Stockholm den 30 oktober 2014

R-2014/1227

Till Justitiedepartementet

S2014/5406/FST

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 28 juli 2014 beretts tillfälle att avge yttrande över Alkoholleveransutredningens betänkande Privat införsel av alkoholdrycker: tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik (SOU 2014:58).

Advokatsamfundet avstyrker förslaget dels eftersom de premisser som förslaget bygger på till viss del kan ifrågasättas, dels då förslaget, för det fall det ändå skulle komma att genomföras, inte uppfyller grundläggande rättssäkerhetskrav vad avser tydlighet och förutsebarhet. Dessa krav måste ställas särskilt högt då det rör sig om en straff-sanktionerad lagstiftning. Ett eventuellt införande av ett nytt brottsbegrepp måste under alla förhållanden föregås av ytterligare utredning och klargöranden.

Advokatsamfundet anser vidare att eventuellt lagstiftningsarbete bör anstå i avvaktan på utgången i det pågående s.k. Alkotaxi-målet i EU-domstolen, rörande det finländska förbudet mot distansförsäljning av alkohol.

I den del förslaget avser leveransbegränsningar vid privatinförsel, lämnar dock Advokatsamfundet förslaget utan erinran.

1. Sammanfattning

Inledningsvis kan nämnas att Advokatsamfundet är enigt med utredningen i strävan att åstadkomma en större tydlighet i den svenska alkoholrättsliga lagstiftningen. Grundläggande för denna reglering är den svenska alkoholpolitiken och detaljhandelsmonopolet, men också de förpliktelser som följer av EU-rätten, eftersom det

EU-rättsliga regelverket innebär begränsningar avseende den svenska lagstiftarens möjlighet att uppställa hinder i strid med principerna om fri rörlighet. Mot denna bakgrund vill Advokatsamfundet betona det kloka i att lagstiftaren under alla omständigheter inväntar de klargöranden i denna fråga som kan komma att ges av EU-domstolen inom ramen för det s.k. Alkotaxi-målet, rörande det finländska förbudet mot distansförsäljning av alkohol.

Utredningens uppdrag har huvudsakligen bestått i att föreslå skärpt lagstiftning av e-handel med alkohol i syfte att upprätthålla Systembolagets detaljhandelsmonopol inom ramen för unionsrätten.

Utredningens centrala förslag består i ett förtydligat undantag för privatinförsel, innefattat ett straffsanktionerat förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel av alkohol i den mån främjandet inte består i (i) säljarens marknadsföring, eller (ii) transport ombesörjd av annan än säljaren. Vidare föreslås särskilda leveransbestämmelser, vilka innebär att kommersiell leverans av alkohol endast ska ske till köparens privata adress och endast under Systembolagets öppettider eller dess tider för hemleverans. Någon straffsanktion för dessa leveransbegränsningar föreslås inte.

2. Bakgrund

Utredningens uppdrag och dess lagstiftningsförslag bör bedömas mot bakgrund av EU-domstolens prövningar av svensk alkohollagstiftning samt en tidigare statlig utredning i frågan, Alkohollagsutredningen (SOU 2009:22).

Det tidigare förbudet för privatpersoner att till Sverige via ombud föra in alkohol köpt utomlands underkändes av EU-domstolen 2007, med motiveringen att förbudet inte var ändamålsenligt i förhållande till syftet att begränsa alkoholkonsumtionen samt att förbudet i övrigt inte stod i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar. Enligt domstolen hade förbudet marginell effekt på konsumtionen och det fanns andra, minst lika effektiva sätt att uppnå ålderskontroll med mindre verkan på gränsöverskridande handel.[1]

Alkolhollagsutredningen konstaterade i SOU 2009:22 att de ändringar och de nya undantag som genomfördes i svensk alkohollagstiftning 2008 till följd av EU-domstolens avgörande i Rosengren-målet, medfört att kommersiella aktörer tillhandahöll privatpersoner andra tjänster vid sidan av transport av importerad alkohol.[2] I avsikt att hindra dessa aktörer från att bygga upp försäljningsorganisationer eller tillhandahålla tjänster som kan anses inkräkta på Systembolagets detaljhandelsmonopol, föreslog Alkohollagsutredningen att tillhandagåendeförbudet skulle kompletteras med ett förbud mot andra förmedlingstjänster än transport av privatimporterad alkohol.[3]

---

[1] Mål C-170/04, Rosengren m.fl. (5 juni 2007) och mål C-186/05, Kommissionen mot Sverige (4 oktober 2007) s. 47 och 49-57.
[2] SOU 2009:22 s. 75-78.
[3] SOU 2009:22 s. 257.

Regeringen lämnade emellertid Alkohollagsutredningens förslag därhän och konstaterade att privatinförsel stod för en liten andel av den totala alkoholkonsumtionen. Regeringen anförde vidare att den ”svenska punktskatten jämte transportkostnaderna gör att varorna blir dyra i inköp och hanteringen av importen är krånglig [...] Internethandelns låga omfattning kan troligen också förklaras av Systembolagets rikhaltiga utbud av alkoholvaror och bolagets skyldighet att på en kunds begäran bistå denne med privatimport av varor som inte finns i sortimentet. Konsekvenserna för folkhälsan av legaliseringen av denna typ av privatinförsel får därför anses vara mycket begränsade. Det kan dock finnas anledning att följa utvecklingen.”[4]

3. Generella synpunkter på ett förtydligat undantag för privatinförsel och straffsanktionerat förbud att i kommersiellt syfte främja privatinförsel

Utredningen föreslår en komplettering till undantaget för privatinförsel i form av ett separat begränsat förbud mot kommersiellt främjande av privat införsel.

Trots att e-handel med alkohol fortfarande motsvarar en marginell fraktion av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige, återupptar utredningen Alkohollagsutredningens ståndpunkt genom att föreslå en straffsanktionerad begränsning av undantaget för privatinförsel.

Lagtekniskt skiljer sig dock förslagen åt. Utredningen föreslår att 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen (2010:1622) ersätts av två nya paragrafer, vari undantaget begränsas till att endast omfatta (i) säljarens marknadsföring samt (ii) transportverksamhet utförd av annan än säljaren. All annan kommersiell verksamhet ägnad att främja privatinförsel förbjuds och straffsanktioneras.

Syftet med den föreslagna regleringen är att tydliggöra vilka åtgärder som är tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker. Ur ett rättssäkerhetsperspektiv är det nödvändigt att regleringen står i överensstämmelse med grundläggande principer och rättsliga åtaganden samt att reglerna är klart och tydligt formulerade. Otydligheter i lagstiftning riskerar att leda till tolkningssvårigheter och därmed bristande förutsebarhet. All lagstiftning som innefattar straffsanktioner måste vidare i hög grad kännetecknas av förutsebarhet.

Utredningens huvudsakliga premiss – nödvändigheten av repressiv lagstiftning för att detaljhandelsmonopolets rättsliga ställning inom unionsrätten inte ska försvagas – bör ifrågasättas. Möjligheten för enskilda att vid sidan av Systembolagets detaljhandels-monopol, för privat bruk, införa alkohol genom ombud har påbjudits av EU-domstolen. De affärsverksamheter som uppmuntrar till e-handel, eller möjliggör privat införsel av alkoholdrycker, utgör således en konsekvens av unionsrätten och det digitala teknikskiftet i samhället. Avsaknad av förbud mot dessa affärsverksamheter kan svårligen tas till intäkt

[4] Prop. 2009/10:125 s. 59.

för att påstå att Sverige är inkonsekvent vid tillämpningen av Systembolagets fysiska detaljhandelsmonopol.[5]

Det framgår av utredningen att gällande lagstiftning i stor utsträckning redan möjliggör säkerställandet av Systembolagets fysiska detaljhandelsmonopol, dvs. dess straffsanktionerande ensamrätt att i egenskap av försäljare ensamt disponera över ett fysiskt distributionsnätverk med bl.a. säljare, försäljningslokaler och s.k. showrooms. De leveransbegränsningar som utredningen föreslår torde vara tillräckliga komplement till att säkerställa Systembolagets fysiska detaljhandelsmonopol. Genom att endast tillåta leverans till den enskildes privata adress utmönstras upplägg som ligger nära fysisk detaljhandel. Detta gäller exempelvis arrangemang där privatpersoners beställningar paketeras ihop och levereras till depåer, affärslokaler eller parkeringsplatser utanför köpcentra från vilka kunder sedermera hämtar ut sina enskilda beställningar.

Utredningens andra premiss – nödvändigheten av repressiv lagstiftning för att värna om folkhälsan – bör också ifrågasättas. Av det material som utredningen hänvisar till, framgår att privatinförsel av alkohol fortfarande motsvarar en marginell fraktion av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige. Utredningen noterar dessutom att flera företag som bedriver e-handel med alkohol har gått med förlust, samt minskat sin personal de senaste åren. Det framgår vidare av det underliggande material utredningen haft till sitt förfogande att alkoholförsäljning på nätet (inbegripet Systembolagets nätförsäljning) på fem års sikt förutses nå endast en andel om 0,9 procent, 2 procent eller 4,2 procent av den totala konsumtionen, beroende på hur vilket tillväxtscenario e-handeln med alkohol tillskrivs.

Ur ett folkhälsoperspektiv och med beaktande av vikten av en konsekvent alkoholpolitik framstår det som desto allvarligare att marknadsföringen av alkoholhaltiga drycker i svensk media har ökat från 8 miljoner kronor till över en miljard kronor på ett decennium. Givet privatinförselns obetydliga andel av marknaden får det antas att huvuddelen av denna marknadsföring härstammar från de partihandlare som levererar till Systembolaget. Mot denna bakgrund framstår inte utredningens förslag att förbjuda andra än utländska säljare att marknadsföra möjligheter till privatinförsel, som konsekvent eller ändamåls-enligt i ljuset av Rosengren-domen.

Utredningens förslag till främjandeförbud kan, i vilket fall som helst, inte förväntas få någon större effekt, eftersom det endast träffar svenska företag och utländska företag som kan anses vara etablerade i Sverige. En överväldigande majoritet av de rättssubjekt som är engagerade i privatinförsel, är emellertid etablerade utomlands. Det är dessutom inte orimligt att anta att en eventuell lagändring ger upphov till konstruktioner där samtliga transaktionsled (inbegripet kundtjänst och reklamation) utom själva transporten kommer att äga rum utomlands.

[5] Att det av Rosengren-domen inte följer att företag har rätt att främja privatinförsel innebär inte att avsaknad av förbud mot främjande undergräver detaljhandelsmonopolets rättsliga ställning.

Som angetts ovan är en säljare och dess distributionsnätverks fysiska närvaro i Sverige redan underkastade alkohollagstiftningen och dess sanktionsmekanismer. Detta kan kompletteras ytterligare genom utredningens förslag om leveransbegränsningar.

För det fall regeringen ämnar följa utredningens förslag, efterlyser Advokatsamfundet en djupare utredning kring och tydliga definitioner av vissa begrepp. Begreppet *främjande* bör definieras ytterligare. Att främja någons verksamhet är ett vitt begrepp, som kan omfatta en rad olika beteenden och handlingar. Den bortre avgränsningen av vilka aktiviteter som faller in under det straffsanktionerade utrymmet är inte klar. Vidare bör de praktiska konsekvenserna av främjandeförbudets omfattning med nu föreslagen utformning närmare analyseras innan det läggs till grund för lagstiftning. Det bör också anges tydliga gränsdragningar gentemot exempelvis publicistisk verksamhet, såsom svenska bloggar och däri förekommande reklam eller produktplaceringar. Vad som avses med ”marknadsföringsaktiviteter” och ”marknadsföringskanaler”, bör även det förtydligas för att uppnå en tydlig gränsdragning kring vad som omfattas av undantaget från förbudet och därmed det straffsanktionerade området.

Det är, ur ett rättssäkerhetsperspektiv, otillfredsställande att införandet av ett nytt brottsbegrepp föregås av en utredning, som konstaterar att den bortre avgränsningen för vilka aktiviteter som faller in under brottsbegreppet inte är självklar och att det inte funnits utrymme att närmare analysera gränsdragningar. Denna otydlighet ger också upphov till tolkningssvårigheter och gagnar därmed inte heller förutsebarheten i tillämpningen.

Slutligen anser Advokatsamfundet att det ur ett rättssäkerhetsperspektiv vore att föredra om lagstiftaren avvaktar utgången i EU-domstolen i det pågående s.k. Alkotaxi-målet.[6] Såsom klargjorts av utredningen rör målet Finlands reglering av privatinförsel, enligt vilken köparen antingen personligen måste ombesörja införsel av alkoholdrycker eller själv sluta avtal med en oberoende transportör. I Finland är det således inte tillåtet att införa alkohol för privat bruk om det är säljaren som anlitat transportören. Jämfört med den svenska regleringen är den finska mer restriktiv, mer hämmande (i och med att köparen själv måste ställa säkerhet för inbetalning av punktskatt) och samtidigt mer tydlig och precis. Det finns därför anledning att invänta EU-domstolens avgörande för det fall regeringen ämnar skärpa den svenska regleringen.

4. Särskilt om kopplingen till reglerna om alkoholskatt

I förslag till lagtext i 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen hänvisas till alkoholskattelagen (1994:1564) för att erinra om att privatinförsel kan ha olika konsekvenser i skatte-hänseende. Bestämmelsen är onödig och riskerar att medföra att den enskilda får motstridiga uppgifter. Advokatsamfundet anser mot denna bakgrund att detta stycke bör utgå.

[6] Mål C-198/14, Valev Visnauu.

5. Synpunkter på förslaget om leveransbegränsningar vid privatinförsel

Advokatsamfundet finner de föreslagna leveransbegränsningarna ändamålsenliga och välavvägda i förhållande till syftet att säkerställa det fysiska detaljhandelsmonopolet.

Genom utredningens förslag uppnås vidare kongruens vad avser de tider som konsumenter fysiskt kan erhålla alkoholdrycker, oavsett om den underliggande transaktionen utgjorts av privatinförsel eller av ett köp från Systembolagets butiker och/eller webbplats. Vidare medför kravet på leverans till den enskildes privata adress att upplägg som ligger nära fysisk detaljhandel utmönstras. Exempelvis utgår arrangemang där kunder hämtar ut sina enskilda beställningar från depåer och lokaler där alkohol för andra köpares räkning också förvaras.

Advokatsamfundet konstaterar att utredningen inte motiverar varför någon straffsanktion inte har kopplats till överträdelser av leveransbegränsningarna. Advokatsamfundet anser att det finns anledning att utreda eventuell straffsanktionering för transportföretag vid överträdelser av de föreslagna leveransbegränsningarna.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Anne Ramberg