



Beslut vid regeringssammanträde den 9 januari 2014

Sammanfattning

En särskild utredare ska göra en översyn av relevanta delar av regelverket för e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och bedöma vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler,
- analysera och bedöma vilka åtgärder som, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) och lämna förslag, inklusive författningsförslag, för de närmare förutsättningarna och villkoren för den verksamhet som bedöms bör vara tillåten,
- med beaktande av tidigare lämnade förslag (SOU 2013:50) om hur tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument bör bedrivas, vid behov lämna kompletterande förslag om hur denna tillsyn bör bedrivas, inklusive författningsförslag.

Det bör särskilt beaktas vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att personer under 20 år inte får tillgång till alkoholdrycker.

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juli 2014.

Nuvarande bestämmelser

Förbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkohol drycker inskränktes den 1 juli 2008 på så sätt att detta förbud inte gäller vid sådan införsel som avser enskild persons rätt att för privat bruk från ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet föra in spritdrycker, vin och starköl till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

Enligt 4 kap. 4 § andra stycket punkt 7 är det därför tillåtet för privatpersoner som är över 20 år att föra in alkohol drycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand.

De allmänna bestämmelserna om försäljning av alkohol drycker i 3 kap. alkohollagen är tillämpliga, t.ex. att försäljning inte får ske till ungdomar under 20 år (3 kap. 7 §) och att alkohol drycker som inte får säljas i en butikslokal inte heller får förvaras i sådana lokaler eller tillhörande utrymmen (3 kap. 2 §).

Av 5 kap. 2 § framgår att endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkohol drycker.

Statens folkhälsoinstitut har tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Länsstyrelsen har tillsyn inom länet (9 kap. 1 §).

Behovet av en översyn

Genom en ändring i alkohollagen (prop. 2007/08:119) den 1 juli 2008 blev det tillåtet för privatpersoner som är över 20 år att föra in alkohol drycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Sedan dess erbjuder ett flertal aktörer olika möjligheter för svenska konsumenter att beställa alkohol drycker via webb-

platser på internet och få leverans direkt hem till dörren eller till olika utlämningsställen.

Tillsyn över området har saknats och regeringen bedömde att det var angeläget att frågan om tillsyn över e-handel och hemleverans av alkohol drycker till konsumenter skulle utredas för att säkerställa en fungerande tillsyn och för att kunna ingripa mot förfaranden som strider mot dagens bestämmelser. Regeringen beslutade därför den 10 maj 2012 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att bl.a. se över reglerna för tillsyn av dels marknadsföring av alkohol drycker och tobak till konsumenter, dels e-handel med och hemleverans av alkohol drycker (dir. 2012:43). Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkohol drycker m.m. (S 2012:4) avlämnade i juli 2013 betänkandet En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak (SOU 2013:50).

Utredningens uppdrag enligt direktiven var att med utgångspunkt i nu gällande regelverk utreda hur tillsyn av e-handel och hemleverans av alkohol drycker till konsumenter bör bedrivas. Med den utgångspunkten bedömde utredningen att det föll utanför uppdraget att slå fast vilka typer av förfaranden som vid e-handel är tillåtna respektive otillåtna. Utredningen konstaterade dock att de indirekt ställdes inför frågan om vad som är lagligt och inte lagligt, eftersom det inte kunde komma i fråga att föreslå tillsyn över sådan verksamhet som vid en senare prövning skulle visa sig inte vara laglig. Utredningen fann att det var oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som – i förekommande fall – är tillåtna.

Att gränserna för det lagliga området är oklara strider mot den grundläggande utgångspunkten när det gäller hantering av alkohol i Sverige, nämligen att den ska vara reglerad. Oklarheterna blir särskilt bekymmersamma om man beaktar att överträdelse av reglerna är straffrättsligt sanktionerade och att legalitetsprincipen ställer stora krav på förutsägbarhet och tydlighet. Uttryckt på ett annat sätt kan det alltså hävdas att gränsen för det lagliga området i dag är oklar, vilket kan vara en bidragande orsak till att det inte förekommer domstolsprövningar i nämnvärd omfattning. Det kan i vart fall konstateras att de rättsvårdande myndigheterna hittills har valt att inte ingripa

mot tveksamma e-handelsrelaterade förfaranden med stöd av alkohollagens bestämmelser. Att det inte tydligt står klart var gränserna går mellan tillåtna och otillåtna åtgärder kan också anses leda till mer allmänna alkoholpolitiska problem. Grundläggande i den svenska alkoholpolitiken är detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, vilket i allt väsentligt motiveras av folkhälsoskäl.

E-handeln med alkoholdrycker har fortsatt att öka de senaste åren, men omsätter av allt att döma fortfarande relativt små volymer jämfört med Systembolagets försäljning. Även om volymerna från e-handelsförsäljningen fortfarande är begränsade har marknadsföringen från e-handelsaktörerna utifrån vad regeringen har erfarit ökat under senare år och det finns också flera exempel på att målgruppen för denna handel har breddats.

En risk om det inte klargörs var gränserna går för det tillåtna området är att en fortsatt expansiv förmedlingsverksamhet, kombinerat med intensiv marknadsföring, undergräver den ställning som monopolet har i dag. Det kan med andra ord vara svårt att upprätthålla stödet för monopolet om andra aktörer som av konsumenterna uppfattas som svenska bistår med förmedling av alkoholdrycker. En annan konsekvens skulle kunna vara att det skulle kunna bli svårt att på sikt upprätthålla detaljhandelsmonopolet EU-rättsligt.

Sammanfattningsvis är det alltså oklart vilka förmedlingsåtgärder utöver transport och viss marknadsföring som är tillåtna. Det framstår som sannolikt att vissa aktörer i dag är etablerade i Sverige på ett sådant sätt att de vid en rättslig prövning skulle anses bedriva detaljhandel mot konsument här i landet. Det finns dock inga indikationer på att gränsdragningsproblematiken inom rimlig tid kommer att lösas genom domstolsavgöranden.

Regeringen bedömer därför att nuvarande regelverk bör ses över i syfte att skapa tydliga bestämmelser om e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsumenter.

Uppdraget

Vilka åtgärder bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker och hur kan det tillåtna området förtydligas genom närmare angivande av förutsättningarna och villkoren för sådan verksamhet?

Den renodlade distanshandeln omfattar två huvudsakliga led, ett försäljningsled och ett transportled. Dagens e-handel med alkoholdrycker är i realiteten mer komplex än så. Sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in alkoholdrycker till Sverige genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand har det nämligen uppträtt aktörer på den svenska marknaden, vilka i kommersiellt syfte förmedlar försäljningar av alkoholdrycker från utlandet eller på annat sätt medverkar till sådan försäljning. Flera svenska företag inom skilda branscher har också inlett olika typer av samarbeten med förmedlare av alkoholdrycker. Bortsett från renodlade transporttjänster råder i dag osäkerhet beträffande lagligheten av flera av de mångfasetterade verksamheter och affärsupplägg som förekommer på e-handelsmarknaden.

Osäkerheten gäller primärt den närmare innebörden av begreppen ”yrkesmässig befordran” och ”annan oberoende mellanhand” i 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen och följaktligen räckvidden av det i 3 kap. 9 § tredje stycket alkohollagen införda undantaget från det straffsanktionerade förbudet mot att i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Införandet av undantaget från tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen var inte avsett att tillåta alla former av kommersiell förmedlingsverksamhet. Bestämmelsens ordalydelse har emellertid lett till tolkningsproblem och inneburit att det fortfarande är oklart om – och i så fall i vilken utsträckning – annan förmedling än transport är tillåten. Frågan om huruvida olika typer av förmedlingstjänster eller andra moment i försäljningskedjan är tillåtna eller inte hänger även samman med frågan om försäljningsbegreppets räckvidd.

Mot bakgrund av de uttalanden som EU-domstolen gjorde i den s.k. Rosengrendomen (mål C-170/04, Rosengren m.fl. mot

Riksåklagaren) är det å ena sidan helt klart att en vid sidan av detaljhandelsmonopolet parallell försäljningsverksamhet av alkoholdrycker i Sverige under inga förhållanden kan legitimeras utifrån undantaget från tillhandagåendeförbudet i 3 kap. 9 § alkohollagen. I domen fann EU-domstolen å andra sidan att det tidigare förbudet mot privatimport av alkoholdrycker till Sverige utgjorde en obefogad kvantitativ restriktion av den fria rörligheten för varor enligt dåvarande artikel 28 i EG-fördraget. Denna artikel träffar endast sådana importörer som sker från en annan medlemsstat i EU eller någon av de stater som ingår i EES-området. Avgörande i detta avseende är som huvudregel inte varifrån varorna ursprungligen kommer eller var handeln rent fysiskt sker, utan var den näringsidkare som köpet sker ifrån är etablerad.

Etableringsbegreppet är inte okomplicerat. EU-domstolens praxis innebär att begreppet omfattar det faktiska bedrivandet av näringsverksamhet med hjälp av ett fast driftställe. För ett företag som bedriver handel via internet är etableringsstaten alltså inte den stat där utrustningen för webbplatsen finns eller den stat från vilken det går att nå webbplatsen, utan den stat där näringsverksamheten faktiskt utövas. Näringsidkarens fasta driftställe tjänar i regel som en utgångspunkt vid denna bedömning, men även andra omständigheter och aktiviteter är av betydelse. Redan det förhållandet att frågan om var näringsidkaren ska anses vara etablerad innefattar en samlad bedömning av ett flertal omständigheter innebär naturligtvis en osäkerhet i frågan om vad som, utöver transporttjänster, utgör tillåten förmedlingsverksamhet. Detta är fallet eftersom en etablering i Sverige för försäljning strider mot detaljhandelsmonopolet. Det finns flera exempel på aktörer som inom ramen för en i Sverige uppbyggd organisation hanterar de flesta försäljningsmomenten vid e-handel och erbjuder tjänster genom hela värdekedjan, såsom beställning, betalning, transport, reklamationer och kundtjänst. Även tilläggstjänster förekommer, såsom rådgivning och särskilda provningar.

En variant på samma problematik är att ett utländskt företag, som formellt säljer alkoholdrycker till svenska konsumenter, använder ett svenskt företag för att ta upp beställningar, ombe-

sörja frakt till konsument och sköta punktskatteinbetalningar för den sålda alkoholen.

Anses i en sådan situation en etablering för försäljning ha skett i Sverige och i så fall av vilket av bolagen? Flera e-handelsaktörer marknadsför sig som direkta konkurrenter till Systembolaget och marknadsföringen uppvisar i vissa fall också särdrag. Indikationer finns på förekomsten av uppsökande försäljningsverksamhet i form av t.ex. telemarketing. Det förekommer också direktreklam från exempelvis olika vinklubbar, både via e-post och via vanlig post. Även om det ligger i sakens natur att säljare på distans ska få marknadsföra sina varor – givet att de marknadsföringsrättsliga reglerna respekteras – torde även marknadsföringens utformning rimligen spela in vid bedömningen av frågan om var en etablering ska anses ha ägt rum. Trots att försäljningen av dryckerna formellt sker från ett utländskt bolag kan det i dessa fall konstateras att gränsen mot detaljhandel, i synnerhet utifrån ett kundperspektiv är hårfin, och att det i flera fall går att ifrågasätta var verksamheten egentligen är etablerad. Det finns hos allmänheten en stor osäkerhet när det gäller ursprunget av den marknadsföring för e-handel med alkoholdrycker som förekommer. Gränsen för vad som ska anses utgöra en etablering i Sverige kan också kompliceras av om ett svenskt företag som säljer och levererar t.ex. livsmedel, genom samarbete med en förmedlare av alkoholdrycker även erbjuder sina kunder leverans av alkoholdrycker. Även om företaget i ett sådant fall inte skulle ha någon direkt ekonomisk vinning av samarbetet med förmedlaren, finns naturligtvis ett bakomliggande kommersiellt syfte och en fråga är i vilken utsträckning livsmedelsbutikens etablering påverkar hur bedömningen sker av företaget som säljer alkohol.

En särskild frågeställning avser lagligheten av förfaranden som innebär att privatpersoner ges möjlighet att beställa transporttjänster vid särskilda terminaler där försändelserna också kan hämtas ut. Det kan hävdas att en sådan terminal kan utgöra en butikslokal i alkohollagens mening. En sådan bedömning, som bygger på en relativt extensiv tolkning av begreppet butikslokal, framstår dock inte som självklar. Någon

vägledande praxis där begreppet har behandlats på motsvarande sätt finns inte. Å andra sidan torde det vara närmast klart att om motsvarande verksamhet i stället sker genom att en butik, exempelvis en närbutik, är paketombud för en transportör av alkoholdrycker, kan alkoholdrycker komma att förvaras i butiken i strid med förvaringsförbudet i 3 kap. 2 § alkohollagen. Även när det gäller tolkningen av begreppet butikslokal råder det alltså en viss osäkerhet i detta avseende. I dag förekommer det t.ex. att den aktör som hanterar beställning, betalning etc. antingen själv erbjuder utlämning i affärslokaler i Sverige eller samarbetar med andra svenska företag för utlämning vid särskilda terminaler s.k. hotspots. Det är med dagens lagstiftning oklart i vad mån dessa metoder är lagliga. Utlämning kan ske vid lagerlokaler, på parkeringsplatsen utanför butikslokal, vid särskilda terminaler, bussgodsombud och andra affärslokaler som inte självklart faller in i begreppet butikslokal. Någon vägledande praxis där begreppet butikslokal har behandlats finns inte. Det förekommer också att aktörer i Sverige marknadsför alkoholdrycker genom att alkoholdrycker fysiskt exponeras i affärslokaler (s.k. showrooms, som inte självklart utgör butikslokaler).

Norge och Finland har valt att reglera den tillåtna privatimporten av alkoholdrycker på ett likartat sätt. För att det ska vara fråga om tillåten privatimport måste t.ex. beställning, betalning och transport av alkoholdryckerna organiseras på ett visst sätt. Det kan finnas anledning för utredaren att titta på dessa länders sätt att reglera e-handeln av alkoholdrycker, liksom på möjligheten i övrigt att ställa villkor på inblandade aktörer för att säkerställa att den e-handel med alkoholdrycker som bör vara tillåten är förenlig både med inre marknadsregelverket och svensk alkoholpolitik, t.ex. tidpunkt eller dag för utlämnade.

Vad gäller tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument har Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. (S 2012:4) lämnat förslag på hur sådan tillsyn bör bedrivas. Bland annat föreslås att Statens folkhälsoinstitut ska ha det övergripande tillsynsansvaret för yrkesmässiga leveranser av alkoholdrycker

till privatpersoner. Vidare föreslås den operativa tillsynen hanteras inom den i dag befintliga organisationen för tillsyn av folkölsförsäljning, dvs. i praktiken av kommunerna. En anmälningsskyldighet föreslås för dem som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner samt krav på egenkontroll så att verksamheten inte bedrivs i strid med förbuden att i vissa fall leverera alkoholdrycker.

Om utredaren gör bedömningen att det med anledning av detta utredningsuppdrag finns behov att komplettera de tidigare förslagen om tillsyn för e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument, ska utredaren lämna sådana förslag.

Mot denna bakgrund ska utredaren

- analysera och bedöma vilka typer av åtgärder vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) som är tillåtna respektive otillåtna enligt dagens regler,
- analysera och bedöma vilka åtgärder som, med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet, bör vara tillåtna respektive otillåtna vid e-handel och hemleverans av alkoholdrycker (eller liknande former av distanshandel) och lämna förslag, inklusive författningsförslag, för de närmare förutsättningarna och villkoren för den verksamhet som bedöms bör vara tillåten,
- med beaktande av tidigare lämnade förslag (SOU 2013:50) om hur tillsynen av e-handel och hemleverans av alkoholdrycker till konsument bör bedrivas, vid behov lämna kompletterande förslag om hur denna tillsyn bör bedrivas, inklusive författningsförslag.

Det bör särskilt beaktas vilka åtgärder som behöver vidtas för att säkerställa att personer under 20 år inte får tillgång till alkoholdrycker.

Ekonomiska konsekvenser

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

Samråd och redovisning av uppdraget

Utrederen ska samråda med berörda departement, myndigheter och organisationer. Det kan finnas anledning att ta del av erfarenheterna från övriga EU- och EES-länder.

Utrederen ska beakta de skyldigheter som följer av Sveriges medlemskap i EU.

Utrederen ska i övrigt redovisa förslagets konsekvenser i enlighet med vad som följer av 14, 15 och 15 a §§ kommittéförförordningen (1998:1474).

Uppdraget ska redovisas senast den 15 juli 2014.

(Socialdepartementet)