013.

²⁴ Jfr SOU 2013:50, s. 116 ff.

²⁵ Detta bekräftas av internationella studier. I slutet av år 2012 hade de 20 största alkoholmärkena i Australien mer än 2,5 miljon följeslagare på deras Facebooksidor. Detta visar att Facebook numera har en betydande roll vid marknadsföring av alkohol. Se Like, Comment, Share, Alcohol brand activity on Facebook av Dr Nicholas Carah, University of Queensland, maj 2014. Även i rapporten "Exposure of Children and Adolescents to Alcohol Marketing on Social Media Websites" av Eleanor M. Winpenny, Theresa M. Marteau and Ellen Nolte, *Alcohol and Alcoholism*, vol. 49, no. 2, s. 154–159, 2014, visas det att det föreligger en hög risk för att barn och ungdomar utsätts för alkoholreklam genom sociala medier.

²⁶ Anderson, P., de Bruijn, A., Angus, K., Gordon, R., & Hastings, G. Impact of alcohol advertising and media exposure on adolescent alcohol use: a systematic review of longitudinal studies. *Alcohol & Alcoholism* 2009, 44(3), 229-243 och Babor, T. F. *Alcohol: No Ordinary Commodity – a summary of the second edition*. *Addiction* 2010, 105(5), 769-779.

²⁷ Campbell, C. A., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., Middleton, J. C., The effectiveness of limiting alcohol outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms. *Am J Prev Med* 2009, 37(6), 556-569, och Kuntsche, E., Kuendig, H., & Gmel, G., Alcohol outlet density, perceived availability

Till saken hör vidare att alkoholdrycker från utlandet i vissa fall erbjuds till ett betydligt lägre pris än det som gäller för motsvarande drycker i Sverige. Vid sådana erbjudanden är svensk alkoholskatt inte inkluderad i priset och det har visat sig, vid omhändertaganden av Tullverket, att införseln inte anmälts och säkerhet för den svenska skattens betalning varken har ställts av köparen eller säljaren i dessa sammanhang (jfr avsnitt 5.4 och 8.3.2).

Det är svårt, men samtidigt nödvändigt, att bedöma konsekvenserna av e-handeln och leveransfrågan i ett långsiktigt perspektiv. Pris, tillgänglighet och marknadsföring är dock avgörande för kundens inköpsbeslut och utvecklingen av dessa faktorer kommer att avgöra om den nya inköpskanalen kommer att fortsätta växa. Även om distanshandelns omfattning idag inte kan anses få något omedelbart genomslag på folkhälsan, skulle en kraftig ökning av densamma kunna få stora konsekvenser, i synnerhet om den påverkar möjligheterna att bevara detaljhandelsmonopolet.

Detaljhandelsmonopolet är som framgått en hörnsten i den svenska alkoholpolitiken. Som kommer att visas längre fram grundas monopolet enligt det EU-rättsliga regelverket på folkhälsoskäl, dvs. att hålla nere alkoholkonsumtionen i landet. Monopolet kan dock inte skiljas från alkoholpolitiken i övrigt. Det är hela den svenska alkoholpolitiken som med EU-rättslig terminologi måste vara systematisk och sammanhängande (se avsnitt 5.5). Det svenska detaljhandelsmonopolet kan därför i rättslig mening försvagas om den övergripande politiken inte upplevs som konsekvent. Det är därför viktigt, även av detta skäl, att den svenska alkoholpolitiken får ett genomslag även vid privat införsel av alkoholdrycker.²⁸

Vad som får anses vara av avgörande betydelse för den nuvarande svenska alkoholpolitiken är alltså sammantaget att detaljhandeln med spritdrycker, vin och starköl är reglerad och förbehållen ett monopol och att privata vinstintressen begränsas i den alkoholhantering

and adolescent alcohol use: a multilevel structural equation model. *J Epidemiol Community Health* 2008, 62(9), 811-816.

²⁸ I den amerikanska rapporten *The Fiscal and Social Effects of State Alcohol Control Systems* (Maj 2013) från Institute for Research on Labor, Employment, and the Economy vid University of Michigan, visas det att statligt ägande leder till lägre vin- och spritkonsumtion. Jfr också studien publicerad av Canadian Centre for Policy Alternatives and Parkland Institute som granskar de viktigaste förändringarna 10 år efter privatiseringen av alkoholmonopolet i den kanadensiska delstaten Alberta. I studien konstateras att antalet försäljningsställen har ökat från 310 till 983 och att lagerhållningen har stigit från 3.325 till 17.000. Dessutom är Alberta, efter privatiseringen, den delstat där det säljs och konsumeras mest alkohol per capita. Se *Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years after Privatization*, Greg Flanagan. *Changes in Alcohol Consumption Resulting from the Elimination of Retail Wine* (juni 2003).

som förekommer inom landet. Härtill kommer prispolitiken genom alkoholskatten samt lagstiftning om åldersbegränsningar vid försäljning av alkohol. Som kommer att visas i det följande uppställer inte EU-medlemskapet i sig ett hinder för en sådan alkoholpolitik, men i vissa avseenden måste avvägningar göras i förhållande till andra intressen.

5 Svensk alkoholpolitik i ett EU-rättsligt perspektiv

Utredningen har anledning att bedöma många frågor i ett EU-rättsligt perspektiv och återkommer till detta i sina överväganden. I detta avsnitt ska framför allt domar från EU-domstolen med omedelbar relevans för den svenska alkoholpolitiken, och i synnerhet detaljhandelsmonopolet, tas upp.

5.1 Franzénmålet

Det svenska detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten har prövats av EU-domstolen i det s.k. Franzén-målet. Bakgrunden var följande. Harry Franzén var ägare av en livsmedelsbutik i Röstånga. Efter Sveriges inträde i EU började Harry Franzén att sälja alkoholdrycker i sin butik. Han åtalades sedermera för olovlig försäljning och olovligt innehav av alkohol. Åklagaren hade påstått att Harry Franzén i sin butik uppsåtligen utan tillstånd dels den 7 april 1994 hade sålt 26 liter vin och hade innehaft fyra liter vin i uppenbart syfte att olovligen sälja dem, dels den 1 januari 1995 hade sålt 20 flaskor lättvin och fem liter lättvin i tetraförpackning och därutöver innehaft 12 flaskor lättvin och en liter lättvin i tetraförpackning i försäljningssyfte. Harry Franzén bestred ansvar under åberopande av att det svenska detaljhandelsmonopolet för försäljning av spritdrycker, vin och starköl stred mot EU-rätten.

Den 23 oktober 1997 meddelade EU-domstolen på begäran av Landskrona tingsrätt förhandsavgörande i mål C-189/95, Franzén. EU-domstolen ansåg att bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt enbart skulle undersökas mot bakgrund av nuvarande artikel 37 FEUF, som enligt domstolen är den specialbestämmelse som är tillämplig på statliga handelsmonopols utövande av sin ensamrätt. Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka inte

rör monopolets funktionssätt även om de påverkar detta, hade på handeln inom EU skulle däremot undersökas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 FEUF som förbjuder kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan.

Med avseende på artikel 37 uttalade domstolen att monopolets utformning och funktionssätt måste anpassas på ett sådant sätt att:

- ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare,
- handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater inte missgynnas vare sig rättsligt eller faktiskt och
- det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.

Domstolen konstaterade därefter att det inte hade bestritts att det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker avsåg att främja ett mål av allmänintresse i det att det syftade till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

Domstolen prövade sedan om den svenska ordningen fungerade på ett icke-diskriminerande sätt och fäste framför allt vikt vid följande omständigheter:

- Det fanns en objektiv produktplan för vilka drycker som skulle tillhandahållas av Systembolaget.
- Drycker valdes ut efter förbestämda och objektiva kriterier (såväl affärsmässiga som kvalitativa).
- Leverantörer som inte fick sälja drycker till Systembolaget kunde ansöka om testförsäljning.
- Leverantörerna hade rätt att få ett motiverat avslagsbeslut.
- Möjlighet fanns till överprövning hos ett oberoende organ (Alkoholsortimentsnämnden).

Mot denna bakgrund slog EU-domstolen fast att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken var diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter.

EU-domstolen konstaterade att nuvarande artikel 37 FEUF inte utgjorde hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avsågs i begäran om förhandsavgörande. EU-domstolen konstate-

rade vidare att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken föreföll vara diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. EU-domstolen övergick därefter till att undersöka om andra nationella bestämmelser, vilka inte rörde mono- polets funktionssätt även om de påverkade detta, var otillåtna, nämligen det förhållandet att regleringen avseende rätten att importera alkoholdrycker var förbehållen aktörer med tillverknings- och parti- handelstillstånd.

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, 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. Domstolen konstaterade att de nuvarande artiklarna 34 och 36 FEUF utgjorde hinder mot nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker var förbehållen aktörer med tillverknings- eller parti- handelstillstånd på sådana villkor som föreskrevs i den svenska lag- stiftningen.

Att skilda EU-rättsliga bestämmelser ska gälla för mono- polets funktionssätt och nationella åtgärder som inte avser detta, vilket an- gavs i Franzéndomen, har sedermera bekräftats av EU-domstolen i Rosengrenmålet,²⁹ vilket tas upp i det följande.

5.2 Rosengrenmålet

5.2.1 Fakta i målet

År 2001 beställde ett antal personer, däribland den pensionerade läkaren Klas Rosengren, vin via internet från utländska leverantörer för hemleverans från utlandet. Betalning skedde till två olika post- girokonton. I samband med köpet utfärdade köparna en fullmakt för ett företag att ombesörja beställning och betalning av frakt för de inköpta varorna. I fullmakten intygade köparen att han hade fyllt 20 år och att varorna var avsedda för privat bruk. Vinet, som trans- porterades med lastbil av en självständig fraktförare, togs vid inför- seln i beslag av tullen.

Genom dom den 3 januari 2002 förklarade Göteborgs tingsrätt vinet förverkat. Rosengren och ytterligare elva personer överklagade

²⁹ Mål C-170/04, Rosengren.

domen till Hovrätten för Västra Sverige under återopande av att lagstiftningen om förbud mot privatimport stred mot nuvarande artiklarna 34 och 36 FEUF. Hovrätten fastställde tingsrättens dom och anförde som skäl bl.a. att EU-domstolen i Franzén-målet hade funnit att det svenska detaljhandelsmonopolet och dess funktions-sätt stod i överensstämmelse med det dåvarande EG-fördraget.

Rosengren m.fl. överklagade domen till Högsta domstolen som i september 2006 frågade EU-domstolen om bestämmelserna i den svenska lagstiftningen var förenliga med EU:s regler. Frågan gällde bl.a. om förbudet i alkohollagen mot att privatpersoner direkt-importerar alkoholdrycker genom beställningar utgör en del av detaljhandelsmonopolets funktionssätt och att det på den grunden inte hindras av nuvarande artikel 34 FEUF utan ska prövas endast mot nuvarande artikel 37 FEUF.

5.2.2 Generaladvokaterna bedömning

Generaladvokat Tizzano lämnade sitt förslag till avgörande i målet den 30 mars 2006. Han ansåg att det följde av Franzéndomen att samtliga bestämmelser avseende det svenska monopolet och dess funktionssätt, inbegripet de som inte rör detaljhandelsbolagets ensamrätt, skulle granskas mot bakgrund av nuvarande artikel 37 FEUF. Detta innebar enligt generaladvokaten att förutom bestämmelserna avseende Systembolagets försäljningsorganisation och marknadsföring, skulle samtliga bestämmelser avseende systemet för urval av varor, inbegripet bestämmelsen enligt vilken endast Systembolaget, på kundernas begäran, kunde importera alkoholdrycker som inte ingick i sortimenten, bedömas mot bakgrund av artikel 37.

Enligt generaladvokaten hade EU-domstolen sålunda redan slagit fast att uppgiften att importera alkoholdrycker på begäran av kunderna hade ett nära samband med utövandet av den särskilda funktion som Systembolaget hade enligt den svenska lagstiftningen, vilket bl.a. var att skapa en enda och kontrollerad försäljningskanal för drycker som omfattades av Systembolagets ensamrätt.

Mot denna bakgrund ansåg han inte att det var nödvändigt att pröva huruvida Systembolaget kunde fungera även utan förbudet mot privatinförsel. Det var därmed heller inte nödvändigt att undersöka huruvida det syfte för vilket Sverige hade inrättat Systembolaget kunde tillgodoses genom ett system som var mindre begränsande än det som användes i en annan medlemsstat. Den relevanta frågan

var istället huruvida det föreskrivna förbudet hade ett nära samband med utövandet av den särskilda funktion som den nationella lagstiftaren har tilldelat sitt monopol.

Efter generaladvokat Tizzanos förslag till avgörande ändrades EU-domstolens sammansättning från en avdelning med fem domare till en stor avdelning med 13 domare (numera utgörs en stor avdelning av 15 domare). En ny muntlig förhandling hölls och ett nytt generaladvokatsyttrande behövdes. Den italienska generaladvokaten Tizzano hade under tiden lämnat sin tjänst som generaladvokat vid EU-domstolen för att bli domare vid samma instans och ersatts av den tidigare domaren i tribunalen Mengozzi. Den senare ansåg i likhet med Tizzano att det svenska förbudet mot privatinförsel av alkohol drycker i alkohollagen hade ett nära samband med detaljhandelsmonopolet för alkohol och dess funktionssätt. Han fäste vikt vid att syftet med att förbjuda försäljningskanaler för privatinförsel vid sidan av Systembolaget var att skapa en enda och kontrollerad försäljningskanal för alkoholhaltiga drycker. Förbudet mot privatinförsel skall därmed prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF om handelsmonopol och inte artikel 34 FEUF om den fria rörligheten för varor.

Vid bedömningen enligt artikel 37 FEUF fann generaladvokaten att förbudet mot privatinförsel i sig inte missgynnade varor från andra medlemsstater inom ramen för alkohollagen. Tvärtom försattes dessa varor i samma situation som de inhemska varorna. I båda fallen kunde privatpersoner endast köpa varorna i Systembolagets butiker och via dess ombud, och om varorna inte ingick i sortimentet kunde de i båda fallen beställas genom Systembolaget.

Det svenska förbudet mot privatinförsel var därför enligt generaladvokaten i princip förenligt med fördraget.

5.2.3 EU-domstolens dom

Domstolen var av en annan uppfattning. Den påpekade att bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på ett statligt handelsmonopols utövande av sin ensamrätt.³⁰

³⁰ Jfr mål 91/75, Miritz, mål 120/78, Rewe-Zentral, kallad Cassis de Dijon, punkt 7, mål 91/78, Hansen, punkterna 9 och 10, mål C-387/93, Banchemo, punkt 29, och mål C-189/95, Franzén, punkt 35.

Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka kan skiljas från monopolets funktionssätt även om de påverkar detsamma, har på handeln inom gemenskapen skulle däremot undersökas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.

EU-domstolen prövade sålunda, precis som de bägge generaladvokaterna, om det svenska förbudet mot privatinförsel av alkohol rörde monopolet eller dess funktionssätt.

Domstolen definierade emellertid monopolets särskilda funktion mycket snävare än generaladvokaterna.³¹ Den påpekade att monopolets särskilda funktion enligt alkohollagen består i en ensamrätt att sälja alkoholdrycker till konsumenter i Sverige, med undantag för restaurangbranschen. Det kunde därmed konstateras att *ensamrätten inte omfattade import av nämnda drycker*.

EU-domstolen menade att privatinförselförbudet visserligen påverkade den fria rörligheten för varor inom EU, i och med att det avsåg import av alkoholdrycker till Sverige. Det var dock inte fråga om regler som rörde monopolets utövande av sin ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige.

EU-domstolens slutsats var således att privatinförselbegränsningen inte rörde monopolets utövande av sin särskilda funktion, och följaktligen inte avsåg monopolets existens.

Detta förhållande förändrades enligt domstolen heller inte av att Systembolaget i princip var skyldigt att importera samtliga alkoholdrycker, på konsumentens begäran och bekostnad. Det handlade i detta fall inte om en egentlig reglering av monopolets funktionssätt, eftersom den inte hänförde sig till villkoren för detaljhandeln med alkoholdrycker i Sverige. I synnerhet hade inte åtgärden till syfte att reglera vare sig monopolets system för urval av varor, dess försäljningsorganisation eller saluföringen och marknadsföringen av de varor som distribuerades av monopolet. Domstolen tillade att förbudet var en följd av bestämmelserna i alkohollagens fjärde kapitel, som avsåg partihandel, vilket i sig indikerade att det inte rörde monopolets funktionssätt i detaljhandelsled.

Mot denna bakgrund saknade artikel 37 FEUF betydelse vid prövningen av huruvida det svenska förbudet mot privatinförsel var förenligt med EU-rätten. I stället skulle förbudet prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.

³¹ Se för en utförlig jämförelse Johansson, M., *Rosengren – a "Franzén light"?*, ERT 2007, s. 608, 613 ff. Se även Hettne, J., *Fritt fram för nätsprit? – Har EG-domstolen bytt fot*, Ny Juridik nr 3:2007, s. 68.

EU-domstolen konstaterade därefter att förbudet mot privatinförsel utgjorde en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 34 FEUF. Den framhöll att konsumenter som använde sig av Systembolagets tjänster för att anskaffa alkoholdrycker som måste importeras drabbades av ett flertal olägenheter som de inte skulle ha haft om de själva hade fört in dryckerna. De berörda konsumenterna måste fylla i ett beställningsformulär i en av Systembolagets butiker, återkomma för att skriva under beställningen när leverantörens anbud har godtagits och sedan hämta ut varorna efter det att de har förts in. En sådan beställning godtogs dessutom endast om den avsåg införsel av ett visst minsta antal flaskor. Konsumenten hade heller ingen kontroll över vare sig omständigheterna för transporten eller hur de beställda flaskorna förpackades och kunde inte välja vilken typ av flaskor som skulle beställas. Domstolen konstaterade också att det pris som vid all införsel faktureras köparen även omfattade, utöver den kostnad som leverantören fakturerat för dryckerna, ersättning för Systembolagets administrativa kostnader och transportkostnader samt en marginal på 17 procent som köparen i princip inte hade varit tvungen att betala om han själv hade fört in varorna.

Den avgörande frågan var därför om de svenska reglerna var berättigade av hänsyn till folkhälsan och stod i proportion till sitt syfte.

EU-domstolen framhöll i detta avseende att det följer av fast rättspraxis att människors hälsa och liv intar den främsta platsen bland de värden och intressen som skyddas genom artikel 34 FEUF, och att det ankommer på medlemsstaterna att, inom de gränser som uppställs genom fördraget, fastställa på vilken nivå de vill säkerställa detta skydd.³²

Den framhöll också att bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 36 FEUF.³³

EU-domstolen betonade emellertid att en nationell reglering eller praxis därutöver måste vara *nödvändig* för att effektivt kunna skydda människors hälsa och liv. Den kan inte grundas på det undantag som föreskrivs i artikel 36 FEUF när människors hälsa och liv *kan ges ett lika effektivt skydd genom åtgärder som i mindre omfattning hindrar handeln inom gemenskapen*.

³² Se mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband, punkt 103 och där angiven rättspraxis.

³³ Se mål C-434/04, Ahokainen och Leppik, punkt 28.

Den svenska regeringen hade anfört att förbudet grundades på behovet av en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen. EU-domstolen ifrågasatte om förbudet verkligen hade denna effekt. Den konstaterade att förbudet mot att privatpersoner för in alkoholdrycker visserligen begränsar konsumenternas inköpskällor och i viss mån kan bidra till att förebygga skadeverkningarna av nämnda drycker, genom att anskaffningen försvåras. Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen kunde konsumenterna emellertid *alltid begära att Systembolaget anskaffar dessa varor*. Mot denna bakgrund menade domstolen att förbudet mot att privatpersoner för in alkoholdrycker framstod som ett sätt att främja en distributionskanal för dessa varor genom att styra efterfrågan på drycker som måste importeras till Systembolaget. Med hänsyn till det återopade syftet, dvs. en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen för att skydda människors hälsa och liv, kunde förbudet däremot *inte anses ändamålsenligt för att uppnå syftet*, eftersom dess effekt i detta hänseende snarast var marginell.

Den svenska regeringen hade även gjort gällande att förbudet mot privatinförsel hade till syfte att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar genom att styra efterfrågan till Systembolaget. Systembolaget, som är skyldigt att kontrollera kundernas ålder, får endast sälja alkoholdrycker till personer som har fyllt 20 år. Den påpekade också att i 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen föreskrivs att resande som inte har fyllt 20 år, till skillnad från äldre personer, inte får föra in alkohol till Sverige.

EU-domstolen betonade att det svenska införsel förbudet skulle tillämpas på envar, oavsett ålder. Enligt domstolen var det därför uppenbart att förbudet gick utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar.

Den anförde att när det gällde behovet av en ålderskontroll, hade den nationella lagstiftningen till syfte att inrätta ett centraliserat och sammanhängande distributionssystem för alkoholdrycker genom att förbehålla Systembolagets butiker försäljningen av importerade alkoholdrycker. Monopolets anställda skulle härigenom, i enlighet med det eftersträvade målet, på ett konsekvent sätt kunna förvissa sig om att varorna endast lämnas ut till personer som har fyllt 20 år.

EU-domstolen påpekade dock att det även förekommer andra system för distribution av alkoholdrycker som innebär att ansvaret för nämnda kontroll överförs till tredje man. Den observerade att ålderskontrollen kan genomföras i samband med att ett av System-

bolagets ombud levererar alkoholdrycker utanför Systembolagets lokaler, såsom exempelvis i livsmedelsbutiker eller i bensinstationer. Dessutom är förekomsten av en sådan kontroll inte i sig klart fastställd eller möjlig att kontrollera när Systembolaget levererar alkoholdrycker med post eller allmänt kommunikationsmedel till lämplig hållplats eller station. EU-domstolen menade att vid detta förhållande säkerställs inte till fullo att ålderskontrollen av de personer till vilka alkoholdrycker lämnas ut är fullkomligt effektiv under alla omständigheter, och det syfte som eftersträvas med det aktuella systemet uppnås således endast delvis.

EU-domstolen ansåg att målet att skydda ungdomars hälsa kunde uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom tänkbara åtgärder som inte undergrävde principen om fri rörlighet för varor i samma utsträckning och som kunde ersätta det aktuella förbudet. I detta avseende påpekade EU-domstolen att Europeiska kommissionen oemotsagd hade gjort gällande att ålderskontroller kunde genomföras genom en deklARATION i vilken de importerade dryckernas adressat, på ett formulär som bifogades varorna i samband med importen, intygade att han har fyllt 20 år. De uppgifter som framkommit i målet tydde enligt domstolen inte i sig på att ett sådant system, förenat med lämpliga straffrättsliga sanktioner vid överträdelser, nödvändigtvis vore mindre effektivt än det system som tillämpades av Systembolaget.

EU-domstolens slutsats var därför *att det inte var styrkt* att det svenska förbudet mot privatimport av alkohol stod i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar.

5.3 Kommissionen mot Sverige

I ett mål som pågick parallellt med Rosengrenmålet väckte Europeiska kommissionen talan mot Sverige (mål C-186/05) om påstått fördragsbrott och yrkade att domstolen skulle fastställa att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter *genom att förbjuda att privatpersoner importerar alkoholdrycker genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran*. Domstolen utgick i sin bedömning från Rosengren domen och beslutade den 4 oktober 2007 att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter i detta avseende. Den närmare innebörden av kommissionens yrkande att Sverige hade åsidosatt nuvarande artikel 34 FEUF genom att förbjuda att privatpersoner att föra in alkohol-

drycker ”genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran” diskuterades inte av EU-domstolen. Denna formulering blev emellertid avgörande för hur den svenska alkohollagen sedermera omformulerades. Domen i sin helhet finns bara på svenska och franska. Svenska är rättegångsspråk och utgör därmed den autentiska versionen av domen. EU-domstolen har dock ursprungligen formulerat sig på franska, som är domstolens arbetsspråk. På franska anges att:

En interdisant l'importation de boissons alcoolisées par des personnes privées, agissant par des intermédiaires indépendants ou des transporteurs professionnels qu'elles auraient désignés, le Royaume de Suède a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 28 CE, sans que cette interdiction puisse être considérée comme justifiée au titre de l'article 30 CE.

Det kan noteras att den franska versionen på ett tydligare sätt än den svenska versionen visar att såväl den yrkesmässige transportören som den oberoende mellanhanden (intermédiaire indépendant) endast har en roll i själva införseln av alkoholdryckerna, dvs. den fysiska förflyttningen av varorna från den plats där de bjuds ut till försäljning till den plats där privatpersonen befinner sig. Det kan också noteras att mål C-186/05 avgjordes av tre domare, medan Rosengrenmålet som framgått avgjordes av 13 domare. Domen finns vidare i sin helhet enbart publicerad på två språk, och har endast blivit summariskt återgiven på övriga språk. Detta visar sammantaget att EU-domstolen inte har fäst stor principiell vikt vid detta avgörande, utan att det främst bör ses som en konsekvens av Rosengrendomen.

5.4 Skattekonsekvenser vid privat införsel av alkohol

Strax innan avgörandet i Rosengrenmålet klarlade EU-domstolen i mål C-5/05, Staatssecretaris van Financiën mot B.F. Joustra, vilka skattekonsekvenserna blir vid privatinförsel av alkohol. Domstolen slog fast att då en privatperson för eget och för andra privatpersoners bruk förvärvar alkoholvaror i en annan medlemsstat (där dessa har släppts för konsumtion) och därefter uppdrar åt ett transportföretag, med säte i samma medlemsstat som han själv tillhör, att frakta varorna till honom för hans räkning, ska denna privatperson själv betala skatt för dessa varor i konsumtionslandet. Den skatt som erlagts i den första medlemsstaten kan sedan krävas åter.

Bakgrunden till detta avgörande är att alkoholvaror är föremål för en gemensam EU-reglering om punktskatt som uttas av EU:s medlemsstater i konsumentlandet. Det var den dåvarande EU-regleringen som var föremål för prövning i Joustramålet.

De nuvarande reglerna för punktskatt finns i det s.k. punktskattedirektivet.³⁴ Enligt reglerna i detta direktiv kan en köpare eller säljare bli skyldig att betala alkoholskatt i konsumtionslandet, beroende på vilket affärsupplägg det är fråga om. Den grundläggande principen för direktivregleringen är att skattskyldigheten för alkoholvaror endast ska föreligga i en medlemsstat. Eftersom det rör sig om en konsumtionsskatt är huvudregeln att beskattningen ska ske där varan ska levereras eller användas (konsumtionslandet), vilket presumeras vara den stat där den punktskattepliktiga alkoholen innehas ”i kommersiellt syfte” (artikel 33.1).

I punktskattedirektivet föreskrivs därmed att skattskyldighet för punktskatt ska inträda när varan släpps för konsumtion (artikel 7.1). I artikel 32 i direktivet föreskrivs emellertid ett viktigt undantag till principen att skatteuttag ska ske i det land där varorna ska användas. Har varorna förvärvats av enskilda personer (alltså privatpersoner) för deras privata bruk och *transporterats av dem själva* från en medlemsstat till en annan ska punktskatten endast uttas i den medlemsstat där de har förvärvats. Allt annat innehav av varor som släppts för konsumtion anses i direktivets mening vara i ”kommersiellt syfte” och omfattas därmed av huvudregeln att skatten ska erläggas i konsumtionslandet (artikel 33.1). Det sagda innebär att punktskatt i konsumtionslandet otvetydigt ska erläggas för alkoholdrycker som har beställts av privatpersoner över internet från en annan medlemsstat (under förutsättning förstås att köparen inte personligen transporterar dryckerna vilket sällan torde vara fallet).

En fråga som infinner sig naturligt är vem som är skyldig att erlagga punktskatt i konsumtionslandet/destinationsstaten vid sådan handel. Svaret på denna fråga är i första hand beroende av vem som utför eller för vems räkning transporten av alkoholen sker. Om transporten sker av säljaren eller för säljarens räkning är det säljaren som ansvarar enligt de särskilda reglerna om distansförsäljning i artikel 36 i punktskattedirektivet. Enligt dessa regler är säljaren bl.a. skyldig att antingen själv eller genom en s.k. skatterepresentant registrera sig i destinationsstaten, ställa garanti för betalning av punktskatten till myndigheterna i destinationsstaten innan varorna avsänds,

³⁴ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

samt erlägga skatten när varorna anlänt. Om dessa procedurregler följs ska den skatt som erlagts i den första medlemsstaten efterges eller återbetalas på säljarens begäran. Om transportören däremot anlitas för annan än säljarens räkning (t.ex. av köparen) gäller de generella reglerna i artikel 33 i punktskattedirektivet enligt vilka betalningsskyldigheten åligger den person som verkställt leveransen, den som innehar de varor som är avsedda att levereras eller den person till vilken varorna har levererats. Liksom är fallet vid distansförsäljning ankommer det enligt artikel 34.2 på den som är skattskyldig att bl.a. lämna en förhandsanmälan till de behöriga myndigheterna och ställa en garanti för punktskatten innan avsändandet.

Den skattskyldige ska också samtycka till varje kontroll som gör det möjligt för den behöriga myndigheten i destinationsmedlemsstaten att förvissa sig om att varorna faktiskt har mottagits och att den punktskatt som belastar varorna har erlagts i detta land. En möjlighet till återbetalning av den punktskatt som erlagts i den medlemsstat där varorna släpptes för konsumtion framgår av artikel 33.6.

Oavsett vem som är skattskyldig ska transporterarna av de punktskattepliktiga varorna åtföljas av ett s.k. förenklat ledsagardokument.³⁵ Detta krav gäller emellertid inte vid regelrätt distansförsäljning.

Punktskattedirektivet har införlivats med svensk rätt genom lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS). Vid distansförsäljning, dvs. när transporten sker av säljaren eller för säljarens räkning, är säljaren skattskyldig och denne ska hos Skatteverket ställa säkerhet för betalning av skatten på de varor som sänds från det andra EU-landet (15 § LAS). En distansförsäljare ska företrädas av en representant som är etablerad i Sverige och denne ska vara godkänd av Skatteverket (15 a § LAS). En distansförsäljare som endast vid ett enstaka tillfälle säljer alkoholvaror till någon i Sverige behöver dock inte företrädas av en särskild representant. I stället ska denne, innan varorna avsänds från det andra EU-landet, anmäla sig till Skatteverket och ställa säkerhet för skatten på varorna (15 b § LAS). Den som tar emot varor vid distansförsäljning är dock skattskyldig för punktskatten här i Sverige i stället för säljaren, om säljaren underlåter att ställa säkerhet för den svenska skatten (8 § första stycket 5 LAS). Denne ska anmäla varorna till Skatteverket och ställa säkerhet för

³⁵ Se kommissionens förordning (EEG) nr 3649/92 av den 17 december 1992 om förenklade ledsagardokument vid flyttning inom gemenskapen av punktskattepliktiga varor som redan har frisläppts för konsumtion i den avsändande medlemsstaten.

betalning av skatten på dessa. Ställd säkerhet får tas i anspråk om skatten inte betalas i rätt tid (16 § LAS).

Om transporten inte sker av säljaren eller för dennes räkning är den som för in eller tar emot de beskattade varorna skattskyldig (8 § första stycket 5 LAS). Denne ska anmäla varorna till Skatteverket och ställa säkerhet för betalning av skatten på dessa. Ställd säkerhet får tas i anspråk om skatten inte betalas i rätt tid (16 § LAS). Den som ansvarar för en flyttning av beskattade alkoholvaror till en svensk ort via ett annat EU-land ska upprätta ett särskilt transportdokument, ett förenklat ledsagardokument (25 § första stycket 1 LAS). Detta gäller dock inte vid distansförsäljning.

Ledsagardokumentet ska åtfölja varorna under flyttningen (25 § andra stycket LAS). Kravet på åtföljande gäller under hela flyttningen från avsändaren till mottagaren.³⁶ Det förenklade ledsagardokumentet ska innehålla uppgifter om avsändaren, mottagaren, transportören och en beskrivning av varorna.

5.5 Systembolagets ställning

En ytterligare fråga av betydelse för detta uppdrag är hur Systembolagets ställning som ett folkhälsopolitiskt motiverat detaljhandelsmonopol enligt EU-rätten, påverkas av ökad privatinförsel till svenska konsumenter. Ett argument som i olika sammanhang framförs är att detaljhandelsmonopolet och därmed den svenska alkoholpolitiken kan undergrävas till följd av att nya inköpskanaler växer fram som är tillgängliga för svenska konsumenter. Annorlunda uttryckt kan det förhållandet att monopolet *i praktiken* inte längre är den enda försäljningskanalen i detaljhandelsled för de drycker som där tillhandahålls göra att det på sikt förlorar sitt alkoholpolitiska syfte och inte längre kan anses EU-rättsligt legitimt.

I detta sammanhang ska betonas att det finns visst stöd för ett sådant resonemang i EU-domstolens rättspraxis. Om en medlemsstat ska kunna rättfärdiga en begränsning i den fria rörligheten på EU:s inre marknad måste den bakomliggande politiken (rättfärdigandegrunden) framstå som systematisk och sammanhängande. Det kan därför vara enklare att motivera ett heltäckande monopol än fall där staten förbehållit sig exklusiva rättigheter för vissa delar av en marknad, om det inte tydligt kan förklaras varför vissa delar av marknaden ska vara förbehållna ett statligt bolag och andra inte.

³⁶ Se prop. 2009/10:40 s. 181.

Detta krav innebär att i de fall medlemsstaterna inför begränsningar i den fria rörligheten måste den politik som ligger till grund för dessa begränsningar vara sammanhängande och inte innehålla motsägelsefulla inslag. Problematiken har varit tydlig när det gäller nationella spelmonopol där EU-domstolen redan i *Gambellimålet*³⁷ underströk att om en medlemsstat uppmuntrar till att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning, i syfte att erhålla intäkter, kan denna stat inte åberopa hänsyn till behovet av att bevara ordningen i samhället för att motivera inskränkande åtgärder. I ett sådant fall är inte den politik som förs systematisk och sammanhängande.

EU-domstolen har kommit in på liknande prövningar i senare mål där den varit mer explicit och avgjort frågan själv. Domstolen har t.ex. mot denna bakgrund underkänt den tyska spelregleringen. Den angav att:

den omständigheten att de behöriga myndigheterna, vad avser hasardspel som inte omfattas av de statliga monopol som är i fråga i de mål som de har att avgöra, bedriver eller tolererar en politik som syftar till att främja dessa andra spel i stället för att minska möjligheterna till spel och att begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt leder till att målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, vilket anges ha varit syftet med inrättandet av monopolet, inte längre på ett effektivt sätt kan uppnås med hjälp av monopolet och att detta därför inte längre kan anses motiverat med hänsyn till artiklarna 43 EG och 49 EG [nu artikel 49 FEUF och 56 FEUF].³⁸

När det gäller den svenska spelregleringen gjorde dock EU-domstolen, vad gäller den svenska politikens sammanhang och konsekvens, en annan bedömning. I målet *Sjöberg och Gerdin*³⁹ fann EU-domstolen att Sverige hade rätt att utesluta privata vinstintressen från den svenska spelmarknaden och att det därför var legitimt att de statliga bolagen samt ideella organisationer med tillstånd, när det gäller vissa former av spel, var de enda lagliga aktörerna på den svenska marknaden. EU-domstolen konstaterade att 38 § första stycket första punkten lotterilagen (1994:1000), som innebär ett förbud att i Sverige främja såväl hasardspel som lagligen anordnas i andra medlemsstater, som hasardspel som anordnas utan tillstånd inom landet, får till verkan att svenska konsumenters deltagande i dessa spel begränsas. Domstolen konstaterade att syftet med denna

³⁷ Mål C-243/01, Piergiorgio Gambelli.fl.

³⁸ Mål C-316/07 m.fl., Markus Stoß, punkt 106.

³⁹ De förenade målen C-447/08 och C-448/08, *Sjöberg och Gerdin*.

bestämmelse är att de svenska konsumenterna endast ska ägna sig åt hasardspel inom ramen för det system som godkänts nationellt, vilket därmed bl.a. säkerställer att privata vinstintressen utesluts från denna bransch.

Domstolen påpekade i denna dom att målet att strängt begränsa anordnandet av hasardspel i vinstsyfte har godtagits i rättspraxis. En nationell lagstiftning som syftar till att undvika att lotterier uteslutande anordnas kommersiellt och av privata arrangörer som själva kan förfoga över vinsterna från denna verksamhet är enligt denna rättspraxis förenlig med unionsrätten. Domstolen påpekade också att kulturella, moraliska eller religiösa överväganden kan motivera inskränkningar av friheten att tillhandahålla tjänster för arrangörer av hasardspel, bl.a. eftersom det kan anses oacceptabelt att tillåta att privata vinstintressen drar nytta av ett socialt gissel eller spelares svaghet och olycka. Enligt den värdeskala som är specifik för varje medlemsstat, och med beaktande av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, är det således tillåtet för en medlemsstat att begränsa anordnandet av hasardspel och att förbehålla offentliga organ eller allmännyttiga organisationer anordnandet av sådana spel. Domstolen fann att det svenska förbudet mot att främja de tjänster som utländska spelbolag tillhandahåller konsumenterna som är bosatta i Sverige svarade mot målet att utesluta privata vinstintressen från hasardspelsbranschen, och att förbudet kunde anses nödvändigt för att uppnå detta mål.

Det ska betonas att EU-domstolens rättspraxis avseende kravet på att den politik som ska rättfärdigas måste vara systematisk och sammanhängande inte begränsar sig till spelområdet. Det har även haft betydelse när det gäller den fria rörligheten för varor⁴⁰ och etableringsfriheten⁴¹ och får därför anses ha en mer allmän betydelse.

När det gäller den svenska alkoholpolitiken är det viktigt att i detta sammanhang uppmärksamma den s.k. desintresseringsprincipen (se avsnitt 4 ovan). En väsentlig del i den svenska alkoholpolitiken är, precis som på spelområdet, att utesluta privata vinstintressen från den svenska detaljhandelsmarknaden. Det är därför som denna marknad är förbehållen ett statligt bolag. Om det skapas större utrymme för privata vinstintressen på denna marknad, t.ex. genom olika typer av förmedlingsverksamhet i kommersiellt syfte, kan den

⁴⁰ Mål C-141/07, kommission mot Tyskland.

⁴¹ Mål C-500/06, Corporación Dermoeástica mot To Me Group Advertising Media. Se även mål C-169/07, Hartlauer och C-171/07, Apothekerammer des Saarlandes m.fl.

svenska politiken framstå som mindre systematisk och sammanhängande.

6 Regleringen av e-handel med alkoholdrycker i Finland och Norge

6.1 Inledning

Mot bakgrund av beskrivningen av EU-domstolens domar i föregående avsnitt, finns anledning att beakta hur två andra länder med liknande alkoholpolitik som den svenska har reagerat på denna rättsutveckling. I utredningens direktiv anges att Norge och Finland har valt att reglera den tillåtna privatinförseln av alkoholdrycker på ett likartat sätt. För att det ska vara fråga om tillåten privatinförsel måste t.ex. beställning, betalning och transport av alkoholdryckerna organiseras på ett visst sätt. Det anges mot denna bakgrund att det kan finnas anledning för denna utredning att titta på dessa länders sätt att reglera e-handeln av alkoholdrycker, liksom på möjligheten i övrigt att ställa villkor på inblandade aktörer för att säkerställa att den e-handel med alkoholdrycker som bör vara tillåten är förenlig både med inre marknadsregelverket och svensk alkoholpolitik, t.ex. tidpunkt eller dag för utlämnade. I det följande redogörs för den finska och norska regleringen av tillåten privatinförsel av alkoholdrycker.

6.2 Finland

Finland har ett motsvarande system för alkoholförsäljning som Sverige; det statligt ägda alkoholbolaget Alko Ab har ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. I Finland avses med alkoholkhaltiga drycker; dryck med en alkoholkhalt som överstiger 2,8 volymprocent.⁴² Alkos ensamrätt är dock förenad med undan-

⁴² Finska alkohollagen §3.3

tag. Livsmedelsaffärer kan beviljas tillstånd att bedriva detaljhandel med genom jäsnings framställda drycker som innehåller högst 4,7 volymprocent alkohol. Dessutom kan den som genom jäsnings framställer drycker med högst 13 volymprocent beviljas tillstånd att bedriva detaljhandel med dessa, t.ex. genom gårdsförsäljning.

Den tillåtna detaljhandeln med alkoholdrycker är vidare förenad med flera villkor. Det är t.ex. inte tillåtet att sälja alkoholdrycker till personer under 20 år eller till personer som är uppenbart berusade eller som uppför sig störande. Inte heller får alkoholdrycker säljas om det finns skäl att misstänka att de kommer att förmedlas till sådana personer (langning). Försäljning av alkoholdrycker får ske på detaljhandelsställen endast mellan kl. 9.00–21.00 och försäljning får inte ske på kredit. Det är inte heller tillåtet att leverera alkoholdrycker till en kund tillsammans med t.ex. livsmedel.

Förmedling av alkoholdrycker *mot arvode* är uttryckligen förbjudet i den finska alkohollagen, om annat inte föreskrivs (§31, 8.12.1994/1143). Arvode är ett vidsträckt begrepp och omfattar bl.a. ekonomiska fördelar eller annan form av vederlag oavsett om det är säljaren eller köparen som erlägger det. Alkoholdrycker får inte heller utan arvode förmedlas till personer till vilka sådana drycker inte får säljas. Alkoholdrycker som inte är lagligen importerade får inte innehas eller transporteras.

Enligt den finska alkohollagen har dock privatpersoner rätt att föra in alkoholdrycker för eget bruk utan importtillstånd (privatinförsel). Tillstånds- och tillsynsverket för social- och hälsovården (Valvira) har i en anvisning, utfärdad den 17 mars 2010, närmare preciserat vad som enligt myndighetens uppfattning ska gälla vid sådan privatinförsel av alkoholdrycker. Valvira gör i sin tillämpning av alkohollagen skillnad på distansköp och distansförsäljning (se avsnitt 3.8). Distansköp är tillåtet men inte distansförsäljning.

Distansköp tolkas, med hänvisning till EU-domstolens dom i mål C-5/05 Joustra⁴³ (se avsnitt 5.4) som en situation där en privatperson köper drycker för "eget bruk" och *själv står för transporten*. Äganderätten till alkoholdryckerna måste då övergå i utlandet. Betalning för dryckerna får vidare inte ske till någon representant för säljaren i Finland, samt måste vara genomförd innan transporten sker till Finland. Vid transportbehov ska köparen själv anlita ett transportbolag som är självständigt i förhållande till säljaren samt erlägga ersättning för transporten. Säljaren måste överlåta varorna till köparen

⁴³ Mål C-5/05 Staatssecretaris van Financiën mot B.F. Joustra, punkt 33.

eller en av köparen utsedd representant, exempelvis ett transportbolag, och detta måste ske utanför Finlands gränser. I medföljande transporthandlingar ska köparen anges som både avsändare och mottagare. Leverans måste ske direkt till den i samband med beställningen angivna adressen i Finland, utan någon form av mellanlagring.

Distansförsäljning, som alltså inte är tillåtet, föreligger när säljaren av alkoholdrycker arrangerar transporten av varorna, antingen själv eller via ett transportföretag, som säljaren sluter avtal med (jfr avsnitt 5.4). I en sådan situation gäller enligt allmänna avtalsrättsliga principer att äganderätten till varorna övergår till köparen först när dessa överlämnas, dvs. i Finland.

Enligt lagen 640/2009, 50a 1§ kan den som bryter mot alkoholagstiftningen i samband med import, försäljning eller förmedling av alkoholdrycker dömas till böter eller högst två års fängelse.

Den finska ordningens förenlighet med EU:s regler har diskuterats i ett mål som avgjordes av Helsingfors tingsrätt i september 2012. Målet gällde en estnisk man som bedrev en e-handelsplats för alkoholhaltiga drycker (alkotaxi.eu). Härigenom kunde finska konsumenter beställa alkoholdrycker och hemleverans. Tingsrätten konstaterade att brott hade skett mot alkohollagen och skattelagstiftningen. I domen diskuterades kortfattat Valviras tolkning av alkohollagen i förhållande till EU-rätten. Tingsrätten fann att det, i det aktuella fallet, var tillåtet att uppställa hinder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner (artikel 34 FEUF) med hänsyn till folkhälsoskäl enligt artikel 36 FEUF. Restriktionerna för privatinförseln ansågs berättigade och proportionerliga och tingsrätten bedömde att det saknades skäl att begära förhandsavgörande från EU-domstolen. Domen har överklagats till Helsingfors hovrätt, som till skillnad från tingsrätten, fann det nödvändigt att begära förhandsavgörande från EU-domstolen.⁴⁴ Hovrättens frågor gäller delvis de finska reglerna kring privatinförsel av alkohol. Den önskar få klarlagt om artikel 34 eller 37 FEUF är tillämplig med avseende på det tillståndskrav som är förknippad med e-handel av alkoholdrycker genom distansförsäljning när det är fråga om privat införsel av alkoholdrycker. Om artikel 34 FEUF är tillämplig vill den också få fastställt om det är förenligt med denna artikel att införsel av drycker för eget bruk vid beställning av alkoholdrycker från utlandet via internet eller annars genom distansförsäljning enbart är tillåtet om

⁴⁴ Begäran om förhandsavgörande framställd av Helsingfors hovrätt den 22 april 2014 – Valev Visnapuu mot Häradsåklagare (Helsingfors), finländska staten – Tullstyrelsen (Mål C-198/14).

beställaren själv eller en tredje part som är oberoende av säljaren har fört in alkoholdryckerna. Den önskar slutligen få klarlagt om lagstiftningen, för det fall den träffas av förbudet i artikel 34 FEUF, kan anses rättfärdigad och proportionell för att skydda människors liv och hälsa enligt artikel 36 FEUF.

Det kan inte med säkerhet sägas vilka frågor från hovrätten som EU-domstolen kommer att besvara, eftersom svaret på en fråga kan göra svaren på andra frågor obehövlige. Det kan emellertid konstateras att EU-domstolen mycket väl kan komma in på frågor om det är berättigat att göra skillnad på distansköp och distansförsäljning och närmare bestämt vilka restriktioner som är motiverade att upprätthålla när det gäller e-handel eller annan distanshandel som följer av privatpersoners intresse att föra in alkoholdrycker för eget bruk i Finland.

6.3 Norge

Till skillnad från Sverige står Norge utanför EU. Genom EES-avtalet omfattas emellertid Norge av motsvarande regelverk för den inre marknaden.

I Norge har det statligt ägda Vinmonopolet ensamrätt på detaljhandel med alkoholhaltiga drycker med en volymprocent över 4,75. Drycker med lägre alkoholhalt får säljas i vanliga livsmedelsbutiker.

Fram till 2009 fanns ett förbud mot införsel av alkoholdrycker för privatpersoner i Norge. Efter Rosengrendomen och påtryckningar från ESA (EFTA:s övervakningsmyndighet) upphörde emellertid förbudet genom en lagändring den 1 juli 2009. Lagändringen innebär att det i dag är tillåtet att som privatperson föra in alkoholdrycker för privat bruk oavsett avsändarland. Den uttalade avsikten med lagändringen var dock att Vinmonopolets ensamrätt till att sälja alkoholdrycker till konsument i Norge skulle upprätthållas på oförändrat sätt. I propositionen till de föreslagna lagändringarna hänvisades till att företag i Sverige och Finland hade försökt bedriva en verksamhet som innebar att de bistod privatpersoner med att införa alkoholdrycker och därmed fungerade som del i ett större försäljningsarrangemang. Den norska regeringen påpekade att enligt lag är det endast Vinmonopolet som har rätt att sälja alkoholhaltiga drycker i Norge och att detaljhandelsmonopolet är ett centralt verktyg i den norska alkoholpolitiken. Det var därför viktigt att hindra att andra aktörer än oberoende transportörer blev en del i sådana arrange-

mang, eftersom resultatet annars kunde bli att norska konsumenter erbjöds en annan försäljningskanal av alkoholhaltiga drycker än den som utgörs av Vinmonopolet. Om ett företag i Norge är inblandat i ett försäljningsarrangemang kunde, menade regeringen, införseln inte längre betraktas som privat.

I samband med att förbudet mot privatinförsel upphörde, infördes därför flera preciseringar av den norska alkoholloven (LOV 1989-06-22 nr 27: Lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.). Dessa ändringar syftade till att säkerställa Vinmonopolets ställning och att privatinförsel endast skulle utnyttjas av enskilda personer och inte bidra till framväxten av nya kommersiella aktörer. Alkoholloven kompletteras med föreskrifter utfärdade av departementet (FOR 2005-06-08: Forskrift om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.). Det norska regelverket innehåller därför en rad krav som kan sammanfattas enligt följande.

Privatpersoner har rätt att från utlandet föra in alkoholdrycker avsedda för eget bruk förutsatt att de har uppnått lagstadgad ålder – 18 år för drycker med upp till 22 volymprocent och 20 år för starkare drycker. Privatpersonen ska stå som importör både formellt och reellt och inga andra än köparen, säljaren och en oavhängig transportör får vara inblandade i importen. Beställning, som även kan ske via internet, ska ske direkt till den utländske säljaren. Till skillnad från i Finland är dock säljaren oförhindrad att ombesörja transporten, så länge det sker genom en transportör som är oberoende av säljaren.⁴⁵

Särskilda krav ställs på transportbolag som levererar alkoholdrycker i samband med privatinförsel. Bolaget måste som sagt vara oberoende av säljaren och får inte ha några andra fördelar av transportuppdraget än normal betalning för detta. Transportbolaget får inte heller ha något utlämningsställe utöver den distributionsanordning som gäller för andra försändelser (t.ex. postkontor). Utlämning av varorna får ske endast under vissa tider (kl. 08.30–18.00 på vardagar och kl. 08.30–15.00 på lördagar).

Transportföretag som levererar alkoholdrycker ska kontrollera att mottagaren har uppnått lagstadgad ålder samt att mottagaren inte är berusad. Företagen måste vidare ha ett system för internkontroll, vilket betyder att de måste vidta systematiska åtgärder för att säkerställa att verksamheten planeras, organiseras och bedrivs i enlighet med gällande regelverk.

⁴⁵ Bekräftat genom samtal med norska Helse- og omsorgsdepartementet.

För att ett transportföretag ska få leverera alkoholdrycker måste det vara registrerat hos Helsedirektoratet. Det huvudsakliga syftet med kravet på registrering är att se till att kraven i alkohollagstiftningen uppfylls vid leverans av alkoholdrycker. I samband med registreringen måste transportbolaget lämna en "egenerklaring" varigenom företaget intygar att verksamheten uppfyller de lagstadgade kraven. Registreringsprocessen är rent formell och någon prövning av verksamheten sker inte. I ovan nämnda proposition diskuteras om kravet på registrering hos Helsedirektoratet är förenligt med EES-avtalet. Det påpekas att även om registreringen utgör en formalitet kan ett sådant krav i viss utsträckning fungera som ett tillstånd, eftersom avregistreringen kan ske. Det betonas dock att det inte föreligger något krav på förhandsgodkännande från myndighetens sida i samband med registreringen vilket enligt den norska regeringen är en väsentlig skillnad jämfört med sedvanlig tillståndsprövning. Överlag anför regeringen att de föreslagna restriktionerna är nödvändiga för att skydda folkhälsan.

Helsedirektoratet ansvarar för tillsynen av reglerna avseende privatinförsel av alkoholdrycker. I sitt tillsynsarbete samarbetar Helsedirektoratet med flera andra myndigheter, bl.a. Toll- och avgiftsetaten. Helsedirektoratet har som framgått möjlighet att avregistrera ett transportföretag som bryter mot villkoren för registreringen.

7 Tidigare överväganden

7.1 Frågan om privatinförsel av alkoholdrycker

7.1.1 Bakgrund

Utgångspunkten för svensk alkoholpolitik och EU-rättens betydelse härför har redovisats ovan. I detta avsnitt tas upp förändringar och förslag till förändringar i svensk lagstiftning som föranletts av EU-domstolens domar om privatinförsel av alkoholdrycker. Det tidigare svenska förbudet mot privat införsel av alkoholdrycker infördes redan 1916. Förbudet kom senast till uttryck i 4 kap. 2 § alkohollagen (1994:1738) i dess lydelse före den 1 juli 2008.

Som framgått slog EU-domstolen fast, den 5 juni 2007 i den s.k. Rosengren-domen (mål C-170/04), att det dåvarande förbudet stred mot förbudet mot kvantitativa importrestriktioner i nuvarande artikel 34 FEUF och att förbudet inte kunde anses grundat på intresset att skydda människors hälsa enligt artikel 36 FEUF, eftersom det inte ansågs ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen samt då det inte ansågs stå i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar.

I det mål som pågick parallellt med Rosengrenmålet väckte Europeiska kommissionen talan mot Sverige om påstått fördragsbrott och yrkade att domstolen skulle fastställa att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter genom att förbjuda att privatpersoner importerar alkoholdrycker genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran (mål C-186/05). Domstolen utgick i sin bedömning från Rosengrendomen och beslutade den 4 oktober 2007 att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter i detta avseende.

I september 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagen. Utredningen, som antog namnet Alkohollagsutredningen, fick särskilt i

uppdrag att lämna förslag till lagstiftning som tillät sådan införsel av spritdrycker, vin eller starköl som aktualiserats i Rosengrendomen.

7.1.2 Alkohollagsutredningens förslag

I december 2007 avlämnade Alkohollagsutredningen delbetänkandet *Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning* (SOU 2007:113). Utredningen konstaterade att förbudet mot privatinförsel inte längre kunde upprätthållas med hänsyn till EU-rätten och föreslog därför att det i alkohollagens skulle införas en bestämmelse av innebörd att en enskild person som fyllt 20 år från ett annat EU-land till Sverige skulle få föra in spritdryck, vin eller starköl under ”yrkesmässig befordran” för sitt eget eller sin familjs personliga bruk.

7.1.3 Synpunkterna från remissinstanserna

Remissinstanserna ställde sig i huvudsak positiva till utredningens förslag, men några remissinstanser uttryckte tvivel om räckvidden av förslaget och efterlyste en utveckling avseende innebörden av begreppet ”yrkesmässig befordran”. Bland annat *Kammarrätten i Stockholm* och *Länsrätten i Blekinge län* ifrågasatte om inte förslaget getts en allt för snäv utformning i förhållande till EU-rätten, eftersom det enligt förslaget krävdes en yrkesmässig befordran för att införseln skulle vara tillåten. Några remissinstanser gjorde gällande att det var oklart hur förslaget förhöll sig till distansförsäljning, dvs. när varan transporteras av säljaren eller för dennes räkning.

7.1.4 Regeringens överväganden

I fråga om räckvidden av den föreslagna rätten till införsel konstaterade regeringen (se prop. 2007/08:119, s. 36–37) att domslutet i EU-domstolens dom i mål C-186/05 vid en strikt tolkning efter ordalydelsen talade för att införsel även genom andra oberoende mellanhänder än yrkesmässiga sådana borde tillåtas för att förslaget skulle kunna anses stå i överensstämmelse med EU-rätten. Regeringen bedömde därför att förslaget borde utformas så att även införsel genom andra oberoende mellanhänder skulle omfattas av regleringen. Regeringen konstaterade att begreppet ”oberoende mellanhand” förvisso får anses innefatta införsel genom yrkesmässig befordran, men före-

slog ändå att regeln skulle utformas i enlighet med formuleringen i nämnda domslut från EU-domstolen.

Genom en lagändring den 1 juli 2008 blev det tillåtet att införa alkoholdrycker för privat bruk genom ”yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand”.

7.2 Frågan om förmedlingsförbud

7.2.1 Alkoholagsutredningens förslag

I februari 2009 avlämnade Alkoholagsutredningen sitt slutbetänkande *En ny alkohollag* (SOU 2009:22). I detta konstaterade utredningen bl.a. att det, sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, hade uppträtt aktörer på marknaden vilka i vinstsyfte förmedlade eller planerade alkoholförsäljning från lager utomlands, medan de flesta försäljningsmomenten (transport, betalning, reklamationer m.m.) hanterades i Sverige.

Utredningen konstaterade att vissa förfaranden var otillåtna redan enligt gällande rätt. Det påtalades bl.a. att det är förbjudet att upprätta lager i Sverige och sälja därifrån direkt till kunderna, liksom att det är förbjudet att förvara alkoholdrycker i en butiklokal där de inte får säljas. Utredningen konstaterade vidare att en del av de försäljningsmetoder som uppmärksammats också torde strida mot marknadsföringsreglerna.

I fråga om tillåtligheten i övrigt av nämnda typer av förfaranden framhöll utredningen att bedömningen skulle ske utifrån utgångspunkterna dels att Systembolaget har monopol på detaljhandelsförsäljning, dels att rätten till införsel genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand inte skulle inskränkas. I fråga om innebörden av denna sorts införsel anfördes följande (s. 77).

Av lagens ordalydelse framgår endast att den enskilde har rätt att under vissa förutsättningar föra in varor till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Av förarbetena till den nuvarande lydelsen av 3 kap. 9 § (3 kap. 8 § i förslaget) framgår att man, då man från förbudet mot tillhandagående av anskaffande av alkoholdrycker undantog s.k. privatinförsel, syftat på transporter. Lagrummet kan emellertid enligt sin ordalydelse tolkas så att undantaget också omfattar andra tjänster, såsom att man ber annan person att för ens räkning i utlandet köpa in varorna eller i Sverige hjälper till att beställa dem, t.ex. via Internet.

Utredningen förslög att ett uttryckligt förbud mot kommersiell förmedling av försäljning av alkoholdrycker skulle införas i alkohollagen. Som skäl anfördes bl.a. följande (s. 77–78).

De kommersiella aktiviteter som det nu är frågan om har uppenbarligen inte förutsetts av lagstiftaren.

Vad som nu har aktualiserats är inte ett förbud som riktar sig mot den enskilde som köpare utan huruvida man ska förbjuda andra aktörer att bedriva förmedlingsverksamhet.

Det generella förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker har bl.a. till syfte att motverka vinstintresse. Utmärkande för de förmedlare som kritiken nu riktar sig emot är att de genom att vara anställda av ett företag eller uppbära provision för de varor de tar upp beställning för eller på annat sätt, bedriver en vinstgivande verksamhet. Men det kan också handla om att man genom sin förmedling av alkoholdrycker har bättre framgång med att sälja andra varor eller skaffar sig goodwill.

Det är uppenbart att vissa varianter, till exempel uppsättande av särskilda butiker, står detaljhandeln nära och i längden, om dessa verksamheter tillåts fortsätta, kan få en sådan omfattning att de utgör ett reellt hot mot detaljhandelsmonopolets existens. Som framhålls i kapitel 8 är detta monopol en av hörnstenarna i den restriktiva alkohollpolitiken och bör försvaras. Utredningen finner därför att kommersiell förmedling av försäljning av alkoholdrycker till privatpersoner som sker genom införsel bör förbjudas. Förbudet kan självfallet inte omfatta transporter. Att det handlar om förmedling som sker i Sverige ligger i sakens natur.

Överträdelser av förmedlingsförbudet skulle enligt förslaget kunna bestraffas som olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

7.2.2 Remissinstansernas synpunkter

Flera remissinstanser, bl.a. *Systembolaget AB*, påtalade att om inte ett förbud mot försäljningsförmedling av alkoholdrycker infördes riskerade en detaljhandelslikande förmedlingsverksamhet att etableras jämsides med detaljhandelsmonopolet. Även *Statens folkhälsoinstitut* konstaterade att ett antal företag i Sverige sjösatt affärsidéer med detaljhandelslikande inslag samt att en fortsatt utveckling i samma riktning på sikt riskerade att undergräva monopolet ställning och därmed också undergräva några av de mest verksamma åtgärderna för att begränsa alkoholkonsumtionen. *Tullverket* ställde sig positivt till utredningens förslag i allmänhet och särskilt till det föreslagna förmedlingsförbudet.

Från flera håll framfördes emellertid kritiska synpunkter. *Åklagarmyndigheten* konstaterade förvisso att utgångspunkten för den genomförda genomsynen – att bibehålla en restriktiv alkoholpolitik – kunde tala för att införa en bestämmelse i enlighet med förslaget. Trots detta ställde sig myndigheten ytterst tveksam till förslaget eftersom detta, enligt myndigheten, skulle innebära svårigheter att beskriva det straffbara förfarande, vilket i sin tur skulle medföra bevissvårigheter i kommande processer. Åklagarmyndigheten ansåg vidare att förslaget innebar en utvidgad kriminalisering av ett förfarande som det egentligen redan fanns möjlighet att ingripa mot med stöd av befintliga regler samt konstaterade att en utvidgad kriminalisering, särskilt på specialstraffrättens område krävde noggranna överväganden. *Kommerskollegium* påtalade svårigheterna med att utifrån EU-domstolens praxis avgöra om det föreslagna förbudet skulle tolkas mot bakgrund av artikel 34 eller 37 i EUF-fördraget. I den mån den föreslagna bestämmelsen skulle komma att tolkas mot bakgrund av den förstnämnda artikeln torde en sådan, enligt Kommerskollegium, kunna motiveras mot bakgrund av artikel 36 eller av ett tvingande hänsyn, men en sådan motivering saknades i förslaget. *Konkurrensverket* anförde att det i praktiken skulle kunna bli svårt att avgöra vad som ska betraktas som kommersiell förmedling respektive utförande av transporter. Verket påtalade också att ett förbud mot kommersiell förmedling i Sverige skulle riskera att bli verkningslöst, eftersom sådan förmedling kan ske från utlandet.

7.2.3 Regeringens överväganden

Alkohollagsutredningens förslag om förmedlingsförbud föranledde inte några lagändringar. I propositionen (prop. 2009/10:125, s. 59) konstaterade regeringen att den typ av privatinförsel som sedan den 1 juli 2008 gjorts tillåten – och som till helt övervägande del skedde genom beställningar via internet – stod för en mycket liten del av den totala alkoholkonsumtionen och att det inte fanns något som tydde på att denna typ av privatinförsel ditintills hade fått någon större omfattning. Regeringen bedömde därför att konsekvenserna för folkhälsan av legaliseringen av denna typ av privatinförsel fick anses vara mycket begränsade, men påtalade också att det kunde finnas anledning att följa upp utvecklingen.

7.3 Frågan om tillsyn av e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker till privatpersoner

7.3.1 Bakgrund

Den 10 maj 2012 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. utreda frågan om tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker. I direktiven (dir. 2012:43) framhölls att det, sedan möjligheten till privatinförsel infördes, hade etablerat sig ett flertal aktörer på den svenska marknaden som erbjöd olika möjligheter för svenska konsumenter att beställa alkoholdrycker via hemsidor på internet och få leverans direkt hem till dörren eller till olika utlämningsställen. Det konstaterades att det för den växande marknaden av e-handelsföretag som förmedlade hemtransport av alkoholdrycker från ett annat land inom EES-området saknades bestämmelser om tillsyn i alkohollagen. Vidare anmärktes att de ansvariga tillsynsmyndigheterna på alkoholområdet hade påtalat att det fanns en risk att en avsaknad av en ändamålsenlig tillsyn kunde resultera i oklarheter när det gäller gränsdragningen mot det svenska detaljhandelsmonopolet. Utredningens fick därför i uppdrag att med utgångspunkt i nuvarande regelverk utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker bör bedrivas.

7.3.2 Förslaget om ett system för tillsyn av yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner

Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. avlämnade i juli 2013 sitt betänkande – *En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak* (SOU 2013:50). I betänkandet föreslogs bl.a. ett system för tillsyn av verksamheter som innefattar yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner. Förslaget innebär i korthet att verksamheter som innefattar yrkesmässig leverans av alkoholdrycker till privatpersoner ska underkastas en anmälningsplikt till vilken ska knytas krav på egenkontroll. Genom att en straffsanktion kopplas till anmälningsplikten kommer en anmälan att utgöra en nödvändig förutsättning för att få yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner. Enligt förslaget ska Statens folkhälsoinstitut (nu Folkhälsomyndigheten) svara för en samlad central tillsyn av den föreslagna regleringen medan den operativa tillsynen över den anmäl-

ningspliktiga leveransverksamheten ska bedrivas på samma sätt som för den i dag anmälningsspliktiga detaljhandeln med folköl, dvs. i praktiken av kommunerna.

7.3.3 Uppmärksammade tillämpnings- och tolkningsproblem

I sitt betänkande framhöll utredningen att de regler som i dag möjliggör privatinförsel av alkoholdrycker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand sedan flera år tillbaka ger upphov till tillämpningssvårigheter, vilka i sig medför osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och förfaranden som förekommer bland de aktörer som har etablerat sig på den svenska e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. I den delen överensstämmer alltså utredningens bedömning i allt väsentligt med de slutsatser som Alkohollagsutredningen redovisade redan år 2009.

Utredningen konstaterade att det bortsett från renodlade transporttjänster råder osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de affärsupplägg och metoder som förekommer på e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. Denna osäkerhet hänförde sig enligt utredningen till den oklara innebörden av begreppen ”yrkesmässig befordran” och ”annan oberoende mellanhand” i 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen och följaktligen till frågan om räckvidden av det i 3 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen införda undantaget från det straffsanktionerade förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Utredningen påpekade också att frågan om tillåtligheten av olika typer av förmedlingstjänster eller andra moment i försäljningskedjan hänger samman med frågan om försäljningsbegreppets räckvidd och frågan om hur en näringsidkares etablering ska bedömas. Dessa begrepp är båda komplexa och innefattar såväl nationella som EU-rättsliga juridiska frågeställningar. Utredningen slog dock fast att en vid sidan av detaljhandelsmonopolet parallell försäljningsverksamhet av alkoholdrycker i Sverige under inga förhållanden kan legitimeras utifrån undantaget från tillhandagående förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen.

Av betänkandet framgår vidare att utredningen under arbetets gång kunnat observera olika former av verksamhet som uppvisar påtagliga likheter med detaljhandel. Utredningen har också i sin kartläggning av e-handeln noterat flera exempel på aktörer som inom ramen för en i Sverige uppbyggd organisation hanterar de flesta försäljningsmomenten vid e-handel samt erbjuder tjänster genom hela

värdekedjan, såsom beställning, betalning, transport, reklamationer och kundtjänst. Även tilläggstjänster, såsom rådgivning och särskilda provningar förekommer. Vidare noterades att flera svenska företag inom skilda branscher har inlett olika typer av samarbeten med aktörer som bedriver försäljningsförmedling av alkoholdrycker gentemot svenska konsumenter. Enligt den av utredningen redovisade uppfattningen förekommer i Sverige etablerade aktörer som sannolikt bedriver sådan verksamhet som vid en rättslig prövning skulle kunna betraktas som detaljhandel med alkoholdrycker.

Utöver frågan om lagligheten av vissa företeelser och affärsupplägg på e-handelsmarknaden påpekade utredningen att det förekommer vissa leveransmetoder vars laglighet kan ifrågasättas utifrån nuvarande regler i alkohollagen. Frågan om innebörden av förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen lyftes särskilt fram.

Mot bakgrund av den s.k. desintresseringsprincipen och den alkoholpolitiskt bärande principen om att alkoholhantering i Sverige ska vara kontrollerad ifrågasatte utredningen om det verkligen varit lagstiftarens avsikt att i samband med införandet av undantaget från tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § tillåta alla former av kommersiell förmedlingsverksamhet av alkoholdrycker.

Mot denna bakgrund ansåg utredningen att det finns starka legalitets- och förutsebarhetsskäl att se över alkohollagstiftningen med utgångspunkten att reglera gränserna för vilken typ av åtgärder som ska vara tillåtna vid e-handel och hemleverans till konsument och – i den mån olika förfaranden ska falla inom de lagliga gränserna – bestämma de närmare förutsättningarna och villkoren för sådan verksamhet. Utredningens uppdrag var emellertid begränsat till frågan hur tillsynen ska bedrivas, varför några förslag i nämnda avseenden inte redovisades. Utredningen bedömde att det förhållandet att gränserna mellan det tillåtna och otillåtna är oklar inte utgjorde ett tillräckligt skäl att avstå från att lämna förslag till tillsynsåtgärder riktade mot det lagliga området. Detta eftersom det *de facto* finns ett lagligt område över vilket ingen myndighet i dag utövar någon faktisk tillsyn.

Till utredningens betänkande fogades ett särskilt yttrande av experten Malin Sandquist, chefsjurist på Systembolaget AB, som sammanfattningsvis framhöll att gränserna för vad som är tillåtet först måste tydliggöras samt att utredningen, om den utifrån uppdragsformuleringen inte kunnat göra detta, borde ha avstått från att lämna förslag om tillsyn.

7.3.4 Remissinstansernas synpunkter i fråga om behovet av ett tydligare regelverk

Betänkandet från Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. har remitterats. Ett stort antal remissinstanser framhöll i remissvaren att en grundläggande förutsättning för att kunna utöva en verkningsfull och effektiv tillsyn av e-handel med hemlevereras av alkohol är att det finns ett regelverk som tydliggör var gränserna går för vad som är tillåtet respektive otillåtet i förhållande till svensk lagstiftning. Flera remissinstanser avstyrkte också av det skälet att utredningens tillsynsförslag läggs till grund för lagstiftning.

8 Överväganden och förslag

8.1 Reformbehov och allmänna utgångspunkter

Utredningens uppdrag har varit att bedöma dels vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker som är tillåtna respektive otillåtna, dels vilka sådana åtgärder, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, som bör vara tillåtna respektive otillåtna. Utredningen har i det föregående kunnat konstatera att vad som *avsågs bli tillåtet*, när den nya bestämmelsen om privatinförsel infördes, var införsel genom transport genom en av säljaren oberoende transportör. Syftet var alltså inte att öppna upp för andra kommersiella aktiviteter, som t.ex. olika former av förmedlingstjänster. En sådan tolkning görs också i Finland och Norge, där det råder förbud mot kommersiell förmedling av alkoholdrycker. Enligt samma tolkning är därför många av de aktiviteter som i dag förekommer på den svenska marknaden redan olagliga, eftersom de inte kan anses förenliga med alkohollagen och dess förarbeten.⁴⁶ Att gränserna för det lagliga området är oklara och förfarandet med privatinförsel i princip oreglerat utgör i sig ett reformbehov, eftersom den grundläggande utgångspunkten när det gäller hantering av alkohol i Sverige är att den ska vara reglerad. Oklarheterna blir särskilt bekymmersamma om man beaktar att överträdelse av reglerna är straffrättsligt sanktionerade och att legalitetsprincipen ställer stora krav på förutsägbarhet och tydlighet. Detta kan vara en bidragande orsak till att det inte förekommer domstolsprövningar i nämnvärd omfattning i ärenden som gäller privatinförsel av alkoholdrycker. Det kan i vart fall konstateras att de rättsvårdande myndigheterna hittills har valt att inte ingripa mot tveksamma e-handelsrelaterade förfaranden med stöd av alkohollagens bestämmelser i högst begränsad utsträckning. Enligt den

⁴⁶ Se t.ex. 3 kap. 1 § alkohollagen som föreskriver att alkoholdrycker inte får säljas om det inte föreligger rätt till det enligt alkohollagen.

bedömning som Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. har redovisat i sitt betänkande (SOU 2013:50) finns det inte några indikationer på att gränsdragningsproblematiken inom överskådlig tid kommer att lösas genom domstolsavgöranden. Det senaste årets utveckling ger ytterligare stöd för en sådan slutsats. Såväl Systembolaget AB som IOGT-NTO har polisanmält flera aktörer för sitt agerande i samband med leverans av alkohol till konsument i Sverige. Vad gäller Systembolagets anmälningar mot City Gross och Winefinder lade åklagaren i november 2013 ned förundersökningen med motiveringen att det numera saknades anledning att anta att brott som hör under allmänt åtal förövats. Även efter polisanmälningar som IOGT-NTO har gjort har de flesta förundersökningarna lagts ned. I endast ett mål har åtal väckts.⁴⁷

Att det inte tydligt står klart var gränserna går mellan tillåtna och otillåtna åtgärder kan också, som framhålls i direktiven, anses leda till mer allmänna alkoholpolitiska problem. Grundläggande i den svenska alkoholpolitiken är detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, vilket i allt väsentligt motiveras av folkhälsoskäl. En risk om det inte klargörs var gränserna går för det tillåtna området är att en fortsatt expansiv förmedlingsverksamhet, kombinerat med intensiv marknadsföring, undergräver den ställning som monopolet har i dag. Det kan med andra ord vara svårt att upprätthålla stödet för monopolet om andra aktörer som av konsumenterna uppfattas som svenska bistår med förmedling av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt främjar sådan försäljning. En annan konsekvens skulle kunna vara att det kan bli svårt att på sikt upprätthålla detaljhandelsmonopolet EU-rättsligt (se avsnitt 5.5).

Den nuvarande lagstiftningens oklara gränser kan naturligtvis också, som flera remissinstanser påtalat under remissbehandlingen av förslagen i SOU 2013:50, vara bekymmersamma från ett tillsynsperspektiv. Detta eftersom tillsynsmyndigheten riskerar att utöva tillsyn över verksamheter som vid en senare prövning visar sig vara olagliga, eller i vart fall visar sig innefatta olagliga moment. I realiteten framstår i och för sig den risken som närmast försumbar, eftersom det uppenbarligen inte förekommer lagföring i någon större utsträckning, i vart fall inte av förfaranden som ligger inom den gråzon som är problematisk. Det är emellertid alldeles klart att en

⁴⁷ En person har åtalats vid Stockholms tingsrätt för olovlig försäljning av alkohol, grovt brott. Åklagaren har även framställt ett yrkande om företagsbot eftersom brottet begåtts inom ramen för en näringsverksamhet (Mål B 4058-14).

reglering av vilka förfaranden som är tillåtna hade underlättat genomförandet av tillsynen och bidragit till att den blir enhetlig och effektiv. I den mån tillsyn ska bedrivas över andra förfaranden än de som i dag är beskrivna i alkohollagen krävs dessutom att premisserna för sådana eventuell verksamhet fastställs i lagstiftningen.

Utredningen anser inte att det är ändamålsenligt att i detalj försöka utröna vilka typer av åtgärder som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler. Det handlar här om frågor som måste hanteras av de rättsvårdande myndigheterna enligt de förutsättningar som gäller för denna verksamhet. Utredningens arbete har i istället inriktats på att se över alkohollagstiftningen i syfte att *reglera* gränserna för vilken typ av åtgärder som ska vara tillåtna vid e-handel och hemleverans till konsument. Det finns också anledning för utredningen att mot denna bakgrund analysera vad som är tillåtet resp. otillåtet, om förslagen genomförs. I den mån olika förfaranden faller inom de lagliga gränserna, ska också bestämmas vilka närmare förutsättningar och villkor som ska gälla för sådan verksamhet. Två utgångspunkter har härvid varit vägledande och präglat de förslag som utredningen i det följande lägger fram.

För det första måste, i enlighet med utredningens uppdrag, den nuvarande svenska alkoholpolitiken beaktas. Det förtjänar att påpekas att utredningen inte har anledning att ifrågasätta själva sakinnehållet i den politik som förs idag eller föreslå förändringar i den, eftersom detta i högsta grad är en politisk lämplighetsfråga som ligger utanför utredningens uppdrag. Det betyder att *bevarandet* av den nuvarande svenska alkoholpolitiken, såsom den kommer till uttryck i alkohollagen med tillhörande förarbeten, har varit vägledande för utredningens fortsatta resonemang och lagförslag.

För det andra ska, som det uttrycks i utredningens direktiv, de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet beaktas. Detta betyder att utredningen i sina förslag har haft att hålla sig inom det handlingsutrymme som anvisas av EU:s fördrag och i synnerhet EU-domstolens rättspraxis.

I stora drag innebär dessa två utgångspunkter att alla förändringar som utredningen föreslår i syfte att skapa tydligare regler för privatinförsel av alkoholdrycker ska framstå som konsekventa i förhållande till den alkoholpolitik som bedrivs i landet i övrigt och inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte, med hänsyn till EU-rätten. I det följande förtydligar utredningen hur den sammantaget betraktar det handlingsutrymme som ges av EU-rätten. Mer

specifika EU-rättsliga bedömningar kommer sedan att presenteras i anslutning till de konkreta förslagen.

8.2 Allmän EU-rättslig bedömning

Utredningens bedömning: EU-rätten ger utrymme att förbjuda verksamhet som innebär försäljning av alkoholdrycker i Sverige i strid med detaljhandelsmonopolet samt angränsande verksamhet som inte kan hänföras till undantaget för privatinförsel av alkoholdrycker. EU-rätten ger vidare utrymme att införa restriktioner vid privatinförsel, i den mån som dessa restriktioner syftar till att säkerställa överensstämmelse med svensk alkoholpolitik i allmänhet, och inte går längre än som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Den allmänna EU-rättsliga bedömningen måste utgå från domarna i målen C-170/04, Rosengren och C-186/05, kommissionen mot Sverige. För en närmare beskrivning av dessa mål hänvisas till avsnitt 5.2 och 5.3. EU-domstolen vidgade genom Rosengrendomen förutsättningarna för privat införsel av alkohol till Sverige, som tidigare bara kunde ske genom Systembolagets försorg. Den betraktade privatinförsel som en möjlighet för privatpersoner i Sverige att för eget bruk införskaffa alkoholdrycker i andra medlemsländer. Någon alternativ försäljningskanal i Sverige, vid sidan av Systembolagets distribution, var det inte fråga om, eftersom villkoren för detaljhandeln i Sverige då hade förändrats i grunden. Det som domstolen riktade in sig på var alltså begränsningar för konsumenter i Sverige att införskaffa alkoholhaltiga drycker i andra EU-länder, inte kommersiella aktörers förutsättningar att sälja och marknadsföra sina drycker till dessa konsumenter. I sina domskäl framhöll EU-domstolen konsumenternas ”olägenheter” vid import via Systembolaget. För övrigt accepterades de svenska alkoholpolitiska skälen, dvs. folkhälsan, men dessa var inte tillräckliga för att acceptera en så långtgående inskränkning som ett fullständigt förbud mot privatinförsel vid sidan av den beställningsmöjlighet som Systembolaget tillhandahöll. EU-domstolen angav alltså endast vilken typ av begränsning för att skydda folkhälsan som inte var acceptabel (det dåvarande förbudet mot privatinförsel), men förklarade inte vilka begränsningar som kunde vara tillåtna.

Det ska dock samtidigt understrykas att domstolens resonemang grundar sig på nuvarande artikel 34 FEUF. Förbudet mot privatinförsel ansågs utgöra en kvantitativ importrestriktion. En sådan restriktion kan naturligtvis inte uteslutande ses från ett konsumentperspektiv, eftersom artikel 34 ger de utländska företagen en rätt att som utgångspunkt sälja sina produkter utan kvantitativa begränsningar eller åtgärder med motsvarande verkan. Skälet till att artikel 34 FEUF inte får fullt genomslag i detta sammanhang är att domstolen samtidigt accepterar att försäljning av alkohol till konsument i Sverige är förbehållet ett detaljhandelsmonopol. Annorlunda uttryckt är det *privat* införsel av alkohol som inte får hindras, medan en mer fullskalig säljverksamhet gentemot svenska konsumenter som inkräktar på detaljhandelsmonopolet är i strid med alkohollagen, vilket alltså accepterades av EU-domstolen. Att dra en tydlig gräns mellan vilka kommersiella arrangemang som kan hänföras till privatinförsel resp. detaljhandel i Sverige, kan dock vara svårt i praktiken. Privatinförsel riktar sig med nödvändighet direkt till konsumenter och utgör därför en begränsad form av ”gränsöverskridande detaljhandel” (jfr avsnitt 3.7). Generaladvokaterna i Rosengrenmålet hade detta klart för sig när de konstaterade att det tidigare förbudet mot privatinförsel syftade till att vidmakthålla en enda och kontrollerad försäljningskanal för alkoholhaltiga drycker till svenska konsumenter. De menade alltså att genom möjligheten till privatinförsel öppnades en ny, om än begränsad, försäljningskanal till svenska konsumenter (se avsnitt 5.2.2).

En utgångspunkt för utredningen är mot denna bakgrund att det bör klargöras vilken verksamhet som är hänförlig till privatinförsel och att alla restriktioner som föreslås med avseende på denna verksamhet måste kunna rättfärdigas med stöd av den svenska alkohollpolitiken, dvs. grundas på folkhälsoskäl. De restriktioner som det kan bli fråga om utgör inte ”kvantitativa importrestriktioner” (som i Rosengrenmålet), men kan däremot betraktas som ”åtgärder med motsvarande verkan”, vilket också är förbjudet, om de inte kan rättfärdigas med stöd av grundläggande samhällsintressen som skyddet för folkhälsan. Med beaktande av Rosengrendomens fokusering på *privat* införsel, är det rimligt att i första hand betrakta restriktionerna från ett konsumentperspektiv. Om det uppställs begränsningar som gör att det i praktiken blir omöjligt eller orimligt komplicerat (pga. omotiverade ”olägenheter” som det uttrycktes i domen) att föra in alkoholdrycker för personligt bruk, kan det antas att dessa begränsningar vid en prövning av EU-domstolen skulle anses vara opropor-

tionella och oförenliga med artikel 34 FEUF. Vad Rosengren-domen och den efterföljande domen kommissionen mot Sverige (mål C-186/05) inte kräver, är däremot att olika kommersiella aktörer, utöver säljaren, ska kunna tjäna pengar på konsumenternas intresse av privatinförsel. En sådan utveckling, som genererar privata vinstintressen, står i strid med desintresseringsprincipen, som är en av beståndsdelarna i den svenska alkoholpolitiken. Som framgår av avsnitt 4 har regeringen uttalat att principen att begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen är en betydelsefull grundsats när staten ska utforma regler för marknadsföring av och riktlinjer för detaljhandeln med alkoholdrycker. Av mål C-186/05 framgår tydligt att det som avses med privatinförsel är att en privatperson ska kunna föra in alkoholdrycker med hjälp av någon annan, dvs. en transportör. Oavsett om transportören är yrkesverksam eller inte, är det den fysiska förflyttningen av varororna som avses. Sveriges intresse att i övrigt utesluta privata vinstintressen från den svenska detaljhandelsmarknaden, får här anses var lika legitimt som har ansetts vara i fallet med en reglerad spelmarknad (jfr C-447/08 och C-448/08 Sjöberg och Gerdin, se avsnitt 5.5).

Från ett alkoholpolitiskt perspektiv är det naturligtvis vidare viktigt att den alternativa försäljningskanal, som privatinförsel måste betraktas som, inte vidgas på ett sätt som gör att den blir ett reellt och jämförbart alternativ till detaljhandelsmonopolet. Som poängterades av generaladvokat Maduro i målet Alfa Vita,⁴⁸ innebär inte artikel 34 FEUF någon absolut rätt för marknads aktörer till ekonomisk eller kommersiell frihet. EU-rätten innebär inte en allmän avreglering av de nationella ekonomierna och ger således utrymme för begränsningar i handeln som är nödvändiga för att upprätthålla bl.a. den svenska alkoholpolitiken. Till saken hör vidare att enligt EU-domstolens rättspraxis har människors hälsa och liv högsta prioritet bland de värden och intressen som skyddas genom EUF-fördraget, och det ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom nivån kan variera medlemsstaterna emellan, ska medlemsstaterna medges ett utrymme för skönsässig bedömning i detta hänseende.⁴⁹

⁴⁸ De förenade målen C-158/04 och C-159/04, Alfa Vita m.fl., punkt 37 i förslaget till avgörande.

⁴⁹ Se de förenade målen C-570/07 och C-571/07, Blanco Pérez och Chao Gómez, punkt 44 och där angiven rättspraxis.

Utredningen bedömer således sammanfattningsvis att EU-rätten ger utrymme att förbjuda verksamhet som innebär försäljning av alkoholdrycker i Sverige i strid med detaljhandelsmonopolet samt angränsande verksamhet som inte kan hänföras till undantaget för privatinförsel av alkoholdrycker. EU-rätten ger vidare utrymme att införa restriktioner vid privatinförsel, i den mån som dessa restriktioner syftar till att säkerställa överensstämmelse med svensk alkoholpolitik i allmänhet, och inte går längre än som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

8.3 Ett förtydligt undantag för privatinförsel

Utredningens förslag: En enskild person som fyllt 20 år som förvärvat spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker utanför Sverige får själv eller genom säljarens försorg föra in dessa från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom transport som anordnats av en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat transportör, allt under förutsättning att dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk.

Det ska vara förbjudet att i kommersiellt syfte främja sådan införsel som avses ovan, med undantag från sådana transporter som avses i stadgandet. Utan hinder av främjandeförbudet får säljaren vidta marknadsföringsåtgärder i enlighet med svensk lagstiftning.

De skattemässiga regler som gäller vid privatinförsel ska lyftas fram på ett tydligare sätt genom en uttrycklig hänvisning i alkohollagen.

8.3.1 Inledning

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker inskränktes som framgick den 1 juli 2008 på så sätt att detta förbud inte gäller vid sådan införsel som avser enskild persons rätt att för privat bruk från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom ”yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand”.

Som redogjorts för i tidigare avsnitt är det i praktiken oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som är tillåtna (se avsnitt 7.3.3). Bristen på tydlighet synes främst sammanhånga med begreppen ”yrkesmässig befordran” och ”annan oberoende mellanhand” och följaktligen räckvidden av det i 3 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen införda undantaget från det straffsanktionerade förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.⁵⁰

Som framgått tycks valet att formulera undantaget för privatinförsel via befordran i exakt överensstämmelse med EU-domstolens domslut inte ha föregåtts av någon närmare analys av huruvida den valda lydelsen riskerade att omfatta andra former av kommersiell verksamhet än själva transporten (se avsnitt 7.1.4).

Syftet med att trots detta föra in även begreppet ”oberoende mellanhand” i lagtexten var att tillåta att andra mellanhänder än yrkesmässiga stod för transporten. Regeringen fann att förslaget borde utformas så att enskilda personer tillåts att föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom andra oberoende mellanhänder än yrkesmässiga sådana, dvs. genom privata ombud, för att förslaget skulle anses stå i överensstämmelse med det dåvarande EG-fördragets bestämmelser.⁵¹

Det är utredningens uppfattning att det av regleringen i alkohollagen på ett otvetydigt sätt bör framgå vad som är tillåtet i samband med privat införsel av alkoholdrycker. Ett sådant klargörande bör ske genom flera olika åtgärder. Det bör till att börja med tydliggöras vad säljaren respektive en från säljaren oberoende person får göra i samband med en införselsituation. Ett klargörande i inskränkande riktning i den bestämmelsen får till följd att det generella förbudet att tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker i 3 kap. 9 § alkohollagen kommer att få ett större tillämpningsområde och möjligen kan det hävdas att detta skulle vara tillräckligt för att uppnå syftet. Samtidigt har det under senare år vuxit fram en verksamhet som innebär att kommersiella aktörer utöver säljaren på en rad olika sätt främjar just privatinförselsituationen utan att i och för sig ta någon aktiv del i transporten. Ett exempel är företag med andra verksamheter som organiserar vinklubbar för att generera ett mervärde för sina kunder. En stor del av sådana åtgärder skulle falla utanför bestämmelsen i 3 kap. 9 § alkohollagen. Även om det kan hävdas att ett förtydligande av själva införselsituationen rent lag-

⁵⁰ Jfr SOU 2013:50, s. 217.

⁵¹ Prop. 2007/08 s. 36.

tekniskt klargör att en stor del av den verksamhet som nu åsyftas faller utanför det tillåtna området, är det enligt utredningens uppfattning angeläget att även här vara mycket tydlig. Detta gäller inte minst av det skälet att det i dag på marknaden redan finns en rad aktörer som bedriver kommersiella verksamhet av sådant slag. Det är därför motiverat att som ytterligare en åtgärd för att tydliggöra vad som bör vara tillåtet i samband med privatinförsel införa ett förbud mot att främja sådan verksamhet i kommersiellt syfte. De närmare övervägandena bakom utredningens förslag i olika delar redovisas i det följande.

8.3.2 Hur bör införselsituationen förtydligas?

En av huvudanledningarna till att det i dag kan anses råda oklarheter i vad som är tillåtet eller inte tillåtet är enligt utredningens uppfattning att begreppet ”oberoende mellanhand” har använts i bestämmelsen. Som redovisats ovan har detta lett till en föreställning om att oberoende aktörer i samband med privatinförsel har stora möjligheter att vidta en rad åtgärder. Som också redovisats ovan var detta aldrig avsikten och det är inte heller nu ur ett alkoholpolitiskt perspektiv en önskad utveckling eller ett önskat läge. Begreppet ”oberoende mellanhand” bör därför utmönstras ur regleringen om privatinförsel och bestämmelsen bör i stället omformuleras så att det tydlig framgår att det enbart är själva transporten mellan köpare och säljare som kan omhändertas av tredje part. Ett sådant förtydligande väcker dock en rad frågor som redovisas i det följande.

Transportören bör vara oberoende av säljaren

En svårighet när det gäller att definiera omfattningen av privat införsel är att avgränsa säljarens roll, eller närmare bestämt hur aktiv säljaren kan vara i förhållande till köparen när det handlar om ”privat” införsel. Det står klart att det i detta fall inte kan handla om restriktionsfri gränsöverskridande detaljhandel eller fullskalig distansförsäljning (se avsnitt 8.2 ovan), eftersom detta skulle stå i strid med förekomsten av ett detaljhandelsmonopol i Sverige. Av EU-domstolens rättspraxis framgår att en avgränsande faktor i detta hänseende är att säljaren *inte själv får transportera varorna*. Det är utredningens bedömning att denna begränsning är viktig och uttryck-

ligen bör framgå av alkohollagen. Utredningen gör därmed en annan bedömning än den som framkommer i prop. 2007/08:119 (s. 44), där det anges att det ”saknar betydelse om den bakomliggande transaktionen utgör en distansförsäljning, enligt den definition som ges i lagen om alkoholskatt, och varan transporteras av säljaren eller av någon annan för säljarens räkning, eller om köparen i det aktuella fallet har anlitat transportören”. Utredningen vill här understryka att det är av central betydelse för den svenska alkoholpolitiken, och i synnerhet för detaljhandelsmonopolets fortsatta existens, att reglerna om distansförsäljning i lagen om alkoholskatt (se avsnitt 5.4) inte tas som intäkt för att det är tillåtet för säljaren att ägna sig åt fullskalig distansförsäljning, vilket t.ex. skulle kunna tolkas som att säljaren har möjlighet att ägna sig åt uppsökande säljverksamhet genom ombud eller agenter, och därmed utgöra ett direkt alternativ till detaljhandelsmonopolet i Sverige (se närmare under 8.3.3 nedan). Det måste alltså vara en av säljaren oberoende transportör som anlitas vid privatinförsel av alkoholdrycker till svenska konsumenter.

Både säljaren och köparen bör ha rätt att ombesörja transporten

Det finns vidare anledning att bedöma om det har betydelse om det är säljaren eller köparen som anordnar den från säljaren fristående transporten. Det kan noteras att det i detta hänseende har gjorts skilda tolkningar i Finland och Norge. I Finland är det inte tillåtet för säljaren att anordna transporten med hjälp av en oberoende transportör. Köparen måste därför ingå separata avtal med säljaren och transportören. I Norge är det däremot tillåtet att säljaren anordnar transporten, så länge som transportören är oberoende av säljaren (se avsnitt 6). I Sverige har det sedan bestämmelsen om privatinförsel infördes 2008, på samma sätt som i Norge, varit tillåtet för säljaren att ombesörja transporten. Det är utredningens bedömning att denna möjlighet för säljaren bör kvarstå, även om det inte är en slutsats som med automatik kan dras från EU-domstolens rättspraxis eller ens från alkohollagens nuvarande lydelse. Det framgår dock av regeringens ovannämnda proposition (2007/08:119) att tanken var att det skulle sakna betydelse om säljare eller köpare anordnade transporten. Utredningen har redan framhållit att transportören bör vara oberoende av säljaren, men finner inte saklig grund för att säljaren ska vara förhindrad att anordna transporten.

Utredningen grundar denna bedömning på flera skäl. För det första har det som sagt varit tillåtet för säljaren att anordna transport med hjälp av en oberoende transportör sedan 2008 i enlighet med lagstiftarens intentioner. Det är ett upplägg som har blivit vanligt förekommande i den e-handel med alkoholdrycker som faktiskt bedrivs, till följd av beställningar från svenska konsumenterna. Det får redan av denna anledning krävas tungt vägande skäl för att nu begränsa denna möjlighet.

För det andra innebär det förhållandet att säljaren anordnar transporten att denne även är skyldig att erlägga svensk alkoholskatt istället för köparen enligt alkoholskattelagen (se avsnitt 5.4). Detta gör att priset, som alkoholpolitiskt kontrollinstrument, får ett tydligare genomslag. Om säljaren inte ska betala in skatten själv saknas normalt ett incitament att inkludera denna kostnad i prisuppgifterna. Prisbildningen blir av naturliga skäl inte lika attraktiv om denna kostnad tydliggörs. Då svenska konsumenterna anordnar transporten förekommer det att leverans sker till utlämningsställen där det i stor utsträckning saknas möjlighet att kontrollera att köparen anmält införseln och ställt säkerhet hos Skatteverket för betalning av skatten på varorna. Några exakta uppgifter angående omfattningen av denna verksamhet kan emellertid inte ges av Tullverket, eftersom de flesta transporter inte är möjliga att kontrollera. Det kan emellertid konstateras att en ordning där köparen själv ska erlägga svensk alkoholskatt inte behöver vara fördelaktig från alkoholpolitisk utgångspunkt.⁵²

För det tredje bedömer utredningen att det är högst tveksamt om en inskränkning i den utländske säljarens handlingsfrihet av sådant slag som det skulle bli fråga om kan rättfärdigas enligt EU-rätten. Att fästa avgörande vikt vid om det är säljaren eller köparen som anordnar transporten, och förbjuda det ena men inte det andra förfarandet, framstår inte som EU-rättsligt hållbart. Det ska understrykas att artikel 34 FEUF är av betydelse i båda fallen, eftersom det är fråga om gränsöverskridande verksamhet. Begränsningar som träffas av förbudet i artikel 34 FEUF kan bara upprätthållas om de grundas på godtagbara skäl och om de inte går längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det syfte som eftersträvas. En distinktion som har sin grund i om det är säljaren eller köparen som anordnar transporten är svår att rättfärdiga på alkoholpolitisk grund. Ett skäl som skulle kunna anföras är förvisso att ett krav som innebär att

⁵² Jfr SOU 2013:50, s. 204 ang. s.k. lågprisleverantörer.

köparen själv måste anordna transporten och därmed även ställa säkerhet för alkoholskatten, skulle göra privatinförseln mer komplicerad och de aktuella alkoholdryckerna mindre tillgängliga. Ju svårare det är att få tag på alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen (se avsnitt 4). Detta argument framstår dock inte som invändningsfritt med hänsyn till EU-domstolens resonemang om olägenheter för konsumenter i Rosengrendomen (se avsnitt 5.2.3). I kontakter med norska myndigheter har för övrigt framkommit att det på senare tid har varit viktigt för EFTA:s övervakningsmyndighet (ESA) att få bekräftat att både säljare och köpare har möjlighet att anordna transporten när det gäller privatinförsel av alkoholdrycker till norska konsumenter. Att denna möjlighet är öppen synes vara ett skäl till att ESA hittills inte har ifrågasatt de norska reglerna angående privatinförsel.

För det fjärde är den finska ordningen där köparen är skyldig att ingå separata avtal med säljare och transportör nu ifrågasatt i en rättsprocess där Helsingfors hovrätt har begärt förhandsavgörande från EU-domstolen.⁵³ Som nämndes under avsnitt 6.3 kan det inte med säkerhet sägas vilka frågor från hovrätten som EU-domstolen kommer att besvara, eftersom svaret på en fråga kan göra svaren på andra frågor obehövliga. EU-domstolen kan dock mycket väl komma in på frågor av betydelse för den diskussion som här förs. Det framstår även av denna anledning olämpligt att nu införa en inskränkning i säljarens handlingsfrihet när det gäller anordnandet av transport genom oberoende transportör. Om en sådan begränsning ska införas framstår det som klokare att först avvakta EU-domstolens dom i ärendet.

För det femte får, om man bortser från skatteaspekten, skillnaden mellan vem som anordnar transporten i detta avseende betraktas som tämligen artificiell. Med tanke på att det i huvudsak handlar om e-handel lär det inte vara särskilt komplicerat för en utländsk säljare av alkoholdrycker att konstruera ett affärsupplägg så att det utåt framstår som att köparen själv beställer transporten även om säljaren i praktiken ombesörjer merparten av de dithörande praktiska svårigheterna. Att förbjuda den ena formen, men inte den andra, skulle sannolikt skapa nya avgränsningsproblem som kan vara svåra att hantera i rättstillämpningen.

⁵³ Begäran om förhandsavgörande framställd av Helsingfors hovrätt den 22 april 2014 – Valev Visnapuu mot Häradsåklagare (Helsingfors), finländska staten – Tullstyrelsen (Mål C-198/14).

Utöver vad som nu har redovisats bör enligt utredningens uppfattning själva leveranssituationen också regleras. Utredningen redovisar sina förslag i denna del i avsnitt 8.4.

8.3.3 Närmare om förbudet att i kommersiellt syfte främja privatinförsel

Som nämnts ovan innebär det förtydligande som nyss redovisats att förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen, mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker, skulle kunna träffa åtminstone delar av ovannämnda förmedlingsverksamhet, eftersom den tolkning som legat till grund för utvecklingen av denna verksamhet tycks vara upphängd på begreppet mellanhand. Utredningen anser dock att förbudet i 3 kap. 9 § inte är väl avpassat för att förbjuda den verksamhet som det nu är fråga om. Bestämmelsen härstammar från en tid då de företeelser som nu är i fråga var otänkbara, nämligen 1930-talets förordning angående försäljning av rusdrycker.⁵⁴ Utredningen föreslår därför att undantaget för privatinförsel kompletteras med ett separat förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker.

Det finns anledning att inledningsvis diskutera hur denna förmedlingsverksamhet eller annat främjande av privat införsel av alkoholdrycker ska kvalificeras EU-rättsligt, eller närmare bestämt hur begränsningar av sådan verksamhet kan motiveras med stöd av EUF-fördraget.

EU-rättslig bedömning av ett förbud mot kommersiellt främjande

Ett uttryckligt förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker i Sverige skulle till skillnad från det tidigare privatinförselförbudet inte direkt avse den gränsöverskridande handeln. Ett sådant förbud avser varken alkoholdryckerna eller transporten av dem, utan riktar in sig på marknadsföringen eller främjandet av dem i förhållande till svenska konsumenter. Ett sådant förbud påverkar självfallet handeln, men behöver inte nödvändigtvis

⁵⁴ I 4 kap. 9 § 2 mom. Förordningen (1937:436) angående försäljning av rusdrycker stadgades att "ej må någon genom särskild, för ändamålet driven rörelse eller eljest i större omfattning och mot ersättning tillhandagå annan med anskaffande av rusdrycker". Se SOU 2013:50, s. 169 f.

kvalificeras som en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Detta framgår av den s.k. *Keck-doktrinen*.⁵⁵ I Keck-målet prövades en fransk regel som med vissa undantag innebar att en återförsäljare inte fick sälja varor till lägre pris än det han köpt dem för. Denna regel ansågs inte utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner och omfattades därför inte av artikel 34 FEUF.⁵⁶ EU-domstolens dom visar att en regel som påverkar försäljningen av en vara bör betraktas annorlunda än en regel om t.ex. den tekniska utformningen av en vara. Den senare typen av regel, vanligen kallad tekniskt handelshinder, faller alltid inom ramen för artikel 34 FEUF, medan en regel som avser försäljningen av en vara inte behöver göra det.⁵⁷

I Keck-målet underströk dock domstolen att det måste röra sig om åtgärder som träffar samtliga berörda aktörer på marknaden och inte har till syfte att påverka utländska produkter mer än de inhemska. Vidare gäller att åtgärderna inte får vara diskriminerande vare sig rättsligt eller faktiskt.

Mot denna bakgrund kan konstateras att ett förbud mot kommersiellt främjande av alkoholdrycker kan omfattas av Keck-doktrinen. Det handlar om regler som föreskriver under vilka villkor marknadsföring och försäljning av alkoholhaltiga drycker får äga rum.⁵⁸ En förutsättning är som framgått att förbudet:

- Träffar samtliga berörda aktörer på marknaden
- Inte har till syfte att påverka utländska produkter mer än inhemska
- Inte utgör rättslig eller faktisk diskriminering.

Om en försäljningsform omfattas av Keck-doktrinen presumeras den alltså inte hindra marknadstillträde för utländska produkter och faller på denna grund utanför förbudet mot handelshindrande åtgärder i artikel 34 FEUF. Det finns dock säljformer som trots regleringens karaktär av försäljningsarrangemang har ansetts omfattas av förbudet

⁵⁵ De förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard. Jfr SOU 2010:98, särskilt bilaga 2.

⁵⁶ Ett liknande resonemang fördes i målet 75/81 Blesgen, som rörde en belgisk reglering som begränsade möjligheten att sälja starksprit. Ett annat mål som var näraliggande men avgjordes tidigare var mål 145/88 B&Q, där domstolen godtog en engelsk begränsning i möjligheten att hålla öppet affärer på söndagar.

⁵⁷ Jfr bl.a. mål C-292/92 Hünermund, de förenade målen C-34-36/95 De Agostini, och mål C-405/98, Gourmet.

⁵⁸ Jfr de förenade målen C-401/92 och C-402/92, Tankstation 't Heukske och Boermans, punkt 14, och mål C-391/92, kommissionen mot Grekland, punkt 15. Se också mål C-71/02, Karner, punkt 38.

mot handelshindrande åtgärder i artikel 34 FEUF. Ett exempel på detta är det svenska förbudet mot alkoholreklam i periodiska skrifter som prövades i det s.k. *Gourmetmålet*.⁵⁹

EU-domstolen fann att reklamförbudet omfattades av förbudet i nuvarande artikel 34 FEUF, eftersom avsättningen av varor från andra medlemsstater fick anses påverkas i högre grad än inhemska varor av ett totalförbud mot reklam.

Till skillnad från de omständigheter som var aktuella i *Gourmetmålet* skulle dock ett främjandeförbud enligt utredningens förslag inte hindra säljaren från att i överensstämmelse med svenska regler rörande alkoholreklam, marknadsföra sina produkter gentemot svenska konsumenter. Förbudet mot kommersiellt främjande är enbart avsett att hindra andra aktörer än den utländske säljaren att för egen vinning främja möjligheten till privatinförsel.

Den slutsats som sammantaget kan dras är därför att ett främjandeförbud med sådan utformning mycket väl kan betraktas som riktat mot ett led i en särskild försäljningsform enligt den s.k. Keck-doktrinen. De begränsningar som regleringen innebär får som framgått inte vara diskriminerande för utländska tillverkare eller produkter. Men om dessa krav är uppfyllda träffas reglerna inte av förbudet i artikel 34 FEUF.

Samtidigt saknas anledning att i detta betänkande enbart lägga Keck-doktrinen till grund för den EU-rättsliga bedömningen. Som framgår bl.a. av det ovannämnda *Gourmetmålet* kan restriktioner som grundar sig på den svenska alkoholpolitiken anses utgöra ett skydd för folkhälsan i EU-rättslig mening, enligt nuvarande artikel 36 FEUF. EU-domstolen medgav i detta mål att bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholdrycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan.⁶⁰ För att ett reklamförbud ska vara motiverat av hänsyn till skyddet för folkhälsan, krävdes emellertid därutöver enligt domstolen att åtgärden stod i proportion till det eftersträvade målet och att den varken utgjorde ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattade en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen framhöll att det inte hade framkommit några uppgifter i målet som gav anledning att anse att de folkhälsoskäl som åberopats av den svenska regeringen hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt

⁵⁹ Mål C-405/98, *Gourmet*.

⁶⁰ Se även mål 152/78, kommissionen mot Frankrike, punkt 17, och de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa*, punkt 15.

skydda vissa inhemska produkter.⁶¹ Det var således inte fråga om diskriminering. Därefter konstaterade domstolen att bedömningen av huruvida det reklamförbud som var i fråga i målet var proportionerligt, och särskilt bedömningen av huruvida det eftersträvade målet skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som var mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning, förutsatte att det gjordes en undersökning av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknade förhållandena i den berörda medlemsstaten och att den nationella domstolen var bättre skickad att göra denna undersökning än EU-domstolen.

Efter att ha erhållit förhandsavgörandet från EU-domstolen fann Stockholms tingsrätt i dom av den 4 mars 2002⁶² att det dåvarande totalförbudet mot alkoholreklam i periodiska skrifter fick betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EU-rättslig mening. KO överklagade tingsrättens dom till Marknadsdomstolen (MD), som i sin dom,⁶³ i likhet med tingsrätten, fann att förbudet – när skyddssyftet ställdes mot förbudets betydelse som handelshinder – fick betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionellt i EU-rättslig mening.

Utredningen har redan konstaterat att kommersiellt främjande av privatinförsel inte är förenligt med den svenska ordningen med ett detaljhandelsmonopol som bl.a. syftar till att utesluta privata vinstintressen i detaljhandelsled i Sverige (desintresseringsprincipen, se avsnitt 4). Det finns därför berättigade skäl enligt EU-rätten att införa begränsningar av kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker, även om den s.k. Keck-doktrinen inte skulle anses tillämplig. Någon avvägning i förhållande till främjandeförbudets betydelse som handelshinder, på det sätt som skedde i Gourmet-målet, bör inte krävas, eftersom den gränsöverskridande transaktionen mellan säljare och köpare endast berörs indirekt av ett främjandeförbud, förutsatt att säljaren inte omfattas. Förbudet är därför både nödvändigt för att upprätthålla en konsekvent och sammanhängande alkoholpolitik i Sverige och går inte utöver vad som krävs för att uppnå detta syfte.

Att Keck-doktrinen inte exklusivt läggs till grund för denna bedömning är också viktigt av ett annat skäl. När en nationell åtgärd har anknytning såväl till den fria rörligheten för varor som till en

⁶¹ Jfr mål 34/79, Henn och Darby, punkt 21.

⁶² Mål T 8-1111-97.

⁶³ Dom av den 5 februari 2003 (MD 2003:5).

annan grundläggande frihet, undersöker EU-domstolen den i princip mot bakgrund av endast en av dessa friheter, men bara om det visar sig att en av friheterna är helt underordnad den andra och kan anses ingå i denna. Det kan emellertid inte anses klart att ett främjande av en vara som genomförs av någon annan än säljaren, kan anses vara så nära knutet till försäljningen av varan att det enbart är reglerna om fri rörlighet för varor som är tillämpliga.⁶⁴ Det kan istället vara reglerna om fri rörlighet för tjänster, vilka inte innehåller någon motsvarighet till den s.k. Keck-doktrinen, som ska tillämpas. Reglerna om fri rörlighet för tjänster innehåller dock motsvarande undantag som reglerna om varor när det gäller skyddet för allmän hälsa (se artiklarna 52 och 62 FEUF). Bedömningen ovan, angående det berättigade i ett främjandeförbud och dess överensstämmelse med proportionalitetsprincipen, är sålunda applicerbar även för det fall det skulle vara fråga om fri rörlighet för tjänster.

Utredningen bedömer slutligen inte heller att artikel 37 FEUF om handelsmonopol kan vara tillämplig på det förslag till främjandeförbud som läggs fram. Förslaget anknyter direkt till bestämmelsen om privatinförsel i alkohollagen och utgör därmed en aspekt av den svenska alkoholregleringen som EU-domstolen har ansett ligga vid sidan av reglerna som avser detaljhandelsmonopolets funktionssätt (se avsnitt 5.2.3).

Omfattning av främjandeförbudet

Att främja någons verksamhet är ett vitt begrepp som kan träffa en rad olika beteenden och handlingar.⁶⁵ Som redovisats ovan faller en del av dessa aktiviteter in under tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen, men inte allt. Det kan visserligen hävdas att preciseringen av införselsituationen tydliggör vad som är tillåtet respektive otillåtet i samband med privatinförsel av alkohol. För att säkerställa att även aktiviteter på visst avstånd från själva transaktionen – exempelvis förmedlingsverksamhet av en mellanhand – tydligt begränsas, finns det dock enligt utredningens uppfattning starka skäl

⁶⁴ För avgränsningar i rättspraxis mellan varor och tjänster, se t.ex. mål 45/87, kommission mot Irland, punkt 17, mål C-293/90, Boscher, mål C-108/09, Ker-Optika, punkt 42 ff och mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband. Jfr även skäl 33 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden och Barnard, C. (2008), Unravelling the Services Directive, *Common Market Law Review* 45, s. 334-335.

⁶⁵ Ett främjandeförbud, som dock är annorlunda utformat, finns i 38 § lotterilagen (1994:1000).

för att komplettera utredningens förslag med ett främjandeförbud. Utredningen lägger därför fram ett sådant förslag.

Den borte avgränsningen av vilka aktiviteter som faller in under förbudet är inte självklar. Med hänsyn till den begränsade tid som stått till utredningens förfogande har det inte funnits utrymme att närmare analysera exempelvis gränsdragningen gentemot publicistisk verksamhet som inte tydligt utgör marknadsföring. Här finns dock likheter med den problematik som uppstått avseende otillåten spelreklam, vilket kan ge viss vägledning.⁶⁶ Även i andra avseenden kan det finnas behov av att närmare analysera de praktiska konsekvenserna av främjandeförbudets omfattning med den föreslagna utformningen. För att få en heltäckande reglering till stånd finns det ändå skäl att nu lägga fram förslaget i denna del. Bestämmelsen är straffsanktionerad, men ringa fall av främjande är undantagna straffbestämmelsen och det är rimligt att den gråzon som nu antyds faller utanför det straffbara området till stora delar.

Enligt utredningens bedömning är det alltså befogat att hindra svenska aktörer från att i kommersiellt syfte på olika sätt medverka till eller annars främja privatpersoners möjlighet att anskaffa alkoholdrycker från utlandet. En förutsättning för att träffas av förbudet måste vara att den främjande åtgärden sker i kommersiellt syfte. Detta är uppenbart vad gäller t.ex. kommersiellt inriktade vinklubbar i Sverige som i praktiken utgör försäljningskanaler för inköp av alkoholdrycker samt erbjuder olika former av abonnemang på sådana drycker.⁶⁷ Detsamma gäller dagligvarubutiker på nätet som erbjuder hemleverans av alkoholdrycker tillsammans med andra varor.⁶⁸ Transport av alkoholdrycker innebär i och för sig också ett sådant främjande, men bör inte omfattas av förbudet, utan regleras i särskild ordning genom utredningens förslag i övrigt (se avsnitt 8.4 och 9.2).

I sammanhanget ska anmärkas att undantaget från tillhandagående förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen avser laglig privatinförsel, inte alkoholdrycker som tillhandahålls av Systembolaget. Ett företag får alltså inte förmedla försäljning av alkoholdrycker som tillhandahålls av Systembolaget i strid med tillhandagående förbudet. Detta

⁶⁶ Regeringsrätten (nu Högsta förvaltningsdomstolen) har slagit fast att frågan om tryckfrihetsförordningens tillämplighet ska avgöras utifrån en bedömning av omständigheterna i det enskilda fallet. Den har t.ex. funnit att oddsjämförelser ska anses utgöra redaktionellt material och därför skyddas av tryckfrihetsförordningen (mål 2208-09, 3582-07, 3583-07), RÅ 2010 ref. 115. Se härom Bernitz, H., *Senaste – men knappast sista – ”brickan” i Unibet m.fl. mot det svenska spelmonopolet*; Kommentarer till RegR:s domar av den 30 november 2010 i mål 2208-09, 3582-07 och 3583-07 om tryckfriheten och lotterilagen, FT 2011, s. 33.

⁶⁷ Se SOU 2013:50, s. 203.

⁶⁸ Ibid.

är dock inte en konsekvens av utredningens förslag, utan gäller sedan tidigare, och har inte ankommit på utredningen att analysera.⁶⁹

Enligt utredningens förslag bör inte en utländsk säljare omfattas av förbudet mot kommersiellt främjande. Säljaren måste kunna främja sin egen verksamhet i den utsträckning det är tillåtet enligt alkohollagen i övrigt och annan svensk lagstiftning, dvs. det får inte vara fråga om ett främjande som innebär otillåten försäljning eller marknadsföring i Sverige. Att hindra säljaren från att främja försäljningen av egna alkoholdrycker, vilket är lagligt när det gäller drycker som tillhandahålls av Systembolaget, skulle, enligt utredningens bedömning, innebära en otillåten diskriminering i strid med artikel 34 FEUF som inte är möjlig att rättfärdiga med stöd av undantaget för människors hälsa i artikel 36 FEUF. Att säljarens verksamhet inte omfattas av förbudet innebär vidare att sedvanlig marknadsföring från säljarens sida, t.ex. annonsering i svenska tidningar, inte kan innebära att den tidning som tar in annonsen gör sig skyldig till ett otillåtet kommersiellt främjande (vad säljaren får göra och inte får göra enligt utredningens bedömning berörs närmare nedan).

En svensk importör av alkoholdrycker faller emellertid in under förbudet mot kommersiellt främjande, under förutsättning att marknadsföringen avser privatinförsel och inte partihandel. Detta är logiskt med hänsyn till att det endast är den utländske säljaren som genom sin gränsöverskridande affärsförbindelse med svenska konsumenter omfattas av undantaget för privatinförsel. Om det handlar om privatinförsel kan inte en svensk importör ingå i försäljningskedjan.

Det måste slutligen krävas att själva privatinförseln underlättas, uppmuntras eller på annat sätt främjas i kommersiellt syfte. Saklig information om alkoholdrycker som inte tillhandahålls av Systembolaget (t.ex. i en vinrecension), kan inte betraktas som främjande enligt utredningens förslag, såvida inte privatinförsel av den aktuella

⁶⁹ Det kan naturligtvis hävdas att pga. att främjandeförbudet avser privatinförsel blir situationen inte identisk för alkoholdrycker som förs in genom privatinförsel och drycker som tillhandahålls av Systembolaget. Det är emellertid i förhållande till undantaget för privatinförsel, och i synnerhet begreppet ”mellanhand”, som problematiken kring vad som är laglig förmedling eller annat främjande har uppstått. Om utredningens förslag genomförs kan det emellertid finnas anledning att övervaka att kommersiellt främjande av annan än säljaren, utöver sådan verksamhet som alltså redan träffas av tillhandagåendeförbudet, inte heller förekommer när det gäller alkoholdrycker som tillhandahålls av Systembolaget (t.ex. med anknytning till hemleveranser). Det bör emellertid vara betydligt lättare att kontrollera att en sådan utveckling inte sker, eftersom det handlar om alkoholdrycker som omfattas av den statligt kontrollerade försäljningskanalen.

drycken samtidigt uppmuntras.⁷⁰ Av samma skäl kan det inte vara fråga om främjande i förslagetets mening om en resebyrå rent allmänt väcker svenska konsumenters intresse för utländska alkoholdrycker, t.ex. genom att erbjuda vinprovningsresor (se kommentarer i avsnitt 12.2).

Begränsningar i säljarens verksamhet

Om en utländsk säljare av alkoholdrycker, genom svenskt bolag, med stöd av egen infrastruktur för försäljning i Sverige eller genom en beroende mellanman, säljer alkoholdrycker till svenska konsumenter, strider detta mot detaljhandelsmonopolet. Det kan då inte vara fråga om privatinförsel eftersom detta förutsätter att en köpare i Sverige vänder sig till en säljare i utlandet och därifrån beställer önskade varor. Om det inte är fråga om ett företag som säljer alkoholdrycker, i eget eller säljarens namn, utan enbart underlättar för eller uppmuntrar till försäljningen är det i stället bestämmelserna om kommersiellt främjande som kan bli aktuella. En utländsk säljare av alkoholdrycker har rätt att marknadsföra möjligheten till privatinförsel av alkoholdrycker på motsvarande villkor som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som tillhandahålls av detaljhandelsmonopolet. Särskild måttfullhet ska iakttas och reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande, eller som uppmunar till bruk av alkohol, får inte företas.

Som framgått undantas utländska säljare från förbudet mot kommersiellt främjande och dessa får således främja den egna verksamheten, dvs. marknadsföra sin försäljning. Det finns dock anledning att i detta sammanhang diskutera vilka begränsningar i säljarens verksamhet som följer av redan befintliga svenska regler, även om dessa begränsningar inte är en direkt följd av de förslag som utredningen lägger fram. Först diskuteras vad som utgör detaljhandel i Sverige, bl.a. mot bakgrund av EU:s regler om etableringsfrihet. Därefter diskuteras vilka marknadsföringsåtgärder som är tillåtna.

⁷⁰ Jfr även kommentaren i det föregående ang. publicistisk verksamhet som inte tydligt utgör marknadsföring.

Försäljning i Sverige?

En fråga som utredningen har haft att ta ställning till är om det är möjligt att avgöra under vilka omständigheter kommersiella arrangemang kring privatinförsel av alkoholdrycker, på grund av sin närhet till svenska konsumenter, anses utgöra försäljning i Sverige i strid med detaljhandelsmonopolet. Som påpekats ovan är detta i första hand en fråga för de rättsvårdande myndigheterna och utredningen gör därför enbart några allmänna iakttagelser i detta hänseende. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. fann att det var oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som är tillåtna idag. Den menade att det är sannolikt att vissa aktörer i dag är etablerade i Sverige på ett sådant sätt att de vid en rättslig prövning skulle anses bedriva detaljhandel mot konsument här i landet (SOU 2013:50, s. 217 ff). Det bör mot denna bakgrund diskuteras om det, från ett EU-rättsligt perspektiv, kan dras en tydlig gräns mellan privatinförsel och detaljhandel. Det finns anledning att här påminna om att Systembolagets monopol är grundat på artikel 37 FEUF (se avsnitt 5.1), vilket innebär att Systembolaget exklusiva försäljningsrätt är EU-rättsligt legitim. Genom domen i mål C-170/04, Rosengren slogs emellertid fast att införsel av alkoholdrycker för privat bruk inte omfattas av monopolets funktionssätt, i den mening som avses i artikel 37 FEUF. Det skulle därför kunna hävdas att privatinförsel inte är detaljhandel, åtminstone inte detaljhandel i Sverige. Vid en närmare analys visar det sig dock att en sådan skiljelinje inte kan upprätthållas. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att dra en klar gräns mellan, å ena sidan, detaljhandel och, å andra sidan, privatinförsel. Detaljhandel innebär som framgått av varor säljs direkt till konsument (se avsnitt 3.2). Införsel kan därför mycket väl ske i kombination med detaljhandel så som bevisligen skedde i Rosengrenmålet.⁷¹ Privat införsel innebär alltid försäljning direkt till konsument.⁷² Det var därför uppenbarligen fråga om försäljning direkt till konsument i den mening som avses i 1 kap. 11 § alkohollagen. Det som

⁷¹ Se bl.a. punkt 13 i Rosengrendomen. Jfr även målen C-108/09 Ker-Optika och 215/87 Schumacher.

⁷² Se Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om en gemensam europeisk köplag KOM(2011) 635 slutlig, s.2, som specifikt nämner konsumenter i samband med gränsöverskridande handel.

skiljer situationen från detaljhandel i Sverige är att köpare och säljare befinner sig i olika länder.⁷³

Av betydelse för om det handlar om detaljhandel i Sverige är sålunda frågan i vilket land säljaren är etablerad. Om företaget som säljer alkoholdrycker till svenska konsumenter är etablerat i Sverige, bedriver det uppenbarligen detaljhandel i Sverige i strid med detaljhandelsmonopolet. Detsamma kan hävdas om företaget som säljer alkoholdryckerna ingår i samma företagsgrupp som ett svenskt bolag, om det senare är involverat i försäljningen. Vid t.ex. en konstruktion som innebär att ett svenskt bolag bildar dotterbolag i ett annat EU- eller EES-land och låter detta bolag stå för försäljning av alkoholdrycker till Sverige, medan det svenska bolaget sköter kundkontakter, beställningar m.m., får båda bolagens verksamhet, pga. sin ägargemenskap, betraktas som försäljning i Sverige i strid med detaljhandelsmonopolet. Det kan då inte vara fråga om privatinförsel, eftersom det förutsätter att säljaren inte finns eller är organisatoriskt representerad på den svenska marknaden. Situationen är dock annorlunda om det svenska bolaget enbart fungerar som skatterepresentant i Sverige i den mening som avses i 15 a § lagen (1994:1564) om alkoholskatt (se avsnitt 5.4).

Det kan dock många gånger vara komplicerat att fastställa om ett företag är etablerat i Sverige eller inte enligt EU-rätten. De grundläggande reglerna finns i artikel 49 FEUF. I korta drag innebär fördragets regler att egenföretagare och yrkesutövare eller juridiska personer som lagligen är verksamma i en medlemsstat är etablerade när de stadigvarande och kontinuerligt bedriver ekonomisk verksamhet i en annan medlemsstat.⁷⁴ Vid e-handel blir denna fråga särskilt komplex. För ett företag som bedriver handel via internet är etableringsstaten inte den stat där utrustningen för webbplatsen finns eller den stat från vilket det går att nå webbplatsen, utan den stat där näringsverksamheten faktiskt utövas.⁷⁵

För bolag gäller att de är etablerade när de bildar dotterbolag i överensstämmelse med lagstiftningen i etableringslandet. Förekomsten av viss infrastruktur i en ny stat behöver dock inte inne-

⁷³ Ny specifik lagstiftning gällande gränsöverskridande detaljhandel införs genom direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter. Se prop. 2013/14:15, Gemensamt konsumentskydd i EU.

⁷⁴ Se närmare SOU 2010:46, s. 49 ff.

⁷⁵ Se skäl 19, e-handelsdirektivet – Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, EGT L 178, s. 1, som hänvisar till den EU-domstolens rättspraxis.

bära att etableringen har skett.⁷⁶ Om infrastruktur byggs upp i syfte att främja privatinförsel genom en regelrätt distributionstjänst, med beställningsmöjligheter, kundservice etc., övergår dock privatinförsel till att bli försäljning i Sverige. Även om sådan infrastruktur inte behöver kvalificeras som etablering i EU-rättslig mening, handlar det om en gränsöverskridande tjänst från säljarens sida som är oförenlig med detaljhandelsmonopolet. Vissa marknadsföringsåtgärder från en säljares sida, t.ex. inrättande av s.k. showrooms där alkoholdrycker exponeras, är vidare, enligt utredningens bedömning, att betrakta som en faktor som talar för att det bakomliggande kommersiella arrangemanget inte kan hänföras till privatinförsel då säljaren, genom en sådan åtgärd, blir påtagligt närvarande på den svenska detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker.⁷⁷

Det finns även andra kommersiella arrangemang där säljaren själv inte är i formell mening etablerad i Sverige, men likväl måste anses bedriva en verksamhet i strid med detaljhandelsmonopolet. Utgångspunkten är här att det är fråga om arrangemang som innebär att *försäljning sker i Sverige* och inte som vid privatinförsel grundas på ett gränsöverskridande köp där säljare och köpare befinner sig i olika länder.⁷⁸

En naturlig utgångspunkt för bedömningen är här mellanmansrätten. En mellanmans funktion är att företa en rättshandling för uppdragsgivaren. Normalt gäller det någon som fått i uppdrag att självständigt företa rättshandlingar för den ena eller andra parten.⁷⁹ En mellanman kan under vissa givna förutsättningar binda sin huvudman, dvs. den som mellanmannen företräder. En typisk mellanman är en handelsagent.⁸⁰ Denne erbjuder tjänster för kunder i huvudmannens namn mot ersättning från huvudmannen i form av provision.⁸¹ Om en handelsagent ingår avtal med svenska konsumenter om köp av alkoholdrycker i Sverige för säljarens räkning måste det betraktas som försäljning i Sverige. Säljaren är då genom sin agent närvarande

⁷⁶ Se mål C-55/94, Gebhard.

⁷⁷ Jfr SOU 2013:50, s. 205.

⁷⁸ Se analogt definitionen av distansavtal i artikel 2.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter: varje köpe- eller tjänst-avtal som ingås mellan näringsidkaren och konsumenten med stöd av ett organiserat system för distansförsäljning eller tillhandahållande av tjänster på distans, *utan att näringsidkaren och konsumenten samtidigt är fysiskt närvarande*, enbart med utnyttjande av ett eller flera medel för distanskommunikation fram till och inbegripet den tidpunkt då avtalet ingås.

⁷⁹ Se 18 kap. Handelsbalken.

⁸⁰ Se Lagen (1991:351) om handelsagentur och Rådets direktiv 86/653/EEG av den 18 december 1986 om samordning av medlemsstaternas lagar rörande självständiga handelsagenter.

⁸¹ Se 1 § och 8 § Lagen om handelsagentur och Rådets direktiv 86/653/EEG av den 18 december 1986 om samordning av medlemsstaternas lagar rörande självständiga handelsagenter.

som försäljning i Sverige. Säljaren är då genom sin agent närvarande på den svenska marknaden och har direktkontakt med svenska konsumenter, vilket utesluter att det handlar om privatinförsel. En annan form är s.k. kommissionärer.⁸² En kommissionär säljer vanligen varor från sitt lager i eget namn till slutkunden och tar betalt för varorna. I detta fall strider verksamheten också uppenbart mot förbudet mot detaljhandel i Sverige om kommissionären har sitt lager här.

Det finns dock situationer som inte låter sig lika lätt bedömas. Av avgörande betydelse bör då vara om säljarens mellanman agerar aktivt i Sverige, t.ex. genom att träffa konsumenter i landet och marknadsföra produkterna gentemot dessa, eller är inblandad i leveransen eller hantering av varornas betalning. Om så sker kan det knappast betraktas som privatinförsel, utan får anses utgöra försäljning i Sverige, eftersom transaktionen i huvudsak genomförs i Sverige.⁸³

Om mellanmannen å andra sidan agerar på uppdrag av konsumenten, utan något avtalsförhållande med säljaren, kan det inte betraktas som att säljaren bedriver detaljhandel i Sverige. Dessa aktörer kan i viss mån jämföras med mäklare, t.ex. fastighets- och försäkringsmäklare. En mäklare kan representera säljaren eller köparen men inte båda samtidigt. Mäklaren kan i sin roll lämna information om priser och produkter och även ta emot pengar från uppdragsgivaren om det behövs för att utföra uppdraget om uppdragsgivaren beviljar det.⁸⁴ Det drag som utmärker denna typ av oberoende mellanmän är att det saknas ett löpande kontrakt med uppdragsgivaren medan en yrkesmässigt beroende mellanman har ett avtalsförhållande med huvudmannen som vanligtvis löper över bestämd tid.⁸⁵ Denna kategori av mellanmän är alltså oberoende av säljaren och kan därför istället omfattas av förbudet mot kommersiell främjande som berördes ovan, vilket alltså inte gäller säljaren.⁸⁶

Om vi sammanfattar detta resonemang kan konstateras att om en säljare bedriver verksamhet i Sverige genom bolag, med stöd av egen infrastruktur för försäljning eller genom en beroende mellanman, talar mycket för att det är fråga om detaljhandel i Sverige. Det kan då inte vara fråga om privatinförsel eftersom detta förutsätter att en köpare i Sverige vänder sig till en säljare i utlandet och därifrån

⁸² Se Kommissionslag (2009:865).

⁸³ Jfr direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter, se prop. 2013/14:15, Gemensamt konsumentskydd i EU, s. 64.

⁸⁴ Se analogt t.ex. Fastighetsmäklarlagen (2011:666) §10.

⁸⁵ Se t.ex. lagen (1991:351) om handelsagentur, 1§. Jfr. Fastighetsmäklarlagen (2011:666) 9 §.

⁸⁶ Se bl.a. mål C-170/04, Rosengren.

beställer önskade varor, som dessutom ska föras in i landet av en transportör som är *oberoende* av säljaren. Själva köpet får alltså inte genomföras i Sverige utan ska vara gränsöverskridande.⁸⁷ Om det inte är fråga om ett företag som säljer alkoholdrycker, i eget eller säljarens namn, utan enbart underlättar för eller uppmuntrar till försäljningen är det i stället bestämmelserna om kommersiellt främjande som kan bli aktuella.

Marknadsföring av alkoholdrycker

Eftersom en utländsk säljare inte omfattas av förbudet mot kommersiellt främjande, kan denne marknadsföra möjligheten att genom privatinförsel föra in alkoholdrycker till Sverige. Detta innebär dock inte någon utvidgning av det i dag tillåtna området för marknadsföringsåtgärder som riktar sig mot svenska konsumenter av alkoholdrycker. Det finns likväl anledning att göra några påpekanden kring vilken marknadsföring som är tillåten.

Som konstaterades i avsnitt 4 verkar marknadsföring av alkoholdrycker i hög utsträckning normerande på bruk av alkohol. Utgifterna för marknadsföringen av alkoholhaltiga drycker i svensk media har uppskattningsvis ökat från 8 Mkr till över en miljard kronor på ett decennium. Utredningen om tillsyn och marknadsföring av alkoholdrycker m.m., noterade att de ökande investeringarna i alkoholreklam inte har gått allmänheten obemärkt förbi.⁸⁸ En undersökning från november 2011 visade att drygt sex av tio tillfrågade upplevde att reklam för öl, vin och sprit hade ökat de senaste åren. En majoritet av de tillfrågade upplevde dessutom en ökning av förekomsten av öl, vin och sprit i matprogram och många såg även en ökning i dokusåpor, tv-serier och filmer.⁸⁹ När det gäller förekomsten av alkoholmarknadsföring i digitala medier framgår av en undersökning som Sveriges Marknadsförbund låtit genomföra från 2012 att en majoritet av de tillfrågade upplever att alkoholreklamen ökat också i dessa medier.⁹⁰ Enligt en undersökning från 2009 är allmänheten vidare kritisk till alkoholreklam. Av de 1 000 intervjuade personerna svara-

⁸⁷ Se analogt definitionen av distansavtal i artikel 2.7 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2011/83/EU av den 25 oktober 2011 om konsumenträttigheter.

⁸⁸ SOU 2013:50, s. 118 f.

⁸⁹ Undersökningen genomfördes av Novus på uppdrag av IQ-initiativet AB (IQ) under perioden 25–31 november 2011 och innefattade 1 616 stycken webbaserade intervjuer med ett riksrepresentativt urval av den svenska befolkningen över 16 år.

⁹⁰ Undersökningen baserades på en datainsamling den 18–24 oktober 2012 med hjälp av SnabbaSvars webbaserade paneler. Totalt 1 046 svarande.

de 73 procent att förbudet mot att göra reklam för alkoholdrycker i radio och tv är bra och 45 procent ansåg att det ska vara förbjudet att göra reklam för alkoholdrycker även i tidningar. Vidare svarade 66 procent av de tillfrågade att de tycker det är ganska eller mycket dåligt att det förekommer alkoholreklam i tidningar och tidskrifter.⁹¹ I en annan undersökning från 2012 svarade 43 procent av de tillfrågade att de anser att Sverige borde införa ett allmänt förbud mot alkoholreklam.⁹²

Förevarande utredning har särskilt analyserat frågan om privatinförsel av alkoholdrycker. Möjligheten till marknadsföring av sådan införsel villkoras av bestämmelserna i alkohollagen och andra regler om marknadsföring i svensk lag. Huruvida dessa regler i tillräcklig utsträckning säkerställer att den svenska alkoholpolitiken upprätthålls är en bredare fråga än den utredningen har att bedöma. Det finns dock anledning för utredningen att kommentera vilken typ av marknadsföring som är tillåten enligt EU-rätten, eftersom privatinförsel medför att säljaren är etablerad i ett annat EU- eller EES-land och omfattas av detta lands regler för marknadsföring.

Marknadsföringen av alkoholdrycker är inte ett harmoniserat område inom EU, men det finns övergripande regler om t.ex. vilseledande och jämförande reklam.⁹³ Vid marknadsföring i samband med e-handel finns vidare vissa bestämmelser i det s.k. e-handelsdirektivet.⁹⁴ Det finns också gemensamma regler kring förbud mot påståenden om bl.a. hälso- och näringseffekter för alkoholdrycker på förpackningar eller i marknadsföringen av livsmedel.⁹⁵ Även när det gäller marknadsföringen på den audiovisuella marknaden finns gemensamma minimiregler inom EU.⁹⁶ För att underlätta för tv-sändningar mellan medlemsländerna antogs år 1989 det s.k. tv-direktivet.⁹⁷ Detta har nu ersatts av det s.k. AV-direktivet, som rör alla audiovisuella medietjänster.⁹⁸ För alkoholreklamens vidkommande

⁹¹ Undersökningen redovisas i rapporten *Vem behöver alkoholreklam?* (IQ rapport 2009:1).

⁹² Resultaten från undersökningen redovisas i rapporten *Alkoholreklamens framväxt* (IQ rapport 2012:1).

⁹³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam.

⁹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden ("Direktiv om elektronisk handel").

⁹⁵ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel.

⁹⁶ Se SOU 2013:40 s. 66.

⁹⁷ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

⁹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring

innebär direktivet att sådan reklam inte får riktas till eller skildra minderåriga, ge intryck av att alkoholkonsumtionen leder till social eller sexuell framgång eller ge ett negativt intryck av nykterhet.

Det råder dock inget tvivel om att den svenska lagstiftningen angående marknadsföring av alkoholdrycker är mer restriktiv än EU:s gemensamma regler. Särskilda bestämmelser om marknadsföring av alkohol finns i 7 kap. alkohollagen. Reglerna innebär bl.a. att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter samt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande, eller som uppmanar till bruk av alkohol, inte får företas (7 kap. 1 § första stycket). Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte kommersiella annonser i radio- eller tv-program (innefattande tv-sändningar över satellit) som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696), användas (7 kap. 3 §). Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter får inte heller kommersiella annonser användas i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Alkohollagen innehåller dessutom särskilda krav när det gäller utformningen av framställningar av bilder i kommersiella annonser (7 kap. 5 § första stycket).

Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. bedömde att alkohollagens bestämmelser om marknadsföring i huvudsak framstod som tydliga och kompletta. Den föreslog dock att förbudet mot användandet av kommersiella annonser vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol ska utvidgas till att gälla även vid annonsering i tidningar som ges ut på internet.

Utredningen ansåg att detta var nödvändigt för att säkerställa att samma regler gäller för marknadsföring av alkoholdrycker gentemot svenska konsumenter oavsett medium.

Förevarande utredning delar denna bedömning. När det gäller upprätthållandet av svensk marknadsrättslig lagstiftning på utländska rättssubjekt inträder emellertid vissa svårigheter av både EU-rättslig och praktisk karaktär. Svensk marknadsrättslig lagstiftning bygger på effektlandsprincipen. Det innebär att svensk rätt som utgångspunkt är tillämplig på marknadsföring som riktar sig mot den svenska

av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

marknaden, även om marknadsföringen härrör från något annat land.⁹⁹ Denna grundhållning kan dock inte upprätthållas fullt ut med anledning av att Sverige numera utgör en del av EU:s inre marknad, där vissa gemensamma regler och principer måste respekteras. Utgångspunkten för EU:s regler är att överensstämmelse med ursprungslandets marknadsföring är tillräckligt för marknadsföringsåtgärder riktade mot konsumenterna i andra länder. Dessa regler är emellertid inte undantagslösa. I artikel 1 tredje stycket i e-handelsdirektivet, vilket har särskild relevans för situationer som omfattas av detta uppdrag, föreskrivs bl.a. att:

Detta direktiv kompletterar den gemenskapsrätt som är tillämplig på informationssamhällets tjänster, utan att det påverkar nivån på skyddet av i synnerhet folkhälsan och konsumentintressena såsom de fastställs i gemenskapsrättsakter och nationell lagstiftning för genomförande av dessa, i den mån detta inte begränsar friheten att tillhandahålla informationssamhällets tjänster.

Direktivet hänvisar således till den övriga unionsrätten när det gäller vilka inskränkningar i marknadsföringen som är tillåtna. Eftersom EU inte har harmoniserat reglerna om alkoholhaltiga drycker och endast i begränsad utsträckning marknadsföringen av sådana drycker, avgörs medlemsstaternas handlingsutrymme i detta hänseende framför allt av EU-fördragen, dvs. i synnerhet bestämmelserna om fri rörlighet i EUF-fördraget och EU-domstolens rättspraxis. Det är alltså EU-domstolens avgöranden i t.ex. målen C-405/98, Gourmet, C-170/04, Rosengren och C-186/05, kommissionen mot Sverige, med efterföljande svenska lagändringar, och inte e-handelsdirektivet, som reglerar villkoren för utländska säljare att marknadsföra möjligheten till privatinförsel för svenska konsumenterna.

Vid e-handel tillkommer emellertid svårigheten att klart avgränsa vilka åtgärder som är riktade till svenska konsumenterna och vilka som är riktade till konsumenterna i EU i allmänhet. Överlag är det problematiskt att hindra reklam för försäljning i utlandet, så länge som denna försäljning är laglig i det land där verksamheten bedrivs. Om en svensk myndighet ska ingripa mot utländsk reklam bör det alltså ske när marknadsföringen, om denna inte överensstämmer med svensk lagstiftning, på ett tydligt sätt riktar sig mot svenska konsumenterna, t.ex. direktreklam till svenska konsumenterna eller svenskspråkiga webbsidor. I dessa fall är det t.ex. inte tillåtet att ägna sig åt prisjämförelser med Systembolaget eller annonsering som främjar

⁹⁹ Jfr SOU 2013:50, s. 91 ff.

merförsäljning, såsom rabatter samt kampanj- och kombinationserbjudanden.¹⁰⁰ Åtgärder måste vidare i vissa fall ske i enlighet med specifika EU-regler, som t.ex. när det är fråga om tv-sändningar som sänds från ett annat EU- eller EES-land.¹⁰¹

Avslutningsvis ska betonas att utredningens förslag om förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker innebär att ingen annan än säljaren av alkoholdrycker får marknadsföra möjligheten till privatinförsel gentemot svenska konsumenter. Kommersiella aktörer som är oberoende av säljaren, och inte själva kan betraktas som en marknadsföringskanal som säljaren själv använder sig av, t.ex. sedvanlig annonsering i tidningar, får alltså inte marknadsföra möjligheten till privat införsel av alkoholdrycker, eftersom det skulle innebära otillåtet främjande enligt utredningens tidigare redovisade förslag.

8.3.4 Det bör erinras om reglerna om alkoholskatt

Som framgått hanteras distansförsäljning och distansköp olika i skattehänseende (avsnitt 3.8 och 5.4). Detta kan vara förvirrande för privatpersoner som för in alkoholdrycker i landet för personligt bruk. Härtill kommer att det inte minst i marknadsföringen av privatinförsel förekommer vilseledande uppgifter om skyldigheten att betala svensk alkoholskatt. Det finns en pedagogisk poäng i att framhålla kopplingen mellan de olika privatinförselsituationerna och skattelagstiftningen. Det bör därför tydliggöras i alkohollagen att privatinförsel kan ha olika konsekvenser i skattehänseende (se närmare avsnitt 12.2).

8.4 Särskilda villkor vid hemleverans av alkoholdrycker

Utredningens förslag: Alkoholdrycker som förs in i landet genom privatinförsel får endast levereras till den enskildes privata adress under tider då motsvarande drycker tillhandahålls av Systembolaget, genom försäljningsställen eller vid hemleveranser.

¹⁰⁰ Se SOU 2013:50, s. 204 ff.

¹⁰¹ Se SOU 2013:50, s. 94 f.

8.4.1 Inledning

En fråga som utredningen har haft anledning att överväga är vilka krav som bör kringgärda själva leveransen av alkoholdrycker. Som framgått ska här den svenska alkoholpolitiken vara vägledande. Utgångspunkten är därför att de krav som gäller när Systembolaget säljer alkoholdrycker i en Systembolagsbutik, eller genom hemleverans av alkoholdrycker, även ska gälla vid privatinförsel av alkoholdrycker från utlandet. Förslagen syftar alltså till att säkerställa lika villkor för alla näringsidkare vid leveranser av alkoholdrycker inom Sverige. Med hänsyn till EU-rätten bör de krav som det är fråga om inte begränsa transportföretagens handlingsfrihet mer än som är nödvändigt för att säkerställa respekten för den svenska alkoholpolitiken. Det ska samtidigt erinras om att EU-domstolen, så sent som den 8 maj 2014 i mål C-483/12, Pelckmans, påpekade att artiklarna 34 FEUF–36 FEUF om den fria rörligheten för varor, inte är tillämpliga på nationella bestämmelser om butikens öppettider som omfattar alla näringsidkare som utövar verksamhet inom landets territorium och som, såväl rättsligt som faktiskt, påverkar saluföringen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt. I samma dom anfördes, beträffande artiklarna 56 FEUF och 57 FEUF om friheten att tillhandahålla tjänster, att en lagstiftning som omfattar alla näringsidkare som utövar verksamhet inom landets territorium och som inte har till syfte att reglera villkoren för de berörda företagens tillhandahållanden av tjänster, kan anses ha en begränsad och osäker verkan på handeln, och därmed inte träffas av förbudet mot inskränkningar i den fria rörligheten för tjänster. Utredningen anser inte att denna rättspraxis är direkt överförbar på den situation som nu är aktuell. Det ska dock hållas i åtanke, vid en EU-rättslig prövning, att det är villkoren för leveranser inom Sverige som regleras på ett generellt sätt för alla näringsidkare i förevarande fall och inte direkt den gränsöverskridande handeln (jfr den s.k. Keck-doktrinen, avsnitt 8.3.3 ovan).

8.4.2 Tidpunkt för hemleverans

Av 3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen framgår att förbudet mot att lämna ut alkoholdrycker till personer under 20 år är förenat med ett krav på att den som lämnar ut sådana drycker ska förvissa sig om mottagarens ålder (förvissandekravet). Om det föreligger tveksamhet

beträffande en kunds ålder ska legitimation begäras. Om legitimation inte lämnas ska försäljning eller servering vägras.¹⁰² Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (SOU 2013:50, s. 226 ff) konstaterade att om förvissandekravet utsträcks till leveranssituationen, som utredningen föreslog, övergår risken att alkohol överlämnas till en person som är under 20 år på den som levererar varan. Det kan då inte heller komma ifråga att lämna varan utan att det är klarlagt vem som tar emot den, exempelvis genom att leverera den till en persons uppfart eller garage. Det får förutsättas att leverantören i leveransvillkoren reglerar situationen så att den som faktiskt levererar varan har tillräckliga möjligheter att förvissa sig om att den som tar emot alkoholen inte är under 20 år, liksom att denne har en beredskap för att hantera de praktiska frågor av civilrättslig natur som kan uppstå om beställda alkoholdrycker efter föreskriven ålderskontroll inte kan lämnas ut.

Att därutöver ställa upp ytterligare krav på identitetskontroller eller på att leverans endast får ske till beställaren etc. ansåg utredningen inte vara behövligt.

Den konstaterade vidare att mot bakgrund av den svenska alkoholpolitiken i övrigt (begränsad tillgänglighet pga. begränsade öppettider och serveringstider) skulle det förefalla naturligt att även införa tidsbegränsningar för leverans av alkoholdrycker som kommer från e-handel. Utredningen ifrågasatte dock om detta kunde ha någon praktisk effekt eller var sakligt motiverat. Den påpekade att den situation som träffas av regleringen främst är när mer eller mindre självständiga fraktförare levererar gods inom ramen för sedvanlig transport- och leveransverksamhet. Det framhölls också att en förutsättning för att yrkesmässig leverans av alkohol till konsument ska vara tillåten är att alkoholen har förts in från utlandet i enlighet med bestämmelserna om privatinförsel eller annars distribueras inom ramen för Systembolagets försöksverksamhet med hemleveranser av alkoholdrycker. Den absoluta merparten av sådana leveranser av alkoholdrycker torde enligt utredningen, på samma sätt som när det gäller andra varor, ske på vanlig kontorstid, eller i vart fall inom sådana ramar att de motsvarar detaljhandelsmonopolets öppettider.

Inköp av det slag som är i fråga sker vidare knappast för spontan konsumtion, eftersom de måste ske en beställning i förväg.

Sammantaget ansåg Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. att det i sig inte fanns skäl

¹⁰² Se prop. 1994/95:89 s. 90.

att, utöver vad som redan följer av alkohollagens regler, införa ytterligare restriktioner.

I allt väsentligt finns det anledning att instämma i denna bedömning. Det finns inte uppgifter i dagsläget som tyder på att tidpunkten för hemleverans inte överensstämmer med Systembolagets öppettider. Det har dock visat sig svårt att på förhand bedöma vilka typer av affärsupplägg som växer fram. En utgångspunkt för utredningen är som framgått att den svenska alkoholpolitiken ska framstå som konsekvent och sammanhängande. Av denna anledning kan ett krav på att alkoholdrycker endast får levereras när detaljhandel med alkoholdrycker i övrigt är tillåtet vara befogat. Frånvaron av ett sådant krav kan till och med uppfattas som inkonsekvent i förhållande till den svenska alkoholpolitiken i övrigt. Samma tider bör därför gälla vid yrkesmässig hemleverans av alkoholdrycker som har förts in genom privatinförsel som vid detaljhandel och annan hemleverans. Kravet kan enbart gälla vid yrkesmässig leverans av alkoholdrycker. Motsvarande krav kan inte uppställas då privatperson levererar drycker på uppdrag av annan privatperson.

Folkhälsomyndigheten bör utforma närmare anvisningar om tillåtna leveranstider i sin tillstånds- och tillsynsverksamhet för yrkesmässig leverans av alkoholdrycker, som har föreslagits av Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m., och även tas upp av denna utredning (se avsnitt 9.2).

8.4.3 Leverans endast till den enskildes privata adress

Vid yrkesmässig leverans kan överlämnandet till beställaren ske på många olika sätt. Det är vanligt att försändelser överlämnas genom postbefordran och genom paketombud. Det förekommer också utlämning via lagerlokaler, på parkeringsplatser, utanför butikslokal, via särskilda terminaler, bussgodsombud och andra affärslokaler.

Utredningen föreslår att dessa leveransformer inte ska vara tillåtna när det gäller yrkesmässig leverans av alkoholdrycker enligt bestämmelserna om privatinförsel. Det bör därför framgå av alkohollagen att leverans ska ske till den enskildes privata adress. Detta är den enda leveransformen som i ett alkoholpolitiskt perspektiv ter sig rimlig. Det innebär att det är den enskilde eller dennes personliga ombud som ska ta emot försändelsen. Ett sådant direkt och personligt mottagande är en förutsättning för att leverantören ska kunna förvissa sig om att alkoholdrycker inte levereras till den som inte

har fyllt 20 år eller är märkbart påverkad av alkohol (3 kap. 7 och 8 §§). Detta gäller såväl beställaren som ett eventuellt ombud. Om den yrkesmässige transportören levererar drycker utan att ha förvissat sig om att dessa krav är uppfyllda gör han sig skyldig till olovlig dryckeshantering enligt 11 kap. 9 §. Leverantörens skyldighet i detta avseende kan inte överlåtas på t.ex. ett paketombud, som inte har samma ansvar för innehållet i försändelsen och de kontrollbehov detta medför.

Det ska i sammanhanget påpekas att det är mycket viktigt att införsel för privat bruk inte utvecklas till en förtäckt form av detaljhandel genom ovan nämnda leveransformer, dvs. utlämning via lagerlokaler, på parkeringsplatser, utanför butikslokal, via särskilda terminaler, bussgodsombud och andra affärslokaler. Sådan verksamhet överensstämmer inte med syftet med bestämmelsen om privatinförsel som är att tillgodose möjligheten för en privatperson att införskaffa alkoholdrycker direkt från utlandet för sin eller sin familjs personliga bruk. Det bör dock vara tillåtet att använda en annan privat adress än hemadressen som leveransadress, t.ex. en adress till en sommarstuga eller semesterbostad. Leveransen måste alltså ske till en adress som kan betraktas som beställarens privata adress, men det behöver inte nödvändigtvis vara dennes folkbokföringsadress.

Till saken hör att vissa leveransformer redan är förbjudna idag, nämligen om ett utlämningsställe faller in under begreppet butikslokal i alkohollagen. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. uppmärksammade frågan i sitt betänkande (SOU 2013:50, s. 220). Utredningen angav att utöver frågan om lagligheten av vissa företeelser och affärsupplägg på e-handelsmarknaden kunde lagligheten av vissa leveransmetoder ifrågasättas. Den nämner särskild att det finns beställningsmöjligheter vid särskilda terminaler där försändelser också kan hämtas ut. Utredningen konstaterade att sådan terminal kan utgöra butikslokal i alkohollagens mening men att en sådan tolkning inte är självklar. Om paketutlämning sker genom en butik, exempelvis en närbutik, kan emellertid alkoholdrycker komma att förvaras i butiken i strid med förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen. Osäkerheten kring vad som är lagligt är ett ytterligare skäl att införa en annan ordning. Sammantaget finns det alltså goda skäl att kräva att leverans sker direkt till den enskildes privata adress. Upprättandet, även tillfälligt, av särskilda utlämningsställen kan mycket enkelt komma att fungera som butiker i praktiken, vilket är oförenligt med detaljhandelsmonopolet. Utredningen har övervägt att komplettera det s.k. förvarings-

förbudet i alkohollagen, så att alkoholdryck som inte får säljas i butikslokal inte heller får lämnas ut direkt från lager eller från annan tillfälligt upprättad förvaringsplats. Utredningen har dock som framgått stannat för en annan lösning där leveransproblematiken knyts tydligare till bestämmelsen om privatinförsel. Mot bakgrund av utredningens förslag behöver därför inte förbudet mot förvaring i butikslokal i alkohollagen preciseras.

8.5 Straffsanktioner

Utredningens förslag: Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i kommersiellt syfte främjar privatinförsel av alkoholdrycker ska kunna dömas för olovligt kommersiellt främjande av alkoholförsel till böter eller fängelse i högst sex månader.

De generella överväganden som alltid bör ske vid en kriminalisering av nya beteenden och de överväganden som bör göras i en sådan situation (jfr Straffrättsanvändningsutredningens betänkande SOU 2013:38 s. 423 ff.) gör sig enligt utredningens uppfattning inte så starkt gällande inför övervägandena att kriminalisera en överträdelse av det främjandeförbud som föreslås. Som redovisats i avsnitt 8.1 är utgångspunkten i alkohollagen att all hantering av alkohol ska vara reglerad (jfr 1 kap. 1 § alkohollagen). Systematiken rent generellt är uppbyggd så att överträdelser straffsanktioneras och detta gäller även dagens bestämmelse om privatinförsel. Beteendet som sådant, dvs. att överskrida de tillåtna ramarna för privatinförsel av alkohol, är således redan straffsanktionerat. I konsekvens härmed bör även bestämmelsen om ett främjandeförbud straffsanktioneras. Detta torde även vara en förutsättning för att regleringen ska bli meningsfull och få verklig betydelse i praktiken. Utredningen föreslår därför att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i kommersiellt syfte främjar privatinförsel av alkoholdrycker ska dömas för olovligt kommersiellt främjande av alkoholförsel till böter eller fängelse i högst sex månader. Utredningen föreslår här en straffsanktion i enlighet med den lägre skalan i alkohollagen. Motsvarande straffsanktion gäller t.ex. vid olovlig dryckeshantering, dvs. den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 §, dvs. vid detaljhandel, samt då någon säljer eller lämnar ut alkoholdrycker till underårig eller den som är berusad.

9 Frågor kring tillsyn

Utredningens bedömning:

Genom att tydliggöra vad som är tillåtet respektive otillåtet när det gäller privatinförsel ökar möjligheterna att bedriva en effektiv tillsyn över den tillåtna verksamheten. Även de förslag utredningen lämnar om leveransbestämmelser vid privatinförsel är ägnade att öka dessa förutsättningar.

Den ordning för tillsyn som Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. föreslagit är förenlig med utredningens förslag och påverkas i princip endast lagtekniskt.

Förslaget om tillsyn och särskilt anmälningsskyldighet för näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner är en avgörande utgångspunkt för de förslag som läggs fram av denna utredning. Ett registreringskrav kan rättfärdigas enligt EU-rätten. Det är emellertid viktigt att den faktiska utformningen under Folkhälsomyndighetens försorg inte blir onödigt betungade för de berörda transportföretagen, särskilt eftersom privatinförsel enligt utredningens förslag nu begränsas och leveranserna regleras på ett sätt som påverkar transportföretagens verksamhet.

9.1 Tidigare framlagda förslag angående tillsyn

Utredningen ska enligt direktiven redovisa i vilken utsträckning utredningens förslag påverkar de förslag för tillsyn som utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. redovisade i betänkandet SOU 2013:50.

Som redovisats i avsnitt 7.3.4 har flera remissinstanser avstyrkt att tillsynsförslagen läggs till grund för lagstiftning innan gränserna för vad som är tillåtet respektive otillåtet klargörs genom lagstiftning.

Tillsynsbestämmelserna tar i och för sig sikte endast på transportledet. Utredningen gör ändå bedömningen att det faktum att gränserna för vad som är tillåtna respektive otillåtna åtgärder i samband med privatinförsel nu tydliggörs underlättar för de myndigheter som ska utöva tillsyn över leveranseverksamheten. I de delar denna utredning lägger förslag som direkt berör själva leveransen (se avsitt 8.4) är det utredningens bedömning att även dessa förslag underlättar för den eller de myndigheter som har att bedriva den operativa tillsynen. Mot denna bakgrund anser utredningen att de föreslagna tillsynsåtgärderna är tillräckliga för att säkerställa att personer under 20 år inte får tillgång till alkoholdrycker, vilket framhölls i utredningens direktiv som en fråga av särskild betydelse.

Med en annan utgångspunkt har denna utredning i sina överväganden utgått ifrån att förslagen om ett system för tillsyn av yrkesmässig leverans av alkohol genomförs. Såväl tillsynssystemet i sig som ordningen med anmälningsskyldighet är – vilket utvecklas nedan – av stor betydelse för att verksamheten med privatinförsel av alkohol som helhet ska regleras på ett ändamålsenligt sätt.

Det är utredningens bedömning att den i SOU 2013:50 föreslagna utformningen av ordningen för tillsyn inte behöver påverkas innehållsmässigt av de förslag som utredningen nu lägger fram. Det innebär alltså att såväl hur tillsynen organiseras, hur tillsynsobjektet identifieras, innehållet i tillsynen inklusive ordningen med egenkontroll och egenkontrollprogram samt systemet med straffsanktioner och administrativa sanktioner är väl förenliga med de förslag som utredningen nu redovisar. Det saknas anledning för denna utredning att utifrån mer allmänna utgångspunkter än de egna förslagen överväga den närmare utformningen av det föreslagna systemet för tillsyn. På ett område, nämligen anmälningsskyldigheten för transportörer, kan det dock finnas anledning att utveckla frågeställningarna ytterligare något.

9.2 Anmälningsskyldighet för transportörer

Enligt Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (SOU 2013:50, s. 299 ff.) får en näringsidkare inte yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner utan att först ha anmält leveranseverksamheten till den kommun där näringsidkaren har sitt säte eller, om säte saknas i landet, Stockholms kommun.

Näringsidkaren ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över verksamheten och ansvara för att det finns ett för verksamheten lämpligt egenkontrollprogram.

Förslaget har avgörande betydelse för de förslag angående privatinförsel av alkoholdrycker som läggs fram av förevarande utredning. Genom att det föreligger en anmälningsskyldighet blir det enbart registrerade alkoholleverantörer som har rätt att leverera alkoholdrycker till privatpersoner. Den föreslagna paragrafen bör alltså ligga till grund även för förevarande utrednings förslag, men bör av systematiska skäl placeras direkt efter reglerna om införsel och import i alkohollagens fjärde kapitel. I sammanhanget bör påpekas att bestämmelsen inte endast träffar yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker som införs med stöd av privatinförselbestämmelsen, utan även sådana leveranser som sker inom ramen för Systembolagets pågående försöksverksamhet med hemleverans av alkoholdrycker.

En fråga som aktualiseras är emellertid om det finns några EU-rättsliga problem med att alla leverantörer av alkoholdrycker måste vara registrerade. Det är utredningens uppfattning att så inte är fallet. Som framgått ovan (avsnitt 5.1) har EU-domstolen i sin rättspraxis inte lagt hinder i vägen för den svenska alkoholpolitiken såsom den kommer till uttryck genom detaljhandelsmonopolet med tydliga krav på ålders- och nykterhetskontroll vid leverans av alkoholhaltiga drycker. Det svenska systemet är nu anpassat till de villkor som EU-domstolen lade fast i mål C-170/04, Rosengren och C-186/05, kommissionen mot Sverige. Det finns därför en alternativ möjlighet för privatpersoner att införskaffa alkoholdrycker för privat bruk. Det är fullt naturligt, och från EU-rättslig utgångspunkt, försvarbart, att samma krav gäller vid samtliga leveranser till privatpersoner inom landets gränser.

Att uppställa krav på anmälan måste dock även kunna rättfärdigas från mer allmänna EU-rättsliga utgångspunkter. Det handlar inte bara om en tolkning av de ovannämnda domarna i Rosengren och kommissionen mot Sverige och, det är inte samma typ av villkor (tid och plats) som tidigare har presenterats med avseende på leveranser. Det kan här inflikas att när det gäller utstationering av arbetstagare har kommissionen och EU-domstolen accepterat att medlemsstaterna uppställer vissa anmälningskrav. EU-domstolen har vid flera tillfällen, beträffande utstationering av arbetstagare, konstaterat att ett krav på en enkel förhandsanmälan kan utgöra en ändamålsenlig och nödvändig åtgärd, som möjliggör för medlemsstaterna, inom vars territorium tjänsten utförs, att kontrollera att friheten

att tillhandahålla tjänster inte utnyttjas för andra ändamål än fullgörandet av den berörda tjänsten.¹⁰²

Ett krav på att företag som yrkesmässigt levererar alkohol till svenska konsumenter ska anmäla sin verksamhet till den kommun där näringsidkaren har sitt säte eller, om säte saknas i landet, Stockholms kommun, är neutralt utformat och kan inte betraktas som diskriminerande. Däremot kan anmälningsskyldigheten som framgått betraktas som en inskränkning i den fria rörligheten för tjänster, i det här fallet transporttjänster. För den särskilda typen av transporttjänster som de nu är fråga om, alkoholleveranser, saknas det gemensamma EU-regler. Dessa tjänster omfattas inte heller av tjänstedirektivet.¹⁰³

EU-domstolen har emellertid, när det har handlat om anmälningsskyldigheter, uttalat att en nationell lagstiftning inom ett område som ännu inte har varit föremål för harmonisering på unionsnivå och som tillämpas utan åtskillnad på alla personer eller företag som bedriver verksamhet på den berörda medlemsstatens territorium, kan trots sin restriktiva inverkan på friheten att tillhandahålla tjänster, motiveras i den mån som den grundas på tvingande skäl av allmänintresse som inte redan säkerställts genom de bestämmelser som tjänsteleverantören måste följa i den medlemsstat där denne är etablerad och förutsatt att den är ägnad att säkerställa att det mål som eftersträvas med lagstiftningen uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det målet.¹⁰⁴

Det är helt klart att anmälningsskyldigheten för näringsidkare som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner i Sverige är motiverad av de skillnader som finns mellan medlemsländerna vad gäller utlämning av alkohol, där den svenska ordningen bl.a. skiljer sig genom en relativt sett hög åldersgräns och överlag en mycket striktare alkoholreglering. EU-domstolen har vid flera tillfällen bekräftat att den svenska alkoholpolitiken grundas på folkhälsosyn och därför kan upprätthållas även om den inverkar negativt på handeln mellan medlemsstaterna (se avsnitt 5.1 och 5.2).

Med hänsyn till det som anförts om syftet med den förordade anmälningsskyldigheten och dess förhållande till den svenska alkoholpolitiken anser utredningen således att kravet låter sig motiveras utifrån allmän hälsa, som är ett i EU-rätten erkänt undantagshänsyn.

¹⁰² Se bl.a. mål C-445/03, kommissionen mot Luxemburg, punkt 46.

¹⁰³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden, artikel 2.d.

¹⁰⁴ Jfr mål C-577/10, kommissionen mot Belgien, punkt 44. Se även de förenade målen C-369/96 och C-376/96, Arblade m.fl., punkterna 34 och 35, mål C-244/04, kommissionen mot Tyskland, punkt 31, och mål C-219/08, kommissionen mot Belgien, punkt 14.

Anmälningsskyldigheten står också i proportion till sitt syfte då den är ägnad att säkerställa att de ändamål som eftersträvas med den svenska regleringen uppnås, och själva kravet på anmälan kan inte anses gå utöver vad som krävs för att uppnå nämnda ändamål.¹⁰⁵

Det är emellertid viktigt att den faktiska utformningen av anmälningsskyldigheten, vilket enligt de förslag som Utredningen om tillsyn och marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m., ska slås fast genom Folkhälsomyndighetens försorg, inte blir onödigt betungade för de berörda transportföretagen. Det bör därför i det fortsatta lagstiftningsarbetet enligt utredningens uppfattning övervägas hur anmälan kan ske på ett så samlat och enkelt sätt som möjligt, inte minst med hänsyn till att transportörernas leveransverksamhet i enlighet med de förslag utredningen nu lägger fram är föremål för vissa begränsningar och restriktioner (se avsnitt 8.4).

¹⁰⁵ Jfr mål C-577/10, kommissionen mot Belgien, punkt 49. Se, för ett liknande resonemang, mål C-255/04, kommissionen mot Frankrike, punkt 44.

10 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

10.1 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Ändringarna ska träda i kraft den 1 april 2015.

Utredningens förslag syftar primärt till att slå fast de lagliga ramarna för gränsöverskridande e-handel med alkoholdrycker. Förslagen är angelägna såväl utifrån alkoholpolitiska utgångspunkter som utifrån ett behov av en tydligare gränsdragning mellan vad som bör vara tillåtet respektive otillåtet. Inte minst med hänsyn till att de oklarheter och tolkningsproblem som i dag förekommer hänför sig till det straffrättsliga området är det mycket angeläget att den föreslagna regleringen träder i kraft så snart som möjligt. Förslagen kräver i sig inte heller något större förberedelsearbete för berörda myndigheter.

Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. har i SOU 2013:50 föreslagit ett system för tillsyn av den tillåtna e-handeln med alkoholdrycker med ett förslaget ikraftträdande den 1 januari 2014. Frågan om de legala gränserna för e-handeln med alkoholdrycker har onekligen ett starkt samband med tillsynsfrågan och några av de förslag som nu läggs fram påverkar också direkt innehållet i en eventuell tillsyn på området (se den i 5 kap. 8 § alkohollagen föreslagna bestämmelsen om leveransvillkor). Mot denna bakgrund framstår det som önskvärt att de nu framlagda förslagen samordnas med de föreslagna reglerna om tillsyn på området och träder i kraft samtidigt. Om detta av något skäl inte är möjligt finns det enligt utredningens uppfattning ingen anledning att avvakta med de förslag som läggs fram nu, eftersom de förslag som utredningen lägger fram fyller en viktig funktion även utan tillsynsbestämmelser. Det skulle till och med kunna vara en fördel att

först reglera gränserna för det tillåtna området på ett tydligare sätt. Utredningen anser alltså att samtliga nu framlagda förslag bör träda i kraft så snart som möjligt.

Med hänsyn till den fortsatta beredningen bör de bestämmelser utredningen föreslår kunna träda i kraft den 1 april 2015.

10.2 Övergångsbestämmelser

| |
|---|
| <p>Utredningens bedömning: De föreslagna lagändringarna kräver inga särskilda övergångsbestämmelser.</p> |
|---|

Utredningens förslag innebär en utökning av det kriminaliserade området. Ny strafflagstiftning får inte ges retroaktiv verkan. Enligt 2 kap. 10 § regeringsformen får ingen dömas till straff eller annan brottspåföljd för en gärning som inte var belagd med straff när den begicks. Ingen får heller dömas till svårare brottspåföljd för gärningen än den som var föreskriven då. En motsvarande reglering finns i artikel 7 i Europakonventionen, som gäller som svensk lag. Några särskilda övergångsbestämmelser behövs därför inte för de nya straffbestämmelserna som utredningen föreslår. De nya straffbestämmelserna ska alltså endast tillämpas på brott som begås efter ikraftträdandet.

Inte heller de övriga förslagen kräver några övergångsbestämmelser.

11 Konsekvensanalys

11.1 Inledning

Utredaren ska enligt direktiven beräkna och redovisa kostnaderna för de åtgärder som föreslås och även lämna förslag på finansiering av eventuella offentliga åtaganden. Utredaren ska härvid beakta de krav som finns i 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Då förslagen i ett utredningsbetänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa också redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner och landsting ska en finansiering föreslås (14 § kommittéförordningen). Om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen ska konsekvenserna i detta avseende anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen). Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges på ett sätt som motsvarar kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning (15 a § kommittéförordningen).

11.2 Utredningens förslag om privatinförsel och kommersiellt främjande

11.2.1 Förslagen

Utredningen föreslår att det införs en ny bestämmelse om privatinförsel i alkohollagen. I bestämmelsen klargörs att en enskild person kan föra in alkoholdrycker själv eller genom säljarens försorg. Transporten av dryckerna ska anordnas genom en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat transportör. I fråga om skattskyldighet erinras om reglerna i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Den nya bestämmelsen överensstämmer enligt utredningens bedömning med intentionerna bakom nuvarande bestämmelser i 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen. Undantaget för privatinförsel har förtydligats för att förhindra tolkningar som innebär att affärsupplägg anses tillåtna på den svenska detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker som är oförenliga med svensk alkoholpolitik, såvida detta inte följer av EU-rätten eller av lagstiftarens intentioner.

Utredningen föreslår vidare att det införs en ny bestämmelse i alkohollagens fjärde kapitel om att det är förbjudet för annan än säljaren att i kommersiellt syfte, utom såvitt avser transport, främja privat införsel av alkoholdrycker. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet i kommersiellt syfte främjar sådan införsel bör dömas för olovligt kommersiellt främjande av alkoholinförsel till böter eller fängelse i högst sex månader.

11.2.2 Konsekvenser för företag

Eftersom utredningens förslag innebär ett förtydligande av undantaget för privatinförsel, kan det hävdas att några förändringar egentligen inte genomförs. Detta är dock inte en helt rättvisande beskrivning. Även om den verksamhet som träffas av utredningens förslag varken blev uttryckligen laglig genom EU-domstolens domar i målen C-170/04, Rosengren eller C-186/05, kommissionen mot Sverige (se avsnitt 8.2) eller till följd av efterföljande lagändringar i Sverige, är det en affärsverksamhet som *de facto* existerar idag. Det kan därför inte bortses från att utredningens förslag får konsekvenser för de företag som ägnar sig åt denna verksamhet. Det som blir uttryckligen otillåtet med utredningens förslag är framför allt förmedlings-

åtgärder, utöver transport, som är hänförliga till privatinförsel av alkoholdrycker, t.ex. vissa vinbutiker på nätet (se avsnitt 8.3.2).

Det ska betonas att den nuvarande svenska lagstiftning som möjliggör privatinförsel av spritdrycker, vin eller starköl genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand endast har funnits i cirka sex år, varför det fortfarande är svårt att analysera hur marknaden ser ut och hur många företag som är verksamma. Det kan dock konstateras att e-handelsmarknaden i stort har upplevt en expansiv tillväxt de senaste åren. Systembolaget har låtit Handelns Utredningsinstitut (HUI) undersöka hur e-handel med alkohol har utvecklats de senaste åren, men framför allt hur marknaden, utifrån vissa förutsättningar och scenarion, kan komma att utvecklas på fem till tio års sikt. Av HUI:s rapport¹⁰⁶ framgår att e-handeln i Sverige har haft en stark utveckling de senaste åren och att de traditionellt framgångsrika branscherna på internet varit klädhandeln, elektronikhandeln och bokhandeln. Även alkohol bedöms ha potential att bli en framgångsrik handelsvara på internet. I rapporten beskrivs tre olika scenarier för den fortsatta e-handeln med alkohol. Enligt scenariot med låg tillväxt förväntas försäljningen fortsätta öka i en förhållandevis måttlig takt för att inom fem år nå en total marknadsandel om ca 0,9 procent av den totala alkoholförsäljningen och inom tio år en andel om 1,3 procent. Enligt scenariot med medelstark tillväxt hamnar alkoholförsäljningen på internet på en andel om drygt två procent inom fem år och knappt sju procent på tio års sikt. Enligt scenariot med hög tillväxt skulle internethandelns andel av den totala alkoholförsäljningen uppgå till fyra procent om fem år och till knappt 29 procent om tio år.

I en uppföljningsrapport¹⁰⁷ som utredningen har tagit del av, anger HUI att det för närvarande finns 97 företag som bedriver e-handel med alkoholdrycker registrerade hos Skatteverket. Svensk alkoholskatt betalades år 2012 av 73 av dessa bolag. Sammanlagt har 67 bolag en egen webbplats, varav 56 också bedriver försäljning via webbplatsen. 51 av bolagen erbjuder betalningstjänst direkt på webbplatsen.

Utredningen har även noterat en negativ trend i det att flera företag har gått med förlust samt minskat sin personal de senaste åren. Några företag har också försatts i konkurs pga. skatteskulder.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Carin Blom och Jonas Arnberg, Försäljning av alkohol på nätet, HUI Research, 2013.

¹⁰⁷ Carin Blom och Philippa Frisk, Alkohol på nätet II, En rapport om alkoholförsäljning på nätet, HUI Research, 2014, ej offentliggjord.

¹⁰⁸ Uppgifter från www.allabolag.se samt www.solidinfo.se.

I dagsläget är antal personer som är sysselsatta inom denna verksamhet i Sverige okänt. De flesta aktörer är inte etablerade i Sverige, utan t.ex. i Frankrike och Tyskland. Endast ett av de tio största e-handelsföretagen har sitt säte i Sverige. Det kan noteras att under 2013 bildade 10 e-handelsföretag Nätvinhandlarnas branschorganisation i syfte att stärka förtroendet för e-handeln med vin. Enligt organisationens webbsida (<http://natvin.org>) är de nuvarande 15 medlemmarna registrerade hos skatteverket och prisuppgifter för de viner som säljs är inklusive svensk alkoholskatt och mervärdesskatt.

Som framgår ovan (avsnitt 8.3.3) påverkas främst företag som har sitt säte i Sverige eller har ägargemenskap med svenska bolag av utredningens förslag. Det handlar då främst om vinbutiker på internet som agerar i sitt eget eller välkänt varumärkes namn och dagligvarubutiker på internet som samarbetar med utländska företag som säljer alkoholdrycker. Utredningens förslag innebär alltså att viss affärsverksamhet måste upphöra. Som har diskuterats ovan kan emellertid lagligheten av denna verksamhet redan ifrågasättas mot bakgrund av dagens regler. Utredningens förslag innebär att det tydliggörs att det endast är utländska säljare av alkoholdrycker som i kommersiellt syfte kan dra nytta av att svenska konsumenterna utnyttjar möjligheten till privatinförsel av alkoholdrycker. Enligt tillgänglig information är det än så länge få aktörer som ägnar sig åt att främja e-handel med alkoholdrycker, utan att själva sälja sådana drycker, och det är mycket få personer som är sysselsatta i sådan verksamhet. Om utredningens förslag vidgas till att på ett tydligare sätt beröra de företag som säljer alkoholdrycker skulle dock konsekvenserna bli större för denna bransch (se avsnitt 11.5 nedan).

11.2.3 Konsekvenser för tillsyn

Både Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. och ett stort antal remissinstanserna som har granskat de förslag denna utredning lade fram, har påpekat att en grundläggande förutsättning för att kunna utöva en verkkningsfull och effektiv tillsyn av e-handel med hemlevererans av alkohol är att det finns ett regelverk som tydliggör var gränserna går för vad som är tillåtet respektive otillåtet i förhållande till svensk lagstiftning. Flera remissinstanser avstyrkte också av det skälet att utredningens tillsynsförslag läggs till grund för lagstiftning. De förslag som förevarande utredning lägger fram underlättar genomförandet av den till-

syn som redan föreslagits och undanröjer hindret för att de ligger till grund för lagstiftning (se avsnitt 9). Några ytterligare konsekvenser för tillsynsorganisationen har dock inte förslagen angående privatinförsel och förbud mot kommersiellt främjande.

11.2.4 Konsekvenser för rättsväsendet

I sitt betänkande framhöll Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (SOU 2013:50, s. 217 ff) att de regler som i dag möjliggör privatinförsel av alkoholdrycker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand sedan flera år tillbaka ger upphov till tillämpningssvårigheter, vilka i sig medför osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och förfaranden som förekommer bland de aktörer som har etablerat sig på den svenska e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. Detta är en analys som i allt väsentligt överensstämmer med de slutsatser som Alkohollagsutredningen redovisade redan år 2009 och som delas av förevarande utredning. Utredningsförslag syftar som framgått till att minska dessa tillämpningssvårigheter och därmed bidra till ökad rättssäkerhet vad gäller villkoren för handel på den svenska e-handelsmarknaden för alkoholdrycker. Förslagen innebär samtidigt en delvis utvidgad kriminalisering, eftersom de föreslår en ny straffrättsligt sanktionerad bestämmelse som innebär att det är förbjudet för annan än säljaren att i kommersiellt syfte, utom såvitt avser transport, främja privat införsel av alkoholdrycker. Det är dock utredningens bedömning att sådan verksamhet, i viss utsträckning, träffas även av förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker i 3 kap. 9 § alkohollagen, eftersom den verksamhet som det är fråga om, i synnerhet mot bakgrund av de förtydliganden utredningen föreslår när det gäller undantaget för privatinförsel, inte kan anses undantagen från 3 kap. 9 § alkohollagen (se avsnitt 8.3.1). Den utvidgade kriminaliseringen får därför troligen en i huvudsak brottsförebyggande effekt, eftersom det tydliggörs vad som inte är tillåtet. Utredningens förslag bör därför inte leda till ökad arbetsbelastning eller kostnadsökningar för rättsväsendet.

11.3 Utredningens förslag angående hemleverans av alkoholdrycker

11.3.1 Förslagen

Utredningen föreslår att alkoholdrycker som förs in i landet genom privatinförsel endast får levereras under tider då motsvarande drycker tillhandahålls av Systembolaget, antingen genom försäljningsställen eller vid hemleveranser. Vidare föreslås att alkoholdrycker som förs in i landet genom privatinförsel endast får levereras till den enskildes privata adress. Dessa förslag anknyter till förslaget om anmälningsskyldighet för näringsidkare som yrkesmässig levererar alkoholdrycker till privatpersoner som lagts fram av Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m.

11.3.2 Konsekvenser för företag

De nu aktuella förslagen har framför allt betydelse för transportföretag, även om de i förlängningen även skapar begränsningar av vilka affärsupplägg som är möjliga för utländska företag som säljer alkoholdrycker. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (SOU 2013:50, s. 246 f.) konstaterade att antalet transportörer som för in alkoholdrycker till Sverige till följd av reglerna om privatinförsel är mycket begränsat (uppskattningsvis 5–10 aktörer). Förevarande utrednings förslag om leveransadress och leveranstider innebär skärpta krav för dessa näringsidkare när de levererar alkoholdrycker till privatpersoner i Sverige. Dessa leveransbegränsningar, som alltså är motiverade utifrån ett folkhälsoperspektiv, kan innebära att transportkostnaden ökar. Den ordning som utredningen föreslår, leverans direkt till den enskildes privata adress i huvudsak på kontorstid, är dock vanligt förekommande i transportbranschen och tillämpas redan i den affärsverksamhet som omfattas av förslagen. Utredningen bedömer därför att den ökade kostnaden för dessa företag skulle bli marginell. Själva anmälningsskyldigheten för transportörer som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner i Sverige och den sammanhängande rätten för kommunerna att ta ut avgift för tillsynen av sådan verksamhet, följer inte av förevarande utrednings förslag. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. har bedömt att denna tillsynsverksamhet blir begränsad (SOU

2013:50, s. 217). Eftersom inga förslag läggs fram i denna del, ankommer det inte på förevarande utredning att bedöma vilka avgifter som är rimligt att ta ut av berörda transportföretag, men som tidigare har påpekats är det viktigt att den faktiska utformningen av systemet med anmälningsplikt inte blir onödigt betungande, och därmed oproportionell, med hänsyn till EU-rätten (se avsnitt 9.2). Utredningen har erfarit att man i Norge, som dock har en annan tillsynsorganisation, inte tar ut någon avgift vid yrkesmässig leverans av alkoholdrycker.

11.3.3 Konsekvenser för tillsyn

Utredningens förslag hänger som framgått samman med förslagen från Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. och medför inga ytterligare konsekvenser för tillsynsorganisationen. Kommunerna får, genom redan framlagda förslag, kontroll över de leveransverksamheter som finns och i förekommande fall möjlighet att genom förelägganden kräva in de uppgifter som de behöver för att planera och utöva sin tillsyn. Att anmälningskyldigheten knyts till den kommun där näringsidkaren har sitt säte, i stället för till den kommun där verksamheten bedrivs, syftar också till att rationalisera anmälningsförfarandet och motverka att ett stort antal kommuner får parallell tillsyn över ett förhållandevis begränsat antal tillsynsobjekt. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. bedömde att i förhållande till antalet objekt som kommunerna i dag utövar tillsyn över på alkoholområdet framstår den ökning av antalet tillsynsobjekt som förslaget innebär som närmast försumbar. Den utökade tillsynsverksamheten bör i allt väsentligt kunna finansieras genom att kommunerna på motsvarande sätt som i dag gäller för exempelvis handel med folköl tar ut en tillsynsavgift. Eftersom dessa avgifter baseras på självkostnadsprincipen bör förslagen inte medföra några beaktansvärda kostnadsökningar för kommunerna (se SOU 2013:50, s. 247). Det är dock viktigt, som påpekades ovan, att den avgift som tas ut inte kan anses onödigt betungande, och därmed oproportionell, med hänsyn till EU-rätten.

11.3.4 Konsekvenser för rättsväsendet

Även när det gäller konsekvenserna för rättsväsendet anknyter förevarande utrednings förslag till de förslag som lagts fram av Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. Förslagen från den senare utredningen innebär en delvis utvidgad kriminalisering. Den föreslår att det ska vara brottsligt att yrkesmässigt leverera alkoholdrycker till privatpersoner utan att först ha anmält försäljningen till kommunen eller att fortsätta att leverera sådana drycker i strid med ett av kommunen meddelat förbud. Utredningen bedömde att den föreslagna kriminaliseringen skulle få en i huvudsak brottsförebyggande effekt och liksom för övriga brott mot alkohollagen kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer att ligga på en låg nivå. Utredningen ansåg därför att den ökade kriminaliseringen inte skulle leda till några nämnvärda arbetsbelastningar eller kostnadsökningar för rättsväsendet.

De förslag som förevarande utredning lägger fram avseende leveransvillkoren är inte straffsanktionerade. Efterlevnaden av dessa villkor bör istället hanteras inom ramen för det system för tillsyn som utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. föreslagit.

Det förslag som läggs fram om att alkoholdrycker måste levereras till den enskildes privata adress innebär slutligen att frågan om vissa leveransmetoder laglighet enligt reglerna i alkohollagen indirekt får en lösning. Detta gäller i synnerhet frågan om innebörden av förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen. Med utredningens förslag behöver inte sådana tillämpningsproblem uppstå, eftersom bl.a. butikslokaler inte får utnyttjas som utlämningsställen (se avsnitt 8.4.3).

11.4 Långsiktiga konsekvenser av utredningens förslag

Hittills har konsekvenserna för företag, tillsynsorganisationen och rättsväsendet diskuterats. Utredningens förslag har som framgått begränsade effekter i detta avseende. Dessa omedelbara konsekvenser av utredningens förslag ska emellertid också vägas mot mer långsiktiga effekter, som kan bli följderna om utredningens förslag inte genomförs. Syftet med de förslag som läggs fram är, utöver att förtydliga rättsläget, att säkerställa att verksamhet som är hänförlig till

privatinförsel av alkoholdrycker är förenlig med svensk alkoholpolitik. Det är utredningens bedömning att om inga åtgärder vidtas i linje med de förslag som läggs fram, skapas incitament för en utveckling som på sikt undergräver den svenska alkoholpolitiken och i synnerhet detaljhandelsmonopolets ställning. Den svenska alkoholpolitik kan upplevas som inkonsekvent om det är tillåtet för aktörer på den svenska marknaden att för egen vinning stimulera svenska konsumenters intresse att föra in alkoholdrycker från utlandet. Det är ett avbräck i den s.k. desintresseringsprincipen som syftar till att begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen i Sverige. Det ska här understrykas att den internationella forskningslitteraturen ger stöd för att privatisering av alkoholförsäljning sätter krafter i rörelse som gör grupper med lägre socioekonomisk standard mer sårbara genom ökad tillgänglighet (se avsnitt 4). Tillflödet av nya aktörer till detaljhandelsmarknaden för alkohol medför också ett större tryck på att reducera restriktioner på alkoholmarknaden.¹⁰⁹ Det kan inte bortses från att en långsiktig konsekvens av att en sådan utveckling inte hejdas är att detaljhandelsmonopolets berättigande försvagas: dels reellt, eftersom ett ökat inslag av privata vinstintressen i detaljhandeln innebär att monopolets funktion som alkoholpolitiskt kontrollinstrument blir mindre effektivt, dels EU-rättsligt, eftersom det folkhälsofrämjande syftet i så fall försvagas (se avsnitt 5.5).

Även om detaljhandelsmonopolets ställning inte kan betraktas som hotad i dagsläget, finns därför anledning att erinra om vilka alkoholpolitiska konsekvenser som kan bli följden av ett avskaffat monopol. Folkhälsoeffekterna av detta har studerats i den vetenskapliga litteraturen och flera sammanställningar har gjorts.¹¹⁰ Det vetenskapliga stödet för att ett monopol på alkoholförsäljning har positiva alkoholpolitiska effekter är god. Om monopolet avskaffas kan därför antas att effekterna på alkoholrelaterade skador och därmed folkhälsan skulle bli tydligt negativa.¹¹¹ Varje beräkning av näringens potentiella vinster med ett slopat detaljhandelsmonopol för alkohol bör sålunda balanseras mot ökade samhällskostnader, t.ex.

¹⁰⁹ Se t.ex. Holder, H. D. The state monopoly as a public policy approach to consumption and alcohol problems: A review of research evidence. *Contemporary Drug Problems*, 20, 293-322., 1993 och H. Holder (red), *Alkoholmonopol och folkhälsa: Vilka skulle effekterna bli om Systembolagets detaljhandelsmonopol avskaffades?*, Statens folkhälsoinstitut 2008.

¹¹⁰ Se t.ex. Hahn, R. A., Middleton, J. C., Elder, R., Brewer, R., Fielding, J., Naimi, T. S., Campbell, C. A. Effects of Alcohol Retail Privatization on Excessive Alcohol Consumption and Related Harms. *American Journal of Preventive Medicine*, 42(4), 418-427, 2012.

¹¹¹ Det kan noteras att det följer av WHO:s Global status report on alcohol and health (12 maj 2014) att antalet alkoholrelaterade dödsfall världen över är beräknade till 3,3 miljoner (5.9 procent av alla dödsfall).

för sjukvård, men även avseende mänskligt lidande.¹¹² Det har visats att statligt ägande av detaljhandeln för alkoholdrycker har goda förutsättningar att reglera tillgängligheten och därmed skadorna på ett allomfattande sätt, med priser, densitet och placering av butiker, ålderskontroll, osv. Det vetenskapliga stödet för en monopolreglering som effektivt alkoholpolitiskt kontrollverktyg är dock stark endast om det centrala målet för regleringen är folkhälsointresset.¹¹³ Även om det i princip är möjligt att sätta upp ett hårt reglerat privat system med strikt tillsyn som prioriterar folkhälsa, utgör det kommersiella intresset en stark mekanism som riskerar att undergräva folkhälsan.¹¹⁴

Avslutningsvis finns anledning att kort kommentera andra långsiktiga samhällspolitiska konsekvenser. Utredningen bedömer inte att förslagen kan ha betydelse för den kommunala självstyrelsen. Förslagen har heller inga direkta konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det ska dock erinras om att kvinnor i allmänhet är mer utsatta för alkoholrelaterade skador och sjukdomar än män.¹¹⁵

När det gäller brottslighet har det ovan konstaterats att utredningens förslag har en brottsförebyggande effekt genom att tydliggöra det lagliga utrymmet för privatinförsel av alkoholdrycker. Enligt den av utredningen redovisade uppfattningen förekommer i dag aktörer som sannolikt bedriver verksamhet som vid en rättslig prövning skulle kunna betraktas som detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige i strid med alkohollagen. Det är naturligtvis bekymmersamt om detta beror på missuppfattningar om vad som är lagligt enligt nuvarande reglering. Härutöver finns anledning att peka på sambandet mellan alkoholkonsumtion och brottslighet i allmänhet. En på sikt ökad alkoholkonsumtion, som kan bli följderna av att den svenska alkoholpolitiken får ett sämre genomslag, skulle sannolikt leda till fler rattfylleribrott och våldsbrott.

¹¹² Jfr t.ex. Popova, S., Patra, J., Sarnocinska-Hart, A., Gnam, W.H., Giesbrecht, N. and Rehm, J. Cost of privatization versus government alcohol retailing systems: Canadian example. *Drug and Alcohol Review* 2012; 31: 4-12 och Rehm, J., Patra, J., Gnam, W., Sarnocinska-Hart, A., Popova, S. Avoidable cost of alcohol abuse in Canada. *European Addiction Research* 2011; 17: 72-79.

¹¹³ Babor, T. F., Alcohol: No Ordinary Commodity – a summary of the second edition. *Addiction*, 105(5), 769-779, 2010.

¹¹⁴ Se t.ex. Flanagan, G., Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years after Privatisation. Edmonton: Canadian Centre for Policy Alternatives and Parkland Institute, 2003.

¹¹⁵ Detta underströks i WHO:s Global status report on alcohol and health (12 maj 2014), se s. 8.

11.5 Alternativa lösningar

Utredningen har under arbetets gång gjort vissa vägval och det finns anledning att här kort diskutera dessa. Ett alternativ som avfärdades tidigt var att inte föreslå några förändringar alls, utan istället överlåta åt de rättsvårdande myndigheterna att med stöd av utredningens bedömning klarlägga rättsläget. Som framgått anser utredningen att den omständigheten att gränserna för det lagliga området är oklara och förfarandet med privatinförsel i princip oreglerat i sig påkallar förändringar från lagstiftarens sida, eftersom den grundläggande utgångspunkten när det gäller hantering av alkohol i Sverige är att den ska vara reglerad. Det finns inte några indikationer på att gränsdragningsproblematiken när det gäller privatinförsel och otillåten detaljhandel m.m. inom överskådlig tid kommer att lösas genom domstolsavgöranden (se avsnitt 8.1). Om inga förändringar genomförs förblir enligt utredningen rättsläget därför osäkert, vilket är negativt både för de rättsvårdande myndigheterna, berörda tillsynsmyndigheter och naturligtvis de aktörer vars verksamhet berörs av reglerna då de riskerar att bryta mot alkohollagen utan att i förväg ha detta klart för sig.

En annan fråga där utredningens val av lösning medför konsekvenser gäller avgränsningen av vad som kan betraktas som privatinförsel. Utredningen har här stannat för en lösning där både säljare och köpare har rätt att ombesörja transporten, förutsatt att den utförs av en transportör som är oberoende av säljaren (se avsnitt 8.3.2). Det innebär att säljaren kan utnyttja reglerna för distansförsäljning i alkoholskattelagen och betala in alkoholskatt för konsumentens räkning. Om köparen själv måste anordna transporten och därmed även ställa säkerhet för alkoholskatten, skulle privatinförseln bli mer komplicerad och de aktuella alkoholdryckerna mindre tillgängliga. Utredningen har angett sina skäl för denna bedömning under avsnitt 8.3.2. Här ska dock påpekas att en lagändring som medför att enbart köparen får anordna transporten och därmed får till följd att säljaren inte är skyldig att erlagga alkoholskatt för köparens räkning, skulle få betydligt större konsekvenser för de företag som idag ägnar sig åt e-handel med alkoholdrycker än utredningens förslag. En sådan lösning skulle få mer påtagliga konsekvenser för utländska säljare av alkoholdrycker och inte, vilket utredningens förslag främst avser, företag på den svenska marknaden som utan att själva sälja alkoholdrycker, underlättar för konsumenter att utnyttja denna verksamhet. En ytterligare begränsning av privatinförselundantaget kan

som framgått te sig lämplig av alkoholpolitiska skäl, men det ska samtidigt hållas i åtanke att det faktum att de utländska säljarna betalar in alkoholskatten, gör att prispolitiken, som också är ett alkoholpolitiskt kontrollinstrument, fungerar.

En sista fråga som ska tas upp här är behovet av ett förbud mot kommersiellt främjande av alkoholdrycker då det redan finns ett förbud i 3 kap. 9 § alkohollagen mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Tillhandagåendeförbudet inskränktes den 1 juli 2008 på så sätt att det inte gäller vid sådan införsel som avser enskild persons rätt att för privat bruk från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom ”yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand”. Med utredningens förslag blir denna inskränkning mindre, bl.a. eftersom uttrycket ”oberoende mellanman” utmönstras ur bestämmelsen (se avsnitt 8.3.2). Utredningen har därför övervägt om ett särskilt förbud mot kommersiellt främjande är nödvändigt. Som Åklagarmyndigheten påpekat kan ett sådant förbud innebära en utvidgad kriminalisering av ett förfarande som det egentligen redan finns möjlighet att ingripa mot med stöd av befintliga regler (se avsnitt 7.2.2). Utredningen har emellertid erfarit att alkohollagen i praktiken inte har tillämpats på detta sätt. En argumentation som har förts fram av aktörer som ägnat sig åt kommersiellt främjande av möjligheten till privatinförsel, som visat sig framgångsrik, är att verksamhet som bedrivs i samband med tillåten privatinförsel måste anses tillåten, oavsett om förmedling, förvaring och andra kringtjänster i och för sig skulle anses vara i strid mot andra förbud i alkohollagen. Det är alltså uppenbart att tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen i praktiken hittills inte har tillämpats när åtgärder vidtagits i anslutning till vad som uppfattats som laglig privatinförsel. Utredningen har också angett skäl för varför detta mycket ålderdomliga förbud inte är särskilt väl avpassat för den verksamhet som nu är för handen (se avsnitt 8.3.3). Den slutsats som kan dras är alltså att ett förbud mot kommersiellt främjande behövs för att klarlägga rättsläget. Enligt utredningens förslag blir straffet för kommersiellt främjande subsidiärt i förhållande till straffet för överträdelse av tillhandagåendeförbudet (olovligt anskaffande av alkoholdrycker). Främjandeförbudet är alltså avsett att täcka otillåtna handlingar som inte omfattas av det till synes svårtillämpade tillhandagåendeförbudet, och tydliggör därmed gränsen för det tillåtna området genom att reducera den gråzon som idag finns. Att inte införa ett sådant kompletterande förbud innebär en

risk för att en fortsatt expansiv förmedlingsverksamhet, kombinerad med intensiv marknadsföring, successivt undergräver den ställning som detaljhandelsmonopolet har i dag.

11.6 Skyldigheter till följd av EU-medlemskapet

Som framgått anser utredningen att de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU har respekterats. EU-rätten ger, enligt utredningen, utrymme att förbjuda verksamhet som innebär försäljning av alkoholdrycker i Sverige i strid med detaljhandelsmonopolet samt angränsande verksamhet som inte kan hänföras till undantaget för privatinförsel av alkoholdrycker. EU-rätten ger vidare utrymme att införa restriktioner vid privatinförsel av alkoholdrycker, i den mån som dessa restriktioner syftar till att säkerställa överensstämmelse med svensk alkoholpolitik i allmänhet, och inte går längre än som är nödvändigt för att uppnå detta syfte.

Oavsett utredningens bedömning i denna del måste emellertid de anmälningsskyldigheter för nya regler som följer av EU-rätten iakttas. Utredningen har lämnat tre förslag som aktualiserar sådan anmälningsskyldighet.

1. Ett förtydligt undantag för privatinförsel av alkoholdrycker
2. Ett förbud mot kommersiellt främjande av privatinförsel
3. Särskilda leveransvillkor för transportörer vid privatinförsel

Punkten 1 rör inskränkningar i den fria rörligheten för varor och ska anmälas enligt direktiv 98/34/EG (anmälningsskyldighetsdirektivet).¹¹⁶ Punkten 2 aktualiserar enligt utredningens bedömning också anmälningsskyldighet enligt detta direktiv. Förbudets anknytning till den fria rörligheten för varor är tydlig (se avsnitt 8.3.3), och anmälningsskyldighetsdirektivet inbegriper för övrigt även ”informationssamhällets tjänster”, vilket syftar på gränsöverskridande tjänsteutbyte som sker med elektroniska hjälpmedel utan att innefatta personflyttningar över gränsen.¹¹⁷ Det kan dock inte uteslutas att anmälan även bör ske enligt tjänstedirektivet.¹¹⁸ Punkten 3, ovan, innebär inskränkningar

¹¹⁶ Europaparlamentets och Rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (anmälningsskyldighetsdirektivet).

¹¹⁷ Se SOU 2009:71, s. 369.

¹¹⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

i transportörers handlingsfrihet och avser alltså transporttjänster. Även om det här handlar om tjänster, är tjänstedirektivet inte tillämpligt.¹¹⁹ Krav riktade mot logistikprocessen och transportörer ska istället anmälas till kommissionen enligt anmälningsdirektivet.¹²⁰

I tjänstedirektivet (artikel 15.7) anges att ”anmälan om ett utkast till nationell lag i enlighet med direktiv 98/34/EG ska innebära uppfyllande av den anmälningskyldighet som föreskrivs i detta direktiv.” Enligt regeringens proposition 2008/09:187 Genomförande av tjänstedirektivet bör det finnas en möjlighet för myndigheter att i vissa fall förena en anmälan på tjänsteområdet som faller under bestämmelserna i anmälningsdirektivet med anmälan av andra föreskrifter på tjänsteområdet.¹²¹ Denna möjlighet bör självfallet även gälla Regeringskansliet, när det är fråga om lag- och förordningsförslag som omfattas av anmälningskyldighet. De bör noteras att de båda förfarandena skiljer sig åt. En anmälan till kommissionen enligt tjänstedirektivet hindrar inte medlemsstaten från att anta de tilltänkta reglerna, men kommissionen kan vid behov besluta att begära att medlemsstaten avstår från att anta, eller upphäver, de aktuella bestämmelserna. Förfarandet enligt anmälningsdirektivet inbegriper däremot s.k. frysperioder som även kan inträda efter att den första tremånadersperioden, som automatiskt gäller, har löpt ut.¹²² En samlad anmälan enligt anmälningsdirektivet förutsätter att de krav som faller under tjänstedirektivet tydligt anges och motiveras i enlighet med vad som gäller enligt detta direktiv. En sådan anmälan bör ske i formuläret för direktiv 98/34/EG och samordnas av Kommerskollegium.¹²³

¹¹⁹ Se artikel 2.d i Tjänstedirektivet.

¹²⁰ Se Kommerskollegiums rapport 2012-06-14 (Dnr 1.7-2012/00705-1) Redovisning enligt regleringsbrevet avseende anmälningsdirektivet (98/34/EG) gällande krav och föreskrifter gällande transport.

¹²¹ I propositionen om genomförandet av tjänstedirektivet sägs (prop. 2008/09:187; s. 79) att de två förfarandena överlappar varandra endast i två fall. Dels kan ett förslag till reglering på varuområdet innehålla ett förslag som samtidigt kan anses som ett krav på tjänsteområdet, dels kan ett förslag till regel för informationssamhällets tjänster även röra tjänstedirektivet.

¹²² Se SOU 2009:71, s. 125 ff.

¹²³ Se även Kommissionens riktlinjer den centrala kontaktpunkten för anmälningsförfarandet 98/34 och för de anmälningsförfaranden som föreskrivs i särskild EU-lagstiftning.

12 Författningskommentar

12.1 Inledning

Som närmare redogjorts för i avsnitt 9 är de förslag som Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. lagt fram i fråga om tillsyn vid yrkesmässig leverans av alkoholdrycker av avgörande betydelse för de förslag som nu lämnas. Införandet av anmälningsskyldighet för sådan verksamhet, liksom en fungerande tillsynsordning, utgör nämligen en nödvändig förutsättning för att de särskilda krav som nu föreslås i fråga om yrkesmässiga leveranser (se 4 kap. 7 §) ska kunna upprätthållas.

Förslagen har utarbetats utifrån utgångspunkten att den av Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. föreslagna tillsynsordningen också kommer att införas. Vid utformandet av författningsförslagen har dock utredningen utgått från alkohollagens nuvarande lydelse och systematik. Någon lagteknisk anpassning till nämnda utrednings förslag har alltså inte gjorts.

12.2 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen

3 kap. 9 §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 7 eller 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–6 samt 5 § första stycket i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Den i andra stycket gjorda hänvisningen till 4 kap. 4 § andra stycket 1,2 och 4–7 har justerats till följd av förslaget att stryka punkten sju i nämnda bestämmelse och i stället införa en ny paragraf, 4 kap. 5 §,

som reglerar denna införselsituation på ett delvis annat sätt. Till följd av den föreslagna bestämmelsen i 4 kap. 5 § inskränks omfattningen av privatinförselundantaget jämfört med vad som gäller i dag. Det innebär att tillämpningsområdet för 3 kap. 9 § utvidgas. Detta kommenteras närmare i kommentaren till 11 kap. 10 §.

4 kap. 4 §

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §.

Utöver vad som anges i första stycket *samt* 5 § får spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker föras in

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

2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga 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 flyttat 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 avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

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

7. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker 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.

Inga ändringar har gjorts i paragrafens *första stycke*.

Genom tillägget i *andra stycket* första meningen klargörs att de i bestämmelsen uppräknade undantagen från den annars exklusiva rätt till införsel av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker

som, enligt första stycket, tillkommer partihandlare samt detaljhandelsbolaget inte är uttömmande.

Tillägget är en konsekvens av att den tidigare sjunde punkten har strukits och den införselsituation som avses i punkten placerats i en egen paragraf, 4 kap. 5 §, där den har fått ett delvis nytt innehåll. Till följd av detta får även den tidigare punkten 8 en ny numrering.

Förslaget behandlas närmare i avsnitt 8.3.2. Se också kommentaren till 4 kap. 5 och 6 §§ nedan.

4 kap. 5 §

En enskild person som fyllt 20 år som förvärvat spritdrycker, vin starköl eller andra jästa alkoholdrycker utanför Sverige får själv eller genom säljarens försorg föra in dessa från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet genom transport som anordnats av en av säljaren oberoende yrkesmässig eller privat transportör, allt under förutsättning att dryckerna är avsedda för den enskildes eller dennes familjs personliga bruk.

I fråga om skattskyldighet och särskilda villkor för sådan införsel som avses i första stycket finns bestämmelser i lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Paragrafen är ny.

Första stycket behandlar den införselsituation som i dag regleras i 4 § punkten 7, dvs. privatinförsel genom mellanhand. Genom bestämmelsen slås fast att det för rätten till införsel saknar betydelse om den bakomliggande transaktionen består i att varan transporteras av någon för säljarens räkning eller om köparen har anlitat transportören och i den meningen är den som för in varan i Sverige. Vidare tydliggörs att de åtgärder säljaren eller köparen får vidta i samband med köpet enbart avser transporter. Begreppet ”annan oberoende mellanhand” som i dag finns i 4 § punkten 7 utmönstras ur bestämmelsen och samtidigt införs ett förbud för annan än säljaren att främja införseln på annat sätt än genom transport (se kommentaren till 4 kap. 6 § nedan).

Genom förtydligandet av förutsättningarna för privatinförsel preciseras också omfattningen av undantaget från tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 §. Om förutsättningarna för privatinförsel inte är uppfyllda kan det således bli aktuellt att bedöma ett visst agerande mot bakgrund av tillhandagåendeförbudet. Även om förutsättningarna för privatinförsel är tillämpliga kan det komma i fråga att tillämpa förbudet mot att främja sådan införsel, se kommentaren till 6 §. En

tillåten privatinförsel faller dock inte i sig in under tillhandagående-förbudet i 3 kap. 9 §.

En privatperson som för in alkoholdrycker för en annan privatpersons räkning träffas inte av straffbestämmelserna i 11 kap. 9 § men kan, om motsvarande villkor avseende ålder och påverkansgrad inte respekteras, göra sig skyldig till olovligt anskaffande enligt 3 kap. 9 § och därmed träffas av straffbestämmelserna i 11 kap. 7 §.

Kravet på att transportören ska vara oberoende av säljaren innebär att det inte är tillåtet att med stöd av bestämmelsen föra in alkoholdrycker som transporteras hit av säljaren själv. Detta eftersom en sådan ordning skulle kunna komma att inkräkta på den i 5 kap. 2 § uttalade ensamrätten för Systembolaget att bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. I kravet på oberoende ligger att transportören inte på något sätt får vara knuten till säljaren eller ha andra affärsmässiga incitament, t.ex. provision på försäljningen än sedvanlig ersättning för den transporttjänst som utförs. Förslaget i denna del behandlas närmare i avsnitt 8.3.2.

I *andra stycket* tydliggörs att sådan införsel som avses i första stycket förutsätter att införseln följer de skatterättsliga krav och villkor som uppställs för sådan införsel. Av alkoholskattelagen framgår bl.a. att säljaren som huvudregel är skattskyldig när alkoholdrycker transporteras hit från ett annat EU-land för säljarens räkning (distansförsäljning), men att den som tar emot varor vid sådan försäljning kan bli skattskyldig i stället för säljaren, om säljaren inte ställt säkerhet för skatten i Sverige (se 15 § och 15 c § lagen om alkoholskatt, LAS). När det inte är fråga om distansförsäljning, dvs. när transporten inte sker för säljarens räkning, är köparen skattskyldig och ska, innan varorna flyttas från det andra EU-landet, anmäla varorna till Skatteverket och ställa säkerhet för betalning av skatten på varorna (se 8 § punkten 5 och 16 § LAS). Den som vid sådan införsel ansvarar för en flyttning av redan beskattade alkoholvaror till Sverige via ett annat EU-land är också skyldig att upprätta ett särskilt transportdokument, ett förenklat ledsagardokument (25 § första stycket LAS). Underlåtenhet att iaktta dessa krav kan föranleda ansvar för olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor (se 1 kap. 6 § och 5 kap. 1 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter).

4 kap. 6 §

Det är förbjudet för annan än säljaren att i kommersiellt syfte, utom såvitt avser transport, främja sådan införsel av alkoholdrycker som avses i 5 §.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär ett förbud att främja sådan privatinförsel som regleras i 4 kap. 5 §.

Begreppet ”främja” är i sig mycket vitt och innefattar en rad olika åtgärder. En sådan åtgärd är att som mellanhand underlätta kontakten mellan köpare och säljare, exempelvis genom att erbjuda försäljningskanaler på internet, genom marknadsföring eller genom att ställa sina försäljningsställen eller distributionsnät för andra varor till säljarens förfogande. Inte endast att köpa utan även att tillhandahålla kommersiell annonsering innebär ett främjande (se dock angående undantag för säljaren nedan). Däremot bör en publicistisk verksamhet – exempelvis att i en vintidning recensera viner som endast kan inhandlas utanför Sverige – inte ha en sådan koppling till försäljningen att det är att anse som ett främjande. Inte heller själva förmedlingen av betalningstransaktionen vid sådan försäljning – genom bank eller med betal- eller kreditkort – innefattar ett främjande som faller in under förbudet. Sådan verksamhet som i dag förekommer i olika s.k. vinklubbar omfattas å andra sidan av förbudet. Även ett samarbete som innebär att en i Sverige etablerad säljare av andra varor – exempelvis livsmedel – eller tjänster, t.ex. transporttjänster – kopplar möjligheten till privatinförsel av alkoholdrycker till sin verksamhet genom olika typer av samarbeten innebär ett främjande.

Transport av alkoholdrycker innebär i och för sig ett främjande, men är uttryckligen undantaget i bestämmelsen. De transporter som avses är sådana transporter som är tillåtna vid privatinförsel enligt 4 kap. 5 §. Transport får således inte ske av säljaren själv men genom en från säljaren oberoende transportör. En sådan aktör omfattas därför av undantaget för transporter.

Det förtjänar att påpekas att samtliga led i en tillåten transport undantas från förbudet att främja privatinförsel. Det betyder att även lastning, vilket i och för sig sker i utlandet, eventuell omlastning i Sverige och leverans till den enskilde är tillåtet enligt de villkor som följer av 4 kap. 5 §. Att en privatinförsel skett på föreskrivet sätt innebär emellertid inte att andra främjande åtgärder, som träffas av förbudet, är tillåtna. Det är med andra ord endast transporten som är undantagen och det är inte fråga om ett generellt undantag från främjandeförbudet i en situation med en tillåten transport.

En förutsättning för att träffas av förbudet är att den främjande åtgärden sker i kommersiellt syfte. Med ”kommersiellt syfte” avses att åtgärden ska vara ägnad att främja avsättningen av och tillgången till produkter eller tjänster. Begreppet ska tolkas i vid bemärkelse. Även den som på annat sätt än genom särskild betalning för den utförda främjandeåtgärden kan anses ha kommersiell vinning av den. I begreppet ligger alltså inte endast att den främjande aktören direkt gör en vinst genom den främjande åtgärden. Under förutsättning att den aktör som agerar i Sverige bedriver kommersiell verksamhet får åtgärden anses ske i kommersiellt syfte, även om verksamheten i övrigt avser något annat, exempelvis försäljning av livsmedel. Utanför bestämmelsen faller bl.a. ideell föreningsverksamhet som har till syfte att prova vin- eller spritdrycker.

Säljaren själv undantas från förbudet och får främja sin egen verksamhet. Det innebär att en säljare alltjämt – på samma sätt som i dag – kan marknadsföra sin försäljning. En förutsättning är dock att det handlar om en utländsk säljare. Exempelvis kan en aktör med försäljning i Tyskland alltjämt marknadsföra möjligheten att genom privatinförsel föra in alkoholdrycker till Sverige. Detta naturligtvis under förutsättning att de svenska reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker iakttas, t.ex. förbudet mot direktmarknadsföring utan uttryckligt samtycke. Att säljarens verksamhet inte omfattas av förbudet innebär vidare att tillåten marknadsföring från säljarens sida, t.ex. annonsering i svenska tidningar, inte innebär att den tidning som tar in annonsen gör sig skyldig till ett otillåtet kommersiellt främjande. Bestämmelsen innebär alltså inte någon utvidgning av det i dag tillåtna området i fråga om marknadsföringsåtgärder. Förbudet omfattar inte heller att säljaren främjar sin verksamhet på annat sätt, exempelvis genom att ha beställningssidor på Internet.

En svensk importör av alkoholdrycker faller emellertid in under förbudet, under förutsättning att marknadsföringen avser privatinförsel och inte partihandel.

Bestämmelsen är straffsanktionerad, se 11 kap. 10 §. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 8.3.3.

4 kap. 7 §

Alkoholdrycker som införts enligt 5 § får levereras endast till den enskildes privata adress och endast under tider då sådana drycker tillhandahålls av det bolag som avses i 5 kap 1 §. Detta gäller dock inte om dryckerna levereras av en privatperson.

Paragrafen är ny. Av kravet på att leverans ska ske till en privat adress som den enskilde har angett följer att det är den enskilde eller dennes personliga ombud som ska ta emot försändelsen. Detta direkta mottagande är en förutsättning för att leverantören ska kunna förvissa sig om att alkoholdrycker inte levereras till den som inte har fyllt 20 år eller är märkbart påverkad av alkohol (3 kap. 7 och 8 §§). Detta gäller såväl beställaren som ett eventuellt ombud. Om en transportör levererar drycker utan att ha förvissat sig om att dessa krav är uppfyllda gör han sig skyldig till olovlig dryckeshantering enligt 11 kap. 9 §. Leverantörens skyldighet i detta avseende kan inte överlåtas på t.ex. ett paketombud. Kravet på att det ska vara en privat adress införs för att bringa regeln om privatinförsel tydligare i överensstämmelse med den svenska alkoholpolitiken, men kravet framstår även som naturligt mot bakgrund av att det handlar om den enskildes eller dennes familjs personliga bruk. Det är dock tillåtet att använda en annan privat adress än hemadressen som leveransadress. Det måste alltså inte nödvändigtvis vara beställarens folkbokföringsadress. En adress till ett tillfälligt boende – exempelvis en sommarstuga eller ett semesterboende – är således i detta avseende att betrakta som en privat adress. Däremot är det inte möjligt att leverera till någon annans privata adress, vilket leder till att samordnade leveranser för flera privatpersoner inte är tillåtet. Endast om särskilda omständigheter föreligger bör leverantören vara skyldig att närmare kontrollera att leveransadressen utgör den enskildes privata adress.

Kravet på att leverans ska ske under tider då försäljning får bedrivas av det bolag som avses i 5 kap 1 §, innebär att privatinförsel genom yrkesmässig befordran endast kan ske inom ramen för Systembolagets öppettider eller tider för hemleverans. Det handlar här om den yttre ramen för dessa tider, dvs. när något försäljningsställe är öppet eller då hemförsäljning i någon kommun får äga rum. Kravet införs för att bringa regeln om privatinförsel tydligare i överensstämmelse med den svenska alkoholpolitiken, vilket även återspeglas i Systembolagets restriktioner vid hemleverans av alkoholdrycker.

Bestämmelsen är inte straffsanktionerad. Efterlevnaden av leveransvillkoren bör istället – som nämnts inledningsvis – hanteras inom ramen för det system för tillsyn som utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. föreslagit. Förslaget behandlas närmare i avsnitt 8.4.

11 kap. 10 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet i kommersiellt syfte främjar införsel av alkoholdrycker i strid med 4 kap. 6 § döms för olovligt kommersiellt främjande av alkoholinförsel till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller dock inte om ansvar kan utdömas enligt 7 §.

Genom paragrafen, som är ny, införs ett nytt brott, kommersiellt främjande av alkoholinförsel. En förutsättning för straffbestämmelsens tillämplighet är således att handlandet tar sikte på alkohol som förs in eller har förts in i landet genom privatinförsel. Utgångspunkten är att tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § – som är en vidare bestämmelse i så måtto att den inte förutsätter privatinförsel – träffar även vissa förfaranden som faller in under straffbestämmelsen ovan. Alla former av kommersiellt främjande innebär emellertid inte ett tillhandagående av alkohol i den mening som avses i 3 kap. 9 §. Brottet är alltså avsett att träffa sådana förfaranden som inte faller under tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 §. Straffbestämmelsen har därför gjorts subsidiär till brottet olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

Förlaget behandlas närmare i avsnitt 8.5.

11 kap. 11 §

Är gärning som avses i 1, 3 eller 5–10 § att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

Genom ändringen i paragrafen undantas ringa fall av olovligt kommersiellt främjande av alkoholinförsel från det straffbara området. Undantaget är i överensstämmelse med konstruktionen av övriga straffbestämmelser i alkohollagen. Vid bedömningen av om en gärning är att betrakta som ringa måste en helhetsbedömning göras av omständigheterna i det enskilda fallet.

Kommittédirektiv 2014:1

E-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument

Beslut vid regeringssammanträde den 9 januari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av relevanta delar av regelverket för e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler,
- analysera och bedöma vilka åtgärder som, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) och lämna förslag, inklusive författningsförslag, för de närmare förutsättningarna och villkoren för den verksamhet som bedöms bör vara tillåten,
- med beaktande av tidigare lämnade förslag (SOU 2013:50) om hur tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument bör bedrivas, vid behov lämna kompletterande förslag om hur denna tillsyn bör bedrivas, inklusive författningsförslag.

Det bör särskilt beaktas vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att personer under 20 år inte får tillgång till alkoholdrycker. Uppdraget ska redovisas senast den 15 juli 2014.

Nuvarande bestämmelser

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker inskränktes den 1 juli 2008 på så sätt att detta förbud inte gäller vid sådan införsel som avser enskild persons rätt att för privat bruk från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

Enligt 4 kap. 4 § andra stycket punkt 7 är det därför tillåtet för privatpersoner som är över 20 år att föra in alkoholdrycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

De allmänna bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker i 3 kap. alkohollagen är tillämpliga, t.ex. att försäljning inte får ske till ungdomar under 20 år (3 kap. 7 §) och att alkoholdrycker som inte får säljas i en butiklokal inte heller får förvaras i sådana lokaler eller tillhörande utrymmen (3 kap. 2 §).

Av 5 kap. 2 § framgår att endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Statens folkhälsoinstitut har tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Länsstyrelsen har tillsyn inom länet (9 kap. 1 §).

Behovet av en översyn

Genom en ändring i alkohollagen (prop. 2007/08:119) den 1 juli 2008 blev det tillåtet för privatpersoner som är över 20 år att föra in alkoholdrycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Sedan dess erbjuder ett flertal aktörer olika möjligheter för svenska konsumenter att beställa alkoholdrycker via webbplatser på internet och få leverans direkt hem till dörren eller till olika utlämningsställen.

Tillsyn över området har saknats och regeringen bedömde att det var angeläget att frågan om tillsyn över e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter skulle utredas för att säkerställa en fungerande tillsyn och för att kunna ingripa mot förfaranden som strider mot dagens bestämmelser. Regeringen beslutade därför den 10 maj 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. se över reglerna för tillsyn av dels marknadsföring av alkoholdrycker och tobak till konsumenter, dels e-handel med och hemleverans av alkoholdrycker (dir. 2012:43). Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (S 2012:4) avlämnade i juli 2013 betänkandet En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak (SOU 2013:50).

Utredningens uppdrag enligt direktiven var att med utgångspunkt i nu gällande regelverk utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter bör bedrivas. Med den utgångspunkten bedömde utredningen att det föll utanför uppdraget att slå fast vilka typer av förfaranden som vid e-handel är tillåtna respektive otillåtna. Utredningen konstaterade dock att de indirekt ställdes inför frågan om vad som är lagligt och inte lagligt, eftersom det inte kunde komma i fråga att föreslå tillsyn över sådan verksamhet som vid en senare prövning skulle visa sig inte vara laglig. Utredningen fann att det var oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som – i förekommande fall – är tillåtna.

Att gränserna för det lagliga området är oklara strider mot den grundläggande utgångspunkten när det gäller hantering av alkohol i Sverige, nämligen att den ska vara reglerad. Oklarheterna blir särskilt bekymmersamma om man beaktar att överträdelse av reglerna är straffrättsligt sanktionerade och att legalitetsprincipen ställer stora krav på förutsägbarhet och tydlighet. Uttryckt på ett annat sätt kan det alltså hävdas att gränsen för det lagliga området i dag är oklar, vilket kan vara en bidragande orsak till att det inte förekommer domstolsprövningar i nämnvärd omfattning. Det kan i vart fall konstateras att de rättsvårdande myndigheterna hittills har valt att inte ingripa mot tveksamma e-handelsrelaterade förfaranden med stöd av alkohollagens bestämmelser. Att det inte tydligt står klart var gränserna går mellan tillåtna och otillåtna åtgärder kan också anses leda till mer allmänna alkoholpolitiska problem. Grundläggande i den svenska alkoholpolitiken är detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, vilket i allt väsentligt motiveras av folkhälsoskäl.

E-handeln med alkoholdrycker har fortsatt att öka de senaste åren, men omsätter av allt att döma fortfarande relativt små volymer jämfört med Systembolagets försäljning. Även om volymerna från e-handelsförsäljningen fortfarande är begränsade har marknadsföringen från e-handelsaktörerna utifrån vad regeringen har erfarit ökat under senare år och det finns också flera exempel på att målgruppen för denna handel har breddats.

En risk om det inte klargörs var gränserna går för det tillåtna området är att en fortsatt expansiv förmedlingsverksamhet, kombinerat med intensiv marknadsföring, undergräver den ställning som monopolet har i dag. Det kan med andra ord vara svårt att upprätthålla stödet för monopolet om andra aktörer som av konsumenterna uppfattas som svenska bistår med förmedling av alkoholdrycker. En annan konsekvens skulle kunna vara att det skulle kunna bli svårt att på sikt upprätthålla detaljhandelsmonopolet EU-rättsligt.

Sammanfattningsvis är det alltså oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som är tillåtna. Det framstår som sannolikt att vissa aktörer i dag är etablerade i Sverige på ett sådant sätt att de vid en rättslig prövning skulle anses bedriva detaljhandel mot konsument här i landet. Det finns dock inga indikationer på att gränsdragningsproblematiken inom rimlig tid kommer att lösas genom domstolsavgöranden.

Regeringen bedömer därför att nuvarande regelverk bör ses över i syfte att skapa tydliga bestämmelser om e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter.

Uppdraget

Vilka åtgärder bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker och hur kan det tillåtna området förtydligas genom närmare angivande av förutsättningarna och villkoren för sådan verksamhet?

Den renodlade distanshandeln omfattar två huvudsakliga led, ett försäljningsled och ett transportled. Dagens e-handel med alkoholdrycker är i realiteten mer komplex än så. Sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand har det nämligen uppträtt aktörer på den svenska marknaden, vilka i kommersiellt syfte förmedlar försäljningar av alkoholdrycker från utlandet eller

på annat sätt medverkar till sådan försäljning. Flera svenska företag inom skilda branscher har också inlett olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker. Bortsett från renodlade transporttjänster råder i dag osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och affärsupplägg som förekommer på e-handelsmarknaden.

Osäkerheten gäller primärt den närmare innebörden av begreppen ”yrkesmässig befordran” och ”annan oberoende mellanhand” i 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen och följaktligen räckvidden av det i 3 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen införda undantaget från det straffsanktionerade förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Införandet av undantaget från tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen var inte avsett att tillåta alla former av kommersiell förmedlingsverksamhet. Bestämmelsens ordalydelse har emellertid lett till tolkningsproblem och inneburet att det fortfarande är oklart om – och i så fall i vilken utsträckning – annan förmedling än transport är tillåten. Frågan om huruvida olika typer av förmedlingstjänster eller andra moment i försäljningskedjan är tillåtna eller inte hänger även samman med frågan om försäljningsbegreppets räckvidd.

Mot bakgrund av de uttalanden som EU-domstolen gjorde i den s.k. Rosengrendomen (mål C-170/04, Rosengren m.fl. mot Rikshandelsmonopolet) är det å ena sidan helt klart att en vid sidan av detaljhandelsmonopolet parallell försäljningsverksamhet av alkoholdrycker i Sverige under inga förhållanden kan legitimeras utifrån undantaget från tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen. I domen fann EU-domstolen å andra sidan att det tidigare förbudet mot privatimport av alkoholdrycker till Sverige utgjorde en obefogad kvantitativ restriktion av den fria rörligheten för varor enligt dåvarande artikel 28 i EG-fördraget. Denna artikel träffar endast sådana importörer som sker från en annan medlemsstat i EU eller någon av de stater som ingår i EES-området. Avgörande i detta avseende är som huvudregel inte varifrån varorna ursprungligen kommer eller var handeln rent fysiskt sker, utan var den näringsidkare som köpet sker ifrån är etablerad.

Etableringsbegreppet är inte okomplicerat. EU-domstolens praxis innebär att begreppet omfattar det faktiska bedrivandet av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe. För ett företag som bedriver handel via internet är etableringsstaten alltså inte den stat där utrustningen för webbplatsen finns eller den stat från vilken det går att nå webbplatsen, utan den stat där näringsverksamheten fak-

tiskt utövas. Näringsidkarens fasta driftställe tjänar i regel som en utgångspunkt vid denna bedömning, men även andra omständigheter och aktiviteter är av betydelse. Redan det förhållandet att frågan om var näringsidkaren ska anses vara etablerad innefattar en samlad bedömning av ett flertal omständigheter innebär naturligtvis en osäkerhet i frågan om vad som, utöver transporttjänster, utgör tillåten förmedlingsverksamhet. Detta är fallet eftersom en etablering i Sverige för försäljning strider mot detaljhandelsmonopolet. Det finns flera exempel på aktörer som inom ramen för en i Sverige uppbyggd organisation hanterar de flesta försäljningsmomenten vid e-handel och erbjuder tjänster genom hela värdekedjan, såsom beställning, betalning, transport, reklamationer och kundtjänst. Även tilläggstjänster förekommer, såsom rådgivning och särskilda provningar.

En variant på samma problematik är att ett utländskt företag, som formellt säljer alkoholdrycker till svenska konsumenter, använder ett svenskt företag för att ta upp beställningar, ombesörja frakt till konsument och sköta punktskatteinbetalningar för den sålda alkoholen.

Anses i en sådan situation en etablering för försäljning ha skett i Sverige och i så fall av vilket av bolagen? Flera e-handelsaktörer marknadsför sig som direkta konkurrenter till Systembolaget och marknadsföringen uppvisar i vissa fall också särdrag. Indikationer finns på förekomsten av uppsökande försäljningsverksamhet i form av t.ex. telemarketing. Det förekommer också direktreklam från exempelvis olika vinklubbar, både via e-post och via vanlig post. Även om det ligger i sakens natur att säljare på distans ska få marknadsföra sina varor – givet att de marknadsföringsrättsliga reglerna respekteras – torde även marknadsföringens utformning rimligen spela in vid bedömningen av frågan om var en etablering ska anses ha ägt rum. Trots att försäljningen av dryckerna formellt sker från ett utländskt bolag kan det i dessa fall konstateras att gränsen mot detaljhandel, i synnerhet utifrån ett kundperspektiv är hårfin, och att det i flera fall går att ifrågasätta var verksamheten egentligen är etablerad. Det finns hos allmänheten en stor osäkerhet när det gäller ursprunget av den marknadsföring för e-handel med alkoholdrycker som förekommer. Gränsen för vad som ska anses utgöra en etablering i Sverige kan också kompliceras av om ett svenskt företag som säljer och levererar t.ex. livsmedel, genom samarbete med en förmedlare av alkoholdrycker även erbjuder sina kunder leverans av alkoholdrycker. Även om företaget i ett sådant fall inte skulle ha någon

direkt ekonomisk vinning av samarbetet med förmedlaren, finns naturligtvis ett bakomliggande kommersiellt syfte och en fråga är i vilken utsträckning livsmedelsbutikens etablering påverkar hur bedömningen sker av företaget som säljer alkohol.

En särskild frågeställning avser lagligheten av förfaranden som innebär att privatpersoner ges möjlighet att beställa transporttjänster vid särskilda terminaler där försändelserna också kan hämtas ut. Det kan hävdas att en sådan terminal kan utgöra en butikslokal i alkohollagens mening. En sådan bedömning, som bygger på en relativt extensiv tolkning av begreppet butikslokal, framstår dock inte som självklar. Någon vägledande praxis där begreppet har behandlats på motsvarande sätt finns inte. Å andra sidan torde det vara närmast klart att om motsvarande verksamhet i stället sker genom att en butik, exempelvis en närbutik, är paketombud för en transportör av alkoholdrycker, kan alkoholdrycker komma att förvaras i butiken i strid med förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen. Även när det gäller tolkningen av begreppet butikslokal råder det alltså en viss osäkerhet i detta avseende. I dag förekommer det t.ex. att den aktör som hanterar beställning, betalning etc. antingen själv erbjuder utlämning i affärslokaler i Sverige eller samarbetar med andra svenska företag för utlämning vid särskilda terminaler s.k. hotspots. Det är med dagens lagstiftning oklart i vad mån dessa metoder är lagliga. Utlämning kan ske vid lagerlokaler, på parkeringsplatsen utanför butikslokal, vid särskilda terminaler, bussgodsombud och andra affärslokaler som inte självklart faller in i begreppet butikslokal. Någon vägledande praxis där begreppet butikslokal har behandlats finns inte. Det förekommer också att aktörer i Sverige marknadsför alkoholdrycker genom att alkoholdrycker fysiskt exponeras i affärslokaler (s.k. showrooms, som inte självklart utgör butikslokaler).

Norge och Finland har valt att reglera den tillåtna privatimporten av alkoholdrycker på ett likartat sätt. För att det ska vara fråga om tillåten privatimport måste t.ex. beställning, betalning och transport av alkoholdryckerna organiseras på ett visst sätt. Det kan finnas anledning för utredaren att titta på dessa länders sätt att reglera e-handeln av alkoholdrycker, liksom på möjligheten i övrigt att ställa villkor på inblandade aktörer för att säkerställa att den e-handel med alkoholdrycker som bör vara tillåten är förenlig både med inre marknadsregelverket och svensk alkoholpolitik, t.ex. tidpunkt eller dag för utlämnade.

Vad gäller tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument har Utredningen om tillsyn av marknads-

föring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (S 2012:4) lämnat förslag på hur sådan tillsyn bör bedrivas. Bland annat föreslås att Statens folkhälsoinstitut ska ha det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker till privatpersoner. Vidare föreslås den operativa tillsynen hanteras inom den i dag befintliga organisationen för tillsyn av folkölsförsäljning, dvs. i praktiken av kommunerna. En anmälningsskyldighet föreslås för dem som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner samt krav på egenkontroll så att verksamheten inte bedrivs i strid med förbuden att i vissa fall leverera alkoholdrycker.

Om utredaren gör bedömningen att det med anledning av detta utredningsuppdrag finns behov att komplettera de tidigare förslagen om tillsyn för e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument, ska utredaren lämna sådana förslag.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- analysera och bedöma vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler,
- analysera och bedöma vilka åtgärder som, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) och lämna förslag, inklusive författningsförslag, för de närmare förutsättningarna och villkoren för den verksamhet som bedöms bör vara tillåten,
- med beaktande av tidigare lämnade förslag (SOU 2013:50) om hur tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument bör bedrivas, vid behov lämna kompletterande förslag om hur denna tillsyn bör bedrivas, inklusive författningsförslag.

Det bör särskilt beaktas vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att personer under 20 år inte får tillgång till alkoholdrycker.

Ekonomiska konsekvenser

Utredaren ska beräkna och redovisa kostnaderna för de åtgärder som föreslås och även lämna förslag på finansiering av eventuella offentliga åtaganden.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda departement, myndigheter och organisationer. Det kan finnas anledning att ta del av erfarenheterna från övriga EU- och EES-länder.

Utredaren ska beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska i övrigt redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med vad som följer av 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juli 2014.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2014

Kronologisk förteckning

1. Vissa bostadsbeskattningsfrågor. Fi.
2. Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. S.
3. Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga.
S.
4. Det måste gå att lita på konsument-
skyddet. Ju.
5. Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den
svenska skolan. U.
6. Män och jämställdhet. U.
7. Skärpta straff för vapenbrott. Ju.
8. Översyn av statsskuldspolitiken. Fi.
9. Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. S.
10. Ett steg vidare – nya regler och åtgärder
för att främja vidareutnyttjande av
handlingar. S.
11. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. M.
12. Utvärdera för utveckling – om utvärde-
ring av skolpolitiska reformer. U.
13. En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. N.
14. Effektiv och rättssäker PBL-över-
prövning. S.
15. Investeringsplanering för försvars-
materiel
En ny planerings-, besluts- och
uppföljningsprocess. Fö.
16. Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar
inom den arbetsmarknadspolitiska
verksamheten. A.
17. Genomförande av Seveso III-
direktivet. Fö.
18. Straffskalorna för allvarliga våldsbrott.
Ju.
19. Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett
samlat genomförande. U.
20. Läkemedel för särskilda behov. S.
21. Bredband för Sverige in i framtiden. N.
22. Genomförande av EU:s nya redovis-
ningsdirektiv. Ju.
23. Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. S.
24. Olycksregister och djupstudier på
transportområdet. N.
25. Internationella rättsförhållanden
rörande arv. Ju.
26. Tillträde till COTIF 1999. Ju.
27. Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för
hela samhället. + Bilagor. Fö.
28. Lönsamt arbete – familjeansvarets
fördelning och konsekvenser. A.
29. Assisterad befruktning för ensam-
stående kvinnor. Ju.
30. Jämställt arbete? Organisatoriska
ramar och villkor i arbetslivet. A.
31. Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår
larm om allvarliga missförhållanden. A.
32. Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och
besittningsskydd. Ju.
33. Från hyresrätt till äganderätt. Ju.
34. Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder
och möjligheter i arbetslivet. A.
35. I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. M.
36. Frågor om följerrätt och om museernas
kopiering. Ju.
37. De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. Fi.
38. Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk
och trädgårdsnäring. L.
39. Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. N.
40. Neutral bolagsskatt – för ökad
effektivitet och stabilitet. Fi.

41. Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. A.
42. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2013. M.
43. Synnerligen grova narkotikabrott. Ju.
44. F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. Ju.
45. Unik kunskap genom registerforskning. U.
46. Marknadsmisbruk II. Fi.
47. Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. Ju.
48. Registerutdrag i arbetslivet. A.
49. Våld i nära relationer – en folkhälsofråga. Förslag för ett effektivare arbete. + Bilaga. Ju.
50. Med miljömålen i fokus – hållbar användning av mark och vatten. M.
51. Nya regler om upphandling. S.
52. Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. Fi.
53. Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. L.
54. Vildsvin och viltskador – om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. L.
55. Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. A.
56. Genomförande av Omnibus II-direktivet. Fi.
57. En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. Fi.
58. Privat införsel av alkoholdrycker. Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik. S.

Statens offentliga utredningar 2014

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Det ska vara lätt att göra rätt
Åtgärder mot felaktiga utbetalningar inom den arbetsmarknadspolitiska verksamheten. [16]
- Lönsamt arbete
– familjeansvarets fördelning och konsekvenser. [28]
- Jämställt arbete? Organisatoriska ramar och villkor i arbetslivet. [30]
- Visselblåsare
Stärkt skydd för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden. [31]
- Inte bara jämställdhet
Intersektionella perspektiv på hinder och möjligheter i arbetslivet. [34]
- Nya regler om aktiva åtgärder mot diskriminering. [41]
- Registerutdrag i arbetslivet. [48]
- Inhyrning och företrädesrätt till återanställning. [55]

Finansdepartementet

- Vissa bostadsbeskattningsfrågor. [1]
- Översyn av statsskuldspolitiken. [8]
- De svenska energimarknaderna
– en samhällsekonomisk analys. [37]
- Neutral bolagsskatt – för ökad effektivitet och stabilitet. [40]
- Marknadsmissbruk II. [46]
- Resolution. En ny metod för att hantera banker i kris. Vol 1 + 2. [52]
- Genomförande av Omnibus II-direktivet. [56]
- En ny reglering för tjänstepensionsföretag. Del 1 + 2. [57]

Försvarsdepartementet

- Investeringsplanering för försvarsmateriel
En ny planerings-, besluts- och uppföljningsprocess. [15]

- Genomförande av Seveso III-direktivet. [17]
- Svensk veteranpolitik. Ett ansvar för hela samhället. + Bilagor. [27]

Justitiedepartementet

- Det måste gå att lita på konsumentskyddet. [4]
- Skärpta straff för vapenbrott. [7]
- Straffskalorna för allvarliga våldsbrott. [18]
- Genomförande av EU:s nya redovisningsdirektiv. [22]
- Internationella rättsförhållanden rörande arv. [25]
- Tillträde till COTIF 1999. [26]
- Assisterad befruktning för ensamstående kvinnor. [29]
- Jordbruks- och bostadsarrende
– några frågor om arrendeavgift och besittningsskydd. [32]
- Från hyresrätt till äganderätt. [33]
- Frågor om följerätt och om museernas kopiering. [36]
- Synnerligen grova narkotikabrott. [43]
- F-skuldsanering – en möjlighet till nystart för seriösa företagare. [44]
- Förbättrad tvistlösning på konsumentområdet – ny EU-lagstiftning och en översyn av det svenska systemet. [47]
- Våld i nära relationer – en folkhälsofråga.
Förslag för ett effektivare arbete.
+ Bilaga. [49]

Landsbygdsdepartementet

- Tillväxt och värdeskapande
Konkurrenskraft i svenskt jordbruk och trädgårdsnäring. [38]
- Material i kontakt med dricksvatten – myndighetsroller och ansvarsfrågor. [53]
- Vildsvin och viltskador
– om utfodring, kameraövervakning och arrendatorers jakträtt. [54]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet
2014. Forskningsdebatt, alternativ och
beslutsfattande. [11]

I vått och torrt – förslag till ändrade
vattenrättsliga regler. [35]

Kärnavfallsrådets yttrande över
SKB:s Fud-program 2013. [42]

Med miljömålen i fokus – hållbar
användning av mark och vatten. [50]

Näringsdepartementet

En digital agenda i människans tjänst
– en ljusnande framtid kan bli vår. [13]

Bredband för Sverige in i framtiden. [21]

Olycksregister och djupstudier på trans-
portområdet. [24]

Så enkelt som möjligt för så många
som möjligt
Bättre juridiska förutsättningar för
samverkan och service. [39]

Socialdepartementet

Framtidens valfrihetssystem
– inom socialtjänsten. [2]

Boende utanför det egna hemmet
– placeringsformer för barn och unga. [3]

Förändrad assistansersättning
– en översyn av ersättningssystemet. [9]

Ett steg vidare – nya regler och åtgärder för
att främja vidareutnyttjande av hand-
lingar. [10]

Effektiv och rättssäker PBL-överprövning.
[14]

Läkemedel för särskilda behov. [20]

Rätt information på rätt plats i rätt tid.
Del 1, 2 och 3. [23]

Nya regler om upphandling. [51]

Privat införsel av alkoholdrycker.
Tydligare regler i konsekvens med
svensk alkoholpolitik. [58]

Utbildningsdepartementet

Staten får inte abdikera
– om kommunaliseringen av den svenska
skolan. [5]

Män och jämställdhet. [6]

Utvärdera för utveckling – om utvärdering
av skolpolitiska reformer. [12]

Yrkeskvalifikationsdirektivet – ett samlat
genomförande. [19]

Unik kunskap genom registerforskning.
[45]