

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: s.hc.delning@regeringskansliet.se

Stockholm 28 augusti 2024

ENDAST MED E-POST

Ert diarienummer: S2024/00726

Remissvar avseende En trygg uppväxt utan nikotin, alkohol och lustgas (SOU 2024:23)

Systembolagets har beretts tillfälle att yttra sig över rubricerat betänkande och får härmed återkomma enligt följande. Systembolagets yttrande begränsas till de delar och avsnitt som ligger inom ramen för, samt angränsar till, bolagets roll och uppdrag.

1. UTREDNINGENS FÖRSLAG ANG TYDLIGGÖRANDE AV ALKOHOLLAGENS SYFTE (AVSNITT 5.1)

Systembolaget ställer sig positivt till förslaget att det ska framgå av alkohollagen att lagens syfte är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.

2. UTREDNINGENS FÖRSLAG ANGÅENDE INFORMATIONSTEXTER (AVSNITT 5.4)

Systembolaget tillstyrker förslaget i sin helhet. Dock noterar Systembolaget att punkt 11 i 13 § alkoholförordningen är den enda som direkt riktar sig unga och deras alkoholdebutålder. Systembolaget gör ingen annan bedömning än att skrivningen är allmänt hållen men av nämnda skäl föreslår Systembolaget att en alternativ text tas fram som är tydligare i sitt budskap kring riskerna med alkoholkonsumtion i tidig ålder.

3. UTREDNINGENS FÖRSLAG TILL FRÄMJANDEFÖRBUD (AVSNITT 5.5)

Systembolaget välkomnar och tillstyrker förslaget att det ska vara förbjudet att i kommersiellt syfte främja detaljhandel med alkoholdrycker (samt alkoholdrycksliknande preparat), och införsel av dessa produkter. I syfte att förebygga tolkningssvårigheter och kringgåendeförsök föreslår dock Systembolaget i denna del vissa förtydliganden av utredningens förslag.

Som närmare beskrivs i betänkandet (avsnitt 5.5.3) har den digitala utvecklingen lett till en ökning av kommersiell e-handel och förmedling av alkoholdrycker, och till en situation som i många avseenden står i konflikt med syftena med svensk alkohollagstiftning. Det är därför viktigt att åtgärder vidtas, så att lagstiftningen

framöver ska kunna bidra till att uppfylla angivna syften och mål på ett systematiskt och sammanhängande sätt. Utredningens förslag är mot denna bakgrund principiellt angeläget och viktigt ur ett folkhälsoperspektiv.

Systembolaget delar utredningens bedömning att förbudet bör gälla alla åtgärder som innebär ett kommersiellt främjande av detaljhandel med, och införsel av, sådana alkoholhaltiga produkter som ingår i detaljhandelsmonopolet.

Systembolaget instämmer också i utredningens bedömning att reglerna bör lämna utrymme för att aktörer med etablering i annat EES-land som bedriver tillåten distansförsäljning ska kunna kommunicera sin försäljning, så länge lagstiftningen tillåter sådan försäljning. Det är vidare logiskt att den transport som sker vid distansförsäljning inte ska anses innebära ett otillåtet främjande, förutsatt att transporten iakttar alkohollagens införselregler och övriga bestämmelser.

När det gäller en fråga anser dock Systembolaget att ett förtydligande är påkallat. Som utredningen konstaterar innebär en möjlighet att beställa alkoholdrycker tillsammans med livsmedel eller andra varor otvetydigt att tillgängligheten och alkoholkonsumtionen ökar, varför främjandeförbudet bör träffa sådan verksamhet. I betänkandet anges att detta innebär att *”om en i Sverige etablerad säljare av livsmedel eller andra varor skulle koppla denna försäljning till en möjlighet att beställa [alkoholprodukter] för privatinförsel från ett annat EES-land bör detta ses som ett otillåtet främjande.”* (se betänkandet, sid. 229).¹ Hänvisningen till etablering i Sverige kan sannolikt tolkas som att det ska vara tillåtet för en säljare av livsmedel eller andra varor som är *etablerad i utlandet* att koppla försäljningen till en möjlighet att beställa alkoholprodukter för privatinförsel från ett annat EES-land. Främjandeförbudets tillämpning vad gäller samleverans bör dock inte begränsas till fall där säljaren av livsmedel eller andra varor är etablerad i Sverige. Till undvikande av tolkningssvårigheter och kringgåendeförsök bör klargöras att syftet med främjandeförbudet är att förbjuda sammankoppling mellan (och samleverans av) livsmedel eller andra varor och alkoholprodukter till konsumenter i Sverige i samtliga fall, dvs. oavsett om säljaren av livsmedel eller andra varor är etablerad i Sverige eller i utlandet. Enligt Systembolagets mening bör det tydliggöras att både säljaren av livsmedel eller andra varor (oavsett etableringsland) och transportören bryter mot främjandeförbudet vid samleverans av livsmedel (eller andra varor) och alkoholprodukter till konsument i Sverige. Ett tydliggörande på denna punkt är viktigt, och påverkar inte bedömningen att förslaget till främjandeförbud är förenligt med tillämpliga EU-rättsliga regler (jfr. avsnitt 8.1.1 i betänkandet).

Övrigt

Sedan tiden för utredningsarbetet har Systembolaget uppdaterat vissa siffror och uppgifter från det gångna året som Systembolaget önskar framföra:

Avsnitt 5.5.3 (tredje stycket)

För 2023 var Systembolagets andel av den totala e-handeln av alkoholdrycker (inklusive samtliga beställningsalternativ: hem, butik och ombud) 76 procent och distanshandlarnas andel var 22 procent. Besök på Systembolagets hemsida som kom via en förmedlare stod för några procent av den totala trafiken. Uppdaterade

¹ Det klargörs att detta gäller oberoende av om länken på handlaren hemsida till den utländske säljarens hemsida medför att alkoholdryckerna efter beställning transporteras av livsmedelshandlaren eller av en oberoende transportör.

uppgifter ger att drygt 10 procent av alla beställningar hos Systembolagets onlinebutik sker när konsumenten kopplas till butiken via en förmedlare.

Avsnitt 5.5.5 (första stycket)

Siffror från 2023 visar att andelen besök som kommer via en förmedlare har efter pandemin legat på en jämn nivå med några procent av den totala trafiken till Systembolagets hemsida.

4. UTREDNINGENS ÖVERVÄGANDEN ANGÅENDE FÖRVARINGSFÖRBUD (AVSNITT 5.6)

Utredningen har gjort bedömningen att förvaringsförbudet i alkohollagen inte bör utvidgas så att det omfattar förvaring (mellanlagring) av alkoholhaltiga produkter i Sverige. Enligt utredningen saknas skäl för att införa ett utvidgat förvaringsförbud. Utredningen framhåller dels att införseln och försäljningen till konsument i fall av mellanlagring i Sverige före köp är otillåten enligt lagen om straff för smuggling, respektive otillåten enligt alkohollagen, dels att de bevissvårigheter som föranledde införandet av det nuvarande förvaringsförbudet i alkohollagen inte är lika påtagliga i dessa situationer. Systembolaget delar inte utredningens bedömning, utan anser att ett utvidgat förvaringsförbud bör införas.

Aktörer som bedriver verksamhet kopplad till distanshandel har många gånger ett starkt kommersiellt intresse av att minska leveranstiderna i samband med köp. Lagring av alkoholdrycker i Sverige är ett uppenbart sätt att minska leveranstiderna, samtidigt som det enligt Systembolagets bedömning – i avsaknad av ett brett förvaringsförbud – många gånger kan vara svårt för rättsvårdande myndigheter att effektivt ingripa. Visserligen kan sådan förvaring många gånger ha föregåtts av otillåten införsel, eller vara ett steg på vägen till otillåten försäljning till konsument (dvs. detaljhandel), men själva förvaringen som sådan är i dagsläget laglig. Om alkoholdrycker lagras t.ex. i en lagerlokal i Sverige som disponeras av en distansförsäljare eller en transportör kan rättsvårdande myndigheter betrakta detta som en indikation på att det har förekommit otillåten införsel, eller att företaget i fråga avser att bedriva otillåten detaljhandel i Sverige. Förvaringen som sådan är dock inte otillåten. Som utredningen nämner kan den som förvarar varorna t.ex. hävda att det är fråga om returvaror, eller lämna någon annan förklaring. Eftersom de aktuella straffbestämmelserna inte bygger på något presumtionsansvar kan bevissvårigheterna sannolikt vara betydande och av motsvarande karaktär som motiverade införandet av det nu gällande förvaringsförbudet. Det är viktigt att säkerställa samma möjligheter till ingripande mot ageranden som utgör led i otillåten privatinförsel och distanshandel som mot ageranden som utgör led i otillåten försäljning i butik. I sammanhanget bör framhållas att alkohollagstiftningens systematik, i syfte att underlätta lagföringen, bygger på principen att vart och ett av stegen på väg mot otillåten detaljhandel ska vara straffbelagda. Ett utvidgat förvaringsförbud är i linje med denna etablerade systematik.

Systembolaget anser således att det bör införas ett uttryckligt förbud mot att förvara alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som förts in i landet för att levereras till konsument av annan än detaljhandelsbolaget. Tillämpning av förbudet bör inte förutsätta t.ex. att dryckerna förvaras i en viss typ av lokal eller utrymme. Alla former av lagerhållning, och alla typer av industri- och

affärslokaler, bostäder, utrymmen, fordon och andra platser bör således som utgångspunkt omfattas av förbudet.

Förbudet bör träffa all förvaring av alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat i Sverige i samband med distanshandel och/eller privatinförsel. Det är dock rimligtvis så, att transportörer inte alltid kan transportera varorna direkt från gränsen till privatpersonens dörr. Det bör därför anges i bestämmelsen att kortvarig förvaring av transportör kan godtas, om det finns skäligen logistikrelaterade skäl.

Förslagsvis införs en ny bestämmelse, 3 kap. 3 § alkohollagen, med följande lydelse.

”Alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat som förts in i landet för att levereras till konsument av annan än detaljhandelsbolaget får inte förvaras i lokal eller på annan plats i landet.

I samband med tillåten privatinförsel enligt 4 kap. 4 § andra stycket p. 7 är det dock tillåtet för transportör att kortvarigt förvara alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat inför leverans, om detta är skäligen påkallat av logistikrelaterade skäl.”

I propositionen kan anges att med logistikrelaterade skäl avses t.ex. sådant som överenskomna leveranstider och andra legitima logistikskäl, vilka kan innebära att varorna måste kortvarigt förvaras i transportfordon, på distributionsterminal eller omlastningsplats före slutleverans. Vid kontroll måste dock den som förvarar varorna genom uppvisande av dokumentation kunna visa att just de varor som lagerhålls är under transport och kan kopplas till en viss privatperson. Det bör också klargöras att förvaring i eller i anslutning till lokal där livsmedel eller andra varor säljs inte är tillåtet, oavsett om förvaringen sker inomhus, på lastkaj eller motsvarande eller t.ex. i fordon.³ Förvaring på sådan plats ska således aldrig anses påkallad av logistikrelaterade skäl.⁴

Överträdelse av förbudet mot förvaring bör straffsanktioneras, förslagsvis genom justering av nuvarande 11 kap. 9 § andra stycket alkohollagen. Bestämmelsen i 11 kap. 9 § andra stycket p. 1 kan ges följande lydelse (föreslaget tillägg understruket nedan).

”För olovlig hantering av alkohol döms också den som

³ I sammanhanget noteras att åklagare i tidigare fall synes ha tolkat rättsläget på ett sätt som inneburit att reglerna om otillåten förvaring av alkohol i praktiken satts ur spel vid privatinförsel av alkohol. Vid prövning av samverkan mellan företagen Winefinder och City Gross gällande försäljning och utlämning av alkohol och där utlämning ägde rum från transportfordon i anslutning till City Gross-butiker, lades exempelvis förundersökningen ned med hänvisning till att den alkohol som lagenligt införts i landet måste kunna utlämnas till köpande konsument.

⁴ Det är viktigt att reglera dessa situationer tydligt, så att det inte finns någon tvekan om vad som är tillåtet. Oklarheter gällande rättsläget i detta avseende (i kombination med otillräcklig tillsyn) har exempelvis medfört en situation på Island där ett flertal dagligvaruaktörer, trots regler om detaljhandelsmonopol, erbjuder upphämtning av alkoholdrycker i livsmedelsbutik. Enligt uppgifter i media har nu även Islands största livsmedelskedja Hagkaup kommunicerat att företaget kommer att öppna upp en webbutik för alkohol, med upphämtning i butik.

1. *förvarar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat i strid med 3 kap. 2 § första stycket, 3 kap. 3 § eller 8 kap. 24 § tredje stycket,”*

5. TILLSYNSFRÅGOR M.M.

Utredningen har haft i uppdrag att se över vissa tillsynsfrågor, bland annat tillsynen avseende handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

Utredningen har mot denna bakgrund lämnat förslag som innebär att Folkhälsomyndigheten ska ha möjlighet till sanktioner vid tillsynen över teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (se betänkandet, avsnitt 6.8.1). De föreslagna åtgärderna i detta avseende tillstyrks.

Det ingick inte i utredningens uppdrag att göra en bredare översyn av tillsynen enligt alkohollagen. Systembolaget anser dock att det finns ett behov av en mer ändamålsenlig och effektiv tillsyn på alkoholområdet som helhet. Idag finns varken administrativa regler eller mandat för någon myndighet att utfärda förbud mot t.ex. ageranden i strid mot alkohollagens regler om detaljhandelsmonopolet eller relaterade regler (såsom de föreslagna reglerna om främjandeförbud). För en effektiv kontroll och tillsyn bör en särskilt utpekad myndighet systematiskt följa upp lagenligheten av verksamheter inom införsel, försäljning och/eller främjande av försäljning av alkohol. Alkoholregleringens straffbestämmelser, där tillämpningen bygger på att åklagare inleder förundersökning och väcker åtal, är enligt Systembolagets bedömning inte tillräckliga för en effektiv kontroll och tillsyn.⁵ Systembolaget anser mot denna bakgrund att det är angeläget att införande av administrativa förbud som motsvarar straffbestämmelserna utreds såvitt gäller bl.a. bestämmelserna gällande försäljning i strid mot detaljhandelsmonopolet och de nu föreslagna bestämmelserna om förbud mot kommersiellt främjande.⁶ Även behovet av att utse en central myndighet för uppgiften att utöva tillsyn över reglerna bör utredas.⁷

⁵ En ytterligare svårighet när det gäller tillämpning av straffbestämmelser, jämfört med administrativa regler, är att en förutsättning för ansvar för brott enligt straffbestämmelser typiskt sett är att överträdelsen skett uppsåtligt eller av grov oaktsamhet. Ett administrativt förbud uppställer inte samma uppsåtskrav som straffbestämmelser och är mer effektivt och mindre tidsödande ur ett tillsynsperspektiv (jfr. Spelmarknadsutredningens resonemang i SOU 2020:77, sid. 122).

⁶ Vägledning för utformningen kan hämtas från spelområdet. Straffbestämmelsen gällande tillhandahållande av spel utan nödvändig licens kompletteras enligt spellagen av ett förbud mot sådan verksamhet enligt 3 kap. 3 § spellagen. Därutöver kompletteras de regler som kriminaliserar främjande av deltagande i olovligt spel med ett förbud mot att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (se 3 kap. 7 § spellagen). Detta för att möjliggöra även administrativa åtgärder (och inte bara straffrättsliga ingripanden) mot olovligt spel och otillåtet främjande. Spelinspektionen har tilldelats verktyg och mandat för att effektivt ingripa i dessa fall (jfr. t.ex. spelmyndighetens befogenheter enligt spellagen att bl.a. genomföra testköp under dold identitet, 18 kap. 9a § spellagen, och att utfärda de förelägganden och förbud som behövs, 18 kap. 23 § spellagen).

⁷ För tydlighetens skull noteras att en sådan tillsynsuppgift inte skulle behöva omfatta regler om serveringstillstånd (där tillsynen utövas av kommunerna) eller marknadsföringsregler (där tillsynen utövas av Konsumentverket).



Systembolaget AB
genom

Ann Carlsson Meyer
VD