

Till: Socialdepartementet

Synpunkter på betänkandet Privat införsel av alkoholdrycker (SOU 2014:58) Ert diarienummer S2014/5406/FST

Sammanfattning

Forumet finewines.se anser att betänkandet har stora brister. Genom att inte beakta vilka konsekvenser de lagda förslagen får för bl.a. mindre aktörer som säljer alkoholdrycker från andra EU-länder till svenska konsumenter, har utredningen i flera avseenden inte skapat en tillräcklig grund för att bedöma om de föreslagna regelförändringarna är att betrakta som proportionerliga i EU-rättsligt hänseende. Vidare är flera av förslagen att betrakta som nya restriktioner snarare än förtydligade regler, vilket medför ytterligare EU-rättsliga problem.

Förslaget om ändrade regler för privatinförsel av alkoholdrycker bygger på att frasen "oberoende mellanhand" skall tas bort ur alkohollagen. Vi menar att detta inte är möjligt ur EU-rättslig synpunkt eftersom den aktuella domen i EU-domstolen innehöll denna fras, som hade sitt ursprung i EU-kommissionens formella underrättelse från 2002. Tolkningen att frasen "oberoende mellanhand" enbart syftar på en transportör är därför inte EU-rättsligt hållbar. Frasen "oberoende mellanhand" bör således behållas i lagstiftningen.

Det föreslagna förbudet mot kommersiellt främjande av privatinförsel bygger till stor del på att frasen "oberoende mellanhand" kan tas bort ur alkohollagen. Eftersom vi inte delar den uppfattningen, anser vi heller inte att det föreslagna förbudet mot kommersiellt främjande kan införas.

De särskilda villkor vid hemleverans av alkoholdrycker som föreslås i betänkandet, avseende leverans enbart till hemadress och under Systembolagets öppettider, skulle innebära att mindre utländska säljare inte längre kan utnyttja logistikföretags standardtjänster. En sådan långtgående konsekvens innebär att förslaget knappast kan betraktas som proportionerligt ur en EU-rättslig ståndpunkt. Dessutom innebär det ett förbud mot den leveranssituation som var föremål för rättslig prövning i Rosengrenmålet, då ett antal privatpersoner hade beställt till en gemensam adress. Detta förslag är därför inte genomförbart.

Sammantaget innebär detta att vi inte betraktar någon del av betänkandets förslag till lagförändringar som genomförbart. Skulle trots allt någon del genomföras, bedömer vi att detta skulle leda till en omedelbar konflikt mellan Sverige och EU-kommissionen.

Vi bedömer också att den nuvarande situationen inte är ett hot mot Systembolaget monopolroll, utan att möjligheten till privatinförsel enligt dagens regler tvärtom bidrar till acceptansen för dagens svenska alkoholpolitik.

Bakgrunden till vårt remissvar

Den främsta anledningen till att forumet finewines.se har valt att lämna in ett remissvar på betänkandet SOU 2014:58 är att konsumentperspektivet saknas i betänkandet. En närmare presentation av forumet finewines.se återfinns i bilaga 1.

Såvitt vi kan se i betänkandet har utredningen inte haft några kontakter med några företrädare för konsumentintressen inom ramen för sitt arbete. Vidare har utredningen på ett ofullständigt sätt satt sig in i hur branschen är uppbyggd och hur den fungerar. Detta gäller särskilt förutsättningarna för mindre aktörer i andra EU-länder, såväl producenter som handlare, som inte är specialiserade på att sälja till konsumenter i Sverige. Sammantaget innebär det att konsekvenserna av utredningens förslag för denna typ av aktörer och de svenska konsumenter som är deras kunder, har blivit ofullständigt belysta.

Vi menar att flera av utredningens förslag får långtgående praktiska konsekvenser som måste vägas in vid en bedömning om förslagen är att betrakta som proportionerliga i ett EU-rättsligt sammanhang. Gör man denna bedömning inser man att det i varierande grad finns problem med samtliga förslag till lagstiftningsförändringar i betänkandet. Vi tror att dessa konsekvenser till stor del är oavsiktliga, men de behöver nog beaktas i den fortsatta hanteringen.

Vårt fokus ligger på aktörer på vinmarknaden och deras svenska kunder, då detta är vårt fokus och den del av marknaden för alkoholdrycker som vi känner väl. Eftersom e-handeln med alkoholdrycker domineras av vin är det också denna marknad som framför allt berörs av de förslag som ingår i betänkandet.

Allmänna synpunkter på betänkandet

I bilaga 2 återfinns de remissynpunkter finewines.se har på utredningens olika kapitel och avsnitt, i enlighet med rekommendationerna för hur remissynpunkter bör lämnas. Vi ser dock ett behov av att också lämna mer övergripande synpunkter på betänkandet i sin helhet, och de utgångspunkter som utredningen tycks ha lagt till grund för arbetet.

Vårt intryck är att utredningens arbete till stor del präglats av synpunkter på en enda aktör, nämligen danska Winefinder ApS. Vi kan på punkt efter punkt identifiera förslag i betänkandet som tycks vara skraddarsydda för att förhindra eller begränsa just Winefinders affärsupplägg och marknadsföring. Danska Winefinder är den volymmässigt dominerande aktören bland de utländska näthandelsföretag som helt fokuserar på att sälja alkoholdrycker på distans till svenska konsumenter. Urvalet består som namnet antyder enbart av vin, ingen öl eller sprit finns i sortimentet. Winefinder har periodvis hållit en hög profil i sin marknadsföring, och eftersträvat uppmärksamhet i allmänmedia för sin verksamhet, vilket sannolikt har skapat upprördhet inom nykterhetsrörelsen, hos dem närstående politiker, samt hos Systembolaget AB, som vill slippa konkurrens som de uppfattar som illegitim. Vi ser den förra regeringens tillsättande av denna utredning som ett resultat av denna upprördhet, i kombination med en frustration över att rättsväsendet gjort helt andra bedömningar än nykterhetsrörelsen och Systembolaget AB gällande lagligheten av Winefinders verksamhet.

Denna bakgrund till utredningen är i sig inte något konstigt. Svensk alkoholpolitik präglas sedan länge av stort hänsynstagande till nykterhetsrörelsens synpunkter och till vad Systembolaget AB framför, även om dessa synpunkter sedan modifieras av EU-rättsliga och allmänpolitiska ståndpunkter och tenderar att resultera i en avvägning mellan olika intressen, innan de leder till lagstiftning m.m. Vår uppfattning är dock att utredningens strävan att så långt som möjligt förhindra eller försvåra just Winefinders verksamhet (vilket alltså är vår tolkning av utredningens fokus) har inneburit att betänkandet oavsiktligt innehåller förslag som betydligt hårdare träffar andra aktörers verksamhet, aktörer som har svårare än Winefinder att anpassa sin verksamhet och fortfarande sälja till svenska konsumenter. Vår bedömning är också att utredningen i begränsad uppfattning har satt sig in i konsekvenserna för helt andra typer av aktörer än Winefinder. I våra remissynpunkter återkommer två helt andra typer av aktörer för att möjliggöra konkreta resonemang om konsekvenserna av betänkandets förslag: en liten italiensk vinproducent som säljer direkt till konsument både på plats och via beställningar på nätet, och en tysk vinhandlare som är specialiserad på en viss typ av viner och säljer direkt till konsumenter i hela EU. Dessa två "modellaktörer" och deras svenska kunder utgör vår utgångspunkt i vår läsning av hela betänkandet.

Genom att betänkandet i många avseenden inte beaktar konsekvenserna för denna typ av aktörer menar vi att det måste betraktas som ofullständigt, och i vissa avseende rentav som präglat av en viss ytlighet.

Konsekvensen av detta är att betänkandet innehåller åtskilliga förslag som vi bedömer strider mot EU-rätten. Med tanke på att utredningen haft tillgång till omfattande juridisk kompetens, inklusive EU-rättslig kompetens, ka det i förstone verka förvånande att vi framför denna typ av åsikter. Anledningen till att vi kommer till dessa slutsatser är till stor del att vi har bedömt konsekvenserna för de två typerna av modellaktörer som nämns ovan. Konsekvenserna för dessa aktörer får oss i många fall att göra bedömningen att utredningens förslag knappast klarar en bedömning av proportionalitet i EU-domstolen, givet att avkunnade domar fokuserar på syftet att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar.

Avsiktligt eller oavsiktligt innehåller betänkandet därför en hel rad förslag med hög risknivå från ett EU-rättsligt perspektiv. Utredningen har valt att ge sitt betänkande undertiteln "Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik". Vi anser att det är missvisande att hävda att betänkandets förslag i huvudsak handlar om tydligare regler. De flesta förslag istället handlar om att inskränka eller förbjuda verksamheter som idag är tillåtna, och som bedrivs med EG-domstolens domar från 2007 och de svenska lagstiftningsförändringarna från 2008 som grund. De förslag till lagförändringar som betänkandet innehåller skulle med stor sannolikhet leda till en förnyad konflikt mellan Sverige och EU-kommissionen gällande Sveriges inställning till distanshandel/e-handel med alkoholdrycker och utövandet av det svenska detaljhandelsmonopolet. De första åren på 2000-talet, under Frits Bolkesteins tid som kommissionär för den inre marknaden, präglades av denna konflikt, som också gällde Sveriges regler kring införselkvoter. Konflikten gällande införselkvoterna bilades slutligen utan domstolsprocess i och med att Sverige successivt ökade införselkvoterna och avskaffade dem 1 januari 2004. Konflikten gällande distanshandel/e-handel löstes först genom de två domarna i EG-domstolen år 2007, Rosengrendomen och domen i målet Kommissionen mot Sverige. Den senare domen hade sin upprinnelse i en process som EU-kommissionen inledde 2002. Vi uppfattar att förslagen i betänkandet åter skulle öppna en konflikt mellan EU-kommissionen och Sverige i frågan om distanshandel/e-handel med alkoholdrycker, då förslagen i vissa avseenden går ut på att backa från bestämmelser som infördes i alkohollagen 2008 som en direkt konsekvens av de två domarna 2007.

I och med att finewines.se är ett forum för vinintresserade anser vi det gå bortom vår kompetens att ge regeringen råd gällande vilka potentiella konflikter med EU-kommissionen och EU-domstolen som regeringen bör ge sig in i. Däremot hoppas vi att regeringen inte går in i oavsiktliga konflikter med EU. Vi vill därför uppmärksamma regeringen på vår bedömning att det skulle leda till en konflikt med bl.a. EU-kommissionen om regeringen skulle lägga betänkandets förslag till grund för förslag om ändrad lagstiftning.

Konsumenternas acceptans för den svenska alkoholpolitiken

Eftersom konsumentperspektivet saknas i betänkandet vill vi också framför vissa andra konsumentsynpunkter på den svenska alkoholpolitiken, av relevans för det aktuella betänkandet.

Vi anser att det är relevant att diskutera graden av acceptans för den svenska alkoholpolitiken inte bara bland befolkningen som helhet och bland aktiva i nykterhetsorganisationer, utan även bland de som har ett intresse för bl.a. vin, öl och gastronomi. Sannolikt är dessa personer idag fler än antalet medlemmar i nykterhetsrörelsen, men de är inte företrädare av etablerade organisationer på samma sätt som nykterhetsivrarna.

De undersökningar som Systembolaget AB genomför, indikerar att Systembolaget och den svenska alkoholpolitiken av idag åtnjuter ett stort förtroende bland allmänheten, och att detta förtroende dessutom har ökat något under senare år. Det är lätt att ta dessa siffror som intäkt för att allmänheten är mer nöjd än någonsin med att vara hänvisade till att enbart kunna handla via Systembolaget, och att det därför är opinionsmässigt riskfritt att försöka införa nya restriktioner kring bl.a. privat införsel. Vi menar att detta är en felaktig tolkning av siffrorna. Tvärtom menar vi att den ökade frihet att handla vid sidan av Systembolaget som har uppstått under de senaste dryga 10 åren ligger bakom den ökade acceptansen för dagens svenska alkoholpolitik.

Tack vare att införselkvoterna slutligen avskaffades 1 januari 2004, och tack vare att nätvinhandeln efter Rosengrendomen har konstaterats vara helt laglig inom EU (förutsatt att svensk alkoholskatt betalas), har nya kanaler för köp av bl.a. vin öppnats för de konsumenter som har ett intresse för att utnyttja dem. Att dessa friheter finns vid sidan av detaljhandelsmonopolet innebär att många accepterar de restriktioner som i övrigt finns avseende bl.a. tillgänglighet och pris. Skulle dessa friheter minskas eller helt tas bort, skulle förmodligen acceptansen för monopolet och den svenska alkoholpolitiken i stort sjunka bland konsumenterna.

På uppdrag av forumet finewines.se

A handwritten signature in black ink, reading "Tomas Eriksson". The signature is fluid and cursive, with the first name "Tomas" and the last name "Eriksson" clearly distinguishable.

Tomas Eriksson

Bilageförteckning

Bilaga 1	Presentation av forumet finewines.se
Bilaga 2	Detaljsynpunkter på betänkandet

Bilaga 1 – Presentation av forumet finewines.se

Forumet finewines.se är Sveriges största och enda verkligt aktiva diskussionsforum för vinintresserade. Forumet grundades 2007 och har idag 1050 registrerade användare, 6000 läsare per månad samt ytterligare 1500 intressenter vilka följer forumet via Twitter. finewines.se är ett helt oberoende forum som drivs på ideell grund av vinintresserade privatpersoner, utan annonser eller någon koppling till producenter eller importörer. finewines.se är mötesplats på internet för personer som är aktiva i olika vinprovarföreningar runtom i landet, och personer som provar vin på egen hand samt används också för dra ihop intresserade till ideellt arrangerade möten. Men det som verkligen profilerar finewines.se är diskussioner om allmän dryckeskultur, att dricka mindre men bättre, viner och vinutbud, bästa köpen i Sverige och utomlands, intressanta nya leverantörer, trender i vinvärlden, resor och mycket annat.

Bilaga 2 – Detaljsynpunkter på betänkandet

Intresseinriktningen för finewines.se gör att våra synpunkter tar sin utgångspunkt från hur förslagen påverkar handeln med vin. Vi har i våra remissynpunkter och i vår läsning av betänkandet utnyttjat två ”modellaktörer” för att klarlägga för oss själva vilken effekt förslagen får: en liten italiensk vinproducent som säljer direkt till konsument både på plats och via beställningar på nätet (bl.a. till Sverige), och en tysk vinhandlare som är specialiserad på en viss typ av viner och säljer direkt till konsumenter i hela EU.

Avsnitten 3.2 Detaljhandel, 3.7 Gränsöverskridande detaljhandel och 3.8 Distansförsäljning

Det bör påpekas att bestämmelserna kring ”privatimport” som finns i alkohollagen (2010:1622) i dess nuvarande lydelse är införda i dess 4 kap om partihandel m.m. och inte i 5 kap om detaljhandel. Även om den generella utvecklingen av e-handel – inte bara med alkoholdrycker – har gjort det svårare att tillämpa äldre terminologi inom handel, distribution och logistik, är distanshandeln med alkoholdrycker idag inte definierad som detaljhandel i svensk alkohollagstiftning.

Avsnitt 4 Utgångspunkter för svensk alkoholpolitik

Det kan ifrågasättas om desintresseringsprincipen, att undvika privat vinstintresse i hanteringen av alkohol, alltså kan sägas vara en av de viktigaste grunderna för svensk alkoholpolitik efter att denna princip i allt väsentligt övergavs inom utskänkningsområdet 1955, efter att fyra av fem tidigare monopol avskaffades i och med EU-inträdet 1995 och efter att räckvidden för det enda återstående monopoliet har inskränkts i och med Rosengrendomen.

Desintresseringsprincipen tillkom i första hand tillämpad på servering/utskänkning snarare än på annan försäljning/detaljhandel, och låg till grund för det så kallade Göteborgssystemet från 1860-talet, men kan sägas ha sin grund i Falun 1850. Vid denna tid dominerade brännvinet helt den svenska konsumtionen av alkoholdrycker, och dryckesmönstren bidrog till uppkomsten av den svenska nykterhetsrörelsen. Tillämpat på utskänkning och fallet brännvin kan man se en tydlig grund i incitamentssystem för krögarna och psykologiska mekanismer hos köparna. Berusade köpare ansågs mer sårbara för att utsättas för försök till merförsäljning, och därför ansågs det lämpligt att inte låta krögarnas förtjänst vara kopplad till alkoholförsäljningen.

Detta låg också till grund för de statligt drivna restauranger, framför allt SARA-bolagen, som fanns i Sverige från 1916 och vars idé nådde sin höjdpunkt då folkrestaurangerna förstatligades 1938. Det partiella monopol som SARA-bolaget hade avvecklades 1955, samtidigt som motboken avskaffades. Idag regleras utskänkingsverksamheten genom vissa regler för priser, för öppettider och för ordning på krogarna. Desintresseringsprincipen tillämpas överhuvudtaget inte längre på alkoholservering i Sverige, som ju helt sker i privat och vinstdrivande regi. Desintresseringsprincipen var alltså att se som en annan princip till att reglera alkoholservering än den modell som har varit dominerande sedan 1955.

Såvitt vi har kunnat hitta så har desintresseringsprincipen (det engelskspråkiga begreppet är *disinterested management*) enbart exporterats till andra europeiska länder inom serveringsområdet. I slutet av 1800-talet och början av 1900-talet rönt desintresseringsprincipen ett visst intresse i Storbritannien inom ramen för pubreformrörelsen.¹

I och med att endast ett av de ursprungliga fem monopolen återstår efter EU-inträdet 1995 (monopolen på produktion, import, partihandel och export avskaffades då) och utskänkningen sedan länge sker i privat regi är det endast en mycket begränsad del av hanteringen av alkoholdrycker som bedrivs helt utan privat vinstintresse.

Då Systembolaget endast bedriver detaljhandel, är bolaget hänvisat till vinstdrivande privata företag som endera producerar eller importerar de varor som omfattas av försäljningsmonopolet. Sett till hela försörjningskedjan finns det således inget uteslutande av det privata vinstintresset ens när köp sker via Systembolaget. Tvärtom är Systembolaget helt hänvisat till det privata vinstintresset för att alls ha några varor att sälja.

¹ Se bl.a. James Nicholls, *The Politics of Alcohol – A history of the drink question in England*, Manchester University Press, 2009, s. 138-143.

Före 1995 fanns det, för inhemskt producerade alkoholdrycker (med undantag för starköl), däremot en försörjningskedja som till sin helhet befann sig i statlig regi och uteslöt privata vinstintressen, och som omfattade Vin & Sprit AB och Systembolaget AB. Så är inte längre fallet. Någon kontinuitet från tidigt 1900-tal finns därför inte i annat än detaljhandeln.

Vi menar därför att desintresseringsprincipen, trots de skrivningar som betänkandet hänvisar till, inte längre har en självständig ställning som övergripande princip för den svenska alkoholpolitiken. Uteslutandet av det privata vinstintresset är begränsat till ett monopol, det statliga monopolet på detaljhandel. Sedan 1995 är det privata vinstintresset endast uteslutet inom detta monopol. Vi kan inte se att det finns någon EU-rättslig grund för att hävda att det privata vinstintresset ska vara uteslutet från andra delar av den svenska alkoholhanteringen. Hänvisningar till desintresseringsprincipen, som inte hänför sig till detaljhandelsmonopolet, är därför inte särskilt meningsfulla enligt vårt sätt att se saken.

Vidare bör man notera att när svensk alkohollagstiftning har prövats mot 34 FEUF, d.v.s. i Rosengrendomen och i målet Kommissionen mot Sverige, har syftet att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar stått i fokus. Detta syfte har ansetts stå i överensstämmelse med bestämmelserna i 36 FEUF, om "hänsyn till... allmän ordning... eller intresset att skydda människors... hälsa och liv." Det är tveksamt om övriga utgångspunkter för svensk alkoholpolitik, så som desintresseringsprincipen, verkligen kan användas som självständiga grunder vid en EU-rättslig prövning i den utsträckning de inte uppenbart och effektivt stödjer syftet att skydda ungdomar från alkohol utan att få icke-proportionerliga konsekvenser. I så fall riskerar de att utgöra ett sådant "medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna" som är förbjudet enligt 36 FEUF.

Betänkandets uttalanden på s. 32 om alkoholreklamen i Sverige kräver också en kommentar. Reklamen handlar inte bara "sannolikt till största delen" (betänkandets formulering) utan nästan uteslutande om produkter som säljs via Systembolaget. Drivkrafterna för reklamen är snarast Systembolagets sortimentsmodell och vinstmarginalen på bag-in-box innehållande bulkvin från bl.a. Sydafrika. Reklam för nätvinhandel lär vara helt försumbar bredvid reklamen för boxar på Systembolaget.

Avsnitt 5.2.3 EU-domstolens dom

Vi vill här verkligen framhålla den stora vikt som EU-domstolen i Franzén-målet tillmätte de olägenheter som konsumenterna drabbades av när de hänvisades till Systembolagets privatimport, och inte tilläts importera själva. Detta illustrerar hur konkreta problem och olägenheter för konsumenterna utgör en grund för bedömning av proportionalitet. Denna insikt har inte präglat betänkandets övervägande i kapitel 8, och vi kommer därför att återkomma till dessa bedömningar.

Avsnitt 5.3 Kommissionen mot Sverige, samt avsnitten 7.1.3 Synpunkterna från remissinstanserna och 7.1.4 Regeringens överväganden

En kärnpunkt i utredningens arbete är tolkningen av frasen "oberoende mellanhand" i målet Kommissionen mot Sverige (mål C-186/05), där Sverige fälldes för fördragsbrott, vilket ledde till att frasen 2008 infördes i alkohollagen 4 kap 4 § 7 i form av "yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand".

Utredningen använder en i vårt tycke mycket märklig argumentation för att komma fram till påstående att "oberoende mellanhand" enbart avser den fysiska transporten av alkoholdryckerna. Utredningen hävdar till att börja med att det är en skillnad i betydelse av domen så som den är formulerad på franska respektive svenska. Detta påstående bygger alltså på att den officiella franska översättningen

"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."

betyder något annorlunda än den autentiska svenska versionen

”Konungariket Sverige har åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att förbjuda att privatpersoner importerar alkoholdrycker genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran, utan att detta förbud kan anses vara befogat enligt artikel 30 EG.”

Vi kan inte se att *intermédiaire(s) indépendant(s)* betyder något annat än oberoende mellanhand, varken i normalt franskt språkbruk eller i denna dom. Vidare är svenska rättegångsspråk, så det är ytterst märkligt att spekulationer kring domstolens arbetsspråk ska leda till åsikten att man kan bortse från den autentiska versionen av domen, eller att man kan bortse från domens formulering baserat på antalet domar. Det kan också det vara värt att påminna om att upprinnelsen till domen var en formell underrättelse som delgavs Sverige den 25 oktober 2002, där EU-kommissionen använde frasen ”genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran”. Kommissionen har i sin kommunikation med Sverige formulerat sig på svenska och har konsekvent hållit fast vid denna formulering. Efter flera års utbyte av åsikter mellan Sverige, kommissionen och domstolen, hamnade slutligen kommissionens formulering i domen. Det går då knappast att implicit hävda att det var tillfälligheternas spel, eller en slarvig översättning från franskan, som ledde till denna formulering.

När den nya bestämmelsen infördes i alkohollagen 2008 till följd av domen ändrades för övrigt ordföljden från Kommissionens och domens ”oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran” till ”yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand”. Genom att byta ordning på de två delarna har gällande svensk lagstiftning närmast gjort den oberoende mellanhanden till ett specialfall av yrkesmässig befordran, medan domens formulering innebär att den oberoende mellanhanden är det överordnade begreppet. Med domens formulering är den enda naturliga tolkningen att den oberoende mellanhanden kan ha ett bredare verksamhetsområde än enbart yrkesmässig befordran. Den formulering som leder utredningen till att snäva in den oberoende mellanhandens verksamhetsområde till enbart befordran är enligt vårt synsätt den formulering som finns i den nuvarande svenska alkohollagen, inte formuleringen i domen. Vi finner det därför mycket anmärkningsvärt att utredningen inte har analyserat den betydelseförändring som skapats när orden i frasen ”oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran” bytt plats, samtidigt som de försöker analysera om *intermédiaire indépendant* betyder något annat än oberoende mellanhand. Trots att betänkandet i avsnitten 7.1.3 och 7.1.4 refererar synpunkter från remissinstanserna på Alkohollagsutredningens delbetänkande i december 2007 respektive regeringens överväganden kring frasen ”oberoende mellanhand”, ger avsnitt 5.3 inte något intryck att utredningen har tagit till sig dessa resonemang.

Vår bedömning är därför att domen i målet Kommissionen mot Sverige inte ger utrymme för att ta bort frasen ”oberoende mellanhand” ur alkohollagen, utan att regeringens överväganden inför 2008 års lagförändring (så som den refereras i avsnitt 7.1.4) fortfarande måste anses vara den korrekta tolkningen av det EU-rättsliga läget. Snarast skulle det finnas anledning att ändra frasen till exakta lydelsen i domen, ”oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran”, för att säkerställa att svensk lagstiftning ger en lika bred tolkning av den oberoende mellanhandens verksamhetsområde.

Avsnitt 5.5 Systembolagets ställning

Vi anser att utredningen i viss utsträckning övertolkar likheten mellan reglering av nationella spelmonopol och nationella alkoholmonopol avseende detaljhandel med alkoholdrycker.

Till att börja med skiljer sig spel från alkoholdrycker i och med att den ena är en tjänst och det andra är en vara, vilket får konsekvenser för hur försörjningskedjorna och de däri ingående handelsleden ser ut. Som bekant omfattar alkoholmonopolet i Sverige sedan EU-inträdet 1995 enbart detaljhandel, men inte längre produktion, import eller partihandel, vilket också diskuterats ovan under kapitel 4. En försörjningskedja med alkoholdrycker som säljs till konsument i Sverige omfattar därför minst ett led (producent), och oftast två eller fler (importör och eventuellt grossist) som drivs med privat vinstintresse. Minst ett av dessa led utgörs av ett vinstdrivande privat företag i Sverige, medan de övriga kan finnas i utlandet. Enbart det sista ledet mot konsument bedrivs utan privat vinstintresse, och utgörs av Systembolaget AB. Det privata vinstintresset är således inte uteslutet från detaljhandeln med alkoholdrycker i Sverige på samma sätt som det är från spelmarknaden i Sverige.

Vidare så är det uppenbart (se kommentaren till avsnitten 3.2 m.fl.) att distanshandeln inte är definierad som detaljhandel i alkohollagens mening. Detta är i grunden en självklarhet, eftersom EU-domstolen har upprätthållit detaljhandelsmonopolet men tillåtit privat import vid sidan av Systembolagets

försörjningskedja. Inga restriktioner avseende privat vinstintresse finns i importledet avseende de importörer som säljer till Systembolaget, och därför kan det ur en EU-rättslig synpunkt knappast vara aktuellt att försöka tillämpa en sådan princip på en annan försörjningskedja.

Slutligen så missar betänkandet att ta upp en ytterligare försäljningskanal som redan utgör ett lagligt alternativ till Systembolaget när privatpersoner anskaffar alkoholdrycker, nämligen resandeförsel. Denna bedöms omfatta en avsevärt större volym än distanshandeln. Dessutom torde resandeförsel från taxfreeförsäljning, bordershops och andra försäljningsställen i grannländer i större utsträckning än distanshandeln omfatta spritdrycker, med högre alkoholhalt och tydligare koppling till riskkonsumtion.

Vi gör bedömningen att nuvarande skattemässigt regelverk, som baserar sig på Joustradomen, medför ett tak för hur stor e-handeln/distanshandeln med alkoholdrycker kan bli. Vi kan inte se att denna distanshandel kan bli högst ett par procent, eftersom marginalerna på bl.a. "bulkviner" och öl är för små i relation till logistikkostnaderna för individuella försändelser från utlandet. Detta är en betydligt mindre omfattning än vad gränshandeln/resandeförseln har idag. Vår bedömning är därför att e-handeln/distanshandeln utgör ett betydligt mindre "hot" mot Systembolagets "marknadsandel"² än gränshandeln/resandeförseln, och att det därför inte finns några anledningar till åtgärder mot denna typ av handel enbart med syfte att bevara Systembolagets ställning.

Avsnitt 6.2 Finland

Jämförelse med bestämmelser i Finland riskerar att bli missvisande. Man bör till att börja med notera att Finlands regler, som utredningen flera gånger påpekar, ännu inte prövats EU-rättsligt. I detta sammanhang bör man vara medveten om de särskilda utmaningar som Finland har ställts inför på grund av Helsingfors närhet till Estland och Tallin, och förekomsten av snabba och billiga färjeförbindelser mellan dessa två städer. Detta har tidigare lett till verksamhet som "Alko-Taxi", som levererade alkohol hem till konsumenter mycket kort tid efter beställning, i flera fall sannolikt timmar. Snabbheten i leveranserna innebär alltså att likheten med detaljhandel i Finland blev betydligt större än vad som är fallet vid beställning av alkoholdrycker via normal paketleverans från exempelvis Tyskland eller Frankrike.

De bestämmelser som Finland infört syftade alltså till att åtgärda en mycket specifik form av spritförsäljning till framför allt Helsingforsområdet, med särskilda skrivningar kring transport och mellanlagring. Vårt bestämda intryck är inte att reglerna i något avseende har syftat till att begränsa reguljär e-handel med bl.a. vin från övriga EU-länder till Finland, med användning av normala internationella paket- och logistikföretag. Inte heller har de finska reglerna i praktiken denna innebörd, enligt vad vi har kunnat erfara från kontakter med finländska vinvänner.

Det saknar väsentligen betydelse för e-handelsfrågan, men på s. 52 anger betänkandet felaktiga uppgifter avseende åldersgränser för alkoholdrycksinköp i Finland. I den finska alkohollagen (8.12.1994/1143) 4 kap 16 § anges "I alkoholdrycksbutiker och på försäljningsställe... får alkoholdrycker inte säljas till personer som inte har fyllt tjugo år; svaga alkoholdrycker får dock säljas till personer som har fyllt aderton år." Möjligen beror missförståndet på viss språkförbistring mellan rikssvenska och finlandssvenska. Den finska definitionen av svag alkoholdryck (i 1 kap 3 §) är "en alkoholdryck som innehåller högst 22 volymprocent etylalkohol" och omfattar således bl.a. starköl, vin och starkviner. Således är åldersgränsen i Finland 18 år för starköl och vin.

Avsnitt 6.3 Norge

Även om Norge som EFTA-medlem via EES-avtalet i huvudsak omfattas av samma regler som Sverige går mål gällande Norge till EFTA-domstolen och inte EU-domstolen. Det är det något vanskligt att använda norsk lagstiftning som utgångspunkt för EU-rättsliga överväganden. Det utredningen anför i detta avsnitt bör därför inte ligga till grund för överväganden om vilka regler Sverige kan införa.

² Systembolagets andel av den lagliga detaljhandeln (i alkohollagens mening) i Sverige är definitionsmässigt 100%, men Systembolaget står inte för 100% av de svenska konsumenternas inköp av de alkoholdrycker som hamnar i konsumenternas hem, och därför kan det vara meningsfullt att prata om Systembolagets marknadsandel.

Avsnitt 8.1 Reformbehov och allmänna utgångspunkter

Utredningens tolkning på s. 67 av vad "som avsågs bli tillåtet" 2008 måste avvisas med hänvisning till våra kommentarer rörande avsnitt 5.3 Kommissionen mot Sverige m.fl. Denna snäva tolkning av "oberoende mellanhand" är som tidigare nämnts inte EU-rättsligt hållbar. Det är möjligt att lagstiftaren inte *förutsåg* vissa av de affärsupplägg som kan involvera en oberoende mellanhand som agerar inom ramen för gällande rätt, men detta bör med automatik medföra krav på nya förbud.

Avsnitt 8.2 Allmän EU-rättslig bedömning

Även om sammanfattningen av avsnitt 8.2 till stora delar inte medför några invändningar från oss, menar vi att utredningen har gjort en övertolkning av EU-rättens möjligheter att införa nya restriktioner med fokus på att försvåra eller förhindra privatinförsel av alkoholdrycker.

För det första gör utredningen en för bred tolkning av vad som är att betrakta som detaljhandel i Sverige (se tidigare kommentarer till avsnitten 3.2 Detaljhandel m.fl.).

För det andra gör utredningen tolkningen att det är tillåtet att införa restriktioner för att "säkerställa överensstämmelse med svensk alkoholpolitik i allmänhet", trots många av de utgångspunkter för svensk alkoholpolitik som betänkandet tar upp i kapitel 4 inte har varit föremål för EU-rättslig prövning. "Folkhälsan" i allmänhet var inte ett domskäl varken Rosengrendomen eller i Kommissionen mot Sverige, utan syftet att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar. Endast detta kan därför sägas ha varit föremål för en EU-rättslig prövning. Se vidare kommentarerna till kapitel 4 ovan.

För det tredje tar utredningen för lätt på frågor om proportionalitet. När utredningen hävdar att EU-domstolen inte riktade in sig på "kommersiella aktörers förutsättningar att sälja och marknadsföra sina drycker till dessa konsumenter [i Sverige]" så bortser de från försörjningskedjeperspektivet och har inte beaktat hur hela handelssituationen ser ut. Även om betänkandet tar upp frågor kring olägenheter m.m. på ett principiellt plan på s. 71-72 har de inte fullföljt dessa resonemang när de lagt sina konkreta förslag.

Slutligen är tolkningen att "en mer fullskalig säljverksamhet gentemot svenska konsumenter som inkräktar på detaljhandelsmonopolet är i strid med alkohollagen" mycket märklig, och saknar vad vi kan se stöd i domskälen i de två domar som diskuteras. Själva poängen med både Rosengrendomen och domen i målet Kommissionen mot Sverige är att import inte är en del av detaljhandelsmonopolets funktion. Således inkräktar privat import inte på detaljhandelsmonopolet, oavsett dess omfattning.

Påståendet att de två domarna "inte kräver... 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" är mycket märkligt. I det svenska detaljhandelsmonopolets, d.v.s. Systembolagets, försörjningskedja finns det alltid minst en svensk aktör mellan den utländska säljaren och Systembolaget AB, som tidigare påpekats i kommentarerna till avsnitt 5.5 Systembolagets ställning. Denne svenske importör är alltid privat och vinstdrivande. Utredningen anser således att det skulle vara tillåtet enligt EU-rätten att införa snävare begränsningar för det privata vinstintresset i försörjningskedjan vid privat import än vad som är fallet i Systembolagets försörjningskedja. Vi delar inte denna uppfattning, som framgår av kommentarerna till kapitel 4.

Vidare upprepas även här, med ännu snävare formulering än tidigare, påståendet om att "oberoende mellanhand" enbart avser en transportör. Vi anser att denna tolkning inte är EU-rättsligt hållbar och har kommenterat detta faktum i samband med avsnitt 5.3 Kommissionen mot Sverige m.fl.

Att betänkandet hänvisar till ståndpunkterna från generaladvokaterna i Rosengrenmålet är också märkligt, med tanke på att EU-domstolen inte gick på generaladvokatens linje. Denna linje utgör därför inte gällande EU-rätt.

Avsnitt 8.3 Ett förtydligt undantag för privatinförsel

Vi delar inte betänkandets åsikt att frasen "oberoende mellanhand" kan tas bort ur alkohollagen, och vi delar inte åsikten att "kommersiellt främjande" kan eller bör förbjudas. Anledningen till detta är att frasen

”oberoende mellanhand” är en central del av EU-domstolens dom i målet Kommissionen mot Sverige, och att rollen för denne oberoende mellanhand inte enbart är begränsad till transporter. Således vilar inte betänkandets förslag i detta avseende på en hållbar EU-rättslig grund, och bör lämnas utan åtgärd.

De överväganden som leder oss till ovanstående slutsats framgår bl.a. av kommentarerna till kapitel 4, avsnitten 5.3, 5.5 och 8.2.

Avsnitt 8.3.2 Hur bör införselsituationen förtydligas? - Både säljaren och köparen bör ha rätt att ombesörja transporten

Även om vi inte tror att förslagen i avsnitt 8.3 är hållbara från EU-rättslig utgångspunkt, så vill vi tillstyrka det resonemang som förs i avsnitt 8.3.2. Skulle trots allt de inskränkningar införas som utredningen föreslår, måste den utländske säljaren kunna ombesörja transport via en av honom oberoende transportör. De inskränkningar som Finland har infört på detta område har, som nämns i synpunkterna på avsnitt 6.2 Finland, sin grund i en mycket speciell situation i framför allt Helsingfors, och är inte heller prövad av EU-domstolen.

Ett förbud för säljaren att ombesörja transport skulle i praktiken vara samma sak som ett förbud för utländska småproducenter och mindre handlare att sälja till svenska konsumenter. De konkreta konsekvenserna av en sådan reglering kan vara värda några exempel. Producenter och handlare har normalt avtal med en nationell logistikfirma som är del av ett stort internationellt nätverk, såsom DHL, DPD, Schenker eller UPS, som de använder för alla sina utgående transporter. De stora internationella logistikfirmorna tillåter normalt enbart kommersiella avtalskunder att beställa upphämtning på annan adress. En sådan tjänst är normalt inte tillgänglig för privatpersoner, som i huvudsak är begränsade till att *skicka* med logistikfirmorna genom att själv fysiskt lämna in paket till deras terminaler eller ombud. Att beställa upphämtning på en annan adress *utomlands* är därtill en mycket ovanlig tjänst som det inte är säkert kan tillhandahållas ens till en kommersiell avtalskund utan en dyr särlösning och ytterligare dokumentation. En sådan upphämtning innebär också olägenheter för den utländske säljaren, som måste införa en specialhantering av försändelser just till Sverige. I praktiken är det därför ytterst tveksamt om en svensk privatperson överhuvudtaget kan hitta en normal logistiktjänst där ett paket eller en minipalett, hämtas på en italiensk vingård eller hos en tysk vinhandlare. De olägenheter och extra kostnader som var (och är) förknippade med privatimport via Systembolaget är med största sannolikhet mindre än de som skulle uppstå om privata köpare var tvungna att på distans arrangera transporter på detta sätt.

Sammantaget skulle en sådan reglering knappast bedömas som proportionering av EU-domstolen, givet ställningstagandena i Rosengrendomen.

Avsnitt 8.4 Särskilda villkor vid hemleverans av alkoholdrycker

Vi delar inte betänkandets åsikt att leveranser av privat införda alkoholdrycker endast skall få levereras till den enskildes privata adress, och enbart skall få levereras under tider då Systembolaget håller öppet. Anledningen till detta ställningstagande är till att börja med att sådana restriktioner måste bedömas som oproportionerliga enligt EU-rätten, eftersom de i praktiken innebär ett förbud mot att utnyttja standardiserade paket- och logistiktjänster, som är mindre utländska säljares enda möjlighet att ombesörja leveranser till Sverige. Dessutom innebär begränsningen vad gäller leveransadress att det upplägg som godkändes i Rosengrendomen nu föreslås förbjudas, i direkt strid mot gällande EU-rätt. Dessutom har förslagen svårligen någon påverkan på ungdomars möjlighet att få tag på alkoholdrycker, vilket är det folkhälsoskäl som har accepterats av EU-domstolen.

De förslag som utredningen lägger i detta avseende tycks i hög grad vara påverkade av motvilja mot de ”kreativa logistiklösningar” som vissa aktörer inom nätvinhandeln har ägnat sig åt. Samtidigt har de låtit bli att fundera på konsekvenserna för mindre utländska säljare som inte är specialiserade på att sälja till Sverige, exempelvis mindre vinhandlare specialiserade på vissa typer av viner. Som nämndes i kommentarerna till avsnitt 8.3.2 skickar dessa aktörer per paket via normala logistikfirmor, och använder samma firma för leveranser till olika firmor. Dessa paket skickas via en standardiserad pakettjänst, möjligen med angivelse av att paketet är bräckligt. Hanteringen i Sverige av denna typ av pakettjänst är därefter beroende på firma, paketens storlek och antal, och vilken typ av adress det rör sig om. (Däremot är den inte beroende av paketets innehåller, utan vinflaskor, böcker, prydnadsföremål och hemelektronik hanteras på samma sätt.) I vissa fall genomförs ett försök till utleverans under kontorstid, men om

adressaten då inte är hemma skickas paketet vidare till ett paketombud eller återgår till terminalen samtidigt som adressaten får en skriftlig avisering om att han har paket att hämta. Har paketet gått tillbaka till en terminal kan i vissa fall en ny utleverans beställas. Vissa firmor tillhandahåller endast utleverans på kontorstid, medan andra också erbjuder leverans kvällstid till privatadresser, för underlätta för personer som arbetar heltid och inte kan ta ledigt från jobbet för att ta emot paket. I vissa fall går paketet däremot direkt till ett lokalt paketombud och en skriftlig eller elektronisk avisering skickas ut.

Som synes innebär de föreslagna restriktionerna att standardiserade pakettjänster inte längre skulle bli möjliga att utnyttja, eftersom varken paketombud, utlämning på terminal eller utleverans på kvällstid skulle vara tillåtet. I ett sådant fall kan en mindre utländsk säljare, vi kan åter använda en mindre italiensk vinproducent eller en tysk vinhandlare som exempel och modellaktörer, i praktiken inte längre leverera eller sälja till Sverige. I likhet med de resonemang som utredningen själv för i betänkandets avsnitt 8.3.2, skulle en sådan begränsning knappast kunna bedömas som proportionerlig vid prövning i EU-domstolen. Dessutom är det högst sannolikt att ett förslag av denna typ omedelbart skulle bli föremål för en förlängd frysningsperiod i enlighet med anmälningsdirektivet, i enlighet med diskussionen i avsnitt 11.6.

Vidare bör det noteras att den situation som var föremål för rättslig prövning i Rosengrenmålet var ett gemensamt köp för ett större antal personer genomfört av Klas Rosengren. Leveransen gick således till en adress, och inte till var och ens privata adress. Detta förfarande godkändes av EG-domstolen i Rosengrendomen. Restriktionen som nu föreslås införas avseende leverans enbart till hemadress innebär således att detta upplägg åter skall förbjudas, och kan därför inte förväntas klara en EU-rättslig prövning.

Det kan skenbart framstå som logiskt att utlämning enbart skall få ske under Systembolagets öppettider. Vid bedömning om denna regel är proportionerlig bör man dock rimligtvis göra en bedömning av vad detta innebär för köpsituationen som helhet. Begränsningen av Systembolagets öppettider syftar till att begränsa tillgängligheten av alkoholdrycker, sannolikt med tanken att minska möjligheten till impulsköp följda av omedelbar konsumtion. I fallet distanshandel från utlandet definieras tillgängligheten inte i första hand av utlämningstiderna för paket, utan att tidsfördröjningen mellan beställning och leverans. Denna är normalt en till två veckor vid pakettleverans från utlandet. Således är denna typ av handel redan idag, utan restriktioner på utlämningstider, synnerligen illa lämpad för de som önskar komma åt alkoholdrycker för omedelbar konsumtion. Vidare utgör privat import inte detaljhandel i alkohollagens mening, som bl.a. nämnts i kommentarer till Avsnitten 3.2 Detaljhandel m.fl. Det är därför ytterst tveksam om det är rimligt att försöka tillämpa regelverk avsedda för detaljhandel på importverksamhet, då den senare inte är föremål för ett nationellt monopol.

Slutligen kan det vara värt att påpeka att denna typ av bestämmelser kommer att vara lättare att följa för större firmor som specialiserar sig på försäljning till Sverige än för små utländska firmor som inte har en sådan specialisering. En stor aktör som säljer stor volym kommer alltid att kunna utnyttja en lösning liknande den som Systembolaget tillämpar för sina hemleveranser, även om det innebär restriktioner jämfört med dagens läge. De små aktörerna som är hänvisade till standardiserade pakettjänster träffas därför oproportionerligt hårt.