

Socialdepartementet
 Diarienummer S2014/5406/FST
 s.registrator@regeringskansliet.se
 s.fst@regeringskansliet.se

25 september 2014

Remissyttrande över betänkandet "Privat införsel av alkoholdrycker – Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik" (SOU 2014:58)

Systembolagets remissyttrande består av en sammanfattning av Systembolagets ställningstaganden, ett avsnitt med allmänna kommentarer till de alkoholpolitiska och EU-rättsliga utgångspunkterna, ett avsnitt med mer detaljerade kommentarer till utredningens förslag, och slutligen ett avsnitt som berör frågorna kring tillsyn.

1 SAMMANFATTNING AV SYSTEMBOLAGETS STÄLLNINGSTAGANDEN

Systembolaget välkomnar att utredningens förslag bygger på att aktörer med kommersiella intressen ska hållas utanför detaljhandeln med alkoholdrycker, i enlighet med utredningens bedömning av den svenska alkoholpolitiken och de EU-rättsliga utgångspunkterna.

Men Systembolaget anser att utredningsförslagen *inte är tillräckligt långtgående* för att vara konsekventa i förhållande till den svenska alkoholpolitiken och *inte är tillräckligt tydliga* för att klargöra gränserna för det tillåtna/otillåtna. Systembolaget anser därför att utredningens förslag bör ändras och förtydligas på följande sätt.

- **Endast distansköp bör tillåtas:**
 - Systembolaget instämmer i att det bör tydliggöras att de åtgärder som får vidtas i samband med privatinförsel enbart avser *transporter*, och att begreppet "*annan oberoende mellanhand*" bör utmönstras ur det s.k. privatinförselundantaget i 4 kap. alkohollagen.
 - Utredningen föreslår dock samtidigt att såväl *distansförsäljning*¹ som *distansköp*² ska tillåtas, vilket är mycket problematiskt. Om distansförsäljning tillåts kan det inte längre anses vara fråga om just *privat införsel* utan om en form av detaljhandel med alkoholdrycker som står i strid med detaljhandelsmonopolet.
 - Den av utredningen föreslagna lagändringen – dvs. att distansförsäljning ska tillåtas - utgör en olycklig liberalisering då det inte finns något i 4 kap. alkohollagen i dess nuvarande lydelse som ger grund för att anta att något annat än distansköp är tillåtet. Dessutom avviker förslaget från den lagstiftningsmodell som framgångsrikt tillämpas i Finland, där endast distansköp tillåts. Att dra paralleller till den norska lagstiftningen i detta avseende är inte relevant, eftersom Norge har ett förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker. Det lär vara detta förbud som utgör den viktigaste förklaringen

¹ Dvs. att alkoholdryckerna förs in till Sverige genom säljarens försorg.

² Dvs. alkoholdryckerna förs in till Sverige genom köparens försorg.

till att Norge har lyckats bättre än Sverige med att begränsa omfattningen av den kommersiella e-handeln med alkoholdrycker vid sidan om detaljhandelsmonopolet.

- Det bör mot denna bakgrund tydliggöras att det s.k. privatinförselundantaget i 4 kap. alkohollagen *endast omfattar distansköp* och att det alltså endast är just *privat införsel* som är tillåtet. Orden ”*genom säljarens försorg*” bör därför tas bort i den föreslagna nya paragrafen 4 kap. 5 § alkohollagen.
- **Även alkoholskattelagen bör förtydligas för att säkerställa att endast distansköp tillåts:**
 - Reglerna i alkohollagen och reglerna i alkoholskattelagen är motstridiga och det är enligt Systembolaget reglerna i alkoholskattelagen som behöver justeras. Som nämnts finns inget i alkohollagen som ger grund för att anta att distansförsäljning är tillåten. Reglerna om distansförsäljning i alkoholskattelagen ger dock intryck av, och har också *de facto* tagits som intäkt för, att det är tillåtet för säljaren att ägna sig åt fullskalig distansförsäljning.
 - Bestämmelserna om distansförsäljning av alkoholdrycker i alkoholskattelagen bör därför tas bort och enbart bestämmelserna som reglerar distansköp bör kvarstå.
- **Främjandeförbudet bör göras heltäckande och även omfatta säljaren:**
 - Systembolaget delar utredningens bedömning att privatinförselundantaget bör kompletteras med ett separat förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker. Utredningens förslag till ett nytt främjandeförbud är dock inte tillräckligt eftersom *säljaren och de marknadsföringsåtgärder och marknadsföringskanaler som säljaren använder sig av föreslås undantas från förbudet*.³
 - Av betänkandet framgår att avsikten med utredningens förslag till ett nytt främjandeförbud är att förbjuda tredje part från att underlätta för eller uppmuntra till försäljningen vid privat införsel (förutom såvitt avser rena transporter). Men undantaget för säljaren och dennes marknadsföringskanaler kan tolkas så omfattande att det avsedda ändamålet med regleringen inte kommer att uppnås. Det finns istället betydande risk för att förbudet i praktiken inte alls kommer att medföra några praktiskt viktiga begränsningar för de privata aktörernas möjligheter att kommersialisera den svenska marknaden.
 - Utredningens förslag att undanta säljaren från främjandeförbudet överensstämmer inte med de intressen och syften som bär upp alkohollagstiftningen.
 - Det föreslagna främjandeförbudet bör därför - med förebild från lotterilagens främjandeförbud - göras heltäckande och även omfatta säljaren. Orden ”*för annan än säljaren*” bör därmed tas bort i den föreslagna nya paragrafen 4 kap. 6 § alkohollagen.

Systembolaget anser att det är EU-rättsligt möjligt att i ovan nämnda avseenden gå längre än utredningens förslag. Det finns ingenting i Rosengrendomen (eller i EU-domstolens rättspraxis i övrigt) som tyder på att det finns krav på att införa några rättigheter för säljarna när det gäller formerna för deras export av alkoholdrycker till svenska konsumenter. Det konsekventa och heltäckande främjandeförbud som finns på spelområdet har dessutom godtagits av EU-domstolen.⁴ Systembolaget menar att ovan nämnda ändringar och förtydliganden av

³ Utifrån vad som har angetts i avsnitt 8.3.3 i betänkandet och i författningskommentaren utgår Systembolaget ifrån att utredningens förslag avser att innehålla ett undantag för säljaren, även om författningsförslaget på sid 20 i betänkandet är annorlunda formulerat. Systembolaget utgår alltså ifrån att förslaget till ny paragraf 4 kap. 6 § alkohollagen inte är korrekt återgiven i författningsförslaget.

⁴ Se domen i de förenade målen C-447/08 och C-448/08, Sjöberg och Gerdin.

utredningens förslag är nödvändiga för att uppfylla de EU-rättsliga kraven på att den svenska alkoholpolitiska regleringen ska vara logisk, systematisk och konsekvent. När det gäller den EU-rättsliga bedömningen hänvisar Systembolaget även till ett rättsutlåtande som Systembolaget har inhämtat från den tidigare domaren i EU-domstolen Stig von Bahr, se Bilaga 1.

2 ALLMÄNNNA KOMMENTARER TILL DE ALKOHOLPOLITISKA OCH EU-RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTERNA

Utredningsmaterialet utgör ett gott kunskapsunderlag när det gäller bakgrund, utveckling och aktuell situation beträffande privat införsel av alkoholdrycker. Systembolaget delar utredningens bedömning av många av de alkoholpolitiska och EU-rättsliga utgångspunkterna för utformningen av en reglering för privat införsel av alkoholdrycker. Hit hör att det av regleringen i alkohollagen tydligt bör framgå vad som är tillåtet i samband med privat införsel av alkoholdrycker. Detsamma gäller utredningens utgångspunkt att det till följd av desintresseringsprincipen⁵ och detaljhandelsmonopolet är befogat att hindra kommersiella aktörer från att främja enskilda personers anskaffning av alkoholdrycker från utlandet.

Systembolaget instämmer vidare i utredningens bedömning att EU-domstolens domar och den svenska lagstiftningen gällande privat införsel inte syftade till att öppna upp för kommersiella aktiviteter och att många av de aktiviteter som förekommer i dag redan är olagliga. En viktig utgångspunkt för utredningen är att det också ur ett EU-rättsligt perspektiv är avgörande att detaljhandeln med alkoholdrycker är förbehållen detaljhandelsmonopolet samt att privata vinstintressen så långt möjligt begränsas i alkoholhanteringen. Endast på så sätt uppnås en systematisk och sammanhängande alkoholpolitik, som kan försvaras EU-rättsligt.

Systembolaget instämmer också i utredningens bedömning att medlemsstaternas intresse att hålla privata vinstintressen borta från en reglerad alkoholmarknad är lika legitimt ur ett EU-rättsligt perspektiv som det har ansetts vara i fallet med en reglerad spelmarknad.

Systembolaget anser dock att dessa viktiga utgångspunkter inte har fått tillräckligt genomslag i utredningens förslag till lagändringar. Resultatet blir en delvis motsägelsefull och svårförklarlig reglering, som inte följer en konsekvent alkoholpolitisk linje. Därmed äventyras även den föreslagna regleringens EU-rättsliga legitimitet.

Som utredningen påpekar utgör det kommersiella intresset på alkoholområdet en stark mekanism som riskerar att skada folkhälsan. Sedan domarna Rosengren⁶ och kommissionen mot Sverige⁷ har kommersiella aktörer och privata vinstintressen växt fram i snabb takt. Detta har skett på grund av att reglerna om privat införsel av alkoholdrycker har kunnat utnyttjas på ett sätt som inte var avsett. Utvecklingen visar tydligt med vilken styrka och kreativitet som privata vinstintressen utnyttjar och utmanar otydligheter i lagstiftningen för att etablera sig på marknaden. Den visar också hur svårt det är för rättsvårdande myndigheter att hejda en sådan utveckling när osäkerhet föreligger om vad som är lagligt och inte.

Erfarenheterna efter de lagändringar som infördes efter Rosengrendomen, och det förväntat fortsatta starka kommersiella intresset för e-handel med alkoholdrycker, innebär att nya regler på området måste (a) upprätthålla en klar skiljelinje mellan enskildas rätt till privat införsel från

⁵ Innebörden av denna princip är att så långt som möjligt begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen med målet att begränsa alkoholens skadeverkningar i samhället. Desintresseringsprincipen har under snart 100 år varit en bärande princip i svensk alkoholpolitik.

⁶ Dom av den 5 juni 2007 i mål C-170/04, Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren, REG 2007, s. I-4071.

⁷ Dom av den 4 oktober 2007 i mål C-186/05, kommissionen mot Sverige, REG 2007, s. I-129.

utlandet och försäljning till konsument i Sverige, (b) vara mycket tydliga och inte lämna utrymme för gränsdragningsproblematik och fortsatta kringgåenden, och (c) säkerställa att privat införsel även fortsättningsvis endast kan få en marginell kommersiell betydelse.

Systembolaget anser att utredningens förslag *inte* uppfyller nyss nämnda förutsättningar, av skäl som närmare redovisas närmare i avsnitt 3 nedan. Förslagen stänger inte dörren för fortsatt kommersialisering av denna försäljningskanal till svenska konsumenter. Om utredningens förslag genomförs i oförändrad form talar mycket för att dagens kommersiella aktörer kommer att kunna fortsätta sina verksamheter utan några större anpassningar, eller utan några anpassningar alls. Därtill lär det växa fram ett stort antal nya aktörer på marknaden, eftersom den osäkerhet som tidigare omgav området försvinner. Den kommersiella e-handeln med alkohol kommer därmed att kunna fortsätta expandera i oförminskad takt och det kommer att fortsätta finnas ett enkelt sätt för kommersiella företag att ta sig runt detaljhandelsmonopolet och med privata vinstintressen som drivkraft sälja alkohol till svenska konsumenter.

Det ska här noteras att den utveckling och expansion som vi generellt har sett inom e-handeln under de senaste åren sannolikt inte är någonting jämfört med vad som kommer under de kommande tio åren. Alkohol är en vara som med säkerhet kan bli mycket framgångsrik på nätet, bl.a. på grund av låg s.k. ”kläm- och kännfaktor”, om inte en restriktiv lagstiftning begränsar utvecklingen.⁸

En reglering som den utredningen föreslår där distansförsäljning tillåts och där säljarna fortsättningsvis tillåts marknadsföra sig i Sverige med hjälp av svenska marknadsföringskanaler – dvs. på det sätt som de nu gör – riskerar att tolkas som en kompromisslösning som medför nya rättsliga problem och risker, inte minst EU-rättsliga. Det kan ifrågasättas om en sådan reglering som utredningen föreslår bygger på en konsekvent politisk linje. För allmänheten lär det i så fall även fortsättningsvis framstå som att det är svenska aktörer som säljer alkohol till svenska konsumenter – och nu med fullt lagstöd.

Förslagen är därmed inte tillräckliga för att långsiktigt bevara de principer och syften som bär upp svensk alkoholpolitik och därmed inte heller för att åstadkomma den eftersträlvade uppstramning som uppfyller de EU-rättsliga kraven på systematik och konsekvens. Systembolaget föreslår därför att utredningens förslag ändras och förtydligas på det sätt som närmare beskrivs nedan i avsnitt 3.

3 DETALJERADE KOMMENTARER TILL UTREDNINGENS FÖRSLAG

3.1 Förslaget till ändringar av undantaget för privat införsel (avsnitt 8.3 i betänkandet)

3.1.1 Föreslagen reglering av införselsituationen (avsnitt 8.3.2 i betänkandet)

Systembolagets ställningstagande och förslag

Systembolaget delar utredningens bedömning att det bör tydliggöras att de åtgärder som får vidtas i samband med privatinförsel enbart avser *transporter*, och att begreppet ”*annan oberoende mellanhand*” bör utmönstras ur det s.k. privatinförselundantaget i 4 kap. alkohollagen.

⁸ Carin Blom och Jonas Arnberg, Försäljning av alkohol på nätet, HUI Research.

När det gäller den mycket viktiga frågeställningen om det finns anledning att göra skillnad på *distansköp* (dvs. när alkoholdryckerna förs in till Sverige genom den enskildes försorg) och *distansförsäljning* (dvs. när alkoholdryckerna förs in till Sverige genom säljarens försorg) föreslår dock utredningen att såväl distansförsäljning som distansköp ska erkännas som tillåtet enligt svensk lag. Systembolaget avstyrker detta förslag som riskerar att skada folkhälsan och underminera den svenska alkoholregleringens EU-rättsliga legitimitet. Systembolaget föreslår istället att det tydliggörs att det endast är distansköp som är tillåtet och omfattas av det s.k. privatinförselundantaget i 4 kap. alkohollagen. Detta görs enklast genom att orden ”*eller genom säljarens försorg*” tas bort i den föreslagna nya paragrafen 4 kap. 5 § alkohollagen. Endast på detta sätt blir det tydligt att det är just *privat införsel* som är tillåtet.

Systembolagets förslag till författningstext framgår av Bilaga 2.

Vidare medför utredningens förslag om ett begränsat främjandeförbud (se avsnitt 3.1.2 nedan) att ett förtydligande av privatinförselundantaget får begränsat värde, eftersom det föreslagna undantaget av säljaren och säljarens marknadsföringskanaler från främjandeförbudet innebär att det fortsatt kommer att lämnas utrymme för andra former av kommersiell verksamhet på svenskt territorium än själva transporten. Därför bör även det föreslagna främjandeförbudet ändras på så sätt att undantaget för säljaren tas bort (se närmare nedan).

Skälen till Systembolagets ställningstagande och förslag

Att endast distansköp – dvs. *privat införsel* - tillåts är avgörande för möjligheterna att stoppa nuvarande utveckling och begränsa en fortsatt kommersialisering på området och på så sätt upprätthålla alkoholpolitikens desintresseringsprincip. Det finns ingenting i Rosengrendomen (eller i EU-domstolens rättspraxis i övrigt) som medför att det måste införas rättigheter för säljarna när det gäller formerna för deras export till svenska konsumenter.

Om distansförsäljning till svenska konsumenter tillåts blir det helt legalt för säljaren att anlita transportör och omhänderta inbetalning av skatten, dvs. att bedriva en form av detaljhandel med alkoholdrycker. Detta innebär vidare att försäljningen kan ordnas på ett sätt som är enkelt och attraktivt för svenska konsumenter och att säljaren genom egna specialanpassade logistiklösningar enkelt kan hantera de på alkoholområdet förhållandevis tunga transporter. Detta medför i sin tur att framgångsrika, vinstmaximerande affärsverksamheter på detta område ges möjlighet att fortsätta att expandera - trots att Systembolaget har ensamrätt på att sälja alkoholhaltiga drycker i detaljhandelsledet.

Härtill kommer att varje spår av ”privat” införsel försvinner ur konsumentens synvinkel vid denna lösning, eftersom konsumenten då kan beställa alkoholdrycker på en svenskspråkig hemsida och få dryckerna hemskickade på precis samma sätt som gäller vid internetköp av andra varor och vid internetköp från svenska aktörer. För att fråga ska vara om en *privat* införsel, måste det helt enkelt vara privatpersonen som står för införseln. Så är inte fallet om transport kan ske genom säljarens försorg.

Utredningens förslag skulle i praktiken innebära att distansförsäljningsverksamheter - som av många redan i dag anses vara olagliga - får ett lagstöd. Dessutom kan nya aktörer förväntas. Detta ökar i sin tur tillgängligheten till alkoholdrycker och privata vinstintressen i försäljningen till konsumenter.

Att det enbart är distansköp som tillåts och att skiljelinjen mellan distansköp och distansförsäljning upprätthålls vid tillämpning av både alkohollagen och alkoholskattelagen är således avgörande för att upprätthålla en tydlig distinktion mellan privat införsel från utlandet och försäljning i Sverige (som omfattas av detaljhandelsmonopol) och för att säkerställa att privat införsel även fortsättningsvis endast får en marginell kommersiell betydelse. Detta är i sin

tur avgörande för att inte desintresseringsprincipen och detaljhandelsmonopolets ställning – och i förlängningen den svenska alkoholpolitiken – ska undermineras. Precis som utredningen påpekar avsåg Rosengrendomen *inte* kommersiella aktörers förutsättningar att sälja och marknadsföra sina drycker till konsumenter, utan handlade om privatpersoners rätt att för eget bruk införskaffa och *föra in* alkoholdrycker från andra medlemsländer.

Den svenska alkoholpolitiken, bl.a. desintresseringsprincipen, gör sig lika starkt gällande oavsett om säljaren befinner sig i utlandet eller inom Sveriges gränser och det finns därför *ingen logik* i utredningens förslag: att tillerkänna en säljare i utlandet rätt att försälja alkoholdrycker till svenska konsumenter (dvs. bedriva detaljhandel) medan en säljare i Sverige är förbjuden att försälja alkoholdrycker till svenska konsumenter.

Systembolaget menar att redan *nuvarande lagtext* (dvs. 4 kap. 4 § punkten 7 alkohollagen) rimligen inte kan läsas på något annat sätt än att det endast är *privat införsel* som är tillåten. Således att det är den enskilde privatpersonen och inte säljaren som måste föra in alkoholdryckerna i Sverige och att privatpersonen ska ha denna ställning oberoende av vem som anlitas för transporten. Denna tolkning är som anförts ovan i linje med Rosengrendomen som handlade om en renodlad privatinförselsituation där köparen ombesörjde transporten och betalade svensk alkoholskatt. Vad EU-domstolen lade fast i Rosengrendomen var att den tidigare svenska regleringen som innebar ett absolut förbud för svenska privatpersoner att anlita tredje man (transportör) för import av alkoholdrycker inte uppfyllde de EU-rättsliga kraven. Vad man kan sluta sig till från Rosengrendomen är endast att den reglering som gällde i Sverige - och som handlade om att privatimport endast fick genomföras genom privatpersonens "egen" transport (där köparen själv transporterar varorna över gränsen) eller via Systembolaget - inte var förenlig med EU-rätten.

Utredningens förslag att tillåta att alkoholdryckerna förs in i Sverige genom säljarens försorg utgör inte bara en liberalisering jämfört med alkohollagens nuvarande lydelse. Det avviker också väsentligt från den lagstiftningsmodell som framgångsrikt tillämpas i Finland, där endast distansköp tillåts. Det kan konstateras att Finland inte har samma problem som Sverige med en växande kommersiell e-handel som riskerar att undergräva detaljhandelsmonopolets ställning och därmed skada folkhälsan. Att som utredningen gör dra paralleller till Norge i detta avseende är som påpekats ovan inte relevant, eftersom Norge har ett förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker. Detta förbud lär vara den centrala orsaken till att Norge har lyckats bättre än Sverige med att begränsa omfattningen av den kommersiella e-handeln med alkoholdrycker vid sidan om detaljhandelsmonopolet.

Utredningen har funnit att det inte finns saklig grund för att upprätthålla ett förbud för säljaren att anordna transporten. Utredningens slutsats är dock oförenlig med de alkoholpolitiska och EU-rättsliga utgångspunkterna för utredningen, och Systembolaget menar tvärtom att det finns saklig grund för att upprätthålla ett totalt förbud mot distansförsäljning. Det ska i sammanhanget också påpekas att utredningen själv påpekar att utredningens slutsats - att det bör vara tillåtet att säljaren anordnar transporten – inte med automatik kan dras från vare sig EU-domstolens rättspraxis eller alkohollagens nuvarande lydelse (se sid 76 i betänkandet). Systembolaget anser att de angivna skälen till utredningens bedömning inte är hållbara. Nedan bemöts vart och ett av dessa skäl:

1. Utredningen menar *för det första* att det ska ha varit tillåtet för säljaren att anordna transporter sedan 2008 och att det därför krävs "*tungt vägande skäl*" för att nu begränsa den möjlighet till distansförsäljning som funnits sedan 2008.
 - Som redan berörts anser Systembolaget att distansförsäljning i sin helhet (dvs. både den formen där säljaren själv utför transporten och den formen

där transporten utförs av någon annan men för säljarens räkning) saknar stöd i nuvarande lagstiftning.

- Det finns inget stöd för att det skulle tillmätas betydelse att Sverige har underlåtit att genast ingripa mot den distansförsäljning som vuxit fram efter Rosengrendomen och den efterföljande lagändringen. Det finns ingen EU-rättslig ”passivitetsregel” av detta slag. Detta bekräftades senast i juni i år i EU-domstolens dom i *Digibet*⁹. Detsamma gäller även svensk rätt. Lagstiftaren kan självklart förtydliga eller även skärpa en lagstiftning när det behövs för att bevara den svenska alkoholpolitiken och skydda folkhälsan.
 - Den nuvarande situationen, där kommersiella aktörer har fått ett alltför stort utrymme på marknaden, har uppkommit endast som en följd av olyckliga formuleringar i den lagtext som syftade till att anpassa lagstiftningen till tidigare nämnda EU-avgörande (Rosengrendomen). Det handlade inte om något politiskt vägval kring att marknaden för försäljning till svenska konsumenterna skulle öppnas upp.
2. Utredningen anför *för det andra* att om säljaren anordnar transporten blir denna även skyldig att betala svensk alkoholskatt.
- Utredningen tycks anse att det är distansköp, och inte distansförsäljning, som är den mest besvärande transaktionen från ett alkoholpolitiskt perspektiv, eftersom inbetalning av alkoholskatt bäst säkerställs i fallet med distansförsäljning. Det är i och för sig riktigt att distansköp riskerar att leda till skatteundandragande. Systemet bygger ju på att köparen får korrekt information av säljaren om skattskyldigheten och att köparen faktiskt vidtar de åtgärder som krävs enligt skattelagstiftningen och betalar in alkoholskatten. Men utredningen har inte fått i uppdrag att utreda vilket av antingen distansköp eller distansförsäljning som ska tillåtas. Distansköp kommer fortsättningsvis att vara tillåtet, men utredningen föreslår inte några begränsningar när det gäller distansköp eller några nya regler för att bättre säkerställa inbetalning av alkoholskatt i samband med distansköp. Vad utredningen föreslår är att såväl distansköp som distansförsäljning ska vara tillåtet. Argumentet att distansköp kan vara problematiskt ur alkoholskatteperspektivet har enligt Systembolaget ingen bäring på frågan om distansförsäljning ska få ett lagstöd.
 - Systembolaget menar också att det inte är distansköp som är mest problematiskt alkoholpolitiskt. Systembolaget anser att det är förslaget att lagstiftningen ska erkänna distansförsäljning till svenska konsumenterna och den därmed förknippade möjligheten att driva affärsverksamhet i konkurrens med detaljhandelsmonopolet som utgör det ojämförligt största alkoholpolitiska problemet. Utredningens förslag att ge dessa verksamheter ett lagstöd strider mot och underminerar desintresseringsprincipen och detaljhandelsmonopolet.
 - Utredningen anför vidare som skäl att ”om svenska konsumenterna anordnar transporten förekommer att leverans sker till utlämningsställen där det i

⁹ Mål C-156/13, *Digibet mot Westdeutsche Lotterrie* (EU-domstolens dom av den 12 juni 2014). Se särskilt punkterna 36-38 i domen, där EU-domstolen bekräftar att det saknar betydelse ur ett EU-rättsligt perspektiv att delstaten Schleswig-Holstein under en tidsmässigt begränsad period hade en mer liberal lagstiftning på spelområdet.

stor utsträckning saknas möjlighet att kontrollera att köparen anmält införseln och ställt säkerhet hos Skatteverket". Systembolaget har svårt att förstå detta argument, eftersom utredningen samtidigt föreslår att särskilda utlämningsställen inte ska förekomma, utan att leverans endast ska få ske till den enskildes privata adress och att den sistnämnda typen av leveransverksamhet ska stå under tillsyn.

3. Utredningen bedömer *för det tredje* att det är högst tveksamt om ett förbud för säljaren att anordna transporten kan rättfärdigas enligt EU-rätten.
 - Systembolaget delar inte denna bedömning. Av fast rättspraxis framgår att bestämmelser om ett monopol och dess funktionssätt ska prövas enligt artikel 37 EUF, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på ett statligt handelsmonopols utövande av sin ensamrätt.¹⁰ Ett detaljhandelsmonopol kan upprätthållas endast om förfaranden som innebär intrång i ensamrätten kan förbjudas. Regler som hindrar sådana intrång avser därmed säkerställandet av monopolets existens. Eftersom en bestämmelse som förbjuder distansförsäljning i själva verket innebär ett förbud mot just detaljhandel i Sverige, handlar en sådan bestämmelse om monopolet och dess funktionssätt. Utan ett förbud mot distansförsäljning kan det hävdas att det inte längre i praktiken föreligger något detaljhandelsmonopol. Systembolagets uppfattning är därför att den EU-rättsliga bedömningen av en sådan bestämmelse ska göras enligt artikel 37 EUF. Eftersom ett förbud mot distansförsäljning inte kan anses vara diskriminerande enligt artikel 37 EUF, står det klart att en sådan reglering är förenlig med EU-rätten. Då bestämmelserna ska prövas enligt artikel 37 EUF ska det inte göras någon bedömning enligt de EU-rättsliga reglerna om kvantitativa importrestriktioner (artikel 34 EUF och artikel 36 EUF).
 - Systembolaget anser alltså att bestämmelserna ska prövas enligt artikel 37 EUF. Det ska dock framhållas att även om EU-domstolen skulle bedöma att en prövning trots allt ska göras enligt 34 EUF och artikel 36 EUF så är ett förbud mot distansförsäljning förenligt med dessa regler om kvantitativa importrestriktioner. Ett sådant förbud är nämligen av avgörande betydelse för att regleringen ska fungera på avsett sätt, enligt vad som har utvecklats ovan. Ett förbud mot distansförsäljning är således motiverat med hänsyn till skyddet för folkhälsan och är både nödvändigt och ändamålsenligt. EU-domstolen har i en rad avgöranden fastslagit att bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga drycker, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning enligt artikel 36 EUF.¹¹ EU-domstolen har i ett flertal avgöranden bekräftat medlemsstaternas nationella självbestämmanderätt inom monopolområdet genom att konstatera att medlemsstaterna har ett eget utrymme att bedöma vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå de mål som bestämts av medlemsstaten. EU-domstolen har också klargjort att det ankommer på varje medlemsstat att fastställa, i enlighet med sin egen värdeskala, vad som krävs för att skydda de berörda intressena. Att medlemsstaterna har valt olika regleringar inom en viss samhällssektor

¹⁰ Se t.ex. EU-domstolens avgörande i mål C-189/95, *Harry Franzén* och EU-domstolens avgörande i mål C-170/04, *Rosengren*.

¹¹ Se t.ex. mål C-170/04, *Rosengren*, p. 40 och mål C-434/06, *Ahokainen och Leppik*, p. 28.

påverkar inte bedömningen av om bestämmelserna är nödvändiga och proportionerliga, eftersom de endast ska bedömas med hänsyn till de ändamål som den berörda medlemsstaten eftersträvar och den avsedda skyddsnivån.¹² Mot bakgrund av det ovanstående finns det inte heller några skäl för att underkänna ett förbud mot distansförsäljning vid en EU-rättslig proportionalitetsprövning enligt regelverket om kvantitativa importrestriktioner (artikel 34 EUF och artikel 36 EUF).

- Tvärtom finns det risk för att den svenska alkoholpolitiska regleringen - ur EU-rättsligt perspektiv - inte kommer anses vara tillräckligt logisk och sammanhängande om den form av gränsöverskridande detaljhandel som utredningen föreslår accepteras som ett komplement till detaljhandelsmonopolet.
4. Utredningen påpekar *för det fjärde* att den finska ordningen där köparen är skyldig att anordna transporten är föremål för prövning i en rättsprocess där Helsingfors hovrätt har begärt förhandsavgörande från EU-domstolen. Utredningen menar att det därför framstår som olämpligt att nu införa en inskränkning i säljarens handlingsfrihet när det gäller anordnandet av transporten.
- Till att börja med ska påpekas att det enligt Systembolaget – utifrån ordalydelsen i nuvarande lagtext – inte är fråga om att *införa nya inskränkningar* i säljarens handlingsfrihet om det tydliggörs att endast distansköp är tillåtet. Som framförts ovan finns det inget i 4 kap. alkohollagen i dess nuvarande lydelse som ger grund för att anta att något annat än distansköp är tillåtet.
 - Dessutom har Systembolaget svårt att förstå att den pågående rättsprocessen i sig skulle vara begränsande för möjligheten att förtydliga lagstiftningen i överensstämmelse med den svenska alkoholpolitiken. Målet i EU-domstolen avser dessutom en situation där säljaren har fört in och direkt levererat alkoholdrycker till konsumenter, vilket även enligt utredningen är och fortsättningsvis ska förbli förbjudet.
5. Utredningen menar *för det femte* att skillnaden mellan vem av köparen eller säljaren det är som anordnar transporten får betraktas som tämligen ”artificiell”.
- När distinktionen mellan distansköp och distansförsäljning i utredningen betecknas som *”artificiell”* synes det bygga på en underskattning av frågans betydelse ur ett folkhälsoperspektiv och ur ett alkoholpolitiskt perspektiv. I själva verket är upprätthållandet av denna distinktion av avgörande betydelse för att regleringen ska fungera på avsett sätt.
 - Det är av stor betydelse att distansförsäljning inte tillåts. Det är principiellt viktigt att upprätthålla en tydlig skiljelinje mellan privat införsel och försäljning till konsument (detaljhandel) i Sverige. I den kontexten är distinktionen mellan distansköp och distansförsäljning avgörande. Vidare är möjligheten för säljaren att anlita transportör och uppfylla skatteförpliktelserna en avgörande framgångsfaktor för de affärsmodeller som utvecklats på den svenska marknaden efter införandet av privatinförselundantaget. Erkännandet av distansförsäljning är således

¹² Se t.ex. de förenade målen C-447/08 och C-448/08, *Sjöberg och Gerdin*, p. 37-38. Denna utgångspunkt för prövningen berörs också uttryckligen i Rosengrendomen, se mål C-170/04, *Rosengren*, p. 39.

av grundläggande betydelse för om de aktuella affärsverksamheterna ska ha bred attraktionskraft för svenska konsumenter. Om i stället endast distansköp tillåts, där konsumenten ska ombesörja transport och uppfylla skatteförpliktelserna, kommer distanshandeln att få en mer perifer betydelse, vilket är i överensstämmelse med hänsynen bakom den svenska alkoholpolitiken.

- Det är snarare den av utredningen förespråkade skillnaden mellan att säljaren själv utför transporten och att detta görs av en av säljaren anlitad (men ”oberoende”) transportör som riskerar att bli ”artificiell”. Redan i dag är det tämligen få säljare som erbjuder logistiktjänster inom ramen för sin verksamhet och därmed själva utför transporten. Det vanliga torde alltså vara att säljaren har ingått avtal med ett professionellt transportföretag. Dessutom kan man fråga sig vad det föreslagna oberoende rekvisitet egentligen innebär. Det lär inte vara särskilt komplicerat för en säljare att konstruera ett affärsupplägg så att det utåt framstår som att transportören är oberoende från säljaren även om det i praktiken inte är på det sättet. Även den av utredningen föreslagna regleringen skapar alltså nya gränsdragningsproblem som kan vara svåra att hantera i rättstillämpningen. Vem som står för själva införseln och att detta enbart kan vara den privata köparen är ett tydligare och lätt tillämpligt kriterium.

3.1.2 Förslaget om ett begränsat främjandeförbud (avsnitt 8.3.3 i betänkandet)

Systembolagets ställningstagande och förslag

Systembolaget delar utredningens bedömning att privatinförselundantaget bör kompletteras med ett separat förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkoholdrycker. Erfarenheterna från de senaste åren visar tydligt att ett främjandeförbud är nödvändigt. Men utredningen har föreslagit att *säljarens marknadsföringsaktiviteter och marknadsföringskanaler* ska undantas från förbudet. Detta utgör inte bara en svårförklarlig avvikelse från den konsekventa och heltäckande modell som finns inom spelområdet (och som, enligt vad som sagts ovan, har godtagits av EU-domstolen) utan medför även en rad rättsliga problem och tillämpningssvårigheter.

Systembolaget avstyrker därför förslaget i sin nuvarande utformning och föreslår istället att främjandeförbudet i alkohollagen görs heltäckande, med förebild från lotterilagens främjandeförbud. Detta kan göras genom att orden ”*för annan än säljaren*” tas bort i den föreslagna nya paragrafen 4 kap. 6 § alkohollagen. Systembolagets förslag till författningstext framgår av Bilaga 2.

Skälen till Systembolagets ställningstagande och förslag

Med den föreslagna utformningen av främjandeförbudet – som inte bara är tänkt att undanta säljaren själv utan även andra aktörer när dessa aktörer utgör ”marknadsföringskanaler” för säljarens verksamhet – finns en betydande risk att förbudet i realiteten inte medför några praktiskt viktiga begränsningar alls för möjligheterna att kommersialisera den svenska marknaden.

Utredningens förslag att införa ett begränsat främjandeförbud är svårt att förklara utifrån de intressen och syften som bär upp alkohollagstiftningen. Systembolaget anser att förslaget i denna del inte innebär något sammanhängande och systematiskt skydd för folkhälsan och de

principer som alkohollagstiftningen bygger på, särskilt desintresseringsprincipen, utan snarare motverkar ett sådant skydd.

Utredningens förslag utgör dessutom en omotiverad avvikelse från den konsekventa och heltäckande modell som finns inom spelområdet och som har godtagits av EU-domstolen. Det finns inga skillnader mellan alkoholregleringen och spelregleringen som motiverar ett sådant avsteg från den modell som återfinns i lotterilagstiftningen.

Monopolets EU-rättsliga legitimitet bygger på att detaljhandeln med alkoholdrycker är förbehållen monopolet och att privata vinstintressen begränsas i alkoholhanteringen. På så sätt uppnås en systematisk och sammanhängande alkoholpolitik, som kan försvaras EU-rättsligt. EU-domstolen har, som nämnts ovan, bekräftat att medlemsstaterna själva bestämmer vilka åtgärder som ska vidtas för att uppnå de mål som bestämts av medlemsstaten. EU-domstolen har också lagt fast att det ankommer på varje medlemsstat att fastställa, i enlighet med sin egen värdeskala, vad som krävs för att skydda de berörda intressena. Det är alltså av EU-rättslig vikt att den svenska alkoholregleringen genomförs konsekvent utifrån de syften och intressen som bär upp regleringen. EU-praxis från spelområdet är illustrativ när det gäller kraven i dessa avseenden. EU-domstolen har vid ett stort antal tillfällen slagit ned på monopolregleringar på spelområdet när medlemsstaterna samtidigt ansetts främja spel och vidta åtgärder som leder till ett ökande spelande i stället för att konsekvent minska spelmöjligheterna.¹³ Ur ett EU-rättsligt perspektiv är det följaktligen lättare att försvara en reglering av aktuellt slag som inte innefattar några svårförklarliga undantag. Systembolaget ser således EU-rättsliga problem med den modell som utredningen föreslagit. Däremot finns ingen anledning att tro att ett heltäckande främjandeförbud med förebild från spelregleringen skulle möta EU-rättsliga hinder. Systembolagets uppfattning är, kort sagt, att ett heltäckande främjandeförbud kan försvaras som ändamålsenligt och proportionerligt vid en bedömning enligt regelverket om kvantitativa importrestriktioner (artikel 34 EUF och artikel 36 EUF) medan ett sådant begränsat främjandeförbud som föreslås av utredningen inte kan försvaras ur detta perspektiv.

Gemensamt för spelregleringen och alkoholregleringen är att staten, för att uppfylla de EU-rättsliga kraven, måste upprätthålla en reglering som uppfyller det av staten eftersträfvade målet att säkerställa ensamrätten och därmed utesluta privata vinstintressen. Det heltäckande främjandeförbudet inom i lotterilagstiftningen är därför en god modell för en reglering inom alkoholområdet. Att avvika från denna modell framstår för Systembolaget som förenat med stora risker, inte bara för folkhälsan utan också ur ett EU-rättsligt perspektiv.

Därtill medför utredningens förslag en rad rättsliga problem och tillämpningssvårigheter och det kommer fortsatt att vara oklart vad som är tillåtet respektive otillåtet när det gäller främjande- och förmedlingsåtgärder. Marknadsföringsbegreppet tolkas vitt både i lag och i rättspraxis¹⁴. Det omfattar i princip alla åtgärder som främjar försäljningen av en vara. Det är således oklart vilka marknadsföringsåtgärder och aktörer (förutom säljaren) som kommer att omfattas av det föreslagna undantaget från förbudet och alltså vara tillåtna. Klart är dock att det kan tolkas som betydligt mer omfattande än ”sedvanlig annonsering från säljarens sida, t.ex. annonsering i svenska tidningar” (se sid 85 i betänkandet). Det är därmed även oklart vilka främjandeåtgärder som kommer att träffas av förbudet och vara otillåtna. Det råder knappast någon tvekan om att kommersiella aktörer som i dag på olika sätt medverkar vid förmedling och marknadsföring av alkoholdrycker kommer att göra gällande att de omfattas av undantaget då de är att betrakta som en ”marknadsföringskanal” för säljaren. Den av utredningen avsedda effekten med förbudet – dvs. att tredje part förhindras att i kommersiellt syfte främja privat införsel - riskerar därmed att inte kunna uppnås.

¹³ Se t.ex. mål C-243/01, Gambelli m.fl. och mål C-46/08, Carmen Media Group Ltd.

¹⁴ Se t.ex. 3 § marknadsföringslagen (2008:486), Prop. 2007/08:115 s 142, Europaparlamentet och Rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder, artikel 2 d.

Oklarheter när det gäller förbudets omfattning medför i praktiken att reglerna inte tillämpas. Det är fråga om straffsanktionerade bestämmelser och åklagarna har därför att iakttä legalitetsprincipen och principen ”hellre fria än fälla”. Erfarenheterna efter de lagändringar som infördes efter Rosengrendomen visar att det är av avgörande betydelse att det otvetydigt klargörs att den enda medverkan till privat införsel som får förekomma är renodlad transport. Under hösten 2013 fattade åklagare beslut om att lägga ned förundersökningar i ett flertal fall, bland annat i ett uppmärksammat ärende som gällde storskalig försäljning och förmedling av alkoholdrycker inom ramen för ett samarbete mellan Winefinder A/S och City Gross. City Gross argumentation i fallet gick bland annat ut på att City Gross medverkade endast som ett ”marknadsföringsmedium” för Winefinders erbjudanden riktade till City Gross kunder. Det föreslagna undantaget från främjandeförbudet riskerar därmed rentav att från det förbjudna området undanta den typ av storskaliga samarbeten som förekommit mellan utländska distansförsäljare och svensk detaljhandel. Det skulle gå emot det som utredningen – enligt vad Systembolaget uppfattar – åsyftar med de föreslagna reglerna.

3.1.3 Förslaget om att erinra om reglerna om alkoholskatt (avsnitt 8.3.4 i betänkandet)

Systembolaget instämmer i att kopplingen mellan reglerna om privat införsel i alkohollagen och skattelagstiftningen bör framhållas. Systembolaget anser dock att reglerna i alkohollagen och reglerna i alkoholskattelagen är motstridiga.

Det finns inget i 4 kap. alkohollagen i dess nuvarande lydelse som ger grund för att anta att något annat än distansköp är tillåtet. Reglerna om distansförsäljning i alkoholskattelagen ger dock intryck av, och har också *de facto* tagits som intäkt för, att det är tillåtet för säljaren att ägna sig åt fullskalig distansförsäljning (dvs. inte bara att säljaren anlitar en oberoende transportör utan även den formen av distansförsäljning som utredningen anser bör vara otillåten - att säljaren själv utför transporten och levererar direkt till konsumenten).

Att alkohollagen och alkoholskattelagen är motstridiga har med största sannolikhet bidragit till att alkohollagens privatinförselundantag har missuppfattats och blivit svårt att upprätthålla enligt den ursprungliga intentionen. Vid distansförsäljning enligt alkoholskattelagen gäller att säljaren ska företräddas av en av Skatteverket godkänd och i Sverige etablerad representant¹⁵. Begreppet ”skatterepresentant” i alkoholskattelagen har sannolikt bidragit till att många kommersiella aktörer har tolkat situationen som att de får/bör ha en icke oberoende representant (utlämningsfilial) i Sverige. Begreppet ”skatterepresentant” gäller dock enbart vid distansförsäljning, och inte vid distansköp/privat införsel.

Reglerna i alkoholskattelagen bör mot denna bakgrund ändras för att överensstämma med reglerna i alkohollagen. I konsekvens med vad Systembolaget har anfört ovan bör reglerna om distansförsäljning helt tas bort från alkoholskattelagen. Även om utredningens förslag om att tillåta distansförsäljning införs i alkohollagen bör reglerna i alkoholskattelagen förtydligas så att det framgår att det i så fall ska vara fråga om en av säljaren oberoende transportör som anlitas för att leverera alkoholdryckerna till svenska konsumenter (och att säljaren själv alltså inte får transportera eller leverera alkoholdryckerna).

3.2 **Förslaget om särskilda villkor för leveransen (avsnitt 8.4 i betänkandet)**

Systembolaget tillstyrker utredningens förslag om särskilda villkor för leveransen.

¹⁵ 15 a § alkoholskattelagen.

3.3 Förslaget om straffsanktioner (avsnitt 8.5 i betänkandet)

Systembolaget tillstyrker utredningens förslag om att det nya främjandeförbudet ska vara straffsanktionerat.

Vad gäller frågan om själva straffsanktionen menar dock Systembolaget att – även om främjande i kommersiellt syfte av laglig privat införsel sanktioneras i enlighet med den lägre skalan i alkohollagen – så bör det förtydligas att främjande av olaglig införsel ska sanktioneras med straff som motsvarar själva det olagliga beteendet, dvs. olovlig försäljning av alkohol. För detta gäller en straffskala på böter och fängelse i högst två år.

Vidare bör övervägas att straffsanktionera överträdelser av villkor för leveransen som innebär att utlämning sker på annan plats än den privata adressen.

4 FRÅGOR KRING TILLSYN (AVSNITT 9 I BETÄNKANDET)

Utredningen anför att den ordning för tillsyn som Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (SOU 2013:50) (**”Tillsynsutredningen”**) har föreslagit är förenlig med förevarande utrednings förslag. Utredningen anför också att den har utgått ifrån att Tillsynsutredningens förslag om ett system för tillsyn genomförs.

Däremot synes utredningen (till skillnad från Tillsynsutredningen) vara av uppfattningen att de nya bestämmelserna om anmälningsskyldighet för transportörer etc. som föreslagits av Tillsynsutredningen bör införas i kapitel 4 i alkohollagen, direkt efter reglerna om införsel och import. Systembolaget delar denna bedömning. Som tidigare har framförts i Systembolagets remissyttrande över Tillsynsutredningens betänkande är Systembolaget av uppfattningen att inga av de bestämmelser som föreslås av Tillsynsutredningen bör införas i alkohollagens kapitel som handlar om försäljning, detaljhandel och servering i Sverige (kapitel, 3, 5 och 8). Samtliga bestämmelser hör hemma i kapitel 4 som handlar om införsel och kapitel 9 som behandlar tillsyn.

När det gäller Systembolagets övriga synpunkter på Tillsynsutredningens förslag, bl.a. att verksamheten inte bör beskrivas som *”yrkesmässig leverans av alkoholdrycker”*, hänvisas till Systembolagets remissyttrande av den 25 september 2013.

Styrelsen i Systembolaget AB
genom

Kenneth Bengtsson
Styrelseordförande

Bilaga 1 – Rättsutlåtande från Stig von Bahr
Bilaga 2 – Systembolagets författningsförslag