



Socialdepartementet

Enheten för familj och sociala tjänster

STOCKHOLMS STAD Kommunstyrelsen Registraturet	
Ink.	2014 -08- 06
Dnr:	001-1057/2014
Till:	2.001

Betänkande Privat införel av alkoholdrycker (SOU 2014:58)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän (JO)
2. Riksrevisionen
3. Göta Hovrätt
4. Stockholms tingsrätt
5. Malmö tingsrätt
6. Kammarrätten i Sundsvall
7. Förvaltningsrätten i Malmö
8. Marknadsdomstolen
9. Justitiekanslern (JK)
10. Domstolsverket
11. Åklagarmyndigheten
12. Rikspolisstyrelsen
13. Brottsförebyggande rådet (BRÅ)
14. Konsumentverket
15. Kommerskollegium
16. Stockholms Handelskammare
17. Folkhälsomyndigheten
18. Barnombudsmannen (BO)
19. Länsstyrelsen i Stockholms län
20. Länsstyrelsen i Södermanlands län
21. Länsstyrelsen i Kronobergs län
22. Länsstyrelsen i Gotlands län
23. Länsstyrelsen i Skåne län
24. Länsstyrelsen i Västra Götalands län
25. Länsstyrelsen i Dalarnas län
26. Länsstyrelsen i Västernorrlands län
27. Länsstyrelsen i Norrbottens län

28. Statskontoret
29. Systembolaget AB
30. Tullverket
31. Skatteverket
32. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor
33. Stockholms universitet (SoRAD)
34. Karolinska Institutet
35. Göteborgs universitet
36. Livsmedelsverket
37. Regelrådet (N2008:05)
38. Konkurrensverket
39. Tillväxtverket
40. Statens medieråd
41. Myndigheten för radio och TV
42. Arvidsjaur kommun
43. Arvika kommun
44. Bollnäs kommun
45. Borgholms kommun
46. Borlänge kommun
47. Falu kommun
48. Finspångs kommun
49. Gotlands kommun
50. Göteborgs kommun
51. Helsingborgs kommun
52. Jokkmokks kommun
53. Jönköpings kommun
54. Karlskrona kommun
55. Ludvika kommun
56. Luleå kommun
57. Malmö kommun
58. Stockholms kommun
59. Södertälje kommun
60. Tingsryds kommun
61. Trelleborgs kommun
62. Ulricehamns kommun
63. Umeå kommun
64. Uppsala kommun
65. Vilhelmina kommun
66. Västerviks kommun
67. Växjö kommun
68. Åre kommun
69. Örebro kommun
70. Östersunds kommun

71. Akademikerförbundet SSR
72. Alkoholpolitiskt forum
73. Centralförbundet för Alkohol- och narkotikaupplysning (CAN)
74. Föreningen länsstyrelsernas alkoholhandläggare (FLA)
75. Föreningen Svenska Vinodlare
76. Föreningen Sveriges Socialchefer
77. FöretagarFörbundet
78. IOGT-NTO
79. Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF)
80. Kvinnoorganisationerna Samarbetsråd i Alkohol- och Narkotikafrågor (KSAN)
81. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)
82. Livsmedelsföretagen
83. Livsmedelshandlarna
84. Munksänkarna
85. Nykterhetsrörelsens bildningsverksamhet (NBV)
86. Näringslivets Regelnämnd (NNR)
87. Sprit & Vinleverantörsföreningen (SVL)
88. Svensk dagligvaruhandel
89. Svensk Handel
90. Svenska föreningen för alkohol- och drogforskning (SAD)
91. Svenska läkarförbundet
92. Svenskt Näringsliv
93. Sveriges advokatsamfund
94. Sveriges annonsörer
95. Sveriges Bryggerier
96. Sveriges Kommuner och Landsting (SKL)
97. Sveriges Konsumenter
98. Sveriges Redareförening
99. Sällskapen Länkarnas Riksförbund
100. Tidningsutgivarna
101. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF)
102. Utgivarna
103. Verdandi

Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 31 oktober 2014.

Remissvaren skickas endast i elektronisk form och då både i word- och pdf-format. Vänligen ange vårt diarienummer S2014/5406/FST.

Remissvaren ska skickas till följande e-postadresser:
s.registrator@regeringskansliet.se och s.fst@regeringskansliet.se.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet. Om remissen är begränsad till en viss del av betänkandet, anges detta inom parentes efter remissinstansens namn i remisslistan. En sådan begränsning hindrar givetvis inte att remissinstansen lämnar synpunkter också på övriga delar.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Den kan laddas ner från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Kent Löfgren
Ämnesråd

Kopia till

Ju/DOM
Riksdagens utredningstjänst
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm

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 förtydligat 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, bussgodsbud 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 otillåtet 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).