

Till Socialdepartementet

Endast via e-post
s.registrator@regeringskansliet.se
s.fs@regeringskansliet.se

2016-12-09

Dnr S2016/06189/FS

Remissyttrande avseende Ds 2016:33: Reglering av distanshandel med alkoholdrycker

Nätvinhandlarnas branschorganisation (NVB) avger följande remissyttrande över Ds 2016:33, Reglering av distanshandel med alkoholdrycker ("Promemorian").

1 Sammanfattning

NVB avstyrker Promemorians förslag i dess helhet.

Sammanfattningsvis är skälen för detta följande.

Promemorians förslag strider mot överordnad EU-rätt. Förslaget ska enligt alla oberoende rättskällor (litteratur och praxis, bl.a. *Rosengren* och *Alkotaxi*) bedömas mot bakgrund av artikel 34 i Fördraget för Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF). Promemorians förslag omfattas således av fördragets förbud mot kvantitativa importrestriktioner. Sådana restriktioner är endast tillåtna EU-rättsligt om de är nödvändiga för att uppnå det åberopade syftet och att syftet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande.

Promemorian saknar en tydlig redogörelse för vilket som skulle vara det åberopade syftet med Promemorians förslag och varför den mycket långtgående begränsningen är nödvändig för att uppnå detta syfte. Utan ett tydligt syfte går det inte att avgöra om andra, mindre ingripande åtgärder, skulle vara tillräckliga.

Promemorian innehåller inte någon kvalificerad EU-rättslig analys. Så länge som beredningen av Förslaget saknar sådan analys kan det inte ligga till grund för ny lagstiftning.

Avsaknad av analys är särskilt besvärande då Promemorians EU-rättsliga slutsats avseende distinktionen mellan artikel 34 och 37 FEUF strider mot alla tillgängliga kvalificerade, objektiva analyser. Vasa hovrätt i Finland har till exempel konstaterat att den finländska lagstiftning som

motsvarar Promemorians förslag ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Hovrätten har i samma dom fastslagit att lagstiftningen strider mot den överordnade EU-rätten, eftersom alkoholens skadeverkningar kan undvikas genom mindre omfattande begränsningar än ett förbud.

Promemorians bristande analys måste vidare ses i ljuset av att det relativt nyligen genomförts en statlig utredning (SOU 2014:58) som efter en grundlig analys drog slutsatsen att ett förslag motsvarande Promemorians inte skulle accepteras av EU-domstolen. Det har inte skett någon förändring av det EU-rättsliga läget därefter, varken genom *Alkotaxi* eller på annat sätt.

Oberoende av EU-rätten finns inte något som tyder på att förslaget skulle ha några positiva effekter på folkhälsan. Även om en positiv effekt skulle kunna påvisas är förslaget inte proportionerligt, eftersom de restriktioner som redan finns i dagens alkohollagstiftning såsom t.ex. hög alkoholskatt, restriktiv marknadsföring och åldersgränser enligt all tillgänglig forskning är tillräckliga och mer ändamålsenliga för att skydda folkhälsan. Förslaget riktar sig vidare mot en verksamhet som står för en försvinnande liten del av marknaden för alkoholdrycker och vars marknadsföringskostnader inte ens motsvarar en promille av den marknadsföring som görs för alkoholdrycker som säljs via Systembolaget.

Det skulle slutligen vara möjligt att införa andra, men betydligt mindre ingripande, regleringar och ändå uppnå samma eller bättre effekt. Sådana alternativ som Promemorian kunde ha övervägt är t.ex. förbud mot mängdrabatt på bag-in-box, eftersom sådana billiga alkoholprodukter (i praktiken ”köp fyra betala för tre”) står för en stor del av försäljningen av alkoholdrycker till riskgrupper (konsumenter med riskbeteende i förhållande till alkohol) i Sverige. Promemorian kunde även ha övervägt begränsning av vilka tider på dygnet som alkohol får levereras, utökad myndighetstillsyn och lagstadgad minsta tid mellan distansorder och leverans.

2 Kort om NVB

NVB är en branschförening där medlemmarnas gemensamma nämnare är att de säljer alkoholdrycker till konsumenter som vill privatimportera vin till Sverige. Alla NVB:s medlemsföretag är etablerade i ett annat EES-land och säljer alkoholdrycker (huvudsakligen vin men i ett fall även öl – inga drycker med högre alkoholstyrka) från det land som säljaren befinner sig i till svenska konsumenter via nätet. Dryckerna importeras därefter för konsumenternas räkning till Sverige med hjälp av en oberoende transportör, som anlitas av säljaren (NVB:s medlemsföretag). Transportören anlitas alltså av säljaren, men vinet tillhör alltid och är alltid adresserat till en enskild konsument i Sverige när det förs in i landet. NVB:s medlemmar har således inte några lager i Sverige.

Vissa av NVB:s medlemsföretag har Sverige som huvudsaklig (om än inte enda) marknad medan den svenska marknaden endast utgör en mindre del av andra medlemsföretags försäljning.

NVB har i dag elva medlemmar. De allra flesta företagen drivs av entreprenörer som är vinentusiaster. Tre av elva företag är i dagsläget lönsamma. NVB:s medlemsföretag står enligt

Skatteverkets siffror för försäljning motsvarande ca 95 % av den legala privatimporten av alkoholdrycker i dag. NVB:s medlemmar har förbundit sig att följa föreningens riktlinjer som bland annat stadgar skyldighet att i verksamheten:

- (a) följa svensk lagstiftning för marknadsföring av alkoholprodukter,
- (b) följa Alkoholgranskningsmannens och Konsumentverkets riktlinjer för marknadsföring av alkoholprodukter,
- (c) säkerställa att de oberoende transportörer som anlitas för leverans har en noggrann rutin för kontroll av ålder, att mottagaren inte är påverkad av alkohol eller droger samt att ingen langning misstänks, samt
- (d) betala svensk alkoholskatt och moms.

3 Konsekvenser av förslaget

NVB vill tillägga följande till Promemorians redogörelse för konsekvenserna av dess förslag (se avsnitt 6 i Promemorian).

3.1 Förslaget försvårar konsumenters legala privatimport

Promemorians förslag innebär ett förbud mot s.k. distansförsäljning. Det innebär att inköpsproceduren för en svensk konsument som vill importera alkoholdrycker från ett annat EES-land blir mycket mer omfattande. Konsumenten kommer enligt förslaget inte kunna vända sig till en aktör som (i) säljer vinet, (ii) anlitar oberoende transportör och (iii) betalar in svensk alkoholskatt. Konsumenten måste istället om förslaget blir verklighet sköta moment (ii) och (iii) själv. Det kan enligt NVB:s uppfattning på goda grunder antas att den illegala importen, som inte kan bli föremål för tillsyn, kommer att öka kraftigt med anledning av detta.

3.2 Förslaget får ingen positiv effekt på folkhälsan

Promemorian (s. 43) spekulerar i att dess förslag ”*skulle kunna*” gynna folkhälsan. Det presenteras dock inga belägg för detta påstående. NVB:s uppfattning är att effekterna på folkhälsan sammantaget tvärtom skulle bli negativa.

Av Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysnings (CAN) rapport avseende Alkoholkonsumtionen i Sverige 2015¹ framgår följande utveckling av den oregistrerade alkoholkonsumtionen mellan 2005 och 2015.

- Resandeinförseln har minskat med 47 % (från 2,3 till 1,23 liter)
- Smugglingen har minskat med 57 % (från 1,11 till 0,50 liter)
- Hemtillverkningen har minskat med 27 % (från 0,26 till 0,19 liter)

¹ Björn Trolldal (2016), *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2015*, CAN Rapport 160.

Den reglerade/lagliga internhandeln uppgick 2015 till 0,05 liter medan den oregistrerade alkoholkonsumtionen uppgick till 2,02 liter. En laglig internetförsäljning har alltså sedan 2005 resulterat i en försäljning av 0,05 liter samtidigt som övriga oregrerade källor minskat med 1,71 liter under samma period.

Om Socialdepartementets förslag genomförs, och den lagliga internetförsäljningen försvinner, kommer den oregrerade försäljningen som helt saknar tillsyn (t.ex. ålderskontroller) sannolikt att öka. Eftersom den lagliga internetförsäljningen 2015 endast stod för 2,9 % och den oregrerade konsumtionen i CAN:s statistik stod för 97,1 % är risken stor att olagliga aktörer som riktar sig till särskilt utsatta grupper, t ex ungdomar och storkonsumenter av alkohol, gynnas. Se vidare avsnitt 5 nedan angående alkoholkonsumtion i Sverige och vilka regleringsåtgärder som kan påverka konsumtionen i vilken utsträckning.

4 Förslaget strider mot EU-rätten

4.1 EU-rättsliga utgångspunkter

4.1.1 Systembolagets monopol är accepterat EU-rättsligt

I samband med det svenska EU-inträdet prövades om det statliga monopolet för detaljhandel med alkoholdrycker var tillåtet enligt EU-rätten. Det stora avgörandet på området är *Franzén* från 1997 där Sverige med delvis framgång argumenterade för sitt monopol.² Bakgrunden var att livsmedelshandlaren Harry Franzén hade sålt alkoholhaltiga drycker i sin butik, vilket han åtalades för. Franzén bestred ansvar under åberopande av att det svenska monopolet stred mot EU-rätten. EU-domstolen fastslog emellertid i förhandsavgörande att monopolet och dess funktionssätt enbart skulle undersökas mot nuvarande artikel 37 FEUF. EU-domstolens ställningstagande innebär, något förenklat, att EU-domstolen accepterar det svenska monopolet så länge som det inte diskriminerar drycker och leverantörer från andra EU-länder.

4.1.2 Andra begränsningar än monopolet måste vara proportionerliga

Redan i *Franzén* klargjorde EU-domstolen att den inverkan som någon annan nationell bestämmelse, som inte rör monopolets funktionssätt även om den påverkar det, har på handeln inom EU ska undersökas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 FEUF. Denna artikel förbjuder kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan, såsom andra former av hinder och kontroll av import, mellan EU:s medlemsstater.

Den 5 juni 2007 bekräftade EU-domstolen i *Rosengren*³ att skilda EU-rättsliga bestämmelser gäller för monopolets funktionssätt och nationella åtgärder som inte avser funktionssättet. I det aktuella fallet var det fråga om ett antal privatpersoner (bl.a. Klas Rosengren) som via Internet hade beställt alkoholhaltiga drycker från ett annat EU-land, samt uppdragit åt ett företag att beställa hemleverans av dryckerna. Dryckerna beslagtogs när de skulle transporteras för bl.a. Rosengrens räkning över

² EU-domstolens mål nr C-189/95.

³ EU-domstolens mål C-170/04.

den svenska gränsen av den oberoende transportören. Vinet förverkades, vilket Rosengren m.fl. överklagade. De hade ingen framgång i tings- och hovrätt (som båda hänvisade till *Franzén*), men Högsta domstolen begärde efter att målet överklagats förhandsavgörande från EU-domstolen.

EU-domstolen fastslog i sin dom tydligt att nationella bestämmelser som kan skiljas från monolets funktionssätt även om de påverkar funktionssättet, ska undersökas mot bakgrund av artikel 34 FEUF (förbudet mot kvantitativa importrestriktioner). Domstolen motiverade detta med en mycket snäv tolkning av vad som utgör monolets funktionssätt. Domstolen angav därvid bland annat att ensamrätten inte innefattar import av alkoholdrycker, varför import av alkoholdrycker inte ska bedömas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. EU-domstolen fastslog med andra ord i *Rosengren* att en reglering av privatpersoners möjlighet att importera alkoholdrycker inte avser monolets funktionssätt.

Domstolens slutsats att regleringen avseende privatpersoners möjlighet att importera alkoholdrycker skulle undersökas mot bakgrund av artikel 34 FEUF innebar att det svenska förbudet utgjorde en kvantitativ importrestriktion. Sådana tillåts endast om bestämmelserna är nödvändiga för att effektivt skydda människors liv och hälsa. Det innebär att sådana begränsande bestämmelser endast är tillåtna om Sverige kan:

”visa att bestämmelserna överensstämmer med proportionalitetsprincipen, det vill säga att de är nödvändiga för att uppnå det åberopade syftet och att syftet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning”⁴.

EU-domstolen gjorde därefter en noggrann genomgång, vilken resulterade i ett konstaterande att det svenska då gällande förbudet för privatpersoner att importera alkoholdrycker inte överensstämde med proportionalitetsprincipen.

4.2 Alkotaxi

4.2.1 Den finländska lagstiftningen och Alkotaxis verksamhet

Den finska alkohollagstiftningen kräver innehav av tillstånd för import av alkoholhaltiga drycker. Lagen förbjuder vidare privatimport från andra EU-länder om en av säljaren kontrakterad transportör, oavsett om denne är oberoende från säljaren, ordnar transporten till köparen. Den finländska lagstiftningen är i detta avseende alltså klart hårdare än den svenska och påminner starkt om Promemorians förslag till ny lagstiftning i Sverige. Lagstiftningen strider således delvis mot överordnad EU-rätt, vilket bekräftats när dessa delar av lagstiftningen prövats i finsk domstol (se vidare avsnitt 4.3.4 nedan).

Den verksamhet som prövas i målet är en estnisk näringsidkare (*Visnapuu*) som under varumärket Alkotaxi sålde alkoholhaltiga drycker till Finland. Alkotaxi erbjöd hemleverans av dryckerna från

⁴ EU-domstolens dom i mål C-170/04, punkt 50.

Estland till Finland. Alkotaxi innehade inget tillstånd för import av alkoholhaltiga drycker och skötte själv transporten åt köparen. Alkotaxi betalade enligt uppgift inte heller alkoholskatt. Verksamheten stred därför mot den finska lagstiftningen i flera avseenden. Personen bakom Alkotaxi åtalades därför i Finland. Det bör dock understrykas att den lagstiftning som den åtalade sägs ha brutit mot inte är den som motsvarar det förbud som Promemorian föreslår utan snarare förbud mot import som redan i dag gäller enligt den svenska alkohollagen. Den åtalade fälldes i tingsrätten, men hovrätten valde att begära förhandsavgörande från EU-domstolen innan man tog ställning.

4.2.2 *EU-domstolens avgörande i Alkotaxi*⁵

EU-domstolen konstaterade inledningsvis med stöd av bl.a. Rosengren att man måste skilja mellan bestämmelser som avser det finska monopolets funktionssätt och bestämmelser som avser något annat. I *Alkotaxi*, där den åtalade hade brutit mot ett antal olika straffstadganden, förekommer enligt EU-domstolens bedömning både lagstiftning som avser monopolets funktionssätt och annan lagstiftning. EU-domstolen klargjorde på så sätt att lagstiftning som begränsar möjlighet till import ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF såvida den inte direkt rör monopolets funktionssätt. I detta fall ansågs Alkotaxis egen import av alkoholdrycker över viss alkoholhalt för försäljning röra monopolets funktionssätt. Den skulle därmed prövas mot artikel 37 EUF medan all annan import föll utanför och skulle prövas mot artikel 34 EUF. Eftersom den finländska lagstiftning som behandlas i *Alkotaxi* inte har någon direkt motsvarighet i gällande svensk lag eller den lagstiftning som föreslås av Promemorian har den ingen direkt betydelse för svenska förhållanden, utöver att EU-domstolen än en gång bekräftar att artikel 37 ska användas restriktivt (se vidare nedan). Den slutliga utgången i hovrätten i Helsingfors saknar av samma skäl betydelse. Av betydligt större betydelse är att en annan hovrätt i Finland i en lagakraftvunnen dom har bekräftat att lagstiftning motsvarande Promemorians förslag strider mot EU-rätten (se vidare avsnitt 4.3.4 nedan).

4.3 Promemorian utgår från en felaktig uppfattning om det EU-rättsliga läget, särskilt förhållandet mellan artiklarna 34 och 37 FEUF enligt *Alkotaxi*

4.3.1 *Den princip som fastslogs av EU-domstolen i Rosengren modifieras inte av Alkotaxi – Promemorians förslag ska bedömas mot bakgrund av artikel 34 FEUF (kvantitativ importrestriktion)*

Som nämnts ovan fastslog EU-domstolen i *Rosengren* otvetydigt att svenska nationella bestämmelser avseende import av alkoholdrycker ska bedömas mot bakgrund av artikel 34 FEUF (kvantitativ importrestriktion), till skillnad från artikel 37 FEUF (monopolets funktionssätt). EU-domstolen fastslog med andra ord i *Rosengren* att en reglering av privatpersoners möjlighet att importera alkoholdrycker inte avser monopolets funktionssätt.

⁵ EU-domstolens dom i mål C-198/14.

Den princip som lades fast av EU-domstolen i *Rosengren* ändras inte utan bekräftas i *Alkotaxi*, eftersom det endast är frågor som direkt utgör monopolet (krav på detaljhandelsstillstånd för drycker som endast kan köpas på monopolbolaget Alko) som EU-domstolen finner ska prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Andra nära sammankopplade frågor ansågs av EU-domstolen inte avse monolets funktionssätt utan ska istället prövas enligt artikel 34 FEUF.

4.3.2 *Det finns inget stöd i domen för att Promemorians förslag ska bedömas mot bakgrund av artikel 37 FEUF*

Det är oklart varför promemorians författare anser att dess förslag är EU-rättsligt godtagbart, men det finns i förord och på s. 33 i promemorian en antydning om att *Alkotaxi* kan ha haft avgörande betydelse. På s. 33 anges att ”*distanshandel av de aktuella alkoholdryckerna ska prövas mot bakgrund av 37 FEUF*” med hänvisning till punkt 86 i *Alkotaxi*. Den aktuella hänvisningen ger inget stöd för det som den syftar till. Punkt 86 är endast en upplysning om att bestämmelserna om ett monopol och dess funktionssätt enligt rättspraxis prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Nästa punkt i domen (som Promemorian inte hänvisar till) anger på samma sätt att den inverkan som andra bestämmelser, vilka kan skiljas från monolets funktionssätt även om de påverkar detsamma, däremot ska undersökas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Varken Promemorian eller det stycke av *Alkotaxi* som Promemorian hänför sig till ger alltså något som helst stöd för att Promemorians förslag ska bedömas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Svaret på den frågan borde Promemorian istället ha sökt i *Rosengren*. Man hade då funnit att förslaget ska bedömas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.

4.3.3 *Promemorians uppfattning om det EU-rättsliga läget motsägs av oberoende litteratur som publicerats efter Alkotaxi*

Promemorian synes alltså stödja sin uppfattning om att dess förslag ska prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF på *Alkotaxi*. Som framgår ovan är detta en märklig och illa underbyggd slutsats. Promemorian kan inte heller hänvisa till något annat oberoende stöd för sin ståndpunkt. Såvitt känt för NVB har all oberoende publicerad litteratur som kommit som en reaktion på *Alkotaxi* tvärtom varit av samma uppfattning som NVB i frågan.

Regeringens tidigare utredare av alkohollagstiftningen⁶, docenten i EU-rätt Jörgen Hettne, har i en artikel i Europarättslig tidskrift⁷ behandlat *Alkotaxi*. I artikeln konkluderar han, efter en mycket grundlig analys, bl.a. att slutsatsen att det inte är möjligt att dra slutsatsen det som krävs enligt *Rosengren* endast är att införsel genom säljaren själv eller någon av säljaren anlita transportör tillåts medan distansförsäljning utan hinder av *Rosengren* skulle kunna förbjudas helt och hållet. Hettne delar alltså inte Promemorians uppfattning i detta avseende. Han konstaterar att det istället måste avgöras vilka restriktioner som, oavsett om de hänför sig till privatinförsel eller distansförsäljning, är förenliga med proportionalitetsprincipen (vår understrykning). Skillnaden mellan privatinförsel och distansförsäljning är således enligt Jörgen Hettne inte avgörande ur ett

⁶ SOU 2014:58, *Privat införsel av alkoholdrycker*.

⁷ Hettne, *Alkotaxi och alkoholpolitik – E-handel och gårdsförsäljning i Finland*, Europarättslig Tidskrift 2016 s. 469.

EU-rättsligt perspektiv.⁸ Hettne framhåller vidare att EU-domstolen istället påpekade att alla handelsrestriktioner måste stå i proportion till det mål som ska uppnås och att medlemslandet ska kunna visa att de nationella bestämmelserna är nödvändiga för att uppnå det åberopade målet och att detta inte ska kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande. Jörgen Hettne har alltså en helt annan uppfattning än om *Alkotaxi* än den som framförs (eller i alla fall antyds) i Promemorian. Jörgen Hettnes uppfattning är uppenbarligen, till skillnad från Promemorians, resultatet av en ingående analys av *Alkotaxi* och tidigare praxis.

Alkotaxi har vidare behandlats i en internationell tidskrift där författaren sammanfattar domen i *Alkotaxi* vad gäller distinktionen mellan artikel 34 och 37 med att EU-domstolen har fortsatt utvecklingen mot en allt smalare tolkning av artikel 37 FEUF. Detta resulterar enligt författaren i att endast åtgärder som reglerar monopolerna som sådant faller under artikel 37 och att alla andra bestämmelser faller under artikel 34 oberoende av hur nära sammankopplade de är med monopolens existens. Inte ens bestämmelser som sätter gränserna för monopolistens ensamrätt är sådana att de ska prövas mot bakgrund av artikel 37.⁹

4.3.4 *Promemorians uppfattning om det EU-rättsliga läget motsägs av rättspraxis som följt efter Alkotaxi*

Promemorians slutsats om det EU-rättsliga läget motsägs inte bara av juridisk litteratur utan även av rättspraxis. Vasa hovrätt i Finland har efter *Alkotaxi* avgjort ett mål som avsåg en vinklubb, vars verksamhet synes ha betydligt mer gemensamt med NVB:s medlemmars seriösa och ansvarsfulla affärsverksamhet än med *Alkotaxi*.¹⁰ Vasa hovrätt konstaterade i sin lagakraftvunna dom att verksamheten skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Vid denna prövning fann domstolen att alkoholens skadeverkningar kunde undvikas genom mindre omfattande begränsningar än att verksamheten förbjuds helt. Mot denna bakgrund fann hovrätten att kravet på proportionalitet inte var uppfyllt. Den eftersträvade målsättningen kunde alltså uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom mindre ingripande åtgärder. Hovrätten fastslog följaktligen att lagstiftningen strider mot överordnad EU-rätt och därmed inte fick tillämpas. Den åtalade personen, som drev vinklubben i strid med den finländska lagstiftningen, friades således.

4.3.5 *Promemorian saknar EU-rättslig analys och kan inte ligga till grund för lagstiftning*

Det framgår alltså inte klart av promemorian varför författaren eller författarna bedömer att dess förslag är EU-rättsligt tillåtet. En sådan analys är nödvändig för att bedöma om den föreslagna strafflagstiftningen överhuvudtaget är möjlig att genomföra. NVB anser att det vore mycket olämpligt om ett författningsförslag som föregåtts av så ofullständigt beredningsarbete får ligga till grund för lagstiftning. Detta gäller särskilt då frågan vid ett flertal tidigare tillfällen utretts grundligt

⁸ A.a., s. 484.

⁹ Di Cicco, Lucio, *The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the 'Certain Selling Arrangements' Doctrine* (2016), *Legal Issues of Economic Integration*, Issue 3, pp. 309–322, på s. 321.

¹⁰ Vaasan HO 24.05.2016 121881, tillgänglig på svenska på <http://www.finlex.fi/fi/oikeus/ho/2016/vaaho2016121881>.

och den senaste av dessa utredningar (SOU 2014:58) konkluderade att det förslag som Promemorian nu lämnar inte skulle godkännas EU-rättsligt.

4.4 Förslaget är inte nödvändigt och proportionerligt

Promemorians förslag får enligt vad som framgår ovan bara införas om det är proportionerligt och nödvändigt för att uppnå sitt syfte. För att det ska vara möjligt att bedöma om ett förslag är proportionerligt (och därmed tillåtet) måste målet med insatsen tydliggöras. Något mål fastslås inte i Promemorian. Det är därför omöjligt att dra slutsatsen att målet inte går att uppnå med andra, mindre ingripande åtgärder. Även om syftet skulle preciseras inom det i och för sig legitima syftet skydd av folkhälsan genom minskad eller bibehållen alkoholkonsumtion hos befolkningen kan det uppnås genom mindre ingripande åtgärder. Det föreslagna förbudet är inte proportionerligt, bl.a. eftersom:

- De restriktioner som redan finns i dagens alkohollag såsom t.ex. hög alkoholskatt, restriktiv marknadsföring och åldersgränser är tillräckliga och bättre för att skydda folkhälsan. Sådan reglering av pris och marknadsföring har enligt forskning visat sig mest effektiv för att minska alkoholkonsumtionen.¹¹ Dessa regler gäller för distanshandel såväl som andra aktörer på alkoholmarknaden (såsom Systembolaget och dess leverantörer), varför det inte är nödvändigt att rikta några särskilda åtgärder mot distanshandel.
- Det förekommer i dag en omfattande kommersiell förmedlings- och marknadsföringsverksamhet från privata svenska vinimportörer (som säljer via Systembolaget) som, direkt eller via förmedlingsföretag, riktade till svenska konsumenter.¹² En reglering av denna verksamhet skulle få oerhört mycket större effekt än det förslag som Promemorian lämnat. Systembolaget uppmuntrar till denna verksamhet genom bl. a:
 - Sortimentstrategin – ett litet antal produkter av tillåts i butikerna och om varan inte säljer åker den ut från Systembolagets butiker, vilket har lett till en extrem ökning av alkoholreklamen (som nästan uteslutande genomförs av leverantörer till Systembolaget); från noll till 1,2 miljarder i mätbara medier samt en lavinartad ökning i sociala medier.
 - Tillhandahållande av öppna API:er för att öka försäljningen via internet – Systembolagets leverantörer och andra företag med vinstintressen kan med enkelhet bearbeta marknaden och leda trafik till Systembolagets hemsida där beställningen genomförs.
- Det är möjligt att reglera eller begränsa distansförsäljningen med betydligt mindre ingripande åtgärder än ett totalförbud, såsom¹³:
 - Begränsning av vilka tider på dygnet som alkohol får levereras,
 - Lagstadgad minsta tid mellan köp och leverans,

¹¹ Se s.11 och not 17 nedan.

¹² Se vidare avsnitt 5.3 nedan.

¹³ NVB tar inom ramen för detta remissyttrande inte ställning till om sådana begränsningar, ensamma eller tillsammans, skulle vara proportionerliga.

- Utpakat tillsynsansvar för kommun/länsstyrelser eller annan myndighet
- Införande av tillståndssystem för de transportörer som lämnar ut alkoholdrycker
- Förbud mot mängdrabatt, särskilt vad gäller bag-in-box.
- Privat införsel av alkohol via distanshandel ökar inte den fysiska tillgängligheten, vilket annars skulle kunna hävdas öka konsumtionen, eftersom varan ska packas och sändas från annat land.
- Försäljningsvolymen för distanshandel till Sverige är försumbar. Mängden kan alltså inte påverka folkhälsan nämnvärt.

5 Fakta om svensk alkoholpolitik, alkoholkonsumtion och marknaden för alkoholdrycker

5.1 Den svenska alkoholpolitiken

Den svenska alkoholpolitiken bygger på två delar, tillgänglighetsprincipen och desintresseringsprincipen. *Tillgänglighetsprincipen* innebär att målet med den svenska alkoholpolitiken, fastställd genom beslut i Riksdagen 1977, är att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen. Regeringen anförde nämligen i samband med detta beslut att en ökad tillgänglighet medför en ökad totalkonsumtion. Målet för den svenska alkoholpolitiken har i grunden inte förändrats därefter, trots att alkoholkonsumtionen under en period av ökad tillgänglighet bevisligen minskat med 11 % de senaste tio åren.

NVB instämmer i grundprincipen att den svenska alkoholpolitiken ska syfta till att hålla nere alkoholkonsumtionen. NVB anser dock att de medel som ska användas för att nå detta mål ständigt måste utvärderas med utgångspunkt i händelser på marknaden, samt tillgänglig forskning och statistik. Sedan den politiska principen om tillgänglighet fastslogs 1977 har bl.a. följande hänt:

- 1995: Sveriges inträde i EU, vilket innebar att privata vinstintressen tilläts då Vin & Sprits monopol slopades och svenska alkoholhandlare tilläts sälja till Systembolaget och restauranger.
- 2001: Ökad tillgänglighet genom Systembolagets ökade öppettider.
- 2004: I princip fri införsel för privatpersoner av alkohol från övriga EES.
- 2007: EU-domstolen fastslår att distanshandel av alkohol för privatpersoner från övriga EES är tillåtet.
- 2009-2016: Förändrat köpbeteende hos konsumenter innebärande att allt fler handlar på internet (inklusive möjligheten att handla på Systembolaget via internet).
- 2005-2015: Systembolagets leverantörer ökar sin alkoholannonsering med ca 1,2 miljarder kronor.
- 2005-2015: Alkoholkonsumtionen i Sverige totalt sett minskar – under den period som följer efter att EU-domstolen fastslagit att distanshandel är tillåten – med 11 %, trots att Systembolagets försäljning ökar under perioden.

Av Centralförbundet för Alkohol- och Narkotikaupplysnings (CAN) rapport avseende Alkoholkonsumtionen i Sverige 2015¹⁴ framgår att smugglings- och resandeförseln, samt Systembolagets försäljning ökade 2015 jämfört med 2014. Skatteverkets statistik visar samtidigt att internethandeln (exklusive Systembolagets) 2015 minskade med 30 % jämfört med 2014. Den lagliga internethandeln, som Promemorian riktar sig mot, står för knappt hälften av försäljningen via internet i CAN:s rapport. Således står den lagliga internethandeln 2016 för mindre än 0,5 % av den totala alkoholförsäljningen.

Den ökade tillgänglighet som föreligger idag jämfört med 2005 har alltså inte inneburit att alkoholkonsumtionen har ökat. Alkoholkonsumtionen har tvärtom minskat sedan 2005.

Tillgänglighetsprincipen som grundsten i svensk alkoholpolitik bygger på teorin att ökad fysisk (försäljningsställen och öppettider), social (hur liberal eller restriktiv alkoholmarknadsföring som tillåts) och ekonomisk (alkoholskattens storlek) tillgänglighet ökar alkoholkonsumtionen. Det är emellertid inte fråga om en teori som i alla avseenden är grundad i den faktiska verkligheten. Om man tittar på vilken faktisk påverkan tillgänglighet har på konsumtionen är det lämpligt att jämföra en marknad med politiskt kraftigt begränsad tillgänglighet (Sverige) med en marknad med mycket mindre tillgänglighetsbegränsande lagstiftning (Danmark). Det senast tillgängliga jämförelseåret är 2013, under vilket man i Danmark konsumerade 11,1 liter ren alkohol¹⁵ och i Sverige konsumerade 9,9 liter ren alkohol.¹⁶

Konsumtionen på den i det närmaste totalt fria marknaden Danmark är alltså 12 % högre än på den kraftigt begränsade svenska marknaden. Det kan således konstateras att skillnaden i tillgänglighet sannolikt i någon form påverkar konsumtionen. Frågan är då i vilket eller vilka avseenden denna påverkan sker. Denna fråga analyseras lämpligen utifrån befintlig forskning. Enligt en rapport författad av väl ansedda forskare påverkar tillgängligheten alkoholkonsumtionen på följande sätt:¹⁷

- Restriktiv marknadsföring jämfört med fri marknadsföring påverkar alkoholkonsumtionen med ca 8 %.
- Alkoholskattens storlek påverkar totalpriset och därmed alkoholkonsumtionen enligt formeln 5 % lägre pris = 1,35 % högre konsumtion. Det innebär att den svenska alkoholskattenivån påverkar alkoholkonsumtionen med ca 12 % jämfört med den danska prisnivån.¹⁸

Enligt den aktuella forskningen, finansierad, och i marknadsföringssyfte frekvent använd, av Systembolaget påverkar alltså bibehållen svensk lagstiftning avseende marknadsföring av alcoholdrycker, samt bibehållna nivåer på alkoholskatten konsumtionen med 20 % jämfört med

¹⁴ Björn Trolldal (2016), *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2015*, CAN Rapport 160.

¹⁵ Se <https://sundhedsstyrelsen.dk/da/sundhed/alkohol>.

¹⁶ Trolldal (2016), *Alkoholkonsumtionen i Sverige 2015*, CAN Rapport 160.

¹⁷ Norström, Miller, Holder, Österberg, Ramstedt, Rossow & Stockwell (2010), *Potential consequences of replacing a retail alcohol monopoly with a private licence system: results from Sweden*, tillgänglig (2014-10-26) på: http://people.su.se/~totto/downloadable_publications/A50.pdf.

¹⁸ Se [Bilaga 1](#), ”Prisets påverkan på alkoholkonsumtionen”, för mer utförliga beräkningar.

den danska konsumtionen. Om Danmark skulle införa samma restriktiva marknadsföringsregler och höga alkoholskatter som Sverige skulle alltså alkoholkonsumtionen i Danmark enligt dessa beräkningar över tid sjunka och vara 8 % lägre än i Sverige. Det är endast dessa tillgänglighetsfrågor, som inte påverkas av om och i vilken omfattning distanshandel är tillåten, som är orsak till skillnaden i konsumtion mellan Danmark och Sverige. De avgörande skillnaderna för konsumtionen är alltså *social* och *ekonomisk* tillgänglighet. Det innebär i sin tur att de begränsningar i *fysisk* tillgänglighet som Promemorian föreslår inte skulle förändra konsumtionen. Det saknas därmed vetenskaplig grund för att med hänvisning till folkhälsoskäl införa handelshinder på det sätt som Promemorian föreslår (se ovan).

Totalkonsumtionen av alkohol har 2005 – 2015 minskat med 11 % enligt CAN. Under samma period har försäljningen via Systembolaget ökat med 14 % vilket alltså innebär att försäljning/konsumtion exklusive Systembolaget minskat med 25 %. All tillgänglig statistik och forskning visar alltså att den ökade tillgängligheten via andra kanaler än fysiska butiker, vilket Systembolaget har monopol på, lett till minskad alkoholkonsumtion. Det finns således inga folkhälsoskäl som kräver upprättande av de handelshinder som föreslås i Promemorian.

Av det ovan sagda följer att konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige inte ökar p.g.a. den distanshandel som förekommit de senaste åren och att därmed inte folkhälsan påverkas negativt. När det gäller ekonomisk tillgänglighet vill NVB tillägga att ovan nämnda forskningsrapport kommer fram till att ju billigare viner som säljs, desto större konsumtion av vin sker. De 100 viner som såldes mest på Systembolaget 2013, hade en omsättning på ca sju miljarder kronor och kostade, omräknat till 75 cl per flaska, i genomsnitt 52 kronor flaskan. De viner som såldes under 2015 av NVB:s medlemsföretag kostade i genomsnitt 170 kr flaskan. De viner som säljs mest på Systembolaget är med andra ord väsentligt billigare (har större ekonomisk tillgänglighet) än de viner som säljs via laglig distanshandel med vin.

5.2 Mängdrabatt på riskgruppsprodukter

Enligt CAN köper bag-in-boxköparna nästan dubbelt så mycket vin som de som köper vin på flaska. Denna riskgrupp består av 23 % av de svenska vinköparna.

Ett enkelt exempel på ett mindre ingripande alternativ som ger större positiv effekt på folkhälsan och som riktas mot en faktisk riskgrupp, är att Systembolaget tar bort mängdrabatten på bag-in-box. För en genomsnittlig bag-in-box (3-liters) motsvarar mängdrabatten idag ca 71 kr (26 %) i konsumentledet. Om mängdrabatten togs bort skulle alkoholkonsumtionen minska med 5,4 % enligt CAN.¹⁹ Accent Magasin anser att priselasticiteten är -1; d v s att om priset höjs en procent så sjunker försäljningen med ungefär lika mycket.²⁰ Utan mängdrabatten skulle priset i genomsnitt öka med 35 %. Vinkonsumtionen skulle därmed minska med 35 %. Baserat på att den legala alkoholförsäljningen via internet uppgår till 0,5 % av den totala försäljningen och utgår ifrån det troliga scenariot att 2/3 av de som handlat via internet istället handlar sin alkohol på Systembolaget

¹⁹ Se <http://www.accentmagasin.se/politik/ladvin-har-har-lett-till-okad-konsumtion/>.

²⁰ Se <http://www.accentmagasin.se/politik/fem-fragor-om-alkoholpolitik/>.

skulle slopande av mängdrabatten alltså vara drygt 200 gånger mer effektivt för att minska alkoholkonsumtionen än Promemorians förslag.

Den mycket omfattande försäljningen av bag-in-box innebär alltså i praktiken att konsumenterna erbjuds mängdrabatt ("köp fyra betala för 3"), vilket gjort att svenska konsumenter idag lägger 52 % av sina vininköp på storförpackningar av vin.

Det är således inte så att nätkonkurrenter till Systembolaget riskerar folkhälsan genom att fokusera på ett billigare prissegment än Systembolaget. Något sådant prissegment existerar i praktiken inte inom ramen för legal distansförsäljning (försäljning av alkohol som smugglas in i Sverige kan givetvis inte jämföras med försäljning där svensk alkoholskatt och mervärdesskatt är inkluderad). Det är Systembolaget som är den legala aktör som säljer billig alkohol i Sverige. Värt att notera är också att en stor del av de billiga alkoholprodukter som säljs i Sverige är anpassade efter Systembolagets behov och önskemål och kan inte köpas någon annanstans i världen.

5.3 Desintresseringsprincipen är övergiven

Den andra princip som den svenska alkoholpolitiken är uppbyggd är som nämnts ovan *desintresseringsprincipen*. Denna princip har präglat svensk alkoholpolitik sedan brännvinsförordningen 1855 och innebär att det privata vinstintresset när det gäller handel med alkoholdrycker ska begränsas så långt som möjligt. Detta ska i sin tur leda till att privata aktörer inte ska ha något intresse av att sälja alkohol. Den enskilt viktigaste händelsen inom svensk alkoholpolitik som skett med principen som utgångspunkt är bildandet av (nuvarande) Vin & Sprit AB 1917 och den nationalisering av svenska importörer och tillverkare av alkoholdrycker som då skedde. Vin & Sprit erhöll monopol på import och partihandel med de flesta alkoholdrycker. Desintresseringsprincipen hade med andra ord stort genomslag. Detta monopol fanns kvar i närmare 80 år, men upphävdes i samband med Sveriges inträde i EU (samtidigt som Systembolagets monopol på försäljning till restauranger upphävdes). Därefter har ett mycket stort antal privata företag etablerat sig på marknaden för s.k. partihandel med alkohol.

Desintresseringsprincipen anges ofta, bl.a. av Systembolaget och av Promemorian, alltjämt som en bärande princip i svensk alkoholpolitik. Den avskaffades dock i praktiken vid EU-inträdet 1995, eftersom i princip samtliga svenska leverantörer av alkoholdrycker till Systembolaget och restaurangsektorn efter avvecklingen av de monopolen drivs av vinstintresse. Detsamma gäller för övrigt Systembolaget självt.²¹ De senaste åren har Systembolaget gjort omfattande satsningar på internetförsäljning. Via öppna API:er erbjuds svenska vinimportörer att sälja alkohol. Systembolagets leverantörer kan alltså öka sina vinster genom att marknadsföra sina produkter på internet. Köp genomförs med enkelhet via länk till Systembolaget.se och ledde till att Systembolaget 2015 sålde för 406 miljoner via internet. Dessutom sålde man för 525,9 miljoner via

²¹ Se *Statens ägaravisning för Systembolaget AB*, antagen vid bolagsstämma den 21 april 2016, punkterna 4-6.

telefon eller kundbeställningar (utöver butikens egna produkter) via Systembolagets butiker eller ombud.²²


Ersättningar till personer i ledande ställning inom Systembolaget har i takt med den ökade försäljningen ökat kraftigt de senaste åren.

Många hundra privata leverantörer av alkoholdrycker sålde 2015 alkohol till Systembolaget för ca 23 miljarder kronor.²³ Minst 6 % av leverantörernas omsättning, d.v.s. 1,2 miljarder kronor²⁴ satsades på marknadsföring av försäljning av produkter på Systembolaget. Det säger sig självt att en så omfattande marknadsföring är motiverad av ett mycket starkt privat vinstintresse. Detta kan jämföras med de lagliga nätvinhandlarna som omsatte ca 200 miljoner och satsade ca 10 miljoner på marknadsföring 2015. Förutom att nätvinhandlarnas marknadsföring är försumbar i jämförelse satsade man alltså även relativt sett mindre resurser på marknadsföring.

Marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat kraftigt de senaste åren, men det är alltså inte fråga om marknadsföring av drycker som säljs genom distanshandel utan av drycker som säljs av Systembolaget. Den eventuella negativa påverkan på folkhälsan i form av ökad alkoholkonsumtion som denna ökning av marknadsföring kan ha inneburit beror alltså inte på privat införsel av alkoholdrycker.

Köpenhamn den 9 december 2016

NÄTVINHANDLARNAS BRANSCHORGANISATION



Ole Nielsen
Styrelsens ordförande

²² Konkurrensverkets Rapport till Europeiska kommissionen, juni 2016 Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker.

²³ Beräknat som Systembolagets omsättning 27,645 miljarder minus handelsmarginalen på 19 % samt 3,5 kr/förpackning.

²⁴ Orvesto.