

Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning

Delbetänkande av Alkoholagsutredningen

Stockholm 2007



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2007:113

Till statsrådet Maria Larsson

Genom beslut den 6 september 2007 bemyndigade regeringen statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Den 28 september samma år förordnades f.d. generaldirektören Anita Werner att vara särskild utredare.

Som experter i utredningen förordnades den 29 november 2007 förbundsjuristen Ann Sofi Agnevik, rättslige experten Mats Alriksson, enhetschefen Mikael Bentzer, bolagsjuristen Karin Eckerberg, ämnesrådet Monica Falck, rättssakkunnige Ulrika Falkman Walhagen, experten Anders Johannesson, departementssekreteraren Andreas Johansson, juristen Teresa Brinck, förbundsjuristen Håkan Kjellson, avdelningschefen Stefan Lundin, polisintendenten Thomas Nilsson, hovrättsassessorn Peter Scharmer, rättssakkunnige Olof Simonsson, verkställande direktören Thomas Svaton och socialdirektören Benny Torstensson.

Till sekreterare förordnades den 18 oktober 2007 kammarrättsassessorn Thorbjörn Lindvall.

Utredningen har antagit namnet Alkohollagsutredningen.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning.

Stockholm i december 2007

Anita Werner

/Thorbjörn Lindvall

Innehåll

Sammanfattning	7
Författningsförslag	11
1 Inledning	17
2 Privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl	19
2.1 Gällande svensk lagstiftning.....	19
2.1.1 Alkohollagen (1994:1738).....	19
2.1.2 Skattelagstiftningen	21
2.2 Aktuella EG-rättsliga bestämmelser	23
2.3 EG-domstolens dom i det s.k. Rosengren-målet och dess konsekvenser.....	24
2.3.1 Bakgrund	24
2.3.2 Rosengren-målet.....	26
2.4 Utvecklingen efter juni 2007.....	32
2.5 Regelverket i de nordiska grannländerna.....	33
2.6 Överväganden och förslag.....	35
3 Indirekt reklam	39
3.1 Gällande svensk lagstiftning.....	39
3.2 Bakgrunden till nuvarande lagstiftning.....	41
3.3 Branschens självreglering.....	43

3.4	Konsumentverkets riktlinjer.....	44
3.5	Aktuella EG-rättsliga bestämmelser och vissa avgöranden av EG-domstolen	45
3.6	Det s.k. Gourmet-målet.....	48
3.7	Europeiska kommissionens skrivelse den 21 mars 2007.....	49
3.8	Överväganden och förslag	51
4	Författningskommentar	53
4.1	Förslag till lag om ändring av alkohollagen (1994:1738)	53
	Bilaga Kommittédirektiv.....	55

Sammanfattning

Uppdraget

Utredaren har i uppdrag att göra en övergripande översyn av alkohollagen (1994:1738).

Utgångspunkten skall vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. I direktiven anges vidare ett antal frågor som ska uppmärksammas särskilt.

Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 30 december 2008. Två frågor ska emellertid tas upp med förtur, nämligen privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl samt indirekt reklam för alkoholdrycker. Dessa frågor behandlas i detta delbetänkande.

Privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl

Bakgrund

Enligt alkohollagen är det i princip förbjudet för annan än den som är berättigad att driva partihandel att föra in spritdrycker, vin eller starköl till Sverige. Från denna regel finns vissa undantag; av intresse i detta sammanhang är rätten för resande som fyllt 20 år att själv föra in sådana alkoholdrycker för privat bruk. Däremot är det enligt lagen inte tillåtet för en enskild person att köpa spritdrycker, vin eller starköl utomlands och föra in dem genom anlitan­de av transportör.

Sedan några personer, Rosengren m.fl., år 2001 hade beställt vin från Spanien, huvudsakligen via Internet, och låtit föra in det med hjälp av en särskilt anlita­d transportör, beslagtogs vinet av tullen och varorna förklarades förverkade genom beslut av såväl tingsrätt som hovrätt. Hovrättens dom överklagades av Rosengren och medparter till Högsta domstolen, som beslöt att inhämta yttrande

från EG-domstolen huruvida det aktuella förbudet var förenligt med EG-rätten.

EG-domstolen meddelade dom i målet den 5 juni 2007. Domstolens slutsats blev att det ifrågavarande förbudet mot privatinförsel utgjorde en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 i EG-fördraget. Vidare kunde det enligt domstolen inte anses grundat på hänsyn till intresset av att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 i fördraget eftersom det inte var ändamålsenligt för att uppnå syftet att begränsa alkoholkonsumtionen och inte stod i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar. Högsta domstolen har i dom den 4 december 2007 förklarat att Sverige är bundet av EG-domstolens tolkning och upphävt förordnandena om förverkande av tidigare i beslag taget vin.

På talan av Europeiska kommissionen, som stämt Sverige för fördragsbrott, meddelade EG-domstolen dom den 4 oktober 2007. Under åberopande av i huvudsak de i Rosengrendomen angivna skälen fastslog man att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom det ifrågavarande förbudet.

Efter EG-domstolens dom i Rosengrenmålet har det aktuella förbudet inte tillämpats av svenska domstolar eller myndigheter.

I utredningens direktiv sägs att en omedelbar följd av den ovan nämnda domen är att bestämmelsen om förbud mot att privatpersoner importerar spritdrycker, vin och starköl i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen inte längre kan upprätthållas och att utredaren ska lämna förslag till författningsändringar som medger sådan import. Vidare sägs att hänsyn därvid skall tas till behovet av skydd för ungdomar mot alkoholens skadeverkningar.

Överväganden och förslag

Utredaren konstaterar, i likhet med vad som sägs i direktiven, att det i alkohollagen upptagna förbudet mot privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl under yrkesmässig befordran inte längre kan upprätthållas med hänsyn till EG-rätten. Sådan införsel bör därför under vissa förutsättningar tillåtas. Sålunda bör en enskild person tillåtas att under yrkesmässig befordran, dvs. genom anlitan av t.ex. post eller transportföretag, från ett annat EG-land föra in spritdrycker, vin och starköl om dryckerna är avsedda för privat bruk. En ytterligare förutsättning ska, i likhet med vad som

gäller t.ex. då resande för in alkoholdrycker, vara att köparen fyllt 20 år. En bestämmelse av denna innebörd bör föras in som en särskild punkt i 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen.

Vidare ska, i likhet med vad som gäller vid detaljhandelsförsäljning, den som lämnar ut varorna förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Detta bör skrivas in som ett tredje stycke i paragrafen. Som ett tillägg till 10 kap. 7 § förs också in en bestämmelse om straffansvar även i detta fall för den som uppsåtligt eller av oaktsamhet lämnar ut spritdrycker, vin eller starköl till den som inte fyllt 20 år.

För privatinförsele under yrkesmässig befordran gäller att skatt ska erläggas i Sverige enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Utredaren konstaterar att denna skatt, jämte detaljhandelsmonopolet, är det viktigaste instrumentet för att begränsa alkoholkonsumtionen och därigenom dess skadeverkningar, samt framhåller vikten av att skatteindrivningen blir effektiv.

Under det fortsatta arbetet kan det finnas skäl att återkomma till eventuella problem med anledning av domen i Rosengrenmålet och de nu föreslagna lagändringarna.

Indirekt reklam

Bakgrund

I alkohollagen finns detaljerade regler angående tillåtligheten och utformningen av reklam för alkoholdrycker. I 4 kap. 11 b § första stycket finns en bestämmelse av innebörd att marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsument ska utformas så att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Sådan marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol ska utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 procent. I andra stycket finns en bestämmelse som tar sikte på indirekt reklam. Enligt denna bestämmelse får vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsument i kommersiell annons inte användas sådant varukännetecken som är i bruk för en alkoholdryck eller som är inarbetat eller registrerat för sådan dryck.

Motsvarande regel gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol i förhållande till alkoholdrycker med högre alkoholhalt.

Europeiska kommissionen har i en skrivelse till chefen för Utrikesdepartementet den 21 mars 2007 påtalat att den ovan nämnda bestämmelsen om indirekt reklam är oförenlig med proportionalitetsprincipen och därigenom med den fria rörligheten för varor och tjänster enligt artiklarna 28, 30, 46 och 49 i EG-fördraget. Man anser inte att de svenska myndigheterna påvisat något samband mellan reklam för lättdrycker och alkoholdrycker med alkoholhalt upp till 15 procent och totalkonsumtionen av starkare alkoholdrycker. I svar till kommissionen den 20 juni 2007 har den svenska regeringen förklarat att man delar kommissionens bedömning av den aktuella bestämmelsens innebörd och att den bör upphävas.

Enligt direktiven ska utredaren lämna sådant förslag att den aktuella regeln kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Överväganden och förslag.

Med hänsyn till vad som förekommit i skriftväxling mellan Europeiska kommissionen och regeringen samt vad som sägs i utredningens direktiv ska bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket i alkohollagen upphävas.

Utredaren konstaterar att detta knappast kan få någon större betydelse med hänsyn till de regler för marknadsföring som finns i paragrafens första stycke.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (1994:1738) att 4 kap. 2 och 11 b §§ samt 10 kap. 7 § ska ha följande lydelse

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap. 2 §

Spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap 5 §.

Utöver vad som anges i första stycket får spritdrycker, vin och starköl föras in

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

2. av resande som har fyllt 20 år eller person, som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som

Spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap 5 §.

Utöver vad som anges i första stycket får spritdrycker, vin och starköl föras in

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

2. av resande som har fyllt 20 år eller person, som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som

gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

3. som proviant på fartyg enligt särskilda bestämmelser,

4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttar till Sverige, om dryckerna är avsedda för denne eller dennes familjs personliga bruk,

5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för denne eller dennes familjs personliga bruk, *och*

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

gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

3. som proviant på fartyg enligt särskilda bestämmelser,

4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttar till Sverige, om dryckerna är avsedda för denne eller dennes familjs personliga bruk,

5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för denne eller dennes familjs personliga bruk,

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

7. av en enskild person som har fyllt 20 år i annat fall än som avses i 1-6 som försändelse under yrkesmässig befordran om införseln sker från ett annat EG-land och om dryckerna är avsedda för eget eller familjens personliga bruk.

Vid sådan införsel som avses i andra stycket 7 får spritdrycker, vin eller starköl inte lämnas ut till någon som inte har fyllt 20 år. Den som lämnar ut varorna ska förvissa sig om att mottagaren har

Spritdrycker, vin och starköl som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik, får föras in i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

uppnått föreskriven ålder.

Spritdrycker, vin och starköl som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik, får föras in i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

11 b §

Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter *skall* utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter *skall* utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter *ska* utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenter *ska* utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenter får i kommersiell annons inte sådant varukännetecken användas som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat för en sådan dryck i enlighet med vad som är föreskrivet för varumärken. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till

konsumenter för varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten får dock sådan marknadsföring som avses i första stycket *och sådant varukännetecken som avses i andra stycket* användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i första *och andra styckena* tillämpas inte i de fall detta är oskäligt.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten får dock sådan marknadsföring som avses i första stycket användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i första *stycket* tillämpas inte i de fall detta är oskäligt.

10 kap.

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap 8 § till någon om inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, *eller vid införsel som försändelse under yrkesmässig befordran lämnar ut spritdrycker, vin eller starköl i strid med 4 kap. 2 § tredje stycket till någon som inte har uppnått föreskriven ålder*, eller vid partihandel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 7 §

förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan, döms för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering döms också den som säljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §, tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 § första eller andra stycket eller förvarar alkohol i strid med 3 kap. 1a § eller 6 kap. 9 § tredje stycket.

Till ansvar *skall* inte dömas den som

1. i strid med 3 kap. 1a § förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning,

2. i strid med 6 kap. 9 § tredje stycket förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än förtäring på stället.

För olovlig dryckeshantering döms också den som säljer öl i strid med förbud som meddelats enligt 7 kap. 21 §, tillåter alkoholförtäring i strid med 6 kap. 9 § första eller andra stycket eller förvarar alkohol i strid med 3 kap. 1a § eller 6 kap. 9 § tredje stycket.

Till ansvar *ska* inte dömas den som

1. i strid med 3 kap. 1a § förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än försäljning,

2. i strid med 6 kap. 9 § tredje stycket förvarar alkohol, om det framgår av den förvarade alkoholdrycken och omständigheterna i övrigt att drycken var avsedd för annat än förtäring på stället.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2008.

1 Inledning

Enligt direktiven, *bilaga*, ska utredaren göra en övergripande översyn av alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten för översynen ska vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Därutöver anges ett antal frågor som särskilt ska uppmärksammas.

Uppdraget i sin helhet ska redovisas senast den 30 december 2008. Två frågor ska emellertid behandlas med förtur, nämligen förbuden mot privatinförsel av alkoholhaltiga drycker och mot indirekt alkoholreklam.

Anledningen till detta är, vad gäller privatinförsel, att EG-domstolen i dom den 5 juni 2007 i det s.k. Rosengren-målet (mål C-170/04), kommit fram till att ett förbud mot sådan införsel inte var förenligt med EG-fördraget.

Vad gäller den andra frågan har Europeiska gemenskapernas kommission i skrivelse den 21 mars 2007 (2005/4285) till Sveriges utrikesminister framfört att man anser att den svenska lagstiftningen om marknadsföring av lättdrycker och alkoholdrycker med en alkoholhalt på upp till 15 volymprocent innehåller restriktioner som strider mot EG-fördraget. Sveriges regering har i skrivelse den 20 juni 2007 (S 2007/3209 FH) förklarat att man delar kommissionens uppfattning.

Enligt utredningens direktiv ska i de ovan angivna fallen en anpassning göras av de aktuella bestämmelserna i alkohollagen så att de blir i överensstämmelse med EG-fördraget.

I detta delbetänkande lämnas förslag till sådana lagändringar.

Med hänsyn till att utredarens fortsatta arbete innefattar en övergripande översyn av alkohollagen kan eventuellt ytterligare lagändringar aktualiseras med anledning av bl.a. Rosengrendomen. Av samma skäl kan de aktuella bestämmelserna komma att formuleras om.

2 Privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl

2.1 Gällande svensk lagstiftning.

2.1.1 Alkohollagen (1994:1738)

Regler som rör tillverkning, marknadsföring, införsel och handel med alkoholdrycker återfinns i alkohollagen. Detta slås fast i lagens 1 kap (1 §). I samma kapitel definieras försäljning som varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning; försäljning till konsument som *detaljhandel* eller, om den förtärs på stället, *servering*, samt annan försäljning *partihandel* (8 §). Bestämmelser om partihandel m.m. finns i 4 kap. Partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt (1 §). Genom 1994 års lagstiftning och som en följd av EES-avtalet avskaffades det tidigare gällande statliga partihandelsmonopolet och ersattes av en tillståndsprövning som skulle utföras av en ny myndighet, Alkoholinspektionen (SFS 1994:1738) och prop. 1994/95:89). Denna ordning ändrades från den 1 januari 2000 då tillståndsprövningen, som ansågs strida mot EG-föredraget, ersattes med den nuvarande kopplingen till lagen om alkoholskatt (SFS 1999:1001 och prop. 1989/99:134).

För införsel gäller som huvudregel att spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som är berättigad att driva partihandel (4 kap 2 §). Härutöver får det statliga detaljhandelsbolaget föra in sådana varor på beställning av kund. Vidare anges sex olika specialsituationer då spritdrycker, vin och starköl får föras in även i andra fall, nämligen

1) av den som har rätt till tullfrihet enligt den särskilda lagen om detta (1994:1547);

2) av resande som har fyllt 20 år eller person som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller familjens personliga bruk;

3) som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser;

4) av enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som fyllt 20 år och som flyttar till Sverige om dryckerna är avsedda för eget eller familjens personliga bruk;

5) av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente för eget eller familjens personliga bruk; och

6) som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en person i Sverige som har fyllt 20 år för dennes eller familjens personliga bruk.

Undantaget under punkt 6 tillkom år 2000 efter kritik från Europeiska kommissionen mot de svenska införselrestriktionerna (SFS 1999:1001 och prop. 1989/99:134).

Motsättningsvis framgår att det för andra privatpersoner än resande, med undantag för personer som åtnjuter tullfrihet, t.ex. viss diplomatpersonal, inte är tillåtet för privatperson att annat än i de enstaka och speciella situationer som anges i fallen 4, 5 och 6, föra in spritdrycker, vin eller starköl utom av resande eller av den som arbetar på transportmedel.

Bestämmelser om *detaljhandel* finns i lagens 5 kap. För försäljning av spritdrycker, vin och starköl skall det sålunda finnas ett av staten ägt detaljhandelsbolag, Systembolaget (1 §). Detta bolag har monopol på detaljhandeln med de nämnda dryckerna (2 §). Partihandel får av Systembolaget bedrivas endast som försäljning till dem som har serveringstillstånd för spritdrycker, vin och starköl och av enstaka partier till någon som har rätt att bedriva partihandel (1 §). Systembolaget får inte heller, med ett undantag, importera drycker. Detta undantag innebär att bolaget på begäran av en kund skall anskaffa spritdryck, vin eller starköl, som inte hålls i lager (5 §).

Lagen innehåller åtskilliga bestämmelser som avser att förhindra att underåriga får tillgång till alkoholdrycker. Förutom vad som gäller för införsel enligt 4 kap. finns allmänna bestämmelser i 3 kap. Det är sålunda förbjudet att vid detaljhandel sälja eller annars lämna ut spritdrycker, vin eller starköl till den som inte har fyllt 20 år.

Det sägs också att den som lämnar ut alkoholdrycker skall förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Detta sker genom att man i tveksamma fall begär att mottagaren legitimerar sig. Det är också förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som inte har rätt att få sådan dryck utlämnad till sig (9 §).

I alkohollagens 10 kap. finns ansvarsbestämmelser för överträdelse av lagen. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bl.a. anskaffar eller överlämnar alkoholdrycker till den som inte uppnått föreskriven ålder döms för *olovligt anskaffande av alkoholdrycker* till böter eller fängelse i högst två år, i grova fall 4 år (6 §). Vidare döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker vid detaljhandel eller servering till den som inte uppnått föreskriven ålder för *olovlig dryckeshantering* till böter eller fängelse i högst sex månader (7 §). Det finns också en hänvisning till lagen (2000:1225) om straff för smuggling vid olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker (10 §). I 11 kap. slutligen finns bestämmelser om förverkande. Sålunda kan alkoholdrycker som varit föremål för brott enligt lagen förverkas (1 §).

2.1.2 Skattelagstiftningen

Enligt *lagen (1994:1564) om alkoholskatt* (alkoholskattelagen) utgår särskild skatt, s.k. punktskatt, för alkoholvaror. Bestämmelserna i denna lag är anpassade till EG-rätten (direktiven 92/83/EEG och 92/84/EEG samt 92/12/EEG, vanligen kallat cirkulationsdirektivet, som innehåller regler för förfarandet). Principen är att skattepliktiga varor ska kunna cirkulera fritt utan gränskontroller och utan skatteuttag mellan medlemsländerna tills de når den slutliga konsumenten och att beskattningen ska ske i konsumtionslandet. Skattskyldig är enligt 8 § den som har godkänts som upplagshavare (p.1), registrerad varumottagare och oregistrerad varumottagare (p.2), den som har godkänts som skatterepresentant (p.3), den som säljer skattepliktiga varor till Sverige genom distansförsäljning (p.4), och den som i annat fall än de nu nämnda till Sverige för in eller tar emot skattepliktiga varor (p.5).

Distansförsäljning föreligger då någon annan än upplagshavare eller registrerad eller oregistrerad varumottagare i Sverige förvärvar skattepliktig vara från ett annat EG-land och varan transporteras av säljaren eller av någon annan för hans räkning. I dessa fall är

säljaren skattskyldig och han ska ställa säkerhet för betalning innan transporten påbörjas. Han ska företrädas av en representant som är godkänd av beskattningsmyndigheten och denne skall bl.a. svara för redovisningen av alkoholskatten (15 §).

Den som är skattskyldig enligt 8 § p.5 ska, innan varorna transporteras från det andra EG-landet, anmäla varorna till beskattningsmyndigheten och ställa säkerhet för betalning av skatten.

Det är att märka att alkoholskattelagen inte tar hänsyn till att införsel i vissa fall inte är tillåten enligt alkohollagen.

Undantagen från skattskyldighet är enskild person som har förvärvat varorna i ett annat EG-land och som själv transporterar dem, under förutsättning att varorna är avsedda för eget eller familjens bruk (8 a §). I detta hänseende gäller numera ingen fast gräns för vilka mängder som kan föras in till Sverige utan att svensk skatt ska betalas. Det finns emellertid s.k. indikativa nivåer, eller referensnivåer, f.n. 10 l spritdrycker, 20 l mellanprodukter, t.ex. starkviner, 90 l vin och 110 l öl, till ledning för bedömningen vid misstanke om att varorna inte är avsedda för eget bruk. Vidare gäller skattefrihet i Sverige för flyttgods, arv eller enstaka gåvoförsändelse inom EG.

Lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter innehåller, som namnet antyder, regler om skattekontroll av bl.a. alkoholvaror. Sälunda får Tullverket göra kontroll av vägtransporter (2 kap.) och av postförsändelser (3 kap.). Vid misstanke om att införseln inte skett i enlighet med gällande bestämmelser kan varan omhändertas i avvaktan på vidare utredning (2 kap. 9 § och 3 kap. 1 §). En omhändertagen vara kan förverkas, bl.a. vid utebliven skattebetalning (2 kap. 17 § och 3 kap. 7 §).

Den som för in punktskattepliktiga varor till Sverige från ett område som tillhör Europeiska gemenskapens punktskatteområde i strid med gällande föreskrifter kan, om det skett uppsåtligt och det inte är straffbelagt enligt *lagen (2000:1225) om straff för smuggling* dömas för *olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor* till fängelse i högst två år, i grovt fall fängelse 6 mån till 4 år och i ringa fall böter (5 kap. 1 §).

2.2 Aktuella EG-rättsliga bestämmelser

Aktuella bestämmelser återfinns i EG-fördraget, som Sverige anslutit sig till och därmed förbundit sig att följa. Dessa är:

Artikel 28 (f.d. artikel 30)

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Artikel 30 (f.d. artikel 36)

Bestämmelserna i artiklarna 28 och 29 skall inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export, eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Artikel 31 (f.d. artikel 37)

1. Medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsmonopol föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Bestämmelserna i denna artikel skall tillämpas på varje organ genom vilket en medlemsstat, rättsligt eller i praktiken, direkt eller indirekt kontrollerar, styr eller märkbart påverkar import eller export mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser skall även tillämpas på monopol som staten överlåtit på andra.

2. Medlemsstaterna skall inte vidta några nya åtgärder som strider mot de principer som anges i punkt 1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.

3.-----

2.3 EG-domstolens dom i det s.k. Rosengren-målet och dess konsekvenser.

2.3.1 Bakgrund

Den svenska alkoholpolitiken har sedan lång tid präglats av olika restriktioner i syfte att begränsa konsumtionen och därmed alkoholens skadeverkningar. För en kortfattad historik hänvisas till regeringens proposition 1998/99:134, Vissa alkoholfrågor m.m. De främsta instrumenten för att åstadkomma det nämnda syftet har varit och är att begränsa tillgängligheten genom främst detaljhandelsmonopol och höga alkoholskatter.

Såväl förbudet mot privat införsel i annat fall än som resande som Systembolagets försäljningsmonopol har av och till ifrågasatts såsom stridande mot EG-rätten. Som ovan redogjorts för har också viss anpassning skett till denna.

Som en följd av EES-avtalet och Sveriges inträde i EU 1995 avskaffades sålunda det tidigare monopolet på tillverkning, import, export och partihandel, vilket innehades av det statliga bolaget Vin & Sprit AB, och nya regler för yrkesmässig handel infördes. Däremot stod förbudet mot privatinförsel kvar, liksom Systembolagets detaljhandelsmonopol för försäljning av spritdrycker, vin och starköl.

Under senare år har olika försök gjorts att kringgå den svenska lagstiftningen på området.

Frågan om tillåtligheten av Systembolagets monopolställning prövades i en uppmärksammat dom av EG-domstolen den 23 oktober 1997 i mål nr C-189/95, det s.k. Franzén-målet.

En handlare i Skåne, F, hade i sin butik sålt vin som han köpt på Systembolaget och i Danmark. Sedan han åtalats för brott mot alkohollagen begärde tingsrätten att EG-domstolen skulle meddela förhandsbesked angående tolkningen av artiklarna 30 (nuvarande artikel 28) och 37 (nuvarande artikel 31) i EG-fördraget. F gjorde gällande att alkohollagen stod i strid mot dessa artiklar.

EG-domstolen resonerade i huvudsak enligt följande. Enligt EG-domstolens praxis ska bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt undersökas mot bakgrund av fördragets artikel 37 (31). Den inverkan som andra nationella bestämmelser, som inte rör monopolets funktionssätt, även om de påverkar detta, har på handeln inom gemenskapen ska däremot undersökas mot bakgrund av artikel 30 (28) i fördraget. Denna artikel fordrar inte att statliga

handelsmonopol avskaffas utan att monopolet ska anpassas så att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Syftet med artikel 37 (31) är att förena gemensamma marknadens krav med medlemsstaternas möjlighet att upprätta vissa handelsmonopol i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse (punkt 39 i domen). Det sagda innebär ett krav på att monopolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstatens medborgare, så att handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater därigenom varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och att det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna (punkt 40 i domen).

Det hade inte bestritts att Systembolagets detaljhandelsmonopol avsåg ett mål av allmänintresse, nämligen att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

Efter en redogörelse för monopolets system för urval av produkter, försäljningsorganisation och marknadsföring blev slutsatsen att Systembolaget uppfyllde de villkor i artikel 37 i EG-fördraget som anges i punkterna 39 och 40 i domen.

Sedan domstolen konstaterat detta övergick man till att granska övriga bestämmelser i den nationella lagstiftningen som påverkar monopolets funktionssätt, även om de inte direkt reglerar detta, och då mot bakgrund av artikel 30 (28) i fördraget. Man fann då till att börja med att det svenska tillståndssystemet för import av alkoholdrycker med de restriktiva krav som uppställs utgjorde ett hinder för import från övriga medlemsstater p.g.a. fördyring och att de på den grunden stod i strid mot artikel 30 (28). Det ansågs inte heller visat att tillståndssystemet stod i proportion till det i och för sig befogade syftet att begränsa alkoholens skadeverkningar.

Domen följdes den 5 maj 1998 av en formell underrättelse från Europeiska kommissionen av innebörd att alkohollagens regler om import av alkohollhaltiga drycker stred mot EG-fördraget.

F dömdes den 15 september 1998 för olovlig försäljning av alkoholdrycker och olovligt innehav av sådana drycker till dagsböter. Veterligen har det därefter inte gjorts några nya försök att på liknande sätt kringgå detaljhandelsmonopolet.

Genom en lagändring som trädde i kraft år 2000 infördes de nuvarande reglerna (prop. 1998/99:134) om partihandel och

införsel av spritdrycker, vin och starköl i syfte att bättre anpassa de nationella reglerna till fördraget. Införsel för privat konsumtion i andra fall än de nu i alkohollagen upptagna undantagen ansågs dock inte heller i fortsättningen böra bli tillåtet eftersom det ansågs strida mot Systembolagets monopol på försäljning för konsumtion.

Emellertid blev myndigheterna uppmärksammade på att det i strid mot förbudet förekom privatimport, i synnerhet via Internet.

Från mars 2004 har SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol och drogforskning vid Stockholms universitet) inom ramen för ett större projekt om kartläggning av alkoholkonsumtionen gjort frågeundersökningar rörande handeln av alkohol via Internet. Utifrån dessa har man sedan gjort vissa skattningar. Enligt en rapport som publicerades i juni 2006 och som avsåg perioden april 2004 – mars 2006 skulle med en grov uppskattning 20 000 – 60 000 personer någon gång under ett år ha beställt alkohol via Internet minst en gång. En viss ökning hade skett under år 2005 i förhållande till 2004. Mängderna uppskattades till knappt en halv procent av den totala konsumtionen. Internet-handeln avsåg till 53 % vin, 23 % sprit, 20 % öl och 3 % starkvin.

Under år 2004 började Tullverket beslagta spritdrycker, vin och starköl som försålts till privatpersoner via Internet. Antalet beslag ökade väsentligt under år 2006, vilket fick till följd att flera av de aktörer som ägnat sig åt Internetförsäljning upphörde med verksamheten. Enligt uppgift som redovisas på Tullverkets hemsida uppgår antalet beslag till 7 300.

2.3.2 Rosengren-målet

Rosengren m.fl. hade år 2001 beställt vin från Spanien via annons på en hemsida samt i några fall direkt från producenten. Frakten hade beställts av en självständig transportör via en annan hemsida. Betalning hade skett till två olika postgirokonton. Vinet, som transporterades med lastbil, togs vid införseln i beslag av tullen. I samband med köpet hade köparna utfärdat en fullmakt för ett företag att ombesörja beställning och frakt för de inköpta varorna. I fullmakten intygade köparen att han hade fyllt 20 år och att varorna var avsedda för privat bruk. Genom dom den 3 januari 2002 förklarade Göteborgs tingsrätt vinet förverkat. Rosengren och ytterligare elva personer överklagade domen till Hovrätten för Västra Sverige under åberopande av att lagstiftningen om förbud

mot privatimport stred mot artiklarna 28 och 30 EG. Hovrätten fastställde tingsrättens dom och anförde som skäl bl.a. att EG-domstolen i det s.k. Franzén-målet hade funnit att det svenska detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt stod i överensstämmelse med gemenskapsrätten.

Rosengren m.fl. överklagade domen till Högsta domstolen, som beslöt att begära ett förhandsbesked hos EG-domstolen ” huruvida det svenska principiella förbudet för en privatperson att själv importera alkoholdrycker i annat fall än då han medföljer transporten som resande står i överensstämmelse med EG-fördraget”.

Följande frågor ställdes:

1. Kan det anses att det nyss angivna importförbudet utgör en del i detaljhandelsmonopolets funktionssätt och att det på den grunden inte hindras av artikel 28 utan skall prövas endast enligt artikel 31?

2. Om frågan under 1 besvaras jakande, är importförbudet i så fall förenligt med de villkor för statliga handelsmonopol som anges i artikel 31?

3. Om frågan under 1 besvaras nekande, skall artikel 28 i EG-fördraget tolkas så, att den i princip utgör hinder för det aktuella importförbudet trots den skyldighet för Systembolaget som föreligger att på begäran anskaffa alkoholdrycker som inte finns i lager?

4. Om frågan under 3 besvaras jakande, kan ett sådant importförbud då anses befogat och proportionellt för att skydda människors hälsa och liv?

Rosengren och medparter hävdade, under hänvisning till tidigare avgöranden av EG-domstolen, bl.a. Franzéndomen, att frågan om importförbud skulle bedömas enligt artikel 28, då den rörde själva införseln och inte detaljhandelsmonopolets funktionssätt samt att förbudet inte heller kunde rättfärdigas med stöd av artikel 30.

Svenska staten hävdade å sin sida att bedömningen i målet skulle ske enbart med hänsyn till artikel 31 då det rörde sig om monopolet och dess funktionssätt och att detaljhandelsmonopolet med hänsyn till såväl omfattning som funktion var förenligt med de krav som uppställdes i denna artikel. Efter en genomgång av reglerna i alkohollagen och redogörelse för Systembolagets organisation framhöll regeringen i sitt yttrande att ensamrätten omfattade samtliga former för tillhandahållande av alkoholdrycker mot ersättning till konsumenter i Sverige och att det saknade

betydelse på vilket sätt beställningen skett eller hur varan lämnats ut. Bestämmelserna om ensamrätt för Systembolaget att bedriva detaljhandel, som förhindrar andra aktörer, även utländska, att sälja spritdrycker, vin eller starköl till konsumenterna i Sverige på sätt som missvisande betecknas "privatinförsel" är bestämmelser om detaljhandelsmonopolet och ska därmed bedömas enligt artikel 31. Vidare anfördes att, om det skulle anses att artiklarna 28 och 30 skulle tillämpas, bestämmelserna i den svenska lagen under alla omständigheter var förenliga med gemenskapsrätten eftersom de var nödvändiga för att skydda folkhälsan och inte mer ingripande än vad som krävdes för att uppnå detta ändamål. I detta hänseende framhöll man behovet av en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen och särskilt de svårigheter som kunde uppstå med att upprätthålla ålderskontrollen vid leveranser som kunden beställt utomlands.

Målet avgjordes den 5 juni 2007 av stora avdelningen i domstolen, dit målet hade hänskjutits. Yttranden hade den 30 mars respektive den 30 november 2006 avgivits av två generaladvokater som båda ansåg att frågan om importförbud för privatpersoner skulle prövas mot bakgrund av artikel 31 EG, då det måste anses utgöra en bestämmelse som hade ett nära samband med detaljhandelsmonopolet för alkohol och dess funktionssätt.

Förutom av parterna hade yttranden också inhämtats av Finlands regering, Norges regering, Europeiska kommissionen och Eftas övervakningsmyndighet. Finland och Norge, vilka båda länder i likhet med Sverige har ett detaljhandelsmonopol på försäljning av alkoholdrycker, stödde Sveriges uppfattning att importförbudet utgjorde en del av detaljhandelsmonopolet och skulle bedömas mot bakgrund av artikel 31. Kommissionen och övervakningsmyndigheten var däremot av en annan mening och ansåg att bedömningen skulle ske enligt artikel 28, att denna skulle tolkas så att den utgjorde hinder för importförbudet och att detta förbud inte heller kunde anses nödvändigt för att skydda folkhälsan.

Domstolen behandlade de av Högsta domstolen framställda frågorna punkt för punkt och kom därvid fram till i huvudsak följande:

- 1) Enligt domstolens praxis (bl.a. Franzédomen) ska bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt prövas mot bakgrund av artikel 31. Den inverkan som andra nationella bestämmelser, som kan skiljas från monopolets funktionssätt, även

om det påverkar detta, har på handeln inom gemenskapen ska däremot undersökas mot bakgrund av artikel 28.

Monopolets ensamrätt omfattar inte import och ett importförbud rör inte monolets utövande av sin särskilda funktion och följaktligen inte dess existens. Bestämmelsen i 5 kap. 5 § alkohollagen om skyldighet för bolaget att på konsumentens begäran importera önskade varor kan visserligen komma att påverka monolets funktionssätt, men utgör ingen egentlig reglering av detta eftersom den inte hänför sig till villkoren för detaljhandeln. Den har inte till syfte att reglera vare sig monolets system för urval av varor, försäljningsorganisation eller saluföring och marknadsföring. Dessutom är importförbudet en följd av alkohollagens bestämmelser i alkohollagens fjärde kapitel, som avser partihandel. Domstolen har redan fastslagit att bestämmelserna i detta kapitel inte hör till de åtgärder som reglerar monolets funktionssätt (se Franzédomen).

Under de ovan angivna omständigheterna kan inte importförbudet anses utgöra en sådan bestämmelse som rör monolet eller dess funktionssätt och artikel 31 saknar betydelse vid prövningen om det är förenligt med gemenskrätten.

2) Denna fråga saknar betydelse med hänsyn till svaret på fråga 1).

3) Förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som de kvantitativa restriktioner som anges i artikel 28 riktar sig mot alla handelsregler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen.

Oberoende av möjligheten att beställa varor via Systembolaget är det obestritt att konsumenten vid sådan beställning drabbas av ett flertal olägenheter, bl.a. kostnader, som de inte skulle ha haft om de själva hade importerat dryckerna. Följaktligen utgör det aktuella importförbudet en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28.

4) Enligt fast rättspraxis intar människors liv och hälsa den främsta platsen bland de värden och intressen som skyddas genom artikel 30 och det ankommer på medlemsstaterna att inom fördragets gränser fastställa på vilken nivå de vill säkerställa detta skydd. Bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga alkoholens skadeverkningar bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 30, men åtgärden får varken utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln

mellan medlemsstaterna. Undantaget i artikel 30 kan inte heller tillämpas om människors liv och hälsa kan ges ett lika effektivt skydd genom åtgärder som i mindre omfattning hindrar handeln inom gemenskapen.

Förbudet mot direktimport för privatpersoner begränsar visserligen konsumenternas inköpskällor och kan i viss mån förebygga skadeverkningarna av alkoholkonsumtion genom att anskaffningen försvåras. Bestämmelsen i 5 kap 5 § alkohollagen begränsar inte kundens möjlighet att anskaffa alkoholvaror med avseende på vare sig mängd eller kvantitativ gräns för de mest alkoholhaltiga dryckerna. Importförbudet framstår som ett sätt att främja en distributionskanal för dessa varor genom att styra efterfrågan på drycker som måste importeras till Systembolaget. Med hänsyn till det åberopade syftet, d.v.s. en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen för att skydda människors hälsa och liv, kan förbudet inte anses ändamålsenligt, eftersom effekten i detta hänseende är marginell.

Vad gäller syftet att skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar kan det aktuella förbudet anses befogat om det visar sig vara ett effektivt sätt att hindra att ungdomar köper alkoholdrycker. När ett sådant förbud aktualiseras ankommer det emellertid på de nationella myndigheterna att visa att bestämmelsen överensstämmer med proportionalitetsprincipen, d.v.s. att den är nödvändig för att uppnå det åberopade syftet och att detta inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.

Det aktuella importförbudet skall tillämpas på envar och går utöver vad som är nödvändigt för att skydda ungdomar.

Den svenska lagstiftningen har till syfte att genom ett centraliserat och sammanhängande distributionssystem förbehålla Systembolagets butiker försäljningen av importerade alkoholdrycker. Härigenom ska monopolets anställda på ett konsekvent sätt kunna förvissa sig om att varorna endast lämnas ut till personer som fyllt 20 år. Av uppgifter i målet framkommer emellertid att det förekommer system för distribution som innebär att ansvaret för ålderskontrollen överförs till tredje man. Så sker när alkoholdryckerna distribueras för utlämning till ombud utanför Systembolagets lokaler, exempelvis i livsmedelsbutiker eller bensinstationer. Förekomsten av en sådan kontroll är inte fastställd eller möjlig att kontrollera. Vid detta förhållande säkerställs inte

helt att ålderskontrollen av de personer till vilka alkoholdrycker lämnas ut är fullkomligt effektiv och det eftersträvade syftet uppnås endast delvis.

Europeiska kommissionen har oemotsagd gjort gällande att ålderskontroller kan genomföras genom en deklaration i vilken de importerade dryckernas adressat på ett formulär som bifogas varorna i samband med importen, intygar att han fyllt 20 år. De uppgifter som framkommit i målet tyder inte i sig på att ett sådant system, förenat med lämpliga straffrättsliga sanktioner vid överträdelse, nödvändigtvis vore mindre effektivt än det system som tillämpas vid Systembolaget.

Det är således inte styrkt att det aktuella förbudet står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar. Det kan därför inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG.

Domstolens slutsatser blev följande:

”1) En sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen av den 16 december 1994 skall bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG och inte mot bakgrund av artikel 31 EG.

2) Ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker, som det som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om detaljhandelsmonopolets innehavare enligt nämnda lag på begäran skall anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna.

3) Ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som det som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen kan inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG, eftersom

- det inte är ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen, och
- det inte står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar.”

Högsta domstolen meddelade dom i målet den 4 december 2007. Domstolen konstaterade att EG-domstolens tolkning i förhandsavgörandet var bindande för den nationella domstolen, att denna tolkning innebar att införselförbudet i 4 kap 2 § första stycket alkohollagen inte skulle tillämpas i det aktuella fallet och att förverkande enligt 16 § smugglingslagen därför inte lagligen kunde

ske. Förordnandet om förverkande av tidigare beslagttaget vin upphävdes.

2.4 Utvecklingen efter juni 2007

På talan av Europeiska kommissionen angående påstått fördragsbrott i ett mål som pågått parallellt med Rosengrenmålet meddelade EG-domstolens sjätte avdelning en dom den 4 oktober 2007 (mål nr C-186/05) i vilken man konstaterade att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 28 EG genom att förbjuda att privatpersoner importerade alkoholdrycker genom oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran, utan att detta kunde anses befogat enligt artikel 30 EG. I målet hade Finland inträtt som intervenient till stöd för Sverige. Argumentationen hade å ömse sidor följt samma linje som i Rosengrenmålet och domstolen hänvisade också till domen i detta mål.

Sedan Rosengrenmålet avgjorts i EG-domstolen har Tullverket slutat beslagta alkoholvaror som av enskild person har beställts från annat EG-land via Internet och som transporterats till Sverige genom anlitanande av transportör i fall då man bedömt att varorna var avsedda för privat bruk. Tullverket har gjort den bedömningen att privatinförsel genom ombud inom EG-området inte längre kan betraktas som illegalt.

Regeringen har i en skrivelse den 11 december 2007, som svar på en begäran från Europeiska kommissionen om information med anledning av EG-domstolens dom i oktober 2007, förklarat att det aktuella förbudet i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen efter EG-domstolens dom i Rosengren-målet inte längre tillämpas av svenska domstolar och myndigheter.

Skatteverket har på sin hemsida lagt ut information om vad som gäller för privatpersoner som köper och ordnar med hemtransport av alkoholvaror från andra EG-länder respektive distansförsäljning och med instruktion om tillvägagångssättet i de olika fallen. Via hemsidan kan man också ta fram de olika blanketter som behövs.

Vid privatinförsel där köparen i annat fall än då han själv medföljer transporten som resande själv ombesörjer denna ska en blankett "Anmälan införsel" skickas i original till Skatteverket. I blanketten, som ska undertecknas av köparen, anges bl.a. namn och personnummer på mottagaren, transportör och varubeskrivning. Köparen ska också ställa säkerhet för betalningen av skatten och,

inom fem dagar efter det att varorna införts, deklarerar dessa. Vid distansförsäljning, dvs. där säljaren ombesörjer transporten, är denne skattskyldig. Han ska registrera sig hos Skatteverket genom att fylla i och skicka in en blankett ”Ansökan alkoholskatt”. Han ska företrädas av en representant som godkänts av Skatteverket efter ansökan på särskild blankett ”Fullmakt och ansökan – representant”.

Införsel av alkoholdrycker för eget bruk i annat fall än som resande kan självfallet ordnas på olika sätt. Det vanliga är att beställning sker via en hemsida på Internet. I november 2006 var antalet aktörer som annonserar om försäljning av alkohol via Internet 15–20. Under våren 2007 minskade antalet för att sedan åter öka. Vissa erbjuder försäljning jämte transport från dörr till dörr, andra åter lämnar förslag på viss transportör, men överlåter åt köparen att kontakta denne. Omkring ett 100-tal har registrerat sig som distansförsäljare.

Hur pass stor den verkliga införseln är, dvs. summan av distansinförsel och privatinförsel där köparen ombesörjt transporten är svårt att få någon klar uppfattning om. Att döma av en frågeundersökning som gjorts av SoRAD tycks antalet Internetbeställningar ha minskat under 2007, även under tredje kvartalet, dvs. efter Rosengrendomen. Enligt en skattning skulle 0,3–0,5 procent av den vuxna befolkningen ha beställt spritdryck, vin eller starköl via Internet under de tre första kvartalen 2007. Systembolaget har ingen uppgift om antalet kunder som utnyttjat privatimportservicen. Totalt har man sålt 213 869 produkter via sådan import.

2.5 Regelverket i de nordiska grannländerna.

I *Danmark* finns inget detaljhandelsmonopol, varför det inte heller finns några problem rörande privatinförsel motsvarande de svenska.

Norge har en alkohollag som i mycket liknar den svenska. Enligt huvudregeln får alkoholdrycker endast införas av den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd eller ett utskänkningstillstånd som utvidgats till att omfatta införsel av varor som endast får serveras i utskänkingslokalen. Försäljning av alkoholdrycker får endast ske i det norska detaljhandelsmonopolet, som på konsumentens begäran även beställer varor som inte finns i

sortimentet. Då emellertid Norge inte är medlem i EU är den norska lagstiftningen inte av större intresse i sammanhanget.

Situationen i *Finland* är mera komplicerad. Som tidigare nämnts har Finland, liksom Sverige och Norge, ett detaljhandelsmonopol. Något förbud mot privatinförsel motsvarande det svenska finns emellertid inte. Enligt uttalande av den finska regeringen i Rosengrenmålet hade det inte ansetts nödvändigt att införa ett dylikt förbud. Den finska alkohollagen från 1994 innehöll från början ingen regel om privatinförsel. Den nuvarande bestämmelsen tillkom år 1999, då Finland blivit medlem i EU, och lyder:

”Alkohol drycker får utan särskilt importtillstånd importeras för eget bruk samt i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet.----Den som använder alkohol drycker i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet skall ha ett i denna lag avsett särskilt tillstånd att importera alkohol drycker.”

Under slutet av 1990-talet började utländska firmor sälja alkohol till Finland. Dessa annonserade och tog ibland också upp order i Finland samt ombesörjde transporten av dryckerna dit. Detta gav upphov till farhågor att situationen skulle utvecklas så att det i realiteten kom att röra sig om med monopolföretaget konkurrerande försäljningar. I sitt yttrande i Rosengrenmålet, som var daterat den 15 juli 2004, anförde den finska regeringen att de nationella myndigheterna måste kunna ha rätt att vidta de åtgärder som var nödvändiga för att skydda monopolet när syftet med monopolet och själva dess existens var i farozonen. Som nämnts under avsnitt 2.3.2 gjorde man bedömningen att importförbudet utgjorde en del i detaljhandelsmonopolets funktionssätt och skulle bedömas mot bakgrund av artikel 31 EG.

I slutet av år 2006 beslöt det finska tillsynsorganet, Produkttillsynscentralen, och tillkännagav i ett meddelande den 7 januari 2007, att alkohollagen skulle tolkas så att endast privatimport där köparen gjorde sin beställning utomlands och själv ombesörjde transporten var tillåten. I ett kundmeddelande från Tullstyrelsen avrådde man från beställning av alkohol drycker via Internet. Ett antal sådana försändelser beslagtogs också.

I november 2007 publicerade Skatte- och tullmyndigheterna ett meddelande där man slår fast spelregler för distansförsäljning av alkohol drycker. Enligt detta meddelande är distanshandel tillåten även om säljaren för köparens räkning ordnar transporten under

förutsättning att beställningen och transporten grundar sig på separata avtal och att säljaren inte själv transporterar produkterna till Finland.

2.6 Överväganden och förslag

I alkohollagen införs en bestämmelse av innebörd att en enskild person som fyllt 20 år ska från annat EG-land till Sverige få föra in spritdryck, vin eller starköl under yrkesmässig befordran för sitt eget eller sin familjs personliga bruk. Dryckerna får inte lämnas ut till någon som inte har fyllt 20 år och den som lämnar ut varorna ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. Den som i strid med förbudet lämnar ut spritdrycker, vin eller starköl till någon som inte har uppnått föreskriven ålder kan dömas för olovlig dryckeshantering.

Som framgår av tidigare avsnitt har det förekommit många diskussioner och framförts olika meningar rörande det svenska förbudet mot privatimport av spritdrycker, vin eller starköl som inte förts in av resande eller med stöd av vissa andra undantagsbestämmelser. Sedan tillkomsten av domen i Rosengrenmålet av EG-domstolens stora avdelning den 5 juni 2007, följt av domstolens tredje avdelning dom den 4 oktober samma år, får det emellertid anses slutligt avgjort att det svenska förbudet mot privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl under yrkesmässig befordran strider mot förbudet mot kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 28 i EG-fördraget. Därmed kan det, såsom framhålls i utredningens direktiv, inte längre upprätthållas och alkohollagens bestämmelser ska anpassas till vad som gäller enligt EG-rätten.

I utredningens direktiv framhålls att utgångspunkten för översynen av alkohollagen ska vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Det är inte aktuellt att avskaffa Systembolagets detaljhandelsmonopol. Frågan om tillåtligheten av detta har av EG-domstolen prövats i Franzén-målet.

Det sagda leder fram till att det i fortsättningen bör bli tillåtet för en enskild person att under vissa förutsättningar införa spritdrycker, vin eller starköl till Sverige under yrkesmässig befordran, t.ex. med post eller genom transportföretag.

Med hänsyn till alkohollagens bestämmelser om handel och servering m.m. får införseln endast avse drycker för privat bruk. Vidare bör man, liksom när det gäller införsel i samband med resande och även i andra fall, kräva att köparen har fyllt 20 år.

Det bör därför i alkohollagen införas en bestämmelse av ovan angiven innebörd.

Under utredningens fortsatta arbete kan ytterligare förändringar komma att föreslås med anledning av de tidigare nämnda domarna av EG-domstolen.

Privat bruk

Bestämmelser om införsel för privat bruk finns i 4 kap 2 § alkohollagen. Enligt punkt 2 får sålunda resande som fyllt 20 år föra in alkoholdrycker för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk. I alkoholskattelagen stadgas skattefrihet för sådan införsel från ett annat EG-land av varor ”som är avsedda för dennes (den resandes) eller dennes familjs personliga bruk”, dvs. en något snävare definition, som väl emellertid torde sakna större praktisk betydelse. I avvaktan på en genomgående översyn av alkohollagen förefaller det lämpligt att för nu aktuellt fall använda samma definition som i alkoholskattelagen.

När det gäller att bedöma vad som rimligen kan anses vara avsett för privat bruk kan man få ledning av de under avsnitt 2.1.2 nämnda referensnivåerna.

Geografisk avgränsning

Sveriges inställning till den nu aktuella privatimportfrågan har, som framgått av redogörelse i tidigare avsnitt, varit att man motsatt sig en utvidgning av rätten till införsel av spritdrycker, vin eller starköl. Då emellertid nu en anpassning till EG-rätten ska ske finns det ingen anledning att utvidga importrätten utöver vad som krävs, nämligen att den ska gälla endast vid införsel från annat EG-land. Då denna begränsning inte gäller övriga bestämmelser i 4 kap 2 § alkohollagen bör, i avvaktan på en övergripande omarbetning av alkohollagen, införsel för privat bruk utan samband med resande tas upp i en särskild punkt.

Eventuella ytterligare begränsningar.

Som framgår av avsnitt 1.5 tolkar man i Finland den finska alkohollagen så att privatinförsel av alkoholdrycker för eget bruk är tillåtet i fall där köparen ombesörjer transporten eller, om säljaren ordnar denna, under förutsättning att köpet och transporten grundar sig på olika avtal. Om så inte är fallet eller om säljaren själv transporterar varorna är införseln olaglig.

Det kan ifrågasättas om EG-domstolens domar kan ges denna snäva tolkning. Dessutom kan man ifrågasätta värdet av den i Finland gjorda distinktionen mellan vad som är tillåtet eller inte vid privatinförsel enligt alkohollagen, eftersom det torde vara ganska lätt att arrangera inköpen så att de blir tillåtna. Det kan dock inte bestridas att vissa former av distansförsäljning där säljaren tar upp beställning och ombesörjer transporten kommer mycket nära en detaljhandelsförsäljning.

Det finns emellertid inte på detta stadium underlag för att i den svenska alkohollagen införa någon begränsning enligt den finska modellen eller liknande. Detta kan möjligen aktualiseras under det fortsatta utredningsarbetet.

Ålderskontroll

Att endast den som fyllt 20 år ska få föra in alkoholhaltiga drycker (spritdrycker, vin och starköl) i landet gäller generellt och ska givetvis också gälla för privatinförsel av annan än resande. Av omtanke om de ungas hälsa är det viktigt att kontrollen i detta hänseende är effektiv. I Rosengrendomen var det denna punkt som föranledde mest diskussion. Man fann emellertid att ålderskontroll kunde genomföras genom en deklaration i vilken de importerade dryckernas adressat, dvs. köparen, på ett formulär som bifogades varorna i samband med importen, intygar att han fyllt 20 år. På vilket sätt en sådan deklaration eller intyg skulle bidra till ålderskontrollen är emellertid oklart. Visserligen kan den som lämnar oriktiga uppgifter om sin ålder i ett intyg dömas för osant intygande, men risken för upptäckt torde vara minimal. Det är t.ex. svårt att se hur tillsynen av att bestämmelsen efterlevs skulle kunna anordnas så att den blir verkningsfull eller hur intygen lämpligen skulle hanteras sedan varan överlämnats. Något förslag om

åldersintyg framläggs därför inte nu. Möjligen kan frågan komma upp igen under utredningens fortsatta arbete.

Men liksom vid detaljhandelsförsäljning bör man kräva att den som lämnar ut varorna kontrollerar att detta inte sker till någon som inte har uppnått den föreskrivna åldersgränsen. I tveksamma fall ska således den som lämnar ut varorna antingen det är t.ex. en representant för säljaren, särskilt anlitad transportfirma eller postverket, kräva att mottagaren legitimerar sig. Motsvarande som vid ålderskontroll enligt 3 kap 8 § samt till denna paragraf knutna straffbestämmelser bör därför gälla vid utlämnande av alkoholdrycker (spritdrycker, vin och starköl) som införts av enskild person.

Skatte- och tullbestämmelser

Enligt gällande regler ska punktskatt erläggas i Sverige för privatinförda alkoholvaror utom i vissa undantagsfall (se avsnitt 2.1.2). Då denna skatt, som i ett internationellt perspektiv måste anses vara hög, jämte detaljhandelsmonopolet är det viktigaste instrumentet för att begränsa alkoholkonsumtionen och därmed dess skadeverkningar är det nödvändigt att indrivningen av skatterna är effektiv. Detta förutsätter att Tullverket gör kontroller i sådan omfattning att det för importörer framstår som riskabelt att försöka undkomma skatten. Detta kan, särskilt om internhandeln blir omfattande, komma att kräva ökade resurser för Skatte- och Tullverken.

Till dessa frågor kan det finnas anledning att återkomma under det fortsatta utredningsarbetet.

Det finns också skäl att beakta den lagstiftning som kan bli följden av Inregränsutredningens förslag Kontroll av varor vid inre gräns (SOU 2006:9).

3 Indirekt reklam

3.1 Gällande svensk lagstiftning

Vid sidan av marknadsföringslagen (1995:450), som gäller generellt för näringsidkares marknadsföring av produkter, gäller specifika regler för marknadsföringen av alkoholdrycker och s.k. alkoholhaltiga lättdrycker (t.ex. lättöl). Dessa senare regler återfinns i alkohollagen (1994:1738). Alkohollagens regler för reklam skiljer sig dock principiellt från de allmänna reglerna om reklam i marknadsföringslagen genom att de är en del av folkhälsopolitiken och syftar ytterst till att begränsa konsumtionen av alkohol. I alkohollagen finns en koppling till marknadsföringslagen. Enligt marknadsföringslagen ska all marknadsföring, förutom annat, vara tillbörlig mot konsumenter och näringsidkare. Marknadsföring som strider mot de särskilda reglerna om alkoholreklam ska anses vara otillbörlig. På talan av Konsumentombudsmannen får sådan marknadsföring förbjudas.

Reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker finns i alkohollagens 4 kap. Som huvudregel gäller att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker samt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol inte får företas. Marknadsföringen får inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år (8 §). Det bör noteras att den återgivna bestämmelsen endast omfattar alkoholdrycker, dvs. spritdrycker, vin, starköl och öl, och att således alkoholhaltiga lättdrycker (t.ex. lättöl) faller utanför dess tillämpningsområde (jfr 1 kap. 3 och 7 §§).

Det är förbjudet att vid marknadsföring av alkoholdrycker använda kommersiella annonser i ljudradio- eller TV-program, även sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844) (10 §).

Vidare gäller förbud mot att vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol använda kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Från förbudet undantas skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsställen för sådana drycker (11 §). I dess nuvarande lydelse gäller bestämmelsen sedan den 15 maj 2003 (SFS 2003:166 och prop. 2002/03:87). Den tidigare lydelsen innebar att förbudet omfattade spritdrycker, vin eller starköl. Ändringen var en konsekvens av marknadsdomstolens dom i det s.k. Gourmet-målet (se vidare avsnitt 3.6).

Sedan den 1 januari 2005 gäller också vissa andra regler för marknadsföringen av alkoholdrycker. Dessa regler återfinns i 4 kap. 11 a–c §§ alkohollagen. I 11 a § beskrivs vad som krävs för att marknadsföringen av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenterna genom kommersiella annonser i tryckt skrift ska anses vara måttfull. I 11 c § uppställs krav på att sådana annonser ska innehålla en varningstext av viss minsta storlek. I 11 b § anges så följande.

”Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenterna skall utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenterna skall utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsumenterna får i kommersiell annons inte sådant kännetecken användas som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat för en sådan dryck i enlighet med vad som är föreskrivet för varumärken. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsumenterna för varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten får dock sådan marknadsföring som avses i första stycket och sådant varukännetecken som avses i andra stycket användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i första och andra styckena tillämpas inte i de fall detta är oskäligt.”

3.2 Bakgrunden till nuvarande lagstiftning

Inskränkningar i rätten att marknadsföra alkoholdrycker har funnits under en längre tid i Sverige. Som skäl har lagstiftaren åberopat de särskilda hälsorisker och sociala skadeverkningar som är förbundna med alkohol. Under den upplysningskampanj som bedrevs under åren 1954–1955 i samband med motbokssystemets avskaffande, rådde ett tillfälligt reklamförbud. En samlad lagstiftning om alkoholreklam infördes år 1979 genom lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen). Redan tidigare fanns dock en viss reglering av marknadsföringen av alkoholdrycker i lagen (1977:293) om handel med drycker. I denna lag föreskrevs sålunda bl.a. att all försäljning av alkoholdrycker skulle skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindrades och att den som tog befattning med försäljning av alkoholdrycker skulle se till att ordning, nykterhet och trevnad rådde på försäljningsstället.

Genom 1979 års alkoholreklamlag infördes ett krav på att all marknadsföring av alkoholdrycker som vände sig till konsumenter skulle iaktta *särskild måttfullhet*. Vidare infördes i lagen ett förbud mot kommersiell annonsering för spritdrycker, vin och starköl i tidningar. Förbudet möjliggjordes efter att det i tryckfrihetsförordningen införts ett undantag från reglerna om tryckfrihet för kommersiell annonsering av alkoholdrycker (jfr 1 kap. 9 § 1 TF).

Den 1 januari 2000 upphörde alkoholreklamlagen att gälla varvid lagens bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker överflyttades i huvudsak oförändrade till alkohollagen (SFS 1999:1001 och prop. 1998/99:134). Som nämnts under avsnitt 3.1 har senare ändringar skett i lagen genom lagstiftning som började gälla den 15 maj 2003 respektive den 1 januari 2005.

I proposition 2002/03:87, vilken låg till grund för införandet av förbudet mot reklam i tryckta skrifter för alkoholdrycker med en alkoholhalt som överstiger 15 volymprocent – en lagändring som utgjorde ett direkt resultat av domen i Gourmet-målet, (se avsnitt 3.6) – uttalade regeringen att det fanns behov av att, utöver denna ändring i alkohollagen, överväga vilka ytterligare lagändringar som kunde vidtas för att begränsa möjligheterna att införa alkoholreklam i tryckta skrifter (a. prop. s. 10). Som ett led i detta arbete tillsatte regeringen i mars 2003 en statlig utredning med uppdrag att föreslå begränsningar av marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker i tryckta skrifter.

I juni 2003 presenterade utredningen sitt förslag. I betänkandet Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv, SOU 2003:69, föreslogs införande av regler som begränsade möjligheten att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Utredningen kunde konstatera att förpackningarna för ett och samma ölmärke ofta var förvillande lika vad avser färg, layout och märkessärskiljande kännetecken oavsett vilken volymprocent den innehöll. Lättölsreklamen utgjorde härigenom indirekt reklam för öl med högre volymprocent alkohol. Företeelsen hade enligt utredningen mött en återkommande kritik. Sambandet mellan marknadsföringen av lättöl och öl med högre alkoholhalt var enligt utredningens uppfattning uppenbar. Till grund för denna uppfattning hänvisade utredningen till att det i en tidigare statlig utredning om alkoholreklam (SOU 1998:8 s. 137), konstaterats att en reklamkampanj för lättöl ökade försäljningen av samma märkes starköl.

Enligt utredningen kunde de nya regler som från och med den 15 maj 2003 tillåter marknadsföring i kommersiella annonser av alkoholdrycker med högst 15 volymprocent alkohol, på motsvarande sätt antas leda till att indirekt reklam skulle komma att göras för bl.a. spritdrycker genom att drycker med en alkoholhalt som understiger 15 volymprocent ges namn, och deras förpackningar ett utseende, som starkt påminner om tillverkarens starkare drycker. Som exempel nämnde utredningen "Smirnoff Ice" och "Bacardi Breezer", vilka båda är färdigblandade drinkar med en alkoholhalt på omkring 5 volymprocent men som, med den utformning förpackningarna och marknadsföringen av dem getts, förde tankarna till spritdryckerna vodka respektive rom. Mot bakgrund härav fanns enligt utredningen anledning att införa begränsningar i möjligheten att göra indirekt reklam även för alkoholdrycker med en alkoholhalt som understiger 15 volymprocent.

Beträffande de föreslagna reglernas förenlighet med Europakonventionens regler om skydd för inskränkningar i rådigheten över immateriella tillgångar fann utredningen – vid en avvägning mellan det allmänna intresset av att hålla tillbaka marknadsföringen av alkoholdrycker och den enskildes intresse av att hans rättighet lämnas oinskränkt – att förslagen inte kunde anses strida mot proportionalitetsprincipen. Förslagen ansågs också vara proportionerliga i EG-rättslig mening. De föreslagna reglerna bedömdes vara konkurrensneutrala och inte hindra tillverkare och

leverantörer från att marknadsföra sin varor på ett effektivt, informativt och sakligt sätt. I sistnämnda hänseende pekade utredningen dessutom på att de nya reglerna kunde antas reducera den möjliga konkurrens fördel som svenska bryggerier kunnat ha av att genom reklam för alkoholhaltiga lättdrycker indirekt göra reklam för alkoholdrycker.

Utredningens förslag i fråga om indirekt reklam ledde till en proposition (2003/04:161) och lagstiftning i enlighet med förslaget. De nya bestämmelserna trädde i kraft den 1 januari 2005.

3.3 Branschens självreglering

Inom berörda branschorganisationer i Sverige, däribland Sprit- och Vinleverantörsföreningen och Sveriges Bryggerier (tidigare Svenska Bryggareföreningen) har under en tid pågått ett arbete för att åstadkomma en enhetlig tolkning och tillämpning av reglerna om alkoholreklam inom branschen. Rekommendationer har antagits i syfte att ge vägledning till medlemsföretagen för hur framförallt kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkoholdrycker ska förstås. Den senaste rekommendationen, som förutom alkoholdrycker även omfattar reklam för alkoholhaltiga lättdrycker, har träffats mellan Svenska Bryggerier, Sprit & Vinleverantörsföreningen och Sveriges Annonserörer i februari 2006. Såvitt gäller reklam för alkoholhaltiga lättdrycker anges i rekommendationen bl.a. följande .

”I all annonsering skall dryckens alkoholhalt samt t.ex. benämningen lättöl, klass I, lättcider eller lättdryck förekomma minst en gång och i en sådan stilgrad att den med lätthet kan läsas/uppfattas i sin helhet. Varumärket skall vid talat eller sjunget budskap omedelbart följas av klagörande om att det är alkoholhaltig lättdryck som avses [genom] att nämna t.ex. dryckens alkoholhalt, beteckningen lättöl, klass I, lättcider eller lättdryck.”

Rekommendationen innehåller också anvisningar för marknadsföring av alkohol utomhus och på Internet, två företeelser som inte specifikt regleras i alkohollagen.

Utöver nämnda rekommendation har alkoholleverantörerna på eget initiativ tillsatt en särskild granskningsman med uppgift att granska och kontrollera att medlemsföretagen i sin information, marknadsföring samt marknadsuppträdande beaktar alkohollagens bestämmelser och branschens egen rekommendation. Gransknings-

mannen – Alkoholleverantörernas Granskningsman – påbörjade sin verksamhet vid årsskiftet 2004/2005 på uppdrag av Sprit- och Vinleverantörsföreningen. I juli 2006 anslöt sig även Sveriges Bryggerier till denna granskningsordning. Granskningsmannen har rätt att utdöma böter för medlemsföretagen på upp till 500 000 kr. Ett medlemsföretag kan överklaga granskningsmannens beslut till Marknadsetiska rådet (MER). Även MER är ett branschinternt tillsatt organ men prövar, till skillnad mot den särskilde granskningsmannen, också annan slags marknadsföring än marknadsföring av alkoholdrycker. Även om MER saknar direkta ekonomiska sanktionsmedel är dess avgöranden ändå verkningfulla mot berörda företag, inte minst som en följd av att avgörandena är offentliga och skickas för kännedom till media.

Slutligen bör nämnas att branschorganisationerna sedan hösten 2006 gemensamt driver en egen utbildningsverksamhet i alkoholreklamfrågor. Utbildningen riktar sig främst till personal som arbetar med alkoholreklam vid de egna medlemsföretagen men även till personer som i andra funktioner behöver kunskap om det regelverk som kringgärdar marknadsföringen av alkoholreklam.

3.4 Konsumentverkets riktlinjer

Enligt marknadsföringslagen (1995:450) ankommer det på Konsumentombudsmannen att föra talan om förbud eller åläggande för näringsidkare vars marknadsföring strider mot god marknadsföringssed eller på något annat sätt är otillbörlig. Konsumentverket får enligt sin instruktion utfärda riktlinjer för näringsidkarnas marknadsföring av bl.a. varor (SFS 1995:868). Med stöd av detta bemyndigande utfärdade verket år 1979, efter samråd med berörda branschorganisationer, särskilda riktlinjer för marknadsföring av dels spritdrycker, vin och starköl, dels öl klass II (KOVFS 1979:5 och 1979:6). Syftet var att åstadkomma en konkretisering av vad som närmare var att förstå med alkoholreklamagens begrepp ”särskild måttfullhet”.

Såvitt gäller frågan om s.k. indirekt reklam kan särskilt pekas på att det i p. 3.3.1 i riktlinjerna för marknadsföring av öl klass II angavs att *”det skall tydligt framgå att reklamen avser öl klass II, så att den inte felaktigt kan uppfattas som reklam för starköl (klass III).”*

En motsvarande regel anvisades för marknadsföringen av lättöl. I denna angavs *”att det skall klart och tydligt framgå att*

marknadsföringen avser lättöl, så att den inte felaktigt kan uppfattas som marknadsföring av öl klass II eller starköl (klass III)."

Konsumentverket inledde under 2001 ett arbete med att revidera riktlinjerna. Detta avbröts under 2003 med anledning av domen i Gourmet-målet samma år (se avsnitt 3.6). Som en följd av domen kom de tidigare antagna riktlinjerna att bli delvis överspelade. De upphörde formellt att gälla vid utgången av april 2006 (KOVFS 2006:2 och 2006:3).

3.5 Aktuella EG-rättsliga bestämmelser och vissa avgöranden av EG-domstolen

Inom gemenskapsrätten saknas det, med undantag för regler om TV-reklam för alkohol som ges i det s.k. TV-direktivet (rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television [ändrat genom 97/36/EG]), gemensamma eller harmoniserade generella regler avseende reklam för alkoholhaltiga drycker. Det innebär att varje enskilt medlemsland har behörighet att reglera detta område. En sådan nationell reglering måste emellertid vara förenlig med fördragets bestämmelser om exempelvis fri rörlighet för varor och tjänster inom gemenskapen.

Enligt artikel 28 i EG-fördraget är kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna. Förbudet är dock inte undantagslöst. I artikel 30 räknas upp ett antal allmänna intressen som kan motivera att ett medlemsland inför förbud mot eller restriktioner för t.ex. import av vissa varor. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan staterna. Intresset att skydda människors hälsa återfinns bland de uttömmande undantagsskäl som räknas upp i artikeln (se artikeltexten under avsnitt 2.2) Eftersom fråga är om undantag ska artikeln tolkas snävt. Det är det enskilda medlemslandet som har bevisbördan för att undantaget är nödvändigt för att skydda folkhälsan. Utöver detta måste åtgärden vara proportionell till sitt syfte. Det sist nämnda kravet innebär att det inte får finnas andra, mindre handelshämmande åtgärder som skulle kunna uppnå skyddssyftet minst lika väl. En intresseavvägning måste göras mellan det

nationella skyddsintresset och gemenskapens intresse av fri rörlighet för varor.

Enligt artikel 49 i EG-fördraget är vidare inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster förbjudna. Som tjänster i fördragets mening ska anses prestationer som normalt utförs mot ersättning och som inte faller in under bestämmelserna om fri rörlighet för varor, kapital och personer (artikel 50). Reklam för varor utgör en tjänst men sammanhänger så nära med en varutransaktion att även tjänsten i första hand bedöms enligt reglerna för varor.

EG-domstolen har i minst tre fall prövat nationella inskränkningar i rätten att marknadsföra alkohol. Förutom i det nedan nämnda Gourmet-målet har det skett i det s.k. Aragonesa-målet och i Bacardi France-målet.

Aragonesa-målet (förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior och Publlivia, REG 1991, s. I-4151; svensk specialutgåva, volym XI 1991, s. 373) gällde ett begränsat förbud mot alkoholreklam i regionen Katalonien för drycker som innehöll mer än 23 procent alkohol. Förbudet avsåg vissa angivna platser, såsom utmed allmänna vägar (med undantag för skyltning om produktions- och försäljningsställen), i biografier och allmänna transportmedel. Syftet var att motverka en överkonsumtion av alkohol hos bilister och hos unga människor.

I sin dom den 25 juli 1991 slog domstolen inledningsvis fast den uppfattning som man tidigare hävdade, nämligen att en lagstiftning som begränsar eller förbjuder vissa former av reklam och vissa säljfrämjande åtgärder, även om den inte direkt påverkar importen, kan begränsa importvolymen eftersom den påverkar avsättningsmöjligheterna för importerade produkter och att därför sådana åtgärder måste betraktas som åtgärder med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Vidare konstaterade domstolen att reklam uppmuntrar till konsumtion och att regler som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Det ankom på medlemsstaterna att besluta hur långtgående skyddet av folkhälsan ska vara och hur det ska säkerställas. Domstolen framhöll dock att medlemsstaterna bara får göra detta inom de gränser som fastställs genom fördraget och att proportionalitetsprincipen måste iakttas. Härfter slog domstolen fast att den nationella åtgärden utgjorde en mindre begränsning av de fria varurörelserna eftersom den endast gällde drycker med en

alkoholhalt överstigande 23 volymprocent. Härnäst tog domstolen fasta på att åtgärden inte utgjorde något allmänt förbud mot reklam för dessa drycker utan bara ett förbud mot sådan reklam på närmare angivna platser, varav vissa, t.ex. allmänna vägar och biografier, särskilt frekventeras av bilister och unga människor, ”dvs. två befolkningskategorier inom vilka det är särskilt viktigt att motverka alkoholmissbruk. Åtgärden kan således i varje fall inte kritiseras för att vara oproportionerlig med hänsyn till de mål som eftersträvas.” Den aktuella inskränkningen ansågs inte heller utgöra någon godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln inom gemenskapen.

I det nämnda Bacardi France-målet (C-429/02, Bacardi France SAS mot Télévision française m.fl., REG 2004, s 1-6613) och i ett anslutande mål (C 262/02, Kommissionen mot Frankrike REG 2004, s I-6569) prövade EG-domstolen, i domar meddelade den 13 juli 2004, ett franskt förbud mot direkt eller indirekt TV-reklam för alkoholhaltiga drycker var förenligt med gemenskapsrätten. Enligt fransk lagstiftning är andra former av reklam för alkoholdrycker än TV-reklam i princip tillåten, exempelvis alkoholreklam i form av affischer eller plakat, inklusive skyltar som sitter runt idrottsanläggningar. I mål C 262/02 väckte kommissionen en fördragsbrottstalan mot Frankrike för att ha brutit mot den fria rörligheten av tjänster genom att föreskriva att reklam för alkoholhaltiga drycker på förhand måste ha avlägsnats som villkor för att de franska TV-kanalerna ska få sända idrottsevenemang som äger rum i andra medlemsstater. Samma fråga uppkom i Bacardi France-målet i ett mål om begäran av förhandsavgörande. Domstolen fann att även om det aktuella villkoret utgjorde en inskränkning i friheten att tillhandahålla tjänster så gick det inte utöver vad som var nödvändigt för att uppnå det uppgivna syftet med regleringen som var att skydda folkhälsan. Genom regleringen begränsades de situationer i vilka reklamskyltar för alkoholhaltiga drycker kunde komma att visas i TV och därigenom kunde den begränsa sändningen av dessa meddelanden och minska antalet tillfällen då TV-tittaren uppmanas att dricka alkohol. Regleringen befanns inte vara oproportionerlig.

3.6 Det s.k. Gourmet-målet

I februari 2003 avgjorde Marknadsdomstolen en tvist mellan Konsumentombudsmannen och tidskriften Gourmets ägare, Gourmet International Products (GIP), i ett ärende gällande marknadsföring av vin och sprit som skett genom annons i sagda tidskrift nr 4 år 1997. Det aktuella numret av tidskriften, som var tillgänglig även för privatpersoner, innehöll (i ett tillägg) tre helsidor alkoholreklam, en för rödvin och två för whisky. Enligt konsumentombudsmannen (KO) utgjorde publiceringen otillbörlig marknadsföring eftersom den stod i strid med gällande regler i alkoholreklamlagen som förbjöd kommersiell annonsering för spritdrycker, vin och starköl i tidningar. KO väckte talan vid Stockholms tingsrätt och yrkade förbud vid vite för tidskriftens ägare att medverka till sådan marknadsföring. Tidskriftens ägare bestred KO:s talan och anförde som grund härför att det gällande annonseringsförbudet stred mot EG-rätten. Vid målets handläggning i Stockholms tingsrätt beslöt domstolen i september 1998 att inhämta förhandsbesked från EG-domstolen huruvida artiklarna 28 eller 49 i EG-fördraget skulle tolkas så att de hindrar nationell lagstiftning såsom det förbud mot alkoholreklam som fanns i 2 § alkoholreklamlagen. Om frågan besvarades jakande ville tingsrätten få svar på om ett sådant förbud då kunde anses befogat och proportionellt för att skydda människors liv och hälsa. – EG-domstolen besvarade i förhandsbesked den 8 mars 2001 (mål C-405/98, Konsumentombudsmannen mot Gourmet International Products AB, REG 2001 s I-1795) tingsrättens förfrågan. Domstolen fann att reklamförbudet stred mot artikel 28 eftersom avsättningen av varor från andra medlemsstater påverkades i högre grad än inhemska. Ett sådant förbud kunde emellertid, enligt artikel 30, vara motiverat med hänsyn till folkhälsan, för såvitt det inte mot bakgrund av de faktiska och rättsliga omständigheter som kännetecknar förhållandena i den enskilda medlemsstaten framgick att det var möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkade handeln inom gemenskapen. EG-domstolen överlät på tingsrätten att göra denna undersökning. Tingsrätten fann (dom den 4 mars 2002 i mål T 8-1111-97) att förbudet måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionerligt i EG-rättslig mening samt att det därför förelåg hinder att tillämpa förbudet. KO överklagade domen till Marknadsdomstolen, som den 5

februari 2003 fastställde tingsrättens domslut. Marknadsdomstolen uttalade därvid bl.a. att om syftet med den svenska alkoholpolitiken skulle gynnas av ett begränsat annonseringsförbud, är bestämmandet av gränserna för ett sådant förbud och dess inriktning, samt dess förenlighet med Sveriges gemenskapsrättsliga åtaganden, primärt en fråga för lagstiftaren. Marknadsdomstolen ansåg sig sakna anledning att i målet ta ställning till huruvida ett på visst sätt begränsat förbud, gällande t.ex. spritdrycker, kunde anses uppfylla ett EG-rättsligt krav på proportionalitet i förhållande till syftet att skydda folkhälsan.

Som en följd av utgången i målet ändrades, som tidigare nämnts, den svenska lagstiftningen från den 15 maj 2003 så att förbud mot kommersiell annonsering i periodiska skrifter numera endast omfattar alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

3.7 Europeiska kommissionens skrivelse den 21 mars 2007

Det i alkohollagen 2005 införda förbudet mot s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket har gett upphov till en reaktion från Europeiska kommissionens sida. I en skrivelse till chefen för utrikesdepartementet den 21 mars 2007 har kommissionen anfört att den gjorda lagändringen är oförenlig med proportionalitetsprincipen och därigenom med den fria rörligheten för varor och tjänster enligt artiklarna, 28, 30, 46 och 49 i EG-fördraget.

Som skäl för detta har kommissionen anfört i huvudsak.

Fri rörlighet för varor. Restriktioner för försäljning som avser en produkts egenskaper eller påverkar marknadstillträdet anses, enligt tidigare domar av EG-domstolen, utgöra regler som omfattas av artikel 28 i EG-fördraget. I Gourmet-målet har man funnit att ett så gott som heltäckande förbud mot vinreklam i periodiska skrifter påverkade försäljningen av varor från andra medlemsstater i större utsträckning än det påverkade försäljningen av inhemska varor. Den aktuella lagändringen utgör en åtgärd med motsvarande verkan och strider därför mot artikel 28 i EG-fördraget. Den påverkar egenskaperna hos lättdrycker och alkoholdrycker med en alkoholhalt på upp till 15 volymprocent genom att det införs långtgående restriktioner för hur kännetecken och varumärken får användas vid marknadsföring av sådana produkter. Restriktionerna

påverkar möjligheten för utländska näringsidkare att i praktiken få tillträde till den svenska marknaden.

Fri rörlighet för tjänster. Lagändringen påverkar också EU:s marknad för fri reklam. Enligt artikel 49 i EG-fördraget ska alla restriktioner för friheten att tillhandahålla tjänster förbjudas. Bestämmelserna i alkohollagens 4 kap 11 b § b andra stycket medför att kommersiella annonsörer som vill erbjuda sina tjänster i Sverige påförs restriktioner. Även om de aktuella bestämmelserna träffar inhemska och utländska annonsörer på samma sätt är det uppenbart att de senare drabbas hårdare eftersom de för att få effektivt tillträde till den svenska marknaden kan bli tvungna att döpa om eller införa nya kännetecken för vissa produkter när de marknadsför dem i Sverige. Bestämmelserna påverkar också EU:s gränsöverskridande marknad för marknadskommunikation, genom att publicister och operatörer av marknadskommunikationstjänster i praktiken hindras från att erbjuda sina tjänster till utländska producenter av de ifrågavarande produkterna som vill introducera en ny sådan produkt på den svenska marknaden genom annonser i periodiska skrifter.

Bedömning av nödvändighet och proportionalitet med avseende på de åberopade målen av allmänt intresse. Den svenska motiveringen för lagändringen är skyddet för folkhälsan. EG-domstolen har tidigare funnit att bestämmelser som begränsar möjligheten att göra reklam för alkoholdrycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Domstolen har vidare upprepade gånger funnit att artiklarna i EG-fördraget inte hindrar förbud mot alkoholreklam om det inte framgår att det är möjligt att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom åtgärder som i mindre utsträckning påverkar handeln inom gemenskapen. Bevisbördan i detta hänseende åligger Sverige. De svenska myndigheterna har emellertid inte kunnat påvisa något samband mellan reklam för lättdrycker eller drycker med en alkoholhalt upp till 15 procent och totalkonsumtionen av starkare alkoholdrycker. Lagändringen förefaller också ha begränsad betydelse för folkhälsan jämfört med de andra styrinstrument som staten förfogar över. Den förefaller sammanfattningsvis varken ändamålsenlig eller nödvändig.

Regeringen besvarade kommissionens skrivelse den 20 juni 2007. Man förklarade därvid att man delade kommissionens bedömning av de aktuella bestämmelsens innebörd och att man kommit fram till att den bör upphävas. Regeringen hänvisade till

att en statlig utredning skulle tillsättas och att den skulle ges i uppdrag att lämna förslag till revidering av den ifrågavarande bestämmelsen så att den svenska lagstiftningen anpassades till EG-rätten.

3.8 Överväganden och förslag

Nuvarande bestämmelse i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen upphävs. Som en följd av detta ändras lydelsen av tredje och fjärde styckena i samma paragraf, som bl.a. hänvisar till andra stycket.

Bestämmelsen i 4 kap 11 b § alkohollagen har enligt förarbetena till syfte att vid marknadsföring till konsumenterna minska möjligheten att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt än den annonserade varan (prop. 2003/2004:161 s. 107). Bestämmelsens andra stycke har kritiserats av Europeiska kommissionen såsom ett ingrepp i rätten att använda varukännetecken. För att detta ska godtas krävs enligt kommissionen att medlemsstaten kan visa att man har mycket starka folkhälsoskäl för åtgärden. Det förutsätts sålunda att medlemsstaten kan visa ett samband mellan reklam för lättdrycker eller alkoholdrycker med en alkoholhalt på upp till 15 procent och en ökad alkoholkonsumtion av starkare drycker. De utredningar som svenska myndigheter har gjort har enligt kommissionens mening inte visat att det föreligger ett sådant samband. Den aktuella bestämmelsen förefaller vidare enligt kommissionen vara av begränsad betydelse jämfört med andra styrmedel som staten förfogar över. Den är därmed inte förenlig med proportionalitetsprincipen och strider mot EG-fördragets principer om den fria rörligheten för varor och tjänster enligt artiklarna 28, 30, 46 och 49 i EG-fördraget.

Regeringen har efter viss skriftväxling förklarat att man delar denna bedömning.

Vid detta förhållande och då det klart framgår av regeringens ovannämnda skrivelse till kommissionen samt av utredningens direktiv att så bör ske, ska bestämmelsen i 4 kap 11 b § andra stycket i alkohollagen om förbud mot s.k. indirekt reklam vid försäljning av lättdrycker och alkoholdrycker med högst 15

volymprocent alkohol upphävas. Detta medför följdändringar i paragrafens tredje och fjärde stycke som hänvisar till bl.a. andra stycket.

Det kan tilläggas att upphävandet av bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket knappast kan förväntas få någon större betydelse med hänsyn till de regler för marknadsföring i kommersiell annons som finns i paragrafens första stycke.

Huruvida ytterligare ändringar i regelverket bör göras beträffande marknadsföring av alkoholdrycker får bedömas under utredningens fortsatta arbete.

4 Författningskommentar

4.1 Förslag till lag om ändring av alkohollagen (1994:1738)

4 kap

2 § andra stycket punkt 7 och tredje stycket

Som en ny punkt, 7, i 4 kap 2 § andra stycket införs en bestämmelse som innebär att införsel för privat bruk av spritdryck, vin och starköl under vissa förutsättningar ska vara tillåten även då införseln sker genom anlitande av transportör, antingen denne anlitas av köparen eller av säljaren för köparens räkning. Som framhållits under avsnitt 2.6. måste den nya bestämmelsen tas upp i en särskild punkt för att tydliggöra att det endast gäller införsel från annat EG-land. Vidare krävs att köparen ska ha fyllt 20 år.

Utformningen av bestämmelsen ansluter sig till övriga punkter under paragrafens andra stycke. Med ”yrkesmässig befordran” avses detsamma som i punkt 6, d.v.s. postbefordran eller annan liknande befordran, t.ex. genom transportföretag.

I ett nytt tredje stycke stadgas, i likhet med vad som gäller för detaljhandelsförsäljning, att utlämnande endast får ske till den som har fyllt 20 år och att den som lämnar ut varorna ska kontrollera att så är fallet.

11 b §

Paragrafens andra stycke upphävs. Detta får till följd att hänvisning till detta stycke i paragrafens tredje och fjärde stycken bortfaller.

10 kap*7 § första stycket*

Detta stycke får, som konsekvens av den föreslagna lagändringen i 4 kap 2 §, ett tillägg av innebörd att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet lämnar ut spritdrycker, vin eller starköl till någon som inte har uppnått föreskriven ålder döms för olovlig dryckeshantering.

Kommittédirektiv



Översyn av alkohollagen

Dir.
2007:127

Beslut vid regeringssammanträde den 6 september 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare ska göra en översyn av alkohollagen (1994:1738). Utgångspunkten för den översyn som ska göras är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan.

Utredaren ska

- göra en övergripande översyn av alkohollagen med en systematisk, språklig och redaktionell genomgång;
- utreda och analysera behovet av förändringar i bestämmelser som framstår som föråldrade och i behov av modernisering;
- förtydliga regler och begrepp i alkohollagen som är otydliga;
- särskilt utreda och analysera behovet av förändringar i alkohollagen i fråga om
 - detaljhandel med öl,
 - förbud mot att bjuda underåriga på alkohol,
 - sanktionssystemets utformning,
 - tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl,
 - brandskydd på serveringsställe;
- utreda och analysera behovet av reglering när det gäller vissa frågor och företeelser som är knutna till alkoholhantering och som i dag är oreglerade i alkohollagen, som vinmässor och rumsservice;
- utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på den egna gården sälja egenproducerade drycker till konsumenter samt om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik bedöms föreligga och det bedöms vara förenligt med EG-rätten föreslå förslag till reglering;

- utreda och analysera behovet av förändringar beträffande behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker; samt
- överväga och lämna förslag på regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen och som syftar till att minska de administrativa kostnaderna för näringsidkare.

Utredaren ska också lämna förslag till lagstiftning som tillåter sådan import av spritdrycker, vin eller starköl, som aktualiserades i EG-domstolens nyligen avgjorda mål angående privatimport av spritdrycker, vin eller starköl, mål C-170/04, Rosengren mot Riksåklagaren. Även i övrigt ska utredaren analysera och utreda behovet av nödvändiga förändringar av alkohollagen till följd av den nämnda domen.

Utredaren ska vidare lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Även i övrigt ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Förslag till reglering ska i relevanta delar lämnas. Vid utformandet av sådana förslag ska utredaren se till att skyddet för folkhälsan tillgodoses så långt detta bedöms vara möjligt.

Uppdraget i den del det avser frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen ska redovisas senast den 30 december 2007.

I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

Behovet av en övergripande översyn av alkohollagen

Alkohollagen (1994:1738) trädde i huvudsakliga delar i kraft den 1 januari 1995 och ersatte lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker. Efter ikraftträdandet har alkohollagen ändrats vid ett flertal tillfällen.

Alkohollagen framstår emellertid i vissa avseenden som föråldrad och i behov av en systematisk, språklig och redaktionell genomgång samt modernisering. Detta gäller exempelvis beträffande alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för

erhållande av serveringstillstånd. Vidare visar rättsutvecklingen på området att vissa begrepp och uttryck behöver förtydligas eller ses över. Det finns också ett behov av översyn av lagens materiella bestämmelser. Detta gäller exempelvis bestämmelser om detaljhandel med öl, sanktionssystemets utformning, tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och om brandskydd på serveringsställe. Dessutom finns ett behov av att utreda och analysera förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol liksom vissa företeelser som idag är oreglerade, exempelvis vinmässor och s.k. rumsservice. Fråga har vidare uppkommit om tillsynen över alkoholreklamlagstiftningen bör läggas på en annan myndighet än Konsumentverket. Mot bakgrund därav finns behov av att analysera och utreda behovet av förändringar beträffande behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Vidare finns det ett behov av regelförenklingar som kan göras inom ramen för alkohollagen. Utgången i EG-domstolens nyligen avgjorda mål om privatimport av spritdrycker, vin och starköl, mål C-170/04 Rosengren mot Riksåklagaren, ger anledning till fortsatta överväganden om hur en reglering av sådan import bör utformas. Domen skall också analyseras för att se om den bör föranleda andra ändringar av alkohollagen. Slutligen ska utredaren lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget.

Uppdraget

En övergripande översyn av alkohollagen

Utgångspunkten för den översyn som ska göras av alkohollagen är en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan och för skydd av barn och unga.

Modernisering och förtydligande av alkohollagen

Kravet på köksutrustning och lagad mat på serveringsställen ska ses över

Utredaren ska närmare analysera och utreda behovet av eventuella förändringar av alkohollagens krav på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och också kunna tillhanda-

hålla lagad mat för att få tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl samt vid behov föreslå förändringar eller förtydliganden. Utredaren ska lämna sådana förslag som innebär att ny matkultur och ny köksutrustningsteknik beaktas samt att reglerna blir bättre anpassade till dagens samhälle och enklare att tillämpa. Utredaren ska utgå från att det även fortsättningsvis ska finnas ett samband mellan servering av alkoholdrycker och matsservering.

Gemensam serveringsyta

Utredaren ska analysera och överväga om en serveringslokal endast får ha en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal. Utredaren ska kartlägga hur nu gällande bestämmelse i 7 kap. 10 § alkohollagen tillämpas i landets kommuner och överväga behovet av, och om nödvändigt, föreslå förändringar i den aktuella bestämmelsen om vad ett meddelat serveringstillstånd avser i fråga om serveringslokal. Utredaren ska lämna förslag som innebär att det ska vara möjligt att ha gemensam serveringsyta vid servering av alkoholdrycker. Om behov av förändringar finns av andra bestämmelser i alkohollagen ska även sådana frågor beaktas, analyseras och övervägas. Det kan röra bestämmelser om förutsättningar för serveringstillstånd, ansökan om serveringstillstånd och tillståndshavarens ansvar för tillsyn över servering på serveringsställe. Förslag till författningsändringar ska lämnas.

Hemkryddad snaps och ombuteljering

Frågan om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe ska utredas. Utredaren ska kartlägga hur bestämmelserna i 1 kap. 2 §, 2 kap. 1 § första stycket och 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen tillämpas och överväga om förändringar eller förtydliganden bör göras i aktuellt avseende. Utredaren ska lämna sådana författningsförslag som innebär att innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker ska ha möjlighet att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe.

Förtydliganden av alkohollagen i övrigt m.m.

Även andra frågor där osäkerhet eller problem rörande tillämpningen råder ska bli föremål för analys och utredning samt vid behov, författningsreglering.

Alkohollagen innehåller vissa regler och begrepp som enligt vad som sägs i lagens förarbeten motsvarar regler i föregångarna till lagen, lagen (1977:293) om handel med drycker respektive lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m., utan att närmare förklaras. Otydliga regler ska bli föremål för utredning och i den mån det behövs, en förtydligande reglering. I detta avseende ska utredaren beakta definitioner och uttryck i annan lagstiftning som exempelvis lagen (1994:1564) om alkoholskatt men också analysera EG-domstolens praxis. Vidare ska utredaren kartlägga och analysera frågor där problem uppmärksammats i rättstillämpningen, såsom beträffande begreppet partihandel, och vid behov föreslå författningsändringar.

Utredaren ska också göra en systematisk genomgång samt en språklig och redaktionell översyn av lagen.

Ålderskontrollen vid försäljning av s.k. folköl m.m.

Frågan om förutsättningarna för att bedriva detaljhandel med öl ska analyseras och utredas. För att få till stånd en bättre ålderskontroll vid försäljning av öl ska utredaren således överväga om det exempelvis bör införas en tillståndsplikt för sådan försäljning med åtföljande sanktionsmöjligheter. Utredaren ska lämna förslag på lagreglering i detta avseende.

Förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol

Utredaren ska kartlägga hur bestämmelsen i alkohollagen om förbud mot att bjuda underåriga på alkoholdrycker tillämpas samt undersöka behovet av att utvidga förbudet ytterligare. Om en skärpning av bestämmelsen anses vara möjlig utifrån grundläggande straffrättsliga principer, ska författningsförslag lämnas. Det ska dock även fortsättningsvis vara tillåtet att bjuda underåriga på enstaka glas alkohol under kontrollerade former.

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd

Utredaren ska analysera och överväga behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering av sprit-

drycker, vin och starköl samt kommunens handläggning av frågor om serveringstillstånd i syfte att främja ordning och nykterhet samt efterlevnaden av reglerna i kommunfullmäktiges antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Vid behov ska utredaren föreslå sådana författningsändringar som kan komma tillrätta med problemen som gäller kommunernas tillståndsgivning. Vidare ska utredaren kartlägga och redovisa vilka effekter den senaste förändringen av 7 kap. 9 § alkohollagen haft samt, vid behov av förändringar av bestämmelsen, ge förslag på hur bestämmelsen kan förtydligas eller skärpas. I sammanhanget ska utredaren också se över om bestämmelserna i övrigt ska förtydligas när det gäller förutsättningar för att få serveringstillstånd. Utredarens uppdrag gällande behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl gäller samtliga former av tillstånd enligt 7 kap. 5 § alkohollagen, dvs. också de tillstånd som gäller för servering i föreningar, företag eller andra slutna sällskap.

När det gäller kommunernas tillståndsgivning, ska också analyseras och utredas om det finns förenklingar som kan göras i regelsystemet så att det blir enklare att ansöka om och få serveringstillstånd för näringsidkare. Det bör övervägas om förenklingar kan företas exempelvis för cateringverksamhet, servering på teater och i samband med utomhusserveringar. Vid behov ska utredaren föreslå författningsändringar.

Sanktionssystemets utformning

Utredaren ska analysera och utreda behovet av förändringar i fråga om sanktionssystemets utformning enligt 7 kap. 19 och 20 §§ alkohollagen. Utredaren ska närmare överväga om sanktionssystemet kan utformas på så sätt att lagen föreskriver sanktioner i en stegrande skala så att den mera ingripande åtgärden gentemot en näringsidkare, återkallelse av tillståndet, exempelvis endast ska ske efter ett visst antal varningar. Ett sådant system kan antas mera ligga i linje med ett allmänt rättsmedvetande än det nuvarande. Mycket talar för att ett sådant system också blir lättare att tillämpa. Vid behov ska utredaren föreslå författningsändringar.

Förutsättningar för vinmässor, vinprovningar och rumsservice bör regleras

Frågan om företeelser som vinmässor och vinprovningar till allmänheten ska tillåtas inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik, ska bli föremål för analys och utredning samt vid behov, reglering. Därvid ska utredaren särskilt beakta, och vid behov föreslå förändringar av, alkohollagens regler om marknadsföring av alkoholdrycker. Utredaren ska också analysera och utreda om företeelsen servering av alkoholdrycker via rumsservice på hotell bör vara reglerat. Därvid ska särskilt beaktas och analyseras frågan om tillsyn av sådan servering. Utgångspunkten för utredarens arbete i denna del är att företeelserna ska vara tillåtna. Utredaren ska således överväga om och hur sådana företeelser bör vara reglerade och lämna förslag på en sådan reglering.

Brandskydd på serveringsställe

Frågan om ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod, ska också analyseras och utredas. Visserligen har ägare eller nyttjanderättshavare till byggnader eller andra anläggningar skyldighet att, enligt 2 kap. 2 § lagen (2003:778) om skydd mot olyckor, i skäligen omfattning hålla utrustning för släckning av brand och för livräddning vid brand eller annan olycka och i övrigt att vidta behövliga åtgärder för att förebygga brand och för att hindra eller begränsa skador till följd av brand. Dessutom finns, enligt 2 kap. 3 § samma lag, en skyldighet för ägare av byggnader eller andra anläggningar, där det med hänsyn till risken för brand eller konsekvenserna av brand bör ställas särskilda krav på en kontroll av brandskyddet, att till kommunen lämna en skriftlig redogörelse för brandskyddet. Detta krav gäller bl.a. enligt 2 kap. 1 § förordningen (2003:789) om skydd mot olyckor och Statens räddningsverks föreskrifter om skriftlig redogörelse för brandskyddet (SRVFS 2003:10) restauranger och andra liknande verksamheter vilka har tillstånd att servera alkohol och där det finns platser för fler än 50 personer i samma lokal. Mot bakgrund av att människor som förtärt alkohol kan bete sig irrationellt och kan ha svårare att uppfatta brandfara än annars, är det naturligtvis viktigt att lokaler där

servering av alkoholdrycker ska äga rum har ett väl fungerande brandskydd. Det kan därför finnas skäl att ställa krav på att ett serveringsställe uppfyller vissa krav ur brandskyddssynpunkt oavsett vilken typ av serveringstillstånd det gäller. Utredaren ska därför överväga om förändringar i reglerna i alkohollagen bör företas och vid konstaterat behov, föreslå författningsändringar. Utredaren ska säkerställa att förslag till nya regler liksom befintligt regelverk inte lägger hinder i vägen för en praktisk samordning av kontrollerna enligt lagen om skydd mot olyckor och alkohollagen, till gagn för såväl tillsynens bedrivande som de berörda näringsidkarna.

Tillsyn över marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker m.m.

Utredaren ska analysera och överväga om behov finns av förändringar i reglerna om behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker.

Alkohollagen är en social skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen och därigenom minska missbruk och motverka alkoholskador. Marknadsföringslagen har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenter och näringsidkare.

Med hänsyn till alkohol- och marknadsföringslagstiftningarnas skilda skyddsintressen, är sålunda frågan om det inte borde åligga en myndighet med huvudsaklig inriktning på skyddet för folkhälsa, såsom Statens folkhälsoinstitut, att i stället för Konsumentverket sköta den centrala tillsynen över marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker, i vart fall då det är marknadsföringens överensstämmelse med de av folkhälsoskäl fastställda reglerna som ifrågasätts. Eftersom Konsumentverket har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581), ska utredaren även kartlägga vilka andra varor eller områden som i detta avseende bör behandlas på ett sätt liknande det för alkoholhaltiga drycker.

Mot bakgrund av de eventuella förslag som utredaren kan komma med i frågan om tillsyn och med hänsyn till att det normalt är allmän förvaltningsdomstol som prövar beslut enligt alkohollagen, ska utredaren också analysera och överväga om förändringar i reglerna om behörig domstol eller behörig domstols sammansättning bör göras i fråga om mål som gäller marknadsföring av

bl.a. alkoholhaltiga drycker. Frågan är om det skulle vara mera lämpligt och ändamålsenligt att denna typ av mål avgjordes av allmän förvaltningsdomstol.

Vad gäller bedömningen av behörig tillsynsmyndighet och behörig domstol samt dess sammansättning, ska utredaren bland annat kartlägga och väga fördelar respektive nackdelar med olika alternativ, samt även ta i beaktande kostnads- och effektivitetsaspekter. Utredaren ska också göra de internationella jämförelser som anses befogade, varvid regleringen i de övriga nordiska länderna bör ges en särskild belysning i arbetet.

Gårdsförsäljning

Utredaren ska analysera och utreda vilka konsekvenserna blir av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på tillverkningsstället sälja egenproducerade drycker till konsumenter. Utredaren ska särskilt beakta konsekvenserna för det svenska detaljhandelsmonopolet för dessa drycker, inte minst med iakttagande av EG-rätten och vad som därvid gäller för statliga handelsmonopol samt för totalkonsumtionen av alkohol och en restriktiv alkoholpolitik i övrigt på kort och lång sikt. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik med målet dels att minska den totala alkoholkonsumtionen, dels att motverka skadligt dryckesbeteende föreligger och det bedöms vara förenligt med EG-rätten, ska utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker m.m.

Kommissionen har i en formell underrättelse framfört som sin uppfattning att bestämmelsen om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen utgör ett hinder för den fria rörligheten för dessa dryckestyper och för friheten att tillhandahålla reklamtjänster med avseende på dessa dryckestyper, vilket står i strid med artiklarna 28 respektive 49 i EG-fördraget. Vidare har kommissionen framfört att Sverige genom att införa den aktuella bestämmelsen i lagstiftningen, har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 28, 30 och 49 i EG-fördraget.

Regeringen delar kommissionens bedömning att den aktuella bestämmelsen bör upphävas. Med hänsyn till vad kommissionen anfört, ska utredaren lämna sådana förslag så att den aktuella lagstiftningen kan anses stå i överensstämmelse med EG-fördraget. Utredaren ska också lämna förslag på de följdförändringar i tredje och fjärde styckena i den aktuella paragrafen, som föranleds av upphävandet av andra stycket. Eftersom denna fråga är av skyndsamt natur, ska utredaren redovisa uppdraget i denna del i förtid.

Privatimport av spritdrycker, vin och starköl

En omedelbar följd av EG-domstolens dom i Rosengren-målet, C-170/04, är att bestämmelsen om förbud mot att privatpersoner importerar spritdrycker, vin eller starköl i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen inte längre kan upprätthållas. Utredaren ska därför lämna förslag till författningsändringar som tillåter sådan import.

Det svenska regelverket på alkoholområdet syftar till att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar genom att begränsa alkoholkonsumtionen. Regelverkets roll är härvid huvudsakligen att begränsa alkoholens tillgänglighet och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Det är därför av väsentlig betydelse vid utformandet av den reglering som tillåter sådan import som nu är i fråga, att hänsyn tas till behovet av skydd för ungdomar och att ålderskontrollen kan upprätthållas. Utredaren ska lämna författningsförslag även i detta avseende.

Utredaren ska även i övrigt analysera och utreda behovet av nödvändiga förändringar av regelverket på alkoholområdet till följd av EG-domstolens dom i Rosengren-målet. Det kan exempelvis gälla försäljningsregler, bestämmelser i 5 kap. alkohollagen om detaljhandel, straffbestämmelser och tillsynsfrågor. Förslag till författningsändringar ska därvid lämnas.

Regelförenklingsarbete

Utredaren ska i sitt arbete beakta regeringens regelförenklingsarbete som syftar till att minska företagens administrativa kostnader för samtliga statliga regelverk med minst 25 procent fram till år 2010 (dnr N2006/10426/NL). Utredaren ska överväga och lämna förslag på förenklingar i regelverket som syftar till att

minska de administrativa kostnaderna och bördorna för näringsidkare. Även vid utformandet av nya författningsförslag ska detta mål beaktas.

Övrigt

Utredaren ska genomgående lämna författningsförslag på de förändringar som föreslås.

Utredaren ska vid utformandet av författningsförslag tillse att skyddet för folkhälsan, liksom skyddet för barn och unga mot alkoholens skadeverkningar tillgodoses.

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

Utredaren ska vid genomförandet av uppdraget samråda med berörda myndigheter, organisationer, däribland Näringslivets Regelnämnd, utredare och statliga kommittéer som utreder eller på annat sätt arbetar med frågor som anknyter till denna utredning. Vidare ska utredaren beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utredaren ska i övrigt beakta de krav på konsekvensbeskrivningar som finns i 14 och 15 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Redovisning av uppdraget

Uppdraget i den del det avser frågan om tillåtande av import av spritdrycker, vin och starköl samt frågan om s.k. indirekt reklam i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen ska redovisas senast den 30 december 2007.

I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 30 december 2008.

(Socialdepartementet)

Bakgrund

Alkohollagen framstår i vissa avseenden som föråldrad och i behov av modernisering. Detta gäller exempelvis kravet på att ett serveringsställe ska ha ett kök för allsidig matlagning och kunna tillhandahålla lagad mat för erhållande av serveringstillstånd. Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet framfört bl.a. att lagens syn på matlagning av många uppfattas som föråldrad och att det är påkallat att utreda om inte lagens stelbenta bestämmelser kan göras mer anpassade till dagens samhälle (dnr S2006/5656/FH). Länsstyrelsen framhåller också som sin mening i skrivelsen att det finns ett stort behov av en övergripande översyn av alkohollagen. Vidare har Sveriges Hotell & Restaurangföretagare (SHR) i en skrivelse ställd till Regeringskansliet tagit upp ett flertal frågor och bestämmelser i alkohollagen, bl.a. lagens bestämmelser avseende matutbudet och sanktions-systemet, där det enligt SHR:s mening finns behov av förändringar samt påtalat att det finns behov av en övergripande översyn av alkohollagen (dnr S2006/9200/FH). I en skrivelse ställd till Socialdepartementet har representanter för Stockholms Stad, Malmö Stad, Göteborgs Stad samt Sveriges Hotell & Restaurangföretagare framfört bl.a. att alkohollagen måste ses över och moderniseras (dnr S2007/5472/FH).

Beträffande vissa delar av alkohollagen har i olika sammanhang påtalats behov av förändringar av lagen. Det gäller exempelvis frågan om förutsättningar för detaljhandel med s.k. folköl, där det av flera bedömare påtalats ett behov av förändringar i alkohollagen för att komma tillrätta med ålderskontrollen vid sådan försäljning. Riksdagen har sålunda givit regeringen tillkänna att återkomma till riksdagen med förslag i frågan om hur man ska få till stånd en bättre fungerande ålderskontroll vid försäljning av folköl (Socialutskottets betänkanden 2006/07:SoU5, 2004/05:SoU9 och rskr. 2004/05:188). Svensk Dagligvaruhandel har i en skrivelse till Regeringskansliet anfört att det vid årliga nationella stickprovskontroller av hur ålderskontrollen vid försäljning av folköl fungerar i landets butiker, visar resultatet att endast cirka 60 procent av butikerna klarar dessa kontroller (dnr S2006/9533/FH). Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Socialdepartementet föreslagit förändringar i alkohollagen beträffande

frågan huruvida ett serveringsställe ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt beträffande andra tillstånd än tillstånd till servering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod (dnr S2006/2373/FH). SHR har i den ovan angivna skrivelsen till Regeringskansliet påtalat behovet av förändringar i alkohollagen vad beträffar frågan om utformningen av sanktioner vid överträdelse av alkohollagen (dnr S2006/9200/FH). Stockholms stad har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet påtalat behovet av en förändring av alkohollagens bestämmelse om varning och därvid bl.a. föreslagit att det ska bli möjligt för en tillståndsmyndighet att meddela en erinran vid ringa fall av överträdelse av alkohollagen (dnr S2006/5386/FH). Konsumentverket har i en skrivelse ställd till Socialdepartementet anfört bl.a. att det bör övervägas om tillsynen över alkoholreklam-lagstiftningen bör läggas på en annan myndighet än Konsumentverket (dnr S2003/2380/FH). Behov av förändringar beträffande reglerna rörande kommunernas handhavande av frågor om serveringstillstånd har också framkommit bland annat inom ramen för tillsynen av kommunernas tillståndsgivning. Vid den tillsyn som sker av kommunernas tillståndsgivning har sålunda framkommit att det förekommer att det brister i fråga om kommunernas tillämpning av alkohollagen i vissa avseenden och i fråga om att följa de av respektive kommunfullmäktige antagna riktlinjer för serveringstillstånd. Det kan exempelvis gälla frågor om den tid inom vilken servering av spritdrycker, vin och starköl får ske.

Vidare har Europeiska kommissionen till Sverige överlämnat en formell underrättelse gällande bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen om s.k. indirekt reklam (dnr S2007/3209/FH). Kommissionen gör gällande att den aktuella bestämmelsen hindrar den fria rörligheten för varor och tjänster i strid med EG-fördraget.

I en dom den 5 juni 2007 har EG-domstolen, i mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren, slagit fast att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en obefogad kvantitativ importrestriktion av den fria rörligheten för varor.

I vissa avseenden är alkohollagen otydlig och tillämpas på olika sätt i landets kommuner. Det gäller exempelvis frågan om flera serveringsställen kan dela på en gemensam serveringsyta, liksom

frågan om vissa restaurangägares traditioner att krydda julsnapsen kan anses innebära en ombuteljering och därmed vara förbjuden enligt alkohollagen för innehavare av serveringstillstånd. I samhället förekommer vidare företeelser med anknytning till alkoholhantering, såsom vinmässor samt provningar av vin och öl, utan att det sker inom Systembolaget AB:s ram. Dessutom förekommer i samhället servering av alkoholdrycker på hotell via s.k. rumsservice. Dessa företeelser är inte direkt reglerade i alkohollagen.

Nu nämnda förhållanden skapar osäkerhet hos restaurangägare och företrädare för kommuner om vad som gäller. Dessa frågor liksom andra där osäkerhet rörande tillämpningen råder bör bli föremål för analys och utredning samt reglering.

Vidare innehåller alkohollagen vissa regler och begrepp som enligt vad som sägs i lagens förarbeten motsvarar regler i föregångarna till lagen, lagen (1977:293) om handel med drycker respektive lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m., utan att närmare förklaras.

Från Skatteverket har inhämtats den synpunkten att begreppet partihandel i 4 kap. alkohollagen bör ses över och legaldefinitionen förtydligas.

Otydliga regler bör bli föremål för utredning och i den mån det behövs, en förtydligande reglering.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts, anser regeringen att det finns behov av en övergripande översyn av alkohollagen.

Modernisering och förtydliganden av alkohollagen

Krav avseende köksutrustning och lagad mat

Sambandet mellan utskänkning av alkoholdrycker och matsservering är en av de äldsta reglerna i den svenska alkohollagstiftningen. År 1885 infördes en bestämmelse om att utskänkning av starkare alkoholdrycker endast fick ske i samband med servering av mat. Inslag av måltids- eller mattvång fanns även tidigare. Bestämmelserna om måltidstvång har motiverats med att berusningseffekten av alkoholförtäringen blir mindre om alkoholdrycker förtärs tillsammans med lagad mat. Vidare har sambandet med matsservering ansetts ha en allmänt återhållande effekt på alkoholdrickandet, se SOU 2000:59 s. 174 och prop. 1994/95:89 s.67.

I 7 kap. 8 § alkohollagen anges att tillstånd för alkoholservering till allmänheten året runt eller årligen under viss tidsperiod får meddelas om serveringsstället har ett kök för allsidig matlagning och tillhandahåller lagad mat. I förarbetena till den aktuella bestämmelsen i alkohollagen (prop. 1994/95:89 s. 68) anför bl.a. att lagad mat ska kunna erhållas hela serveringstiden och att det ska krävas att gästerna erbjuds ett varierat och komplett utbud av såväl maträtter som drycker. Vägledande för utvecklingen av kravet på restaurangkök har också varit uttalanden i lagens förarbeten om att höga krav fortfarande ska ställas på restaurangernas kapacitet för matlagning, att köksutrustningen ska vara av sådan beskaffenhet att lagad mat i tillräcklig omfattning kan tillredas av råvaror samt att vanliga lägenhetsspisar och mikrovågsugnar för uppvärmning av prefabricerade maträtter exempelvis inte kan anses vara tillräckliga.

Kravet på köksutrustning har i praxis ofta getts en så restriktiv tolkning att t.ex. stekbord har blivit ett oundgängligt krav, trots att det varken i lagstiftningen eller förarbetena finns något uttalat krav på att ett serveringsställe måste servera stekta maträtter (SOU 2000:59 s. 184). I många kommuner anses inte sushirätter vara lagad mat och i andra kommuner anses inte pizza uppfylla lagens krav på lagad mat. Dessutom finns numera en avancerad matlagningsteknik, sous vide, som gör att de krav som i dag ställs på köksutrustning för erhållande av serveringstillstånd kan ifrågasättas.

Gemensam serveringsyta

I frågan huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serveringslokal, kan alkohollagen sägas vara oklar och den tillämpas mot bakgrund därav på olika sätt i landets kommuner.

I 36 § lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD) stadgades att tillstånd till servering av alkoholdrycker hänför sig till viss lokal eller annat avgränsat utrymme. Motsvarande bestämmelse i alkohollagen finns i 7 kap. 10 § som säger att serveringstillstånd ska avse viss lokal eller annat avgränsat utrymme.

I författningskommentaren till alkohollagen sägs kortfattat att paragrafen ersätter 36 § första stycket LHD och understryker att tillstånd till servering hänför sig till ett visst serveringsställe, (prop. 1994/95:89 s. 106).

Frågan huruvida en serveringslokal får ha endast en tillståndshavare eller om flera tillståndshavare kan dela på samma serverings-

lokal är inte berörd vare sig i förarbetena till LHD eller till alkohollagen.

Alkoholutredningen övervägde dessa frågor i dess betänkande (SOU 2000:59 s. 235 ff.). Utredningen påpekade att det inte finns något hinder i alkohollagen eller dess förarbeten för att flera serveringsställen kan ha samma serveringslokal. Dåvarande regeringen gjorde därefter i prop. 2000/01:97 den bedömningen att det även fortsättningsvis borde vara möjligt för två eller flera tillståndshavare att dela på en gemensam serveringsyta samt att det inte behövdes några ytterligare klarlägganden i denna fråga, (a. prop. s. 51).

Stockholms Stad, Socialtjänstförvaltningen, har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet begärt förtydliganden eller ändringar vad gäller alkohollagens tillämpning för gemensamma serveringsområden/lokaler och mässor (dnr S2006/3734/FH). Även Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Regeringskansliet framfört uppfattningen att rättsläget beträffande serveringstillstånd avseende gemensam serveringsyta är oklart (dnr S2006/5656/FH).

Hemkryddad snaps och ombuteljering

Fråga har uppkommit om tillåtligheten för innehavare av tillstånd till servering av alkoholdrycker att krydda brännvin för servering på tillståndshavarens serveringsställe (dnr S2006/10147/J).

Enligt 1 kap. 2 § alkohollagen ska med sprit förstås en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent och med tillverkning av sprit förstås varje förfarande, varigenom alkohol i sådan koncentration framställs eller utvinns. Sprit och spritdrycker får, enligt 2 kap. 1 § första stycket alkohollagen, inte tillverkas utan tillstånd (tillverkningstillstånd).

Enligt 4 kap. 5 § andra stycket alkohollagen får endast den som har rätt att bedriva partihandel förpacka om eller buteljera varorna. Med partihandel avses, enligt 1 kap. 8 § alkohollagen, annan försäljning än försäljning till konsument. Enligt lagens förarbeten tar bestämmelsen sikte på att göra s.k. bulkimport möjlig för tillverkare och partihandlare. I förarbetena sägs vidare bl.a. att det följer av bestämmelsen att innehavare av serveringstillstånd inte får omförpacka eller buteljera varorna. Samtidigt framhålls i förarbetena att begreppet omförpackning inte får ges en sådan vidsträckt innebörd att det t.ex. inte skulle vara möjligt för en restauratör att hålla upp en flaska vin på karaff för att servera

drycken som husets vin, se prop. 1994/95:89 s. 93. Vidare anføres att rätten för en partihandlare att omförpacka eller buteljera (omtappa) varorna inte innefattar någon rätt till vidare förädling av varorna.

Ålderskontrollen vid försäljning av folköl m.m.

Ett övergripande syfte med alkohollagstiftningen är att begränsa tillgängligheten av alkohol för att därigenom minska alkoholkonsumtionen och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Att verka för alkoholfria ungdomsår, har sedan länge varit en av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken, se SOU 1993:50 s. 118.

Vid detaljhandel med öl, får varor enligt 3 kap. 8 § första stycket alkohollagen inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 18 år. Den som lämnar ut sådan dryck ska enligt lagtexten förvissa sig om att mottagaren har uppnått föreskriven ålder. I lagens förarbeten sägs att om det föreligger tveksamhet beträffande en kunds ålder, ska legitimation begäras och att om legitimation inte lämnas ska försäljning vägras, se prop. 1994/95:89 s. 90. Enligt 1 kap. 3 och 6 §§ alkohollagen har öl en alkoholhalt som överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent, se 1 kap 3 och 6 §§ alkohollagen. Öl kallas i dagligt tal vanligen för folköl.

Det är emellertid väl känt att ålderskontrollen vid ölförsäljning är bristfällig. Ungdomens Nykterhetsförbund (UNF) påpekade redan år 1992 att ålderskontrollen i butikerna inte fungerade, se prop. 2000/01:97.

I den ovan angivna skrivelsen ställd till Regeringskansliet har Svensk Dagligvaruhandel framfört som sin uppfattning att ett system med försäljningstillstånd för folköl skulle förbättra förutsättningarna för kontroll och efterlevnad av alkohollagen (dnr S2006/9533/FH).

Detaljhandel med och servering av öl är inte tillståndspliktig verksamhet, jfr. 3 kap. 1 § alkohollagen. Dock finns föreskrifter om detaljhandel med öl i 5 kap. 6 § första stycket alkohollagen. Enligt denna bestämmelse är detaljhandel med öl tillåten bl.a. under villkor att verksamheten bedrivs i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där det bedrivs försäljning av matvaror. I 5 kap. 6 § alkohollagen stadgas också att

den som bedriver detaljhandel med öl ska anmäla verksamheten hos den kommun där försäljningen sker.

Enligt 10 kap. 7 § alkohollagen döms bl.a. den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller utlämnar alkoholdrycker i strid med 3 kap. 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder för olovlig dryckeshantering till böter eller fängelse i högst sex månader.

Föranleder detaljhandel med öl olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller följs inte bestämmelserna i alkohollagen, får kommunen, enligt 7 kap. 21 § alkohollagen förbjuda den som bedriver försäljningen att fortsätta verksamheten eller meddela honom varning. Förbud meddelas för en tid av sex eller, vid upprepad eller allvarlig försummelse, tolv månader.

Möjligheten att meddela förbud mot detaljhandel med eller servering av öl vid upprepad eller allvarlig försummelse, utökades till att kunna avse en tid av tolv månader genom lagstiftning som trädde i kraft 1 juli 2001 (SFS 2001:414), se prop. 2000/01:97 s. 88. Regeringen konstaterade i förarbetena bl.a. att kontrollen av folkölsförsäljningen måste skärpas, se a. prop. s. 65.

Förbudet mot att bjuda underåriga på alkohol

Enligt 3 kap. 9 § första stycket alkohollagen är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker. Enligt 3 kap. 9 § andra stycket får spritdrycker, vin eller starköl inte överlämnas som gåva eller lån till någon som inte har fyllt 20 år. Öl får inte överlämnas som gåva eller lån till den som inte har fyllt 18 år. Paragrafens tredje stycke har följande lydelse. Andra stycket gäller inte när någon bjuder på en alkoholdryck för förtäring på stället. Spritdrycker, vin eller starköl får dock inte bjudas den som inte har fyllt 20 år, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt. Detsamma gäller i fråga om öl beträffande den som inte fyllt 18 år.

Bestämmelsen i 3 kap. 9 § första stycket förbjuder s.k. langning, dels till den som enligt 8 § första stycket inte har åldern inne att själv köpa drycken och till den som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, dels genom att i större

utsträckning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker, dels om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

I författningskommentaren till den ovan nämnda bestämmelsen om förbud mot gåvo- och lånetransaktioner, anfördes i samband med att den infördes den 1 januari 1995, att stadgandet inte innefattade ett förbud att bjuda på alkohol, dvs. låta den unge förtära alkohol. Vad som åsyftades med förbudet var i stället de gåvo- och lånetransaktioner som fränsett avsaknaden av vederlag ligger försäljningen nära. Ett överlämnande av en alkoholdryck för senare förtäring är därför i princip otillåtet, se prop. 1994/95:89 s. 91.

Det framhölls i lagens förarbeten, att bestämmelsen inte utgör hinder för en förälder att vid något tillfälle bjuda sitt underåriga barn av en alkoholdryck samt att det var svårt att i lagtexten exakt avgränsa området för en straffsanktionerad regel som förbjuder tillhandahållande genom gåva eller lån men som gör det tillåtet att bjuda av drycken. Vidare anfördes i förarbetena att gränsdragnings-svårigheter i praktiken torde kunna undvikas genom att ringa fall av brott mot regeln gjorts straffria, se 10 kap. 8 § alkohollagen, prop. 1994/95:89 s. 91.

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen är straffsanktionerat i 10 kap. 6 § alkohollagen som olovligt anskaffande av alkoholdrycker.

Genom lagstiftning som infördes den 1 juli 2001, SFS 2001:414, utökades förbudet mot att anskaffa alkoholdrycker till underåriga till att omfatta även att bjuda för förtäring på stället, om det med hänsyn till den bjudnes ålder och omständigheterna i övrigt är uppenbart oförsvarligt.

Avsikten med det nyss nämnda förbudet är att förhindra att unga bjuds på sådana mängder alkohol att de riskerar att skadas, utnyttjas eller annars fara illa, se prop. 2000/01:97 s. 84. Någon exakt mängd alkohol som den unge kan bjudas på kan, enligt vad som framhölls i lagens förarbeten, inte anges utan måste vara beroende av den unges ålder och mognad, situationen under vilken han eller hon bjuds och hur han eller hon reagerar, se a. prop. s. 73. Som exempel på uppenbart oförsvarligt bjudande anfördes i lagens förarbeten, att låta ungdomar delta i spritfester och liknande. Även ett ofta återkommande bjudande av alkohol kan vara uppenbart oförsvarligt. Enligt vad som framhölls i förarbetena kunde vissa sådana förfaranden bedömas som så allvarliga att de bör leda till fängelsestraff, t.ex. om någon medvetet inriktar sig på att locka

ungdomar att dricka sig berusade, se a. prop. s. 73. Det framhölls vidare i förarbetena att ett totalt förbud mot att bjuda den unge för förtäring på stället skulle leda för långt. Det skulle t.ex. medföra förbud att servera nattvardsvin till unga, att bjuda unga deltagare på champagne vid en bröllopsfest och att låta sina barn ens i de övre tonåren få smaka på ett glas vin till maten., se a. prop. s. 73.

I socialutskottets betänkande bet. 2005/06:SoU12 anförde ett antal reservanter som sin uppfattning bl.a. att det i princip inte bör vara tillåtet att bjuda underåriga på alkohol, utöver något enstaka glas under mycket kontrollerade former, Res. 26 (m, fp, c).

Tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl och kommunernas handläggning av frågor om serveringstillstånd

Lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala och alltför höga alkoholkonsumtionen. För att begränsa tillgängligheten av spritdrycker, vin och starköl, har införts bl.a. restriktiva regler för serveringstillstånd till restauranger och åldersgränser vid försäljning av alkoholdrycker såsom kompletterande åtgärder till lagstiftningen om detaljhandelsmonopolet för spritdrycker, vin och starköl.

Enligt 7 kap. 7 § alkohollagen får serveringstillstånd meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden ska också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §. Om serveringen kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får serveringstillstånd, enligt 7 kap. 9 § alkohollagen, vägras även om kraven i 7 och 8 §§ är uppfyllda. Här kan nämnas att det i 7 kap. 9 § alkohollagen tidigare talades om olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt. Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 januari 2005, SFS 2004:1045, ändrades bestämmelsen på så sätt att begreppet ”olägenheter från alkoholpolitisk synpunkt” togs bort och ersattes med uttrycket ”olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa”. Förändringen syftade inte till någon egentlig förändring i sak, utan till att tydliggöra vilka omständigheter som kan föranleda att tillstånd vägras trots att kraven i alkohollagen bl.a. på sökandens personliga och ekonomiska lämplighet är

uppfyllda, se prop. 2003/04:161 s. 109. Det framhölls i nämnda förarbeten att polismyndighetens och miljöförvaltningens sakliga invändningar mot en ansökan om tillstånd ska tillmätas stor vikt samt att hänsynen till hälsa och säkerhet alltid ska väga tyngre än rent konkurrensmässiga hänsyn.

Om inte tillståndsmyndigheten beslutar annat får, enligt 6 kap. 4 § alkohollagen, servering av spritdrycker, vin och starköl påbörjas tidigast klockan 11.00 och avslutas senast kl. 01.00. Vid tillståndsmyndighetens prövning ska sådana olägenheter och risker som avses i 7 kap. 9 § särskilt beaktas.

I förarbetena till lagstiftningen, i samband med alkohollagens (1994:1738) tillkomst, konstaterades bl.a. att regleringen av serveringstiderna är en alkoholpolitisk åtgärd som syftar till att motverka olägenheter som onykterhet och oordning samt störningar för omgivningarna runt restaurangerna. Vidare konstaterades där att sociala hänsyn ska ha klart företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga sådana vid bedömningen av frågor om tillstånd till servering av alkoholdrycker. Regeringen framhöll vidare att polismyndigheters och miljöförvaltningars yttranden och inställningar alltid ska tillmätas stor betydelse vid bestämmande av serveringstider samt att detta gäller inte minst vid prövning av ansökningar om tillstånd till servering efter kl. 01.00, se prop. 1994/95:89 s. 98.

Kommunernas alkoholpolitiska program inom serveringsområdet innehåller huvudsakligen riktlinjer för bedömningen av ansökningar om serveringstillstånd, avgifter för ansökningar om tillstånd och för tillsyn samt kriterier för bedömning av uttrycket alkoholpolitiska olägenheter (se prop. 2003/04:161 s. 66). Regeringen framhöll i samband med det senast nämnda lagstiftningsarbetet att, när det gäller frågor om ordning och säkerhet, brottsbelastade eller socialt belastade områden eller risk för överetablering med ordningsstörningar som följd, det är av största vikt att kommunen har stöd i sin uppfattning av polismyndigheten, se a. prop. s. 67. Vidare angavs där att miljöförvaltningens inställning också är av stor betydelse vid befarad risk för störning i samband med en restaurangetablering.

Vid den tillsyn som sker av kommunernas tillståndsgivning har kunnat konstateras att det förekommer att det brister i fråga om kommunernas tillämpning av alkohollagen i så måtto att polismyndighetens yttranden inte beaktats i tillräcklig grad och i fråga om att följa de av respektive kommunfullmäktige antagna riktlinjer

för serveringstillstånd. Det kan exempelvis gälla frågor om den tid inom vilken servering av spritdrycker, vin och starköl får ske.

Här kan nämnas att Alkoholinförelsetutredningen i sitt betänkande Gränslös utmaning – alkoholpolitik i ny tid, SOU 2005:25, övervägde frågor om serveringstider och föreslog bl.a. att kommunerna inte skulle ha möjlighet att tillåta servering av alkoholdrycker efter kl. 03.00, se SOU 2005:25 s. 21, se även remissammanställningen.

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare har, beträffande cateringverksamhet och tillstånd till servering av alkoholdrycker, påtalat dels att tillämpningen skiljer sig över landet, dels påtalat att det borde vara möjligt att ha ett fast tillstånd för cateringverksamhet med anmälningsplikt (dnr S2006/9200/FH).

Sanktionssystemets utformning

Sveriges Hotell & Restaurangföretagare har i den ovan omtalade skrivelsen till Regeringskansliet anfört bl.a. att presumtionen för sanktionernas tillämpning enligt alkohollagen bör vara i första hand varning och om särskilda skäl finns återkallelse (dnr S2006/9200/FH).

Enligt 7 kap. 19 § alkohollagen ska kommunen återkalla serveringstillstånd i vissa särskilt angivna situationer, bl.a. om tillståndshavaren inte följer de för servering eller för serveringstillstånd gällande bestämmelserna i alkohollagen.

I stället för återkallelse enligt 19 § kan tillståndshavaren, enligt 7 kap. 20 § alkohollagen, dock meddelas varning om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. I förarbetena till alkohollagen uttalades i fråga om de olika sanktionsformerna återkallelse och varning bl.a. följande. Utgångspunkten är att återkallelse ska ske i de fall som anges i 19 §. Om tillståndshavaren vidtar erforderliga åtgärder för att rätta till förhållandena så att det kan antas att verksamheten i fortsättningen kommer att bedrivas i enlighet med gällande föreskrifter och meddelade villkor kan dock ingripandet begränsas till varning. Även andra fall kan tänkas, t.ex. då en överträdelse av en föreskrift varit tillfällig eller berott på ett missförstånd eller dylikt, se prop. 1994/95:89 s. 110.

Företeelser knutna till alkoholhantering såsom vinprovningar och rumsservice

I samhället förekommer företeelser med anknytning till alkoholhantering, såsom vinmässor samt provningar av vin och öl. Sådana arrangemang äger ofta rum inom ramen för ett befintligt serveringstillstånd och det förekommer också att en partihandlare exempelvis i samband med en vinprovning kommer och berättar om aktuella viner.

En partihandlare, liksom en tillverkare, kan idag servera alkoholdrycker mot ersättning om denne erhållit ett serveringstillstånd. För att erhålla ett stadigvarande serveringstillstånd ställs krav på bl.a. kök för allsidig matlagning. För erhållande av ett tillfälligt serveringstillstånd krävs att lagad mat tillhandahålls. Ett annat förekommande arrangemang för den partihandlare som önskar anordna provning av alkoholdrycker för allmänheten i form av en s.k. vinmessa, tillgår så att en mäsrestaurang, som har serveringstillstånd, köper in de aktuella vinerna av partihandlarna och låter personal anställd av tillståndshavaren servera vinerna inom ramen för serveringstillståndet. Det förekommer också att partihandlaren sedan kommer till mässan och informerar om vinerna. Ansvaret beträffande tillsyn och ålderskontroll m.m. ligger sålunda på tillståndshavaren.

Vissa partihandlare vill emellertid få möjlighet att rikta sig direkt till allmänheten med s.k. vinmässor eller vinprovningar utan att behöva tillhandahålla lagad mat. Detta torde bland annat vara ett sätt att marknadsföra sig mot konsumenterna.

Enligt en grundläggande bestämmelse om marknadsföring av alkoholdrycker i 4 kap. 8 § alkohollagen, ska särskild måttfullhet iakttas vid marknadsföring av sådana drycker till konsumenterna. Där stadgas också att marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller som uppmanar till bruk av alkohol inte får föras. Alkoholreklamregleringen utgör sedan länge en del av folkhälsopolitiken och den syftar ytterst till att begränsa konsumtionen av alkohol, se prop. 2003/04:161 s. 24.

Vidare gäller att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i 4 kap. 9 § alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker.

Genom lagstiftning, som trädde i kraft den 1 juli 2001 (SFS 2001:414), infördes en bestämmelse i alkohollagen som ger

Systembolaget AB en möjlighet att bedriva provning av alkoholdrycker för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Många hotell erbjuder sina gäster rumsbetjäning eller rums-service. Med detta uttryck avses här servering av mat och dryck, inklusive alkoholdrycker för det fall hotellet har tillstånd till servering av sådana drycker, på hotellrummet. Rums-service är inte reglerat i alkohollagen. Detta medför, enligt vad Sveriges Hotell & Restaurangföretagare uppger i sin skrivelse till regeringen, att tillämpningen varierar mellan olika kommuner (dnr S2006/9200/FH). Det har upplysts att Stockholms kommun har valt att bevilja alkoholservice via rums-service under de tidpunkter då hotellets serveringstillstånd i övrigt medger servering.

Av intresse i sammanhanget är exempelvis bestämmelsen i 6 kap. 3 § alkohollagen, av vilken framgår att på serveringsställe där serveringstillstånd gäller ska tillståndshavaren eller av honom utsedd serveringsansvarig person utöva tillsyn över serveringen och vara närvarande under hela serveringstiden.

Brandskydd på serveringsställe

Länsstyrelsen i Stockholms län har i en skrivelse ställd till Socialdepartementet föreslagit att 7 kap. 8 § alkohollagen ändras så att även de som har stadigvarande tillstånd att endast servera slutna sällskap också kan få sina serveringstillstånd återkallade om de allvarligt åsidosätter brandskyddsbestämmelserna (dnr S2005/2373/FH).

Enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD), som föregick alkohollagen, skulle man vid tillståndsprövningen särskilt beakta serveringsställets tjänlighet för ändamålet. Häri låg bl.a. ett krav på att ett serveringsställe måste uppfylla krav som ställts i annan lagstiftning, t.ex. brandskyddslagstiftningen. I alkohollagen infördes inte någon bestämmelse om allmänna krav på en serveringslokals allmänna tjänlighet för ändamålet. I prop. 1994/95:89 uttalades visserligen i den allmänna delen att lokaler med serveringstillstånd även fortsättningsvis borde uppfylla vissa grundkrav. Bl.a. uttalades att lokalen skulle vara godkänd av brandskydds-, arbetarskydds- och hälsoskyddsmyndigheter, se a. prop. s. 64. Några allmänna krav avseende lokalprövningen togs emellertid inte in i alkohollagen. Alkoholutredningen kom i dess

betänkande Bestämmelser om alkoholdrycker (SOU 2000:59 s. 220) fram till att problem med åsidosättande av t.ex. brandskyddsbestämmelser borde lösas inom ramen för respektive speciallagstiftning. Alkoholutredningen anförde därvid bl.a. att alkohollagen är en alkoholpolitiskt motiverad lag som inte borde utnyttjas för att tillgodose behov av kontrollmöjligheter på andra områden. Utredningens bedömning blev därmed att åsidosättande av bl.a. brandskyddsföreskrifter inte borde vara en självständig grund för återkallelse av serveringstillstånd, (SOU 2000:59 s. 200).

Vad gäller frågan om åsidosättande av brandskyddsföreskrifter, kom dåvarande regeringen, i motsats till Alkoholutredningen, fram till att ett sådant åsidosättande samt tillåtande av brottslig verksamhet på serveringsstället ska vara självständiga grunder för återkallelse av serveringstillstånd enligt alkohollagen (prop. 2000/01:97 s. 45). Den förändring som företogs i anledning av regeringens förslag i detta avseende, var att det i 7 kap. 8 § första stycket alkohollagen, som handlar om förutsättningar för meddelande av tillstånd för servering till allmänheten året runt eller årligen under viss period, lades till en bestämmelse om att serveringsstället även ska vara lämpligt för sitt ändamål ur brandsäkerhetssynpunkt (a. prop. s 47).

Vid införandet av den aktuella lagbestämmelsen, framhöll dåvarande regeringen att det är av särskild vikt att lokaler med serveringstillstånd alltid har ett väl fungerande brandskydd, men gjorde inget uttalande om att frågan om brandskydd skiljde sig beträffande andra serveringstillstånd än de stadigvarande till allmänheten.

Tillsyn över marknadsföring av bl.a. alkoholhaltiga drycker m.m.

I propositionen Alkoholpolitiska frågor gjorde dåvarande regeringen bedömningen att det borde utredas om behov finns av förändringar med avseende på behörig tillsynsmyndighet och rättslig instans för bedömning av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker (prop. 2003/04:161 s. 60).

Tillsynsansvaret över reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker är delat. Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och polismyndigheten. Beträffande tillsyn över vissa av alkohollagens bestämmelser om marknadsföring

hänvisas i 8 kap. 1 a § alkohollagen till marknadsföringslagens (1995:450) regler. Det är i sådana fall Konsumentverket/Konsumentombudsmannen som har tillsynen över marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. I fråga om marknadsföring på serveringsställen, får tillsyn enligt vad som sägs i 8 kap. 1 a § alkohollagen, också utövas av kommunen. Kommunerna förfogar dock inte över några marknadsrättsliga sanktioner, utan i stället gäller alkohollagens sanktioner om återkallelse och varning.

Genom en hänvisning i alkohollagen till 14 § marknadsföringslagen klargörs att det är förbud och ålägganden som kan tillgripas som sanktioner vid överträdelse av den särskilda alkoholreklamregleringen. Talan om vissa förbud eller ålägganden förs vid Marknadsdomstolen. Talan får väckas av bl.a. Konsumentombudsmannen. I vissa fall ska dock talan i stället väckas vid Stockholms tingsrätt, vars beslut överklagas hos Marknadsdomstolen utom då fråga är om utdömande av vite. I sådana fall ska domar och beslut överklagas till hovrätt.

Statens folkhälsoinstitutets eller en kommuns beslut enligt alkohollagen eller enligt föreskrifter som meddelats med stöd av lagen får, enligt 9 kap. 2 § alkohollagen, överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Fråga om ansvar för brott mot alkohollagen prövas av allmän domstol.

I detta sammanhang bör beaktas att Konsumentombudsmannen har viss tillsyn över marknadsföring och reklam också enligt tobakslagen (1993:581). Genom lagstiftning som trädde i kraft den 1 juli 2005 (SFS 2005:369) förtydligades reglerna i tobakslagen beträffande tillsyn över att lagstiftningen följs och Konsumentombudsmannen utpekades i lagen som ansvarig för tillsynen. Kommunerna fick ansvaret för marknadsföringen vid försäljningsställena. Konsumentverkets möjlighet att utföra tillsyn vid försäljningsställena kvarstod också.

Konsumentverket har i en skrivelse ställt till Socialdepartementet anfört att den övergripande tillsynen över marknadsföring på folkhälsoområdet skiljer sig från verkets/Konsumentombudsmannens tillsynsområden i övrigt och att det mot bakgrund av alkoholreklamreglernas syfte att skydda folkhälsan bör övervägas om tillsynen över lagstiftningen bör läggas på en annan myndighet (dnr S2003/2380/FH).

Gårdsförsäljning

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av Systembolaget AB. Därmed följer att det är förbjudet för tillverkare av exempelvis vin att på vingården sälja det egenhändigt producerade vinet till konsumenter. Däremot kan tillverkaren servera vin mot ersättning om han eller hon har erhållit ett serveringstillstånd. För att erhålla tillstånd till servering av vin ställs bl.a. krav på kök för allsidig matlagning. Nämnade regler gäller också för starköl. Vidare gäller att en tillverkare av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker.

Frågan om försäljning av egenproducerade spritdrycker, vin och starköl till konsumenter, s.k. gårdsförsäljning, kommer sålunda i konflikt med den grundläggande regeln i alkohollagen om att detaljhandel med sådana drycker ska vara förbehållen ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget), som staten äger. De bakomliggande motiven för detaljhandelsmonopolet är bl.a. att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl ska på grund av dessa dryckers skadeverkningar inte överlåtas till konkurrens och privata vinstintressen. Konkurrens och privata vinstintressen anses leda till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning och därmed ökad konsumtion. Vidare kommer frågan om s.k. gårdsförsäljning i konflikt med grundläggande regler i alkohollagen om marknadsföring av aktuella drycker.

Vidare kan här anmärkas att man i Finland, där det finns ett försäljningsmonopol avseende alkoholdrycker, har infört rätt till gårdsförsäljning. Det har upplysts att Europeiska kommissionen ifrågasätter den finländska gårdsförsäljningen mot bakgrund av att den kan anses strida mot EG-rätten. Statliga handelsmonopol är tillåtna enligt EG-rätten så länge de är icke-diskriminerande i förhållandet mellan inhemska varor och varor från andra medlemsstater.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker m.m.

Kommissionen (DG ENTR) har till Sveriges utrikesminister överlämnat en skrivelse med en formell underrättelse rörande bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen (dnr S2007/3209/FH).

Kommissionen har i skrivelsen framfört som sin uppfattning att bestämmelsen i 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen utgör ett hinder för den fria rörligheten för dessa dryckestyper och för friheten att tillhandahålla reklamtjänster med avseende på dessa dryckestyper, vilket står i strid med artiklarna 28 respektive 49 i EG-fördraget samt att Sverige genom att införa den aktuella bestämmelsen i lagstiftningen har underlåtit att fullgöra sina skyldigheter enligt artiklarna 28, 30 och 49 i EG-fördraget.

Enligt 4 kap. 11 b § andra stycket alkohollagen får vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker till konsument i kommersiell annons inte användas sådant varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat för en sådan dryck i enlighet med vad som är föreskrivet för varumärken. Detsamma gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol till konsument för varukännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk, inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I sammanhanget bör noteras innehållet i den aktuella paragrafens första stycke. Enligt denna bestämmelse ska marknadsföring i kommersiell annons av alkoholhaltiga lättdrycker till konsument, utformas på ett sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck. Enligt samma lagrum ska marknadsföring i kommersiell annons av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent till konsument, utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdryck som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.

I de fall då marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller högst 15 volymprocent alkohol är tillåten, får dock enligt en undantagsbestämmelse i paragrafens tredje stycke, sådan marknadsföring som avses i första stycket och sådant varukännetecken som avses i andra stycket användas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker.

Enligt 4 kap. 11 b § fjärde stycket alkohollagen tillämpas inte bestämmelserna om marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i första och andra styckena i de fall då detta är oskäligt.

Med alkoholdryck förstås, enligt 1 kap. 3 § alkohollagen, en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Alkoholdrycker delas i alkohollagen in i spritdrycker, vin, starköl och öl. Med lättdryck förstås, enligt 1 kap. 7 § alkohollagen, dryck som

antingen är fri från alkohol eller innehåller högst 2,25 volymprocent alkohol.

Den aktuella bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen begränsar möjligheterna att vid marknadsföring till konsumenterna göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt. Syftet med bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen är att vid marknadsföring till konsumenterna minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt (prop. 2003/04:161 s. 107).

Här kan nämnas att det tidigare gällande förbudet mot alkoholreklam i tryckta skrifter i 4 kap. 11 § alkohollagen ändrades genom lagstiftning som trädde i kraft den 15 maj 2003 (SFS 2003:166) och begränsades därigenom till att omfatta endast alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Den aktuella lagändringen var en följd av Marknadsdomstolens dom den 5 februari 2003 i det s.k. Gourmet-målet (MD 2003:5).

Bakgrunden till bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen är bl.a. att det konstaterats att en reklamkampanj för lättöl, leder till ökad försäljning av samma märkes starköl, se Alkoholreklamutredningens betänkande SOU 1998:8 s. 137 och prop. 2003/04:161 s. 46. Alkoholreklamutredningen konstaterade i sitt betänkande att varumärkena ofta är identiskt eller snarlikt utformade för lättare öl och starkare öl samt att redan på grund av detta fungerar lättölsreklamen som reklam för starkare öl.

Enligt uppgift i Alkoholreklamutredningens betänkande SOU 1998:8 s. 137, hade Svenska Bryggareföreningen (numera Sveriges Bryggerier) förklarat att lättölsreklamen i första hand är en varumärkesfråga: reklamen ökar kännedomen om och good-willvärdet av ett varumärke. Att bryggerierna då koncentrerade sig på lättölsreklamen, konstaterade utredningen, hade samband med att kommersiella annonser för starköl då inte var tillåtna, se SOU 1998:8 s. 137.

I förarbetena till bestämmelsen i 4 kap. 11 b § alkohollagen konstaterade dåvarande regeringen bl. a. att det i många fall torde vara användningen av varukännetecken som medför att marknadsföringen för de olika dryckerna kan förväxlas (en situation som primärt berörs i bestämmelsens första stycke) eller utgöra indirekt reklam för en dryck med högre halt och att detta fall behandlas i bestämmelsens andra stycke (prop. 2003/04:161 s. 108).

Privatimport av spritdrycker, vin och starköl

EG-domstolen meddelade den 5 juni 2007 dom i mål C-170/04 Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren (domen numera publicerad i EUT). Domstolen har slagit fast att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en obefogad kvantitativ importrestriktion av den fria rörligheten för varor.

Av 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen framgår att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av det för ändamålet bildade aktiebolaget, detaljhandelsbolaget, som ägs av staten. En bärande princip i svensk alkohollagstiftning har sedan länge varit att handeln med spritdrycker, vin och starköl ska förbehållas organ, i vilket det allmänna äger bestämmande inflytande och enskilt vinstintresse saknas. Motivet är övertygelsen att konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning samt därmed ökad konsumtion. Lagstiftningen på alkoholområdet syftar till att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala alkoholkonsumtionen. Närmare bestämt syftar lagstiftningen till att begränsa alkoholens tillgänglighet och att särskilt skydda ungdomar från alkoholens skadeverkningar. Genom bland annat reglerna om detaljhandelsmonopolet kan de angivna syftena uppnås.

Enligt 1 kap. 8 § andra stycket alkohollagen, förstås med försäljning varje tillhandahållande av dryck mot ersättning. Försäljning till konsument benämns i bestämmelsen detaljhandel, eller om den sker för förtäring på stället, servering. Vidare stadgas där att annan försäljning benämns partihandel.

Allmänna bestämmelser för försäljning av alkoholdrycker finns i 3 kap. alkohollagen. I 3 kap. 8 § första stycket alkohollagen stadgas bl.a. att vid detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får varor inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Enligt 3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen får alkoholdrycker inte lämnas ut om det finns särskild anledning anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon. Vidare framgår av 3 kap. 9 § första stycket alkohollagen att det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförligt sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet, enligt samma lagrum, att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Av 5 kap. 1 § andra stycket alkohollagen framgår att detaljhandelsbolaget inte får exportera eller tillverka spritdrycker, vin och starköl samt att bolaget får importera sådana drycker endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 §, den s.k. privatimporten eller Systembolagets importservice.

Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen ska spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager på begäran anskaffas.

Rätten till införsel av spritdrycker, vin eller starköl till Sverige regleras i 4 kap. 2 § alkohollagen. Enligt 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen får spritdrycker, vin och starköl föras in till landet endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 5 §. Enligt 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen får partihandel med spritdrycker, vin eller starköl bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Av detta följer att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt.

I 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen anges i vilka fall privat införsel är tillåten. Enligt andra punkten i samma stycke är införsel av alkohol tillåten för resande som fyllt 20 år för eget eller familjens personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk. I 4 kap. 2 § alkohollagen finns ingen bestämmelse om rätt till införsel avseende kommersiella försändelser till enskilda. Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen ska emellertid, som framgår av det ovan sagda, Systembolaget på begäran anskaffa spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager.

I 10 kap. 10 § alkohollagen stadgas att bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av alkoholdrycker finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

I det s.k. Rosengren-målet konstaterade EG-domstolen, i domen den 5 juni 2007, att en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen ska bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG-fördraget (EG), dvs. bestämmelsen som stadgar att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Enligt domstolen rör det aktuella förbudet inte monopolets

utövande av sin särskilda funktion, och den kan följaktligen inte anses avse monopolets existens (se domen p. 20-27). Vidare kom domstolen fram till att det aktuella förbudet utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om detaljhandelmonopolets innehavare enligt alkohollagen på begäran ska anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna. Enligt domstolen kan det aktuella förbudet inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG, eftersom det inte är ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen, och det inte står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar. I domskälen ställde domstolen frågan huruvida målet att skydda ungdomars hälsa kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom tänkbara åtgärder som inte undergräver principen om fri rörlighet för varor i samma utsträckning och som kan ersätta det aktuella förbudet (domen p. 55). Domstolen redogjorde därefter för ett system med ålderskontroller som genomförs genom en deklaration i vilken de importerade dryckernas adressat, på ett formulär som bifogas varorna i samband med importen, intygar att han fyllt 20 år. Enligt domstolen tydde de uppgifter som framkommit i målet inte i sig på att ett sådant system, förenat med lämpliga straffrättsliga sanktioner vid överträdelser, nödvändigtvis vore mindre effektivt än det system som tillämpas av Systembolaget.