

Reglering av alkoglass m.fl. produkter

*Delbetänkande av Utredningen om vissa alkohol-
och marknadsföringsfrågor*

Stockholm 2017



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2017:59

SOU och Ds kan köpas från Wolters Kluwers kundservice.
Beställningsadress: Wolters Kluwers kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@wolterskluwer.se
Webbplats: wolterskluwer.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Wolters Kluwer Sverige AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2017

ISBN 978-91-38-24641-2
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Annika Strandhäll

Regeringen beslutade den 29 september 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera och lämna förslag om hur alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring bör regleras och om hur marknadsföring via framför allt digitala medier kan begränsas i syfte att skydda barn och unga mot att exponeras för marknadsföring av alkohol. I uppdraget ingår även att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar.

Rådmannen och docenten Ingeborg Simonsson förordnades den 1 oktober 2016 att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 11 november 2016 ämnesrådet Elisabet Aldenberg, kanslirådet Kerstin Jansson, numera kanslirådet Mikael Pauli, kanslirådet Helena Rosén och rättssakkunnige Johan Westlund. Som experter i utredningen förordnades samma dag juristen Emma Hedge, utredaren Anne-Lie Magnusson, juristen Malin Malmström, hovrättsassessorn Ulrika Persson och chefsjuristen Malin Sandquist.

Sekreterare har fr.o.m. den 1 oktober 2016 varit hovrättsassessorn Emma Önneby.

Ingeborg Simonsson har varit ensam utredare men arbetet har bedrivits i nära samråd med sakkunniga och experter. Delbetänkandet är därför formulerat i vi-form.

Utredningen, som har antagit namnet Utredningen om vissa alkohol- och marknadsföringsfrågor (S 2016:06), har nu behandlat de frågor som omfattas av utredningsuppdraget vad gäller reglering

av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring och får härmed överlämna delbetänkandet *Reglering av alkoglass m.fl. produkter* (SOU 2017:59). Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 december 2017.

Stockholm i juni 2017

Ingeborg Simonsson

/Emma Önneby

Innehåll

Sammanfattning	15
Summary	21
1 Författningsförslag.....	27
1.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	27
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott	53
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.	55
1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	59
1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg	60
1.6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	62
1.7 Förslag till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)	67
1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen	69
1.9 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)	71
1.10 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)	74
1.11 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	76
1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden	79

2	Utredningens uppdrag och arbete	81
2.1	Uppdraget	81
2.2	Det hittillsvarande utredningsarbetet	81
2.3	Delbetänkandets disposition	82
3	Utgångspunkter för utredningens uppdrag	83
3.1	Inledning	83
3.2	Alkoholpolitiska utgångspunkter	83
3.2.1	En kort tillbakablick	83
3.2.2	Utvecklingen i modern tid	85
3.2.3	Nuvarande alkohollagstiftning	87
3.2.4	ANDT	88
3.2.5	Sammanfattning av den svenska modellen	89
3.3	EUF-fördraget	90
3.3.1	Inledning	90
3.3.2	Fri rörlighet för varor	91
3.3.3	Etableringsrätt	93
3.3.4	Detaljhandelsmonopol	94
3.3.5	Sammanfattning	95
3.4	Andra EU-rättsliga aspekter	96
3.4.1	Tjänstedirektivet	96
3.4.2	EU-rättslig alkoholstrategi och handlingsplan	97
3.4.3	Införsel och import	99
3.5	Barn och unga	100
3.5.1	Definitioner	100
3.5.2	Skyddsbehov	101
4	Definitionsfrågor	103
4.1	Inledning	103
4.2	Rättsliga definitioner av alkoholhaltiga preparat	104
4.2.1	Svensk lag	104
4.2.2	Definitioner i några andra rättssystem	105

4.3	Regleringen av alkoholhaltiga preparat.....	109
4.3.1	Syftet bakom den svenska regleringen	109
4.3.2	Regleringen över tid	109
4.3.3	Sammanfattning av dagsläget	115
4.4	Alkoholhaltiga preparat på den svenska marknaden	115
4.4.1	Inledning	115
4.4.2	Alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda att förtäras	116
4.4.3	Alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring.....	117
4.5	Trender och traditioner	118
4.5.1	Alkoholhaltig glass	118
4.5.2	Alkoholhaltigt pulver	120
4.5.3	Andra produkter.....	121
4.6	Problematisering av dagens definition.....	124
4.7	Överväganden kring regleringen av alkoholhaltiga preparat.....	126
4.7.1	Fyra huvudgrupper av produkter	126
4.7.2	Grupp två	127
4.7.3	Grupp tre.....	128
4.7.4	Grupp fyra.....	129
4.8	Förslag på definition	130
4.8.1	Överväganden	130
4.8.2	Hur ska definitionen lyda?.....	132
5	Hur ska handel och servering regleras?	133
5.1	Inledning	133
5.2	Partihandel.....	133
5.2.1	Möjliga alternativ	134
5.2.2	Aktuella regler	134
5.2.3	Historisk tillbakablick.....	135
5.2.4	Överväganden	137
5.3	Reglering av försäljning till konsument av alkoholdrycker	138
5.3.1	Detaljhandel.....	138
5.3.2	Servering av alkoholdrycker.....	139

5.4	Finns det unionsrättslig harmoniserad lagstiftning som hindrar en svensk reglering?	142
5.5	Utgångspunkter.....	143
5.5.1	Vilka aspekter behöver beaktas?	143
5.5.2	Alternativa vägar	143
5.6	Reglering analog med alkoholdrycker.....	144
5.6.1	Inledning.....	144
5.6.2	Detaljhandelsmonopolet och Keck-doktrinen....	145
5.6.3	Detaljhandelsmonopolet och artikel 37.2 EUF-fördraget	145
5.6.4	Detaljhandelsmonopolet och artikel 37.1 EUF-fördraget	151
5.6.5	Serveringstillstånd – utgångspunkter för analysen.....	153
5.6.6	Serveringstillstånd och Keck-doktrinen	154
5.6.7	Serveringstillstånd och tvingande hänsyn.....	155
5.6.8	Slutsatser om den fria varurörligheten vid en reglering analog med alkoholdrycker.....	157
5.7	Reglering byggd på anmälan eller tillstånd	158
5.7.1	Inledning.....	158
5.7.2	Anmälnings- eller tillståndsförfarande?.....	160
5.7.3	Generellt krav på produktgodkännande	161
5.7.4	Keck-doktrinen och en tillståndsordning.....	165
5.7.5	Artikel 34 EUF-fördraget – förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan	167
5.7.6	Artikel 36 EUF-fördraget och en ordning med detaljhandelstillstånd	170
5.7.7	Står begränsningarna i proportion till sitt syfte?	173
5.7.8	Etableringsfriheten och en reglering byggd på tillstånd	173
5.7.9	Regleringen får inte hota detaljhandelsmonopolet.....	175
5.7.10	Sammanfattande bedömning av en reglering byggd på tillstånd	178

5.8	Överväganden och förslag.....	179
5.8.1	Utformning av regleringen	179
6	Alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker	187
6.1	Inledning	187
6.2	Alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker	188
6.2.1	Vilka slags produkter avses?	188
6.2.2	Förekomsten av alkoholhaltigt pulver på marknaden.....	188
6.3	Potentiella hälsorisker	192
6.3.1	Vilka hälsorisker kan produkterna innebära?	192
6.3.2	Hälsorisker med alkohol.....	192
6.3.3	Särskilda hälsorisker med nu aktuella produkter	193
6.4	Utgångspunkter för en förbudslagstiftning	196
6.5	Förbud mot vissa hälsofarliga varor.....	197
6.5.1	Inledning	197
6.5.2	Förstörandelagen	197
6.5.3	Reglering av hälsofarliga varor.....	198
6.5.4	Slutsatser	200
6.6	Reglering inom livsmedelslagstiftningen?	202
6.6.1	Kort om livsmedelsregleringen.....	202
6.6.2	Slutsatser	204
6.7	Reglering inom ramen för alkoholhaltiga preparat?	204
6.7.1	Ryms alkoholhaltigt pulver m.m. inom ramen för definitionen av alkoholhaltigt preparat?	204
6.7.2	Färdigställd för slutlig användning	205
6.8	Är ytterligare begränsningar av handeln möjliga?	208
6.8.1	Möjligheter inom ramen för befintligt system	208
6.8.2	Blir regleringen tillräcklig?	212

7	Marknadsföringsfrågor	213
7.1	Inledning	213
7.2	Allmänna rättsliga utgångspunkter	214
7.2.1	Begreppet marknadsföring	214
7.2.2	Grundlagar och Europakonventionen	214
7.2.3	Kommersiell annons	218
7.2.4	EU-rättsliga aspekter	219
7.2.5	Marknadsföringslagen.....	223
7.2.6	Pågående utredning.....	225
7.2.7	Internationella riktlinjer	226
7.2.8	Tillämpning av riktlinjer för marknadskommunikation i Sverige.....	227
7.3	Regler, praxis och andra riktlinjer avseende marknadsföring av alkoholdrycker.....	228
7.3.1	Alkohollagen	228
7.3.2	Radio- och tv-lagen.....	231
7.3.3	Praxis.....	232
7.3.4	Konsumentverkets befogenheter	236
7.3.5	Alkoholbranschens självreglering	238
7.4	Gällande marknadsföringsregler för alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring.....	239
7.5	Behövs ytterligare marknadsföringsregler för alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföra med alkoholdrycker?.....	240
7.6	Överväganden och förslag	242
7.6.1	Krav på marknadsföringsreglernas förenlighet med tryck- och yttrandefriheten.....	242
7.6.2	Måttfullhetskrav	243
7.6.3	Begränsning av marknadsföring till barn och unga.....	248
7.6.4	Marknadsföring i radio och tv	249
7.6.5	Övriga bestämmelser i 7 kapitlet alkohollagen som berörs	252
7.6.6	Marknadsföringsreglernas räckvidd.....	254
7.6.7	Regler om tillsyn och sanktioner m.m.....	256
7.6.8	Sammanfattande bedömning	257

7.7	Särskilt om sponsring	258
7.7.1	Definitioner	258
7.7.2	Gränsdragningsfrågor.....	259
7.7.3	Nuvarande reglering om sponsring	260
7.7.4	Grundlagsaspekter.....	261
7.7.5	EU-rättsliga aspekter.....	262
7.8	Överväganden och förslag avseende sponsring.....	263
8	Organisation för tillsyn	267
8.1	Inledning	267
8.2	Allmänna utgångspunkter vid utformningen av en tillsynsreglering.....	267
8.2.1	Inledning	267
8.2.2	En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn	268
8.3	Tillsyn över handel och servering	269
8.3.1	Nuvarande bestämmelser om tillsyn	269
8.3.2	Tillsyn över alkoholhaltiga preparat	272
8.3.3	Serveringstillstånd och tillsyn i praktiken.....	273
8.3.4	Partihandel m.m.....	276
8.4	Tillsyn över marknadsföring	277
8.5	Andra aktuella regler.....	278
8.5.1	Ordningsfrågor.....	278
8.5.2	Tullverkets befogenheter	280
8.6	Överväganden och förslag.....	280
8.6.1	Tillsyn på flera plan	281
8.6.2	Förslag till ändringar i alkohollagen	282
8.6.3	Förslag till ändringar i annan lagstiftning	283
9	Straffbestämmelser m.m.	285
9.1	Inledning	285
9.2	Alkohollagens bestämmelser om straff och förverkande ...	285
9.2.1	Inledning	285
9.2.2	Straffbestämmelser	286
9.2.3	Förverkande	288

9.3	Bestämmelser i annan lag om straff och förverkande.....	289
9.3.1	Straffbestämmelser m.m.	289
9.3.2	Lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.	294
9.4	Överväganden och förslag till förändring	296
9.4.1	Kriminalisering m.m.	296
9.4.2	Alkohollagen	297
9.4.3	Andra lagar	300
10	Beskattningsfrågor	303
10.1	Inledning	303
10.2	Alkoholskatt	304
10.2.1	Inledning.....	304
10.2.2	Svensk reglering	304
10.2.3	EU-rättsliga aspekter	305
10.3	Mervärdesskatt.....	307
10.3.1	Inledning.....	307
10.3.2	Svensk reglering	308
10.3.3	EU-rättsliga aspekter	308
10.4	Partihandel m.m.....	309
10.4.1	Vem får bedriva partihandel?.....	309
10.4.2	Till vem får partihandlare sälja varorna?	312
10.4.3	Införsel och import.....	312
10.5	Utredningens bedömning	313
10.5.1	Alkoholskatt och mervärdesskatt	313
10.5.2	Partihandel, införsel och import	314
10.5.3	Andra skatterelaterade frågor.....	315
11	Konsekvenser av förslagen	317
11.1	Utredningsuppdraget	317
11.2	Utredningens förslag.....	318
11.3	Alternativa lösningar	321
11.3.1	Utgångspunkter	321
11.3.2	Tillstånds- eller anmälningssystem	322
11.3.3	Ett system som i möjligaste mån liknar det som gäller alkoholdrycker	324

11.4	Vilka berörs av förslagen?.....	324
11.5	Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna	325
11.5.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	325
11.5.2	Konsekvenser för Folkhälsomyndigheten	327
11.5.3	Konsekvenser för Konsumentverket.....	329
11.5.4	Konsekvenser för Livsmedelsverket.....	329
11.5.5	Konsekvenser för länsstyrelserna	330
11.5.6	Konsekvenser för rättsväsendet m.m.	330
11.5.7	Konsekvenser för kommunerna	331
11.6	Konsekvenser för Systembolaget m.m.	331
11.7	Konsekvenser för företag	332
11.8	Vissa EU-rättsliga regler av betydelse	334
11.9	Övrigt	337
12	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	339
12.1	Ikraftträdande	339
12.2	Övergångsbestämmelser.....	340
13	Författningskommentar	341
13.1	Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) ...	341
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott	377
13.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.	378
13.4	Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter	381
13.5	Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg	382
13.6	Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)	383
13.7	Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1994:1009).....	388

13.8	Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen.....	389
13.9	Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519) ...	390
13.10	Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500) ...	392
13.11	Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)	394
13.12	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden	397

Bilaga

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2016:80.....	399
----------	-------------------------------	-----

Sammanfattning

Utgångspunkter

Utredningens uppdrag har varit att analysera och bedöma samt lämna förslag, inklusive författningsförslag, om lämplig reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring. Arbetet har utförts med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Särskild vikt har lagts vid att skydda barn och unga från skadliga effekter orsakade av alkohol.

Definitionsfrågor

Med utgångspunkt i de alkoholhaltiga preparat som finns på den svenska marknaden samt de som förekommer i ett internationellt perspektiv menar utredningen att man övergripande kan tala om fyra olika typer av produkter i diskussionen kring begreppet ”alkoholhaltigt preparat”:

1. Alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda för förtäring.
2. Alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras, som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker och vilka faller in under definitionen av alkoholhaltiga preparat i alkohollagen. Angående dessa produkter finns risk att det uppstår vissa problem bl.a. ur folkhälsoperspektiv om inte ytterligare reglering tillkommer.
3. Alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring, vilka regleras på ett tillfredsställande sätt i dag och vilka har det gemensamt att försäljningen, såvitt känt, inte har orsakat vare sig folkhälso- eller andra problem och där det inte heller finns skäl att förvänta sig en sådan utveckling.
4. Alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker.

Som ett led i utformningen av en lämplig reglering, framför allt beträffande grupp 2 ovan, föreslår utredningen att en ny definition införs i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen; *alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel*.

Vad gäller grupp 4 som avser särskilt hälsofarliga alkoholhaltiga produkter, för närvarande framför allt alkoholhaltigt pulver, har utredningen övervägt möjligheten att inordna produkterna i ett förbudssystem. Slutsatsen har dock blivit att detta inte är möjligt. Utredningen föreslår i stället att formuleringen ”*som färdigställt för slutlig användning*” lyfts ur dagens definition av alkoholhaltigt preparat. Detta får bl.a. till följd att det inte längre råder någon osäkerhet i fråga om alkoholhaltigt pulver inryms i definitionen av alkoholhaltigt preparat eller ej. Dessa produkter kommer även att omfattas av den nya definitionen; alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Det innebär att den reglering som utredningen föreslår kommer att omfatta såväl grupp 2 som grupp 4 ovan.

Hur ska handel och servering regleras?

Utredningen föreslår att alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel regleras på samma sätt som alkoholdrycker. Försäljning till konsument föreslås ske genom Systembolaget, inom ramen för detaljhandelsmonopolet, samt genom servering genomförd av aktörer som har serveringstillstånd. Även i fråga om partihandel, införsel och import föreslår utredningen att aktuella alkoholhaltiga preparat regleras på samma sätt som alkoholdrycker. Det finns även möjligheter för Folkhälsomyndigheten att, vid synnerliga skäl och om det behövs till skydd för liv och hälsa, utfärda föreskrifter innehållande förbud om handel i övrigt med alkoholhaltiga preparat.

Marknadsföringsfrågor

Utredningen föreslår att regleringen avseende alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel i den mån det är möjligt följer den reglering som i dag finns avseende marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Det innebär bl.a. att den föreslagna nya definitionen inarbetas i bestämmelsen i 7 kap. 1 § alkohollagen om krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring samt att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och unga. Det föreslås även att aktuella preparat ska omfattas av förbudet mot kommersiell reklam i tv-sändningar, ljudradiosändningar m.m. i 7 kap. 3 § alkohollagen.

Vad avser sponsring har utredningen gjort en översyn av rådande rättsläge men lämnar inte några konkreta förslag på förändring utöver ett förbud mot sponsring i ljudradio- och tv-sändningar, i likhet med vad som redan gäller för alkoholdrycker.

Organisation för tillsyn

Utredningen föreslår att tillsyn i fråga om detaljhandel och servering i möjligaste mån sker inom befintlig organisation och genom de organ som i dag utför denna tillsyn i fråga om alkoholdrycker; kommuner och Polismyndighet, länsstyrelser, och Folkhälsomyndigheten.

Även i fråga om partihandel är avsikten att preparaten ska regleras på samma sätt som alkoholdrycker i fråga om tillsyn. Det är Folkhälsomyndigheten som har det huvudsakliga tillsynsansvaret över alkohollagen, men Skatteverket ska kontrollera att partihandlaren rent faktiskt har sålt varorna till någon som den får sälja till.

Tillsyn över marknadsföringen av aktuella alkoholhaltiga preparat föreslås också ske inom befintligt system där Konsumentverket och i vissa fall kommunen utövar tillsyn. Vad avser reglerna om sponsring enligt radio- och tv-lagen är det Granskningsnämnden för radio och tv som övervakar dessa.

Straffbestämmelser m.m.

Utredningen föreslår huvudsakligen att samma straffrättsliga regler i alkohollagen som gäller alkoholdrycker ska gälla för motsvarande handlingar med alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföra med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Även i fråga om annan straffrättslig lagstiftning, framför allt i fråga om framförande av fordon, fartyg och luftfartyg under påverkan av alkohol föreslås ändringar i konsekvens med den föreslagna definitionen. Ändringar föreslås även i vissa förverkandebestämmelser samt i bestämmelser i ordningslagen.

Beskattningsfrågor

Utredningen bedömer att alkoholhaltiga preparat innefattas av nuvarande reglering i fråga om alkoholskatt. Vad avser mervärdesskatt menar utredningen att det framstår som såväl rimligt som lämpligt att de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföra med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel i möjligaste mån beskattas på samma sätt som alkoholhaltiga drycker i fråga om mervärdesskatt.

Utredningen föreslår i enlighet med direktiven inga författningsändringar.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Ikraftträdandet bör koordineras med eventuella ändringar i skattelagstiftningen.

Utredningen föreslår att serveringstillstånd för spritdrycker som gäller vid ikraftträdandet ska omfatta även alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföra med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningen bedömer att de förslag som läggs fram får en positiv samhällsekonomisk effekt i den mån de bidrar till att minska den totala alkoholkonsumtionen eller i vart fall till att hindra att den ökar. Förslagen bedöms medföra vissa kostnader för berörda stat-

liga myndigheter samt i någon mån för kommunerna. Med undantag för Folkhälsomyndighetens kostnader uppskattas kostnaderna inte bli större än att de kan hanteras inom respektive myndighets befintliga ramar. Folkhälsomyndighetens kostnader för bl.a. informationsinsatser bedöms kunna finansieras inom givna resurser inom utgiftsområdet. Kommunernas kostnader bedöms till fullo finansieras inom ramen för tillstånds- och tillsynsavgifter i fråga om serveringstillstånd.

För Systembolaget bedöms förslagen medföra ytterligare administration under ett uppstartsskede. Förslagen bör dock, netto och på sikt, inte leda till ökade kostnader.

Även företag kommer att beröras av utredningens förslag. Aktörer som innehar serveringstillstånd för spritdrycker kommer inte att behöva ansöka på nytt för att sälja aktuella alkoholhaltiga preparat. För andra aktörer som vill sälja preparaten krävs dock en ny ansökan om serveringstillstånd, vilket innebär viss administration. Ansökan om serveringstillstånd samt tillsyn av alkoholhaltiga preparat kan även förväntas generera viss merkostnad för dessa företag i fråga om avgifter till kommunerna. Folkhälsomyndighetens bibehållna rätt att utfärda föreskrifter, även innebärande förbud, kan komma att göra att preparaten regleras strängare än alkoholdrycker, vilket kan påverka företag som tillverkar och/eller saluför alkoholhaltiga preparat.

Företag som säljer alkoholhaltig glass eller andra alkoholhaltiga preparat som omfattas av regleringen kan uppleva en försäljningsminskning. Det beror på att detaljhandeln anförtros Systembolaget och att det kommer att krävas serveringstillstånd, men även för att åldersgränser kommer att tillämpas; 18 år vid servering till konsument och 20 år vid detaljhandelsförsäljning. Det bör dock vara fördelaktigt för företagen att ett befintligt system för reglering av handel och servering används så att man undviker onödigt krångel då systemet redan är känt. Vad avser partihandel kan den främsta skillnaden jämfört med i dag antas bli tidsåtgång p.g.a. ansökningsförfarande för att bli godkänd upplagshavare eller registrerad varumottagare.

De förslag som utredningen lägger fram bör komma att gynna barn och unga; bland annat bör möjligheten för dem att få tillgång till aktuella alkoholhaltiga preparat minska genom de regler om försäljning till konsument som föreslås. Man kan också förvänta sig att barn och unga får ett bättre skydd mot att utsättas för marknads-

föring av dessa produkter. Det kommer även att finnas ett organiserat system för tillstånd och tillsyn som ger utökade möjligheter till kontroll.

Utredningen bedömer att anmälningsskyldighet enligt såväl anmälningsdirektivet (EU 2015/1535) som enligt tjänstedirektivet (2006/123/EG) kommer att bli aktuell.

Summary

Starting points

The remit of the Inquiry has been to analyse and propose an appropriate regulation of alcoholic products intended for consumption, and to propose legislative measures. The work has been carried out taking into account the Swedish alcohol policy and the obligations that follow from the EU membership. Special emphasis has been placed on the need to protect children and youths from the damaging effects of alcohol.

Definitions

Looking at the alcoholic products present on the Swedish market today, and those present internationally, the Inquiry takes the position that there are four different types of products that can generally be addressed when discussing the term "alcoholic product":

1. Alcoholic products that are not intended for consumption.
2. Alcoholic products intended for consumption, which essentially can be equated with alcoholic beverages and which are included in the definition of alcoholic products in the Act on Alcohol. For these products, a risk can be identified that certain problems will arise, primarily from the point of view of public health, unless further regulation is adopted.
3. Alcoholic products intended for consumption that are regulated adequately today and which have in common that the sale, as far as known, has not caused either public health concerns or other problems and where there is no reason to expect such a development.
4. Alcoholic products which carry distinct health hazards.

With the view to designing an appropriate regulation, especially as regards products type 2 above, the Inquiry proposes that a new definition is included in Chapter 1 Section 10 second paragraph of the Act on Alcohol; *alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants.*

As regards products type 4, alcoholic products which carry distinct health hazards, presently foremost powdered alcohol, the Inquiry has considered the possibility of including the products in a prohibition system. The conclusion has however been that this is not possible. Instead, the Inquiry suggests that the wording "*prepared for final use*" is excluded from the present legal definition of alcoholic products. As a consequence, there will no longer be any uncertainty as to whether powdered alcohol is included in the definition of alcoholic products. These products will be encompassed by the new definition; alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants. This means that the regulation proposed by the Inquiry will cover both products type 2 and 4 above.

How shall trade and catering measures (services for providing food and drinks in cafeterias, restaurants etc.) be regulated?

The Inquiry proposes that alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants shall be regulated in the same way as alcoholic beverages. Retail sales to consumers are proposed to be made through Systembolaget, within the framework of the alcohol retail monopoly. Services for the provision of food and drinks are to be allowed only for holders of catering permits. As regards wholesale, entry and import, the Inquiry proposes that the alcoholic products in question shall be regulated in the same way as alcoholic beverages. In addition, the Public Health Agency of Sweden is competent to adopt secondary legislation, including prohibitions on trade in alcoholic products, provided that there are extraordinary reasons for the protection of life and health.

Marketing practices

The Inquiry's proposal is to align, as far as possible, marketing of alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants, with the present rules on marketing of alcoholic beverages. This means that the proposed new definition shall be included in the provision in Chapter 7 Section 1 of the Act on Alcohol requiring particular moderation in marketing, and that marketing practices shall not target children or portray children or youths. It is furthermore suggested that the products in question shall be encompassed by the prohibition against commercial advertising in TV and radio in Chapter 7 Section 3 of the Act on Alcohol.

As regards sponsoring, the Inquiry has made an inventory of the law as it stands, but refrains from proposing any actual changes apart from a prohibition against sponsoring of radio- and TV broadcasts, as is the case presently as regards alcoholic beverages.

Organisation for supervision

The Inquiry proposes that supervision of retail sale and catering will to the greatest possible extent be administered within the existing framework and through the bodies that are carrying out these tasks today for alcoholic beverages; local municipalities, police authorities, county administrative boards and the Public Health Agency of Sweden.

Similarly for wholesale, the idea is to regulate the products in the same way as alcoholic beverages when it comes to supervision. The Public Health Agency of Sweden is in charge of supervision of the Act on Alcohol, but the Swedish Tax Agency shall control that the wholesaler actually sells the goods to a party which it is allowed to sell to.

Supervision over marketing practices for the alcoholic products in question is also proposed to be made within the current system where the Swedish Consumer Agency and, on occasion, the local municipality, are exercising supervision. When it comes to the rules on sponsoring in the Act on Radio and Television, the Swedish Broadcasting Commission is entrusted with supervision.

Criminal liability and related issues

The Inquiry proposes that the rules on criminal liability pertaining to alcoholic beverages in the Act on Alcohol shall apply to equivalent actions with alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants. Similarly and as a consequence of the proposed definition, amended legislation on criminal liability is proposed for driving vehicles, ships and aircrafts under the influence of alcohol. Amendments are also proposed for certain provisions on forfeiture of goods and for provisions in the Public Order Act.

Taxation issues

According to the Inquiry, alcoholic products are encompassed by the present legislation on alcohol tax. Looking at value added tax, the Inquiry takes the position that it appears both sensible and suitable to, as far as possible, levy value added tax in the same way on alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or which otherwise can be expected to be used as intoxicants as on alcoholic beverages.

In conformity with the terms set in the remit, the Inquiry proposes no amended legislation here.

Entry into force and transitional rules

The new rules are proposed to enter into force on 1 January 2019. The entry into force should be coordinated with possible amendments of the tax legislation.

Furthermore, the Inquiry proposes that catering permits for liquor that are valid when the legislation enters into force shall encompass alcoholic products which from a consumption perspective essentially can be equated with alcoholic beverages or otherwise can be expected to be used as intoxicants.

Consequences of the Inquiry's proposals

In the Inquiry's view, the proposals presented will have a beneficial socio-economic effect insofar as they contribute to a decrease of the total consumption of alcohol, or at least to preventing that it increases. The proposals can be expected to result in certain expenditures for the government agencies concerned, and to some extent expenditures for local municipalities. Apart from the Public Health Agency of Sweden's expenses, expenditures are assumed to remain within the present budgets of the agencies in question. The Public Health Agency of Sweden's costs for information drives can be estimated to be financed through the present resources available in this area of expenditure. The expenses incurred by local municipalities are estimated to be fully financed within the framework of charges levied for permits and supervision of catering permits.

For Systembolaget, the proposals can be expected to result in additional administration during a start-up phase. The proposals should, however, net and long-term, not lead to increased costs.

Companies will also be affected by the Inquiry's proposals. Actors with catering permits for liquor will not have to make new applications in order to be able to sell the alcoholic products in question. Other actors who wish to sell the products will however have to make new applications for catering permits, and this entails some administration. Applications for catering permits and supervision of alcoholic products can in addition be expected to generate certain additional costs for these companies in terms of charges levied by the local municipalities. Since the Public Health Agency of Sweden maintains the right to issue secondary legislation, including prohibitions, the alcoholic products can be subject to stricter rules than alcoholic beverages, and this can affect companies that produce or sell alcoholic products. Companies selling alcoholic ice cream or other alcoholic products encompassed by the regulation can experience a loss of sale. This would result from entrusting retail sale to Systembolaget and from requiring catering permits, but also from the application of age limits; 18 years for catering and 20 years for retail sale. It should however be beneficial for companies that an existing system for regulating trade and catering is used so as to avoid unnecessary complications, given that the system is already known. As regards wholesale, the primary difference as compared to

today is expected to be the time spent on applications procedures for being authorised as warehousekeeper or registered as consignee.

The Inquiry's proposals should be favourable for children and youths; among other things the opportunities for them to avail themselves of the alcoholic products in question should be reduced through the rules on retail sale to consumers that are being proposed. One can also expect that children and youths will be better protected against advertising of these products. There will furthermore be an organised system for permits and supervision, augmenting the capacity to exercise control.

In the Inquiry's view, notification must be made pursuant to Directive (EU 2015/1535) and Directive (2006/123/EC).

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622) att 1 kap. 1, 2, 10 och 11 §§, 3 kap. 1–3 och 5–11 §§, 4 kap. 1, 3 och 4 §§, 5 kap. 1–4 §§, 6 kap. 10 § 4, 7 kap. 1–3, 5 och 7 §§, 8 kap. 1, 2, 5–7, 13, 18–21, 23 och 24 §§, 9 kap. 2 och 20 §§, 11 kap. 3, 6, 7, 9 och 11 §§ och 12 kap. 1 och 5 §§ samt rubrikerna till 7 och 8 kap. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

1 §

Denna lag gäller tillverkning, marknadsföring och införsel eller import av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit samt införsel, import, utförsel, export och handel med sprit samt handel med alkoholhaltiga preparat.

Lagen gäller också marknadsföring, införsel, import och handel med sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket.

2 §

I denna lag finns bestämmelser om

- tillverkning m.m. (2 kap.),
- allmänna bestämmelser om försäljning (3 kap.),
- partihandel m.m. (4 kap.),
- detaljhandel (5 kap.),
- handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (6 kap.),

- marknadsföring av alkoholdrycker (7 kap.),
- servering av alkoholdrycker (8 kap.),
- tillsyn m.m. (9 kap.),
- överklagande (10 kap.),
- straffbestämmelser (11 kap.),
- förverkande (12 kap.), och
- register (13 kap.).

10 §¹

Med alkoholhaltigt preparat avses en vara som *färdigställts för slutlig användning*, som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck eller teknisk sprit och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315).

Med alkoholhaltigt preparat avses en vara som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck eller teknisk sprit och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315).

För alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel gäller särskilda regler enligt denna lag.

Bestämmelserna i 6 kap. 6–9 §§ och 10 § 1–3 ska inte vara tillämpliga på de alkoholhaltiga preparat som avses i andra stycket.

11 §

Med tillverkare avses den som yrkesmässigt tillverkar varor som avses i denna lag.

Försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, beträffande alkoholdrycker, om det sker för förtäring på stället,

Försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, beträffande alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses

¹ Senaste lydelse 2015:327.

servering. Annan försäljning benämns partihandel.

i 10 § andra stycket, om det sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns partihandel.

3 kap.

1 §

Alkoholdrycker får inte säljas om det inte föreligger rätt till det enligt denna lag.

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte säljas om det inte föreligger rätt till det enligt denna lag.

2 §

Alkoholdrycker som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Med butikslokal avses en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra serveringsställen.

Sådan lokal där provsmakning enligt 8 kap. 7 § andra stycket bedrivs, omfattas inte av förbudet i första stycket.

3 §

Utan hinder av bestämmelserna i denna lag får alkoholdrycker serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik.

Utan hinder av bestämmelserna i denna lag får alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik.

Genom vad som föreskrivs i denna lag inskränks inte den rätt till försäljning som följer av gällande bestämmelser om tullager som har inrättats för förvaring av proviant m.m. eller rätten till försäljning av obeskattade varor i exportbutik.

5 §

Försäljning av alkoholdrycker ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker ska se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

Försäljning av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

6 §

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva näringsverksamhet som innefattar försäljning av alkoholdrycker.

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva näringsverksamhet som innefattar försäljning av alkoholdrycker eller av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

7 §

Alkoholdrycker får inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Servering av alkoholdrycker får ske till den som har fyllt 18 år.

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Servering av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får ske till den som har fyllt 18 år.

8 §

Alkoholdrycker får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

Alkoholdrycker får inte lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

9 §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa alkoholdrycker till den som enligt 7 eller 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–7 i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker.

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till den som enligt 7 eller 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–7 i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Alkohol drycker får inte lämnas som gåva eller lån till eller bjudas den som inte har fyllt 20 år. I fråga om folköl gäller dock motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Det är dock tillåtet att bjuda den som inte har uppnått föreskriven ålder på en mindre mängd alkohol dryck under förutsättning att förtäring sker på platsen och under ordnade förhållanden samt det med hänsyn till den unges ålder och utveckling och omständigheterna i övrigt framstår som försvarligt. På serveringsställe gäller dock den åldersgräns som anges i 7 § andra stycket.

Alkohol drycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte lämnas som gåva eller lån till eller bjudas den som inte har fyllt 20 år. I fråga om folköl gäller dock motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Det är dock tillåtet att bjuda den som inte har uppnått föreskriven ålder på en mindre mängd alkohol dryck *eller alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* under förutsättning att förtäring sker på platsen och under ordnade förhållanden samt det med hänsyn till den unges ålder och utveckling och omständigheterna i övrigt framstår som försvarligt. På serveringsställe gäller dock den åldersgräns som anges i 7 § andra stycket.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol drycker om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunen får för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol drycker om det anses påkallat för att upprätthålla ordning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol drycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunen får för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkohol drycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* om det anses påkallat för att upprätthålla ordning.

11 §²

Överlåts rörelse där det ingår verksamhet som kräver godkännande som anges i 2 kap. 1 § första stycket eller 3 § första stycket (tillverkning), 4 kap. 1 § första stycket (partihandel), 6 kap. 2 § (handel med teknisk sprit), eller tillstånd enligt 8 kap. 1 § (serveringstillstånd) får överlåtaren sälja sitt lager av alkoholdrycker till efterträdaren, om denne är berättigad att bedriva sådan verksamhet.

Konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten får trots bestämmelserna i denna lag sälja sprit *eller* alkoholdrycker till den som har rätt att tillverka eller bedriva partihandel med sådana varor. Alkoholdrycker får även säljas till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillstånd eller godkännande som avses i första stycket har återkallats eller då det finns andra tvingande skäl.

Överlåts rörelse där det ingår verksamhet som kräver godkännande som anges i 2 kap. 1 § första stycket eller 3 § första stycket (tillverkning), 4 kap. 1 § första stycket (partihandel), 6 kap. 2 § (handel med teknisk sprit), eller tillstånd enligt 8 kap. 1 § (serveringstillstånd) får överlåtaren sälja sitt lager av alkoholdrycker *och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* till efterträdaren, om denne är berättigad att bedriva sådan verksamhet.

Konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten får trots bestämmelserna i denna lag sälja sprit, alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* till den som har rätt att tillverka eller bedriva partihandel med sådana varor. Alkoholdrycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* får även säljas till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillstånd eller godkännande som avses i första stycket har återkallats eller då det finns andra tvingande skäl.

² Senaste lydelse 2012:205.

4 kap.

1 §

Partihandel med spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller som registrerad 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.

Med partihandlare avses den som har godkänts i enlighet med de föreskrifter som anges i första stycket.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel med spritdrycker, vin, starköl *och* andra jästa alkoholdrycker bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Den som har serveringstillstånd får sälja enstaka varor som omfattas av tillståndet till partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor.

3 §

Vid partihandel med spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att köpa in eller sälja varan vidare.

Partihandel med spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller som registrerad varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. *Detsamma gäller för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt.* Av detta följer att rätten till partihandel endast avser den dryck *eller det preparat* som omfattas av godkännandet.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Vid partihandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* är säljaren skyldig att förvissa sig om att

köparen har rätt att köpa in eller sälja varan vidare.

4 §³

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av parti-handlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §.

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av parti-handlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §. *Detsamma gäller för de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som är skattepliktiga enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.*

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

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

2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

3. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser,

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

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

³ Senaste lydelse 2011:102.

7. av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och

8. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även för de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker 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.

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket 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.

5 kap.

1 §

För detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker ska det finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget). Bolaget ska ägas av staten.

Detaljhandelsbolaget får inte föra ut eller exportera eller tillverka sådana drycker som anges i första stycket. Bolaget får införa eller importera sådana drycker endast för att kunna

För detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska det finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget). Bolaget ska ägas av staten.

Detaljhandelsbolaget får inte föra ut eller exportera eller tillverka sådana drycker eller preparat som anges i första stycket. Bolaget får införa eller importera sådana drycker och preparat

fullgöra den skyldighet som anges i 4 §. endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 4 §.

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till den som har serveringstillstånd. Detta gäller dock inte försäljning av enstaka partier till partihandlare.

Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida ska finnas i ett avtal mellan staten och bolaget.

2 §

Endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

3 §

Detaljhandelsbolaget beslutar om försäljningsställets förläggning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Försäljning får ske för avhämtning eller genom rekvisition. Försäljning får även ske vid auktion av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker för någon annans räkning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Försäljning får ske för avhämtning eller genom rekvisition. Försäljning får även ske vid auktion av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket för någon annans räkning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

4 §

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker som inte hålls i lager av detaljhandelsbolaget ska anskaffas av bolaget på begäran av konsument.

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte hålls i lager av detaljhandelsbolaget ska anskaffas av bolaget på begäran av konsument.

6 kap.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. vem som utöver vad som anges i 5 § har rätt att köpa teknisk sprit och i så fall till vilket ändamål,

2. anlitande av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit,

3. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlätas, samt

4. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv *och* hälsa.

4. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv *eller* hälsa.

**Marknadsföring av
alkoholdrycker****7 kap.****Marknadsföring av
alkoholdrycker *m.m.***

1 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker *och av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

2 §

Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker får i sin rörelse lämna sådana drycker som gåva endast i form av varuprov.

Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* får i sin rörelse lämna sådana drycker *eller preparat* som gåva endast i form av varuprov.

Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva.

Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker *eller de alkoholphaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* får sådana drycker *eller preparat* inte lämnas som gåva.

3 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter får inte kommersiella annonser i ljudradioprogram, tv-program eller beställ-tv användas. Det gäller även sådana tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker *och de alkoholphaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* till konsumenter får inte kommersiella annonser i ljudradioprogram, tv-program eller beställ-tv användas. Det gäller även sådana tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

5 §

Vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker genom kommersiella annonser får framställning i bild omfatta endast en återgivning av

1. varan eller råvaror som ingår i varan,
2. enstaka förpackningar, eller
3. varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.

Kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara

Vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker *eller de alkoholphaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* genom kommersiella annonser får framställning i bild omfatta endast en återgivning av

1. varan eller råvaror som ingår i varan,
2. enstaka förpackningar, eller
3. varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.

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, får inte vara större än 2100 spaltmillimeter. Annonsen ska på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap.

En sådan annons som avses i första och andra styckena får inte strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

7 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna genom 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, ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* till konsumenterna genom 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, ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

8 kap.

Servering av alkoholdrycker

Servering av alkoholdrycker

*m.m.*1 §⁴

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Serveringstillstånd som avser servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafikservering), meddelas dock av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sitt hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Detaljhandelsbolaget får trots bestämmelserna i första stycket anordna provning av alkoholdrycker för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Detaljhandelsbolaget får trots bestämmelserna i första stycket anordna provning av alkoholdrycker *och av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

2 §

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande serveringstillstånd). Det kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (tillfälligt serveringstillstånd).

Stadigvarande tillstånd gäller tills vidare. Kommunen får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

⁴ Senaste lydelse 2012:205.

Serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin, starköl *och* andra jästa alkoholdrycker eller en eller flera av dessa drycker.

Tillstånd att anordna provsmakning av alkoholdrycker enligt 6 och 7 §§ kan meddelas stadigvarande eller för enstaka tidsperiod.

Serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* eller en eller flera av dessa drycker, *eller preparat.*

Tillstånd att anordna provsmakning av alkoholdrycker *eller av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* enligt 6 och 7 §§ kan meddelas stadigvarande eller för enstaka tidsperiod.

5 §

På hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd i sina lokaler får servering av alkoholdrycker ske på hotellrummet (rumsservering). På sådant hotell får även servering från minibar på hotellrummet ske.

På hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd i sina lokaler får servering av alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* ske på hotellrummet (rumsservering). På sådant hotell får även servering från minibar på hotellrummet ske.

6 §⁵

Anordnande av provsmakning av spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under förutsättning att

Anordnande av provsmakning av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under förutsättning att

⁵ Senaste lydelse 2012:205.

1. arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum, eller

2. de partihandlare som deltar enskilt eller gemensamt ansöker om och erhåller ett tillfälligt tillstånd för provsmakning av de drycker som avses erbjudas.

Tillståndshavare som avses i första stycket 1 ska innan arrangementet äger rum göra en anmälan till kommunen.

1. arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker *eller preparat* som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum, eller

2. de partihandlare som deltar enskilt eller gemensamt ansöker om och erhåller ett tillfälligt tillstånd för provsmakning av de drycker *eller preparat* som avses erbjudas.

7 §

Den som tillverkar alkoholdrycker från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Den som tillverkar alkoholdrycker *eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna *eller preparaten*.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker *eller preparat* vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

13 §

Den som har tillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap, får köpa de spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker som behövs för rörelsen endast av partihandlare eller av detaljhandelsbolaget. Den som har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod, får köpa motsvarande drycker endast hos detaljhandelsbolaget.

Vad som sägs i första stycket gäller även för sådana alkohohaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket och som är skattepliktiga enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

18 §

Tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rumsservering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker och de alkohohaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt 2 § 4 lagen (1980:578) om ordningsvakter. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

19 §

Kommunen beslutar under vilka tider alkoholdrycker får serveras. Vid bestämmande av tiden för servering ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §.

Om inte kommunen beslutar annat, får servering av spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00.

Serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller inte rumsservering på hotell eller minibar i hotellrum enligt 5 §.

Kommunen beslutar under vilka tider alkoholdrycker *och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* får serveras. Vid bestämmande av tiden för servering ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §.

Om inte kommunen beslutar annat, får servering av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00.

20 §

Vid servering av alkoholdrycker ska ansvarig personal se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks.

Vid servering av alkoholdrycker *eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* ska ansvarig personal se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks.

21 §

Priset för en alkoholdryck får vid servering inte sättas lägre än inköpspriset för drycken jämte skäligt påslag. Prissättningen får inte ske på ett sådant sätt att försäljning av drycker med högre alkoholhalt främjas. Gästerna

Priset för en alkoholdryck *eller för ett alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* får vid servering inte sättas lägre än inköpspriset för drycken *eller preparatet* jämte skäligt påslag. Prissättningen får inte ske

får inte uppmanas eller förmås att köpa alkoholdrycker.

på ett sådant sätt att försäljning av drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* med högre alkoholhalt främjas. Gästerna får inte uppmanas eller förmås att köpa alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket*.

23 §

Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker som har serverats i lokalen. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* som har serverats i lokalen. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

24 §

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon *dricka* eller tillåtas *dricka* andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon *förtära* eller tillåtas *förtära* andra alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

Inte heller får någon *dricka* eller tillåtas *dricka* alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck

Inte heller får någon *förtära* eller tillåtas *förtära* alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* på ett serveringsställe där alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* inte

tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten.

Alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen.

Förbuden enligt denna paragraf gäller inte i fråga om folköl.

9 kap.

2 §⁶

Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker.

Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl.

Kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen.

får serveras eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte är tillåten.

Alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen.

Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

⁶ Senaste lydelse 2014:770.

20 §⁷

Kommunen får förbjuda den som bedriver servering av alkoholdrycker på särskilda boenden enligt 8 kap. 1 b § att fortsätta med serveringen eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning, om den som bedriver serveringen inte följer bestämmelserna om ordning och nykterhet i 3 kap. 5 § andra stycket, åldersgränser i 7 § eller utlämnande av alkoholdrycker i 8 §. Förbud meddelas för en tid av sex månader räknat från det att den som bedriver serveringen har fått del av beslutet.

Kommunen får förbjuda den som bedriver servering av alkoholdrycker *eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* på särskilda boenden enligt 8 kap. 1 b § att fortsätta med serveringen eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning, om den som bedriver serveringen inte följer bestämmelserna om ordning och nykterhet i 3 kap. 5 § andra stycket, åldersgränser i 7 § eller utlämnande av alkoholdrycker i 8 §. Förbud meddelas för en tid av sex månader räknat från det att den som bedriver serveringen har fått del av beslutet.

Den kommun där serveringsstället är beläget beslutar om ingripande enligt första stycket.

11 kap.

3 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer sprit *eller* alkoholdrycker utan tillstånd eller annars i strid med denna lag,

2. serverar spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker som har anskaffats på annat sätt än som anges i 8 kap. 13 §, eller

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer sprit, alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* utan tillstånd eller annars i strid med denna lag,

2. serverar spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* som har anskaffats

⁷ Senaste lydelse 2012:205.

på annat sätt än som anges i 8 kap. 13 §, eller

3. säljer sprit i strid med bestämmelserna i 6 kap. 4 § första stycket eller 5 § andra stycket

döms för olovlig försäljning av alkohol till böter eller fängelse i högst två år.

6 §

Den som innehar alkohol-
drycker i syfte att olovligen sälja
dem döms för olovligt innehav
av alkoholdrycker till böter eller
fängelse i högst två år.

Den som innehar alkohol-
drycker *eller alkoholhaltiga pre-
parat som avses i 1 kap. 10 §
andra stycket* i syfte att olovligen
sälja dem döms för olovligt
innehav av alkoholdrycker *alter-
nativt olovligt innehav av alko-
holhaltiga preparat* till böter eller
fängelse i högst två år.

7 §

Den som uppsåtligen eller av
oaktsamhet anskaffar, överläm-
nar eller bjuder på alkohol-
drycker i strid med 3 kap. 9 §
döms för olovligt anskaffande
av alkoholdrycker till böter eller
fängelse i högst två år eller, om
brottet är grovt, till fängelse i
högst fyra år.

Den som uppsåtligen eller av
oaktsamhet anskaffar, överläm-
nar eller bjuder på alkohol-
drycker *eller alkoholhaltiga pre-
parat som avses i 1 kap. 10 §
andra stycket* i strid med 3 kap.
9 § döms för olovligt anskaff-
ande av alkoholdrycker *alterna-
tivt olovligt anskaffande av alko-
holhaltiga preparat* till böter eller
fängelse i högst två år eller, om
brottet är grovt, till fängelse i
högst fyra år.

9 §⁸

Den som uppsåtligen eller av
oaktsamhet säljer eller lämnar ut
alkoholdrycker i strid med

Den som uppsåtligen eller av
oaktsamhet säljer eller lämnar ut
alkoholdrycker *eller alkohol-*

⁸ Senaste lydelse 2012:205.

3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid parti-handel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 3 § 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

1. förvarar alkoholdryck i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket,

2. tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § första eller andra stycket,

3. säljer folköl i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 §, eller

4. serverar alkoholdrycker i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket förvarar alkoholdryck om det av omständig-

haltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket i strid med 3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid parti-handel underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 3 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan döms för olovlig dryckeshantering *alternativt olovlig hantering av alkoholphaltigt preparat* till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering *alternativt olovlig hantering av alkoholphaltigt preparat* döms också den som

1. förvarar alkoholdryck *eller alkoholphaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket,

4. serverar alkoholdrycker *eller alkoholphaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket förvarar alkoholdryck *eller alkoholphaltigt pre-*

heterna framgår att drycken var *avsedd* för annat än försäljning eller förtäring på platsen.

parat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket, om det av omständigheterna framgår att drycken eller preparatet var *avsedda* för annat än försäljning eller förtäring på platsen.

11 §

För försök eller förberedelse till brott som avses i 1, 3 och 7 §§ döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller dock inte gärning som avses i 1 § 2 och som endast gäller förvärv eller innehav för personligt bruk.

Den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

Den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker, *eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket*, har anskaffats för personligt bruk ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

12 kap.

1 §⁹

Sprit, alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som har varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagande utgör brott enligt denna lag. Förverkande av alkoholdrycker kan ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 11 kap. 11 § andra stycket.

Sprit, alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat, *som avses i 1 kap. 10 § såväl första som andra stycket*, som har varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagande utgör brott enligt denna lag. Förverkande av alkoholdrycker *eller sådana alkohol-*

⁹ Senaste lydelse 2012:205.

haltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket kan ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 11 kap. 11 § andra stycket.

5 §¹⁰

I fråga om sprit *eller* alkoholdrycker som kan antas bli förverkade tillämpas lagen (1958:205) om förverkande av alkoholdrycker m.m. Alkoholdrycker som har lagts upp på en sådan anläggning för tillfällig lagring som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen ska anses som förverkade om de inte har tagits ut från anläggningen inom 30 dagar från uppläggningsdagen. Det gäller även i fråga om sådana drycker som har omhändertagits av Tullverket för tillfällig förvaring utan att läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring.

I fråga om sprit, alkoholdrycker *eller alkoholdrycker* som kan antas bli förverkade tillämpas lagen (1958:205) om förverkande av alkoholdrycker m.m. Alkoholdrycker som har lagts upp på en sådan anläggning för tillfällig lagring som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen ska anses som förverkade om de inte har tagits ut från anläggningen inom 30 dagar från uppläggningsdagen. Det gäller även i fråga om sådana drycker som har omhändertagits av Tullverket för tillfällig förvaring utan att läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

2. Stadigvarande serveringstillstånd för spritdrycker som har meddelats före ikraftträdandet ska omfatta även sådana alkoholdrycker som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

¹⁰ Senaste lydelse 2016:285.

1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §¹¹

Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader.

För rattfylleri enligt första stycket döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

För rattfylleri enligt första stycket döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett

För rattfylleri enligt första stycket döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alko-*

¹¹ Senaste lydelse 1999:217.

betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel. *hollagen* att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Första och andra styckena gäller inte förare av motordrivet fordon, som är avsett att föras av gående.

Första, andra och tredje styckena gäller inte om förandet av fordonet ingår som ett led i en vetenskaplig eller därmed jämförlig undersökning till vilken tillstånd har lämnats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹²

Alkoholhaltiga drycker eller andra medel som har trafikfarlig påverkan, vilka påträffas hos den som brutit mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, 30 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 10 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519), 13 kap. 2 eller 3 § luftfartslagen (2010:500) eller 20 kap. 4 eller 5 § sjölagen (1994:1009) ska förklaras förverkade, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Detsamma ska gälla om sådana drycker eller medel påträffas hos den som medföljt vid tillfället, om medlen kan antas ha varit avsedda även för den som begått gärningen.

Spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som påträffas hos den som förtär

Alkoholhaltiga drycker, *alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* eller andra medel som har trafikfarlig påverkan, vilka påträffas hos den som brutit mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, 30 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 10 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519), 13 kap. 2 eller 3 § luftfartslagen (2010:500) eller 20 kap. 4 eller 5 § sjölagen (1994:1009) ska förklaras förverkade, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Detsamma ska gälla om sådana drycker, *preparat* eller medel påträffas hos den som medföljt vid tillfället, om medlen kan antas ha varit avsedda även för den som begått gärningen.

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller *alkoholhaltiga preparat som avses*

¹² Senaste lydelse 2010:2007.

eller förvarar sådana drycker i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § ordningslagen (1993:1617) eller med lokal ordningsföreskrift ska, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma ska gälla alkoholdrycker som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid med 4 kap. 4 § ordningslagen eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen.

Vad som sagts i tredje stycket gäller också i fråga om sådana drycker som avses där och som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen, om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den senare.

i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen som påträffas hos den som förtär eller förvarar sådana drycker eller preparat i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § ordningslagen (1993:1617) eller med lokal ordningsföreskrift ska, oavsett vem dryckerna eller preparaten tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma ska gälla alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen som påträffas hos den som förtär sådana drycker eller preparat i strid med 4 kap. 4 § ordningslagen eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen.

Vad som sagts i tredje stycket gäller också i fråga om sådana drycker eller preparat som avses där och som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen, om det är sannolikt att dryckerna eller preparaten var avsedda även för den senare.

2 §¹³

Vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med följande avvikelser:

1. Beslagtagna egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagna egendom tillfaller staten.

1. Beslagtagna egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). *I fråga om försäljning till partihandlare omfattas även alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om det är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.* Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagna egendom tillfaller staten.

Beslut om att förstöra eller sälja egendom får fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I de fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får ett sådant beslut fattas även av Polismyndigheten.

Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld enligt denna paragraf, ska ersättning betalas av allmänna medel. Ersättningens storlek ska motsvara egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller vad som annars är skäligt. Beslut om ersättning fattas av åklagaren. Den som drabbats av beslaget får begära rättens prövning av beslutet om ersättning. Det ska göras inom en månad från det att han eller hon fick del av beslutet. Ansökan görs vid den

¹³ Senaste lydelse 2014:616.

domstol som kunnat pröva beslaget. Ersättning betalas ut av länsstyrelsen på begäran av åklagaren.

1 a. Om värdet på en beslagtagna alkoholhaltig dryck är ringa, får en polisman besluta att drycken bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

1 a. Om värdet på en beslagtagna alkoholhaltig dryck *eller ett sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket* är ringa, får en polisman besluta att drycken bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

2. Om en polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i ett föreläggande av ordningsbot, ska anmälan om beslaget göras till Polismyndigheten.

3. I fråga om sådana drycker som avses i 1 § tredje stycket och som förtärs eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

3. I fråga om sådana drycker *eller preparat* som avses i 1 § tredje stycket och som förtärs eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

En ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.4 Förslag till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

Härigenom föreskrivs att 2 § lagen (1980:578) om ordningsvakter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §¹⁴

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar,

2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,

3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller

4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622).

4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

¹⁴ Senaste lydelse 2010:1624.

1.5 Förslag till lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

Härigenom föreskrivs att 30 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

30 §¹⁵

Den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen* att det kan antas att han eller

¹⁵ Senaste lydelse 2004:518.

föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, *skall* föraren dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt *skall* särskilt beaktas om

1. föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften,

2. föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller

3. framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Den som utan att föra ett fordon som avses i första stycket vid tunnelbana fullgör tjänst, i vilken ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt döms till böter eller fängelse i högst två år.

I fråga om den som för spårvagn finns bestämmelser i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Det samma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, *ska* föraren dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt *ska* särskilt beaktas om

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.6 Förslag till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

Härigenom föreskrivs att 2 kap. 18, 29 och 32 §§, 3 kap. 25 § samt 4 kap. 4 och 11 §§ ordningslagen (1993:1617) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

18 §¹⁶

Vid en offentlig tillställning får spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker *drickas* bara om det sker vid tillåten servering av sådana drycker. Spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som inte får *drickas* vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen.

Vid en offentlig tillställning får spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller *sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* *förtäras* bara om det sker vid tillåten servering av sådana drycker eller *preparat*. Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller *sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen* som inte får *förtäras* vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen.

Polismyndigheten får för särskilda fall medge undantag från första stycket.

Den som bryter mot förbudet i första stycket är skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen.

¹⁶ Senaste lydelse 2010:1625.

29 §¹⁷

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,

6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller

7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har inställts eller upplösts enligt 22 eller 23 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot förtäring eller förvaring av alkoholdrycker döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot förtäring eller förvaring av alkoholdrycker *och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

¹⁷ Senaste lydelse 2014:590.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

32 §¹⁸

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker hos den som förtär eller förvarar sådana drycker i strid med 18 § eller med villkor enligt 16 § andra stycket första meningen finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

En polisman får vid tillträdet till en offentlig tillställning liksom i lokalen eller på platsen för tillställningen företa kroppsvisitation för att söka efter spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker, om Polismyndigheten inte har meddelat sådant undantag som sägs i 18 § andra stycket. Kroppsvisitation får vidtas endast om det finns anledning att anta att den som ska visiteras medför sådana drycker till tillställningen. Detsamma gäller i fråga om en allmän sammankomst, om Polismyndigheten enligt 16 § andra stycket första meningen har meddelat villkor som innebär förbud mot

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* hos den som förtär eller förvarar sådana drycker *eller preparat* i strid med 18 § eller med villkor enligt 16 § andra stycket första meningen finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

En polisman får vid tillträdet till en offentlig tillställning liksom i lokalen eller på platsen för tillställningen företa kroppsvisitation för att söka efter spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen* om Polismyndigheten inte har meddelat sådant undantag som sägs i 18 § andra stycket. Kroppsvisitation får vidtas endast om det finns anledning att anta att den som ska visiteras medför sådana drycker *eller preparat* till tillställningen. Detsamma gäller i fråga om en allmän sammankomst, om Polismyndigheten

¹⁸ Senaste lydelse 2010:1625.

förtäring och förvaring av sådana drycker som sägs i 18 §.

enligt 16 § andra stycket första meningen har meddelat villkor som innebär förbud mot förtäring och förvaring av sådana drycker *eller preparat* som sägs i 18 §.

3 kap.

25 §¹⁹

Har en offentlig plats tagits i anspråk för varor eller någon annan egendom i strid med bestämmelserna i 1 §, får egendomen förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga fortsatt överträdelse och förverkandet inte är oskäligt.

Vapen som har använts i strid med 6 § första eller andra stycket och ammunition som är avsedd för vapnet, får förklaras förverkade efter vad som kan anses skäligt.

Angående beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt första eller andra stycket, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl *eller* andra jästa alkoholdrycker hos den som förtär sådana drycker i strid med lokala föreskrifter finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* hos den som förtär sådana drycker *eller preparat* i strid med lokala föreskrifter finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

4 kap.

4 §²⁰

Alkoholdrycker får inte förtäras inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. Detta gäller inte i fråga om förtäring

Alkoholdrycker *och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* får inte förtäras

¹⁹ Senaste lydelse 2010:1625.

²⁰ Senaste lydelse 2010:1625.

av drycker vid tillåten servering och inte heller om trafikföretaget för särskilt fall har medgett förtäringen.

Med alkoholdrycker förstås sådana drycker som avses i 1 kap. 5 § alkohollagen (2010:1622).

inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. Detta gäller inte i fråga om förtäring av drycker *eller preparat* vid tillåten servering och inte heller om trafikföretaget för särskilt fall har medgett förtäringen.

Med alkoholdrycker förstås sådana drycker som avses i 1 kap. 5 § alkohollagen.

11 §

I fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker hos den som förtär sådana drycker i strid med 4 § finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

I fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker *och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* hos den som förtär sådana drycker *eller preparat* i strid med 4 § finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.7 Förslag till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)

Härigenom föreskrivs att 20 kap. 4 § sjölagen (1994:1009) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

20 kap. 4 §²¹

Den som framför ett fartyg, som med motordrift kan framföras med en hastighet om minst femton knop eller som har ett skrov med en största längd av minst tio meter, efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften, döms för sjöfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Det som föreskrivs om den som framför ett fartyg gäller även den som i övrigt på ett sådant fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss.

För sjöfylleri döms också den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse

Den som framför ett fartyg, som med motordrift kan framföras med en hastighet om minst femton knop eller som har ett skrov med en största längd av minst tio meter, efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften, döms för sjöfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Det som föreskrivs om den som framför ett fartyg gäller även den som i övrigt på ett sådant fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss.

För sjöfylleri döms också den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse

²¹ Senaste lydelse 2010:297.

för säkerheten till sjöss och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra uppgiften på ett betryggande sätt.

för säkerheten till sjöss och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker, *alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen*, eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra uppgiften på ett betryggande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.8 Förslag till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

Härigenom föreskrivs att 3 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 §²²

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydaggjar, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen (2010:1622), samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),

9. spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och teknisk sprit enligt alkohollagen (2010:1622) och alkoholhaltiga preparat, som avses i såväl första stycket som andra stycket i 1 kap. 10 § alkohollagen, samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),

²² Senaste lydelse 2014:1497.

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,
11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,
12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,
13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,
15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.9 Förslag till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

Härigenom föreskrivs att 9 kap. 2 §, 10 kap. 2 och 6 §§ järnvägslagen (2004:519) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

2 §²³

Alkohol drycker får inte förtäras inom järnvägssystem. Förbudet gäller inte i fråga om förtäring av drycker vid tillåten servering och inte heller om ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare för särskilt fall har medgett förtäringen. Med alkohol drycker förstås sådana drycker som avses i 1 kap. 5 § alkohollagen (2010:1622).

Alkohol drycker *och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* får inte förtäras inom järnvägssystem. Förbudet gäller inte i fråga om förtäring av drycker *eller preparat* vid tillåten servering och inte heller om ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare för särskilt fall har medgett förtäringen. Med alkohol drycker förstås sådana drycker som avses i 1 kap. 5 § alkohollagen.

10 kap.

2 §

Den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per

²³ Senaste lydelse 2010:1630.

liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, *skall* föraren dömas till fängelse i högst två år. När det bedöms om brottet är grovt *skall* det särskilt beaktas om

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, *ska* föraren dömas till fängelse i högst två år. När det bedöms om brottet är grovt *ska* det särskilt beaktas om

1. föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften,

2. föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller

3. framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Den som utan att föra ett maskindrivet spårfordon vid järnväg fullgör en tjänst där det ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt döms till böter eller fängelse i högst två år.

6 §

I fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker hos den som förtär sådana drycker i strid med 9 kap. 2 § finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

I fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* hos den som förtär sådana drycker i strid med 9 kap. 2 § finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.10 Förslag till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

Härigenom föreskrivs att 5 kap. 9 § och 13 kap. 2 § luftfartslagen (2010:500) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

5 kap.

9 §

Den får inte tjänstgöra ombord som på grund av sjukdom, uttröttning, påverkan av alkoholhaltiga drycker eller andra medel eller av andra sådana skäl inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

Den får inte tjänstgöra ombord som på grund av sjukdom, uttröttning, påverkan av alkoholhaltiga drycker, *sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* eller andra medel eller av andra sådana skäl inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

13 kap.

2 §

Den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter fullgörandet av uppgifterna uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för flygfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 §.

Den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker *eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)* i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter fullgörandet av uppgifterna uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för flygfylleri till böter eller fängelse i högst sex måna-

der. Detsamma gäller den som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 §.

För flygfylleri enligt första stycket döms också den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 § efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter fullgörandet av uppgifterna finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

För flygfylleri enligt första stycket döms också den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 § och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

För flygfylleri enligt första stycket döms också den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 § och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker, *alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen* eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.11 Förslag till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

Härigenom föreskrivs att 7 kap. 2 §, 8 kap. 13 §, 15 kap. 5 och 9 §§ samt 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen (2010:696) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 kap.

2 §

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror.

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror *eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622).*

8 kap.

13 §²⁴

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och i 14 § tobakslagen (1993:581).

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och *alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) samt tobaksvaror* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen och i 14 § tobakslagen (1993:581).

²⁴ Senaste lydelse 2010:1635.

15 kap.5 §²⁵

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622) och i 14 § tobakslagen (1993:581).

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och *alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) samt tobaksvaror* finns i 7 kap. 3 § alkohollagen och i 14 § tobakslagen (1993:581).

9 §

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror.

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror *eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622)*.

16 kap.15 §²⁶

Om en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot 6 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 när det gäller produktplacering av alkoholdrycker eller 7 kap. 2 § när det gäller att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker, får en behörig myndighet i Sverige kontakta en be-

Om en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot 6 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 när det gäller produktplacering av alkoholdrycker eller 7 kap. 2 § när det gäller att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker *eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap.*

²⁵ Senaste lydelse 2010:1635.

²⁶ Senaste lydelse 2010:1635.

hörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.

10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622), får en behörig myndighet i Sverige kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.

Detsamma gäller om en tv-sändning som nämns i första stycket strider mot 8 kap. 7 eller 8 §, eller 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622).

Om programföretaget inte följer uppmaningen i första stycket, får myndigheten vidta åtgärder mot programföretaget enligt 16 kap. 10 §, 17 kap. 5 och 6 §§ samt 29 och 48 §§ marknadsföringslagen (2008:486) om programföretaget i fråga har etablerat sig i landet i syfte att kringgå de strängare bestämmelser som skulle ha gällt om det var etablerat i det land vars myndighet ingriper. Myndigheten får inte vidta åtgärderna förrän den har underrättat Europeiska kommissionen och den berörda medlemsstaten samt kommissionen har fastställt att åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2019.

1.12 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ i förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §²⁷

Alkoholsortimentsnämnden har till uppgift att pröva följande typer av beslut som det i alkohollagen (2010:1622) omnämnda detaljhandelsmonopolet har fattat enligt det avtal som upprättats enligt 5 kap. 1 § alkohollagen, nämligen beslut varigenom bolaget

1. avvisat ett visst vin, starköl, en viss annan jäst alkoholdryck eller spritdryck från sitt sortiment, eller

2. avfört ett visst vin, starköl, en viss annan jäst alkoholdryck eller spritdryck ur sitt sortiment.

1. avvisat ett visst vin, starköl, *sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen*, en viss annan jäst alkoholdryck, eller spritdryck från sitt sortiment, eller

2. avfört ett visst vin, starköl, *sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen*, en viss annan jäst alkoholdryck eller spritdryck ur sitt sortiment.

2 §

Ett ärende hos nämnden om prövning enligt 1 § första stycket får väckas endast av den leverantör av spritdryck, vin *eller* starköl vars produkt avvisats från eller avförts ur bolagets sortiment.

Ett ärende hos nämnden om prövning enligt 1 § första stycket får väckas endast av den leverantör av spritdryck, vin, starköl *eller sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen* (2010:1622)

²⁷ Senaste lydelse 2010:1643.

vars produkt avvisats från eller
avförts ur bolagets sortiment.

Nämnden ska pröva om detaljhandelsbolaget följt vad som sägs i avtalet om att bolagets produkturval får grundas endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn samt att någon favorisering inte får ske av inhemska produkter.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2019.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Uppdraget

Utredningen har enligt direktiven haft i uppdrag att analysera och lämna förslag om hur alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring bör regleras.¹ I uppdraget ingår också att analysera och lämna förslag om hur marknadsföring, framför allt via digitala medier, kan begränsas i syfte att skydda barn och unga från att exponeras för marknadsföring av alkohol samt att analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för en förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning. Uppdraget om reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring ska redovisas i ett delbetänkande i juni 2017 och övriga delar ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

2.2 Det hittillsvarande utredningsarbetet

Utredaren har biträtts av dels sakkunniga och expert från Regeringskansliet, dels experter från Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Livsmedelsverket och Systembolaget. Arbetet har bedrivits i samråd med sakkunniga och experter och dessa har beretts tillfälle att lämna synpunkter muntligen och skriftligen. Under utredningstiden har hittills sammanlagt sex sammanträden hållits.

Under första kvartalet 2017 har utredaren och utredningssekreteraren genomfört samrådsmöten med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), Svensk Dagligvaruhandel, Svensk Digital Handel,

¹ Dir. 2016:80, se bilaga till delbetänkandet.

ett nätverk för länsstyrelsernas tillsynshandläggare inom alkohol och tobak inom ramen för SLATT (Sveriges länsstyrelser utvecklar alkohol- och tobakstillsynen), Visita, IOGT-NTO och Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). Information har även inhämtats via telefonmöten med kommunala handläggare med ansvar för olika alkoholfrågor.

Utredningen har även inhämtat information om relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer. Detta redogörs för och hänvisas till löpande genom betänkandetexten.

2.3 Delbetänkandets disposition

I betänkandet behandlas frågor om reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring i ett sammanhang i kapitel 3–13.

I *kapitel 3* redogörs för de huvudsakliga utgångspunkterna för utredningen.

Kapitel 4 innehåller vissa definitionsfrågor kring begreppet alkoholhaltigt preparat.

I *kapitel 5* redogörs för utredningens överväganden och förslag i fråga om handel med och servering av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Kapitel 6 behandlar reglering av alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker, som till exempel alkoholhaltigt pulver.

Kapitel 7 handlar om marknadsföringsfrågor.

I *kapitel 8* redogörs för organisationen för tillsyn.

Kapitel 9 behandlar straffbestämmelser m.m.

Kapitel 10 handlar om olika beskattningsfrågor.

I *kapitel 11* redovisas konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar.

I *kapitel 12* redogörs för ikraftträdande och övergångsbestämmelser.

I *kapitel 13* slutligen återfinns författningskommentaren.

Till delbetänkandet har utredningens direktiv bifogats som bilaga.

3 Utgångspunkter för utredningens uppdrag

3.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen analysera och bedöma samt lämna förslag om lämplig reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring. Under arbetet ska hänsyn tas till vikten av att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Vidare ska de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet beaktas och utredningen ska lägga särskild vikt vid att skydda barn och unga från skadliga effekter orsakade av alkohol.¹

Detta kapitel syftar till att ge en bakgrund till och ramar för det fortsatta arbetet med att utforma en lämplig reglering av de alkoholhaltiga preparat som är aktuella i utredningen.

3.2 Alkoholpolitiska utgångspunkter

3.2.1 En kort tillbakablick

Sverige har en historia med tidvis mycket hög alkoholkonsumtion. På 1700- och 1800-talen ledde den höga alkoholkonsumtionen till att man gjorde olika försök att begränsa den så kallade husbehovsbränningen, vilket visade sig vara svårt. Under 1830-talet började nykterhetsföreningar att bildas. Det så kallade "Göteborgssystemet" tillkom år 1865 och innebar att staden tog över krogarna där allt brännvin såldes och det infördes även åldersgränser vid köp. Detta system spred sig till Stockholm och andra städer, som till exempel

¹ Se dir. 2016:80 s. 4 och 7.

Hudiksvall och Lund och 1870 beslutade riksdagen att all vinst skulle gå till staten. År 1905 infördes detta system i hela landet.²

Under perioden 1919–1955 dominerades svensk alkoholpolitik av det s.k. Brattssystemet, som var ett detaljerat restriktionssystem vilket byggde på uppkomsten av systembolag. Den bakomliggande tanken var att försöka kontrollera och begränsa tillgången på alkohol samt att eliminera de privata vinstintressena. Inom ramen för Brattssystemet infördes ”motboken” över hela landet år 1919. Det innebar att det fanns en motbok utställd på varje inköpsberättigad person där alkoholdrycksinköp bokfördes. Syftet med motboken var individuell kontroll vid försäljning av alkoholdrycker. Systembolagen blev under denna period obligatoriska och landstäckande och fick ansvaret för all handel med rusdrycker.³

Vid sidan av detta växte sig nykterhetsrörelsen allt starkare och strävade efter ett totalt alkoholförbud. En konsulterande folkomröstning ägde rum år 1922 i vilken 51 procent av den svenska befolkningen röstade emot ett allmänt rusdrycksförbud. Därefter ansågs den frågan ha fallit. 1954–55 års nykterhetsreform ledde till att motboken avskaffades. En annan förändring var att alla regionala systembolag slogs ihop till ett enda statligt bolag; det rikstäckande Systembolaget. Grundtanken bakom reformen var frihet och ansvar för den enskilde. Förhoppningen att detta skulle leda till minskad alkoholkonsumtion infriades dock inte utan i stället ökade försäljningen av spritdrycker kraftigt. För att komma till rätta med detta försökte staten bland annat att använda sig av skattehöjningar och legitimation kontroll vid köp av rusdrycker.⁴

I slutet av 1960-talet intensifierades den alkoholpolitiska debatten, delvis på grund av att det förekommit problem med mellanölsförsäljningen.⁵ Den så kallade alkoholpolitiska utredningen (APU) lämnade sitt slutbetänkande 1974 och man tillsatte därefter en sär-

² Se bl.a. Billum, Susanne m.fl. Alkohollagen En kommentar, 1995, s. 9 samt Systembolagets webbplats; www.systembolagethistoria.se

³ Se bl.a. Billum m.fl., a.a., s. 9 f. samt www.systembolagethistoria.se

⁴ Se bl.a. Billum m.fl., ibid samt www.systembolagethistoria.se

⁵ 1965 infördes det så kallade ”mellanölet” i handeln. Det hade en alkoholhalt om cirka 4,5 volymprocent, vilket innebär att det i dag hade klassificerats som starköl. År 1972 infördes en åldersgräns på 18 år för inköp av mellanöl och detta öl togs ur livsmedelshandeln redan år 1977 efter beslut av riksdagen bl.a. då dess lättillgänglighet angavs som en starkt bidragande orsak till ungdomars alkoholskador.

skild beredningsgrupp inom regeringskansliet för att göra en samlad bedömning av de alkoholpolitiska frågorna.⁶

3.2.2 Utvecklingen i modern tid

År 1977 beslutade riksdagen med bred enighet att anta ett samlat alkoholpolitiskt program med tonvikt på socialpolitiska insatser i vid mening och ökade resurser till förebyggande åtgärder och upplysningsverksamhet. Målsättningen var att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala alkoholkonsumtionen, som bedömdes som alltför hög, och att komma till rätta med alkoholmissbruket. Enligt regeringen byggde denna politik på kunskap och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av totalalkonsumtionen och alkoholskadorna; nämligen att en ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad totalalkonsumtion och ökade skador på grund av alkohol. I riktlinjerna ingick därför bland annat en aktiv prispolitik och försäljning av alkohol i kontrollerade former. Den lagstiftning⁷ som infördes i samband härmed syftade till att begränsa det privata vinstintresset, att begränsa tillgängligheten av alkoholdrycker samt att skydda barn och unga.⁸ Alkoholpolitiken byggde bland annat på en rapport från Världshälsoorganisationen (World Health Organization, WHO) där man pekade på att minskad allmän konsumtion ledde till minskade alkoholskador i hela befolkningen.⁹ Detta samband har benämnts *totalalkonsumtionsmodellen*. Sedan det alkoholpolitiska beslutet 1977 har den svenska alkoholpolitiken i stor utsträckning vägletts av dessa forskningsrön.¹⁰

Alkoholhaltiga preparat och teknisk sprit reglerades vid denna tid inte i de lagar som avsåg tillverkning och handel av alkoholhaltiga drycker utan i en separat lag.¹¹ En närmare beskrivning av utvecklingen av den rättsliga regleringen av alkoholhaltiga preparat återfinns i kapitel 4.

⁶ Billum m.fl., Alkohollagen En kommentar, s. 11.

⁷ Se framför allt lagen (1977:292) om tillverkning av drycker m.m. och lagen (1977:293) om handel med drycker.

⁸ Prop. 1976/77:108 bl.a. s. 1f., prop. 2009/10:125 s. 56, se även Billum m.fl., Alkohollagen En kommentar, s. 11.

⁹ Alcohol Control Policies in Public Health Perspective, WHO, 1975.

¹⁰ Se bl.a. regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 9.

¹¹ Lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (LFTA).

I samband med Sveriges tillträde till EES-avtalet och senare medlemskap i EG (numera EU) utvecklades alkoholmonopolens exklusiva import-, export-, partihandels- och tillverkningsrättigheter. Detaljhandelsmonopolet under Systembolaget blev dock kvar. EU-kommissionen uttalade i fråga om detta monopol bland annat att om Sverige avlägsnade alla diskriminerande effekter fann kommissionen inte anledning att på eget initiativ vidta åtgärder mot monopolet.¹²

I den proposition som föregick tidigare gällande alkohollag (1994:1738) konstaterade regeringen att överkonsumtion av alkohol förde med sig omfattande sociala, medicinska och samhällsekonomiska problem vilket var anledningen till att Sverige sedan lång tid tillbaka förde en restriktiv alkoholpolitik.¹³ I samband med andra lagstiftningsärenden har regeringen även uttalat att alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet har varit och är de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen för att nå målet att begränsa alkoholens skadeverkningar. Mot denna bakgrund har Sverige sedan länge bedrivit en politik med höga alkoholskatter och låg tillgänglighet. Vad avser monopolet ska detta även utgöra en garant för att marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker till allmänheten sker återhållsamt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet följs. *Desintresseringsprincipen*, dvs. begränsningen av det privata vinstintresset i syfte att hålla nere alkoholkonsumtionen, är den huvudsakliga motiveringen för detaljhandelsmonopolet. Ingen ska genom en aktiv marknadsföring tillåtas tjäna pengar på andras beroende. Vidare ska sociala hänsyn vara vägledande i marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker – inte minst som ett skydd för unga.¹⁴

I propositionen till nuvarande alkohollagen (2010:1622), uttalade regeringen på nytt att den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Man underströk också att detta mål ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion samt att ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en

¹² Prop. 1993/94:136, s. 3.

¹³ Prop. 1994/95:89 s. 46.

¹⁴ Se bl.a. prop. 1993/94:136 s. 8 f.

väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang. Det uttalades vidare att det var särskilt angeläget att regelverket gav barn och unga det skydd dessa behöver.¹⁵

3.2.3 Nuvarande alkohollagstiftning

De centrala svenska lagarna på alkoholområdet är alkohollagen och lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Alkohollagen reglerar tillverkning, marknadsföring och införsel eller import av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Den avser också tillverkning av sprit samt införsel, import, utförsel, export och handel med sprit samt handel med alkoholhaltiga preparat.¹⁶ En viktig princip i svensk alkoholpolitik är att handel med alkoholdrycker ska vara kontrollerad. Detaljhandel med alkoholdrycker är i princip förbehållet Systembolaget. Folköl (öl med en alkoholhalt över 2,25, men ej över 3,5 volymprocent) får dock säljas i livsmedelsaffärer efter anmälan till aktuell kommun. Det statliga detaljhandelsmonopolet reglerar alkoholhanteringen. Genom monopolet utesluts också det privata vinstintresset på den svenska detaljhandelsmarknaden i syfte att hålla nere konsumtionen (den ovan nämnda desintresseringsprincipen). Samtidigt kontrollerar staten mer effektivt antalet försäljningsställen, öppettider, former för försäljning, ålderskontroll och marknadsföring. Marknadsföringen av alkohol regleras strikt; den måste vara särskilt måttfull och får till exempel inte uppmuntra till bruk av alkohol.¹⁷

Även de regler som gäller teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat har sin grund i alkoholpolitiska överväganden. Det huvudsakliga syftet är, liksom i fråga om alkoholhaltiga drycker, att försöka förebygga missbruk och andra alkoholpolitiska olägenheter. Bestämmelserna ska hindra att teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat missbrukas eller i övrigt konsumeras som surrogat för alkoholdrycker. Detta uppnås bland annat genom att alkoholhaltiga varor

¹⁵ Prop. 2009/10:125 s. 56.

¹⁶ 1 kap. 1 § alkohollagen.

¹⁷ Se bl.a. prop. 2009/10:125 s. 56 och prop. 1994/95:89 s. 40 och 46, jfr med dir. 2016:80 s. 2.

som inte är avsedda för konsumtion görs svåråtkomliga och så långt möjligt otjänliga för förtäring.¹⁸

Lagen om alkoholskatt reglerar beskattning av alkoholdrycker. Av alkoholpolitiska skäl har Sverige internationellt sett en hög beskattning. Bakgrunden till detta är, som tidigare redogjorts för, att höga priser på alkoholdrycker allmänt anses ha en dämpande effekt på den totala konsumtionen.

3.2.4 ANDT

På senare år har värdet av en samordning i arbetet med olika hälsofarliga substanser lyfts fram allt mer. I december 2010 lämnade regeringen en proposition till Riksdagen om en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken (ANDT-politiken).¹⁹ Syftet var att ange mål och inriktning för hur samhällets insatser skulle genomföras, samordnas och följas upp under åren 2011–2015. Propositionen innehöll bland annat förslag till ett gemensamt övergripande mål för ANDT-politiken. Det övergripande målet som Riksdagen beslutade om var *ett samhälle fritt från narkotika och dopning, med minskade medicinska och sociala skador orsakade av alkohol och med ett minskat tobaksbruk*.²⁰

I februari 2016 kom en skrivelse från regeringen om en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020. Strategin beskrevs som förnyad, men fortsatt samlad. För att främja långsiktighet och kontinuitet uttalade regeringen att det övergripande målet för ANDT-politiken borde ligga fast. Man uttalade även att insatser för att skydda barn och unga mot eget och andras skadliga bruk utgjorde grunden för det hälsofrämjande och förebyggande ANDT-arbetet.²¹

Att minska tobaksbruket och begränsa alkoholskadorna samt arbeta för ett narkotika- och dopningsfritt samhälle har länge varit viktiga mål för folkhälsoarbetet i Sverige. I skrivelsen definieras folkhälsa som ett samlingsbegrepp för hela befolkningens hälsotill-

¹⁸ Jfr bl.a. SOU 2010:98 s. 33 och Ds 2009:32 s. 53.

¹⁹ Prop. 2010/11:47.

²⁰ A.prop. s. 1.

²¹ Regeringens skrivelse 2015/16:86, En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020, s. 1 och 2.

stånd där hänsyn tas till såväl nivå som fördelning av hälsa. En god folkhälsa handlar enligt regeringen om att hälsan bör vara så god som möjligt och så jämnt fördelad som möjligt.²²

Socialutskottet behandlade regeringens skrivelse om ANDT samt inkomna motioner och föreslog i ett betänkande att Riksdagen skulle lägga skrivelsen till handlingarna och avslå motionerna. Riksdagen beslutade därefter i enlighet med utskottets förslag.²³

Utredningen menar att det finns goda skäl för att i arbetet med utformandet av en ny reglering för alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring även beakta hur man har resonerat kring och reglerat vissa frågor inom andra ANDT-områden. Vi återkommer till detta senare i delbetänkandet.

3.2.5 Sammanfattning av den svenska modellen

Sammanfattningsvis kan konstateras att den svenska alkoholpolitikens mål sedan länge är fastlagt och att det går ut på att främja folkhälsan och särskilt skydda barn och unga genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.²⁴

Medlen för att förverkliga detta mål består av insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion och är framför allt:

- en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet; där de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen är alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet samt
- ett samordnat och aktivt förebyggande arbete som involverar såväl offentliga som ideella aktörer.

Även om lagstiftningen i vissa delar har förändrats genom åren, bland annat som en följd av EU-medlemskapet, har det huvudsakliga syftet och de övergripande målen för den svenska alkoholpolitiken i stora drag legat fast sedan slutet av 1970-talet.

²² A.a. s. 6.

²³ Socialutskottets betänkande 2015/16:SoU8. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag den 21 juni 2016.

²⁴ Prop. 2009/10:125 s. 56.

Den svenska alkoholpolitiken är utformad utifrån en nationell kontext, men vägleds även av EU-dokument och internationella dokument. I avsnitt 3.3 och 3.4 redogörs närmare för EU-rättsliga aspekter.

Det kan även nämnas att WHO, Världshälsorganisationen, år 2010 antog en global strategi för att minska skadlig alkoholkonsumtion. Strategin syftar till att öka medvetenheten om alkoholens skadeverkningar och att utveckla ett kunskapsbaserat globalt stöd i syfte att stärka medlemsländernas alkoholpreventiva arbete.²⁵ Det finns en specifik handlingsplan för Europa avseende perioden 2012–2020 för att genomföra den globala strategin.²⁶

3.3 EUF-fördraget

3.3.1 Inledning

Även om den svenska alkoholpolitikens mål sedan länge är fastlagt och det finns tydliga politiska instrument för att uppnå detta har det tillkommit fler aspekter som lagstiftaren behöver ta hänsyn till framför allt i och med Sveriges inträde i EG (numera EU). Den EU-rättsliga regleringen och EU-domstolens rättspraxis påverkar hur den svenska regleringen i fråga om alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring och andra alkoholfrågor kan och bör utformas. Det är framför allt bestämmelser i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som är av intresse för de frågor som ska behandlas i delbetänkandet. De centrala bestämmelserna är de i artikel 34 (förbud mot kvantitativa restriktioner), artikel 36 (undantag av hänsyn till tvingande samhällsintressen) och artikel 37 (statliga handelsmonopol) avseende fri rörlighet av varor samt i viss mån artikel 49 (etableringsfrihet för personer och företag).

Det kan i detta sammanhang konstateras att alkoholpolitiken främst är medlemsstaternas interna behörighet. Vissa initiativ sker dock även inom ramen för samarbetet inom EU. Bland annat antog EU år 2006 en alkoholstrategi som formellt sträckte sig över åren

²⁵ Global Strategy to reduce the harmful use of alcohol, WHO, (Resolution of the Sixty-third World Health Assembly, May 2010, WHA63:13).

²⁶ European action plan to reduce the harmful use of alcohol 2012–2020, WHO, Regional Office for Europe, 2012.

2006–2012.²⁷ År 2014 antog medlemsländerna också en handlingsplan om att motverka berusningsdrickande och ungas alkoholbruk. Under avsnitt 3.4.2 kommer vi kort att redogöra för de viktigaste punkterna i dessa.²⁸

De EU-rättsliga regler som kan bli aktuella i fråga om bestämmande av tid för genomförande av de förslag utredningen lägger fram kommer framför allt att behandlas i kapitel 11 (Konsekvenser av förslagen) samt i viss mån i kapitel 12 (Ikraftträdande och övergångsbestämmelser).²⁹

3.3.2 Fri rörlighet för varor

En av de grundläggande friheterna inom EU är rätten till fri rörlighet för varor med ursprung i medlemsstaterna och varor som kommer från tredjeländer och som är i fri omsättning i medlemsstaterna.³⁰ Eventuella restriktioner eller förbud mot försäljning genom lagstiftning måste bedömas enligt de regler som finns angående detta i EUF-fördraget. De regler som i första hand blir aktuella är artikel 34 som handlar om förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan och artikel 36 som innehåller undantagsbestämmelser om rättfärdigande och proportionalitet.

Artikel 34 och artikel 36

I artikel 34 förbjuds kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Enligt EU-domstolens praxis i *Dassonville*-målet³¹ ska alla handelsregler antagna av medlemsstater som direkt eller in-

²⁷ Meddelande från Kommissionen till Rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén; En EU-strategi för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att minska de alkoholrelaterade skadorna, Bryssel den 24.10.2006.

²⁸ Actionplan on youth drinking and on heavy episodic drinking 2014–2016. Endorsed by the Committee on National Alcohol Policy and Action (CNAPA), september 2014.

²⁹ Det är bl.a. fråga om Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande informationssamhällets tjänster. Även det s.k. tjänstedirektivet kan komma att bli aktuellt; se vidare under avsnitt 3.4.1.

³⁰ Artikel 28 EUF-fördraget.

³¹ C-8/74 Dassonville, EU:C:1974:82.

direkt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra hinder för handeln inom gemenskapen anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner. Detta innebär att även åtgärder som gäller såväl inhemska som importerade varor i vissa fall kan vara förbjudna. Exempel på åtgärder som skapar problem för den fria rörligheten är tekniska föreskrifter samt försäljnings- och marknadsföringsförbud. Artikel 34 har direkt effekt och kan göras gällande av enskilda inför nationell domstol.³²

Artikel 36 i EUF-fördraget innehåller undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i artikel 34. Med stöd av detta undantag kan åtgärder som motiveras av hänsyn till bland annat allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller skydd för människors och djurs hälsa eller liv under vissa förutsättningar vara tillåtna. Åtgärden får dock inte vara ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. För att åtgärden ska kunna godtas måste den vara nödvändig för att uppnå det angivna skyddsändamålet. Vidare ska åtgärden vara proportionerlig, vilket innebär att den inte får ha större handelshindrande verkningar än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.³³

EU-domstolen har utvecklat ytterligare undantag från artikel 34. I domen i målet som brukar kallas *Cassis de Dijon*³⁴ samt efterföljande rättspraxis har domstolen slagit fast att det finns grupper av legitima nationella regleringsändamål utöver dem i artikel 36 i EUF-fördraget, så kallade tvingande hänsyn. Hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av nationella bestämmelser kan godtas i den mån dessa bestämmelser kan anses vara nödvändiga för att tillgodose sådana tvingande hänsyn. Denna doktrin kan endast tillämpas när det saknas regler på gemenskapsnivå och i fall där den nationella bestämmelsen gäller utan skillnad för inhemska varor och varor från en annan medlemsstat. Vidare krävs att åtgärden är nödvändig och proportionerlig på motsvarande sätt som vid tillämpningen av undantaget i artikel 36 i EUF-fördraget.³⁵

³² Se bl.a. prop. 2009/10:125 s. 145.

³³ Ibid.

³⁴ C-120/78 Rewe mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, EU:C:1979:42.

³⁵ Se bl.a. prop. 2009/10:125 s. 145.

Genom avgörandet i *Keck och Mithouard*³⁶ ändrade och förtydligade EU-domstolen sin rättspraxis avseende omfattningen av artikel 28 i EG-fördraget (nuvarande artikel 34 i EUF-fördraget) genom att undanta vissa typer av nationella åtgärder från artikelns tillämpningsområde. Begränsningen innebär att nationella regleringar av olika typer av icke-diskriminerande försäljnings- eller marknadsföringsåtgärder, till exempel regler om hur varor får marknadsföras, vilka inte påverkar varornas utseende eller sammansättning i sig ska anses falla utanför artikel 34 i EUF-fördraget.³⁷

3.3.3 Etableringsrätt

Artikel 49

Enligt artikel 49 i EUF-fördraget föreligger etableringsfrihet. Där föreskrivs att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium är förbjudna. Bestämmelsen har tolkats och utvecklats i EU-domstolens rättspraxis på liknande sätt som bestämmelsen i artikel 34 om fri rörlighet för varor.

I domen i målet *Thieffry mot Conseil de l'ordre des avocats de la Cour de Paris*³⁸ uttalade domstolen bland annat att etableringsfrihet, under iakttagande av de yrkesregler som var berättigade med hänsyn till allmänintresset, var ett av fördragets mål.

I målet *Kraus mot Land Baden-Württemberg*³⁹ uttalade domstolen att den fria rörligheten för arbetstagare och etableringsfriheten utgjorde hinder för nationella åtgärder om en sådan åtgärd, även om den tillämpades på ett icke-diskriminerande sätt, kunde göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapens medborgare att utöva de grundläggande friheter som garanterades av fördraget. Från denna princip fick undantag göras endast om en sådan åtgärd hade ett legitimt syfte som dels var förenligt med fördraget och dels berättigat av hänsyn till allmänintresset. I ett sådant fall krävdes att tillämpningen av den aktuella nationella lagstiftningen var sådan att den garanterade uppfyllandet av det syfte den hade och

³⁶ C-267/91 *Keck och Mithouard* (förenade målen C 267/91 och C-268/91), EU:C:1993:905.

³⁷ Se bl.a. prop. 2009/10:125 s. 145 f.

³⁸ C-71/76 *Thieffry mot Conseil de l'ordre des avocats de la Cour de Paris*, EU:C:1977:65.

³⁹ C-19/92 *Kraus mot Land Baden-Württemberg*, EU:C:1993:125.

inte överskred vad som krävdes för att uppnå detta syfte, den måste vara förenlig med gemenskapsrättens krav på proportionalitet.

I domen i målet *Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*⁴⁰ förtydligade domstolen att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar. De ska 1) vara tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt, 2) framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse, 3) vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och de ska inte 4) gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (jfr med domen i *Kraus*).

Domstolen upprepade i förenade målen *Blanco Pérez och Chao Gómez*⁴¹ tidigare uttalanden och uttryckte att varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapens medborgare att utöva den etableringsfrihet som garanteras i fördraget utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 i EUF-fördraget.

3.3.4 Detaljhandelsmonopol

Artikel 37 reglerar statliga handelsmonopol och anger att medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor förekommer mellan medlemsstaternas medborgare.

Det svenska detaljhandelsmonopolet, som utövas av Systembolaget, har prövats i det så kallade *Franzén*-målet.⁴² Målet handlade om en ICA-handlare som hade sålt alkoholdrycker, såväl importerade/införda som inhandlade på Systembolaget, i sin butik. Fråga uppkom bland annat om ett lagstadgat monopol som Systembolaget var förenligt med artikel 30 i EG-fördraget (artikel 34 i EUF-fördra-

⁴⁰ C-55/94 *Gebhard mot Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, EU:C:1995:411.

⁴¹ C-570/07 *Blanco Pérez och Chao Gómez* (förenade målen C-570/07 och C-571/07), EU:C:2010:300.

⁴² C-189/95 *Franzén*, EU:C:1997:504.

get) och om ett sådant monopol stred mot artikel 37 i EG-fördraget (artikel 37 i EUF-fördraget). Domstolen konstaterade att artikel 37 krävde att monolets utformning och funktionssätt anpassades på ett sådant sätt att ingen diskriminering avseende anskaffnings- och saluföringsvillkor fanns mellan medlemsstaternas medborgare. Handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater fick varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och det fick inte uppstå någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna. Artikel 37 utgjorde inte något hinder för nationella bestämmelser om ett statligt handelsmonopol för alkoholdrycker, såsom bestämmelser om monolets kriterier och metoder för urval av försäljningsställen eller marknadsföring av produkter, då dessa bestämmelser varken är diskriminerande eller missgynnar drycker som importeras från andra medlemsstater. Vidare uttalade EU-domstolen att nationella bestämmelser som inte direkt reglerade monolets funktionssätt, men ändå påverkade detsamma, skulle bedömas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 i EUF-fördraget.

3.3.5 Sammanfattning

Genom sin praxis har EU-domstolen klargjort att restriktiva nationella regleringar kan vara legitima när de motiveras av folkhälsoskäl. Det ankommer på medlemsstaterna att bestämma nivån på skyddet för folkhälsan. EU-domstolens praxis visar vidare att om den nationella lagstiftningen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser det behov som lagstiftningen syftar till att uppnå uppfylls det av medlemsstaten återopade syftet. En annan förutsättning för en tillåten reglering är att restriktionerna ska tillämpas på ett proportionerligt och icke-diskriminerande sätt.

Utredningen kommer i anslutning till sina överväganden (se framför allt kapitel 5 och 7) att utveckla resonemangen samt redovisa ytterligare av de delar av EU-domstolens praxis som är aktuella när det gäller att bedöma frågan hur man utformar den lämpligaste regleringen i fråga om alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring.

3.4 Andra EU-rättsliga aspekter

3.4.1 Tjänstedirektivet

Även det s.k. tjänstedirektivet kan komma att bli aktuellt.⁴³ Tjänstedirektivets regler syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. I tjänstedirektivet anges att direktivet inte ska påverka vissa områden, t.ex. straffrätten och arbetsrätten. Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i EU (artikel 2.1). Vissa verksamheter undantas uttryckligen från direktivets tillämpningsområde (artikel 2.2–3), t.ex. icke-ekonomiska tjänster av allmänt intresse, finansiella tjänster och skatteområdet. I artikel 3.1–3 regleras hur bestämmelserna i tjänstedirektivet förhåller sig till andra bestämmelser i gemenskapsrätten. Tjänstedirektivets bestämmelser rör administrativ förenkling; tillstånd och vissa andra krav på etablering samt fri rörlighet för tjänsteverksamhet, själva tillståndsförfarandet, tjänstemottagarnas rättigheter, tjänsternas kvalitet samt myndighets-samarbete mellan medlemsstaterna.

Särskilda bestämmelser om etableringsfrihet för tjänsteleverantörer finns i artikel 9–15 i tjänstedirektivet. Bestämmelserna är uppdelade i två avsnitt – tillstånd för tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet samt otillåtna krav för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på ett lands territorium. Särskilda bestämmelser om fri rörlighet för tjänster finns i artikel 16–21 i tjänstedirektivet. Bestämmelserna är uppdelade i två avsnitt – frihet att tillhandahålla tjänster och därtill knutna undantag samt tjänstemottagares rättigheter.

I avsnitt 11.8 finns en redogörelse för den anmälningsskyldighet som kan bli aktuell genom tjänstedirektivet.

⁴³ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

3.4.2 EU-rättslig alkoholstrategi och handlingsplan

Alkoholstrategi

Syftet med EU:s alkoholstrategi är att hjälpa medlemsstaterna och andra aktörer att samordna sina insatser för att minska alkoholens skadeverkningar i EU.⁴⁴ Tonvikten ligger på att förebygga och minska hög och extrem alkoholkonsumtion, minderårigas alkoholkonsumtion samt några av de största skadeverkningarna, som alkoholrelaterade trafikolyckor och fetalt alkoholsyndrom.⁴⁵ Det meddelande från kommissionen där den EU-rättsliga alkoholstrategin uttrycks utgår från medlemsländernas respektive nationella och kulturella kontext och berör inte alkoholbruk som sådant utan missbruk och dess skadeverkningar. Det understryks i inledningen av meddelandet att avsikten inte är att med åtgärder på gemenskapsnivå ersätta nationella politiska åtgärder som i enlighet med subsidiaritetsprincipen hör till den nationella behörigheten. Kommissionen betonar vidare att den inte har för avsikt att föreslå att harmoniserad lagstiftning utarbetas om förebyggande av alkoholrelaterade skador. I detta sammanhang kan dock noteras att det har påbörjats ett arbete med att se över och eventuellt ersätta direktiv 92/83/EEG (strukturdirektivet), som avser harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker.⁴⁶

I strategin fastställs fem prioriterade teman: att 1) skydda ungdomar, barn och ofödda barn, 2) minska antalet skador och dödsfall i samband med alkoholrelaterade trafikolyckor, 3) förebygga alkoholrelaterade skador bland vuxna och minska de negativa effekterna på arbetsplatsen, 4) informera, utbilda och öka medvetenheten om konsekvenserna av riskfylld och skadlig alkoholkonsumtion och

⁴⁴ Meddelande från kommissionen till rådet, Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén, En EU-strategi för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att minska de alkoholrelaterade skadorna, Bryssel den 24.10.2006, KOM (2006) 625 slutlig. (http://ec.europa.eu/health/alcohol/policy_sv)

⁴⁵ Fetalt alkoholsyndrom är en medicinsk diagnos orsakad av att modern konsumerat alkoholdrycker under graviditeten.

⁴⁶ Se bl.a. https://ec.europa.eu/taxation_customs/consultations-get-involved/customs-consultations/public-consultation-structures-excise-duties-applied-alcohol-and-alcoholic-beverages_en. Detta kan ha också ha betydelse för folkhälsan på sikt då den kanske viktigaste förebyggande insatsen mot alkoholskador är höga priser.

om goda alkoholvanor samt att 5) utveckla, stödja och förvalta en gemensam evidensbas.⁴⁷

Strategins genomförande bedömdes år 2009 och år 2012. I den senaste utvärderingen granskade man bland annat de två huvudsakliga instrument som införts för att stödja implementeringen av strategin; Kommittén för nationell alkoholpolitik (CNAPA)⁴⁸ och EU:s forum för alkohol och hälsa (EAHF)⁴⁹. Vid utvärderingen framkom indikationer på att strategin hade tillhandahållit en gemensam grund för åtgärder mot alkoholrelaterade skador, vilket var värdefullt. Trots detta konstaterades att alkoholrelaterade skador fortsatte att vara en ekonomisk och social börda inom EU och att strategins mål ännu inte har uppnåtts till fullo.⁵⁰

Handlingsplan

Det finns även en handlingsplan mot ungas drickande och berusningsdrickande som utfärdats av CNAPA och som går ut på att förebygga alkoholrelaterade skador bland unga och bidra till målen i EU:s alkoholstrategi.⁵¹ Bakgrunden var att EU-kommissionen lämnade ett förslag till CNAPA om att skapa en handlingsplan som ett sätt att stärka arbetet inom EU beträffande vissa områden av skadlig alkoholkonsumtion. CNAPA utvecklade därefter en handlingsplan som inriktade sig på fokusområdena ungas drickande och berusningsdrickande. Tanken var att planen skulle komplettera redan pågående aktiviteter som är inordnade inom EU:s alkoholstrategi och alla intressenter uppmuntrades att arbeta med strategin och handlingsplanen parallellt.⁵²

⁴⁷ En EU-strategi för att stödja medlemsstaterna i arbetet med att minska de alkoholrelaterade skadorna, s. 4, 8–12.

⁴⁸ The Committee on National Alcohol Policy and Action (CNAPA). Kommittén inrättades i november 2007 av EU-kommissionen och spelar en viktig roll i genomförandet av EU:s alkoholstrategi.

⁴⁹ The European Alcohol and Health Forum (EAHF). Den stadga som ligger till grund för forumet undertecknades i juni 2007. Forumet är en plattform där olika organ kan diskutera, jämföra lösningar och aktivt motverka skadlig alkoholkonsumtion.

⁵⁰ Assessment of the added value of the EU strategy to support Member States in reducing alcohol-related harm, Final report, december 2012.

⁵¹ Action Plan on Youth Drinking and on Heavy Episodic Drinking (Binge Drinking) (2014–2016), utfärdad av Kommittén för nationell alkoholpolitik (CNAPA), 16 september 2014.

⁵² A.a., s. 6 f.

3.4.3 Införsel och import

Internationellt används termerna import och införsel vanligtvis synonymt, medan man i Sverige ofta gör skillnad på dem. För tydlighetens skull kommer i detta avsnitt kort att redogöras för terminologin samt för hur utredningen fortsättningsvis kommer att använda begreppen.

Import innebär att någon erhåller varor eller tjänster från ett annat land än det egna. Termen införsel används ofta synonymt med import, men också som ett vidare begrepp.⁵³ I Sverige används ofta termen införsel då varor förs in i Sverige från EU- eller EES-länder (Europeiska ekonomiska samarbetsområdet). Termen import avser då de fall då varan förs in från ett land utanför EU:s punkt-skatteområde (tredje land).⁵⁴

I lagen (1994:1564) om alkoholskatt, 1 §, anges att med import avses att en alkoholvara förs in i Sverige från ett land utanför EU eller EES. I 4 kap. alkohollagen regleras införsel och import under samma rubrik och det talas i 4 kap. 4 § om att ”föra in” alkohol-drycker, vilket alltså innefattar såväl införsel som import. Denna distinktion är dock inte etablerad internationellt och används till exempel inte av EU-domstolen i dess rättspraxis. Domstolen använder termen import även för handel mellan EU:s medlems-länder.⁵⁵ Det existerar inte heller motsvarande begreppsbyggnad på andra språk.⁵⁶

Utredningen kommer i betänkandet att använda den av dessa termer (införsel respektive import) som används i den bestämmelse eller praxis som beskrivs eller hänvisas till i respektive del. Detta innebär i praktiken att samma företeelse kan, beroende på den källa som beskrivningen härrör ifrån, komma att benämnas antingen import eller införsel.

⁵³ I rådets förordning (EEG) nr 2913/92 av den 12 oktober 1992 om inrättandet av en tullkodex för gemenskapen, avdelning 3, kap. 1; talas t.ex. om införseln av importerade varor.

⁵⁴ Se bl.a. prop. 2009/10:125 s. 153.

⁵⁵ Jfr bl.a. mål C-170/04 Rosengren, där man på engelska använder ”importation” och på franska ”l’importation” i de fall där införsel används på svenska, vilket är när alkohollagen citeras. I domen i övrigt används import genomgående även på svenska.

⁵⁶ Jfr bl.a. SOU 2014:58 s. 24 f.

3.5 Barn och unga

3.5.1 Definitioner

Utredningen har till uppgift att i sitt arbete lägga särskild vikt vid att skydda barn och unga från skadliga effekter orsakade av alkohol.⁵⁷ Bestämmelser om åldersgränser finns på flera ställen i alkohollagen. I 3 kap. 7 § första stycket står det t.ex. att alkoholdrycker inte får säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande för den som inte har fyllt 18 år. Av andra stycket samma paragraf framgår att servering av alkoholdrycker får ske till den som har fyllt 18 år. Av 7 kap. 1 § andra stycket alkohollagen framkommer att marknadsföring av alkoholdrycker inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Enligt artikel 1 i FN:s barnkonvention avses med *barn* varje människa under 18 år, vilket även är den definition som avses när man i alkoholpolitisk kontext talar om barn.⁵⁸ Med *unga* eller *ungdomar* avses de yngre människor som har uppnått 18 års ålder men inte har fyllt 25 år. Åldersgränsen 25 år infördes i bestämmelsen om förbud mot marknadsföring genom en ändring i den förra alkohollagen (1994:1738). Regeringen angav i propositionen bland annat att den föreslagna åldern hade valts mot bakgrund av den ministerkonferens om unga och alkohol som WHO höll i Sverige under 2001 där man antog en deklaration som avsåg barn och ungdomar upp till 25 år. Vidare lyfte regeringen fram att alkoholvaneundersökningar i Sverige visat att alkoholkonsumtionen i landet var högst i åldersgruppen 20–24 år för båda könen och att det anses vara i åldern 18–25 år som en persons framtida alkoholvana oftast grundläggs.⁵⁹

⁵⁷ Jfr bl.a. dir. 2016:80 s. 7.

⁵⁸ FN:s konvention om barnets rättigheter, eller barnkonventionen. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling den 20 november 1989. Samma definition av barn används bl.a. i socialtjänstlagen 1 kap. 1 §.

⁵⁹ Prop. 2003/04:161 s. 36.

3.5.2 Skyddsbehov

Barn har enligt barnkonventionen rätt till bästa uppnåeliga hälsa.⁶⁰ Ett av den svenska folkhälsopolitikens målområden är trygga och goda uppväxtvillkor. Att inom olika områden särskilt lyfta fram barn- och ungdomsperspektivet ligger väl i linje med den långa tradition som finns i Sverige när det gäller en samlad syn på barns och ungdomars hälsa.⁶¹

Det har uppskattats att det i Sverige varje år föds runt 1 000 barn med alkoholskador och att 385 000 svenska barn växer upp i en familj där minst en förälder har en riskabel eller skadlig alkoholkonsumtion.⁶² Förutom att skydda barn från risker som kommer av vuxnas alkoholkonsumtion ska den svenska alkoholpolitiken motverka den förhöjda risk för hälsan som tidig alkoholdebut och alkoholbruk hos barn utgör. Den svenska alkohollagstiftningen innehåller därför, som konstaterats ovan, bl.a. åldersgränser för inköp och servering av alkoholdrycker samt förbud mot marknadsföring riktad mot barn och unga.⁶³ I fråga om marknadsföring uttalas bland annat att skälet för bestämmelserna är att barn och unga anses vara en särskilt skyddsvärd grupp, bland annat med beaktande av att en sen alkoholdebut anses minska riskerna för en överdriven alkoholkonsumtion.⁶⁴

Lagstiftningen har stöd i forskningen. Alkohol är den största riskfaktorn för dödsfall och skador hos 16–24-åringar.⁶⁵ Hjärnan, som är under utveckling till 25-årsåldern, är särskilt utsatt för permanenta skador av alkohol.⁶⁶ Den del av hjärnan som genomgår den kanske mest omfattande utvecklingen under ungdomsåren är

⁶⁰ FN:s konvention om barnets rättigheter, artikel 24.

⁶¹ Regeringens skrivelse 2015/16:86 s. 33.

⁶² Socialstyrelsen, Praxisbeskrivning – underlag till SBU. Bil. 11 till SBU: Fetalt alkoholsyndrom (FAS) och Fetala alkoholspektrumstörningar (FASD) – tillstånd och insatser. SBU utvärderar, nr 258. Webpublicerad december 2016. www.sbu.se/258 samt Statens folkhälsoinstitut, Barn i familjer med alkohol- och narkotikaproblem: Omfattning och analys, nr R2008:28.

⁶³ Jfr bl.a. 3 kap. 7 § och 7 kap. 1 § alkohollagen samt uttalanden i prop. 1993/94:136 s. 9.

⁶⁴ Se bl.a. Lundin, Stefan, Alkohollagen, Kommentarer och rättsfall, 2015, s. 94.

⁶⁵ Se bl.a. Holder, H m.fl. Alkoholen och samhället: Forskningsrapport från IOGT-NTO och Svenska Läkarsällskapet. Tema 2013: Ungdomar och unga vuxna.

⁶⁶ Se bl.a. Guerri, C. och Pascual, M, Mechanisms involved in the neurotoxic, cognitive, and neurobehavioral effects of alcohol consumption during adolescence, *Alcohol* 44(1), januari 2010, s. 15–26 och Feldsteing Ewing SW m.fl. The effect of alcohol consumption on the adolescent brain: A systematic review of MRI and fMRI studies of alcohol-using youth, *NeuroImage: Clinical* 2014, volume 5, s. 420–437.

prefrontalkortex, som finns i den främre delen av hjärnans pannlob och bland annat styr arbetsminne, impuls kontroll, känsloreglering, konsekvenstänkande, planering, beslutsfattande och värdering av risk och belöning.

Direktivens fokus på skyddet för barn och unga i fråga om skadliga effekter av alkohol överensstämmer alltså med såväl forskning som det nationella och internationella arbetet för barns och ungas hälsa och välmående och har dessutom länge varit en viktig faktor i den svenska alkoholpolitiken. För att det ska vara möjligt att arbeta fram en reglering som tar hänsyn till barns och ungas skyddsbehov på bästa möjliga sätt är det viktigt att utredningsarbetet bedrivs med en medvetenhet om denna kontext.

4 Definitionerfrågor

4.1 Inledning

Flera typer av alkoholhaltiga produkter avsedda att förtäras, men i annan form än dryck, har lanserats de senaste åren både i Sverige och internationellt. Ett exempel på detta är alkoholhaltig glass med en alkoholhalt på cirka fem volymprocent och en smakprofil hämtad från välkända drinkar, vilken finns på den svenska marknaden sedan ett par år tillbaka. Ett annat exempel på en produkt som har introducerats, i till exempel USA, är alkoholhaltigt pulver.¹

Av utredningens direktiv framgår att regeringens syn på de nya alkoholhaltiga produkter som i dag finns på den svenska marknaden, främst alkoholhaltig glass, är att dessa i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker. Regeringen menar därför att denna typ av produkter bör omfattas av samma överväganden när det gäller risker för medicinska och sociala skadeverkningar som alkoholdrycker gör. Det är dessa överväganden kring risker som ligger till grund för alkohollagens bestämmelser om hur alkoholdrycker får marknadsföras, säljas till konsument och serveras.²

Jämfört med alkoholhaltig glass är alkohol i pulverform eller i form av tabletter av en annan karaktär. Hälsoriskerna som förknippas med produkterna kan göra att det finns skäl att helt hindra dessa och liknande produkter från att introduceras på den svenska marknaden.³

Mot bakgrund av de skillnader som finns mellan olika alkoholhaltiga produkter som inte utgör alkoholdrycker, finns det skäl att utreda om alkohollagens definitioner bör ändras eller om det finns

¹ Se bl.a. www.n1ce.com/?page=home och www.palcohol.com/

² Dir. 2016:80 s. 3.

³ Ibid.

andra sätt att säkerställa en ändamålsenlig reglering av dessa typer av produkter.⁴

I kapitlet kommer vi inledningsvis att redogöra för begreppet ”alkoholhaltigt preparat”, hur det har använts historiskt och hur det i dag förekommer i den svenska lagstiftningen. Detta innebär att såväl alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring som de som inte är avsedda för förtäring kommer att ingå i redogörelsen. Från och med avsnitt 4.6 kommer utredningen att gå in mer i detalj på de olika typerna av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring, bl.a. vad gäller definitioner samt det behov av reglering som vi bedömer finns i fråga om dessa.

4.2 Rättsliga definitioner av alkoholhaltiga preparat

4.2.1 Svensk lag

Alkoholhaltigt preparat definieras i 1 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622) som *”en vara som färdigställts för slutlig användning, som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck eller teknisk sprit och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315)”*.

Enligt förarbetena till nuvarande alkohollag motsvarar gränsen om (mer än) 2,25 volymprocent alkohol den i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. (LFT) angivna gränsen 1,8 viktprocent.⁵ Med alkoholdryck avses i 1 kap. 5 § alkohollagen en dryck med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent. Den nedre gränsen i fråga om alkoholinnehåll för att en vara ska räknas som alkoholhaltigt preparat respektive alkoholhaltig dryck är alltså densamma.

Till förtydligande av definitionen av alkoholhaltigt preparat föreslog regeringen i propositionen till alkohollagen att det även skulle anges att varan ska vara ”färdigställd för slutlig användning”. I detta uttryck ligger bland annat att produkten ska vara avsedd att användas direkt, alltså utan vidare bearbetning eller förädling, för visst, åsyftat slutligt ändamål. Regeringen påpekade också att ett

⁴ Se bl.a. dir. 2016:80 s. 4 och 7.

⁵ Prop. 2009/10:125 s. 69.

alkoholhaltigt preparat i allmänhet finns att tillgå i detaljhandeln och att dess användning riktar sig till konsumenter.⁶

Definitionen av alkoholhaltigt preparat innefattar en mängd produkter; såväl sådana som inte är avsedda att förtäras, som sådana som är avsedda att förtäras. Under avsnitt 4.7 nedan kommer vi att beskriva den indelning av alkoholhaltiga preparat och produkter som vi har använt oss av inom ramen för betänkandet.

4.2.2 Definitioner i några andra rättssystem

Mot bakgrund av Sveriges EU-medlemskap och den betydelse unionsrätten har för utformningen av svensk reglering framstår det som naturligt att börja med att redogöra för om man inom unionen har definierat termerna ”alkoholdrycker” och ”alkoholhaltiga preparat” eller liknande begrepp. Vid sidan av EU-rätten kan det vara av intresse att även titta på hur dessa definitioner ser ut i Finland och Norge, som har de rättsliga regleringar som kanske mest liknar Sveriges på detta område, med detaljhandelsmonopol i fråga om alkoholförsäljning.⁷

EU

Såvitt utredningen har kunnat efterforska finns det inte någon EU-rättslig definition att förhålla sig till avseende ”*alkoholdrycker*” eller ”*alkoholhaltiga preparat*”. I den primära EU-rättsliga förordningen på livsmedelsområdet finns det däremot en definition av livsmedel där även drycker ingår.⁸ Det kan också noteras att det finns EU-rättsliga definitioner av till exempel ”*spritdrycker*”, ”*vin*”¹⁰ och ”*aromatiserat vin*”¹¹.

⁶ Prop. 2009/10:125 s. 69.

⁷ Det kan noteras att i Finland pågår det för närvarande en lagstiftningsprocess som innefattar antagandet av en ny alkohollag, se mer nedan.

⁸ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelssäkerhet, artikel 2.

⁹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 110/2008 av den 15 januari 2008 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, spritdrycker, samt om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1576/89.

Finland

Enligt den finska alkohollagen avses med alkoholhaltigt ämne, ett ämne eller en produkt som innehåller över 2,8 volymprocent etylalkohol. Till de alkoholhaltiga ämnena räknas alkoholdrycker, alkoholpreparat och sprit. Med alkoholdryck avses en dryck som är avsedd att förtäras och som innehåller högst 80 volymprocent etylalkohol (man delar in detta begrepp i svag alkoholdryck; en alkoholdryck som innehåller högst 22 volymprocent etylalkohol, och stark alkoholdryck; en alkoholdryck som innehåller mer än 22 volymprocent etylalkohol). Med "alkoholpreparat" avses i den finska lagen ett alkoholhaltigt ämne som inte är en alkoholdryck eller sprit och som kan vara denaturerat.¹² I Finland har det statliga bolaget Alko, med undantag för viss typ av gårdsförsäljning, ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker med en alkoholhalt över 4,7 volymprocent.

För närvarande regleras alkoholpreparat i en särskild förordning i den finska lagstiftningen och inte i själva alkohollagen.¹³ I 12 § nämnda förordning föreskrivs bl.a. att "I detaljhandeln med alkoholpreparat får inte säljas lindrigt denaturerad etanol eller *alkoholpreparat som till sina egenskaper motsvarar alkoholdrycker eller som annars med fog kan antas i betydande utsträckning bli använda som berusningsmedel.*" Av 13 § samma förordning framgår att den finska tillsynsmyndigheten, Produkttillsynscentralen, kan förbjuda eller för viss tid avbryta detaljhandel med alkoholpreparat som "*till sina egenskaper motsvarar en alkoholdryck eller som i betydande utsträckning används som berusningsmedel*". Produkttillsynscentralen kan vidare i vissa fall ålägga den som tillverkar eller bedriver partihandel med ett alkoholpreparat att dra tillbaka preparatet från marknaden.

I Finland pågår för närvarande en lagstiftningsprocess där man bl.a. har för avsikt att höja alkoholgränsen för alkoholdrycker som får säljas i dagligvaruhandeln till 5,5 volymprocent. Detta innebär

¹⁰ Se Rådets förordning (EG) nr 491/2009 av den 25 maj 2009 om ändring av förordning (EG) nr 1234/2007 om upprättande av en gemensam organisation av jordbruksmarknaderna och om särskilda bestämmelser för vissa jordbruksprodukter.

¹¹ Se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 251/2014 av den 26 februari 2014 om definition, beskrivning, presentation och märkning av, samt skydd av geografiska beteckningar för, aromatiserade vinprodukter och om upphävande av rådets förordning (EEG) nr 1601/91.

¹² Alkohollag 8.12.1994/1143, 1 kap. 3 §.

¹³ Förordning om alkoholpreparat och denaturering, 22.12.1994/1345.

att detaljhandelsmonopolet (med de undantag som i dag finns för gårdsförsäljning) kommer att omfatta alkoholdrycker där alkoholhalten överstiger 5,5 volymprocent. Det föreslås i propositionen att alkohollagstiftningen, så heltäckande som möjligt, ska samlas i en lag och att bestämmelserna om tillståndsplikt och tillståndsförfarande för näringsverksamhet med anknytning till alkoholhaltiga ämnen sammanförs.¹⁴ Av utkastet till lagförslag framkommer att bestämmelserna om alkoholdrycker ska tillämpas på ett alkoholpreparat som är ett fast ämne eller innehåller ett fast ämne och som är avsett att förtäras som sådant eller som kan göras drickbart genom att beståndsdelar avskiljs från eller vätska tillfogas till preparatet, i de fall som produktens totala alkoholhalt överstiger 2,8 viktprocent. I praktiken innebär lagförslaget att alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras får säljas enbart genom detaljhandelsmonopolet i de fall alkoholhalten, i likhet med vad som gäller för alkoholdrycker, överstiger 5,5 volymprocent.¹⁵

Finland anmälde sin nya lagstiftning till EU-kommissionen den 14 december 2016 och den initiala ”frystiden” på tre månader förlängdes till den 16 juni 2017.¹⁶ Lagen får inte antas innan denna tid har gått ut. Enligt uppgifter på Social- och hälsovårdsministeriets hemsida, efter en nylig dom i Helsingfors hovrätt med anknytning till alkohollagstiftningen¹⁷, fortsätter man beredningen av alkoholagen som planerat. Målet var att propositionen skulle överlämnas till riksdagen under vårsessionen 2017.¹⁸ Lagen avses träda i kraft tidigast den 1 januari 2018.¹⁹

¹⁴ Se bl.a. sammandrag av propositionen på <http://stm.fi>

¹⁵ Se utkastet till proposition 8 kap. 53 §; <http://stm.fi/documents/1271139/3513395/RF-utkast+Alkohollag.pdf/2a6d26cb-c798-447c-bad4-4caf9cdd26ad>. Det kan noteras att 2,8 viktprocent motsvarar 3,5 volymprocent.

¹⁶ Se <http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/tris/sv/index.cfm/search/?trisation=search.detail&year=2016&num=653&mLang=FI>

¹⁷ Helsingfors hovrätt meddelade den 24 april 2017 dom i ett mål som gäller gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker till Finland. Hovrättens dom anknuter till det förhandsavgörande som EU-domstolen meddelade i Visnapuu-målet (se vidare angående EU-domstolens avgörande i kapitel 5). I domen uttalas bl.a. att distansförsäljning av t.ex. vin och starka alkoholdrycker till Finland är en straffbar gärning.

¹⁸ http://stm.fi/sv/artikeln/-/asset_publisher/alkoholilain-valmistelussa-otetaan-huomioon-alkoholiuomien-etamyntia-koskeva-helsingin-hovioikeuden-tuomio Här kan noteras att det i slutet av maj 2017 kom uppgifter bl.a. i finsk media om att regeringen hade stora svårigheter att komma överens i vissa frågor angående den nya alkohollagen; se bl.a. www.hbl.fi Vid tidpunkten för tryckning av detta delbetänkande var det fortfarande oklart vad som skulle hända.

¹⁹ http://stm.fi/sv/artikeln/-/asset_publisher/lausuntoyhteenveto-alkoholilain-kokonaisuudistuksesta-valmis

Norge

Den norska alkoholloven § 1–3 reglerar vad som är att anse som ”alkoholholdig drikk” och vad som därmed omfattas av bestämmelserna om försäljning och servering av sådana produkter enligt lagen. Alkoholholdig drikk är en samlingsbeteckning för drycker som innehåller mer än 2,5 volymprocent alkohol. För att en produkt ska vara en alkoholholdig drikk måste den bl.a. vara avsedd att användas som berusningsmedel. Det norska detaljhandelsmonopolet, som utövas av AS Vinmonopolet, avser alkoholhaltiga drycker (alkoholholdig drikk) med en alkoholstyrka på över 4,7 volymprocent.²⁰

Det finns i den norska lagen ingen definition av ”alkoholhaltig produkt/preparat” men det framkommer av lagen att ansvarigt departement kan utfärda föreskrifter om vilka alkoholhaltiga produkter som ska räknas som alkoholhaltiga drycker.²¹ Det kan konstateras att det i nuläget inte finns några sådana klagörande föreskrifter. I förarbetena till lagen finns dock uttryckt vissa riktlinjer för vilka produkter som bör räknas som alkoholholdig drikk enligt alkohollagens mening och därmed omfattas av motsvarande regler.

I förarbetena uttalas bl.a. att en naturlig förståelse av ordalydelsen i § 1–3 är att en alkoholhaltig produkt måste kunna drickas för att omfattas av bestämmelsen. Detta innebär att produkten både måste kunna framställas i flytande form samt vara lämplig för konsumtion eller möjlig att konsumera. Man konstaterar vidare att utvecklingen på marknaden har aktualiserat frågan om vad som menas med flytande form och att många produkter kommer att kunna finnas i både fast, flytande och gasform. Departementet uttalade härvid att man såg det som ändamålsenligt att använda sig av samma definition av ”flytande” som Tollaboratoriet i ”Toll- og avgifts-direktoratet”.²²

Et stoff som tar formen av de omgivende kar ved 20 °C og 1 atmosfæres trykk (dvs. vanlig romtemperatur og lufttrykk). Videre så anser vi det ikke som nødvendig at alt tar formen av det omgivende karet. Det kan godt være en usmeltet klump igjen, f.eks. for fett, smør osv., det er likevel flytende/væske dersom bare noe tar formen av det omgivende kar.

²⁰ Se bl.a. www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/psykisk-helse/innsikt/vinmonopolordningen/id2528183/

²¹ Se den norska alkoholloven (lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v.) § 1–3; https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1989-06-02-27# KAPITTEL_1

²² Ot.prp. nr. 83 (2003–2004) kapittel 3.5.3.

Departementet konstaterade därefter att detta bl.a. innebar att alkoholhaltig glass var att betrakta som alkoholholdig drikk, eftersom det inte är avgörande om produkten säljs i fruset eller upptinat tillstånd. Departementet uteslöt inte att det även kunde komma fler nya alkoholhaltiga produkter, vilka inte omedelbart uppfattades som drycker, som kunde omfattas av definitionen av alkoholhaltig dryck i den norska alkohollagen. I den utsträckning som produkterna är lämpliga för konsumtion och som berusningsmedel ansåg departementet att produkterna borde omfattas av alkohollagens bestämmelser.²³

4.3 Regleringen av alkoholhaltiga preparat

4.3.1 Syftet bakom den svenska regleringen

De rättsliga regler som gäller alkoholhaltiga preparat har sin grund i alkoholpolitiska överväganden. Det huvudsakliga syftet är, liksom i fråga om alkoholhaltiga drycker, att försöka förebygga missbruk och andra alkoholpolitiska olägenheter. Bestämmelserna ska hindra att alkoholhaltiga preparat missbrukas eller i övrigt konsumeras som surrogat för alkoholdrycker. Detta uppnås bland annat genom att alkoholhaltiga varor som inte är avsedda för förtäring görs svåråtkomliga och så långt möjligt otjänliga för förtäring.²⁴

4.3.2 Regleringen över tid

Förordningen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Begreppet *alkoholhaltigt preparat* har sedan lång tid tillbaka förekommit i svensk rätt. När förordningen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat trädde i kraft den 1 juli 1961 ersatte den två förordningar från 1918 (varav en angående

²³ Ibid.

²⁴ Jfr bl.a. prop. 2009/10:125 s. 65, SOU 2010:98 s. 33 och Ds 2009:32 s. 53. Även prop. 1976/77:108, s. 11, talar om att försäljningen inte ska ge anledning till missbruk. Dessa överväganden avser i stora delar även teknisk sprit, vilken produkt utredningen inte har för avsikt att närmare gå in på.

vissa alkoholhaltiga preparat m.m.) och en kungörelse från 1955.²⁵ Det var dåvarande tillsynsmyndigheten, Kontrollstyrelsen²⁶, som lade fram förslaget som ansågs innebära en förenkling och modernisering av de gällande bestämmelserna.

Förordningen från 1918 om vissa alkoholhaltiga preparat var tillämplig på tekniska preparat som innehöll mer än 2,25 volymprocent alkohol (etylalkohol) och även, i tillämpliga delar, för ”*närings- och njutningsmedel, som efter fränskiljande av däri ingående fasta beståndsdelar, innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är att anse som rusdryck, öl eller apoteksvara*”.²⁷

Vid förordningens (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat tillkomst definierades alkoholhaltigt preparat i 1 § som ”*vara som innehåller mer än 2,25 volymprocent eller, såvitt avser icke flytande vara, 1,8 viktprocent etylalkohol och som icke är apoteksvara eller hänförligt till tulltaxenummer 22.03–22.08 eller 22.09 A eller B*”.²⁸ 2 § innehöll regler om kontroll över försäljningen av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat, vilken utövades av Kontrollstyrelsen, som hade till uppgift att se till att försäljningen inte gav anledning till missbruk. Kontrollstyrelsen kunde bland annat utfärda föreskrifter om särskilda kontrollanordningar och begära tillträde till de lokaler som användes i verksamheten.

I 4 § reglerades införsel av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Vad avsåg alkoholhaltiga preparat krävdes enligt första stycket inte tillstånd då alkoholhaltigt preparat infördes av annan anledning än i handelssyfte eller för yrkesmässig förbrukning. För annan införsel än som avsågs i första stycket krävdes särskilt tillstånd av Kontrollstyrelsen. I 5 § samma förordning stadgades i första stycket att försäljning av alkoholhaltiga preparat i annat fall än vad som avsågs i andra stycket var, med de inskränkningar som följde av förordningen, tillåten under samma villkor som gällde för handel i allmänhet. Av 7 § framgick att teknisk sprit och alkoholhaltigt prepa-

²⁵ Förordningen den 1 juli 1918 (nr 508) angående handel med skattefri sprit, förordningen den 1 juli 1918 (nr 564) angående vissa alkoholhaltiga preparat m.m. samt kungörelsen den 6 maj 1955 (nr 254) angående försäljning och införsel av rusdrycker för särskilda ändamål.

²⁶ Kontrollstyrelsen var ett ämbetsverk (1909–1970). När Brattssystemet infördes i hela landet 1919 blev tillsynen över alkohollagstiftningens tillämpning dess huvuduppgift. Kontrollstyrelsen hade som tillstånds- och kontrollmyndighet att se till att försäljningen av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat inte gav anledning till missbruk. År 1971 uppgick Kontrollstyrelsen i Riksskatteverket.

²⁷ Prop. nr 122 år 1961, s. 15.

²⁸ 1 § förordningen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat.

rat inte fick tillhandahållas där särskild anledning förelåg att anta att varan var avsedd att användas i berusningssyfte. Om bestämmelserna i lagen eller föreskrifter som meddelats med stöd av denna inte iaktogs fick Kontrollstyrelsen enligt 8 § i förordningen meddela vederbörande varning. Om rättelse inte uppnåddes eller där varning inte bedömdes tillräckligt fick Kontrollstyrelsen förbjuda försäljning eller, i fall där tillstånd meddelats, återkalla tillståndet.

Enligt förordningen innebar alltså tillståndskravet beträffande alkoholhaltiga preparat att dessa inte fick importeras och säljas i landet utan att först ha blivit godkända. Beträffande alkoholhaltiga preparat, som inte var avsedda för förtäring, gällde att de i princip måste vara denaturerade.²⁹ Förordningen om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat anslöt sig i huvudsak till den då gällande ordningen.³⁰

Rättslig utveckling fram till nuvarande alkohollag

Fram till och med år 1970 var det Kontrollstyrelsen som svarade för kontrollen över försäljningen av alkoholhaltiga preparat. 1971 tog Riksskatteverket över tillstånds- och tillsynsuppgifterna.³¹ År 1976 skedde en ändring genom vilken förordningen blev lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (LFT).³² Socialstyrelsen tog över tillstånds- och tillsynsuppgifterna år 1978 samtidigt som vissa förändringar gjordes i LFT, främst rörande teknisk sprit. Det uttryckliga angivandet i lagen att kontrollmyndigheten skulle se till att försäljningen inte gav anledning till missbruk togs också bort. Att detta skulle innebära att syftet ändrades kan dock inte utläsas av förarbetena och framgår inte heller i övrigt. Det kan vara värt att notera att det var såväl alkoholhaltiga preparat som inte var avsedda att förtäras som preparat som var avsedda att förtäras som var underkastade kontroll i syfte att förhindra missbruk eller andra olägenheter.³³ Tillståndsgivning och annan prövning enligt LFT sköttes från den 1 juli 1990

²⁹ Se bl.a. prop. 1989/90:99 s. 11 och prop. 1993/94:136 s. 14.

³⁰ Prop. 1961 nr 122 s. 34 f.

³¹ Se lagen (1970:912) med anledning av Riksskatteverkets inrättande.

³² SFS 1975:716.

³³ SOU 2000:60 s. 68.

till dess att den nuvarande alkohollagen trädde i kraft den 1 januari 2011 av Läkemedelsverket.³⁴

I propositionen till alkohollagen (2010:1622) konstaterade man att det huvudsakliga syftet bakom LFT var detsamma som syftet bakom alkohollagen (1994:1738), nämligen att försöka förebygga missbruk och andra alkoholpolitiska olägenheter. Båda lagarna hade alltså sin grund i alkoholpolitiska överväganden. Alkohollagen reglerade formerna för försäljning av alkoholdrycker för konsumtion. LFT fyllde funktionen att hindra att teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat missbrukades eller i övrigt konsumerades som surrogat för alkoholdrycker. Regeringen menade att övervägande skäl talade för att bestämmelserna i LFT skulle arbetas in i alkohollagen. Det främsta skälet var att en placering i alkohollagen tydliggjorde sambandet med övriga alkoholpolitiskt motiverade regler och syftet att skydda folkhälsan.³⁵

I den departementspromemoria som föregick propositionen konstaterades att det framstod som motsägelsefullt att det i LFT angavs att handeln med alkoholhaltiga preparat var fri samtidigt som försäljning av ett visst preparat i praktiken inte var möjlig utan föregående prövning och godkännande av Läkemedelsverket. Nyttan av att ha en godkännandeprovning av preparat som normalt inte medförde någon risk för missbruk kunde också ifrågasättas. Ett annat problem var att systemet också innebar dubbelregleringar i flera avseenden, vilket innebar en tung administrativ börda för berörda företag.³⁶

I propositionen lyfte man fram betydelsen av den fria rörligheten för varor inom EU i enlighet med artikel 34 i EUF-fördraget. Det konstaterades att vissa begränsningar, till exempel för att skydda folkhälsan, är tillåtna enligt artikel 36 i EUF-fördraget. Begränsningarna måste dock vara proportionerliga i förhållande till ändamålet. Att ha generella krav på tillstånd för handeln med varor enbart av den anledningen att en vara innehåller alkohol menade man var i strid med EUF-fördraget. Utifrån detta borde en allmän utgångspunkt vara att handeln med alkoholhaltiga preparat ska vara fri, utan krav på införseltillstånd eller försäljningsgodkännande som

³⁴ Se bl.a. prop. 2009/10:125.

³⁵ A.prop. s. 65, se även Ds 2009:32 s. 53.

³⁶ Ds 2009:32 s. 53 f.

föreskrevs i LFT. Regeringen ansåg dock att det borde ställas upp vissa allmänna krav med hänsyn till skyddet för folkhälsan samt att det även måste finnas möjlighet att ingripa då fara förelåg för liv och hälsa.³⁷

Regeringens överväganden resulterade i förändringar i fråga om reglering av alkoholhaltiga preparat i och med att nuvarande alkohollagen trädde i kraft och regleringen av såväl teknisk sprit som alkoholhaltiga preparat överfördes dit. I alkohollagen infördes inte någon särskild reglering i detalj beträffande hanteringen av alkoholhaltiga preparat; varken av produkter avsedda för förtäring eller av produkter som inte är avsedda att förtäras. Enligt 6 kap. 6 § alkohollagen får, med de begränsningar som följer av lagen, alkoholhaltiga preparat säljas inom landet under de villkor som gäller för handel i allmänhet. Ytterligare begränsningar av handeln, inbegripet föreskrifter om bland annat införsel/import kan följa av annan lagstiftning. En stor del av de alkoholhaltiga preparaten faller till exempel även in under livsmedelslagstiftningen. Som exempel kan nämnas choklad med likörfyllning och aromer. På livsmedelsområdet har den EU-rättsliga harmoniseringen kommit långt och antalet rättsakter är stort. I livsmedelslagen (2006:804) finns i 6 § bestämmelser om att, för det fall det behövs för att skydda människors liv eller hälsa eller annars för att tillgodose konsumentintresset, får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bland annat förbjuda eller föreskriva villkor för handhavande, införsel till landet eller utsläppande på marknaden av livsmedel.³⁸

Den tidigare regeln om att ett alkoholhaltigt preparat inte får säljas eller lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att användas i berusningssyfte återfinns i 6 kap. 7 § alkohollagen. I 10 § första stycket 4 p. samma kapitel stadgas att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa. Som exempel på föreskrifter som kan komma i fråga nämndes i proposi-

³⁷ Prop. 2009/10:125 s. 132.

³⁸ Se även bl.a. prop. 2009/10:125 s. 132. Möjligheten att meddela föreskrifter gäller t.ex. när Sverige behöver införliva direktiv, genomföra EU:s beslut om nödatgärder eller när EUrätten ger utrymme för nationella regler (jfr prop. 2005/06:128, avsnitt 11.5). I övrigt är som anges en stor del av livsmedelslagstiftningen harmoniserad. Se vidare om möjligheten till förbud inom ramen för livsmedelslagstiftningen i kapitel 6.

tionen att ett visst slag av alkoholhaltigt preparat får säljas endast till personer över 20 år, endast över disk, endast i vissa förpackningsstorlekar eller endast på apotek.³⁹

I och med att nuvarande alkohollag trädde i kraft föll tillståndsdelen avseende alkoholhaltiga preparat bort för ansvarig kontrollmyndighet. Åren 2011–2013 var det Statens folkhälsoinstitut som skötte tillsynen över alkohollagen. År 2014 bildades Folkhälsomyndigheten och enligt 9 kap. 1 § första stycket alkohollagen är det Folkhälsomyndigheten som i dag utövar tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Enligt andra stycket samma paragraf har länsstyrelsen tillsyn inom länet. Tillsynen avser den omedelbara tillsyn som de kommunala nämnderna har ansvaret för. Det är enligt 2 § samma kapitel kommunen och Polismyndigheten som har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker samt tillsyn över detaljhandeln med folköl. (Utredningens överväganden i tillsynsfrågor återfinns i kapitel 8.)

Folkhälsomyndigheten har i enlighet med alkoholförordningen (2010:1636) rätt att meddela föreskrifter bland annat i fråga om alkoholhaltiga preparat. I föreskrifter utfärdade år 2014 föreskrivs i 2 § att den som i sin verksamhet säljer alkoholhaltiga preparat i första led eller inför eller importerar alkoholhaltiga preparat ska anmäla detta till Folkhälsomyndigheten. Anmälan ska innehålla uppgift om organisationsnummer, företagets namn och adress, kontaktperson samt vilken typ av preparat det rör sig om och preparatets ändamål samt uppgift om på vilket sätt etanolen i preparatet denaturerats.⁴⁰ Det är endast fråga om en registrering av verksamhet och företaget behöver inte invänta någon typ av godkännande innan försäljningen kan påbörjas.

Innebörden av regleringen i alkohollagen i fråga om alkoholhaltiga preparat är att handeln med alkoholhaltiga preparat numera är fri, utan krav på sådant införseltillstånd eller försäljningsgodkännande som krävdes enligt LFT, och som under lång tid förekommit i Sverige. Det finns dock alltså vissa allmänna krav som framför allt är motiverade med hänsyn till skyddet för folkhälsan. Det

³⁹ Prop. 2009/10:125 s. 132 f.

⁴⁰ FoHMFS 2014:10.

finns även möjlighet att ingripa i situationer då fara föreligger för liv och hälsa.⁴¹

4.3.3 Sammanfattning av dagsläget

Dagens svenska reglering av försäljning till konsument av alkoholhaltiga preparat kan kort sammanfattas enligt följande.

- De tidigare kraven på tillstånd för att föra in alkoholhaltiga preparat i landet samt på godkännande är avskaffade. Handeln med alkoholhaltiga preparat är därmed i princip fri.
- Folkhälsomyndigheten har möjligheter att meddela föreskrifter i fråga om alkoholhaltiga preparat. Det finns en föreskrift om anmälningsskyldighet för den som i sin verksamhet säljer alkoholhaltiga preparat i första led eller inför eller importerar alkoholhaltiga preparat, men det behövs inget godkännande. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om bland annat denaturering av icke förtärbara alkoholhaltiga preparat, förpackningsstorlek samt vissa ämnen i alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras.⁴²

4.4 Alkoholhaltiga preparat på den svenska marknaden

4.4.1 Inledning

I propositionen till den nuvarande alkohollagen konstaterades bland annat att alkoholhaltigt preparat inte var något enhetligt begrepp, utan betecknade en vara eller produkt som innehöll alkohol över en viss koncentration och som inte var teknisk sprit eller alkoholholdryck eller ett läkemedel enligt de definitioner som fanns för dessa varor.⁴³ Det fanns vid den tiden cirka 2 000 olika alkoholhaltiga preparat enligt den förteckning som den dåvarande tillstånds-

⁴¹ Jfr 6 kap. alkohollagen samt de begränsningar som följer av Folkhälsomyndighetens föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 10 § alkohollagen. Det finns som konstaterats även regler i t.ex. livsmedelslagstiftningen som träffar vissa alkoholhaltiga preparat.

⁴² FoHMFS 2014:10, se bl.a. 5, 6, 13 och 14 §§.

⁴³ Prop. 2009/10:125 s. 67, se även Ds 2009:32 s. 60.

och tillsynsmyndigheten Läkemedelsverket upprättat.⁴⁴ Regeringen konstaterade att alkoholhaltiga preparat kunde ha vitt skilda användningssätt; de kunde vara avsedda för förtäring samt avsedda att inte förtäras.⁴⁵

Möjligheterna för dagens tillsynsmyndighet, Folkhälsomyndigheten, att kontrollera vilka alkoholhaltiga preparat som finns på den svenska marknaden har sin grund framför allt i det ovan beskrivna kravet som finns på tillverkare, importörer och de som för in alkoholhaltiga preparat att anmäla sin verksamhet till Folkhälsomyndigheten. Vidare kan myndigheten begära in redovisning över såld, införd och importerad mängd preparat. Det finns även en underrättelseskyldighet för andra myndigheter om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna i 6 kap. alkohollagen om handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (jfr 9 kap. 10 § alkohollagen). Det finns i dag ett 90-tal anmälningar om alkoholhaltiga preparat hos Folkhälsomyndigheten. En anmälan kan omfatta flera produkttyper. Det finns inga sanktionsmöjligheter mot den som underlåter att anmäla.

4.4.2 Alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda att förtäras

Flertalet av de alkoholhaltiga preparaten är inte avsedda för förtäring. I förarbetena till alkohollagen räknar man upp ett antal av dessa. Bland annat kan nämnas parfym, vissa färger, förtunningar, rengöringsmedel, kosmetika och köldbärare för kylanläggningar. Vidare förekommer olika brännvätskor och bilvårdsmedel, som karburatorsprit och spolarvätska, samt etanolhaltiga drivmedel, som E85.⁴⁶

⁴⁴ Det var, som konstaterats ovan, Läkemedelsverket (jfr prop. 1989/90:99) som skötte tillståndsgivning och tillsyn i fråga om teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat från 1990 fram till dess att handeln med alkoholhaltiga preparat släpptes i princip fri från och med den 1 januari 2011. Därefter var det Statens folkhälsoinstitut som ansvarade för tillsynen fram till den 1 januari 2014 då Folkhälsomyndigheten bildades.

⁴⁵ Ds 2009:32 s. 60.

⁴⁶ Ibid, se även prop. 2009/10:125 s. 67 f.

4.4.3 Alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring

Det är, som nämnts ovan, Folkhälsomyndigheten som i dag har det övergripande ansvaret för tillsynen enligt alkohollagen.⁴⁷ På uppdrag av utredningen har Folkhälsomyndigheten i december 2016 sammanställt en förteckning över de olika typer av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring som har anmälts till den tidigare myndigheten Statens folkhälsoinstitut och till Folkhälsomyndigheten. Vi kommer här att kort redogöra för innehållet i sammanställningen.

Bland de alkoholhaltiga preparat som är avsedda att förtäras återfinns enligt Folkhälsomyndighetens förteckning följande grupper: a) kosttillskott och tinkturer för försäljning till konsument (till exempel rosenrotsdroppar och flytande kosttillskott innehållande ginseng), b) essenser (aromer) avsedda att spädas med alkoholhaltig dryck i förhållandet 1:30 för försäljning till konsument, c) essenser (aromer) med varierande alkoholhalt avsedda för framställning av livsmedel (till exempel korv, sill och glögg) för försäljning till livsmedelsindustrin (exempel på produkter är svartvinbärsarom, vaniljextrakt, kanelextrakt och apelsinextrakt), d) frukt i lag för försäljning till konsument (till exempel aprikoser i Amaretto och fikon i Armagnac) samt e) livsmedel för försäljning till konsument (alkoholhaltig glass, chokladsås för försäljning till konsumenter för smaksättning av bakverk och desserter samt choklad smaksatt med alkohol).

Av dessa typer av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring är a) och b) reglerade i Folkhälsomyndighetens föreskrifter 2014:10 (jfr 15 § respektive 13 §). Övriga typer av produkter är numera inte reglerade utöver de allmänna regler som finns i alkohollagen om alkoholhaltiga preparat, men var tidigare reglerade av Läkemedelsverket enligt utfärdade tillstånd och godkännanden. Avseende produkter av typen c) krävdes enskilt godkännande för varje produkt för essenser innehållande minst 60 viktprocent alkohol eller som var avsedda att doseras med mer än 10 gram per kilo färdig vara. Avseende d) krävdes mindre än 12 viktprocent alkohol och att mängden frukt skulle överstiga mängden lag i produkten och i fråga

⁴⁷ Se bl.a. prop. 2012/13:116.

om e) krävdes mindre än 4 viktprocent alkohol om det inte var fråga om choklad, då det krävdes mindre än 7 viktprocent alkohol.⁴⁸

När Läkemedelsverket var tillsynsmyndighet var även vissa andra alkoholhaltiga preparat aktuella, vilka inte har anmälts till Folkhälsomyndigheten, till exempel olika vinbaserade produkter för matlagning avsedda för försäljning dels till industri, dels till konsument, vaniljextrakt för bakning, marmelad samt grilloljor. Vinbaserade produkter för matlagning är reglerade i Folkhälsomyndighetens föreskrifter 2014:10 (14 §). Det kan konstateras att det även kan förekomma produkter på marknaden vilka inte har anmälts till Folkhälsomyndigheten.

4.5 Trender och traditioner

Som redogjorts för tidigare i detta kapitel har begreppet alkoholhaltigt preparat förekommit länge i Sverige. Det finns dock ett föränderligt antal produkter som hör under begreppet eller är nära besläktade med det. Nedan kommer att redogöras för några av de trender och traditioner avseende alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring samt liknande produkter, vilka kan urskiljas på såväl den svenska som den internationella marknaden.

4.5.1 Alkoholhaltig glass

Redan år 2003 var det två företag som ansökte hos dåvarande tillstånds- och tillsynsmyndigheten Läkemedelsverket om att få importera och sälja alkoholhaltig glass med en alkoholhalt om 4,5–4,8 volymprocent. Läkemedelsverket gjorde bedömningen att det fanns anledning att anta att glassen kunde användas i berusningssyfte och att det därmed också fanns en risk för missbruk. Eftersom produkten föll under lagen om teknisk sprit med mera gick det inte att begränsa försäljningen med hjälp av åldersgränser, vilket gjorde att glassen, om den godkändes, skulle få säljas fritt. Läkemedelsverket avtog ansökan med motiveringen att glassen innehöll 4,8 volymprocent alkohol och att detta tillsammans med ett innehåll av koffein gjorde att det fanns särskild anledning att anta att varan kunde användas i berusningssyfte och att det därmed också fanns en risk för

⁴⁸ Vad avser e) stämde denna gräns överens med gränsen för skatteplikt enligt alkoholskattelagen (uttryckt i volymprocent).

missbruk. Vid fri försäljning menade Läkemedelsverket att det fanns en risk att underåriga skulle kunna köpa glassen och därmed lockas till att konsumera alkohol, vilket av folkhälsoskäl måste anses vara olämpligt.⁴⁹

Våren 2015 lanserades en alkoholhaltig isglass i Sverige. Glassen säljs bland annat genom nätbutiker och har förekommit i samband med olika events.⁵⁰ Glassen har även sålts i vanlig butik och på restauranger.⁵¹ Efter att kritik hade framförts mot försäljning av alkoholhaltig glass i vanlig handel togs glassen under en tid ur försäljning av den nätbutik som framför allt hade salufört den.⁵² Enligt företaget fanns det dock en efterfrågan hos deras kunder efter produkten och därför började man på nytt sälja den. Företaget har på eget initiativ satt en 18-årsgräns för beställning och köp och uppger att man ”säkrar” först på hemsidan och sedan vid alla utlämningar, där det enligt uppgift utförs legitimationskontroll.⁵³ Den alkoholhaltiga isglassen finns i fyra olika smaker, som påminner om populära drinkar; Strawberry Daiquiri, Mojito, Piña Colada och Margarita. På produktens hemsida och instagram benämner man glassarna ”frozen cocktails”.⁵⁴ Under år 2016 var detta den enda kända alkoholhaltiga glassen som såldes i Sverige.

Även i andra länder förekommer det alkoholhaltig glass. I Europa finns det sådana produkter i vart fall i Tyskland, Nederländerna, Storbritannien och Frankrike. Även i USA finns det flera tillverkare av alkoholhaltig glass, såväl sorbet som gräddglass. Såvitt utredningen har kunnat konstatera har den alkoholhaltiga glass som finns till försäljning på marknaden i dag en alkoholhalt som varierar från cirka 1 volymprocent upp till 8,6 volymprocent alkohol.⁵⁵ Enligt uppgifter till utredningen från Systembolaget bör det dock i praktiken inte vara några problem med att frysa glass med en alkoholhalt upp till cirka 20 volymprocent i en vanlig frys.

⁴⁹ Se bl.a. www.dagensmedicin.se/artiklar/2003/06/19/lakemedelsverket-sager-nej-till-alkoglass/

⁵⁰ www.n1ce.com/ och www.mathem.se/varor/isglass/cocktail-mojito-5--fryst-8-p-n1ce-cocktail

⁵¹ Se bl.a. www.aftonbladet.se/nyheter/article23055832.ab

⁵² www.aftonbladet.se/nyheter/article21653966.ab

⁵³ Se bl.a. www.dalademokraten.se/dalarna/alkoholhaltig-glass-hemlevereras-helt-lagligt-det-ar-naturligtvis-inte-bra

⁵⁴ www.n1ce.com/ och www.instagram.com/n1cecompany/

⁵⁵ Se bl.a. <https://shotice.de/>, www.stap.nl/nl/nieuws/laatste-nieuws.html/3454/5081/valt-knijpijsje-met-alcokol-onder-de-drank--en-horecawet#p3454, <http://poptailsbylapp.co.uk/>, <http://maisoncrespi.fr/pdf/crespi-presentation.pdf>, www.theicecreambar.com och <https://tipsyscoop.com/>

4.5.2 Alkoholhaltigt pulver⁵⁶

Vad gäller alkohol i pulverform är det enligt forskare möjligt att skapa pulver av alla vätskor och pulvret kan även pressas till tabletter. Dessa produkter kan ha en alkoholstyrka på upp till 96 volymprocent. Det är också möjligt att ha flera olika smaker på pulvret, vilka påminner om traditionella cocktails. Alkoholhaltigt pulver har förekommit i flera länder som Japan (där det fortfarande finns på marknaden), Tyskland och Nederländerna. Det senaste landet där man försökt introducera alkoholhaltigt pulver är USA, där produkten Palcohol år 2015 godkändes av ansvarig myndighet i flera smaker; bl.a. vodka och rom. Produktens etikett anger att pulvret innehåller 50 procent alkohol räknat på vikten och 10 procent räknat på volymen. Palcohol har stött på hårt motstånd och förbjudits i många amerikanska delstater.⁵⁷

Kritiken mot Palcohol har framför allt varit inriktad på olika hälsorisker. Amerikanska folkhälsoexperter och statstjänstemän har uttryckt oro över vad de menar vara de potentiella riskerna med användandet av alkoholhaltigt pulver. Bland annat uttalade American Medical Association⁵⁸ i juni 2016 sitt stöd för förbuden mot alkoholhaltigt pulver och noterade bl.a. att produkten hade potential att orsaka allvarlig skada på minderåriga. Att pulver är lätt att dölja och att det finns möjlighet att det används av en person mot någon annan som är ovetande är risker som har påtalats. En annan är risken för överdosering av produkten.⁵⁹ En mer djupgående genomgång och analys av de argument som har förts fram mot Palcohol och andra liknande produkter kommer att göras i kapitel 6.

Det finns ett hantverksbryggeri i Köpenhamn som, i samarbete med ett tyskt livsmedelsföretag, arbetar på ett projekt för att skapa öl i pulverform. De har hittills lyckats ta fram ett ölpulver som inte innehåller alkohol. Ambitionen är att skapa ett pulver som går att blanda med kolsyrat vatten och/eller etylalkohol för att skapa en dryck som liknar en nytappad ”hantverksmässigt” tillverkad öl.⁶⁰

⁵⁶ För mer fakta om och diskussioner kring alkoholhaltigt pulver; se kapitel 6.

⁵⁷ Se bl.a. www.palcohol.com/ och www.camy.org/resources/fact-sheets/powdered-alcohol/

⁵⁸ www.ama-assn.org/

⁵⁹ NABCA Research, Powdered Alcohol: An Encapsulation, oktober 2016.

⁶⁰ Se bl.a. <http://to-ol.dk/home/to-ol-instant-craft-beer/> <http://cphpost.dk/news/danish-brewery-develops-instant-beer-powder.html> och www.foodandwine.com/fw/tech/to-ol-powdered-beer

En liknande produkt är ett ölkoncentrat i flytande form, som ska blandas med kolsyrat vatten, vilket säljs av ett företag i USA.⁶¹

4.5.3 Andra produkter⁶²

Förutom alkoholhaltig glass och alkoholhaltigt pulver finns det även andra alkoholhaltiga produkter som förekommer på marknaden, vilkas syfte är att säljas direkt till konsumenter för förtäring. Flertalet av dessa har identifierats på marknader utanför Sverige. Det är i de flesta fall fråga om produkter som även faller in under definitionen av alkoholhaltigt preparat i alkohollagen, vi återkommer dock till definitionsfrågan under avsnitt 4.6–4.8. Vissa av dessa produkter förefaller att vara nya, andra har kommit i ny form och ytterligare andra har funnits sedan tidigare. Det handlar bland annat om slush, skum, grädde, efterrätter, bakverk, olika typer av godis och förångad alkohol.

Produkter i Systembolagets sortiment

Det finns exempel på produkter i Systembolagets sortiment där det är oklart om det är fråga om alkoholhaltig glass, dryck eller något annat. En produkt förefaller vara någon slags cider som ska frysas vilken har en alkoholhalt om 4 volymprocent. Den säljs ofryst i en påse, men producenten rekommenderar att förpackningen läggs i frysen under 8 timmar, och sedan kramas i handen innan den hålls upp i glas och dricks med sugrör eller äts med sked som slush.⁶³

Det finns även andra produkter som är svåra att definiera. Ett preparat som också säljs via Systembolaget är ett slags skum med olika smaker.⁶⁴ Alkoholhalten är 18 volymprocent där 600 ml ger 6 liter skum. Preparatet används för att dekorera drinkar eller cocktails.⁶⁵

⁶¹ www.patsbeb.com/product/pale-rail/

⁶² Informationen i nedanstående avsnitt (fram till 4.6) har utredningen, när annat inte framgår av text eller noter, i huvudsak fått del av genom en sammanställning upprättad av Systembolaget, december 2016.

⁶³ www.systembolaget.se/dryck/cider-och-blanddrycker/kopparberg-frozen-cider-8800804, se även leverantörens hemsida; www.kopparbergs.se/vara-produkter/cider/kopparberg-frozen-fruit-cider-strawberry-lime/

⁶⁴ Det kan noteras att detta är en produkt som Folkhälsomyndigheten enligt uppgift troligen skulle definiera som alkoholhaltigt preparat och som förefaller rymmas inom definitionen i 1 kap. 10 § alkohollagen.

⁶⁵ www.systembolaget.se/dryck/sprit/bols-foam-68804

Grädde, efterrätter och annat

Grädde som blandats med en alkoholhaltig dryck är en annan produkt som förekommer i handeln, i vart fall i USA. Produkten har sålts under olika varumärken, som t.ex. Liquor Whipped, CREAM, Whipped Lightning, Get Whipped och Whipsy, och i olika smaker som t.ex. hasselnöt, jordgubbe och choklad. I nuläget förefaller det endast vara Liquor Whipped som saluförs och produkten har en alkoholhalt om 14 volymprocent.⁶⁶ Alkoholhalten på produkterna har legat mellan 13,5 och 18,25 volymprocent. Grädden säljs i sprayburkar och har blivit kritiserad för att vara riktad mot unga konsumenter.⁶⁷ I USA är försäljningen av alkoholhaltig grädde reglerad som ”distilled spirits specialty product”, specialprodukt med spritdryck.⁶⁸

Det finns en tradition av att skapa efterrätter som innehåller alkohol. En traditionell sådan produkt är till exempel fikon eller päron i Cognac som säljs i detaljhandeln i Sverige.

Ett exempel på en ny produkt är oliver förstärkta med alkohol där varje oliv enligt tillverkaren har en alkoholhalt motsvarande en ”shot”, sannolikt motsvarande 2,5 cl spritdryck. Företaget som säljer produkten är registrerat i England och Wales.⁶⁹

Choklad och annat godis

Det finns en tradition att smaksätta choklad med till exempel punsch eller likör. Nu finns en trend att tillverka även gelégodis med alkoholinnehåll. I teorin finns det ingen övre gräns för alkoholhalten. På marknaden finns exempel i form av ”cocktailkulor” från ett brittiskt företag. Det är fråga om ett gelégodis i olika varianter med smak av exempelvis whisky och Gin & Tonic och med en alkoholhalt om 6,4 volymprocent.⁷⁰

Det är inte ovanligt med så kallade ”jello-shots” (sprit blandad med en slags gelé) i studentstäder i Sverige. I USA säljs en motsva-

⁶⁶ www.temperancebrands.com/products/liquor-whipped/

⁶⁷ Se bland annat <https://web.archive.org/web/20101201073639/www.bostonherald.com/news/regional/view.bg?articleid=1299307>

⁶⁸ www.ttb.gov/main_pages/alcohol_infused.shtml

⁶⁹ Se företagets hemsida www.olivesetal.co.uk/shop/olives/neat-dirty samt www.thedrinksbusiness.com/2014/11/worlds-first-alcoholic-olive-launched/

⁷⁰ www.smithandsinclair.co.uk/shop

rande produkt ”gel shots”, bl.a. på internet.⁷¹ En liknande gel shot-produkt, kallad ”Party Gels”, säljs i en slags tub eller ”portions-spruta” i smaker som hallon, körsbär, vindruva och apelsin. Företaget som saluför ”Party Gels” framhåller bland annat att den står ut bland andra liknande produkter eftersom den innehåller 20 volymprocent alkohol jämfört med andra produkter som innehåller endast runt 12 volymprocent. Produkten är dessutom en jello-shot som inte behöver förvaras kallt för att uppnå rätt konsistens utan är klar att förtäras direkt.⁷²

Bakverk

Det förekommer även bakverk med alkohol på marknaden; bland annat cupcakes med ett alkoholinnehåll motsvarande ungefär 3 cl sprit.⁷³ Även engelsk ”Christmas pudding” som är en traditionell kaka på det engelska julbordet är dränkt i spritdrycker. Tester som har genomförts av olika märken har till exempel visat att innehållet i den Christmas pudding som säljs av Marks & Spencer till 21,5 procent består av alkohol. En bit om 100 gram motsvarar en shot sprit och en hel kaka en tredjedels flaska sprit.⁷⁴

Förångad alkohol

En ny produkt som kan användas som berusningsmedel är s.k. förångad alkohol, som konsumeras som en slags cigarett genom inhalation. Alla typer av sprit går att använda på detta sätt. Det finns kommersiella system på marknaden i USA som t.ex. ”Vapshot”. Vapshot har maskiner för både privat och kommersiellt bruk. En dos förångad alkohol uppges motsvara 1/60 del av en shot, eller 39 mg alkohol, och effekten kommer enligt det företag som saluför produkterna inom 10 sekunder och går ur kroppen på cirka 15 minuter.⁷⁵ Dessa maskiner eller hjälpmedel förefaller inte finnas

⁷¹ www.temperancebrands.com/products/liquor-gelz/

⁷² <http://beveragetradenetwork.com/en/buyers-guide-usa-2015/brands/party-gels-94.htm>

⁷³ Se bl.a. www.washingtoncitypaper.com/food/blog/13128346/drunken-hines-crunkcakes-hit-h-street

⁷⁴ www.think-ins.co.uk/news/can-christmas-pudding-put-drink-drive-limit/

⁷⁵ <http://vapshot.com/vapshot/>

på den svenska marknaden ännu, däremot går de att beställa på internet.⁷⁶ Förångad alkohol innebär enligt uppgifter från läkarhåll samma och i vissa delar större potentiell risk för skada än alkoholdrycker.⁷⁷

4.6 Problematisering av dagens definition

Alkoholhaltigt preparat enligt den nuvarande definitionen är, som konstaterats tidigare, *”en vara som färdigställts för slutlig användning, som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck eller teknisk sprit och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315)”*.

I uttrycket ”vara som färdigställts för slutlig användning” ligger att produkten ska vara avsedd att användas direkt, utan vidare bearbetning eller förädling, för visst, åsyftat slutligt ändamål. Ett alkoholhaltigt preparat finns i allmänhet att tillgå i detaljhandeln och dess användning riktar sig till konsumenter till skillnad från teknisk sprit som i princip riktar sig till näringsidkare. Gränsen i fråga om alkoholhalt för när en vara räknas som ett alkoholhaltigt preparat, är att varan ska innehålla ”mer än 2,25 volymprocent alkohol”.

I enlighet med vad som redogjorts för ovan finns ett stort antal produkter på den svenska marknaden vilka kan definieras som alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras. Avseende många av dessa, som t.ex. fikon i Cognac och likörpraliner, är den fria handel som råder i dag egentligen inte något praktiskt problem. Det har dock börjat förekomma produkter dels på den svenska marknaden, dels utomlands, där det mot bakgrund av den svenska alkoholpolitikens syfte att skydda folkhälsan och särskilt skydda barn och unga, blir problematiskt att det går att handla med alkoholhaltiga preparat i princip fritt. Det är fråga om preparat som till sina egenskaper kan jämföras med alkoholdrycker eller som annars kan antas komma att användas som berusningsmedel. Att handeln är i stort sett oreglerad innebär att de nya produkterna i princip kan in-

⁷⁶ Se bl.a. <http://vaportini.com/pages/faqs/#1435913707666-e932e1e5-ee8d> och <http://vapshot.com/faq/>

⁷⁷ Se bl.a. <http://themedicinejournal.com/articles/the-truth-behind-vaporizing-and-inhaling-alcohol/>, www.forbes.com/sites/robertglatte/2013/06/21/the-dangers-of-smoking-alcohol/#47dacff97af8 och <http://healthland.time.com/2013/06/05/smoking-alcohol-the-dangerous-way-people-are-getting-drunk/>

föras och säljas fritt till konsumenter i Sverige; utan krav på kontroll av ålder, berusning eller risk för langning.

Att sådana preparat, som i nuläget innehåller i vart fall runt 5 volymprocent alkohol, på ett lagligt sätt kan köpas av barn och unga utgör ett problem som lagstiftaren inte förefaller ha förutsett när försäljningen av alkoholhaltiga preparat släpptes i princip fri i samband med att nuvarande alkohollag infördes. En del preparat som t.ex. glass och kanske i vissa fall godis eller grädde får även sägas ha en särskild lockelse för barn och unga med sött innehåll och ofta färgglada förpackningar. Det kan i detta sammanhang noteras att alkoholdrycker med motsvarande alkoholhalt som dessa preparat inte får säljas fritt i detaljhandeln utan endast genom Systembolaget. I övrigt är det endast restauranger och andra inrättningar med serveringstillstånd som får sälja alkoholdrycker, folköl undantaget.

Vad gäller alkoholhaltig glass gjorde alltså Läkemedelsverket år 2003 bedömningen att det fanns särskild anledning att anta att varan, dvs. en glass med en alkoholhalt på 4,6–4,8 volymprocent, kunde användas i berusningssyfte och att det därmed fanns en risk för missbruk. Vid fri försäljning menade verket bl.a. att det fanns en risk att underåriga skulle kunna köpa glassen och därmed lockas till att konsumera alkohol, vilket av folkhälsoskäl måste anses vara olämpligt. Samma aspekter är aktuella även i dag när utredningen ska försöka finna en lämplig reglering för alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring.

I fråga om den alkoholhaltiga isglassen som finns på den svenska marknaden har en undersökning med syfte att ta reda på vilken kännedom det fanns om produkten utförts av Novus på uppdrag av Systembolaget under sommaren 2016. Undersökningen visade att 39 procent av de som svarade i åldersgruppen 15–19 år hade kännedom om glassen. Det var ungefär samma nivå av kännedom som för den valda referensgruppen, 40–60 år (37 procent). I fråga om attityden till isglassen var 30 procent av ungdomarna som svarade positiva, att jämföra med åldersgruppen 40–60 år där endast 9 procent av de som svarade var positiva till produkten.⁷⁸ Även om man inte kan dra några långtgående slutsatser av undersökningen stärker den

⁷⁸ Novus, Kännedom isglass med alkohol, 2016-07-14. Undersökningen har genomförts av Novus på uppdrag av Systembolaget i syfte att ta reda på hur utbredd kännedomen är om alkoholhaltig isglass. Målgrupp för undersökningen var ungdomar i åldern 15–19 år.

ändå bilden av att alkoholhaltig isglass är en produkt som tilltalar i första hand unga. Det kan i detta sammanhang även noteras att av CAN:s årliga undersökning av alkoholkonsumtionen bland elever i årskurs 9 framgår att blanddrycker (i vilka ingår starkcider, alkoholläsk, wine coolers eller andra blanddrycker, dvs. sötare drycker) har stått för cirka 40 procent av flickornas alkoholkonsumtion de senaste fem åren.⁷⁹

4.7 Överväganden kring regleringen av alkoholhaltiga preparat

Bedömning: Utredningen bedömer att den typ av alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras, som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker, kräver en reglering som går utöver den som redan finns i alkohollagen. Det krävs därför en ny definition av dessa preparat för att skilja dem från de övriga som inryms under definitionen i 1 kap. 10 § alkohollagen.

Vad gäller alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring där en fortsatt i princip fri handel är oproblematiserad bedömer utredningen att dagens definition av alkoholhaltigt preparat även fortsättningsvis är lämplig och tillräcklig.

Utredningen bedömer att det beträffande alkoholhaltiga produkter förenade med särskilda hälsorisker, som t.ex. alkoholhaltigt pulver, bör övervägas en separat behandling.

4.7.1 Fyra huvudgrupper av produkter

Med utgångspunkt i de preparat som redan nu finns på den svenska marknaden samt de som förekommer i ett internationellt perspektiv menar utredningen att man övergripande kan tala om fyra olika typer av produkter i diskussionen kring begreppet ”alkoholhaltigt preparat”.

⁷⁹ Denna typ av drycker har stått för runt 20 procent av pojkarnas totala konsumtion under de senaste 10–15 åren. Statistiken har utredningen fått del av genom CAN (Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning).

1. Alkoholhaltiga preparat som inte är avsedda att förtäras, till exempel rengöringsmedel av olika slag, vissa färger och kosmetika. (Denna typ av preparat har vi inte för avsikt att beröra ytterligare inom ramen för utredningen.)
2. Alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras, som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker och vilka faller in under definitionen av alkoholhaltiga preparat i alkohollagen.⁸⁰ Angående dessa produkter finns risk att det uppstår vissa problem bl.a. ur folkhälsoperspektiv om inte ytterligare reglering tillkommer (t.ex. alkoholhaltig glass och liknande produkter).
3. Alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras som faller in under definitionen i alkohollagen och vilka har det gemensamt att försäljningen, såvitt känt, inte har orsakat vare sig folkhälso- eller andra problem och där det inte heller finns skäl att förvänta sig en sådan utveckling (av befintliga produkter t.ex. fikon i Cognac, matlagningsvin och likörpraliner, men även eventuella kommande produkter av samma slag).
4. Alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker, som t.ex. alkoholhaltigt pulver och liknande produkter. Det kan mot bakgrund av nämnda risker finnas skäl att överväga en separat behandling av produkterna.⁸¹

4.7.2 Grupp två

Produkterna i grupp två, som enligt utredningen i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker, faller i och för sig in under den nuvarande definitionen av alkoholhaltiga preparat, men regleras inte tillfredställande genom de befintliga reglerna. Förutom reglerna i alkohollagen har, som tidigare konstaterats, Folkhälsomyndigheten möjlighet att genom föreskrifter införa begränsningar i försäljningsrätten avseende alkoholhaltiga preparat med stöd av alkoholförordningen. Folkhälsomyndigheten har på detta sätt reglerat sådana produkter som tillhör grupp tre, bl.a. vinbaserade pro-

⁸⁰ En kompletterande definition av alkoholhaltiga preparat som avser denna grupp kommer att utvecklas nedan under 4.8.

⁸¹ Under avsnitt 4.7.4 kommer att förtydligas vilka risker som framför allt avses. En ytterligare fördjupning och diskussion kring detta återfinns i kapitel 6.

duktioner för matlagning och essenser. Meddelande av föreskrifter förefaller dock inte vara en lämplig form av reglering för den nya typ av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring som kan bli aktuella. Mot bakgrund av att produkterna är att jämföras med alkoholdrycker och i vart fall i vissa delar kan tänkas behöva liknande reglering bör detta ske på samma nivå, dvs. i lag.

Ett viktigt medel för att uppnå den svenska alkoholpolitikens mål att värna folkhälsan är desintresseringsprincipen, vilket innebär att privata vinstintressen inte ska kunna påverka konsumtionen. Det förefaller inte överensstämma med den svenska alkoholpolitikens mål att värna folkhälsan, och då särskilt skydda barn och unga från alkoholens skadeverkningar, att denna typ av alkoholhaltiga preparat utan vidare reglering ska kunna säljas och köpas i vanliga affärer. Där råder det bland annat en helt annan prissättning, det är andra öppettider som gäller och det finns inga krav på kontroll av ålder.⁸²

Det finns mot denna bakgrund skäl att dels komplettera den rättsliga definitionen av alkoholhaltiga preparat, dels närmare överväga hur en lämplig reglering av dessa preparat ska ske. Vi återkommer till den rättsliga definitionen under avsnitt 4.8 samt till regleringen i kapitel 5.

4.7.3 Grupp tre

Vad avser de alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring som redan tidigare funnits på den svenska marknaden, som t.ex. fikon i Cognac, likörpraliner och olika essenser förefaller den nuvarande definitionen vara tillräcklig. Dessa och andra liknande preparat kan inte sägas motsvara eller kunna jämföras med alkoholdrycker och det framstår inte heller som om dessa produkter skulle förtäras som berusningsmedel i stället för alkoholdrycker.

Varorna har såvitt känt inte orsakat några praktiska problem i handeln och det finns inte heller fog för att förvänta sig en sådan

⁸² Enligt uppgifter hämtade från hemsidan för den matkedja som säljer produkterna via nätet förefaller dock en åldersgräns på 18 år gälla vid köp av den isglass man saluför. När betalning ska utföras står det även att det är varor med åldersgräns och att någon över 18 år måste ta emot leveransen. Det är dock oklart hur ålderskontrollerna utförs i praktiken.
www.mathem.se/varumärke/n1ce-cocktail

utveckling. Detta talar för att det inte behövs någon särskild reglering i fråga om produkterna utöver den möjlighet att meddela föreskrifter som Folkhälsomyndigheten har.

4.7.4 Grupp fyra

De alkoholhaltiga produkter avsedda för förtäring som finns i tablett- eller pulverform har i de länder de hittills lanserats omgärdats av debatt och kritik, särskilt i fråga om hälsorisker, vilket också påpekas i utredningens direktiv.⁸³ De argument som har lyfts fram vid diskussionen om förbud mot alkoholhaltigt pulver i USA har delvis redogjorts för under avsnitt 4.5.2. Det har bl.a. framförts argument om att pulvret är lätt att dölja och att det finns möjlighet att det används av en person mot någon annan som är ovetande. Risken för överdosering av produkten genom att man själv har tillgång till förpackningen och därmed, medvetet eller omedvetet, kan blanda en starkare alkoholdryck än man normalt skulle ha förtärt, vilket kan leda till skadlig överkonsumtion av alkohol, är också något som har lyfts fram. Vidare kan de olika smakerna och förhållandet att det är enkelt att dölja och transportera alkoholhaltigt pulver ha särskild lockelse för minderåriga.⁸⁴ Att produkten har potential att orsaka allvarlig skada i fråga om minderåriga är ett annat argument som förts fram i debatten i USA. En produkt som alkoholhaltigt pulver kan innebära särskilda risker för barn och unga eftersom den kan intas snabbt och därigenom vara ett mycket effektivt och attraktivt berusningsmedel. Vidare kan produkterna innebära att det blir lättare för barn och unga att pröva alkohol jämfört med alkoholdrycker då t.ex. tabletter går att svälja och då små mängder innehåller en hög volymprocent alkohol vilket kan ge en stor berusningseffekt. Det tillkommer även en förväxlingsrisk med alkoholfria produkter, vilket också utgör en särskild risk för barn och unga.

Mot bakgrund av de särskilda hälsorisker som redogjorts för ovan gör utredningen bedömningen att det kan finnas skäl att behandla dessa produkter för sig. Fortsatta överväganden kring dessa frågor återfinns därför i kapitel 6.

⁸³ Dir. 2016:80 s. 3.

⁸⁴ Se bl.a. www.camy.org/

Det kan i detta sammanhang även konstateras att det förefaller finnas olika syn på om alkoholhaltigt pulver är att anse som en vara som färdigställts för slutlig användning eller inte. Avseende denna fråga, som alltså har betydelse vad gäller om produkten omfattas av definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § alkohollagen eller ej, se vidare resonemang under avsnitt 6.7.1 och 6.7.2.

4.8 Förslag på definition

Förslag: Den nya definitionen för de preparat som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker ska vara ”*alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel*”.

4.8.1 Överväganden

I enlighet med vad som redogjorts för under avsnitt 4.7 menar utredningen att ett förtydligande genom tillägg till definitionen ”alkoholhaltigt preparat” endast bör komma ifråga för en avgränsad typ av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Det är produkter som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller som annars kan antas användas som berusningsmedel.

Inom den kategori som avses i det första ledet av definitionen förekommer produkter som uppvisar stora likheter med alkoholdrycker, som t.ex. alkoholhaltig glass eller slush, vilka kan sägas motsvara en frusen drink, eller olika typer av jello-shots. Det kan även vara fråga om produkter som snarast har karaktären av någon typ av alkoholhaltigt tilltugg som t.ex. gelégodis eller oliver med hög alkoholhalt. Förtäring av produkter av aktuellt slag innebär att konsumenten kan berusa sig på samma sätt som med alkoholdrycker. De sammanhang i vilka produkterna konsumeras och det ändamål som de konsumeras för är också i allt väsentligt desamma som för alkoholdrycker. I dessa fall fungerar produkterna som ersättning för eller komplement till alkoholdrycker i fest-, umgänges- eller måltidssammanhang.

En förutsättning för att en produkt ska omfattas av det andra ledet i definitionen är att den ”kan antas användas som berusnings-

medel”. Detta kan självklart innefatta även preparat som omfattas redan av det första ledet, men även andra typer av produkter som annars riskerar att falla utanför bestämmelsen. Avsikten är främst att kunna fånga in nya företeelser och nya konsumtionsmönster. Här finns det flera faktorer som utredningen menar att man behöver ta hänsyn till vid bedömningen. Om en produkt har en hög alkoholhalt kan det, trots att produkten i sig inte har tillverkats med något berusningssyfte från producentens sida, i vissa fall finnas fog för att anta att den kan användas med ett sådant syfte, främst av barn och unga. Avsikten är inte att alla produkter med visst alkoholinnehåll ska innefattas i definitionen utan det måste göras en helhetsbedömning utifrån vilken typ av produkt det är, produktens användningsområde, förväntade konsumtionsmönster, produktens övriga innehåll etc. En utgångspunkt kan vara när det blir möjligt, och om det framstår som troligt, att någon kan ”äta sig berusad”.

Sammanfattningsvis har produkter som hör hemma inom det andra ledet av definitionen inte egenskaper som motsvarar alkoholdrycker på ett självklart sätt, däremot kan de ha ett sådant högt alkoholinnehåll att det kan antas föreligga risk för att de används som berusningsmedel samt bidrar till ett riskabelt eller skadligt alkoholbruk, särskilt i förhållande till barn och unga. En sådan typ av produkt skulle t.ex. kunna vara alkoholhaltigt pulver, för det fall det bedöms inrymmas i definitionen av alkoholhaltigt preparat (se vidare överväganden kring detta i kapitel 6).

Det stora flertalet av produkterna som avses ovan faller alltså inom ramen för den befintliga definitionen i 1 kap. 10 § alkohollagen. Utredningen bedömer dock att enbart den definitionen inte är tillräcklig för att man på ett bra sätt ska kunna genomföra den särreglering i fråga om dessa produkter avseende till exempel handel och tillsyn som krävs enligt de alkoholpolitiska utgångspunkter som finns i Sverige.

För övriga alkoholhaltiga preparat bedömer utredningen att den nuvarande definitionen och den lagstiftning som gäller dessa är tillräcklig.

4.8.2 Hur ska definitionen lyda?

Sammanfattningsvis anser utredningen att definitionen ”*alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel*” på ett så bra sätt som möjligt beskriver vad det är fråga om för typ av preparat. Det är vidare naturligt att själva definitionen blir en slags påbyggnad till den redan existerande definitionen i 1 kap. 10 § alkohollagen genom att ett nytt andra stycke läggs till.

För utformningen av det nya stycket i alkohollagen, se den föreslagna författningstexten i kapitel 1. Se även vidare resonemang i författningsskomentaren (kapitel 13) till denna bestämmelse.

5 Hur ska handel och servering regleras?

5.1 Inledning

I överensstämmelse med de definitioner som gjorts i kapitel 4 kommer detta kapitel att behandla handel och servering i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Vad avser övriga grupper av alkoholhaltiga preparat som faller in under den nuvarande definitionen i 1 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622) har utredningen, som tidigare redogjorts för, bedömt att dessa inte behöver regleras ytterligare. Enligt 1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen benämns försäljning till konsument *detaljhandel* eller, beträffande alkoholdrycker, om det sker för förtäring på stället, *servering*. Annan försäljning benämns *partihandel*.

Kapitlet kommer att inledas med en redogörelse för partihandelsfrågor. Därefter kommer att redogöras för nuvarande regler i fråga om detaljhandel med alkoholdrycker och servering. Alternativa vägar för reglering av detaljhandel och servering av aktuella alkoholhaltiga preparat kommer att undersökas. Redogörelsen innehåller bl.a. analyser av hur dessa alternativ förhåller sig till EU-rätten och den svenska alkoholpolitiken. Kapitlet avslutas med utredningens samlade förslag på reglering av dessa frågor.

5.2 Partihandel

I utredningens uppdrag har inte uttryckligen ingått att reglera partihandel med de alkoholhaltiga preparat som det är frågan om. Analysen och bedömningen samt förslagen ska omfatta reglering av försäljning till konsument via detaljhandel och servering. Uppdraget

har dock omfattat även övriga frågor som aktualiseras under utredningens gång. Det har visat sig att det finns ett behov av att analysera reglering av partihandel med de alkoholhaltiga preparaten, och inget hindrar att det görs inom ramen för utredningen.

5.2.1 Möjliga alternativ

Vad gäller partihandel finns det två vägar att gå. Den ena vägen är att låta partihandel med de alkoholhaltiga preparaten vara oreglerad på samma sätt som partihandel med folköl. Den andra är att reglera partihandeln på samma sätt som för alkoholdrycker. Av skäl som kommer att utvecklas nedan har vägvalet mindre att göra med alkoholpolitiska överväganden och mer med skattekontroll och polisiär kontroll. Vidare kan det förstås finnas rent praktiska och kostnads-mässiga aspekter på hanteringen av frys- och kylvaror m.m.

5.2.2 Aktuella regler

I 4 kap. alkohollagen regleras partihandel m.m. 4 kap. 1 § första stycket stadgar att partihandel med spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerad varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Rätten till partihandel avser endast den dryck som omfattas av godkännandet. Med partihandlare avses enligt andra stycket den som har godkänts i enlighet med de föreskrifter som anges i första stycket. Enligt tredje stycket får partihandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, utöver vad som anges i första stycket, bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket. Fjärde stycket stadgar att den som har serveringstillstånd får sälja enstaka varor som omfattas av tillståndet till partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor.

Systembolagets rätt att bedriva partihandel m.m. regleras i 5 kap. alkohollagen. Det följer av 5 kap. 1 § andra stycket att Systembolaget inte får föra ut eller exportera eller tillverka spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Bolaget får införa eller importera sådana drycker endast för att kunna anskaffas på begäran av konsument som anges i 4 §, s.k. privatimport. Med undantag för försälj-

ning av enstaka partier till partihandlare får Systembolaget endast bedriva partihandelsförsäljning till dem som har serveringstillstånd, vilket framgår av 5 kap. 1 § tredje stycket alkohollagen.

Enligt 8 kap. 13 § alkohollagen får den som har tillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap, köpa de spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker som behövs för rörelsen endast av partihandlare eller av detaljhandelsbolaget. Den som har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod, får köpa motsvarande drycker endast hos Systembolaget.

5.2.3 Historisk tillbakablick

En kort historisk tillbakablick behövs för att förstå bestämmelserna. Till följd av EES-avtalet avskaffades de svenska import-, export-, tillverknings-, och partihandelsmonopolen och ersattes med ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. Partihandel med spritdrycker, vin och starköl fick endast bedrivas av den som hade meddelats partihandelstillstånd av Alkoholinspektionen. Partihandel med öl gjordes däremot inte till tillståndspliktig verksamhet och ansågs knappast kunna medföra alkoholpolitiska olägenheter.¹ Samtidigt föreskrevs i 5 kap. 1 § att Systembolaget inte fick importera, exportera eller tillverka spritdrycker, vin eller starköl. Enligt regeringen fick, för att garantera detaljhandelsmonopolets opartiskhet, inga länkar finnas mellan detaljhandelsmonopolet och egen tillverkning, import och export. Systembolagets verksamhet skulle även framdeles koncentreras till den alkoholpolitiskt betingade kärnverksamheten, dvs. försäljning över disk. Bolaget borde dock inte förhindras att söka tillstånd att bedriva partihandel genom att sälja varor vidare till restauranger. En sammanblandning av en monopoliserad detaljhandel och en konkurrensutsatt partihandel borde dock undvikas. Den konkurrensutsatta partihandeln i Systembolaget fick bära sina kostnader så att inte bolaget otillbörligt utnyttjade den monopoliserade detaljhandeln i priskonkurrens med annan partihandel. Konkurrensverket skulle övervaka detta.²

¹ Prop. 1994/95:89 s. 91.

² A.prop. s. 55.

Efter att EU-domstolen hade underkänt den svenska lagstiftningen med partihandelstillstånd i Franzéndomen togs tillståndskravet bort. Det ersattes med ett automatiskt tillstånd enligt de kriterier som anges i 4 kap. 1 § alkohollagen, dvs. för den som har godkänts av Skatteverket som upplagshavare eller registrerad varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen om alkoholskatt. Kraven på godkännande som upplagshavare eller registrering som varumottagare hade att göra med polisiär kontroll och skattekontroll. Här kan noteras att även restauranger kan vara godkända och därmed ha rätt att importera alkoholdrycker.³ Regeringen uttalade att den kommersiella handeln med alkoholdrycker utanför detaljhandelsmonopolet saknade alkoholpolitiska förtecken. Skyddet för konsumenter tillgodosågs genom regler om etablering av restauranger och systembolagsbutiker, återhållsam alkoholservering, öppetider för både servering och detaljhandel, nykterhet och ordning, åldersgränser m.m.⁴ Det konstaterades att kontrollen över införseln och skattskyldigheten utövades av tull- och skattemyndigheter. Skattemyndigheten ålades genom lagändringarna att även kontrollera att inte alkoholvarorna såldes till andra än Systembolaget, restauranger med serveringstillstånd eller andra partihandlare.⁵

Sammanfattningsvis motiveras Systembolagets begränsade rätt att bedriva partihandel av syftet att säkerställa konkurrensneutralitet. Förutsättningarna för andra aktörer att bedriva partihandel (godkännande som upplagshavare eller registrering som varumottagare enligt lagen om alkoholskatt) motiveras av skäl som har att göra med polisiär kontroll och skattekontroll. Partihandel med öl omfattas inte av de krav som anges i 4 kap. 1 § alkohollagen, vilket beror på att sådan handel sedan 1995 inte har ansetts kunna medföra alkoholpolitiska olägenheter. När tillståndsplikten för partihandel avskaffades efter Franzéndomen verkar inte något behov ha identifierats av att inordna partihandel med öl i samma reglering som spritdrycker, vin och starköl.

³ Prop. 1998/99:134 s. 97, s. 100.

⁴ A. prop. s. 99.

⁵ A. prop. s. 101.

5.2.4 Överväganden

Bedömning: Partihandel med aktuella alkoholhaltiga preparat bör få bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerad varumottagare enligt 9 och 12 §§ lagen om alkoholskatt.

Övervägandena om behovet av (eller avsaknaden av behov) att inordna de alkoholhaltiga preparaten i partihandelsreglerna måste mot bakgrund av ovanstående grundas på en inventering av behovet att säkerställa kongruens med skattekontroll och polisiär kontroll, och inte på alkoholpolitiska överväganden. Här bedömer utredningen att en likabehandling mellan alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparaten i skattehänseende är motiverad, liksom vad gäller polisiära kontrollmöjligheter. I konsekvens med det bör partihandel med preparaten få bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerad varumottagare enligt 9 och 12 §§ lagen om alkoholskatt. Som anfördes när kravet på godkännande eller registrering infördes får det inte råda någon osäkerhet beträffande vem som får importera och/eller partihandla med spritdrycker, vin och starköl. Upplagshavare och registrerade varumottagare finns båda efter vederbörligt godkännande registrerade hos skattemyndigheten, vilket kan kontrolleras av tull- och polismyndigheter, kommuner, länsstyrelser, restauranger och andra som vill kontrollera behörigheten. Skattemyndigheten utfärdar ett bevis om fattat beslut om godkännande som upplagshavare respektive registrerad varumottagare.⁶

Utredningen har vid sin genomgång av gällande rätt uppmärksammat en skillnad mellan den gräns på 2,25 volymprocent som gäller för att något ska definieras som ett alkoholhaltigt preparat, och den gräns som gäller för skyldighet att registrera sig eller erhålla godkännande enligt 9 och 12 §§ lagen om alkoholskatt. Tillämpning av de sistnämnda bestämmelserna förutsätter att varorna är skattepliktiga. 7 § första stycket femte punkten lagen om alkoholskatt stadgar ett undantag från skatteplikt. Alkoholskatt ska inte betalas för varor som ingår direkt i livsmedel eller som ingrediens i halv-

⁶ A. prop. s. 100.

fabrikat för framställning av livsmedel, fyllda eller ej, förutsatt att alkoholinnehållet i varje enskilt fall inte överstiger 8,5 liter ren alkohol per 100 kilogram chokladprodukter och 5 liter ren alkohol per 100 kilogram av något annat livsmedel. Alkoholhaltiga preparat som omfattas av bestämmelsen är därmed undantagna från beskattning om de anses vara livsmedel. Den som avser att handla med sådana varor kan därmed inte bli godkänd som upplagshavare eller registrerad varumottagare. Konsekvensen är att sådan partihandel även fortsatt kommer att vara oreglerad. En specialreglering för denna kategori skulle gå emot systemet, genom att lägga in handel med icke skattepliktiga varor i tillämpningsområdet för lagen om alkoholskatt. Det uppkommer därmed ett glapp där partihandeln även fortsatt kommer att vara oreglerad för dessa varor. Som framgått är ett sådant glapp helt konsekvent med gällande rätt. Utredningen ser därför inte något skäl att överväga partihandelsreglering av alkoholhaltiga preparat som inte är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt.

Ett automatiskt tillstånd att bedriva partihandel, som gäller för den som godkänts som upplagshavare eller registrerad varumottagare, har ansetts hållbart ur ett EU-rättsligt perspektiv.⁷ Såvitt utredningen känner till har dessa automatiska tillstånd inte heller ifrågasatts. Därför saknas anledning att göra överväganden om fri rörlighet såvitt gäller partihandeln. Den fortsatta analysen i kapitlet fokuserar därmed på detaljhandel och servering. Partihandel, liksom införsel och import, behandlas även i kapitel 10 (se också författningskommentaren till 4 kap. alkohollagen).

5.3 Reglering av försäljning till konsument av alkoholdrycker

5.3.1 Detaljhandel

Med *alkoholdryck* avses enligt 1 kap. 5 § alkohollagen en dryck med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent. Alkoholdryckerna delas in i spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker. Detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl (öl med en alkoholhalt

⁷ A. prop. s. 98.

som överstiger 3,5 volymprocent) och andra jästa alkoholdrycker får i Sverige endast bedrivas av Systembolaget.

Detaljhandel med folköl (öl med en alkoholhalt som överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent) omfattas inte av Systembolagets ensamrätt utan får bedrivas även av andra. Sådan handel får dock bedrivas endast om vissa förutsättningar är uppfyllda. Enligt 5 kap. 5 § första stycket alkohollagen får detaljhandel med folköl endast bedrivas i sådana lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel

1. som ingår i anläggningar som är godkända enligt föreskrifter meddelade med stöd av 7 § 1 livsmedelslagen (2006:804) eller registrerade enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 852/2004 av den 29 april 2004 om livsmedelshygien, och
2. som är avsedda för stadigvarande försäljning av livsmedel och där det också säljs mat.

Begränsningen gäller inte för Systembolaget eller för tillverkare av öl. Enligt tredje stycket samma paragraf ska den som bedriver detaljhandel med folköl anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Försäljning får inte heller påbörjas förrän anmälan gjorts. Enligt fjärde stycket ska den som bedriver detaljhandel med folköl utöva särskild kontroll (egenkontroll) över försäljningen och svara för att personalen har erforderliga kunskaper om vad som gäller för försäljningen. För egenkontrollen ska det finnas ett särskilt program.

Motsvarande bestämmelse om anmälan och egenkontroll finns i 12 c § tobakslagen (1993:581) och har likheter med bestämmelserna om anmälan och egenkontroll i 9 och 16 §§ lagen (2009:730) om handel med vissa receptfria läkemedel.

5.3.2 Servering av alkoholdrycker

I 8 kap. alkohollagen regleras servering av alkoholdrycker. För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker krävs enligt 8 kap. 1 § första stycket tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd). Enligt 2 § kan serveringstillstånd meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse server-

ing året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande serveringstillstånd). Det kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (tillfälligt serveringstillstånd). Serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker eller en eller flera av dessa drycker.

Ansökan om serveringstillstånd görs enligt 10 § skriftligt. Kommunen har rätt att ta ut avgift för denna prövning. Innan en ansökan om stadigvarande serveringstillstånd bifalls måste Polismyndighetens yttrande inhämtas i enlighet med 11 §. Vidare får enligt 12 § serveringstillstånd endast meddelas den som visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten samt att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen. Sökanden ska även avlägga ett kunskapsprov.

Servering av folköl får enligt 8 kap. 8 § första stycket alkohollagen ske om verksamheten bedrivs i motsvarande lokaler eller andra utrymmen i byggnader eller transportmedel som anges i 5 kap. 5 § första stycket första punkten och som är avsedda för stadigvarande verksamhet med livsmedel och där mat serveras samtidigt. Enligt tredje stycket samma paragraf ska den som avser att bedriva servering av folköl anmäla verksamheten hos den kommun där serveringen ska ske. Servering får inte påbörjas innan anmälan har gjorts. Den som innehar serveringstillstånd får servera folköl oberoende av dessa krav. Den som är anmälningsskyldig enligt tredje stycket ska utöva särskild kontroll (egenkontroll) över serveringen.

I 8 kap. 14–17 §§ finns regler om lokaler och utrustning som måste vara uppfyllda för att serveringstillstånd ska meddelas. Av dessa regler framkommer bland annat i 14 § att serveringstillstånd ska omfatta ett visst begränsat utrymme som disponeras av tillståndshavaren och i 15 § att stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten endast får medges om serveringsstället har eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller ett varierat utbud av lagad eller på annat sätt tillredd mat (första stycket). Vidare finns regler om sittplatser och tillstånd för servering av vissa alkoholhaltiga drycker i foajéer i samband med föreställningar och konserter (andra och fjärde styckena). Det finns i 16 § även regler om krav på lämplighet ur brandsäkerhetssynpunkt samt avseende möjligheten att vägra serveringstillstånd med hänsyn till befarade

olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.

I 18 § samma kapitel finns regler som avser personal, till exempel att antingen tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person, som ska ha fyllt 20 år, måste ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Vem som är serveringsansvarig ska vidare anmälas till kommunen.

I 19–25 §§ samma kapitel finns ytterligare regler som har att göra med serveringstillstånd, bland annat om serveringstider. Det är kommunerna som enligt 19 § beslutar under vilka tider alkoholdrycker får serveras. Om inte annat beslutas får servering av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00. Det finns även regler i 20 § om att personalen ska se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks. Vidare får priset enligt 21 § inte sättas för lågt och det är enligt 22 § ett krav att även lättdrycker ska finnas i sortimentet vid servering av alkoholdrycker. Det är enligt 23 § inte tillåtet, förutom i fråga om hotellrum med minibar, att medföra spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har serverats i lokalen. I 24 § finns i första stycket regler som innebär att det på ett serveringsställe där serveringstillstånd gäller (hotellrum undantaget) inte är tillåtet att dricka eller tillåta någon att dricka andra alkoholdrycker än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Enligt andra stycket får inte heller någon dricka eller tillåtas dricka alkoholdrycker på ett serveringsställe där alkoholdrycker inte får serveras eller i lokaler som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sammankomster i slutna sällskap där innehavaren ordnar mat eller dryck och där servering av alkoholdrycker inte är tillåten. Det är enligt samma bestämmelse inte heller tillåtet att förvara alkoholdrycker som inte får serveras i en lokal som avses i paragrafen i lokalen eller tillhörande utrymmen. Förbuden i 24 § gäller dock inte i fråga om folköl.

5.4 Finns det unionsrättslig harmoniserad lagstiftning som hindrar en svensk reglering?

Detaljhandel med alkoholhaltiga preparat har inte harmoniserats inom EU. Som nämnts i kapitel 4 saknas det EU-rättsliga definitioner av alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat, även om det finns EU-rättsliga definitioner av till exempel ”spritdrycker”, ”vin” och ”aromatiserat vin”. I avsaknad av gemensamma regler är det medlemsstatens sak att fastställa vilka regler som ska gälla nationellt.⁸

Det finns dock generell lagstiftning av olika slag som i någon mån påverkar detaljhandel med alkoholhaltiga preparat. Här kan särskilt nämnas direktiv på marknadsföringsområdet samt e-handelsdirektivet.⁹ Fråga bör ställas om sådan lagstiftning innebär hinder mot en svensk reglering av det slag som nu övervägs. Här framgår emellertid av praxis från EU-domstolen att i avsaknad av fullständig harmonisering av lagstiftningen ska nationella åtgärder av det slag som nu övervägs bedömas utifrån relevanta bestämmelser i primärrätten (dvs. fördragsbestämmelserna).¹⁰ Samma gäller när det finns harmoniserad lagstiftning, som dock inte specifikt syftar till att reglera skyddet för de hänsyn av allmänintresse som avses i artikel 36 EUF-fördraget.¹¹ Det innebär att utredningens överväganden ska baseras på fördragsbestämmelserna om fri rörlighet m.m.

⁸ Mål 120/78 Rewe-Zentral, kallat Cassis de Dijon, EU:C:1979:42, punkt 8.

⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder), Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (e-handelsdirektivet).

¹⁰ Förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95 Konsumentombudsmannen mot De Agostini och TV-Shop, EU:C:1997:344, punkterna 32–34. Se även mål C-198/14 Visnapuu, EU:C:2015:751, punkt 48.

¹¹ Mål C-434/04 Ahokainen och Leppik, EU:C:2006:609, punkt 15. Se även mål C-108/09 Ker-Optika, EU:C:2010:725, punkterna 29–41.

5.5 Utgångspunkter

5.5.1 Vilka aspekter behöver beaktas?

För alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel gör sig i mångt och mycket samma överväganden gällande avseende risker för medicinska och sociala skadeverkningar som vad gäller alkoholdrycker. Det behövs mot den bakgrunden en anpassning av nuvarande svenska regler. Detta talar för en restriktiv lagstiftning. Om lagstiftaren förhåller sig passiv när alkoholhaltiga produkter introduceras på marknaden på ett sätt som faller utanför befintlig lagstiftning, kan det ge intrycket att staten inte menar allvar med alkoholpolitiken. Det kan riskera att underminera viktiga grundprinciper i alkohollagstiftningen, bland annat detaljhandelsmonopolet och desintresseringsprincipen.

Samtidigt som utredningen ska ta hänsyn till den svenska alkoholpolitiken måste de regler som ska föreslås stå i överensstämmelse med den EU-rättsliga regleringen samt EU-domstolens praxis, där utgångspunkten är principen om fri rörlighet. Det finns dock vissa möjligheter för medlemsstaterna att med hänvisning till t.ex. folkhälsoskäl ha nationella regleringar som innebär handelshinder och alltså utgör undantag från denna grundläggande princip. Det är dock nödvändigt att dessa handelsbegränsande regler är proportionerliga i förhållande till skyddsbehovet.¹²

Barns och ungas skyddsbehov löper som en röd tråd genom den svenska alkohollagstiftningen och det finns även ett omfattande internationellt fokus på denna grupp. Detta fokus ingår som ett led i de övergripande folkhälsoaspekterna, vilka kommer in såväl i den svenska alkoholpolitiken som i de EU-rättsliga undantagsmöjligheterna.

5.5.2 Alternativa vägar

Det är enligt direktiven utredningens uppgift att vid analys, bedömning och förslag beakta den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Särskild vikt ska läggas

¹² Se bl.a. prop. 2009/10:125, s. 56 f.

vid att skydda barn och unga från skadliga effekter av alkohol.¹³ Vidare är det viktigt att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholreglering för att värna den svenska alkoholpolitiken ur ett EU-perspektiv.¹⁴

Utredningen har mot denna bakgrund valt att huvudsakligen utreda och redogöra för de två vägar som vi menar framstår som de främsta och rimligaste alternativen i fråga om reglering av handel med alkoholhaltiga preparat. Dessa alternativ är:

1. En reglering analog med alkoholdrycker.
2. En reglering byggd på antingen anmälningförfarande eller tillståndsförfarande, i likhet med vad som gäller för andra produkter där folkhälsoaspekter gör sig starkt gällande.

Mot bakgrund av bl.a. den mediedebatt som förekommit om möjligheten för en myndighet att reglera alkoholhaltiga preparat, har utredningen även bedömt tillståndsprövning i förhand, s.k. produktgodkännande (se under avsnitt 5.7.3).

5.6 Reglering analog med alkoholdrycker

5.6.1 Inledning

Att reglera alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel på ett sätt som är analogt med dagens reglering av alkoholdrycker, skulle i stora drag innebära följande. Det skulle vara tillåtet att utan krav på anmälan eller tillstånd sälja alkoholhaltig glass och andra preparat som innehåller upp till 2,25 volymprocent alkohol i vanlig dagligvaruhandel. Vid en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent men inte 3,5 volymprocent bör övervägas om man kan tänka sig ett system i likhet med vad som gäller för folköl, där det i dagsläget krävs anmälningsplikt vid försäljning inom dagligvaruhandeln. Vi kommer att återkomma till den frågan senare i kapitlet. I övrigt skulle försäljning av preparaten endast kunna ske på Systembolaget. Servering skulle endast kunna ske på restauranger med serveringstillstånd.

¹³ Dir. 2016:80 s. 7.

¹⁴ A.a. s. 2.

5.6.2 Detaljhandelsmonopolet och Keck-doktrinen

Enligt Keck-doktrinen är nationella bestämmelser som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer inte ägnade att hindra handeln mellan medlemsstaterna, förutsatt att bestämmelserna tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet inom det nationella territoriet och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.¹⁵ Förutsatt att kraven enligt artikel 37 EUF-fördraget är uppfyllda behöver försäljning hos Systembolaget av de alkoholhaltiga preparaten dock inte försvaras med stöd av Keck-doktrinen. Av praxis framgår att EU-domstolen bedömer statliga handelsmonopol utifrån artikel 37 EUF-fördraget i de delar det avser monolets funktionssätt och hur det utövar sin ensamrätt.¹⁶ Enligt vad som kommer att utvecklas nedan är det avgörande för den bedömningen, vad gäller den reglering som nu övervägs, om det är fråga om nya åtgärder enligt artikel 37.2 EUF-fördraget och om det är möjligt att utforma Systembolagets sortimentspolicy på ett icke-diskriminerande sätt. Detaljhandelsförsäljning på Systembolaget av de alkoholhaltiga preparaten kommer därför prövas utifrån artikel 37.2 EUF-fördraget och inte enligt Keck-doktrinen.

5.6.3 Detaljhandelsmonopolet och artikel 37.2 EUF-fördraget

Alkoholhaltiga preparat i förhållande till monolet

Systembolagets detaljhandelsmonopol omfattar endast alkoholdrycker. Enligt 5 kap. 1 § alkohollagen ska det för detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget; Systembolaget). Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och

¹⁵ Förenade målen C-267/91 och C-268/91 Keck och Mithouard, EU:C:1993:905, punkt 16, samt Ahokainen och Leppik, punkt 19.

¹⁶ Visnapuu, punkterna 86–96, som i det avseendet bör jämföras med hur EU-domstolen bedömde den tillståndsordning för alkoholdrycker som inte omfattades av alkoholmonopolet. För varor som var undantagna från monolet prövades den finländska lagstiftningen i förhållande till Keck-doktrinen, se domen punkterna 103–107.

drift samt om särskild kontroll från statens sida ska finnas i ett avtal mellan staten och bolaget.

De alkoholhaltiga preparat vars reglering nu övervägs faller knappast inom begreppen spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Förvisso innehåller de spritdryck eller annan alkohol, och befinner sig ofta i ett gränsland nära alkoholdrycker. En del av preparaten, som alkoholhaltig glass, har mycket gemensamt med alkoholdrycker.¹⁷ Hur mycket gemensamt de har med alkoholdrycker kan emellertid variera beroende på glassens utformning. Isglass och s.k. slush har mycket gemensamt med frysta drinkar, medan gräddglass snarare måste betraktas som efterrätter. Alkoholhaltiga tilltugg och efterrätter som chokladmousse med alkoholinnehåll torde uppfattas som matvaror.

För att Systembolaget med ensamrätt ska kunna sälja alkoholhaltiga preparat av aktuellt slag behöver därför 5 kap. 1 § alkohollagen ändras så att bestämmelsen även omfattar desamma. Även avtalet mellan staten och Systembolaget skulle behöva ändras. Frågan bör ställas om en sådan ändring skulle innebära att Systembolagets ensamrätt och förelagda uppgifter utvidgades till att omfatta en ny kategori varor. Redan i dag säljer Systembolaget slush som är avsedd att frysas och därefter konsumeras. Systembolaget säljer även alkoholhaltig grädde. Exemplet illustrerar svårigheten med att dra gränsen mellan å ena sidan spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, och å andra sidan alkoholhaltiga preparat. I vart fall kan konstateras att försäljning av alkoholhaltiga preparat på det sätt som nu övervägs skulle förutsätta kyl- och fryshantering vilket inte varit fallet tidigare med Systembolagets produkter. För den fortsatta analysen utgår därför utredningen från att det sakligt blir fråga om att låta en vidare kategori varor säljas genom detaljhandelsmonopolet än vad som är fallet i dag.

¹⁷ Här kan noteras att alkoholhaltig glass i norsk lagstiftning har betraktats som alkoholdryck.

Inledande anmärkningar om artikel 37 EUF-fördraget

En ny svensk bestämmelse som reglerar omfattningen av det svenska detaljhandelsmonopolet, liksom därmed sammanhängande ändringar i avtalet mellan staten och Systembolaget, skulle med all sannolikhet komma att undersökas mot bakgrund av artikel 37 EUF-fördraget.¹⁸

Det är väl bekant efter EU-domstolens avgöranden i målen Franzén¹⁹, Hanner²⁰ och Rosengren m.fl.²¹ att bestämmelsen om statliga handelsmonopol i artikel 37.1 EUF-fördraget inte fordrar att statliga handelsmonopol ska avskaffas utan i stället föreskriver att monopolen ska utformas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Ändamålet med bestämmelsen är att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att *upprätthålla* vissa handelsmonopol, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse. Avsikten är att undanröja alla hinder för den fria rörligheten för varor, dock med undantag för de begränsningar i handeln som utgör en nödvändig följd av att det *föreligger* sådana monopol.

Vad som möjligen inte är lika välbekant är att enligt artikel 37.2 EUF-fördraget ska medlemsstaterna inte vidta några *nya åtgärder* som strider mot de principer som anges i artikel 37.1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.

EU-domstolens tillämpning av artikel 37

EU-domstolen klargjorde redan år 1964 i Costa mot ENEL att artiklarna 37.1 och 37.2 innebär att medlemsstaterna har åtagit sig en dubbel skyldighet; den ena aktiv för att anpassa statliga handelsmonopol (artikel 37.1), den andra passiv för att varje ny åtgärd ska undvikas (artikel 37.2). Artikel 37.2 innebär ett ovillkorligt förbud som i sin tur innebär en skyldighet, inte att handla, utan underlåta att handla. Syftet är att hindra införandet av varje ny diskriminering

¹⁸ Mål C-189/95 Franzén, EU:C:1997:504, punkt 35, mål C-170/04 Rosengren m.fl., EU:C:2007:313, punkt 17, mål C-456/10 ANETT, EU:C:2012:241, punkt 22.

¹⁹ Franzén, punkt 35 ff.

²⁰ Mål C-438/02 Hanner, EU:C:2005:332, punkt 32 ff.

²¹ Rosengren m.fl., punkt 17 ff.

mellan medlemsstaternas medborgare med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor. Alla *nya* sådana monopol eller organ som avses i artikel 37.1 är alltså förbjudna, i den utsträckning de går ut på att införa *nya* diskrimineringar med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor.²²

Mot bakgrund av EU-domstolens uttalande i Costa mot ENEL kan det redan här finnas anledning att konstatera att försäljning på Systembolaget av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtions-synpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel inte innebär att ett nytt monopol eller organ införs. Av praxis efter Costa mot ENEL framgår dock att artikel 37.2 EUF-fördraget även innebär krav på ett statligt monopols *verksamhet*, enligt vad som utvecklas i det följande.

I avgörandet Cinzano²³ tog EU-domstolen ställning till en importskatt som efter att EG-fördraget hade trätt i kraft hade börjat tas ut av tyska myndigheter på vissa importerade alkoholprodukter. I princip ansågs artikel 37 omfatta varje verksamhet som är förbunden med monopolets existens och påverkar samhandeln mellan medlemsstater med avseende på särskilda produkter, oavsett om de omfattades av monopolet eller inte.²⁴ Skatten ansågs i det konkreta fallet inte strida mot artikel 37.2, förutsatt att den togs ut lika på importerade och inhemska produkter. Motsatt utgång kan iaktas i målet Miritz.²⁵ Avgörandena Cinzano och Miritz ger inte någon närmare vägledning kring den problematik som utredningen har att analysera.

Av större intresse är det s.k. andra Hansen-målet. EU-domstolen uttalade att artikel 37.2 innebär att *ett statligt monopols verksamhet* inte får leda till återinförande av tullar eller kvantitativa restriktioner.²⁶

I målet Peureux beskrev EU-domstolen artikel 37.2 som en förpliktelse att *vid förvaltningen* och anpassningen *av handelsmonopolet* inte vidta några *nya åtgärder* som strider mot principerna i artikel 37.1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar i fördraget som avser tullavveckling och avskaffande av kvantitativa restriktioner.²⁷

²² Mål 6/64 Costa mot E.N.E.L., EU:C:1964:66. Se även mål 59/75 Manghera m.fl., EU:C:1976:14, punkt 8.

²³ Mål 13/70 Cinzano & CIA GmbH mot Hauptzollamt Saarbrücken, EU:C:1970:110.

²⁴ Ibid, punkt 5.

²⁵ Mål 91/75 Hauptzollamt Göttingen mot Miritz GmbH & Co, EU:C:1976:23, punkt 8.

²⁶ Mål 91/78 Hansen, EU:C:1979:65, punkt 8.

²⁷ Mål 119/78 Peureux, EU:C:1979:66, punkt 27.

Sammantaget kan konstateras att inte bara etablering av helt nya handelsmonopol utan även vissa åtgärder i ett statligt handelsmonopols verksamhet eller åtgärder vid förvaltningen av ett statligt handelsmonopol kan omfattas av förbudet mot nya åtgärder i artikel 37.2 EUF-fördraget.

Nya åtgärder – en fördjupad analys

Om det i lagstiftningen tydliggörs att Systembolagets monopol omfattar alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, är det en kärnfråga huruvida det utgör en ny åtgärd i den mening som avses i artikel 37.2 EUF-fördraget.

Svårigheten med artikel 37.2 EUF-fördraget är att avgöra vad som anses vara *nya åtgärder*. Den ordning som nu övervägs bygger på precis samma hänsyn som de som uppbär det svenska detaljhandelsmonopolet. De varor som är ifråga innebär samma risker i folkhälsöhänseende som alkoholdrycker, och även sådana särskilda risker för barn och unga som motiverar en restriktiv alkoholpolitik. Varorna har inte funnits på den svenska marknaden tidigare. Om de hade funnits på den svenska marknaden några decennier tidigare skulle de otvivelaktigt ha inordnats i alkohollagen. Det här bildar utgångspunkt för den fortsatta bedömningen.

Enligt utredningens mening finns det ett utrymme att argumentera för att en reglering som innebär att nu aktuella produkter hantearas på samma sätt som alkoholdrycker inte utgör några nya åtgärder i bestämmelsens mening. Skälen för detta utvecklas i det följande och bygger på en mer ingående analys av några av de ledande avgöranden som redogjorts för ovan.

I målet *Costa mot ENEL* var det fråga om ett förstatligande av den nationella elindustrin som genomfördes genom en lag som antogs i december 1962 (se generaladvokatens förslag till avgörande i nämnda mål). Såvitt kan utläsas tog den italienska staten över kontrollen inom elsektorn vid det tillfället, dvs. efter det att Italien hade gått med i EG. Till skillnad mot *Costa mot ENEL* handlar en reglering av alkoholhaltiga preparat inte om förstatligande av en sektor. Att det var fråga om nya åtgärder i *Costa mot ENEL* är uppenbart.

I målet Manghera var fråga om ett statligt monopols ensamrätt att importera tobak till Italien var förenlig med unionsrätten. Domstolen kom fram till att det ifrågavarande monoopolets ensamrätt att importera tillverkade varor utgjorde en diskriminering som var förbjuden enligt artikel 37.1. Det ska här noteras att domstolen även hänvisade till att det i rådets resolution av den 21 april 1970 om statliga handelsmonopol för tobaksvaror fanns en förpliktelse att avskaffa ensamrätter att importera och saluföra tobaksvaror. Bedömningen i Manghera avsåg artikel 37.1, inte 37.2, varför målet saknar intresse för frågan om vad som avses med *nya åtgärder*. Även i övrigt skiljer sig målet i hög grad från nu aktuell problematik eftersom det handlade om en ensamrätt att importera. Det är en väldigt ingripande begränsning som inte är jämförbar med det som nu övervägs. Vidare finns det inte någon liknande resolution på alkoholområdet som på tobaksområdet.

I målet Hansen var frågan om en skattehöjning – som i sig inte medförde någon diskriminering av olika varor, men som var skapad för att täcka förluster som ett statligt monopol drogs med på grund av att monoopolet var bundet av vissa inköpspriser (på grossistnivå) som var högre än priset på detaljhandelnivå – var förenlig med unionsrätten. Målet skiljer sig i hög grad från det som nu övervägs. Noterbart är dock att domstolen i punkt 8 vad gäller artikel 37.2 konstaterade att ”a State monopoly shall not be employed to *re-establish* a customs barrier or quantitative restrictions in intra-Community trade” (vår kursivering). Även om artikel 37 redan då talade om *nya åtgärder* så hänvisar domstolen här till *återinförande* av vissa hinder. Det är dock oklart om man kan dra någon egentlig slutsats av ordvalet, men det är ändå intressant vid tolkningen av vad artikel 37.2 är avsedd att förhindra.

Av analysen har framgått att domstolens praxis är begränsad och att avgörandena delvis är svårtolkade och av äldre datum. Den praxis som finns är huvudsakligen från tiden innan domstolen utvecklade Keck-doktrinen och doktrinen om tvingande hänsyn. De situationer som har behandlats i praxis har inget gemensamt med den ordning som nu övervägs. Inget i avgörandena från EU-domstolen motsäger den tolkning som utredningen gör, nämligen att det inte skulle vara fråga om en ny åtgärd.

Sammanfattande slutsats

Sammantaget finns det ett utrymme för att trovärdigt argumentera för att en ändring av 5 kap. 1 § alkohollagen och motsvarande ändring av avtalet mellan staten och Systembolaget inte utgör en ny åtgärd i den mening som avses i artikel 37.2 EUF-fördraget.

Vidare kan konstateras att artikel 37.2 inte förbjuder alla tänkbara nya åtgärder som vidtas av statliga handelsmonopol, utan endast sådana åtgärder som strider mot de principer som fastslås i artikel 37.1 (diskrimineringsförbudet) och artikel 34 EUF-fördraget (förbudet mot kvantitativa restriktioner). Förutsatt att den åtgärd som övervägs kan utformas så att den är icke-diskriminerande och inte utgör en kvantitativ restriktion är åtgärden således oproblematisk i förhållande till artikel 37.2 EUF-fördraget. Den analys som nu har gjorts bör därför åtföljas av en analys av diskrimineringsförbudet i artikel 37.1 EUF-fördraget.

5.6.4 Detaljhandelsmonopolet och artikel 37.1 EUF-fördraget

Enligt artikel 37.1 EUF-fördraget ska medlemsstaterna säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att *ingen diskriminering* med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I Franzén-målet prövades om monopolets system för urval av alkoholdrycker, dess försäljningsorganisation och systemet för marknadsföring av dryckerna, var diskriminerande eller var av sådant slag att de missgynnade importerade produkter.²⁸ Efter en mycket ingående prövning blev utgången att monopolets utformning och funktionssätt var sådant att ingen diskriminering uppstod, så att handeln med varor med ursprung i andra medlemsstater varken rättsligt eller faktiskt missgynnades och det inte uppstod någon snedvridning av konkurrensen.²⁹

Motsatt utgång blev det i Hanner-målet. Där prövades det svenska detaljhandelsmonopolet för läkemedel. EU-domstolen framhöll att det krävdes att Apotekets urvalssystem skulle vara grundat på krite-

²⁸ Franzén, punkterna 43–66.

²⁹ Ibid, se särskilt punkterna 40 och 66.

rier som var oberoende av produkternas ursprung och ge möjlighet till insyn genom att det uppställs krav på såväl motivering av beslut som ett oberoende kontrollförfarande. Vidare skulle monopolets försäljningsnät säkerställa konsumenternas tillgång till läkemedel. Slutligen skulle de åtgärder för marknadsföring och produktinformation som vidtas inom ramen för ett monopol vara opartiska och oberoende av produkternas ursprung och vara ägnade att göra nya produkter kända för konsumenterna. Efter att ha redogjort för dessa rättsliga utgångspunkter kom EU-domstolen i praktiken endast att pröva Apotekets urvalssystem, vilket underkändes. Detta var tillräckligt för att fastslå att monopolstred mot (nuvarande) artikel 37.1 EUF-fördraget.³⁰

Ett statligt handelsmonopol måste hela tiden leva upp till kravet på icke-diskriminering. Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker övervakas också i enlighet med överenskommelsen vid Sveriges anslutning till EU. Konkurrensverket utövar tillsyn över detaljhandelsmonopolet vad gäller dess icke-diskriminerande funktionssätt och rapporterar till Europeiska kommissionen två gånger om året. Med icke-diskriminerande avses att inköps- och försäljningsvillkor för alkoholdrycker är objektiva, att villkoren tillämpas likvärdigt på medborgare och produkter i gemenskapen, samt att villkoren är transparenta.³¹ Systembolaget har utarbetat en sortimentsmodell, som kom att förnyas senast år 2012. Sortimentsmodellen är förhållandevis komplex. En sammanställning av huvuddragen i densamma finns i Konkurrensverkets rapport i december 2012 till Europeiska kommissionen.³² Ytterligare justeringar har introducerats därefter och utvärderas allt eftersom. Fråga kan ställas om den befintliga sortimentsmodellen kommer att kunna tillämpas på de alkoholhaltiga preparaten, eller om en alternativ modell måste utarbetas.

Enligt den information som utredningen har fått från Systembolaget är det möjligt att erbjuda en sortimentsmodell som är icke-diskriminerande. Utarbetandet av en sådan modell kommer säkerligen att vara förenat med utmaningar mot bakgrund av de höga krav

³⁰ Hanner, punkterna 39–44.

³¹ Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, Rapport till Europeiska kommissionen, december 2016, Konkurrensverket, 2016, s. 7.

³² Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, Rapport till Europeiska kommissionen, december 2012, Konkurrensverket, 2012.

som uppställts i praxis. Systembolaget har emellertid stor erfarenhet av att utarbeta och tillämpa en icke-diskriminerande sortimentsmodell och det kan konstateras att Systembolagets sortimentsmodeller (vars utformning har varierat över tiden) inte har ansetts strida mot artikel 37.1 EUF-fördraget.

Alkoholsortimentsnämnden har till uppgift att pröva beslut där Systembolaget har avvisat ett visst vin, starköl, en viss annan jäst alkoholdryck eller spritdryck från sitt sortiment, eller avfört det från sortimentet. Nämnden ska pröva om detaljhandelsbolaget följt vad som sägs i avtalet med staten om att bolagets produkturval får grundas endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn samt att någon favorisering inte får ske av inhemska produkter. Bestämmelserna, som finns i förordningen med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden, bör för det fall Systembolaget ska anförtros försäljningen av de alkoholhaltiga preparaten ändras så att de omfattar även dessa.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att det går att utarbeta en icke-diskriminerande sortimentsmodell för de alkoholhaltiga preparat som nu är ifråga.

5.6.5 Serveringstillstånd – utgångspunkter för analysen

Servering av alkoholhaltiga preparat, på motsvarande sätt som servering av alkoholdrycker, kan inte anses röra detaljhandelsmonopolet. De restauranger m.fl. som har serveringstillstånd utgör ju inte del av detaljhandelsbolaget. I det avseendet är det snarare fråga om ett nationellt tillståndsförfarande. Motsatsvis får inte Systembolaget bedriva servering. Regleringen av serveringstillstånd behandlar annat än Systembolagets funktionssätt och hur det utövar sin ensamrätt. Serveringstillstånd ger vissa aktörer rätt att under vissa förutsättningar servera alkoholdrycker till konsumenter. Övervägande skäl talar därför för att servering med stöd av serveringstillstånd av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, måste bedömas enligt artikel 34 EUF-fördraget och inte enligt artikel 37.

5.6.6 Serveringstillstånd och Keck-doktrinen

En reglering analog med alkoholdrycker innebär att restauranger med serveringstillstånd skulle kunna servera de alkoholhaltiga preparaten på motsvarande sätt som med alkoholdrycker. Frågan är om det skulle vara fråga om en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion om krav ställs på serveringstillstånd för att kunna servera de alkoholhaltiga preparaten. Keck-doktrinen har beskrivits ovan i avsnitt 5.6.2 och är av intresse för bedömningen av tillståndsplikt för servering av preparaten.

Ett serveringstillstånd för alkoholhaltiga preparat kommer nödvändigtvis vara knutet till en lokal i Sverige. Annars kan inte berörda svenska myndigheter utöva kontroll och tillsyn över verksamheten. Det är svårt att föreställa sig ett stadigvarande serveringstillstånd för ambulerande försäljning. En förutsättning för att kunna erhålla och behålla ett stadigvarande serveringstillstånd är också att den s.k. vandelsprovningen utfaller till sökandens fördel, såväl vid ansökningstillfället som löpande därefter (se redogörelsen i avsnitt 8.3.3.). Kopplingen till en lokal i Sverige och behovet av kontroll av sökandensandel gäller dock lika för alla och torde påverka försäljning av varor från Sverige respektive andra medlemsstater lika. Förutsatt att det är fråga om att saluföringen av de alkoholhaltiga preparaten begränsas till vissa försäljningsställen och begränsar näringsidkarnas kommersiella frihet utan att avse varorna egenskaper, kan Keck-doktrinen vara tillämplig.³³

Ett krav enligt Keck-doktrinen är att de nationella bestämmelserna tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i landet.³⁴ Detta krav prövades i målet *Visnapuu*.³⁵ 14 § i den finska alkohollagen innehöll två undantag från Alkos monopol. Dels fick jästa alkoholdrycker med högst 4,7 volymprocent alkohol säljas av den som hade detaljhandelstillstånd. Dels fick viss detaljhandel bedrivas inom ramen för s.k. gårdsförsäljning av t.ex. vissa bärviner. Inom ramen för undantagen från Alkos monopol ställdes i den finska lagstiftningen krav på detaljhandelstillstånd för att im-

³³ Mål C-390/99 *Canal Satélite Digital*, EU:C:2002:34, punkt 31. Se även mål C-391/92 kommissionen mot Grekland, EU:C:1995:199, punkt 13, samt mål C-387/93 *Banchero*, EU:C:1995:439, punkt 35 ff.

³⁴ Keck, punkt 16.

³⁵ *Visnapuu*, punkt 104.

portera alkoholdrycker avsedda för detaljhandelsförsäljning till finska konsumenter. Ett tillstånd förutsatte att sökanden hade förutsättningar för sådan verksamhet och bedömdes ha den tillförlitlighet som verksamheten krävde. Sådan detaljhandel fick endast bedrivas från godkända försäljningsställen. EU-domstolen underkände argumentet att Keck-doktrinen var tillämplig såvitt gällde kravet på detaljhandelstillstånd. Anledningen var att det statliga monopolet Alko inte behövde söka detaljhandelstillstånd för att sälja alla typer av alkoholdrycker.³⁶

Utredningen bedömer att uttalandena i Visnapuu inte är vägledande för den ordning som nu övervägs, såvitt gäller serveringstillstånd. Orsaken är att servering respektive detaljhandel är helt olika slags verksamheter. Några uttalanden om servering gjordes inte heller av EU-domstolen i Visnapuu.

EU-domstolens bedömning i Visnapuu skapar dock en viss osäkerhet vilket är tillräckligt för att föranleda ett behov av att fördjupa analysen, och utöver Keck-doktrinen även gå igenom förutsättningarna för att motivera en ordning med serveringstillstånd utifrån folkhälsoskäl.

5.6.7 Serveringstillstånd och tvingande hänsyn

Utredningen har kommit fram till att försäljning av de alkoholhaltiga preparaten inom ramen för Systembolagets detaljhandelsmonopol inte kommer att bedömas enligt artiklarna 34 och 36 EUF-fördraget, utan enbart utifrån artikel 37. Som framgått utgör servering av alkoholhaltiga preparat genom serveringstillstånd däremot inte del av detaljhandelsmonopolets funktionssätt och hur det utövar sin ensamrätt.³⁷ De aktörer som har serveringstillstånd har inget gemensamt med Systembolaget, och motsatsvis får inte Systembolaget bedriva servering. Servering med stöd av serveringstillstånd av de alkoholhaltiga preparaten måste sannolikt bedömas enligt artikel 34 EUF-fördraget eftersom det rör annat än Systembolagets funktionssätt och hur det utövar sin ensamrätt.

³⁶ Visnapuu, punkterna 104–107.

³⁷ Jmf. Visnapuu, punkterna 87–91.

Hinder mot den fria varurörligheten kan motiveras av de skäl av allmänintresse som räknas upp i artikel 36 EUF-fördraget, eller av tvingande hänsyn. Åtgärderna måste vara ägnade att säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås och får i det avseendet inte gå utöver vad som är nödvändigt.³⁸ I det följande görs överväganden om möjligheten att berättiga att *servering* av de alkoholhaltiga preparaten förbehålls aktörer med serveringstillstånd.

Vad gäller skäl av allmänintresse står det klart att de folkhälsoskäl som åberopades av den svenska regeringen i målen Franzén, Rosengren och Gourmet har godtagits av EU-domstolen som sådana skäl som kan motivera hinder mot de fria rörligheten. Behovet av en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen och att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar genom bl.a. ålderskontroll var de skäl som lades fram i Rosengren-målet. EU-domstolen höll med om att det anses befogat med hänsyn till syftet att skydda folkhälsan om de åtgärder som det är frågan om (i det fallet ett förbud) visar sig vara ett effektivt sätt att hindra att ungdomar köper alkoholdrycker, och därmed minska risken att de blir konsumenter av sådana drycker.³⁹

Vid prövning av frågor relaterade till de svenska och finska alkoholmonopolen har EU-domstolen upprepade gånger fastslagit följande. Bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning enligt artikel 36 EUF-fördraget.⁴⁰

I Gourmet- och Rosengren-målen uttalade EU-domstolen att det inte framkommit några uppgifter som gav anledning att anse att de folkhälsoskäl som åberopats av den svenska regeringen hade missbrukats eller utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter.⁴¹

Den praxis som redovisats här ger vid handen att folkhälsoskäl kan anföras enligt artikel 36 EUF-fördraget som stöd för att förbehålla servering av de alkoholhaltiga preparaten till aktörer med serveringstillstånd. Men folkhälsoskäl eller andra hänsyn är inte det

³⁸ Visnapuu, punkt 110.

³⁹ Rosengren, punkterna 42, 44, 49 och 49.

⁴⁰ Ahokainen och Leppik, punkt 28, Rosengren, punkt 40, Visnapuu, punkt 115.

⁴¹ Gourmet, punkt 32, Rosengren, punkt 42.

enda som krävs för att kunna motivera en inskränkning. Varje inskränkning prövas noga utifrån de kriterier som uppställs i artikel 36 och enligt doktrinen om tvingande hänsyn. De åtgärder som en medlemsstat vidtar måste vara lämpliga och proportionerliga och kunna stödjas av sakliga argument.⁴² En viktig sådan aspekt är uppenbarligen om det är möjligt för aktörer etablerade i andra medlemsstater att få tillstånd. Om inte, måste lagstiftningen kunna motiveras med sakliga skäl grundat i erfarenheter av tillståndsprövning, kontroll och övervakning.

5.6.8 Slutsatser om den fria varurörligheten vid en reglering analog med alkoholdrycker

De alkoholhaltiga preparaten bör kunna inordnas i det svenska detaljhandelsmonopolet utan att det anses utgöra en otillåten utvidgning av detsamma i strid mot artikel 37.2 EUF-fördraget. Det får anses vara möjligt att utarbeta en icke-diskriminerande modell för Systembolagets sortiment av de alkoholhaltiga preparat som omfattas av regleringen. Utredningen har vid analysen utgått från att det inte kan uteslutas att ett förbud mot att sälja preparat med en alkoholhalt överstigande 2,25 volymprocent i den vanliga dagligvaruhandeln i och för sig kan utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. Frågan är dock om försäljning genom Systembolaget skulle utgöra en *ny åtgärd* enligt artikel 37.2 EUF-fördraget. Mot bakgrund av de skäl som uppstår den svenska alkohollagen och dess historik är det inte fråga om att utvidga Systembolagets monopol, utan om att förtydliga lagstiftningen med avseende på varor som inte fanns på marknaden när alkohollagen tillkom. De skäl som skulle uppbära en sådan ordning är helt konsekventa med de skäl som hittills har uppburit detaljhandelsmonopolet och innebär alltså ingen kursändring från den svenska lagstiftarens sida.

I en sådan ordning ligger också att servering av de alkoholhaltiga preparaten förutsätter serveringstillstånd, på det sätt som gäller för alkoholdrycker. Servering omfattas inte av Systembolagets monopol och kommer därför med all sannolikhet att prövas enligt artikel 34 i

⁴² ANETT, punkt 50.

EUF-fördraget. Krav på serveringstillstånd kan omfattas av Keck-doktrinen men utgör annars sannolikt en kvantitativ importrestriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan enligt artikel 34. Övervägande skäl talar dock för att krav på serveringstillstånd kan motiveras med folkhälsoskäl enligt artikel 36 EUF-fördraget och doktrinen om tvingande hänsyn.

Utredningens slutsats är att en reglering analog med alkohol-drycker är en framkomlig väg. En sådan reglering skulle vara konform med EUF-fördragets regler om statliga handelsmonopol i den del den avser Systembolagets verksamhet, och skulle gå att motivera med folkhälsoskäl i den del den avser servering.

5.7 Reglering byggd på anmälan eller tillstånd

5.7.1 Inledning

Innan dagens alkohollag trädde i kraft år 2011 krävdes tillstånd från Läkemedelsverket vid handel med alkoholhaltiga preparat. Numera är handeln i princip fri och oreglerad. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Folkhälsomyndigheten) får dock i vissa fall meddela föreskrifter enligt 6 kap. 10 § alkohollagen.

Enligt utredningsdirektiven ska utredningens analys och bedömning utgå från vikten av att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkohollpolitik, till skydd för folkhälsan och med beaktande av de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Behovet av sammanhängande och systematisk lagstiftning gör sig starkt gällande även om regleringen inte kan utformas analogt med alkohollagen. Utredningen har därför undersökt inte bara hur försäljning av alkohol regleras, utan även hur lagstiftningen ser ut på närliggande områden. Det är då främst detaljhandelsförsäljning av tobaksprodukter som är av intresse, men även detaljhandel med läkemedel. För dessa varor gör sig starka folkhälsoaspekter gällande. Den analys som följer bygger i allt väsentligt på att undersöka försättningsarna för en reglering som så långt som möjligt liknar dessa.

Anmälningssplikten

Anmälningssplikt får sägas vara ett vanligt förekommande sätt att reglera detaljhandel med varor när starka folkhälsoaspekter gör sig gällande.

Den som bedriver detaljhandel med folköl ska enligt 5 kap. 5 § tredje stycket alkohollagen anmäla verksamheten till den kommun där försäljningen sker. Detsamma gäller enligt 8 kap. 8 § alkohollagen vid servering av folköl.

Tillsyn av distanshandel med alkoholdrycker föreslås regleras bl.a. genom att den som yrkesmässigt levererar alkoholdrycker till privatpersoner ska vara skyldig att anmäla verksamheten hos den kommun där näringsidkaren har sitt säte, och, om säte saknas i landet, Stockholms kommun.⁴³

All försäljning till konsument enligt tobakslagen ska enligt 12 c § tobakslagen anmälas till kommunen där försäljningen sker.

Även detaljhandelsförsäljning med vissa receptfria läkemedel omfattas av anmälningsskyldighet. Enligt 9 § lagen om handel med vissa receptfria läkemedel får en näringsidkare inte bedriva detaljhandel enligt lagen utan att först ha anmält handeln till Läkemedelsverket.

Tillståndssplikten

Även tillståndssplikt förekommer för att reglera detaljhandel med varor när starka folkhälsoaspekter gör sig gällande.

Som tidigare nämnts gällde tillståndssplikt för försäljning av alkoholhaltiga preparat fram till år 2011.

Servering av alkoholdrycker kräver enligt 8 kap. 1 § första stycket alkohollagen tillstånd av den kommun där försäljningsstället är beläget.

Detaljhandel med läkemedel (utom vissa receptfria läkemedel) får enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel endast bedrivas av den som fått tillstånd från Läkemedelsverket.

⁴³ SOU 2013:50 samt Ds 2016:13 s. 42.

5.7.2 Anmälnings- eller tillståndsförfarande?

Ett krav enligt EU-rätten för att kunna motivera en lagstiftning som har verkan motsvarande kvantitativa importrestriktioner, är att den nationella lagstiftningen är ägnad att uppfylla det eftersträvade målet (t.ex. skydd för folkhälsan).⁴⁴ Regleringen ska vara nödvändig för att effektivt kunna skydda människors hälsa eller liv och det får inte bara vara fråga om marginella effekter eller att syftet bara delvis uppnås.⁴⁵ En reglering som endast innebär olägenheter genom formaliteter som måste uppfyllas eller fördyringar, utan att åstadkomma det som medlemsstaten säger sig vilja uppnå, riskerar att inte godtas av EU-domstolen.

Vid bedömningen om ett anmälningsförfarande skulle vara effektivt finns anledning att söka ledning i de överväganden som Tobaksdirektivutredningen nyligen gjort.⁴⁶ Efter utvärdering av systemet med anmälningsplikt för tobaksförsäljning föreslog utredningen att detaljhandel med tobaksvaror endast ska få bedrivas av den som har tillstånd för sådan handel. En majoritet av tillsynsmyndigheter ställde sig positiva till en tillståndsplikt för försäljning av tobaksvaror. Den främsta förtjänsten med en tillståndsreglering ansågs vara, till skillnad från det nuvarande anmälningsystemet, möjligheten att på förhand pröva näringsidkarens lämplighet och vandel. Eftersom en vandelsprövning ger möjlighet att sälla bort sådana personer som tidigare har gjort sig skyldiga till exempelvis brottslig verksamhet, kan det momentet i en tillståndsprövning antas begränsa de illegala eller annars oseriösa inslagen inom detaljhandeln. Till skillnad från systemet med anmälningsplikt innebär en tillståndsprövning också att tillståndet kan återkallas. Möjligheten till återkallelse av tillståndet ger tillståndsmyndigheterna tillgång till en mer ingripande sanktion än vad som finns i dag. Skarpare sanktionsmöjligheter är något som efterfrågats av ett stort antal tillsynsmyndigheter och Tobaksdirektivutredningen bedömde att blotta möjligheten till tillståndsåterkallelse kan få en viktig preventiv effekt. Många kommunala tillsynsmyndigheter hade upplevt den

⁴⁴ Ker-Optika, punkt 60.

⁴⁵ Rosengren m.fl., punkterna 43, 47 och 54. Se även mål C-405/98 Gourmet International Products, EU:C:2001:135, punkt 31.

⁴⁶ SOU 2016:14, särskilt s. 155 ff.

nuvarande anmälningsplikten som ineffektiv och de administrativa sanktionsmedlen som tandlösa.

Tobaksdirektivutredningen föreslår också straffansvar och möjlighet till förverkande för den som säljer tobaksvaror utan tillstånd.

Motsvarande överväganden gör sig enligt utredningen gällande för detaljhandelsförsäljning av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Tillståndspflicht är att föredra framför en anmälningsplikt för alkoholhaltiga preparat med en alkoholhalt över 2,25 volymprocent. En sådan ordning överensstämmer också systematiskt med vad som gäller för servering av alkohol.

I det följande analyseras huruvida en tillståndspflicht skulle vara förenlig med EU-rätten.

5.7.3 Generellt krav på produktgodkännande

Det har inom ramen för utredningen diskuterats en variant på tillståndsordning innebärande ett generellt krav på försäljningstillstånd för alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring.

Tillståndet skulle avse själva produkten. En tillståndsmyndighet skulle pröva ansökningar och meddela beslut antingen om a) avslag på ansökan, b) tillstånd att sälja produkten via detaljhandelsmonopolet och för servering via företag som har serveringstillstånd eller c) tillstånd att sälja produkten på annat sätt, t.ex. i livsmedelsbutiker, med eller utan de villkor och/eller begränsningar som meddelas av myndigheten. Om tillstånd beviljats avseende preparatet skulle inga ytterligare tillstånd behöva sökas av de aktörer som befattar sig med produkten i samband med import, försäljning och liknande, oavsett vilket handelsled man befinner sig i. Ett sådant system skulle även kunna kompletteras med en möjlighet för behörig myndighet att meddela föreskrifter om undantag från tillståndskravet.

En av grundprinciperna inom EU-rätten är den fria rörligheten för varor. Som tidigare redogjorts för innebär artikel 34 i EUF-fördraget ett uttryckligt förbud mot kvantitativa importrestriktioner samt för åtgärder med motsvarande verkan. Innebörden av "åtgärder med motsvarande verkan" har utvecklats i EU-domsto-

lens praxis.⁴⁷ Det har alltid varit klart att ett försäljningsförbud som bara tillämpas på importerade varor är en åtgärd med motsvarande verkan.⁴⁸ Exempel från praxis på andra åtgärder med motsvarande verkan, vilka har ansetts strida mot artikel 34, är förbud mot försäljning av öl som överskred den nationellt föreskrivna surhetsgraden⁴⁹ och förbud mot försäljning av öl som tillverkats av andra ingredienser än korn, malt och humle⁵⁰.

Det är vidare genom EU-domstolens praxis fastställt att ett krav på anskaffande av tillstånd innan saluförande av varor kan ske innebär en åtgärd med motsvarande verkan, även om det skulle finnas oklarheter om hur kravet i fråga ska tillämpas.⁵¹ Ett förbud mot att sälja DVD-skivor och video-kassetter till en underårig om inte dessa blivit godkända för åldersgruppen av medlemsstatens myndigheter bedömdes t.ex. falla inom denna ram.⁵² Mot bakgrund av att lagstiftningen inte diskriminerade importerade varor argumenterade vissa av parterna i målet för att det rörde sig om en åtgärd som var kopplad till en viss försäljningsform inom ramen för punkt 16 i Keck- domen⁵³, vilket skulle innebära att den helt föll utanför artikel 34. EU-domstolen godtog dock inte detta resonemang på den grunden att den vidtagna åtgärden inte endast innefattade en viss försäljningsform.

Även regler som gör att varor underkastas typgodkännanden har ansetts utgöra åtgärder med motsvarande verkan.⁵⁴ Krav på godkännande har ansetts vara villkorliga förbud och samma bedömning som görs i fråga om ovillkorliga förbud och hur dessa ska behandlas enligt Keck-doktrinen ska gälla även dessa.⁵⁵

Mot denna bakgrund framstår det för utredningen som klart att en sådan tillståndsordning som har beskrivits i detta avsnitt står i strid med förbudet i artikel 34.

⁴⁷ Mål C-120/78 Rewe mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein, EU:C:1979:42, det s.k. Cassis de Dijon-avgörandet.

⁴⁸ Peter Oliver, Ed, *Oliver on Free Movement of Goods in the European Union*, 5th ed, 2010, s. 163 och 165.

⁴⁹ Mål C-94/82 De Kikvorsch, EU:C:1983:85, punkt 1.

⁵⁰ Mål C-176/84 Kommissionen mot Grekland, EU:C:1987:125, se bl.a. punkt 1.

⁵¹ Se bl.a. mål C-293/94 Brandsma, EU:C:1996:254, punkt 1 i domslutet, se även Oliver a.a. s. 165.

⁵² Mål C-244/06 Dynamic Medien v Avides Medi, EU:C:2008:85.

⁵³ Mål C-267/91 och 288/91 Keck och Mithouard, EU:C:1993:905.

⁵⁴ Se t.ex. mål C-21/84 Kommissionen mot Frankrike, EU:C:1985:184, och mål C-254/05 Kommissionen mot Belgien, EU:C:2007:319.

⁵⁵ Oliver a.a. s. 166.

I artikel 36 EUF-fördraget finns vissa möjligheter till undantag från förbudet i artikel 34 med hänsyn till exempelvis människors hälsa och liv. Undantagsmöjligheten har även utvecklats i rättspraxis. Innebörden av artikel 36 EUF-fördraget har utvecklats i avsnitt 5.6.7. Det ställs särskilt krav på proportionalitet. Frågan är om en sådan tillståndsordning som beskrivs ovan uppfyller de krav som ställs för att undantag ska godtas.

Proportionaliteten av nationella bestämmelser som kräver administrativt förhandsgodkännande innan importerade varor eller tjänster kan saluföras inom en medlemsstats territorium behandlades i målet Canal Satélite Digital.⁵⁶ Målet handlade om att spansk lagstiftning krävde att företag som önskade saluföra viss typ av utrustning skulle registrera sig som operatörer med villkorlig tillgång till sändningsrättigheter avseende television. EU-domstolen slog fast fyra krav som måste tas hänsyn till när man bestämde om lagstiftningen var förenlig med proportionalitetsprincipen. a) Förhandsgodkännandet måste baseras på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända i förväg så att myndigheternas utrymme för skönmässig bedömning begränsas och bedömningen inte blir godtycklig. b) En bestämmelse får inte innebära att kontroller som redan har utförts inom ramen för andra förfaranden, antingen i samma stat eller i en annan medlemsstat, genomförs två gånger. c) Ett förfarande för förhandstillstånd kan endast vara nödvändigt om en kontroll i efterhand skulle anses ske för sent för att kunna säkerställa att kontrollen faktiskt är effektiv och för att göra det möjligt att uppnå det eftersträvade målet. d) Om ett förhandsgodkännande ska vara förenligt med de grundläggande principerna om fri rörlighet får det inte vara sådant att det kan avskräcka de berörda operatörerna från att genomföra sina planer på grund av den tid det pågår, kostnaderna det medför eller otydligheter avseende de villkor som ska uppfyllas.⁵⁷

I målet Hartlauer⁵⁸ som handlade om etableringsfrihet uttalade EU-domstolen att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den på allvar svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och

⁵⁶ Mål C-390/99 Canal Satélite Digital, EU:C:2002:34.

⁵⁷ A.a. punkt 35–41.

⁵⁸ Mål C-169/07 Hartlauer, EU:C:2009:141.

systematiskt sätt.⁵⁹ Om en åtgärd anses innebära en inkonsekvens kommer den inte att bedömas som berättigad.⁶⁰ I Hartlauer var det fråga om en åtgärd som innebar att man för att få driva en viss tandklinik var tvungen att ha ett förhandsgodkännande, vilket inte krävdes för en annan typ av klinik. Åtgärden bedömdes inte vara diskriminerande men EU-domstolen såg ingen rationell grund för att ha olika regler för olika kliniker och godtog inte de österrikiska myndigheternas hänvisning till folkhälsoargument.⁶¹

Enligt utredningens mening finns det, mot bakgrund av den praxis som redogjorts för, uppenbara risker att ett tillståndsförfarande i form av förhandsprövningar av olika alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring inte uppfyller det krav som uppställts för godkännande av undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och motsvarande åtgärder i artikel 34. Krav på produktrelaterade förhandsgodkännande löper en överhängande risk att anses oproportionerligt. Framför allt blir det svårt, för att inte säga omöjligt, att uppställa objektiva kriterier för myndighetens prövning som inte är diskriminerande och som är kända i förväg. Den svenska alkohollagstiftningen bygger på desintresseringsprincipen och totalkonsumtionsmodellen. Det kommer typiskt sett vara svårt att hävda att ett enskilt alkoholhaltigt preparat i sig är så farligt att det inte bör godkännas för försäljning. Riskerna med alkoholkonsumtion är sällan kopplade till en viss specifik produkt utan måste ses i förhållande till individens konsumtionsvanor över tiden och samhällskonsumtionen i stort. Även med beaktande av de produkter som behandlas nedan i kapitel 6 har utredningen inte heller kunnat hitta vetenskapligt stöd för att någon viss kategori alkoholhaltiga preparat skulle vara farligare än andra. De enda kriterier som med någon grad av precision skulle gå att tillämpa är sådana som har med preparatens visuella utformning att göra, eller med andra ord förpackningsutstyrseln. Om t.ex. förpackningen är utformad för att främja konsumtion bland barn och ungdomar skulle det i någon objektiv mening finnas anledning för en myndighet att agera. Förpackningsutstyrseln utgör dock del av marknadsföringen i stort. Dessa frågor hanteras bäst enligt gällande lagstiftning, där Konsument-

⁵⁹ A.a. punkt 55.

⁶⁰ Jfr mål C-500/06 *Corporación Dermoeástica*, EU:C:2008:421, punkt 39, se även Oliver a.a. s. 229.

⁶¹ Hartlauer punkt 55–63.

ombudsmannen har möjlighet att ingripa mot otillbörlig marknadsföring.

Därutöver bedömer utredningen att förhandsgodkännande från en myndighet för enskilda produkter knappast bidrar till att realisera de målsättningar som uppstår den svenska alkoholpolitiken. Resultatet av en sådan ordning skulle bli att den helt övervägande majoriteten av preparaten skulle bli godkända för försäljning, i vart fall om de EU-rättsliga kraven på objektivitet och avsaknad av godtycke ska uppfyllas. Efter att preparaten godkänts kommer de därmed kunna säljas i handeln utan begränsningar.

Mot denna bakgrund bygger de fortsatta övervägandena om en tillståndsordning inte på att de som tillverkar, för in eller importerar alkoholhaltiga preparat skulle behöva få dem förhandsgodkända av en svensk myndighet. I stället övervägs om det är möjligt att införa en tillståndsordning för detaljhandeln, motsvarande den som finns för andra produkter där folkhälsoskäl gör sig starkt gällande.

5.7.4 Keck-doktrinen och en tillståndsordning

Keck-doktrinen har redogjorts för i avsnitt 5.6.2. För en tillståndsordning gör sig delvis samma överväganden gällande som ifråga om serveringstillstånd (jfr avsnitt 5.6.6). För servering har utredningen bedömt att EU-domstolens bedömning i *Visnapuu* (att Keck-doktrinen inte var tillämplig) inte är vägledande, eftersom servering respektive detaljhandel är helt olika verksamheter. Frågan är om motsvarande bedömning kan göras för en tillståndsordning för detaljhandeln. EU-domstolen underkände i *Visnapuu* argumentet att Keck-doktrinen var tillämplig såvitt gällde kravet på detaljhandelstillstånd. Anledningen var att det statliga monopolet Alko inte behövde söka detaljhandelstillstånd för att sälja alla typer av alkoholdrycker.⁶² Om en ordning med detaljhandelstillstånd införs för de alkoholhaltiga preparaten skulle det innebära att de endast får säljas hos sådana handlare som fått detaljhandelstillstånd. Någon försäljning hos Systembolaget skulle däremot inte bli aktuell. Möjligen skulle denna reglering skilja sig så markant från den finska regleringen att det saknas anledning att göra samma bedömning som i *Visnapuu*. EU-dom-

⁶² *Visnapuu*, punkterna 104–107.

stolen har uteslutit tillämpning av Keck-doktrinen i en situation när utländska producenter måste skaffa sig ett fast etableringsställe i medlemsstaten. Det var fråga om en ordning där bagare, slaktare och andra försäljare av livsmedel fick bedriva ambulerande försäljning endast om de samtidigt i distriktet eller i angränsande kommun hade försäljning från ett fast driftställe, till skillnad från de lokala näringsidkarna.⁶³ Liknande problematik kan aktualiseras vid nätförsäljning och leverans av livsmedel över gränsen, t.ex. från Danmark till Sverige. En aktör som önskar bedriva internetförsäljning av matvaror till Sverige från exempelvis Danmark, och därvid sälja alkoholhaltig glass och andra alkoholhaltiga preparat, kommer inte att kunna få ett detaljhandelstillstånd för alkoholhaltiga preparat med mindre det finns en lokal i Sverige eller annan etablering som medger effektiva kontroller. Om tillstånd ska föregås av kontroll av handlarens vandel kan det dessutom bli nödvändigt att ge tillstånd endast till sökande som är etablerade i Sverige, så att dessa kontroller kan genomföras. Vandelsprövning bör dessutom fortgå löpande sedan tillstånd har meddelats.

I enlighet med vad som utvecklas nedan i avsnitt 5.7.5 har EU-domstolen funnit att krav på parti- eller detaljhandelstillstånd för att kunna leverera till finska köpare som handlat på distans, var en åtgärd med motsvarande verkan.

Sammantaget menar utredningen att det finns en osäkerhet om Keck-doktrинens tillämplighet på en ordning med detaljhandelstillstånd för alkoholhaltiga preparat. Utredningen går därför vidare med att bedöma om en ordning med detaljhandelstillstånd kan motiveras med artikel 36 EUF-fördraget och doktrinen om tvingande hänsyn.

⁶³ Mål C-254/98 TK-Heimdienst, EU:C:2000:12, punkt 24 ff.

5.7.5 Artikel 34 EUF-fördraget – förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan

*Olika principiella sätt att utforma en reglering
med detaljhandelstillstånd*

En reglering med tillståndsplikt för försäljning av alkoholhaltiga preparat kan utformas på två sätt med avseende på den alkoholhalt som preparaten får ha.

- Det första alternativet är att ställa krav på sökanden såvitt gäller vandel och lämplighet, samt att sökanden kan visa att det finns rutiner för ålderskontroller m.m. Däremot uppställs inga krav på produkterna som sådana för att de ska få säljas i detaljhandeln. Någon högsta procentsats som de alkoholhaltiga produkterna får ha uppställs då inte. Att uppställa en sådan gräns skulle, enligt vad som redogjorts för ovan (5.7.3), i sig utgöra en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion i den mening som avses i artikel 34 EUF-fördraget.
- Det andra alternativet är att det utöver kraven på sökanden uppställs krav på produkterna som sådana. Gränsen kan då sättas på en nivå överstigande 2,25 volymprocent. Under den nivån är ju inte alkohollagens bestämmelser tillämpliga. Som exempel kan nämnas en reglering där alkoholhaltig glass m.fl. preparat får säljas i detaljhandeln förutsatt att erforderligt tillstånd har meddelats och att preparatet inte har en alkoholhalt överstigande en viss volymprocent. Gränsen måste i så fall kunna berättigas av folkhälsoskäl, särskilt som Systembolaget inte kommer kunna erbjuda detaljhandel med preparaten ifråga. Frågan behandlas vidare nedan.

*En ordning med detaljhandelstillstånd kombinerat
med en viss högsta volymprocent*

Alla handelsregler som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen, ska betraktas som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner och

är därmed förbjudna enligt artikel 34 EUF-fördraget.⁶⁴ Även regler som utan åtskillnad är tillämpliga på inhemska varor och importerade varor, men som vid tillämpning på importerade varor kan minska försäljningsvolymen, utgör i princip åtgärder med motsvarande verkan som är förbjudna enligt artikel 34.⁶⁵ Ett principiellt förbud mot att i dagligvaruhandeln sälja alkoholhaltiga preparat som omfattas av regleringen, vars alkoholhalt överstiger en viss volymprocent, innebär i realiteten ett krav på att preparaten endast får ha en viss maximal alkoholhalt för att få säljas i dagligvaruhandeln. Det utgör ett krav på att varorna som sådana ska vara utformade på visst sätt för att få tillträde till den svenska marknaden. Med all sannolikhet skulle ett sådant krav anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion.⁶⁶ Det skulle vara fråga om ett villkor som varorna måste uppfylla för att få säljas i svensk dagligvaruhandel. En sådan bestämmelse utgör ett handelshinder även om bestämmelsen tillämpas utan åtskillnad på inhemska och importerade varor.⁶⁷

Utgör tillståndsplikten som sådan ett handelshinder?

Oavsett om ett tillstånd för en handlare att sälja preparaten i detaljhandeln ska omfatta alla preparat eller enbart preparat med en viss högsta alkoholhalt, måste även undersökas om en *tillståndsplikt som sådan* kan utgöra en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ importrestriktion.

Tillståndsplikt av olika slag har prövats tidigare.

I Ahokainen och Leppik påminde EU-domstolen om att även regler som är tillämpliga utan åtskillnad på inhemska och importerade varor, men som vid tillämpning på importerade varor kan minska försäljningsvolymen, i princip utgör åtgärder med motsvarande verkan. Krav på förhandstillstånd för import strider i princip mot

⁶⁴ Mål 8/74 Dassonville, EU:C:1974:82, punkt 5, mål C-170/04 Rosengren m.fl., EU:C:2007:313, punkt 32.

⁶⁵ Ahokainen och Leppik, punkt 18 med hänvisningar.

⁶⁶ Mål 53/80 Eyssen, EU:C:1981:35, punkt 11, mål 130/80 Kelderman, EU:C:1981:49, punkt 7. Se även mål C-456/10 ANETT, EU:C:2012:241, punkt 36 in fine.

⁶⁷ Mål C-110/05 kommissionen mot Italien, EU:C:2009:66, punkt 35, se även punkterna 56–58.

artikel 34 EUF-fördraget. Formaliteter för import kan hindra handeln, särskilt om varorna fördyras.⁶⁸

I Visnapuu var det fråga om krav på parti- eller detaljhandelstillstånd för att kunna leverera till finska köpare som köpt alkohol-drycker via internet eller annars genom distansförsäljning från en säljare som bedrev verksamhet i en annan medlemsstat. De villkor som uppställdes för beviljande av detaljhandelstillstånd innefattade att sökanden skulle ha förutsättningar för sådan verksamhet och ha den tillförlitlighet som verksamheten krävde. Andra krav var att verksamheten endast fick bedrivas på godkända försäljningsställen som var lämpliga och att försäljningen var ordnad så att effektiv övervakning var möjlig. EU-domstolen konstaterade att tillståndskravet hindrade aktörer etablerade i andra medlemsstater att fritt importera alkoholdrycker till Finland för detaljhandelsförsäljning, och att det var en åtgärd med motsvarande verkan.⁶⁹

En ordning med tillståndsplikt för detaljhandel kommer visserligen inte att utformas som krav på tillstånd för import. I det avseendet skiljer sig den reglering som nu övervägs från det som prövades i Ahokainen och Leppik och Visnapuu. Det är alltså inte importören som kommer att behöva tillstånd, utan detaljhandlaren. Själva importen till Sverige kommer inte att regleras. Tillstånd kommer emellertid vara knutet till ett försäljningsställe i Sverige för att svenska myndigheter ska kunna utöva kontroll och tillsyn över verksamheten. Internetförsäljning av alkoholhaltiga preparat till Sverige från exempelvis Danmark kommer inte att kunna omfattas av detaljhandelstillstånd, med mindre det finns en svensk etablering. Att det blir praktiskt omöjligt att göra de kontroller som krävs för tillståndsprövningen, samt därefter utöva tillsyn, om sökanden är etablerad utanför Sverige, har framgått av de kontakter som utredningen har haft med bl.a. länsstyrelserna. Även behovet att kontrollera detaljhandlarens vandel kan innebära att tillstånd endast kan meddelas sökande som är etablerade i Sverige. Den reglering som övervägs är därmed problematisk på samma sätt som i Visnapuu.

Till detta kan läggas att, som EU-domstolen uttalat, en reglering som gör att varorna fördyras kan utgöra ett hinder som omfattas av

⁶⁸ Ahokainen och Leppik, punkterna 18–22.

⁶⁹ Visnapuu, punkterna 99–102 och 108.

artikel 34 EUF-fördraget.⁷⁰ Tillstånd kommer att vara förenat med avgifter. Även om avgifterna baseras på tillståndsmyndighetens självkostnad och således är begränsade, måste kostnaden bäras av detaljhandlaren och ytterst läggas på de varor som det är frågan om. I det här sammanhanget är det fråga om en förhållandevis liten grupp varor vilket innebär att kostnader för tillståndsförfarande kan få ett större genomslag på priset än vid exempelvis försäljning av tobaksvaror, där volymerna torde vara större.

Slutsatsen är att krav på detaljhandelstillstånd kommer att anses utgöra en åtgärd med verkan motsvarande en kvantitativ restriktion.

5.7.6 Artikel 36 EUF-fördraget och en ordning med detaljhandelstillstånd

I avsnitt 5.6.7 har redogjorts för artikel 36 EUF-fördraget och tvingande hänsyn. Folkhälsoskäl, liksom behovet att skydda allmän ordning, kan åberopas till stöd för en ordning med tillståndsförfarande. Med detta sagt måste alltjämt hållas i minnet att EU-domstolen ingalunda har gett Sverige möjlighet att mer generellt hindra fri rörlighet på alkoholområdet.

I Franzén-målet underkände EU-domstolen det dåvarande svenska systemet, där import av alkoholdrycker förutsatte tillverknings- eller partihandelstillstånd. För att få ett tillstånd behövde aktörerna ifråga uppfylla vissa vandelkrav. De behövde visa att de med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden var lämpliga att utöva verksamheten, innefattande krav på branschkunskap, ekonomiska förutsättningar och lagringsmöjligheter. Dessutom behövde de betala en ansökningsavgift om 25 000 kronor och en årlig tillsynsavgift som uppgick till mellan 10 000 och 323 750 kronor. EU-domstolen slog ned på villkoren gällande lagringskapacitet och de höga skatter och avgifter som måste erläggas av tillståndshavarna. Tillståndssystemet ansågs inte stå i proportion till syftet att skydda folkhälsan.⁷¹ Några egentliga invändningar mot den s.k. vandelsprovningen anfördes däremot inte.

I Rosengren-målet underkändes ett förbud för privatpersoner att importera alkoholdrycker. Behovet av ålderskontroller ansågs i

⁷⁰ Franzén, punkt 71, Ahokainen och Leppik, punkt 21.

⁷¹ Franzén, punkterna 70–77.

och för sig utgöra ett folkhälsoskäl, men förbudet ansågs vara oproportionerligt. EU-domstolen menade att ålderskontroll av köparna borde kunna göras även vid privatimport.⁷²

Av stort intresse är de avgöranden där EU-domstolen har prövat finsk lagstiftning som föreskriver krav på förhandstillstånd. I Ahokainen och Leppik var det fråga om ett krav på förhandstillstånd för import av etylalkohol som inte var denaturerad och som hade en alkoholhalt överstigande 80 volymprocent. EU-domstolen lämnade öppet huruvida lagstiftningen kunde motiveras enligt artikel 36 EUF-fördraget. Det ankom på den nationella domstolen att pröva om påståendena rörande riskerna med att förtära sprit och effektiviteten av systemet med förhandstillstånd var är tillförlitliga. Den nationella domstolen skulle även kontrollera om förhandstillstånden kunnat begränsa, *om så endast delvis*, störning av allmän ordning och skada för folkhälsan. Slutligen skulle den nationella domstolen också undersöka om ändamålet i stället skulle kunna uppnås genom att importören inger en anmälan jämte eventuella intyg som utfärdats av den medlemsstat från vilken sändningen härrör.⁷³

Av betydelse är även att EU-domstolen i Ahokainen och Leppik erkände att medlemsstaterna har viss frihet att skönmässigt bedöma vilka åtgärder som kan uppnå konkreta resultat, med hänsyn till de specifika sociala förhållandena och till den betydelse som de tillmäter målsättningar som är legitima i gemenskapsrättsligt hänseende, exempelvis förebyggande av alkoholmissbruk och kampen mot olika former av kriminalitet som är knutna till alkoholkonsumtion.⁷⁴ Detta upprepades i Visnapuu-avgörandet, där EU-domstolen dessutom tillade att människors hälsa och liv ges högsta prioritet bland de värden och intressen som skyddas genom fördraget.⁷⁵

Visnapuu måste, så här långt, sägas vara det mest relevanta avgörandet såvitt gäller möjligheten att motivera en ordning med detaljhandelstillstånd enligt artikel 36 EUF-fördraget. Målet gällde nationell lagstiftning enligt vilken en säljare etablerad i en annan medlemsstat måste ha parti- eller detaljhandelstillstånd för att få importera alkoholdrycker vid distanshandelsförsäljning till finländska konsu-

⁷² Rosengren, punkterna 48–57.

⁷³ Ahokainen och Leppik, se särskilt punkt 39.

⁷⁴ Ibid, punkt 32.

⁷⁵ Visnapuu, punkt 118.

menter. Kravet gällde för drycker som inte omfattades av det finska detaljhandelsmonopolet. Det estländska företaget EIG, som kontrollerades av Valev Visnapuu, hade en webbplats med adressen alkotaxi.eu där personer i Finland kunde beställa alkoholdrycker. Dryckerna levererades sedan från Estland till Finland, hem till kunderna. EIG saknade parti- eller detaljhandelstillstånd. Efter att Valev Visnapuu dömts till fängelse för grovt skattebedrägeri och brott mot alkohollagen ställde Helsingfors hovrätt, som hade att pröva överklagandet i brottmålet, en rad frågor till EU-domstolen. Efter att ha konstaterat att det var fråga om en åtgärd motsvarande en kvantitativ importrestriktion prövade EU-domstolen om bestämmelserna kunde vara berättigade enligt artikel 36 EUF-fördraget. Tillståndssystemet föreskrev bl.a. en skyldighet att bedriva detaljhandel på godkänt försäljningsställe. Finlands regering gjorde gällande att det inte gick att ordna med mindre ingripande åtgärder. Att tillåta säljare etablerade i andra medlemsstater att fritt sälja och transportera alkoholdrycker till personer som bor i Finland skulle innebära att det uppstod en ny distributionskanal för dessa drycker som skulle stå helt utanför behöriga myndigheters kontroll. EU-domstolen lämnade öppet huruvida tillståndssystemet kunde motiveras enligt artikel 36. Kontrollen om åtgärderna var proportionerliga och nödvändiga förutsatte en bedömning av de rättsliga och faktiska omständigheterna i Finland som den nationella domstolen ansågs vara är bättre skickad än EU-domstolen att göra. De ändamål som var ifråga innefattade möjligheten för myndigheterna att kontrollera att försäljning endast ägde rum mellan klockan 7 på morgonen och 9 på kvällen, att ingen försäljning skedde till personer under 18 år och inte heller till berusade personer. Helsingfors hovrätt hade att pröva bl.a. om ändamålen med lagstiftningen kunde uppnås på ett *minst lika effektivt sätt genom ett tillståndssystem som inte kräver att detaljhandel med alkoholdrycker endast får bedrivas på av myndigheter godkända försäljningsställen.*

Sammantaget bedömer utredningen att det går att motivera en lagstiftning med detaljhandelstillstånd med stöd av artikel 36 EUF-fördraget.

5.7.7 Står begränsningarna i proportion till sitt syfte?

Den praxis som redovisats ovan ger vid handen att en ordning med detaljhandelstillstånd i och för sig kan motiveras av folkhälsoskäl och behovet av skydd för allmän ordning, enligt artikel 36 EUF-fördraget. Men det har också framgått att det är viktigt att noga överväga hur systemet närmare utformas. En viktig sådan aspekt är uppenbarligen om det är möjligt för aktörer etablerade i andra medlemsstater att få tillstånd. Om inte, måste lagstiftningen kunna motiveras med sakliga skäl grundat i erfarenheter av tillståndsprövning, kontroll och övervakning.

5.7.8 Etableringsfriheten och en reglering byggd på tillstånd

Artikel 49 EUF-fördraget föreskriver etableringsfrihet. Etableringsfriheten är bl.a. avsedd att ge medborgare i unionen en möjlighet att stadigvarande och kontinuerligt delta i det ekonomiska livet i en annan medlemsstat än ursprungsstaten. Sådan verksamhet kan gå ut på att erbjuda såväl varor som tjänster.⁷⁶

Fråga kan ställas om det alls blir aktuellt att pröva en tillståndsprövning av det slag som nu övervägs utifrån fördragsbestämmelserna om etableringsfrihet. Huruvida en nationell lagstiftning omfattas av den ena eller andra fria rörligheten ska enligt fast praxis avgöras med beaktande av ändamålet med den aktuella lagstiftningen.⁷⁷ Mot bakgrund av de skäl som uppstår den svenska alkohol-lagstiftningen talar mycket för att prövningen skulle ske utifrån den fria varurörligheten.

Om det alltjämt skulle bli fråga om en prövning om lagstiftningen hindrade etableringsfriheten, finns ett antal avgöranden av relevans.

Krav på tillstånd för att öppna en ny optikerbutik enligt italiensk lagstiftning prövades i ett avgörande från år 2013.⁷⁸ EU-domstolen framhöll med hänvisning till fast praxis att varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för union-

⁷⁶ Mål C-179/14 kommissionen mot Ungern, EU:C:2016:108, punkterna 148–149.

⁷⁷ Mål C-35/11 Test Claimants in the FII Group Litigation, EU:C:2012:707, punkt 90 med hänvisningar. Avgörandet har varit vägledande flertalet gånger i EU-domstolens praxis, se bl.a. mål C-385/12 Hervis Sport- és Divatkereskedelmi, EU:C:2014:47, punkt 22.

⁷⁸ Mål C-539/11 Ottica New Line di Accardi Vincenzo, EU:C:2013:591.

ens medborgare att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 EUF-fördraget. I denna kategori ingår särskilt nationell lagstiftning enligt vilken en leverantör med hemvist i en annan medlemsstat måste ha ett föregående tillstånd för att etablera sig, eftersom det kan medföra att det blir svårare för leverantören att utöva sin etableringsfrihet genom att denne hindras från att fritt bedriva sin verksamhet genom ett fast driftställe. Leverantören riskerar nämligen att belastas med den ytterligare administrativa och ekonomiska börda som följer av utverkandet av varje sådant tillstånd.⁷⁹

Samma år avgjordes ett mål som gällde krav på tillstånd enligt italiensk lagstiftning för att öppna ett apotek. Tillståndskravet utgjorde i princip en inskränkning i etableringsfriheten. I Italien saknade innehavare av parafarmaceutiska försäljningsställen – till skillnad från innehavare av apotek – rätt att saluföra receptbelagda läkemedel. De uteslöts därmed från vissa delar av läkemedelsmarknaden i Italien och gick följaktligen miste om inkomster i motsvarande mån. Sådana nationella bestämmelser kunde göra det svårare och mindre attraktivt för farmaceuter från andra medlemsstater att etablera sig i Italien i syfte att driva ett parafarmaceutiskt försäljningsställe. De utgjorde en inskränkning i etableringsfriheten.⁸⁰

I ännu ett avgörande från 2013 förklarade EU-domstolen med hänvisning till tidigare praxis att begreppet inskränkning omfattar bestämmelser som antas av en medlemsstat och som, trots att de tillämpas utan åtskillnad, påverkar tillgången till marknaden för företag från andra medlemsstater och på så sätt hindrar handeln inom gemenskapen.⁸¹ Det kan tilläggas att det gäller även om åtgärden tillämpas utan åtskillnad på grund av nationalitet.⁸²

Den tillståndsordning som nu övervägs skiljer sig från nämnda avgöranden bl.a. såtillvida att det inte är fråga om tillstånd för att etablera ett försäljningsställe, utan för att sälja en viss kategori varor. Men de principiella resonemangen går att överföra. Sammanfattningsvis kan inte uteslutas att en reglering som bygger på tillstånd för detaljhandelsförsäljning av alkoholhaltiga preparat som ur kon-

⁷⁹ Ibid, punkterna 25–26. Se även mål C-660/11 *Biasci m.fl.*, EU:C:2013:550, punkt 21.

⁸⁰ Mål C-159/12 *Venturini*, EU:C:2013:791, punkterna 30–36.

⁸¹ Mål C-327/12 *Soa Nazionale Costruttori*, EU:C:2013:827, punkt 45.

⁸² Se bl.a. mål C-140/03 *kommissionen mot Grekland*, EU:C:2005:247, punkt 27.

sumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, utgör etableringshinder. Ett sådant hinder bör ändå kunna motiveras med hänvisning till folkhälsoskäl. Enligt praxis kan en inskränkning av etableringsfriheten som är tillämplig utan diskriminering på grund av nationalitet godtas om den är motiverad av tvingande skäl av allmänintresse. Det förutsätter att inskränkningen är ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som eftersträvas och att det inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁸³ Det är även viktigt att försäkra sig om att dessa mål inte genomförs i den aktuella nationella lagstiftningen på ett inkonsekvent sätt. Det följer nämligen av EU-domstolens praxis att den nationella lagstiftningen i sin helhet samt olika tillämpningsbestämmelser är ägnade att säkerställa förverkligandet av det eftersträvalade målet endast om de verkligen svarar mot önskan att uppnå detta på ett *konsekvent och systematiskt sätt*.⁸⁴ Vidare framgår av artikel 52.1 EUF-fördraget att folkhälsoskyddet kan motivera inskränkningar i etableringsfriheten. Hänsyn ska tas till att en medlemsstat kan fastställa på vilken nivå den vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås. Eftersom nivån i fråga kan variera mellan medlemsstaterna, ska medlemsstaterna medges ett utrymme för skönsmässig bedömning.⁸⁵

För att ett krav på föregående myndighetstillstånd ska kunna anses berättigat trots att en sådan grundläggande frihet (etableringsfriheten) därigenom inskränks måste det grundas på objektiva kriterier som inte är diskriminerande och som är kända på förhand, för att begränsa hur nationella myndigheter använder sitt utrymme för skönsmässig bedömning.⁸⁶

5.7.9 Regleringen får inte hota detaljhandelsmonopolet

Det framgår av EU-domstolens praxis att en reglering byggd på tillstånd för detaljhandeln kommer att prövas uteslutande enligt reglerna om fri rörlighet för varor (artikel 34 EUF-fördraget) och

⁸³ Se t.ex. mål C-168/14 Grupo Itevelesa m.fl., EU:C:2015:685, punkt 72 med hänvisningar till tidigare praxis.

⁸⁴ Ibid, punkt 76 med hänvisningar.

⁸⁵ Venturini, punkterna 41 och 59.

⁸⁶ Mål C-367/12 Sokoll-Seebacher, EU:C:2014:68, punkt 27 med hänvisningar.

inte enligt reglerna om handelsmonopol (artikel 37 EUF-fördraget). En reglering av det slag som utredningen överväger, nämligen en tillståndsplikt för detaljhandel med alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, omfattar inte detaljhandelsmonopolet. Reglerna för detaljhandelsmonopolet förblir oförändrade och dess konkreta uppgifter förändras inte heller. Regleringen rör inte monopolets funktionssätt eller hur det utövar sin ensamrätt. Regleringen har inte till syfte att reglera monopolets system för urval av varor, monopolets försäljningsnät eller marknadsföringen av de varor som distribueras av monopolet.⁸⁷ Regleringen kommer därför att bedömas mot bakgrund av förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i artikel 34 EUF-fördraget, men inte mot på kraven på statliga handelsmonopol i artikel 37 EUF-fördraget. Fråga kan ställas om det är tillräckligt för att utesluta risken för att en ordning med detaljhandelstillstånd hotar detaljhandelsmonopolet.

De kontakter som utredningen har haft med myndigheter, handel och organisationer, har gett vid handen att det kommer att uppfattas som inkonsekvent om alkoholhaltiga preparat med högre alkoholhalt än 2,25 volymprocent får säljas i dagligvaruhandeln. En sådan ordning riskerar att medföra att alkohollagstiftningen förlorar i legitimitet.

Det är förvisso svårt att förstå och förklara varför exempelvis alkoholhaltig glass med 5 volymprocent får säljas i dagligvaruhandeln (må vara, enligt vad som nu övervägs, med detaljhandelstillstånd för alkoholhaltiga preparat), medan t.ex. lättdrycker eller energidrycker i samma butiker endast får ha en högsta alkoholhalt om 2,25 volymprocent. Riskerna med att förtära alkoholhaltiga preparat av aktuellt slag är identiska med att förtära alkoholhaltiga drycker. Utredningen har gjort bedömningen att samma risker för folkhälsan och för barn och unga gör sig gällande för de alkoholhaltiga preparaten ifråga som för alkoholdrycker.

Det finns dessutom en risk att konsumenterna, om varorna finns lätt tillgängliga i dagligvarubutiker, adderar sin konsumtion av alkoholdrycker med konsumtion av alkoholhaltiga preparat, så att totalkonsumtionen stiger. Den risken finns förstås också om pre-

⁸⁷ Se särskilt ANETT, punkterna 27–29 med hänvisningar, och Visnapuu, punkt 91.

paraten säljs på Systembolaget, men en försäljning i Systembolagets regi borde åtminstone öka medvetenheten om att det är fråga om alkoholkonsumtion.

Mycket talar för att en introduktion av en kategori alkoholhaltiga preparat i detaljhandeln kommer att leda till krav från näringslivets sida på att motsvarande volymprocentgränser ska gälla för försäljning av drycker. Ett rimligt antagande är att starka intressen kommer att göra sig gällande för att höja volymprocentgränsen för lättdrycker, folköl m.m. om det blir lagligt att sälja t.ex. glass med 5 volymprocent alkohol.

En annan aspekt är att en ordning med detaljhandelstillstånd legaliserar försäljningen rättsligt och moraliskt, vilket kommer att medföra att den fulla kommersiella potentialen realiseras i handeln, till skillnad från vad som är fallet i dag.

Vidare finns en klar risk att det sker en migration från produktion och försäljning av t.ex. lättdrycker, till produktion och försäljning av alkoholhaltiga preparat, om volymprocentgränserna är högre för de sistnämnda produkterna.

Sammantaget är det svårt att se hur en ordning med detaljhandelstillstånd ska kunna utformas utan att komma i konflikt med den svenska alkoholpolitiken. Det enda sättet att undvika att erodera tilltron till det nuvarande systemet torde vara att förbjuda försäljning i dagligvaruhandeln av de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt kan jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Endast preparat som faller utanför alkohollagens definition, alltså sådana med en volymprocent om högst 2,25, skulle därmed få säljas i dagligvaruhandeln. En sådan ordning skulle dock vara kraftigt handelshindrande och skulle knappast gå att motivera om det inte fanns någon annan legal försäljningskanal.

Som framgått finns det anledning att befara att redan en övre gräns om 3,5 volymprocent för de alkoholhaltiga preparaten medför legitimitetsproblem. I dag är det endast folköl med sådan alkoholhalt som får säljas i detaljhandeln, och förutsatt att anmälningsplikten är uppfylld. I utredningens uppdrag ingår inte att överväga om lätt-drycker bör få säljas på motsvarande sätt.

Den problematik som nu har beskrivits är primärt en svensk intern rättspolitisk fråga. I sammanhanget bör man dock komma ihåg att EU-domstolen vid prövning av artiklarna 34 och 36 EUF-

fördraget gång efter annan har ställt krav på att den nationella ordningen måste vara effektiv.⁸⁸ Det har även uttryckts som att åtgärden ska vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det mål som angetts.⁸⁹ Inkonsekvenser kan signalera att medlemsstaten inte menar allvar med de ändamål som görs gällande, t.ex. folkhälsoskäl. Då ökar risken att den nationella ordningen anses utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Det skulle i förlängningen kunna innebära att det blir svårare att motivera nationella bestämmelser som visserligen inte rör detaljhandelsmonopolets funktionssätt eller hur det utövar sin ensamrätt, men som ändå är förknippade med monopolet. Den svenska lagstiftningen med serveringstillstånd är ett exempel på bestämmelser som på denna grund skulle kunna komma att ifrågasättas, liksom bestämmelserna om anmälningsskyldighet för folkölsförsäljning.

Till detta kan läggas kraven på systematik och konsekvens i den unionsrättsliga praxis som rör etableringsfrihet. Om en ordning med tillstånd för detaljhandel med alkoholhaltiga preparat skulle prövas av EU-domstolen med avseende på etableringsfrihet, skulle Sverige som medlemsstat förmodligen behöva förklara varför olika slags lagstiftning tillämpas på alkoholdrycker respektive alkoholhaltiga preparat, trots att riskerna med konsumtion av dem är identiska.

5.7.10 Sammanfattande bedömning av en reglering byggd på tillstånd

En reglering byggd på tillstånd är, av de skäl som anförts, inte en framkomlig väg. Det är visserligen principiellt möjligt enligt EU-rätten att införa en ordning med detaljhandelstillstånd för alkoholhaltiga preparat. Men för att en sådan ordning ska vara konsekvent med svensk alkoholpolitik måste taket sättas så lågt att de flesta alkoholhaltiga preparat i praktiken blir förbjudna i detaljhandeln. Redan en högsta nivå om 3,5 volymprocent framstår som mycket problematisk och kommer sannolikt att föranleda legitimitetsproblem. Det konsekventa sättet att reglera preparaten är att endast låta dem säljas i detaljhandeln om de faller utanför alkohollagens

⁸⁸ Ahokainen och Leppik, punkt 38, Rosengren, punkt 43.

⁸⁹ ANETT, punkt 50.

definition, alltså har en högsta alkoholhalt om 2,25 volymprocent. En sådan ordning skulle dock vara kraftigt handelshindrande, och framför allt påtagligt mer handelshindrande än en ordning där preparat med en högre volymprocent får säljas hos Systembolaget. Att förbjuda försäljning i dagligvaruhandeln av alkoholhaltiga preparat av aktuellt slag och vars alkoholhalt överstiger ett visst tröskelvärde, utan att samtidigt erbjuda en alternativ försäljningskanal, framstår som uteslutet. En sådan reglering skulle vara handelshindrande och sannolikt anses oproportionerlig.

5.8 Överväganden och förslag

Förslag: Alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel bör regleras på samma sätt som alkoholdrycker.

5.8.1 Utformning av regleringen

Enligt utredningens direktiv ska regleringen utformas på ett sätt som möjliggör en proaktiv alkoholpolitik till skydd för människors hälsa och som beaktar att nya typer av produkter och företeelser kan vara svåra att förutse.⁹⁰

En definition införs i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen

I 1 kap. 10 § alkohollagen införs ett nytt andra stycke med en definition av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, och ett andra led där det anges att för dessa gäller särskilda regler enligt lagen. De närmare övervägandena kring innebörden av definitionen har redogjorts för i kap. 4.

⁹⁰ Dir. 2016:80 s. 6.

1 kap. 1 § alkohollagen ändras så att lagen gäller även handel m.m. med alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket

Ett nytt andra stycke införs i 1 kap. 1 § alkohollagen. Genom att ange i denna bestämmelse att lagen gäller också handel med sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket, läggs grunden för att åstadkomma en reglering analog med alkoholdrycker. Vilka andra bestämmelser i alkohollagen som ska ändras med anledning av detta utvecklas nedan. Behovet av reglering av partihandeln har redovisats i avsnitt 5.2. Det nya andra stycket anger att alkohollagen också gäller för marknadsföring, införsel och import av dessa alkoholhaltiga preparat. Det är även i dessa delar tänkt att regleringen så långt det är möjligt ska motsvara regleringen i fråga om alkoholdrycker. Se vidare nedan, samt beträffande marknadsföring, i kapitel 7.

1 kap. 2 § alkohollagen ändras så att servering av de alkoholhaltiga preparaten omfattas

För att uppräkningslistan i 1 kap. 2 § alkohollagen ska täcka även servering av de alkoholhaltiga preparaten ändras sjunde strecksatsen i 1 kap. 2 § alkohollagen så att de preparat som definierats i 1 kap. 10 § andra stycket omfattas. Det kan göras genom en uttrycklig hänvisning till definitionen av preparaten eller, på sätt som skett, genom att skriva ”servering av alkoholhaltiga drycker m.m.”.

För att åstadkomma en reglering analog med alkoholdrycker undantas alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel från tillämpning av vissa bestämmelser i alkohollagen

I 1 kap. 10 § alkohollagen införs ett nytt tredje stycke där det föreskrivs att bestämmelserna i 6 kap. 6–9 §§ och 10 § 1–3 p. inte ska vara tillämpliga på de alkoholhaltiga preparat som avses i andra stycket. Avsikten är att åstadkomma en åtskillnad mellan regleringen av alkoholhaltiga preparat i allmänhet och alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen ändras så att förtäring på stället av de alkoholhaltiga preparat som definierats i 1 kap. 10 § omfattas av definitionen av servering

Enligt 1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen benämns försäljning till konsument som *detaljhandel*. I bestämmelsens andra led definieras *servering* som försäljning till konsument för förtäring på stället. Här ändras det andra ledet så att inte bara alkoholdrycker utan även de alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket innefattas i alkohollagens definition av servering.

Den i princip oreglerade handeln med de alkoholhaltiga preparat som definierats i 1 kap. 10 § alkohollagen upphör och i stället åstadkoms en reglering analog med vad som gäller för alkoholdrycker

3 kap. 1 § alkohollagen ändras så att de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte får säljas om det inte föreligger rätt till det enligt lagen. Det innebär att dagens oreglerade handel upphör. I konsekvens med det ändras också 3 kap. 2 § så att alkoholhaltiga preparat som inte får säljas i en butiklokal inte heller får förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymmen.

Ytterligare en konsekvensändring görs i 3 kap. 3 § alkohollagen så att servering kan ske till passagerare på järnvägståg i internationell trafik, på samma sätt som med alkoholdrycker.

I 3 kap. 4 § finns en hänvisning till annan lag i fråga om rätt att förfoga över alkoholdrycker som medförs som proviant på fartyg och luftfartyg i internationell trafik. Det som avses är främst bestämmelser i lag (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, för förbrukning eller försäljning ombord på fartyg eller luftfartyg vid resa till utländsk ort. Mot bakgrund av att lagen om proviantering av fartyg och luftfartyg avser skatteregler (vilka inte omfattas av utredningens uppdrag), föreslås inga ändringar i 3 kap. 4 § i nuläget.

3 kap. 5 § första stycket alkohollagen ändras så att det krav som gäller att försäljning av alkoholdrycker ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras, gäller även de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. På motsvarande sätt ändras andra stycket så att den som tar befattning med försäljning

av de alkoholhaltiga preparaten ska se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

3 kap. 6 § alkohollagen ändras så att den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken inte får bedriva näringsverksamhet som innefattar försäljning av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

En åldergräns på 20 år införs vid detaljhandelsförsäljning. 3 kap. 7 § första stycket alkohollagen ändras alltså så att de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte får säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Åldergränsen kommer att gälla på Systembolaget. I dagligvaruhandeln blir det inte aktuellt med någon åldergräns eftersom försäljningen där begränsas till alkoholhaltiga preparat med högst 2,25 volymprocent alkohol.

En åldergräns på 18 införs vid servering genom att 3 kap. 7 § andra stycket alkohollagen ändras så att servering av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får ske till den som har fyllt 18 år.

3 kap. 8 § första stycket alkohollagen ändras så att de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte får lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

Langning bekämpas genom ändring av 3 kap. 8 § andra stycket alkohollagen. De alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får därmed inte lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Ett krav på ålderskontroll införs genom ändring av 3 kap. 8 § tredje stycket alkohollagen. Den som lämnar ut de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

Langning förbjuds på motsvarande sätt som för alkoholdrycker genom ändring av 3 kap. 9 § alkohollagen. Möjligheten i tredje stycket att under vissa förutsättningar bjuda den som inte nått föreskriven ålder på en mindre mängd alkoholdryck ska gälla även i fråga om alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Konsekvensändringar görs även i 3 kap. 10 § alkohollagen.

Fler konsekvensändringar görs i 3 kap. 11 § alkohollagen. Det är fråga om rätt att sälja lagret till efterträdaren vid överlåtelse av rörelse där det ingår verksamhet som kräver serveringstillstånd,

reglering av försäljning av utmätt egendom samt situationer när en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillstånd eller godkännande som avses i första stycket har återkallats eller då det finns andra tvingande skäl. Regleringen blir analog med vad som gäller för alkoholdrycker.

Partihandeln regleras på det sätt som gäller för alkoholdrycker

För att skapa förutsättningar för beskattningskontroll och polisiär kontroll ändras bestämmelserna i 4 kap. 1 och 3 §§ alkohollagen så att partihandel med de alkoholhaltiga preparaten regleras på det sätt som gäller för alkoholdrycker. I konsekvens med ändringen av partihandelsreglerna föreslås ändring även av bestämmelserna om införsel och import i 4 § i kapitlet. (Jfr ovan 5.2.4 och se även författningskommentaren till 4 kap. 1 och 4 §§ angående vad som gäller de preparat som är icke skattepliktiga.)

Privatimporten regleras på samma sätt som för alkoholdrycker

För att säkerställa likabehandling och uppnå de eftersträlvade skyddsändamålen bör även privatimport av de alkoholhaltiga preparaten regleras på samma sätt som för alkoholdrycker. Det görs genom ändring av 4 kap. 4 § alkohollagen.

Systembolaget anförtros detaljhandelsförsäljningen av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel

Genom ändring i 5 kap. 1 § alkohollagen anförtros Systembolaget detaljhandeln med alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Systembolagets rätt att föra ut eller exportera eller tillverka preparaten, liksom dess rätt att införa eller importera dem, begränsas på motsvarande sätt som för alkoholdrycker.

5 kap. 2 § alkohollagen ändras så att endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Konsekvensändringar görs i 5 kap. 3–4 §§ alkohollagen.

Det ska krävas serveringstillstånd för servering av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel

8 kap. 1 § första stycket alkohollagen ändras. Servering av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska kräva tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd). Liksom i dag krävs inte serveringstillstånd för att på serveringsstället laga till desserter eller andra maträtter med alkohol-innehåll. Att så är fallet framgår av att tillverkning av de alkoholhaltiga preparaten inte regleras i 2 kap. alkohollagen.

Reglerna om trafikservering i 8 kap. 1 § andra stycket alkohollagen kommer att gälla för de alkoholhaltiga preparaten på samma sätt som för alkoholdrycker.

Genom ändring av 8 kap. 1 § tredje stycket alkohollagen får Systembolaget möjlighet att ordna provning av de alkoholhaltiga preparaten på sätt som gäller för alkoholdrycker.

8 kap. 2 § tredje stycket alkohollagen ändras så att serveringstillstånd kan gälla även de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. En konsekvensändring görs för tillstånd att anordna provsmakning i bestämmelsens fjärde stycke.

För att tillgodose behovet av rumsservering och servering från minibar på hotellrummet på hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd i sina lokaler, ändras 8 kap. 5 § alkohollagen. De alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inbegrips därmed.

Även 8 kap. 6–7 §§ alkohollagen ändras för att anordnande av provsmakning ska bli tillåtet under samma förutsättningar som för alkoholdrycker.

8 kap. 13 § ändras så att samma regler ska gälla för den som har serveringstillstånd i fråga om inköp av alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som för spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Enligt 8 kap. 15 § alkohollagen får stadigvarande tillstånd för servering till allmänheten medges endast om serveringsstället har ett eget kök i anslutning till serveringslokalen samt tillhandahåller lagad eller på annat sätt tillredd mat. Gästerna ska kunna erbjudas ett varierat utbud av maträtter. Efter klockan 23.00 får matutbudet begränsas till ett fåtal enklare rätter. Serveringsstället ska vara utrustat med ett i förhållande till lokalens storlek lämpligt antal sittplatser för matservering. Om det finns en drinkbar får den ta i anspråk endast en mindre del av serveringsställets totala yta och vara belägen i nära anslutning till matsalen. Tillfälligt tillstånd för servering till allmänheten får meddelas om serveringsstället tillhandahåller tillredd mat. Detsamma gäller tillstånd för servering i slutet sällskap. Till följd av ändringarna i de inledande bestämmelserna i 8 kap. kommer detta att gälla även för serveringstillstånd som avser de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. Innebörden är att det inte kommer att gå att få stadigvarande eller tillfälligt serveringstillstånd för en verksamhet som t.ex. enbart omfattar glass- eller godisförsäljning, såsom godisbutiker, glassbarer eller ambulerande glassförsäljning.

8 kap. 15 § fjärde stycket alkohollagen som avser servering i foajéer till teater eller konsertlokal under paus i föreställning eller konsert ändras inte.

En konsekvensändring görs i 8 kap. 18 § alkohollagen för att reglera tillståndshavarens eller av denne utsedd serveringsansvarig persons skyldighet att ha tillsyn över serveringen. Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen. På samma sätt som för alkoholdrycker får endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. De undantag som gäller för ordningsvakter och för restaurangskolor med serveringstillstånd m.fl. ska gälla även för de alkoholhaltiga preparaten.

Kommunens rätt att besluta under vilka tider servering får ske ska gälla även de alkoholhaltiga preparaten, vilket föranleder ändring i 8 kap. 19 § alkohollagen. Om inte kommunen beslutar annat, får serveringen inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00. Bestämmelsen om att serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång

kommer att gälla på samma sätt som vid servering av alkoholdrycker, liksom undantagen för rumsservering på hotell och minibarer i hotellrum.

Kravet i 8 kap. 20 § alkohollagen att ansvarig personal ska se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks vid servering, utsträcks till att gälla även de alkoholhaltiga preparaten.

Bestämmelsen i 8 kap. 21 § alkohollagen att priset vid servering inte får sättas lägre än inköpspriset jämte skäligt påslag, ändras för att gälla även de alkoholhaltiga preparaten. Prissättningen får inte ske på ett sådant sätt att försäljning av drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket med högre alkoholhalt främjas. Gästerna får inte uppmanas eller förmås att köpa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

För att åstadkomma en reglering som motsvarar det som gäller för alkoholdrycker ändras 8 kap. 23 § alkohollagen enligt följande. Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som har serverats i lokalen. Detta gäller inte hotellrum med minibar. Innebörden är att det inte kommer att vara tillåtet att låta gästerna på en servering köpa exempelvis glass med en alkoholhalt överstigande 2,25 volymprocent och ta med sig glassen från serveringsstället. Glassen får i stället ätas på stället.

Förbuden i 8 kap. 24 § första och andra styckena alkohollagen mot att låta någon dricka eller tillåtas dricka medhavda alkoholdrycker ändras så att de gäller även de alkoholhaltiga preparaten. Uttrycket ”dricka eller tillåtas dricka” ändras därför till ”förtära” så att båda ätande och drickande omfattas av bestämmelsen. En konsekvensändring görs i tredje stycket så att alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte får serveras i en lokal som avses i paragrafen inte heller får förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen.

6 Alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker

6.1 Inledning

Av direktiven framgår bl.a. att det är angeläget att utredningens analys och förslag omfattar det breda spektrum av produkter som det i dag finns kännedom om samt att det beaktas att nya produkter kan komma att introduceras.¹ Utredningen har, i enlighet med direktivens utformning, sett det som en del i sitt uppdrag att överväga om det i fråga om vissa produkter, som t.ex. alkoholhaltigt pulver och alkoholhaltiga tabletter föreligger en uppenbar risk för skadligt bruk och särskilda risker för hälsan, speciellt i förhållande till barn och unga. Som nämnts i kapitel 4 menar utredningen att dessa produkter skiljer sig på ett sådant sätt från de alkoholhaltiga preparat som ingår i grupp 2, enligt den indelning som görs i 4.7, att det kan finnas skäl för att särbehandla dem och eventuellt helt hindra dem från att introduceras på den svenska marknaden.

I detta kapitel kommer utredningen därför att behandla frågor om vilken typ av produkter som avses, i vilken omfattning alkoholhaltigt pulver har förekommit och förekommer på marknaden, vilka hälsorisker produkterna kan innebära samt överväga hur man lämpligen bör reglera denna typ av produkter i Sverige.

¹ Dir. 2016:80 s. 4.

6.2 Alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker

6.2.1 Vilka slags produkter avses?

De produkter som avses i detta kapitel skulle kortfattat kunna benämnas alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker. Produkterna är huvudsakligen nya eller ännu inte lanserade på den svenska marknaden. Den produkt som i första hand verkar kunna bli aktuell för reglering i nuläget är alkoholhaltigt pulver, vilket också kan förekomma i tablettform. Det kan dock förväntas dyka upp fler varor som kan omfattas av kategorin i samband med den ständiga produktutveckling som pågår.

6.2.2 Förekomsten av alkoholhaltigt pulver på marknaden

Japan

Alkoholhaltigt pulver är egentligen inte någon ny företeelse. Experimentering med att ta fram alkohol i pulverform har pågått i vart fall sedan 1960-talet. Ett japanskt företag vid namn Sato Foods Industries (Sato) förefaller vara den aktör som var först med att på ett framgångsrikt sätt skapa pulvriserad alkohol, eller alkoholhaltigt pulver. Enligt Satos hemsida bevarar alkoholhaltigt pulver både sin lukt och alkoholens beståndsdelar. Det är endast själva "fukttinnehållet" i alkoholen som tas bort genom särskilda metoder. Detta gör det, enligt Satos hemsida, enkelt att använda alkohol såväl i solida som pulvriserade typer av föda som tidigare har varit svåra att tillsätta alkohol till; som till exempel choklad, godis och pulversoppor. Enligt företaget har man för närvarande patent för denna teknik i 17 länder över hela världen.²

Företagets fokus förefaller primärt vara på användning inom livsmedelsproduktionen, inte på alkoholhaltigt pulver som ersättningsvara för alkoholdryck eller som rent berusningsmedel även om det också förekommer. I Japan likställer man alkoholhaltigt pulver med alkoholhaltiga drycker i sin lagstiftning.

² Se www.sato-foods.co.jp/en/product/alcohol.html

Europa

Även i Tyskland har alkoholhaltigt pulver förekommit, men då primärt som berusningsmedel. När försäljningen av ”alkoläsk” minskade bland ungdomar under 2000-talet lanserades 2005 pulvriserad alkohol, vilken fick viss popularitet. Företaget som lanserade pulvret hade namnet ”Subyou” och pulvret såldes såväl på nätet som på bensinstationer, närbutiker och i barer.³ Subyous alkoläskpulver fanns i fyra smaker; ”Blackberry Wodka”, ”Tropical White Rum”, ”Limette White Rum” och ”Blutorange Wodka”. Varje påse kostade cirka 15 kronor, och innehöll 65 gram pulver som skulle lösas upp i 0,25 liter vatten. Resultatet blev då en slags alkoläsk med 4,8 procent alkoholhalt.⁴ Pulvret lanserades som ett billigt alternativ till flytande alkohol.⁵ Subyous tidigare domän förefaller dock inte längre vara i bruk.⁶ Alkoholhaltigt pulver verkar inte förekomma i någon större omfattning på den tyska marknaden.

I Nederländerna finns också rapporter om förekomsten av alkoholhaltigt pulver. Under år 2007 ”uppfanns” en produkt som hette Booz2Go, en sorts alkoholhaltigt pulver, av några studenter. Booz2Go var specifikt inriktad mot ungdomar, till och med sådana som var under 16 år.⁷ De som uppfunnit pulvret uppgav att när det blandades med vatten producerades en bubblig lime-smakande dryck med en alkoholhalt om 3 procent. De jämförde drycken med alkoläsk som t.ex. Bacardi Breezer. Planen var att produkten skulle säljas för 1.50 euro per förpackning om 20 gram. På grund av komplexitet i den nederländska lagstiftningen kunde pulvret inte inordnas i alkohollagen eftersom det inte var en alkoholhaltig dryck. Detta innebar att vem som helst i vilken ålder som helst kunde köpa preparatet lagligt. När pulvret upplöstes i vatten fanns det däremot experter som menade att det skulle falla inom alkohollagens tillämpningsområde. Booz2go verkar inte finnas tillgängligt på marknaden.⁸

³ www.dw.com/en/experts-warn-about-powdered-alcohol/a-1596657-1

⁴ www.nyteknik.se/teknikrevyn/sprit-i-pase-och-varmande-ljus-6370997

⁵ Jfr bl.a. en artikel i aftonbladet; www.aftonbladet.se/nyheter/article10494812.ab

⁶ <http://ww12.subyou.de/> (avstämning gjord i juni 2017).

⁷ <https://news.vice.com/article/you-wont-be-drinking-powdered-alcohol-anytime-soon>

⁸ Vid en internetsökning gjord på ”Booz2go” den 6 februari 2017.

Som vi har redogjort för i kapitel 4 har öl i pulverform nyligen utvecklats i Danmark. Det förefaller dock som att pulvret hittills inte har någon alkoholhalt.⁹

I övriga europeiska länder har alkoholhaltigt pulver såvitt utredningen erfar inte introducerats än. I flera länder, som till exempel i Sverige och, som framkommit ovan, i Nederländerna, är det även osäkert vad en sådan produkt skulle ha för rättslig status.

USA

I USA testsåldes redan i slutet av 1970-talet ett slags alkoholhaltigt pulver vid namn ”SureShot” baserat på det japanska företaget Satos produkt.¹⁰ Det dröjde sedan fram till år 2014–2015 innan någon på allvar försökte introducera alkoholhaltigt pulver på marknaden igen. Den produkt som nu har tagits fram går under namnet ”Palcohol” (powdered alcohol), det vill säga pulvriserad alkohol eller alkohol i pulverform.

På Palcohols hemsida framkommer att produkten är tänkt att tillverkas i två olika sammansättningar; en för drycker (avsedd att förtäras) och en för industrin (ej avsedd att förtäras). Vad gäller dryckesvarianten planeras fem olika versioner för försäljning i en förpackning som motsvarar en shot. Varianterna är V (pulver som gjorts av vodka) och R (pulver som gjorts på rom), vilka kan användas antingen genom att använda en mixer och göra Rom och Cola, Vodka med apelsinjuice etc., eller genom att tillföra vatten och sen tillföra ett smaksatt alkoholhaltigt pulver av valfri smak. Vidare planeras tre cocktailversioner; Cosmopolitan, Powderita (smakar som Margarita) och Lemon Drop.

Användningsområde för dryckesvarianten av pulvret är enligt företaget flera. Bland annat kan man använda alkoholhaltigt pulver i samband med utomhusaktiviteter som camping och vandring då det är lättare att bära ett pulver i packningen än att bära flaskor med vätska. Även vid resor menar företaget att det är fördelaktigt med alkoholhaltigt pulver, eftersom det är lättare att ta med sig än flaskor. Vid transport av alkoholhaltigt pulver i stället för alkohol-

⁹ <http://cphpost.dk/news/danish-brewery-develops-instant-beer-powder.html>

¹⁰ Se bl.a. www.scientificamerican.com/article/what-is-the-big-deal-about-powdered-alcohol/

haltiga drycker blir det även lägre kostnader för frakt. Man talar också om användande vid glasstillverkning som ett alternativ. I fråga om den variant av pulvret som är avsett för industrin talas bl.a. om möjligheterna att använda det som antiseptiskt preparat inom det medicinska området, att använda det som bränslekälla eller i spolarvätska.

The Alcohol and Tobacco Tax and Trade Bureau (TTB), en amerikansk tillsynsmyndighet under the U.S. Department of Treasury (finansdepartementet) godkände först Palcohol för försäljning i USA år 2014. Det var emellertid ett mycket omstritt godkännande och TTB uppgav senare bl.a. att det var ett felaktigt beslut och drog tillbaka det. Palcohol godkändes dock den 10 mars 2015 för försäljning i USA i fem versioner; R, V, Cosmopolitan, Powderita och Lemondrop.¹¹ Alkoholhalten för dessa produkter är enligt uppgifter på hemsidan 55 viktprocent och 10 volymprocent.

Produkterna har skapat en stor debatt i USA och har förbjudits av många delstater. För närvarande finns Palcohol inte till försäljning på marknaden.¹²

Av Palcohols hemsida framgår att företaget inte längre har för avsikt att på egen hand tillverka och distribuera produkten, i stället är planen att överlåta licensen till den hemliga tillverkningsprocessen till en representant i varje land mot en avgift om mellan 10 000 och 30 000 dollar beroende på landets storlek.¹³ Det har tidigare funnits uppgifter om att rättigheterna till den hemliga formeln samt tillverkningsprocessen skulle auktioneras ut och att en auktion hade påbörjats den 2 januari 2017 för respektive land för sig.¹⁴ I början av juni 2017 fanns det ingen uppgift om att en auktion pågår på Palcohols hemsida och det förefaller oklart hur den processen fortgår.

¹¹ Se www.palcohol.com/ samt www.camy.org/resources/fact-sheets/powdered-alcohol/

¹² www.palcohol.com/; enligt uppgifter från hemsidan 2017-06-14.

¹³ www.palcohol.com/sell-palcohol.html; enligt uppgifter från hemsidan 2017-06-14.

¹⁴ <http://ng.se/artiklar/nu-kan-du-kopa-patentet-till-alkohol-i-pulverform>, se även www.palcohol.com/countries.html, vilket inte längre (2017-06-14) ligger kvar på Palcohols officiella hemsida. Den som var intresserad av att ropa in rättigheterna var tvungen att registrera sig hos det amerikanska företag som äger rättigheterna till Palcohol för att redogöra för sin finansiering av köpet. Rättigheterna för Sverige hade till en början ett utgångspris om 90 000 kronor. Försäljningen av rättigheterna till den kanadensiska marknaden genererade enligt uppgift cirka 600 000 kronor.

Oavsett hur det ligger till med försäljningen av rättigheter kommer en försäljning av produkten att kunna starta tidigast sommaren 2017 enligt uppgifter på Palcohols hemsida.¹⁵

6.3 Potentiella hälsorisker

6.3.1 Vilka hälsorisker kan produkterna innebära?

De gemensamma nämarna för produkter i denna grupp är, som nämnts ovan, framför allt de särskilda risker för människors hälsa och för skada som de innebär. Utredningen menar att riskerna i vissa delar skiljer sig från och överstiger de risker som är förknippade med konsumtion av alkoholdrycker och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i den nya definitionen som utredningen föreslagit i kapitel 4. Vilka risker som åsyftas och på vilket sätt utredningen menar att produkterna är att anse som hälsofarliga kommer att utvecklas närmare i följande avsnitt.

6.3.2 Hälsorisker med alkohol

Det är välkänt att alkohol har toxiska effekter på celler och organ samt är cancerframkallande och skadliga för foster.¹⁶ Alkohol påverkar bl.a. hjärnan, hjärtat, levern och bukspottskörteln negativt. Berusningsdrickande eller långvarig konsumtion kan skada hjärtmuskeln, orsaka stroke och/eller högt blodtryck.¹⁷

För barn och ungdomar är det framför allt med avseende på de akuta skadorna, t.ex. genom alkoholförgiftning och våld, samt genom de potentiella skadorna på hjärnan som alkoholen är speciellt farlig. Allvarlig alkoholförgiftning som medvetlöshet uppträder vid lägre alkoholkoncentrationer hos unga tonåringar än hos vuxna. Det finns även ett visst samband mellan låg debutålder och berusning i tidig

¹⁵ www.palcohol.com/contact-us.html; avstämning gjord 2017-06-14.

¹⁶ Se bl.a. Rehm, J., et al. (2009). Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol-use disorders. *Lancet*; 373: 2223-2233; Parry, C. D., et al. (2011). Alcohol consumption and non-communicable diseases: epidemiology and policy implications. *Addiction* 106(10): 1718-1724.

¹⁷ NASDAD, National Association of State Alcohol and Drug Abuse Directors, Inc., februari 2015, National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA); <https://pubs.niaaa.nih.gov/publications/Hangovers/beyondHangovers.htm>

ålder och alkoholproblem senare i livet.¹⁸ Forskning visar också att användandet av alkohol under ungdomstiden kan påverka hjärnans utveckling och bidra till en rad kognitiva problem. Konsumtion av alkohol ökar också riskbeteenden som t.ex. rattfylleri, oskyddat sexuellt umgänge och våld.¹⁹

6.3.3 Särskilda hälsorisker med nu aktuella produkter

De hälsorisker som har beskrivits i föregående stycke är kopplade till innehållet av etylalkohol i produkten och är därmed även aktuella vid förtäring av alkohol i pulverform. Trots stor uppmärksamhet kring alkoholhaltigt pulver framför allt i USA i samband med att Palcohol godkändes (se ovan), finns det knapphändig forskning kring förtäring av alkoholhaltigt pulver och hur dess påverkan eventuellt skiljer sig från de effekter som kommer av flytande alkohol. Det finns dock folkhälsodebattörer, framför allt i USA, som lyft upp den ökade risken för missbruk, baserat på att alkohol i pulverform är enkel att ta med sig samt då man kan kombinera produkten med andra alkoholhaltiga drycker. Man menar att detta kan leda till konsumtion hos minderåriga, ökat fylleri samt risk för att någon ”spetsar” en annans drink. Kritikerna menar också att möjligheten att enkelt bära med sig produkten gör den lättare att dölja i olika sammanhang.²⁰

Vissa risker har med produkternas utformning att göra. Utformningen av alkoholhaltigt pulver eller tabletter gör produkterna lätta att förvara, transportera och därmed dölja. Detta kan bl.a. resultera i utökade möjligheter för människor att konsumera alkohol i miljöer där konsumtion egentligen är förbjuden.²¹ Även om flytande alko-

¹⁸ Se bl.a. Rossow I. & Kuntsche E. Early onset of drinking and risk of heavy drinking in young adulthood--a 13-year prospective study. *Alcohol Clin Exp Res.* 2013;37 Suppl 1:E297-304; Norström T, Pape H, Associations between adolescent heavy drinking and problem drinking in early adulthood: implications for prevention. *J Stud Alcohol Drugs.* 2012;73(4):542-8, Zucker R.A et al. Developmental Processes and Mechanisms, *Alcohol Research & Health*, Vol. 32, No. 1, 2009, Lamminpää, A, Acute alcohol intoxication among children and adolescents, *Eur J Pediatr* (1994) 153:868–872.

¹⁹ NASDAD, februari 2015; National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA), <https://pubs.niaaa.nih.gov/publications/UnderageDrinking/UnderageFact.htm>

²⁰ Warren, KE et al, Patient and Public Risks of Powdered Alcohol: A Citywide Case Study to Prevent Abuse, *Annals of internal medicine*, www.annals.org, published on 16 February 2016.

²¹ Naimi TS och Mosher JF, Powdered Alcohol Products: New Challenge in an Era of Needed Regulation. *JAMA.* 2015;314(2):119–20.

hol också kan köpas i små förpackningar, kanske ännu mindre än de förpackningar som pulvret kommer i, är pulver och tabletter lättare och förpackningen riskerar inte heller att gå sönder på samma sätt som en flaska. Som exempel kan nämnas att den behållare som Palcohol är tänkt att säljas i enligt grundaren till företaget är lätt att återförsluta.²² Skulle behållaren läcka under transporten förefaller detta vara enklare att sanera jämfört med att sanera motsvarande mängd flytande alkohol. Att produkterna är enklare att bära med sig och dölja än t.ex. en flaska eller en burk begränsar förutsättningarna för polisen att utöva kontroll över konsumtionen. Även möjligheten för föräldrar att ha uppsikt över sina barns innehav och bruk av alkohol begränsas på samma grunder. Den förväntade försämringen av förutsättningarna för kontroll är en betydelsefull riskfaktor i fråga om barns och ungas hälsa.

En mindre studie som relativt nyligen utförts om alkoholhaltigt pulvers dragningskraft på unga vuxna tyder på att många har för avsikt att experimentera med Palcohol när produkten kommer ut på marknaden. Samtidigt finns en del farhågor kring produkten, som t.ex. att den kan vara möjlig att inhalera eller injicera. Få förväntar sig att använda produkten regelbundet, däremot tror många att produkten, eftersom den är enkel att dölja, kommer att göra det möjligt för människor att använda alkohol på ställen där det är förbjudet att göra det.²³

Studien stöder i viss mån farhågorna om ökad alkoholkonsumtion på platser där det är förbjudet. Likaså ger den visst stöd för slutsatsen att produkter som alkoholhaltigt pulver och tabletter förefaller kunna tilltala unga människor, vilka generellt sett är mer benägna att ta risker och experimentera än vad vuxna människor är. I detta sammanhang kan noteras att det finns undersökningar som visar att även om ungdomar, mellan 12 och 20 år, dricker alkohol mer sällan än vuxna berusar de sig oftare än vad vuxna gör.²⁴

Det finns även en risk för antingen medveten eller omedveten överdosering från konsumentens sida i fråga om alkoholhaltigt

²² Se hemsidan www.palcohol.com/home.html

²³ Stogner J et al., Perceptions of powdered alcohol and intentions to use: an exploratory qualitative assessment of potential Palcohol use by young adults, *Beverages*, 2015;1:329–340. Se www.mdpi.com/2306-5710/1/4/329/htm

²⁴ Se t.ex. National Institute of Health (NIH), National Institute on Alcohol Abuse and Alcoholism (NIAAA), Underage drinking; https://pubs.niaaa.nih.gov/publications/UnderageDrinking/Underage_Fact.pdf

pulver, då det är den enskilde som själv blandar pulvret med antingen vatten eller någon annan vätska. Blandas t.ex. pulvret med en alkoholhaltig dryck för att uppnå högre styrka och snabbare berusning är det svårt för den enskilde att ha kontroll över den exakta alkoholhalten och det kan snabbt bli fråga om mycket höga halter som kan orsaka akuta skador hos den som konsumerar.²⁵ Detta är särskilt allvarligt i fråga om ungdomar som ännu inte är färdigutvecklade. Det är även möjligt att bruka pulvret som det är och, för det fall det finns i tablettform, svälja en tablett.

Att någon ”spetsar” en annan persons dryck med ett pulver har också framhållits som ett tänkbart scenario.²⁶ Risken för att något sådant ska hända förefaller dock bl.a. hänga ihop med hur snabbt pulvret kan lösas upp i vätskan, vilket inte går att veta med säkerhet än så länge. På en video som lagts ut på Palcohol's hemsida menar grundaren av företaget dels att förpackningen som pulvret kommer i är för stor för att dölja, dels att det tar minst en minut att röra ner pulvret så att det inte märks i en kall drink. Att i stället använda en liten flaska med flytande alkohol menar han går betydligt snabbare.²⁷

Det finns skäl att fundera över om introduktionen av alkoholhaltigt pulver och liknande produkter på den svenska marknaden i ett större perspektiv skulle kunna innebära att naturligt alkoholfria miljöer minskar i antal, vilket på sikt leder till ytterligare normalisering av alkoholkonsumtion i samhället. En normalisering av alkoholkonsumtionen gör även att totalkonsumtionen av alkohol ökar. En ökad totalkonsumtion kan i sin tur leda till ökade alkoholskador.²⁸ I detta sammanhang kan särskilt noteras den gemensamma ANDT-politiken som redogjorts för tidigare samt att det sker en avnormalisering av bruk av tobak genom att samhället aktivt lagstiftar för fler tobaksfria miljöer. Även om det alltså finns en brist på forskning i fråga om alkoholhaltigt pulvers kliniska effekter och folkhälsoeffekter finns anledning att noga överväga om alkoholhaltigt

²⁵ Naimi TS och Mosher JF, Powdered Alcohol Products: New Challenge in an Era of Needed Regulation. *JAMA*. 2015;314(2):119–20.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ www.palcohol.com/home.html, videon ”The truth about Palcohol”. Grundaren gör också uttalanden om att när man använder pulvrets förpackning som ”glas” behöver man skaka den tillslutna förpackningen cirka 30 sekunder för att få en färdig drink. Ju kallare vattnet är, desto längre tid tar det för pulvret att lösas upp.

²⁸ Angående ”totalkonsumtionsmodellen”, se *Alcohol Control Policies in Public Health Perspective*, WHO, 1975.

pulver utgör ett hot mot det arbete som pågår för att minska alkoholkonsumtionen, speciellt bland unga människor.²⁹

Det finns flera faktorer vilka sammantaget tyder på att det finns risk för att alkoholhaltigt pulver eller alkoholhaltiga tabletter skulle komma att användas som berusningsmedel. I vilken grad de risker och farhågor som redogjorts för ovan kan komma att förverkligas är av naturliga skäl inte möjliga att besvara. I avsaknad av empiriskt underlag kommer slutsatserna att präglas av ett visst mått av spekulation. Utredningen menar dock att försiktighetsprincipen ska råda och att man bör ha en restriktiv syn på dessa produkter. Sammanfattningsvis menar utredningen att produkterna kan komma att medföra fara för människors liv eller hälsa samt att det finns uppenbara risker för att de kommer att användas eller kan antas användas i berusningssyfte. Någon annan användning finns inte heller i konsumentledet.

6.4 Utgångspunkter för en förbudslagstiftning

I direktiven uttrycks att det avseende vissa, särskilt hälsofarliga varor, kan finnas skäl för utredningen att föreslå ett totalt förbud. Mot bakgrund av de särskilda hälsorisker som har redogjorts för ovan menar utredningen att det finns vissa argument för förbud i fråga om dessa produkter för att undvika att de får tillträde till den svenska marknaden. Det finns därmed också skäl för att utreda om det är möjligt att inordna dessa produkter inom någon form av förbudssystem. För att ett förbudssystem ska fungera så väl som möjligt, särskilt mot bakgrund av att det i dag kan vara svårt att förutse exakt vilka produkter som på sikt kan bli aktuella att förbjuda, behöver systemet utformas så att det krävs så få ändringar som möjligt när det dyker upp en ny produkt i behov av reglering. Det ska, som det uttrycks i direktiven, vara möjligt att föra en proaktiv politik.

Mot bakgrund av detta kommer i följande avsnitt att redogöras för den reglering och systematik som finns i fråga om förbud mot vissa hälsofarliga varor för att se om det är en möjlig väg att gå vad avser reglering av vissa särskilt hälsofarliga alkoholhaltiga produkter.

²⁹ Warren, KE et al., Patient and Public Risks of Powdered Alcohol: A Citywide Case Study to Prevent Abuse, *Annals of internal medicine*.

6.5 Förbud mot vissa hälsofarliga varor

6.5.1 Inledning

Lag (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor med tillhörande förordning (1999:58) om förbud mot vissa hälsofarliga varor tillkom bl.a. för att åstadkomma ett effektivare kontrollförfarande av nya droger. Tanken var att lagen skulle ge möjlighet att ingripa mot nya hälsofarliga missbruksmedel i fall där dåvarande regler var otillräckliga.³⁰ För att ytterligare effektivisera processen tillkom lagen (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser med kompletterande bestämmelser i förordning (2011:133) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser. Här återfinns regler om hur man, innan beslut om förbud har fattats, reglerar denna typ av hälsofarliga varor. I följande avsnitt kommer att redogöras för hur detta system är uppbyggt.

6.5.2 Förstörandelagen

Syftet med lag (2011:111) om förstörande av vissa hälsofarliga missbrukssubstanser är att förhindra spridning av farliga substanser som är på väg att klassificeras som narkotika eller hälsofarlig vara och därmed att skydda enskildas liv och hälsa. Lagen gäller enligt 2 § för substanser som a) har förklarats som narkotika eller hälsofarlig vara i en förordning som ännu inte trätt i kraft (första punkten), b) har förklarats som narkotika enligt en internationell lagstiftning som ännu inte har trätt i kraft (andra punkten) eller c) kan antas komma att av regeringen förklaras som narkotika eller hälsofarlig vara (tredje punkten). För att substansen ska kunna förstöras krävs, utöver att den faller under tillämpningsområdet, att den kan antas vara avsedd att användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan samt att den då kan komma att förorsaka skada eller dödsfall (3 §). Med substans i förstörandelagen avses grundämnen, kemiska föreningar, blandningar och andra beredningar. Det är inte bara de aktiva beståndsdelarna i den kemiska föreningen, blandningen eller beredningen som avses utan hela produkten i form av t.ex. tabletter eller kapslar.³¹

³⁰ Prop. 1997/98:183 s. 1.

³¹ Prop. 2010/11:4 s. 109.

I avvaktan på att regeringen beslutar om att förklara en substans som narkotika eller hälsofarlig vara eller i avvaktan på att beslutet ska träda i kraft, är det alltså till skydd för enskildas liv och hälsa möjligt att omhänderta och förstöra vissa substanser som kan antas komma att användas i missbrukssyfte. Polismän och tulltjänstemän har enligt 5 § förstörandelagen rätt att omhänderta substanser om det skäligen kan antas att ett beslut om förstörande av substansen kan komma att meddelas enligt lagen. Enligt huvudregeln är det enligt 4 § första stycket åklagare som beslutar om förstörande. I ärenden av enkel beskaffenhet får enligt andra stycket 4 § även särskilt förordnade befattningshavare vid Tullverket, s.k. tullåklagare, besluta om förstörande. När ett beslut om att häva ett beslag av en sådan substans som avses i 2 § fattas får substansen under vissa omständigheter omhändertas. Ett beslut om omhändertagande som har fattats av någon annan än åklagare ska anmälas till åklagaren som omedelbart ska pröva om det ska bestå (10 § första stycket). Åklagaren får besluta om förstörande av en substans om förutsättningarna enligt 3 § är uppfyllda och åklagaren antingen har beslutat om ett omhändertagande enligt 7 § eller fastställt ett omhändertagande enligt 10 §. Beslut om förstörande ska enligt 12 § fattas så snart det kan ske. Enligt 13 § ska Folkhälsomyndigheten och Läke-medelsverket, om åklagaren begär det, yttra sig inom viss tid i frågan om substansen är av sådant slag som anges i 2 §. Utredningen och besluten enligt förstörandelagen ska enligt 18 § handläggas huvudsakligen enligt förvaltningslagen.

6.5.3 Reglering av hälsofarliga varor

Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor innehåller i 1 § första stycket en grundläggande definition av vilka varor som avses, vilken kompletteras med en uppräkningslista i bilagan till förordningen om vissa hälsofarliga varor som anger vilka varor som ska omfattas av lagen. Enligt 1 § första stycket lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska lagen tillämpas på varor som på grund av sina inneboende egenskaper medför fara för människors liv eller hälsa och som används eller kan antas användas i syfte att uppnå berusning eller annan påverkan. Av andra stycket framgår att regeringen före-

skriver på vilka varor lagen ska tillämpas, vilket alltså görs i bilagan till förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

Av propositionen till lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor framkommer att syftet med lagen i första hand är att få kontroll över handeln med sådana hälsofarliga varor som i princip saknar något mera allmänt användningsområde för enskilda eller för industri, vetenskap eller sjukvård.³² Lagen är inte avsedd att tillämpas på varor eller ämnen med erkända användningsområden som t.ex. metanol, etanol eller tobak.³³ För att en vara ska omfattas av lagen krävs alltså dels att den uppfyller de grundläggande rekvisiten i 1 §, dels att regeringen i förordningen förklarat den som hälsofarlig vara.

Lagen ska enligt 2 § inte tillämpas på varor som har klassificerats som narkotika, dopningsmedel eller godkända läkemedel. Enligt 3 § får varor som avses i lagen inte utan tillstånd införas, överlåtas, framställas, förvärfvas i överlåtelsesyfte, utbjudas till försäljning eller innehas. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål. Tillstånd får förenas med de villkor som behövs, såväl i samband med beslutet om tillstånd som senare under tillståndstiden. Ett tillstånd får även återkallas om det inte längre utnyttjas eller om tillståndshavaren i väsentlig mån brutit mot ett meddelat villkor eller inte följer bestämmelserna i lagen.

I 3 a–3 d §§ regleras hur den som hanterar vissa hälsofarliga varor ska föra anteckningar för att tillsynsmyndigheten ska kunna kontrollera samt märka förpackningen, vad tillsynsmyndigheten har för möjligheter till upplysning och kontroll, samt vad som gäller när en vara som enligt lagen får hanteras för industriellt ändamål i stället förklaras som narkotika.

4 § reglerar straff för uppsåtlig överträdelse av punkterna 2, 3, 4, 5 eller 6 i 3 § (första stycket) samt uppsåtlig eller oaktsam överträdelse av 3 a eller 3 b §§ (andra stycket). Vidare upplyses om att det finns bestämmelser om straff för olovlig införsel i annan lag. I 5 § regleras beslag och förverkande.

³² Prop. 1997/98:183 s. 37 f.

³³ A.prop. s. 48.

Förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor

Enligt 2 § förordningen om förbud mot vissa hälsofarliga varor ska de varor som anges i bilagan till förordningen anses som hälsofarliga varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor.

3 § föreskriver att Polismyndigheten eller Tullverket utan dröjsmål ska anmäla till Folkhälsomyndigheten om de i sin verksamhet iakttar något som tyder på att nya medel används för missbruksändamål eller att missbruksmönster av kända medel ändras. Det är enligt 4 § Folkhälsomyndigheten som får meddela tillstånd till hantering för ett vetenskapligt eller industriellt ändamål enligt 3 § lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor (första stycket). Folkhälsomyndigheten får även meddela föreskrifter om införsel, överlåtelse, framställning, förvärv i överlåtelsesyfte m.m. samt meddela föreskrifter om undantag från kravet på tillstånd (andra och tredje styckena). Folkhälsomyndigheten är också den myndighet som har tillsyn över efterlevnaden av lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor samt av de föreskrifter och villkor som meddelats i anslutning till lagen (fjärde stycket).

I 5 och 6 §§ finns närmare bestämmelser om Folkhälsomyndighetens handläggning av tillstånd m.m.

6.5.4 Slutsatser

Bedömning: Utredningen bedömer att det inte är möjligt att inom ramen för systemet om förbud mot vissa hälsofarliga varor förbjuda alkoholhaltiga produkter med särskilda hälsorisker.

Ett fördelaktigt system i teorin

Att inordna alkoholhaltigt pulver och tabletter och andra liknande produkter som innebär särskilda hälsorisker inom det redan existerande systemet, lagstiftningen med förbud mot vissa hälsofarliga varor, förefaller vid en första anblick ha många fördelar. Det är ett system som ger möjlighet till stor flexibilitet eftersom det enkelt går att tillämpa på nya produkter och man kan välja vilka produkter det ska tillämpas på. Det är även ett system som skulle kunna möjliggöra en proaktiv alkoholpolitik, vilket är ett av de mål som satts

upp i direktiven. Vidare finns det genom förstörandelagen möjligheter att se till att oönskade produkter inte kommer ut på marknaden. Sammanfattningsvis vore det mycket fördelaktigt om det var möjligt att använda nämnda lagar för reglering av de särskilt hälsofarliga alkoholhaltiga produkterna.

Praktiska problem

Som konstaterats ovan var det ursprungliga syftet med lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor att åstadkomma en effektivare kontroll av nya droger. De kriterier som krävs för att kunna klassificera en substans som en hälsofarlig vara är något lägre än vad som krävs för att klassificera en substans som narkotika. När det finns tillräckligt stöd för att klassificera en hälsofarlig vara som narkotika var syftet också att så skulle ske. De nya drogerna benämns ofta ”nya psykoaktiva substanser” (NPS). Substanserna omfattas även av EU-rättslig reglering.³⁴

Det som listas i bilagan till förordningen om förbud mot hälsofarliga varor är psykoaktiva substanser dvs. själva ämnet eller grundsubstansen. När en ny substans ska klassificeras som hälsofarlig vara krävs ett relativt omfattande utredningsunderlag. Detta innehåller bl.a. substansens kemiska beteckning, CAS-nummer³⁵, framställning, verkningsmekanism m.m. Det som utreds i en klassificeringsutredning är om substansen uppfyller lagrekvisiten, dvs. om de inneboende egenskaperna av det omhändertagna ämnet kan medföra fara för människors liv eller hälsa. I förarbetena anges att det är kemiska substanser som t.ex. MDBD (1,3-Benzodioxolyl-N-metylbutanamine) som avses.³⁶ Det är substansens effekt som utreds. Det görs en kemisk analys av vad produkten består av och svaret blir då en eller flera enskilda substanser.

Om en alkoholhaltig produkt t.ex. alkoholhaltigt pulver som Palcohol, skulle omhändertas enligt förstörandelagen och Polis-

³⁴ Se rådets beslut 2005/387/JHA och 2004/757/JHA.

³⁵ CAS-nummer är unika numeriska identifierare för kemiska föreningar, polymerer, biologiska sekvenser, mixer och legeringar. Chemical Abstracts Service (CAS), är en avdelning av The American Chemical Society, som ger dessa identifierare till alla ämnen som har beskrivits i litteraturen. Syftet är att göra databassökningar enklare, eftersom kemikalier ofta har många namn. Nästan alla molekyldatabaser i dag tillåter sökningar genom CAS-nummer.

³⁶ Se framför allt prop. 1997/98:183 samt prop. 2010/11:4.

myndigheten begär ett yttrande av Folkhälsomyndigheten görs en analys av pulvret av Nationellt Forensiskt Centrum (NFC). En sådan analys skulle visa att pulvret innehåller substansen etanol (C_2H_5OH). Detta skulle innebära att det blir etanol som det görs en klassificeringsutredning om, inte själva produkten. Om man använder lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor för att reglera alkoholhaltiga produkter kan alltså konsekvensen bli att det är substansen etanol (etylalkohol) som regleras som en hälsofarlig vara.

Det underlag som tas fram nationellt ska även skickas till EU-kommissionen för bedömning när klassificeringsförslaget anmäls enligt direktiv (EU) 2015/1535. Inom EU förhandlas ett nytt regelverk för NPS och kommissionens ursprungliga förslag exkluderade alkoholvaror.

Sammanfattningsvis passar de alkoholhaltiga preparaten inte in i systematiken av regleringen av hälsofarliga varor. De kan inte lätt anges genom en kemisk formel. Det har, som konstaterats ovan, heller aldrig varit lagstiftarens avsikt att inkludera alkoholvaror i regelverket. Det är mot den bakgrunden utredningens uppfattning att det inte är vare sig möjligt eller lämpligt att reglera aktuella alkoholhaltiga produkter inom ramen för systemet med förbud mot vissa hälsofarliga varor.

6.6 Reglering inom livsmedelslagstiftningen?

De alkoholhaltiga produkter som avses i detta kapitel kan, som tidigare redogjorts för, innebära särskilda hälsorisker och det föreligger även risk för skadligt bruk. Den livsmedelsreglering som finns i Sverige syftar till att skydda konsumenterna och säkerställa att de får information om maten de konsumerar. Är det möjligt (och lämpligt) att reglera och eventuellt förbjuda dessa alkoholhaltiga produkter inom ramen för livsmedelslagstiftningen?

6.6.1 Kort om livsmedelsregleringen

EU:s förordning (EG) nr 178/2002, ibland kallad EU:s livsmedelslag, innehåller grundläggande principer och krav för livsmedelslagstiftningen. I den anges bland annat att livsmedel inte får släppas ut på marknaden om de inte är säkra, det vill säga om de är skadliga

för hälsan eller på annat sätt inte duger som livsmedel, om de är otjänliga. Livsmedelslagen (2006:804) kompletterar EU:s livsmedelslag och innehåller en del liknande regler och dessutom regler om kontrollmyndigheter, avgifter, straff och överklagande.

Verksamheter som tillverkar, lagrar eller bedriver handel med alkoholhaltiga drycker ska uppfylla de allmänna hygien- och lokalkraven i förordning (EG) nr 852/2004 om livsmedelshygien. De ska också vara registrerade hos behörig kontrollmyndighet.³⁷ Detta gäller även vid tillverkning av alkoholhaltiga preparat som är livsmedel. Verksamheter som hanterar alkoholhaltiga drycker och alkoholhaltiga preparat som är livsmedel ska, som andra verksamheter där livsmedel hanteras, upprätta ett riskbaserat system för den egna kontrollen. Livsmedelsverket har enligt 23 § livsmedelsförordningen kontrollansvaret för verksamheter där bland annat vin (av druvor, inte fruktvin) och spritdrycker tillverkas. Det är också Livsmedelsverket som har kontroll över Systembolagets butiker. För tillverkning av fruktvin, öl, cider, ”alkoläsk”, blanddrycker och alkoholhaltiga preparat som är livsmedel faller kontrollansvaret som regel på kommunernas miljö- och hälsoskyddsmyndighet eller motsvarande.³⁸

Sedan tjugo år tillbaka finns det en EU-förordning som avser s.k. ”nya livsmedel” (”Novel Foods”) inom unionen.³⁹ Detta är ett begrepp för livsmedel och livsmedelsingredienser som inte har ätits i någon större utsträckning inom EU före den 15 maj 1997. Dessa produkter måste granskas och godkännas av EU-kommissionen innan de kan börja säljas, för att säkerställa att den mat som säljs är säker. Det finns t.ex. många växter som innehåller skadliga naturliga gifter. Andra nya livsmedel kan innehålla ämnen som utsätter överkänsliga och allergiker för risker. Några aktuella exempel på

³⁷ Se bl.a. Livsmedelsverket föreskrifter (LIVSFS 2005:20) om livsmedelshygien.

³⁸ Se bl.a. Livsmedelsverkets hemsida, www.livsmedelsverket.se; Information till livsmedelsföretagare, Alkoholhaltiga drycker – tillverkning och märkning.

³⁹ Nu gällande förordning är Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 av den 27 januari 1997 om nya livsmedel och nya livsmedelsingredienser. Denna förordning slutar dock att gälla den 31 december 2017 och ersätts med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2015/2283 av den 25 november 2015 om nya livsmedel och om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1169/2011 och upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 258/97 och kommissionens förordning (EG) nr 1852/2001. Den nya förordningen börjar tillämpas den 1 januari 2018 och bygger på samma principer som den nuvarande, men förtydliganden har gjorts och olika administrativa förfaranden har ändrats.

nya livsmedel är oljor som är framställda ur mikroalger, chiafrön och insekter. Produktionsmetoder som användning av UV-behandling för att öka D-vitaminhalten i livsmedel och så kallad nanoteknologi måste också granskas och godkännas innan de används.⁴⁰

6.6.2 Slutsatser

Bedömning: Det är vare sig lämpligt eller möjligt att på ett bra sätt reglera alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker inom ramen för livsmedelslagstiftningen.

Vad avser s.k. nya livsmedel förefaller det vara så att beroende på vilken produktionsmetod som används för framställningen av t.ex. alkoholhaltigt pulver kan den behöva godkännas. Det är dock oklart vad som skulle komma gälla i fråga om detta och det framstår inte som en framkomlig väg för att på ett bra sätt reglera eller hindra en introduktion av alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker på den svenska marknaden.

Syftet med livsmedelsregleringen är att livsmedel ska vara säkra, hanteras hygieniskt och uppfylla alla relevanta krav i livsmedelslagstiftningen. Livsmedelslagstiftningen syftar inte i sig till att reglera produkter som kan innebära särskilda hälsorisker, som t.ex. alkoholhaltigt pulver. Att åstadkomma en förbudslagstiftning gentemot alkoholhaltigt pulver och liknande preparat, när alkohol är en godkänd vara och inte en sådan substans som förbudsmöjligheten är avsedd att träffa, förefaller vare sig möjligt eller lämpligt.

6.7 Reglering inom ramen för alkoholhaltiga preparat?

6.7.1 Ryms alkoholhaltigt pulver m.m. inom ramen för definitionen av alkoholhaltigt preparat?

Det är, som konstaterats i kapitel 4, osäkert om alkoholhaltigt pulver omfattas av definitionen av alkoholhaltigt preparat i nuvarande 1 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622) beroende på formuleringen

⁴⁰ www.livsmedelsverket.se/livsmedel-och-innehall/nya-livsmedel

”vara som färdigställt för slutlig användning”. Alkoholhaltigt pulver ska normalt tillsättas vätska innan förtäring, för att det ska bli en alkoholhaltig dryck, vilket görs i konsumentledet. Även om det inte går att fastställa med säkerhet, finns det därmed vissa skäl som talar för att pulvret inte är färdigställt för slutlig användning. Alkoholhaltiga tabletter som är avsedda att förtäras genom att intas direkt av konsumenten skulle kanske vara att anse som färdigställda för slutlig användning. Om alkoholhaltigt pulver dyker upp på den svenska marknaden är det troligt att denna osäkerhet kommer att leda till stora tillämpningssvårigheter; hur man ska bedöma alkoholhaltigt pulver, vilka regler som gäller osv. och man riskerar i värsta fall att produkten får säljas helt fritt.

Slutsatsen blir att om utredningen underlåter att föreslå någon ytterligare ändring i bestämmelsen i 1 kap. 10 § alkohollagen är det oklart vad som skulle komma att gälla i fråga om alkoholhaltigt pulver och liknande produkter.

6.7.2 Färdigställd för slutlig användning

Förslag: Orden ”*som färdigställt för slutlig användning*” ska utgå ur definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § alkohollagen.

Bedömning: Utredningen bedömer att det är både möjligt och lämpligt att ovan nämnda fras tas bort ur bestämmelsen. Görs detta kommer alkoholhaltigt pulver, tabletter och andra liknande produkter att ingå i begreppet alkoholhaltigt preparat enligt nuvarande definition. Produkterna bedöms även ingå i den av utredningen föreslagna nya definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

Frasen ”som färdigställt för slutlig användning” tillkom då den nuvarande alkohollagen infördes.

Under remissrundan⁴¹ fick skrivningen kritik från dåvarande tillsynsmyndigheten för alkoholhaltiga preparat, Läkemedelsverket.

⁴¹ Avseende Ds 2009:32 som behandlade bl.a. regleringen av alkoholhaltiga preparat.

Verket uttalade bl.a. att man ansåg att definitionen av alkoholhaltiga preparat fått en olycklig utformning. Jämfört med den definition som fanns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. hade ett tillägg gjorts med ”färdigställd för slutlig användning”. Syftet verkade vara att tydliggöra gränsdragningen mellan alkoholhaltigt preparat och teknisk sprit. Varor som är färdigställda för slutlig användning innebär en mindre missbruksrisk och behöver inte omfattas av de strängare reglerna som avser teknisk sprit. Tillägget innebar dock att vissa varor som innan lagens ikraftträdande inrymdes i definitionen för alkoholhaltigt preparat därefter inte omfattades av definitionen. Exempel på sådana produkter var baser för tillverkning av spolarvätskor, lösningsmedel som ska användas för tillverkning av andra produkter och aromer som säljs i stora förpackningar. Läkemedelsverket menade sammanfattningsvis att den nya definitionen innebar att varor som tidigare klassats som alkoholhaltiga preparat, och som innebar en större missbruksrisk än de alkoholhaltiga preparat som var färdigställda för slutlig användning, skulle komma att behandlas mildare än sådana mindre missbruksvänliga alkoholhaltiga preparat som är färdigställda för slutlig användning. För att komma till rätta med detta problem föreslog Läkemedelsverket att orden ”som färdigställts för slutlig användning” skulle strykas ur definitionen av alkoholhaltigt preparat.⁴²

Regeringen uttalade i propositionen till den nuvarande alkohollagen att avgränsningen mellan framför allt teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat skulle komma att vara av central betydelse även i fortsättningen. Detta särskilt med beaktande av att handeln med alkoholhaltiga preparat skulle vara i princip fri, utan några krav på särskilda tillstånd eller godkännanden, under förutsättning att produkten var denaturerad enligt meddelade föreskrifter. För handeln med teknisk sprit däremot skulle olika restriktioner gälla för att rätt till försäljning och inköp skulle föreligga.⁴³ Som nämnts i kapitel 4 uttalas i propositionen även att man ”till förtydligande” föreslog att det i definitionen av alkoholhaltigt preparat skulle anges att varan ska vara färdigställd för slutlig användning. I detta uttryck ligger bl.a. att produkten ska vara avsedd att användas direkt, alltså utan vidare bearbetning eller förädling, för visst, åsyftat slutligt ändamål.

⁴² Läkemedelsverkets remissvar angående Ds 2009:32, 2009-10-02, dnr 56:2009/508043.

⁴³ Prop. 2009/10:125 s. 68.

Ett alkoholhaltigt preparat finns i allmänhet att tillgå i detaljhandeln och dess användning riktar sig till konsumenter till skillnad från teknisk sprit som inte har någon enskild användare.⁴⁴

Nuvarande tillsynsmyndigheten Folkhälsomyndigheten anser att begreppet ”färdigställd för slutlig användning” inte underlättat gränsdragningen mellan teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Produkter som inte hänförs till KN-nummer 2207 eller 2208 kan inte definieras som teknisk sprit och omfattas därmed inte av strängare krav i alkohollagen än de som gäller för alkoholhaltigt preparat. Exempel på sådana produkter är essenser och tekniska produkter som säljs industriellt i stora förpackningar för vidare användning vid framställning av andra varor. Beroende på om en essens eller teknisk produkt (t.ex. ett lösningsmedel) är färdigställd för slutlig användning kan dessa vara alkoholhaltiga preparat. I annat fall faller de utanför alkohollagens definitioner. Det har alltså inte här någon betydelse för gränsdragningen att se till förpackningens storlek, utseende, etiketter och bruksanvisning såsom det framförs i propositionen.⁴⁵ Förpackningsstorlek etc. kan i andra fall vara en del i bedömningen huruvida en viss produkt är färdigställd för slutlig användning eller inte. Folkhälsomyndigheten anser att detta visar att det inte alltid är tydligt vad som avses med ”färdigställd för slutlig användning”. Folkhälsomyndighetens slutsats är att frasen ”som färdigställts för slutlig användning” bör kunna tas bort ur bestämmelsen i 1 kap. 10 § alkohollagen.

Mot bakgrund av att det inte förefaller finnas några egentliga skäl för att behålla skrivningen ”som färdigställts för slutlig användning”, snarare tvärtom, och då ett borttagande innebär den fördelen att alkoholhaltiga produkter som alkoholhaltigt pulver och även andra produkter som i nuläget är oreglerade, därefter (med säkerhet) kan regleras inom ramen för alkoholhaltiga preparat menar utredningen att den nämnda skrivningen bör utgå ur 1 kap. 10 § alkohollagen.

När alkoholhalten på alkoholhaltigt pulver fastställs bör det enligt utredningens mening vara halten i pulvret som är avgörande, inte vad det blir för alkoholhalt vid framställande av dryck efter det att konsumenten genom köp fått tillgång till pulvret. Alkoholhaltigt pulver och liknande produkter har (som konstaterats ovan i

⁴⁴ A.prop. s. 69.

⁴⁵ A.prop. s. 69.

detta kapitel) normalt en hög alkoholhalt och kan antas användas som berusningsmedel; de inryms därmed i definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

6.8 Är ytterligare begränsningar av handeln möjliga?

Utredningen bedömer alltså att det regleringsalternativ som framstår som lämpligast när olika alternativ har granskats är att alkoholhaltiga produkter som kan innebära särskilda hälsorisker (grupp 4 enligt indelningen i avsnitt 4.7) inordnas inom ramen för de preparat som omfattas av den nya definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (grupp 2 enligt indelningen i avsnitt 4.7). I kapitel 5 har utredningen beskrivit de överväganden som gjorts i fråga om olika alternativ för reglering av handel och servering avseende alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Utredningen har bedömt det som lämpligast att dessa preparat regleras på motsvarande sätt som alkoholdrycker vad avser handel och servering. Detta innebär alltså i praktiken bl.a. att försäljning till konsument endast får ske genom Systembolaget eller via en aktör som har serveringstillstånd.

Frågan är nu om det finns något lämpligt sätt att, utöver denna reglering, begränsa tillgängligheten på den svenska marknaden av främst de typer av alkoholhaltiga preparat som kan innebära särskilda hälsorisker, men vid behov även andra alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring?

6.8.1 Möjligheter inom ramen för befintligt system

Förslag: I 6 kap. 10 § 4 p. alkohollagen ska "och" bytas ut mot "eller" för att tydliggöra att det är tillräckligt att det är antingen liv eller hälsa som behöver skyddas för att punkten ska bli aktuell.

Bedömning: Utredningen bedömer att det inom ramen för Folkhälsomyndighetens befogenhet att meddela föreskrifter som behövs till skydd för liv eller hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 p. alkohollagen samt 4 § 6 p. i alkoholförordningen är möjligt att föreskriva om förbud mot försäljning av alkoholhaltiga preparat vid synnerliga skäl.

3 kap. 10 § alkohollagen

I 3 kap. 10 § alkohollagen föreskrivs om möjligheter för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker om det finns synnerliga skäl för det. Enligt utredningens förslag ska denna bestämmelse avse även alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel (se bl.a. avsnitt 5.8).

Av förarbetena framkommer att bestämmelsen (som fanns redan i den gamla lagen om handel med drycker) tar sikte på extraordinära förhållanden. Den avser dels krig och krigsfara etc., dels större lokala arrangemang som marknader, motortävlingar och midsommarfiranden. Paragrafen är en undantagsbestämmelse och bör därför tillämpas med stor återhållsamhet.⁴⁶ Denna bestämmelse innebär därmed inte någon generell möjlighet att förbjuda alkoholhaltiga preparat som t.ex. alkoholhaltigt pulver.

Förbud genom föreskrifter?

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt 6 kap. 10 § 4 p. alkohollagen meddela föreskrifter om handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat till skydd för liv och hälsa. I 4 § 6 p. alkoholförordningen (2010:1636) ges Folkhälsomyndigheten bemyndigande att meddela sådana föreskrifter och kan på så sätt bl.a. införa vissa begränsningar i försäljningsrätten avseende alkoholhaltiga preparat. Folkhälsomyndigheten reglerar i dag genom föreskrifter alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring i form av vinbaserade produkter för matlagning, essenser, kosttillskott och tinkturer. Det som regleras är bl.a. etanolhalt och förpackningsstorlek.⁴⁷

I propositionen till nuvarande alkohollagen uttalade regeringen bland annat följande:

⁴⁶ Se författningskommentaren till 3 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738), prop. 1994/95:89 s. 91. Av prop. 2009/10:125 framkommer att 3 kap. 10 § dagens alkohollag motsvarar 3 kap. 10 § i 1994 års lag, jfr s. 158.

⁴⁷ Se FoHMFS 2014:10.

Alkoholhaltiga preparat kan dock innehålla även andra ämnen än denatureringsämnen som ensamma eller tillsammans med andra ämnen gör att varan får en sådan sammansättning att den medför allvarlig fara för liv eller hälsa. Vidare kan tänkas att alkoholhalten hos en vara, där risk finns för förtäring, är så hög att halten i sig medför allvarlig fara för liv eller hälsa. Mot bakgrund härav bör därför ges möjlighet för regeringen eller, den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om försäljning av alkoholhaltiga preparat om det behövs för att skydda liv och hälsa. Föreskrifterna bör även kunna innefatta förbud mot försäljning vid synnerliga skäl.⁴⁸

Utredningen menar att dessa förarbetsuttalanden måste anses innebära att det är möjligt att genom föreskrifter utarbeta förbud i fråga om försäljning, i vart fall för de alkoholhaltiga produkter (preparat) som kan innebära särskilda hälsorisker. Utrycket att det behövs för att skydda "liv och hälsa" bör i linje med detta ändras så att det i stället står "liv eller hälsa". Detta för att förtydliga att det är tillräckligt att det föreligger risker för hälsan, det behöver inte vara fråga om livsfara. (Se vidare i författningskommentaren till denna bestämmelse.)

Vad innebär det i praktiken att föreskrifterna kan innehålla förbud?

Utredningen menar att det bör vara möjligt för Folkhälsomyndigheten att på ett proaktivt sätt utforma föreskrifter enligt 6 kap. 10 § 4 p. som även innehåller förbud. De risker som har visat sig i fråga om vissa typer av produkter, vilka gör att det kan finnas anledning att meddela föreskrifter, måste inte ha materialiserats i Sverige utan det är tillräckligt att de har förekommit i något annat land. Exempel på företeelser som utredningen menar att det kan finnas anledning att meddela föreskrifter om förbud avseende är t.ex. alkoholhaltiga preparat som inhaleras, injiceras eller sprayas eller produkter som riskerar att orsaka förgiftning. Det kan även vara fråga om att det utkristalliseras ett mönster beträffande vissa produkter; att man tar med sig eller döljer dem på platser där det inte är tillåtet och på så sätt undviker kontroll på ett sätt som är svårare att uppnå med alkoholdrycker. Det handlar sammantaget om att fånga upp framtida företeelser som bedöms farliga för liv eller hälsa. Även om ut-

⁴⁸ Prop. 2009/10:125 s. 133.

redningen menar att det i vissa fall finns skäl för och ska finnas en möjlighet för Folkhälsomyndigheten att meddela förbud genom föreskrifter är det en åtgärd som ska vidtas vid ”synnerliga skäl”; den ska innebära allvarlig fara för liv eller hälsa.

Vad kan en näringsidkare vars produkter träffas av ett förbud göra?

Normalt går det inte att angripa själva föreskriften eftersom det är fråga om normgivning. Det finns dock en straffbestämmelse i 11 kap. 8 § andra stycket 3 p. alkohollagen där det stadgas att den som uppsåtligen hanterar teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat i strid med föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 10 § 4 p. döms till böter. Detta innebär att om någon överträder föreskrifter som meddelats av Folkhälsomyndigheten med stöd av nämnda bestämmelse kan en åklagare föra talan i domstol mot denna person inom ramen för ett brottmål. Det kan på detta sätt ske en indirekt prövning inom ramen för den processen.

Föreskrivningsrätt i övrigt

Enligt befogenheten i 4 § 6 p. alkoholförordningen är det även möjligt för Folkhälsomyndigheten att t.ex. föreskriva viss etanolhalt eller viss förpackningsstorlek för alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Detta är, som nämnts ovan, något man redan har gjort i fråga om t.ex. vissa essenser.

Det kan konstateras att för det fall att Folkhälsomyndigheten utnyttjar sin föreskrivningsrätt, kan detta resultera i att vissa alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel regleras strängare än alkoholdrycker. Utredningen menar att det kan finnas behov av detta, framför allt i förhållande till de alkoholhaltiga preparat som kan innebära särskilda hälsorisker bl.a. då ett problem förknippat med denna typ av produkter är att det inte går att veta hur de kommer att förtäras.

6.8.2 Blir regleringen tillräcklig?

Den reglering avseende handel och servering som föreslås i kapitel 5 innebär att i den mån de produkter som har behandlats i detta kapitel kommer att införas på den svenska marknaden kommer de endast att kunna säljas till konsument genom Systembolaget eller via aktörer som har serveringstillstånd. Detta innebär att det tillämpas åldersgränser, begränsade öppettider m.m. Även partihandeln kommer att regleras genom de förslag som läggs, vilket begränsar risken för att preparaten hamnar illegalt på marknaden. Vidare innebär den marknadsföringsrättsliga regleringen som utredningen föreslår, vilken kommer att redogöras för i kapitel 7, att produkterna kommer att omfattas bl.a. av det särskilda måttfullhetskravet samt de särskilda restriktioner i fråga om marknadsföring gentemot barn och unga som föreskrivs i 7 kap. 1 § alkohollagen.

Mot bakgrund av de beskrivna ändringsförslagen, samt den möjlighet Folkhälsomyndigheten har att utfärda föreskrifter och, då det föreligger synnerliga skäl, att genom föreskrifterna utforma förbud, bedömer utredningen att regleringen av de produkter som avses i detta kapitel bör fungera på ett tillfredsställande sätt samt vara tillräcklig för att uppnå målen för den svenska alkoholpolitiken. Utredningen kan inte heller se några EU-rättsliga hinder mot en sådan reglering.

7 Marknadsföringsfrågor

7.1 Inledning

Reglerna om marknadsföring i alkohollagen avser alkoholdrycker. Alkohollagen saknar specifika krav för hur marknadsföring av alkoholhaltiga preparat ska vara utformad, däremot är de generella reglerna i marknadsföringslagen (2008:486) tillämpliga. Vad gäller de allra flesta alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring vållar detta inte några egentliga problem. Avsaknaden av specifika regler har dock i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföra med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel visat sig innebära att dessa preparat i praktiken kan marknadsföras på ett sätt som kraftigt avviker från de regler som gäller för marknadsföring av alkoholdrycker. Under sommaren 2016 marknadsfördes t.ex. alkoholhaltig glass med tydliga referenser till välkända drinkar på reklampelare utomhus.¹

Det saknas även särskilda regler om sponsring i alkohollagen. Utredningen har fått i uppdrag att beträffande sponsring av idrotts- evenemang och idrottsklubbar, liksom annan sponsring som kan innebära särskild risk för att barn och ungdomar exponeras för alkoholreklam, bedöma om det finns skäl att tydliggöra vad som ska vara tillåtet och i sådant fall föreslå en lämplig reglering.² Utredningen har inte uppfattat sitt uppdrag i denna del som att det omfattar att göra en övergripande översyn av sponsringen i fråga om alkoholdrycker.

Under avsnitt 7.2 redogörs för generella begrepp och rättsliga utgångspunkter gällande marknadsföring. Avsnitt 7.3 beskriver de specifika regler och riktlinjer som finns om marknadsföring av alko-

¹ Dir. 2016:80 s. 5.

² A.a. s. 5.

holdrycker. I 7.4 ges en kortare sammanfattning av nuvarande rättsläge beträffande marknadsföring av alkoholhaltiga preparat. 7.5 behandlar behovet av marknadsföringsrättslig reglering avseende alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. I 7.6 redogörs för utredningens överväganden samt förslag till reglering. Avslutningsvis behandlar avsnitten 7.7 och 7.8 sponsring och innehåller en kort beskrivning av nuvarande rättsläge samt överväganden kring vad som är möjligt och lämpligt att göra i fråga om reglering.

7.2 Allmänna rättsliga utgångspunkter

7.2.1 Begreppet marknadsföring

Enligt 3 § marknadsföringslagen, förstås med marknadsföring *reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenter eller näringsidkare*. Någon begränsning av marknadsföringslagens (MFL) tillämpning i fråga om vilka medier som används vid marknadsföring har inte gjorts. Marknadsföringslagen är därmed tillämplig även på till exempel marknadsföring som förekommer på internet.³

7.2.2 Grundlagar och Europakonventionen

Regeringsformen

Av 2 kap. 1 § 1 punkten regeringsformen (RF) framgår att var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet, dvs. frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Av andra stycket framgår att tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen gäller i fråga om tryckfrihet och motsvarande frihet att yttra sig i radio, tv

³ Jfr bl.a. MD 2000:8 och MD 2010:30.

och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar.

Av 2 kap. 20 § RF framgår att yttrandefriheten får begränsas genom lag. I 21 § samma kapitel stadgas att begränsningar enligt 20 § får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. 23 § i kapitlet förtydligar vilka begränsningar som får göras gällande yttrandefrihet (och informationsfrihet). Bland annat får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Detta innebär t.ex. att det är möjligt att reglera kommersiell reklam. Begränsningsregeln medger dock inte möjlighet till ingrepp i reklam som är av opinionsbildande karaktär.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) är de grundlagar som ger skydd för tryck- och yttrandefriheten för människor i Sverige. TF avser tryckt skrift och YGL radio, television och vissa andra tekniska överföringar och upptagningar (se 1 kap. 1 § i respektive grundlag). Ett betänkande innehållande lagförslag med ändringar i såväl TF som YGL har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet.⁴ Mediegrundlagskommitténs utredningsuppdrag innebar bl.a. att göra en språklig och strukturell översyn av TF och YGL i syfte att göra dem så tydliga och lättillämpade som möjligt samt att göra en omfattande översyn av grundlagsskyddet enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § YGL. Kommittén uttalade bl.a. att man ansåg att kopplingen till traditionella medier för att få automatiskt grundlagsskydd bör behållas. Andra medier har dock även i fortsättningen möjlighet att ansöka om utgivningsbevis och därigenom få grundlagsskydd för sin databasverksamhet.

⁴ SOU 2016:58, Ändrade mediegrundlagar, Mediegrundlagskommittén.

Med tryckfrihet förstås enligt 1 kap. 1 § TF varje svensk medborgares rätt att, utan hinder, ge ut skrifter. De skrifter som omfattas av tryckfriheten är sådana som har framställts i tryckpress och sådana som har mångfaldigats genom stencilering, fotokopiering eller något annat liknande tekniskt förfarande. Det finns även ett krav på spridning i 1 kap. 6 § TF, där det anges att en tryckt skrift ska vara utgiven för att "anses som sådan".

Enligt 1 kap. 1 § första stycket YGL är varje svensk medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i ljudradio, television och vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Det finns även ett motsvarande krav på spridning vad gäller tekniska upptagningar som det gör för skrifter. Enligt 1 kap. 10 § YGL är grundlagen tillämplig på tekniska upptagningar som är utgivna, dvs. sådana som har lämnats ut för att spridas till allmänheten genom att t.ex. säljas. YGL bygger på tanken att det skydd TF ger det tryckta ordet också, så långt det är möjligt, ska ges även andra medier.

Tryck- och yttrandefriheten är dock inte utan inskränkningar. För att skyddet i TF och YGL ska tillämpas är det inte tillräckligt att de formella kraven har tillgodosetts, dvs. att viss teknik har använts och att det aktuella massmediet spritts. Det finns vissa ytterligare förutsättningar som ska vara uppfyllda, vilka tar sikte på yttrandenas innehåll och som kommer till uttryck i flera undantag från grundlagarnas tillämpningsområden. När hänsyn har tagits till dessa undantag framträder det materiella tillämpningsområdet för TF och YGL.⁵

Det finns två slag av undantag; dels sådana som är uttryckligen inskrivna i TF och YGL, dels oskrivna undantag som har sin grund främst i en tolkning av grundlagarnas innebörd och syfte. Utredningen kommer här att redogöra för de undantag som blir aktuella i fråga om marknadsföring av alkohol.⁶

Det finns i 1 kap. 9 § TF ett antal uttryckliga undantag från grundlagens exklusiva tillämpningsområde. Undantagen ger möjlighet för riksdagen att i lag uppställa förbud mot vissa typer av kommersiella

⁵ Se bl.a. SOU 2016:58 s. 154 ff.

⁶ Jfr bl.a. a.a. s. 155 ff.

annonser bl.a. i samband med marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och tobaksvaror (första punkten). Bestämmelsen i TF tillämpas även på YGL:s område enligt 1 kap. 12 § YGL. När det gäller radioprogram⁷ föreskrivs även i en särskild bestämmelse i 12 § andra stycket om möjligheter att i lag meddela föreskrifter om förbud eller villkor när det gäller kommersiell reklam och s.k. sponsrade program.⁸

Det finns även undantag från grundlagarnas tillämpningsområde utifrån en tolkning av innebörden och syftet med tryck- och yttrandefriheten. En sådan tolkning blir framför allt aktuell på straffrättens område och i fråga om den kommersiella reklamen. Syftet med grundlagsskyddet anges i 1 kap. 1 § i såväl TF som YGL. Där anges att grundlagarna tillförsäkrar medborgarna rätt att i de skyddade medierna uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst, till säkrande av ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och, enligt YGL, ett fritt konstnärligt skapande.

Med utgångspunkt i dessa bestämmelser går det, enligt rådande synsätt, att fastställa vilket bruk av tryck- och yttrandefrihet som TF och YGL är tänkta att omfatta. Om ett visst yttrande inte omfattas av grundlagarnas innebörd och syfte blir dessa inte tillämpliga. Yttrandet ligger då utanför det materiella tillämpningsområdet. Det brukar t.ex. anses att marknadsföring, som exempelvis annonser, i kommersiell verksamhet som har ett kommersiellt syfte och rent kommersiella förhållanden till föremål, dvs. avser en näringsidkares affärsverksamhet eller där tillhandahållna varor, faller utanför det materiella tillämpningsområdet.⁹ Det här medför bl.a. att rent kommersiell reklam i grundlagsskyddade medier underkastas bestämmelserna i marknadsföringslagen (2008:486).¹⁰

⁷ Vad som sägs i YGL om radioprogram gäller enligt 1 kap. 3 § YGL förutom program i ljudradio även program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor samt innehållet i vissa offentliga uppspelningar ur en databas.

⁸ Prop. 1990/91:64, s. 113 uttrycker tydligt att det är sponsrade program som avses i bestämmelsen.

⁹ Prop. 1970:57 s. 65 ff., även bl.a. NJA 2001 s. 319. Se även Axberger, H-G, Yttrandefrihetsgrundlagarna, andra upplagan, 2014, s. 60, som bl.a. skriver "Det finns tyvärr ingen uttrycklig regel där denna grundprincip framgår, vilket gör att det ganska ofta uppkommer gränsdragningsproblem."

¹⁰ Se bl.a. SOU 2016:14 och SOU 2016:58.

Europakonventionen

I artikel 10 i Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) finns bestämmelser om rätten till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Artikeln hindrar dock inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag (artikel 10.1).

Yttrandefriheten som föreskrivs i konventionen får underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga, bl.a. med hänsyn till den allmänna säkerheten, förebyggande av oordning eller brott och till skydd för hälsa eller moral (artikel 10.2). Att en inskränkning ska vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle innebär att inskränkningen ska vara proportionerlig i förhållande till det syfte som motiverar inskränkningen. En avvägning får alltså göras mellan å ena sidan den enskildes intresse av yttrandefrihet och å andra sidan det enskilda eller allmänna intresse som motiverat ingreppet. Om ingreppet vid en sådan avvägning framstår som rimligt kan det anses nödvändigt i ett demokratiskt samhälle.¹¹

Yttrandefriheten gäller också i näringsutövning även om man i fråga om reklam och marknadsföring tillåter mer långtgående inskränkningar i syfte att skydda konsumenter och konkurrenter mot vilseledande påståenden och mot etiskt tvivelaktiga marknadsföringsmetoder.¹²

7.2.3 Kommersiell annons

I förarbetena samt senare kommentarer till 1 kap. 9 § TF anges hur begreppet *kommersiell annons* ska förstås.¹³ För det första ska det vara fråga om en framställning som kan sägas ingå i en annons, t.ex. tidningsannonser och reklammeddelanden på affischer och i broschy-

¹¹ Jfr Danelius, *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis*, femte upplagan, Stockholm 2015, s. 465.

¹² A.a., s. 506.

¹³ Prop. 1973:123 s. 46 f. Bestämmelserna och begreppet har senare kommenterats av Lagrådet; se prop. 1999/2000:111 bilaga 4 s. 67 f.

rer. Redaktionell text omfattas inte av undantaget. För det andra ska annonsen vara kommersiell. I detta ligger att annonsen utgör ett medel för marknadsföring av en vara. Meddelandet ska alltså vara sådant att det av innehållet framgår att meddelandet är avsett att främja avsättningen av varan. I begreppet kommersiell ligger även att annonsmeddelandet ska avse en näringsidkares verksamhet eller en vara som tillhandahålls i verksamheten, dvs. det ska ha rent kommersiella förhållanden till föremål.

Med kommersiell annons menas alltså huvudsakligen ett av annonsören betalt meddelande. Undantaget omfattar som nämnts inte redaktionell text. Annonsen ska syfta till försäljning av de nämnda produkttyperna. Att annonsen är kommersiell i annat hänseende är inte tillräckligt. Om en annons härrör från någon annan än den som har ett kommersiellt intresse av att främja avsättningen av varan utgör annonsen inte en kommersiell annons.

7.2.4 EU-rättsliga aspekter

Direktiv av intresse

Marknadsföring av alkoholhaltiga drycker och alkoholhaltiga preparat är inte harmoniserade områden inom EU, med det finns gemensamma regler som är allmänna till sin karaktär och som gäller oberoende av varutyp, exempelvis beträffande vilseledande och jämförande reklam och otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare mot konsumenterna.¹⁴ För marknadsföring i samband med bland annat e-handel finns vissa bestämmelser i det s.k. e-handelsdirektivet.¹⁵ E-handelsdirektivet syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar väl genom att säkerställa den fria rörligheten för informationssamhällets tjänster mellan medlemsstaterna (artikel 1.1). För att uppnå detta mål sker genom direktivet ”tillnärmning” av medlems-

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam och Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktiv om otillbörliga affärsmetoder).

¹⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

staternas lagstiftning på området. Av punkten 9 i ingressen klargörs att direktivet inte är avsett att påverka nationella grundläggande regler och principer som rör yttrandefrihet. E-handelsdirektivets bestämmelser tar, beträffande marknadsföring, enbart sikte på onlinemarknadsföring vari icke begärd e-post är särskilt undantaget från tillämpningsområdet.

Genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster har e-handelsdirektivet införts i svensk rätt. Enligt lagens 3 § har en tjänsteleverantör med en annan etableringsstat än Sverige inom EES rätt att, utan hinder av svenska regler inom det samordnade regelområdet, tillhandahålla tjänstemottagare i Sverige informationssamhällets tjänster; den s.k. *ursprungslandsprincipen*. Syftet med ursprungslandsprincipen är att en tjänsteleverantör som är etablerad inom gemenskapen ska kunna erbjuda sina tjänster i hela gemenskapen, utan att behöva ta reda på eller beakta de krav som ställs på verksamheten eller tjänsterna i alla medlemsstaterna. Det ska i stället räcka med att tjänsteleverantören i dessa frågor, som omfattas av det s.k. samordnade området, iakttar lagen i den stat där han eller hon är etablerad. E-handelsdirektivet påverkar således vilken princip, ursprungslandsprincipen eller *effektlandsprincipen*, som är tillämplig vid marknadsföring på internet.¹⁶

En domstol eller annan myndighet får enligt e-handelsdirektivet med stöd av lag vidta en åtgärd som begränsar den fria rörligheten för en it-tjänst, om det är nödvändigt för att skydda bl.a. folkhälsan. Åtgärden måste vara riktad mot en bestämd tjänst som skadar eller allvarligt riskerar att skada till exempel folkhälsan och stå i rimlig proportion till det intresse som skall skyddas.

Det finns också gemensamma EU-regler kring förbud mot påståenden om bland annat hälso- och näringseffekter för alkoholdrycker på förpackningar eller i marknadsföringen av livsmedel.¹⁷

Även när det gäller marknadsföring på den audiovisuella marknaden finns gemensamma minimiregler inom EU. För att underlätta för tv-sändningar mellan medlemsländerna antogs år 1989 det

¹⁶ I Sverige tillämpas normalt "effektlandsprincipen" på marknadsföringen; se vidare under avsnitt 7.2.5. Effektlandsprincipen innebär att man tillämpar den lagstiftning som gäller i landet där effekten av marknadsföringen visar sig.

¹⁷ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1924/2006 av den 20 december 2006 om näringspåståenden och hälsopåståenden om livsmedel.

s.k. TV-direktivet.¹⁸ Den 10 mars 2010 ersattes detta av AV-direktivet.¹⁹ Ändringen grundade sig på en ny definition av audiovisuella tjänster, oavsett sändningsteknik. AV-direktivet reglerar tv-sändningar och beställ-tv-tjänster etablerade i andra EU-medlemsstater. Direktivet bygger på principen om fri rörlighet för tv-sändningar, där tillsynen ska ske utifrån regleringen i det land tv-sändningen kommer ifrån, dvs. ursprungslandsprincipen (även benämnd *sändarlandsprincipen*). Direktivet innehåller minimiregler om bl.a. kommersiella meddelanden som innebär att medlemsstaterna får föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller striktare regler inom de områden som samordnas inom direktivet, förutsatt att dessa regler överensstämmer med unionsrätten. I direktivet finns även bestämmelser om ett samarbetsförfarande och möjligheter för en medlemsstat som tar emot tv-sändningar att under vissa omständigheter vidta åtgärder mot programföretag som etablerat sig i andra medlemsstater i syfte att kringgå en striktare lagstiftning.²⁰

Den 25 maj 2016 beslutade Europeiska kommissionen om ett förslag till revidering av AV-direktivet²¹. Förslaget syftar till att förenkla och modernisera direktivet med hänsyn till den tekniska utvecklingen och ändrade konsumtionsmönster. I förslaget föreslås en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till att omfatta audiovisuella tjänster med användargenererat material s.k. video-

¹⁸ Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television. Direktivet utvidgades år 2007 till att även omfatta beställtjänster genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/65/EG av den 11 december 2007 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television.

¹⁹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster. Syftet var att modernisera, mjuka upp och förenkla lagstiftningen om audiovisuellt innehåll.

²⁰ Här kan noteras att Myndigheten för press, radio och tv, biträdd av Konsumentverket, i december 2014 har underrättat EU-kommissionen och Storbritannien om att åtgärder i enlighet med artikel 4 i AV-direktivet kan komma att vidtas mot programföretagen Viasat och SBS genom ansökan om påförande av särskild avgift för överträdelse av bestämmelsen om att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker och genom talan om förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter i kommersiella annonser i tv-program. Innan sådana åtgärder vidtas inväntas dock kommissionens fastställelse om åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

²¹ Förslag till ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden, KOM (2016) 287 final.

delningsplattformar. I det ursprungliga förslaget saknas reglering av alkoholreklam när det gäller dessa tjänster. Sverige anser dock att de regleringar som avser videodelningsplattformar även bör omfatta alkoholreklam.²²

Under hösten och vintern 2016/2017 har förslaget behandlats i rådet och Europaparlamentet. Det är utskottet för kultur och utbildning (the Committee on Culture and Education) som är ansvarigt utskott i parlamentet. Andra utskott, som t.ex. utskottet för rättsliga frågor (the Committee on Legal Affairs) har fått yttra sig och föreslå ändringar av kommissionens förslag till direktiv.²³ Den 25 april 2017 beslutade ansvarigt utskott om att påbörja förhandlingar med övriga institutioner angående det betänkande som antagits av utskottet.²⁴ Utredningen kommer att återkomma till denna process i slutbetänkandet.

EUF-fördraget

Som konstaterats i kapitel 3 och 5 är en av de grundläggande friheterna inom EU rätten till fri rörlighet för varor.²⁵ Eventuella restriktioner eller förbud mot försäljning som är tänkta att ske genom lagstiftning måste därför bedömas enligt de regler som finns i EUF-fördraget. I första hand är det artikel 34, som avser förbud mot kvantitativa restriktioner, och artikel 36, som innehåller undantagsmöjligheter från artikel 34 av hänsyn till tvingande samhällsintressen, som blir aktuella. Av EU-domstolens praxis framgår att förbud

²² Se Regeringskansliet, Faktapromemoria 2015/16:FPM101, Ändringar i direktivet om audiovisuella medietjänster (Kulturdepartementet), s. 6.

²³ Det kan noteras att i det förslag till ändringar som lämnats av utskottet för rättsliga frågor föreslås att man i artikel 9.3 ska använda uttrycket "alkoholhaltiga produkter" i stället för "alkoholhaltiga drycker", som i det ursprungliga förslaget. Bestämmelsen handlar om hur man ska kunna minska minderårigas exponering för audiovisuella kommersiella meddelanden. I svensk översättning lyder förslaget: "Medlemsstaterna och kommissionen ska uppmuntra utveckling av självreglering och samreglering avseende olämpliga audiovisuella kommersiella meddelanden avseende **alkoholhaltiga produkter**. Sådan självreglering och samreglering bör användas för att på ett effektivt sätt minska minderårigas exponering för audiovisuella kommersiella meddelanden avseende **alkoholhaltiga produkter**, till exempel ett förbud mot kommersiella meddelanden avseende **alkoholhaltiga produkter** under de tider då det är som mest troligt att barn exponeras för audiovisuella medietjänster."

²⁴ Se ärendets gång och de moment som ingått och som är planerade: [www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0151\(OLP\)#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0151(OLP)#tab-0)

²⁵ Artikel 28 EUF-fördraget.

mot viss marknadsföring är ett exempel på en åtgärd som skapar problem för den fria rörligheten.²⁶

7.2.5 Marknadsföringslagen

Bakgrund

I Sverige har det länge funnits konsumentskyddande lagstiftning på marknadsföringsområdet. Redan år 1970 infördes en lag om otillbörlig marknadsföring.²⁷ Marknadsföringslagen (2008:486), MFL, trädde i kraft år 2008 och genomför ett flertal EU-direktiv.²⁸ De centrala direktiven brukar benämnas direktivet om otillbörliga affärsmetoder (2005/29 EG) och direktivet om vilseledande och jämförande reklam (2006/114 EG). Vad gäller direktivet om otillbörliga affärsmetoder ska en fullständig harmonisering ske i medlemsstaterna av de frågor som omfattas av direktivet inom det område som är föremål för samordning.²⁹ Detta innebär att en medlemsstat är förhindrad att ha en högre konsumentskyddsnivå än vad direktivet stadgar inom det område som direktivet täcker.

Den svenska marknadsrättsliga lagstiftningen bygger på den s.k. *effektlandsprincipen*. Denna princip innebär dels att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet, dels att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring. Effektlandsprincipen följer inte av uttrycklig lagstiftning utan grundar sig på förarbetsuttalanden och praxis från Marknadsdomstolen.³⁰ Här kan noteras att direktivet om otillbörliga affärsmetoder inte innefattar ursprungslands-

²⁶ Se bl.a. förenade målen C-1/90 och C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior* och *Publicidad* mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña, EU:C:1991:327 och C-405/98 *Gourmet International Products*, EU:C:2001:135.

²⁷ Lagen (1970:412) om otillbörlig marknadsföring m.m.

²⁸ Det centrala direktivet är Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG av den 11 maj 2005 om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004. Även Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/114/EG av den 12 december 2006 om vilseledande och jämförande reklam genomförs genom MFL.

²⁹ Se ingressen till direktivet bl.a. punkten (6) samt artikel 1.

³⁰ Se bl.a. prop. 1970:57 s. 92 f., prop. 1992/93:75 s. 34 f., prop. 2009/10:125 s. 90 och MD 1989:6 samt MD 2015:7.

principen vilket medför att effektlandsprincipen gäller även beträffande direktivet.³¹

Vissa EU-rättsakter kan dock inskränka det territoriella tillämpningsområdet för svensk marknadsrätt. Ursprungslandsprincipen kommer, som redogjorts för i avsnitt 7.2.4, t.ex. till uttryck i e-handelsdirektivet som har implementerats i svensk rätt genom e-handelslagen. Detta innebär att det vid e-handel, som huvudregel, är tillräckligt att den som tillhandahåller tjänsten iakttar det egna landets regler för marknadsföring.³²

Aktuella regler

MFL innehåller generella regler om marknadsföring vilka gäller oavsett vilken vara som marknadsförs. Lagen är alltså tillämplig på såväl marknadsföring av alkoholdrycker som på marknadsföring av alkoholhaltiga preparat. I 1 § första stycket MFL stadgas att lagen 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. Det andra stycket räknar upp ytterligare lagar där det finns bestämmelser om marknadsföring; bland annat alkohollagen.

Dagens marknadsföringslag innehåller en generalklausul i 5 §, som föreskriver att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. I 6 § MFL stadgas att marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed enligt 5 § är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. I 7 § återfinns regler som handlar om aggressiv marknadsföring. Aggressiv marknadsföring som innefattar trakasserier, tvång, fysiskt våld, hot eller annat aggressivt påtryckningsmedel är att anse som otillbörlig om den på motsvarande sätt påverkar mottagaren. 8 § innehåller det s.k. transaktionstestet; vilket innebär att marknadsföring som är vilseledande enligt någon av bestämmelserna i 9, 10 eller 12–17 §§ är att anse som otillbörlig om den påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. All marknadsföring ska utformas och presenteras så att det tydligt framgår

³¹ Se MD 2015:7, med hänvisning till Bernitz, Svensk och europeisk marknadsrätt 2, 2013, s. 30.

³² Prop. 2009/10:125 s. 90–91, MD 2015:7.

att det är fråga om marknadsföring och det ska också tydligt framgå vem som svarar för marknadsföringen. Detta gäller dock inte framställningar vars enda syfte är att skapa uppmärksamhet inför uppföljande framställningar (9 §). En näringsidkare får vid marknadsföringen inte använda sig av felaktiga påståenden eller andra framställningar som är vilseledande i fråga om näringsidkarens egen eller någon annans näringsverksamhet (10 §). Detta gäller särskilt framställningar som rör t.ex. produktens utmärkande egenskaper, pris och leveransvillkor.

Det kan också nämnas att det av den s.k. lagstridighetsprincipen följer att marknadsföring som innebär åsidosättande av annan lagstiftning, som uppmanar till brott eller som skapar risk för olagligt beteende är att anse som oförenlig med god marknadsföringssed och kan förbjudas med stöd av generalklausulen i 5 § MFL.³³ Principen kommer bl.a. till uttryck i den inledande artikeln i Internationella Handelskammarens (International Chamber of Commerce, ICC) grundregler för reklam och är så självklar och välförankrad i svensk rätt att det inte har ansetts nödvändigt att lagfästa den.³⁴

En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får enligt 23 § MFL förbjudas fortsätta med denna eller med annan liknande åtgärd. Det finns även möjligheter att i vissa fall ålägga näringsidkare att lämna information (24 §) eller tillhandahålla tekniska hjälpmedel (25 §). Såväl förbud som ålägganden ska, om det inte av särskilda skäl är obehövligt, förenas med vite (26 §). En näringsidkare får även åläggas att betala marknadsstörningsavgift i enlighet med 29 § MFL om näringsidkaren uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av reglerna i marknadsföringslagen.

7.2.6 Pågående utredning

Den 13 oktober 2016 tillsatte regeringen en utredning som ska kartlägga det förändrade reklamlandskapet och föreslå lämpliga åtgärder för att förbättra konsumentskyddet. Bakgrunden till utredningen är att nya marknadsföringskanaler och marknadsförings-

³³ Se bl.a. prop. 2007/08:115 s. 77, och Marknadsdomstolens avgöranden i MD 2002:16, 2003:30 och 2004:17.

³⁴ Prop. 1994:95/123 s. 43. Se även lagstridighetsprincipen i svarta listan p. 9: "Ange eller på annat sätt skapa intryck av att det är lagligt att sälja en produkt när så inte är fallet." Jfr MD 2009:33 ang. förhållandet mellan lagstridighetsprincipen och p. 9 i svarta listan.

metoder växt fram under senare tid som på olika sätt påverkar konsumenters beteenden. Utredningen ska analysera om det finns problem kopplade till nya marknadsföringsmetoder och vilka utmaningar utvecklingen ställer tillsynsmyndigheterna inför. I uppdraget ingår att resonera om eventuella behov av författningsändringar, men inte att lämna konkreta författningsförslag.³⁵

7.2.7 Internationella riktlinjer

ICC – International Chamber of Commerce

Bestämmelser om marknadsföring finns även i ICC:s regler för reklam och marknadskommunikation, vilka utgör uppförandekoder med ett brett stöd inom näringslivet.³⁶ ICC är det globala näringslivets huvudorganisation och dess grundregler för reklam publicerades första gången år 1937. Reglerna har genom åren reviderats vid flera tillfällen i takt med att nya marknadsföringsmetoder utvecklats. Grundförutsättningen är att all marknadskommunikation ska vara laglig, hederlig och vederhäftig och inte utformad på ett stötande sätt. Vidare ska marknadskommunikation vara utformad med vederbörlig känsla för socialt och yrkesmässigt ansvar samt vara förenlig med vad som inom näringslivet uppfattas som god affärssed. Det nuvarande regelverket för reklam och marknadskommunikation innehåller regler om bland annat beteendebaserad annonsering online, restriktioner för marknadsföring till barn, krav på öppenhet kring digital kommunikation och sociala medier samt riktlinjer för ansvarsfull miljö- och klimatvänlig marknadskommunikation. Ingen kommunikation får vara utformad så att allmänhetens förtroende för marknadsföringen skadas.

Norden

De nordiska konsumentombudsmännen har presenterat gemensamma ståndpunkter i marknadsföringsfrågor, bl.a. en gemensam ståndpunkt för handel och marknadsföring på internet och mark-

³⁵ Se vidare dir. 2016:84. Uppdraget ska redovisas senast den 12 januari 2018.

³⁶ ICC Consolidated Code of Advertising and Marketing Communication Practice. http://reklamombudsmannen.org/shared-media/media/final_marketing_code_swe.pdf

nadsföring i sociala medier.³⁷ Konsumentombudsmännen har vidare slagit fast att de ser strängare på om marknadsföringen riktas mot personer som är under 18 år, allt i enlighet med den så kallade svarta listan³⁸ och ICC:s etiska regler.

Utredningen kommer att återkomma till och behandla frågan om alkoholreklam i sociala medier mer ingående i slutbetänkandet.

7.2.8 Tillämpning av riktlinjer för marknadskommunikation i Sverige

Stiftelsen Reklamombudsmannen är näringslivets självreglering som verkar för en hög etisk nivå i all kommersiell marknadskommunikation riktad mot den svenska marknaden. Det sker genom prövning av om reklam följer ICC:s Regler för Reklam och Marknadskommunikation samt genom information, utbildning och vägledning. Reklamombudsmannen är instiftad av näringslivet på initiativ av Sveriges Annonsörer och Näringslivets delegation för marknadsrätt. De prövande instanserna är Reklamombudsmannen (RO) och Reklamombudsmannens opinionsnämnd (RON).³⁹

RO:s kansli handlägger ärenden samt granskar och prövar om reklam följer ICC:s regler. Konsumenter, företag och organisationer kan anmäla reklam som man anser strider mot reglerna. RO meddelar beslut i ärenden om praxis finns. När praxis saknas hänskjuter RO ärendet till RON för prövning. RO:s beslut kan överklagas till RON. RON:s beslut kan dock inte överklagas.⁴⁰

³⁷ För dessa publikationer se bl.a. Konsumentverkets hemsida; www.konsumentverket.se

³⁸ Se www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/tillkannagivande-2008487-med-anledning-av_sfs-2008-487

³⁹ <http://reklamombudsmannen.org/>

⁴⁰ Se Stiftelsen Reklamombudsmannens hemsida; <http://reklamombudsmannen.org/>

7.3 Regler, praxis och andra riktlinjer avseende marknadsföring av alkoholdrycker

7.3.1 Alkohollagen

Bakgrund till nuvarande reglering

Före den 1 juli 1979 reglerades marknadsföringen av alkoholdrycker i viss utsträckning i lagen (1977:293) om handel med drycker. Enligt 16 § andra stycket var partihandelsbolaget och detaljhandelsbolaget skyldiga att verka för att reklam och andra marknadsföringsåtgärder för spritdrycker, vin och starköl inte bedrevs på ett sätt som uppenbarligen stod i strid med det syfte som angavs i 7 § första stycket; att försäljning av drycker som omfattades av lagen skulle skötas på sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindrades.⁴¹ Lagen innehöll också bestämmelser om varuprov som i stora delar motsvarar bestämmelsen i 7 kap. 2 § dagens alkohollag. Utöver detta gällde de generella bestämmelserna i dåvarande marknadsföringslagen (1975:1418) också för alkoholreklam.

Den 1 juli 1979 trädde lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen) i kraft. Genom lagen förbjöds användningen av marknadsföring av alkoholdrycker i kommersiella annonser i ljudradio- och tv-program. Detsamma gällde marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl genom kommersiella annonser i bland annat periodiska skrifter. Lagen innehöll även en föreskrift om att *särskild måttfullhet* skulle iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker med hänsyn till de hälsorisker som är förbundna med bruk av alkohol. Detta innebar särskilt att reklam eller annan marknadsföringsåtgärd som var påträngande eller uppsökande eller som uppmanade till bruk av alkohol inte fick företas.⁴² Alkoholreklamlagen upphävdes den 1 januari 2000 och bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker fördes i princip oförändrade över till alkohollagen (1994:1738). Samtidigt infördes i alkohollagen en särskild bestämmelse om att alkoholreklam inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar.⁴³

⁴¹ Partihandelsbolaget var Spritcentralen och detaljhandelsbolaget, liksom nu, Systembolaget.

⁴² Kravet på särskild måttfullhet i fråga om marknadsföring av alkoholdrycker, som i dag återfinns i 7 kap. 1 § alkohollagen, uttrycktes alltså redan i slutet av 1970-talet.

⁴³ Prop. 1998/99:134.

I den s.k. *Gourmetdomen*⁴⁴ förklarade Marknadsdomstolen att ett absolut förbud mot marknadsföring av alkoholhaltiga drycker i tidningar utgör handelshinder, vilket strider mot EU:s principer om fri rörlighet för varor. Till följd av domen inskränktes år 2003 förbudet mot marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl till konsumenterna i kommersiella annonser i periodiska skrifter till att avse alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol. Marknadsföringsreglerna skärptes ytterligare och blev mer detaljerade år 2005.⁴⁵

Den 1 januari 2011 trädde den nu gällande alkohollagen (2010:1622) i kraft. Bestämmelsen i alkohollagen som anger vad framställning i bild får innehålla vid kommersiell annonsering för alkoholdrycker utvidgades då så att den blev generellt tillämplig oavsett val av medium.

7 kap. alkohollagen

Särskilda bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker återfinns i 7 kapitlet i alkohollagen. I 1 § första stycket föreskrivs att särskild måttfullhet ska iakttas vid all marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna samt att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får vara påträngande, uppsökande, eller uppmana till bruk av alkohol. Marknadsföring får enligt andra stycket inte heller rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Enligt 2 § första stycket får den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse lämna sådana drycker som gåva endast i form av varuprov. Enligt förarbetena till alkohollagen får varuprov endast lämnas till tillståndshavare (dvs. innehavare av serveringstillstånd) eller mellan tillverkare och parti-handlare.⁴⁶ Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker enligt andra stycket inte lämnas som gåva.

⁴⁴ Marknadsdomstolens avgörande MD 2003:5.

⁴⁵ Se prop. 2003/04:161.

⁴⁶ Se bl.a. prop. 1994/95:89 s. 90, prop. 1998/99:134 s. 137 och prop. 2000/01:97 s. 56 f., jfr prop. 2009/10:125 s. 165.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får enligt 3 § inte kommersiella annonser i ljudradioprogram, tv-program eller beställ-tv användas. Detta gäller även tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol till konsumenter stadgas i 4 § att kommersiella annonser inte får användas i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ordningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter. Detta gäller dock inte i fråga om skrifter som tillhandahålls endast på försäljningsstället för sådana drycker. I princip gäller alltså ett annonseringsförbud för spritdrycker i tryckta skrifter.

I 5 § första stycket ställs särskilda krav avseende utformningen av framställningar av bilder i kommersiella annonser. Dessa krav innebär att en framställning i bild endast får omfatta en återgivning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Bestämmelsen utvidgades till att bli generellt tillämplig oavsett val av medium den 1 januari 2011. Som skäl för utvidgningen betonades internets ökade betydelse.⁴⁷

När det gäller 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, innehåller alkohollagen en storleksmässig begränsning av annonser i 5 § andra stycket. Sådana annonser får inte vara större än 2 100 spaltmillimeter. Begränsningen har utformats med hänsyn till tryckta tidningarnas tabloidformat. Vid annonsering i dessa typer av skrifter föreskrivs vidare att annonser på ett tydligt sätt ska ange dryckens alkoholhalt men att de inte får framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap. Sådana annonser får enligt tredje stycket samma paragraf inte heller strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten, eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

I 6 § finns bl.a. regler om utformningen av annonsering av alkoholhaltiga lättdrycker.

⁴⁷ Prop. 2009/10:125, s. 91.

7 § innehåller regler om användande av informationstext vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom 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. Detta innebär att annonserna på ett tydligt sätt ska återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar. Enligt andra stycket får regeringen meddela föreskrifter om vilka informationstexter som ska återges och hur dessa ska utformas. Sådana föreskrifter har meddelats i 13–14 §§ alkoholförordningen (2010:1636).

8 § innehåller regler om att ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket ska vid tillämpningen av MFL anses vara otillbörligt mot konsumenter, och i fall som avses i 2 §, även mot näringsidkare. Vidare kan ett handlande som strider mot 3 § alkohollagen medföra marknadsstörningsavgift enligt MFL.

9 § avser ursprungsbeteckningar och innebär att regeringen med avseende på främmande stat kan bestämma att vissa saker ska gälla i fråga om marknadsföring. Enligt tredje stycket ska ett handlande som strider mot andra stycket vid tillämpning av MFL anses vara otillbörligt mot såväl konsumenter som näringsidkare.

7.3.2 Radio- och tv-lagen

Av 8 kap. 13 § och 15 kap. 5 § radio- och tv-lagen (2010:696) framgår att bestämmelsen om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror i 7 kap. 3 § alkohollagen respektive 14 § tobakslagen är tillämplig på tv-sändningar, beställ-tv och ljudradio.

Det finns även regler om produktplacering och sponsring i kap. 6, 7 och 15 radio- och tv-lagen. Enligt 7 kap. 2 § får program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller beställ-tv inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. Detsamma gäller för program i ljudradio-sändning enligt 15 kap. 9 §. 16 kap. 15 § radio- och tv-lagen avser det förhållandet att en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot t.ex. 7 kap. 2 § när det gäller att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkohol-

drycker. En behörig myndighet i Sverige får då kontakta en behörig myndighet i den andra staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.⁴⁸

Sponsringsfrågan kommer att behandlas under avsnitt 7.7 och 7.8.

7.3.3 Praxis

Nedan följer i kronologisk ordning en kortfattad genomgång av ett urval av rättsfall från Marknadsdomstolen (MD) som rör alkoholagens marknadsföringsregler. Även ett avgörande från Reklamombudsmannens opinionsnämnd har tagits med.

MD 2003:5 (den s.k. Gourmetdomen)

Tidningen Gourmet hade i sin prenumerationsupplaga infört annonser som KO menade var i strid med alkoholagens dåvarande förbud mot alkoholreklam i periodiska skrifter. Frågeställningen i målet var tvådelad. Dels var fråga om det var förenligt med reglerna om fri rörlighet att i allmänhet inskränka möjligheten att marknadsföra alkoholdryck till konsumenter, dels om det svenska förbudet mot tidningsannonser var förenligt med EU-rätten. Målet hänsköts av Stockholms tingsrätt till dåvarande EG-domstolen (numera EU-domstolen) för förhandsavgörande.⁴⁹ I sin dom slog EG-domstolen fast att det, med hänvisning till skyddet för folkhälsan, är förenligt med reglerna om fri rörlighet att inskränka eller i vissa fall förbjuda marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter. En sådan inskränkning ska dock, enligt den praxis som finns, vara proportionerlig och denna bedömning ska göras av nationell domstol.

Efter att Stockholms tingsrätts dom blivit överklagad prövade Marknadsdomstolen förbudet mot tidningsannonser. Marknadsdomstolen konstaterade bl.a. att det förekom redaktionella texter som handlade om alkohol, att det fanns flera andra möjligheter att göra alkoholreklam samt att staten hade andra mer effektiva styrmedel till sin hjälp. Sammantaget fann Marknadsdomstolen att totalförbudet mot tidningsannonser – när skyddssyftet ställdes

⁴⁸ Jfr här vad som står i fotnot 20 ovan.

⁴⁹ Mål C-405/98, Gourmet International Products, EU:C:2001:135 (dom den 8 mars 2001).

mot förbudets betydelse som handelshinder – måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionerligt i EG-rättslig mening.

MD 2009:16

Ett bolag hade låtit anordna en öppen temakväll för en spritdryck på en restaurang och hade i samband med det bl.a. använt en banderoll i marknadsföringen. Banderollen, som placerats utomhus vid restaurangens entré och lysts upp av gatubelysning, ansågs starkt ha exponerat spritdryckens varumärke. Genom sin storlek, utformning och placering ansågs den vara påträngande och uppsökande på ett sätt som stred mot måttfullhetskravet i alkohollagen. Banderollen ansågs därför strida mot god marknadsföringssed.

MD 2009:19

Ett bolag hade på reklampelare på allmän plats i närheten av arenan Nya Ullevi i Göteborg marknadsfört öl och cider. Marknadsdomstolen konstaterade bl.a. att vad som utgör utomhusreklam inte är entydigt definierat i vare sig lagstiftning eller domstolspraxis och att viss utomhusreklam för alkoholdrycker är tillåten. Vid en helhetsbedömning, varvid beaktats bl.a. att det rört sig om utomhusreklam samt reklamens storlek och placering, fann Marknadsdomstolen att marknadsföringsåtgärderna stred mot måttfullhetskravet i alkohollagen och således även mot god marknadsföringssed.

MD 2014:4

Ett bolag hade marknadsfört alkoholdryck genom uppträdande i form av en eldshow, på banderoll, flagga eller affisch, på fordon samt på takbox eller annan anordning avsedd att fästas på fordon.

Vid sin bedömning konstaterade MD att regleringen av fri rörlighet för varor i EUF-fördraget är av grundläggande betydelse för de nationella bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker mot konsumenter. En utgångspunkt för dessa bestämmelser är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i

övriga. Av särskild betydelse i detta sammanhang är artikel 34 och artikel 36 i EUF-fördraget. EU-domstolen har uttalat att bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Undantag av detta slag måste dock vara nödvändiga för att det aktuella skyddsändamålet ska kunna uppnås och proportionerliga genom att det inte får ha större handelshindrande verkan än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.

MD anförde att bedömningen av om en viss marknadsföring uppfyller kravet på särskild måttfullhet i alkohollagen ska grundas bl.a. på en proportionalitetsbedömning. Syftet bakom kravet på särskild måttfullhet är att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkohol och inte bidrar till en positiv inställning till bruket av dessa varor. Marknadsdomstolen konstaterade att det var uppenbart att marknadsföringsåtgärden bestående i en eldshow inte varit förenlig med kravet på särskild måttfullhet. Vad avsåg banderollerna menade domstolen däremot att det inte var visat att marknadsföringen utgjort ett dominerande inslag i den miljö den förekommit och därmed varit påträngande, eller att användningen av banderollerna på annat sätt stått i strid mot kravet på särskild måttfullhet. Avseende fordonen ansåg domstolen att ett allmänt förbud inte skulle vara proportionerligt när syftet att skydda folkhälsan ställdes mot betydelsen av fri rörlighet av varor. Man ansåg inte heller att en användning av fordonen kunde anses ha varit påträngande, uppsökande eller manat till bruk av alkohol, varför det inte var visat att marknadsföringen i den delen stått i strid med kravet på särskild måttfullhet. Vad avsåg takboxen gjorde Marknadsdomstolen samma bedömning som i fråga om fordonen.

MD 2015:7

Ett tyskländsbaserat företag marknadsförde vin genom att skicka direktadresserade postförsändelser med visst innehåll till svenska konsumenter, som var äldre än 25 år, utan att mottagarna av marknadsföringen begärt detta. MD konstaterade inledningsvis att marknadsföringslagen bygger på den s.k. effektlandsprincipen, vilket innebär att svensk marknadsrätt är tillämplig på marknads-

föring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet. Det saknades stöd i såväl EU-rätten som i svensk rätt för att ursprungslandsprincipen och därmed tysk rätt skulle vara tillämplig på den aktuella marknadsföringen. På grund av detta och då marknadsföringen var riktad till konsumenter på den svenska marknaden skulle yrkandena prövas enligt svensk lag, i enlighet med effektlandsprincipen.

Vid bedömningen av om en viss marknadsföring uppfyller kravet på särskild måttfullhet måste EU-rättens grundläggande princip om fri rörlighet beaktas. Vidare får tillämpningen av bestämmelsen i alkohollagen inte leda till ett oproportionerligt ingrepp i en näringsidkares rätt att fritt marknadsföra sina produkter. Marknadsdomstolen konstaterade att det inte finns något förbud i MFL mot direktreklam per post som inte föregåtts av en begäran eller ett samtycke från konsument. Vad avsåg kravet på ”särskild måttfullhet” i alkohollagen hade domstolen tidigare understrukt att bedömningen av detta krav måste ta sin utgångspunkt i detta syfte till skydd för folkhälsan. I det aktuella fallet hade marknadsföringen tillställts konsumenterna i slutna, ogenomskinliga kuvert av vilka det tydligt framgick att försändelsen innehållit reklam för vin. Marknadsföringen ha härigenom kunnat begränsas till dem som var över 25 år och mottagarna har kunnat välja om de önskat ta del av marknadsföringen eller inte.⁵⁰ Sammantaget ansåg Marknadsdomstolen att marknadsföringen inte kunde anses ha stått i strid med kravet på särskild måttfullhet, varför KO:s talan lämnades utan bifall.

Reklamombudsmannen

Reklamombudsmannens opinionsnämnd (RON) prövade under hösten 2016, efter anmälan från en privatperson, ett ärende om utomhusreklam för glassen N1CE Frozen Cocktail. Reklamen hade visats dels vid en busshållplats i Uppsala, dels utomhus i

⁵⁰ Jfr domen punkten 132. Konsumentverket har tolkat domen så att direktreklam inte är i strid med måttfullhetskravet (endast) om dessa förutsättningar är uppfyllda. Se KOVFS 2016:1 p. 6.1: "... bör adresserad brevådereklam vara tillåten under förutsättning att: 1. reklamen vänder sig till personer över 25 år, 2. reklamen förmedlas i slutna och neutrala kuvert, 3. det tydligt framgår att försändelsen innehåller alkoholreklam, och 4. innehållet i försändelsen uppfyller kravet på särskild måttfullhet."

centrala Uppsala under början av juni 2016. Reklamen visade en bild på en isglass förpackad i en gul popup-förpackning. På förpackningen fanns texten "N1CE" och "Piña Colada" samt en ruta med texten "Contains 5% alc.vol."⁵¹

I sitt beslut fann nämnden att reklamen var utformad utan vederbörlig känsla för socialt ansvar, genom att den attraherade barn och ungdomar samt förekom på allmän plats. Den stred därmed mot artikel 1 i ICC:s regler för reklam och marknadskommunikation.

7.3.4 Konsumentverkets befogenheter

Konsumentverket/KO

Konsumentverket är förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har ansvar för bl.a. att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs.⁵² Konsumentombudsmannen (KO) är en funktion inom verket; det är Konsumentverkets generaldirektör som är myndighetschef och Konsumentombudsman.⁵³ I praktiken är det Konsumentverket som utövar tillsyn medan KO för talan i Marknadsdomstolen.

Förelägganden

KO får enligt 28 § MFL, i fall som inte är av större vikt, meddela föreläggande om förbud som avses i 23 §, informationsföreläggande (enligt 24 §) eller åläggande att tillhandahålla tekniska hjälpmedel (enligt 25 §). Ett föreläggande ska förenas med vite, om det inte av särskilda skäl är obehövligt. Det finns även möjlighet för KO att besluta att förelägganden ska gälla omedelbart.

Enligt 7 kap. 8 § alkohollagen ska ett handlande som strider mot 1–6 §§ och 7 § första stycket eller föreskrifter som utformats med stöd av 7 § andra stycket vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses vara otillbörligt mot konsumenten.

⁵¹ Se Reklamombudsmannens hemsida; www.reklamombudsmannen.org

⁵² Se bl.a. 1 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

⁵³ 10 § förordningen med instruktion för Konsumentverket.

ter. Detta innebär att KO kan besluta om förbuds föreläggande även i fråga om överträdelser av bestämmelserna i 7 kap. alkohollagen.

Tidigare krävde föreläggandena godkännande från näringsidkaren för att bli gällande, men genom en lagändring som trädde i kraft hösten 2016 finns det inte längre några sådana krav. I propositionen lyfte regeringen bl.a. fram att det har skett en snabb utveckling de senaste 20 åren med ett större utbud av produkter och tjänster samt fler sätt att snabbt ingå avtal. Detta har lett till att det blivit allt svårare för konsumenter att överblicka och utvärdera det som erbjuds med hänsyn till nya former av bl.a. betalningsupplägg och marknadsföring i olika former och kanaler. Regeringen menade mot denna bakgrund att det ur ett konsumentskyddsperspektiv var angeläget att ingripanden mot bl.a. otillbörlig marknadsföring kunde ske snabbare.⁵⁴

Det har i en tidigare utredning på marknadsföringsområdet lagts fram förslag om att alkohollagens förbud mot att rikta marknadsföring särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år ska kunna sanktioneras med marknadsstörningsavgift.⁵⁵ Detta har dock ännu inte resulterat i något lagförslag.

Allmänna råd för marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter

Konsumentverket har utarbetat allmänna råd i fråga om marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter.⁵⁶ De allmänna råden är inte är bindande utan ska tjäna som vägledning. Råden relaterar till bestämmelserna om marknadsföring i alkohollagen och marknadsföringslagen och syftet är att precisera innebörden av kravet på särskild måttfullhet i alkohollagen och att främja en enhetlig tillämpning av reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker.

I avsnitt 2 av de allmänna råden finns regler för all marknadsföring av alkoholdryck. Det finns dels allmänna regler om marknadsföringens innehåll och utformning, dels regler särskilt om framställning i text respektive bild. Inledningsvis understryks bland annat att kravet på särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol-

⁵⁴ Prop. 2015/16:168 s. 17 ff.

⁵⁵ SOU 2013:50, En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak, s. 151 ff.

⁵⁶ De senast allmänna råden är KOVFS 2016:1, som utkom från trycket den 9 september 2016 och trädde i kraft den 1 oktober 2016.

dryck till konsumenter omfattar all marknadsföring, såväl val av reklammedel som reklamens innehåll och utformning liksom särskilda marknadsföringsmetoder (2.2). Det finns bl.a. riktlinjer för hur man avgör om en marknadsföringsåtgärd ska anses särskilt riktad till barn eller ungdomar (2.3) samt sådana som ger exempel på hur marknadsföring inte bör vara utformad.⁵⁷

I avsnitt 3, 4 och 5 finns bestämmelser inriktade på marknadsföring i periodiska skrifter m.m., på internet och i ljudradio- eller tv-program. I avsnitt 6 finns regler om särskilda marknadsföringsmetoder som direktreklam, utomhusreklam och vissa säljfrämjande åtgärder. Avsnitt 7 och 8 innehåller regler om provsmakning respektive förväxlingsrisk vid marknadsföring av alkoholhaltig lättdryck och alkoholdryck.

7.3.5 Alkoholbranschens självreglering

Begreppet självreglering är ett samlingsbegrepp för de åtgärder som företag i en bransch, en organisation eller liknande vidtar för att skapa goda förhållanden inom det område där de verkar. Självreglering kan innebära att flera företag eller en hel bransch enas om gemensamma riktlinjer inom ett särskilt område. Inte sällan drivs frivilliga överenskommelser fram av en önskan att undvika lagstiftning på ett visst område.

The Responsible Marketing Pact

I en överenskommelse från år 2012, vilken går under benämningen The Responsible Marketing Pact, har ett antal av Europas största alkoholproducenter enats om gemensamma regler för marknadsföring. I överenskommelsen understryks bl.a. att underåriga inte oavsiktligt ska nås av alkoholreklam, exempelvis på sociala medier. Marknadsföring får vidare bara göras i medier ”där minst 70 procent av publiken rimligen förväntas” ha uppnått tillåten inköpsålder och annonserna får inte vara ”attraktiva” för barn.⁵⁸

⁵⁷ Jfr 2.4–2.9.

⁵⁸ http://ec.europa.eu/health/sites/health/files/alcohol/docs/ev_20120418_co14_en.pdf, jfr med Konsumentverkets regler om att marknadsföring av alkohol endast bör förekomma på evenemang där målgruppen eller minst 70 % av deltagarna beräknas vara över 25 år, KOVFS avsnitt 2, 2.3 tredje stycket.

Svenska branschrekommendationer

Sveriges Annonssörer, Sveriges Bryggerier, Sprit & Vinleverantörsföreningen och Sveriges Marknadsförbund har antagit en gemensam rekommendation för reklam på den svenska marknaden för alkoholhaltiga drycker och lättdrycker.⁵⁹ Rekommendationerna utgår från branschens egen bedömning av hur alkohollagens marknadsföringsregler ska tolkas och specificerar vad som gäller för olika typer av medier som direktreklam, internet, tv, radio och tidningar. Syftet med rekommendationerna är att ge vägledning för marknadsföring av alkoholdrycker utifrån alkohollagens krav på särskild måttfullhet, att främja en enhetlig tillämpning av reglerna samt att ge vägledning för marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker så att denna inte kan anses främja marknadsföring av alkoholdrycker.

För att bevaka efterlevnaden av rekommendationerna har branschen inrättat en egen granskningsman, Alkoholleverantörernas granskningsman (AGM). Om ett företag bryter mot lagar och rekommendationer kan AGM i beslut fälla företaget och offentliggöra beslutet. Däremot kan inga formella sanktioner tillgripas. AGM bevakar hur alla företag informerar om och marknadsför alkoholhaltiga drycker i Sverige enligt de regler som alkoholbranschen har påtagit sig och enligt alkohollagen.⁶⁰

7.4 Gällande marknadsföringsregler för alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring

I enlighet med vad som har framgått av avsnitt 7.2 och 7.3 är det i dagsläget de generella reglerna i marknadsföringslagen som gäller i fråga om marknadsföring för alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring.

De viktigaste reglerna är sammanfattningsvis följande:

- Marknadsföringen ska stämma överens med god marknadsföringssed.

⁵⁹ <http://media.alkoholgranskningsmannen.se/2011/08/Rekommendationerna.pdf>
Rekommendationen uppdaterades senast i maj 2011.

⁶⁰ <http://alkoholgranskningsmannen.se/>

- Den marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut.
- Näringsidkare får inte använda sig av aggressiv marknadsföring; sådan marknadsföring är att anse som otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut.
- Vilsedande marknadsföring är otillbörlig om den i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut.
- En näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig får förbjudas att fortsätta med denna eller med någon annan liknande åtgärd. Förbudet ska förenas med vite om det inte av särskilda skäl är obehövt.
- Konsumentombudsmannen får, i fall som inte är av större vikt, meddela förbudsföreläggande eller informationsföreläggande. Dessa förelägganden ska förenas med vite.
- En näringsidkare kan bli ålagd att betala en marknadsstörningsavgift om näringsidkaren uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av reglerna i marknadsföringslagen.

7.5 Behövs ytterligare marknadsföringsregler för alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker?

Marknadsföring har en central betydelse vad avser försäljning av olika varor. Syftet med marknadsföring är att öka efterfrågan av varor och tjänster genom att påverka människors attityder och i förlängningen deras beteenden. Det kan konstateras att investeringarna i marknadsföring av alkohol har ökat kraftigt över tid. Utgifterna för köpt medieutrymme har till exempel, enligt beräkningar från IQ, ökat från cirka 8 miljoner kronor år 2000 till 1,4 miljarder

kronor år 2014.⁶¹ I detta sammanhang kan även nämnas att regeringen nyligen har uttalat att en stärkt reglering för att motverka marknadsföring och exponering av alkohol och tobak utgör ett angeläget insatsområde för att skydda barn och unga från eget och andras bruk av alkohol och tobak.⁶²

Det har vid utredarens samtal med bl.a. företrädare för dagligvaruhandeln framkommit att man inom branschen bedömer att det finns en stor kommersiell potential i fråga om alkoholhaltig glass och liknande preparat. Även detta talar för att det finns skäl för att om möjligt begränsa marknadsföringen av de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

I detta sammanhang kan även nämnas det ärende som Reklamombudsmannens opinionsnämnd avgjorde hösten 2016, vilket avsåg reklam för den s.k. alkoglassen NICE, och där opinionsnämnden kom fram till att reklamen stred mot artikel 1 i ICC:s regler för reklam och marknadskommunikation.⁶³ Opinionsnämnden uppgift är framför allt att pröva om utformningen av reklamen är förenlig med ICC:s regler, inte att pröva om det är lagligt att marknadsföra själva produkten. I dagsläget finns det, som tidigare konstaterats, inga lagregler som specifikt begränsar eller förbjuder reklam i fråga om alkoholhaltiga preparat. Detta framstår, bl.a. mot bakgrund av opinionsnämndens avgörande, som problematiskt.

Som tidigare redogjorts för bedömer utredningen att de risker som förknippas med förtäring av alkoholdrycker även omfattar de alkoholhaltiga preparat som nu är aktuella. Det finns forskning som visar på en koppling mellan marknadsföring och en ökning av konsumtionen av alkohol, inte minst bland unga, och man har även i lagstiftningsarbeten och praxis uppmärksammat denna problematik.⁶⁴ Det framstår därför som naturligt att regleringen av marknadsföringen avseende här aktuella alkoholhaltiga preparat i den

⁶¹ Se IQ:s hemsida, jfr även regeringens skrivelse 2015/16:86, En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020, s. 43.

⁶² Jfr regeringens skrivelse 2015/16:86, s. 45.

⁶³ Se <http://reklamombudsmannen.org/uttalande/nice-company-och-mattem>

⁶⁴ Se bl.a. Jernigan m.fl. "Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008", Supplement: The Regulation of Alcohol Marketing: From Research to Public Health Policy, January 2017, Volume 112, Issue Supplement S1. Se även resonemangen i prop. 2016/17:8 s. 31 samt i MD 2003:5 och de förenade målen C-1/90 och C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña, ECLI:EU:C:1991:327, p. 15.

mån det är möjligt följer de regler som gäller för marknadsföringen av alkoholdrycker i dag.

Vad avser övriga alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring finns det inga indikationer på annat än att marknadsföringslagens regler är tillräckliga även fortsättningsvis.

7.6 Överväganden och förslag

Bedömning: Mot bakgrund av att det finns vissa särskilt föreskrivna undantag i TF, som också gäller i fråga om YGL, vilka uttryckligen avser förbud mot kommersiell annons vid marknadsföring av alkoholdrycker är det inte möjligt att uppnå en fullständig samreglering på marknadsföringsområdet mellan alkoholdrycker och aktuella alkoholhaltiga preparat. Däremot menar utredningen att en så likartad reglering som möjligt bör införas.

Utredningen anser att de regler om marknadsföring som ska gälla även alkoholhaltiga preparat som är att jämställa med alkoholdrycker eller som annars kan antas användas som berusningsmedel bör arbetas in i redan existerande bestämmelser om alkoholdrycker i 7 kap. alkohollagen.

7.6.1 Krav på marknadsföringsreglernas förenlighet med tryck- och yttrandefriheten

De marknadsföringsregler som utredningen föreslår i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat måste vara förenliga med de svenska grundlagarna och Europakonventionen. Som redogjorts för i avsnitt 7.2 finns en grundlagsfäst yttrandefrihet i RF och det finns en liknande bestämmelse även i Europakonventionen, båda dock med möjlighet till undantag för vissa godtagbara ändamål. Vad gäller tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL har i 7.2 konstaterats att det finns möjlighet till två typer av undantag från dessa grundlagars tillämpningsområde; dels uttryckliga undantag, dels undantag utifrån en tolkning av innebörden och syftet med tryck- och yttrandefriheten.

Inledningsvis kan konstateras att det uttryckliga undantaget som finns i grundlagarna gällande alkoholområdet avser ”alkoholhaltiga drycker”. Undantaget är inte avsett att omfatta alkoholhaltiga preparat av någon form, vilket också framgår av förarbetena.⁶⁵ Avseende den andra typen av undantag har det, av det sätt på vilket TF:s och YGL:s ändamål och syfte har uttryckts, ansetts följa att det är möjligt att genom vanlig lag i viss mån reglera kommersiell reklam. Rent kommersiell reklam, som har ett kommersiellt syfte och gäller rent kommersiella förhållanden kan därför regleras i vanlig lag, den skyddas inte av TF och YGL.⁶⁶ En bedömning måste dock göras i varje enskilt fall om en marknadsföringsåtgärd omfattas av TF:s respektive YGL:s skyddsområde.

Vad gäller kommersiella annonser i radio och tv samt sponsring finns det en särskild regel i 1 kap. 12 § YGL som medger såväl förbud som föreskrifter om villkor i fråga om sådana marknadsföringsåtgärder. Denna regel är inte inriktad på en specifik vara utan är generell i sitt uttryck.

7.6.2 Måttfullhetskrav

Förslag: Det särskilda måttfullhetskravet för marknadsföring av alkoholdrycker ska även avse alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Tillåtlighet, utformning och tillämpning av ett måttfullhetskrav

Det finns alltså starka skäl som talar för införandet av specifika krav på marknadsföringen av de alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring som här är fråga om.

För alkoholdrycker finns det i 7 kap. 1 § alkohollagen ett uttryckligt krav på att ”särskild måttfullhet” ska iakttas vid marknadsföringen till konsumenter. Det är ett krav som har funnits i lagstiftningen om marknadsföring av alkohol sedan alkoholreklam-

⁶⁵ Prop. 1973:123, s. 45 ff.

⁶⁶ Se avsnitt 7.2.2 ovan.

lagen (1978:763) infördes och som förts vidare utan sakliga ändringar till alkohollagen (1994:1738) och därifrån vidare till nuvarande alkohollag (2010:1622).⁶⁷ Syftet med en sådan reglering är enligt förarbetena att säkerställa att marknadsföringen inte medverkar till att vidmakthålla eller öka konsumtionen av alkoholvaror eller bidrar till en positiv inställning till bruket av dessa varor.⁶⁸ Även om konsumenter måste få tillgång till relevant produktinformation bör det krävas av näringsidkare en stark begränsning och återhållsamhet såväl när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll som när det gäller andra marknadsföringsåtgärder.⁶⁹ MD har härvid konstaterat att även om det har skett en viss modifiering av bestämmelserna rörande alkoholreklam på senare år så är de ramar inom vilka alkohol kan marknadsföras fortfarande snäva.⁷⁰

Kravet på särskild måttfullhet i 7 kap. 1 § första stycket alkohollagen innebär bl.a. att reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Departementschefen uttalade i den ursprungliga propositionen att denna skrivning kom till för att ytterligare understryka vikten av att marknadsföringen av alkohol skedde i starkt återhållsamma former. Säljaktiviteter som var påträngande, uppsökande eller uppmanade till bruk av alkohol stod i klar motsats till vad som kunde anses vara särskilt måttfullt.⁷¹

I propositionen om tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen resonerar regeringen kring måttfullhetskrav och landar i att det ska uppställas ett krav på att ”måttfullhet” ska iakttas vid marknadsföring av lotterier.⁷² Man grundar detta på en samlad bedömning där man bl.a. jämför marknadsföring av lotterier med marknadsföring av alkohol och bedömer att det inte är lämpligt att uppställa samma krav för marknadsföring av lotterier. Det skäl som anförs för detta är bl.a. den särskilt restriktiva hållningen till marknadsföring av alkohol och tobak i TF 1 kap. 9 § samt då det inte finns

⁶⁷ Jfr bl.a. redogörelsen i MD 2014:4, punkten 83.

⁶⁸ Se bl.a. MD 2009:16 och MD 2014:4 samt prop. 1977/78:178 s. 28.

⁶⁹ Se uttalanden i prop. 1977/78:178 s. 29 som sedan har upprepats i prop. 1998/99:134 s. 117 samt i rättsfallen MD 2009:16 och MD 2014:4.

⁷⁰ MD 2014:4 och MD 2009:16.

⁷¹ Prop. 1977/78:178 s. 28 ff.

⁷² Prop. 2016/17:8.

klarat samma tydliga koppling mellan marknadsföring och lotterier som mellan marknadsföring och alkohol.⁷³

Utredningen menar, i enlighet med vad som anförts under avsnitt 7.5 ovan, att det framstår som lämpligast att samma typ av måttfullhetskrav ställs på marknadsföringen av aktuella alkoholhaltiga preparat som i fråga om alkoholdrycker. Särskild måttfullhet bör därför iakttas även vid marknadsföring av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Detta medför att ett tillägg med definitionen av den typ av alkoholhaltigt preparat som anges i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen ska göras i 7 kap. 1 § första stycket.

Kravet på särskild måttfullhet kan till viss del sägas inskränka den i RF grundlagsfästa yttrandefriheten. Inskränkningarna sker dock för vad som måste anses vara ett godtagbart ändamål, nämligen att motverka skadeverkningarna av alkoholbruk. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar eftersom den inte kan sägas gå längre än vad som är nödvändigt och inte heller grundar sig på en politisk eller annan åskådning som nämns i 2 kap. 21 § RF. Även i fråga om bestämmelsen om yttrandefrihet i Europakonventionen bör begränsningarna anses godtagbara. Utredningen menar att en sådan begränsning av marknadsföringsåtgärder inte heller står i strid med TF och YGL:s syften utan bör vara tillåten. Som EU-domstolen och även MD har konstaterat finns det även utrymme enligt EU-rätten att begränsa marknadsföring av alkoholdrycker, vilket även måste gälla sådana alkoholhaltiga preparat som nu avses.⁷⁴

Att i detalj närmare ange hur en särskilt måttfull marknadsföring bör vara utformad är inte vare sig möjligt eller lämpligt. Detta får överlämnas till rättstillämpningen. I och med att utredningen föreslår att samma måttfullhetskrav ska tillämpas gällande nu aktuella alkoholhaltiga preparat som i fråga om alkoholdrycker bör det finnas ledning att hämta i tidigare praxis avseende marknadsföring av alkoholdrycker.

Vad gäller direktreklam och utomhusreklam återfinns vissa resonemang i nästföljande avsnitt.

⁷³ Jfr prop. 2016/17:8, s. 30–32.

⁷⁴ Se bl.a. prop. 2013/14:17 s. 39, de förenade målen C-1/90 och C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior och Publlivia mot Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña, EU:C:1991:327, punkten 15, MD 2003:5 och MD 2015:7 samt HFD 2011 ref. 46.

Särskilt om direktreklam och utomhusreklam

MD har, som redogjorts för i avsnitt 7.3.3, prövat frågan om direktmarknadsföring av vin står i strid med alkohollagens krav på att särskild måttfullhet ska iakttas vid marknadsföring av alkoholdrycker och funnit att så inte är fallet. I det aktuella fallet hade marknadsföringen tillställts konsumenterna i slutna, ogenomskinliga kuvert av vilka det tydligt framgick att försändelsen innehöll reklam för vin. Marknadsföringen har härigenom kunnat begränsas till dem som är över 25 år och mottagarna har kunnat välja om de önskat ta del av marknadsföringen eller inte.⁷⁵ MD uttalar i domen bl.a. att all marknadsföring är uppsökande i den meningen att den typiskt sett riktar sig till på visst sätt bestämda mottagare. Enbart det förhållandet att marknadsföringen är uppsökande kan därför inte anses innebära att den står i strid med kravet på särskild måttfullhet.⁷⁶

Detta bör innebära att införandet av ett krav på särskild måttfullhet gällande alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel inte i sig skulle innebära att direktmarknadsföring blev förbjuden utan liksom i fråga om alkoholdrycker skulle man få göra en bedömning utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Vad avser utomhusreklam finns det förarbetsuttalanden som nämner utomhusreklam som ett exempel på reklammedel som inte uppfyller kraven på särskild måttfullhet.⁷⁷ MD har dock uttalat att utomhusreklam kan vara tillåten om den är placerad i eller i direkt anslutning till restauranger eller andra lokaler där alkoholdrycker säljs. Vid sådana platser är det dock inte tillåtet med märkesreklam som utgör ett dominerande inslag i miljön. Bildmässigt bör reklamerna inskränkas till att visa själva varan och vad som på ett naturligt sätt hänger samman med den. Också budskapets utförlighet, typografi och layout ska bedömas i belysning av måttfullhetskravet.⁷⁸

⁷⁵ Jfr domen punkten 132. Konsumentverket har tolkat domen så att direktreklam inte är i strid med måttfullhetskravet (endast) om dessa förutsättningar är uppfyllda (se KOVFS 2016:1 p. 6.1).

⁷⁶ Se MD 2015:7.

⁷⁷ Se bl.a. uttalanden i prop. 1977/78:178 s. 29 som sedan har upprepats i prop. 1998/99:134 s. 117.

⁷⁸ Se bl.a. MD 2014:4 och MD 2009:16.

MD har i detta sammanhang även lyft fram reglerna om fri rörlighet för varor i EUF-fördraget och uttalat att dessa är av grundläggande betydelse för de nationella bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker mot konsumenter och att utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. EU-domstolen har dock uttalat att bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Sådana undantag måste vara nödvändiga för att det aktuella skyddsändamålet ska kunna uppnås och proportionerliga för att vara tillåtna.⁷⁹

I propositionen om tydligare tillståndsgivning enligt lotterilagen uttalar regeringen att man inte bedömer att utomhusreklam som sådan strider mot kravet på måttfullhet. Däremot bör i samband med måttfullhetsprövningen av sådan marknadsföring särskild hänsyn tas till var reklamen är placerad och hur den är utformad. En placering av utomhusreklam för lotterier i nära anslutning till exempelvis skolor och andra platser där barn och ungdomar naturligt befinner sig skulle t.ex. kunna medföra att marknadsföringen inte anses måttfull.⁸⁰

Utredningen menar att det även gällande utomhusreklam för aktuella alkoholhaltiga preparat, bör bli en fråga om bedömning från fall till fall om marknadsföringen uppfyller måttfullhetskravet eller ej. Även här menar utredningen att det finns ledning att hämta i tidigare praxis och riktlinjer avseende alkoholdrycker. Detta innebär att marknadsföring utomhus normalt endast får ske vid restauranger eller andra lokaler där försäljning sker, även om det, som konstaterats i MD 2014:4, kan finnas undantag. Vid bedömningen av måttfullhetskravet ska särskild hänsyn, i skärpande riktning, tas till om marknadsföringen skett på platser där barn och unga naturligt befinner sig (se även följande avsnitt).

⁷⁹ Se domen i MD 2014:4, vilken också redogjorts för i avsnitt 7.3.3.

⁸⁰ Prop. 2016/17:8.

7.6.3 Begränsning av marknadsföring till barn och unga

Förslag: De begränsningsregler för marknadsföring gentemot barn och unga som finns i alkohollagen ska avse även alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

I enlighet med vad som har framhållits tidigare är barn och unga en särskilt skyddsvärd grupp att ta hänsyn till vid utformningen av bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker och därmed också i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Det finns i alkohollagen 7 kap. 1 § andra stycket en bestämmelse om att marknadsföring inte får rikta sig till eller särskilt skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Införandet av en åldersgräns gjordes i samband med att man inarbetade alkoholreklamagens regler i dåvarande alkohollagens. Regeringen uttalade bl.a. att det fanns anledning att tydligare än vad som gällde klargöra att det är oförenligt med god marknadsföringssed att rikta marknadsföringen av alkoholdrycker mot barn och ungdomar. Vidare konstaterades att alkoholdrycker inte får serveras eller säljas till ungdomar under 18 respektive 20 år. Det bör då inte heller vara tillåtet att rikta marknadsföringen av alkoholdrycker mot dessa grupper. Regeringen uttalade att bestämmelsen blir tillämplig om marknadsföringen har en sådan utformning att det kan antas att barn och ungdomar lätt lägger märke till och kan påverkas av marknadsföringen. Bestämmelsen utformades så att den uttryckte att marknadsföring inte får *”rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar”*.⁸¹ Åldersgränsen 25 år infördes i marknadsföringsbestämmelsen genom en ändring i den förra alkohollagen (1994:1738) och mot bakgrund av en WHO-deklaration om unga och alkohol vilken avsåg barn och ungdomar upp till 25 år.⁸²

Ett liknande resonemang förs i nyss nämnda proposition om lotteritillsyn där man ansåg att anordnare av lotteri inte skulle få

⁸¹ Prop. 1998/99:134 s. 9 samt s. 132 ff.

⁸² Prop. 2003/04:161 s. 36.

låta någon som är under 18 år delta i lotteriet och man föreslog därför en regel om att marknadsföring av lotterier inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar under 18 år.⁸³

Att bestämmelsen i 7 kap. 1 § andra stycket om att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och ungdomar ska omfatta även alkoholhaltiga preparat som ur konsumtions-synpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel anser utredningen vara både möjligt och lämpligt utifrån de resonemang som förts ovan. Utredningen bedömer att det inte finns några hinder vare sig i grundlagar eller EU-rättsliga regler mot detta.

Det krävs inte någon ändring av utformningen av andra stycket eftersom det inte nämner någon särskild produkt. Det är tillräckligt med det tillägg som föreslås i paragrafens första stycke som omfattar det särskilda måttfullhetskravet.

7.6.4 Marknadsföring i radio och tv

Förslag: Förbud mot kommersiell reklam i tv-sändningar, beställ-tv, radiosändningar samt satellitsändningar som gäller alkoholdrycker ska gälla även i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

I 1 kap. 12 § andra stycket YGL stadgas att bestämmelserna i grundlagen inte hindrar att det i lag meddelas föreskrifter om förbud i övrigt mot kommersiell reklam i radioprogram eller om villkor för sådan reklam. Detsamma gäller föreskrifter om förbud mot och villkor för annan annonsering och sändning av program som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten, dvs. så kallade sponsrade program. Vad avser sponsring kommer vi att återkomma mer i detalj till detta under avsnitt 7.7 och 7.8.

I propositionen till YGL uttalades att meningen med denna bestämmelse var att öppna en möjlighet att genom lag avgöra om

⁸³ Prop. 2016/17:8.

reklam ska få förekomma i inhemsk radio och tv och att reglera villkoren för sådan reklam inom de ramar som bestäms av grundlagens syfte. Lösningen skiljer sig från den som finns i TF i så måtto att möjligheten till lagstiftning uttryckligen nämns i lagtexten och inte bara framgår av en tolkning av grundlagen med hänsyn till dess syfte. Förklaringen till skillnaden ligger i att medgivandet till lagstiftning gäller förbud mot reklam såväl som reglering av reklamens villkor.⁸⁴

Som Högsta förvaltningsdomstolen (HFD) uttalade i en dom från 2011 (ref. 46) framgår det av förarbetena till YGL att vad som i första hand åsyftas med förbudet mot reklam och villkor för reklam i tv-program är den samlade reglering som föreslogs i Radiolagsutredningens betänkande SOU 1990:7 och som införlivades i 1996 års radio- och tv-lag. Utredningen delar HFD:s bedömning att vare sig detta eller avsaknaden i radio- och tv-lagstiftningen av uttryckliga hänvisningar till annan lag, hindrar att det också i andra lagar, kan finnas regler som är tillämpliga på reklam i tv-program. Mot bakgrund av grundlagens ordalydelse och förarbeten samt praxis och litteratur i ämnet menar utredningen att förbud mot reklam för aktuella alkoholhaltiga preparat i radio och tv är i linje med yttrandefrihetsgrundlagens syfte. Ett sådant förbud kan inte heller anses stå i strid med de krav som uppställs i RF.⁸⁵ Utredningen menar att det mot denna bakgrund inte finns något hinder ur grundlags-synpunkt mot att föreslå ett förbud mot kommersiella annonser i ljudradioprogram, tv-program, beställ-tv eller tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen även i fråga om nu aktuella alkoholhaltiga preparat.

Ett förbud mot viss typ av marknadsföring kan uppställa hinder mot den fria rörligheten inom EU. Som redogjorts för tidigare i kapitlet framgår det av EU-domstolens praxis att exempel på åtgärder som skapar problem för den fria rörligheten bl.a. kan vara marknadsföringsförbud.⁸⁶ Det finns dock möjligheter till undantag från kravet på fri rörlighet med hänsyn till vissa starka intressen,

⁸⁴ Prop. 1990/91:64, s. 113 ff.

⁸⁵ Se bl.a. prop. 1990/91:64, s. 90 ff., 113 ff. och bilaga 5 (Lagrådets yttrande) s. 206, prop. 1991/92:53 s. 26, prop. 2009/10:115 s. 84 f. och 139 ff., prop. 2013/14:17 s. 20 f., 34, 39, 32, SOU 2017:30 del 1 s. 696, HFD 2011 ref. 46 och Wennberg, Eliason, Regner, Yttrandefrihetsgrundlagen (2003) som hänvisar bl.a. till Strömberg, Förvaltningsrättslig tidskrift nr 4 1992.

⁸⁶ Se bl.a. avsnitt 7.2.4 och 7.3.3 ovan.

där skyddet för folkhälsan är ett av de exempel som nämns särskilt i artikel 36 EUF-fördraget. EU-domstolen har bl.a. i Gourmet-målet⁸⁷ uttalat att bestämmelser som begränsar möjligheterna att göra reklam för alkoholhaltiga drycker i syfte att motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan. Undantag av detta slag måste dock vara nödvändiga för att det aktuella skyddsändamålet ska kunna uppnås och proportionerliga genom att det inte får ha större handelshindrande verkan än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet. Det har tidigare bedömts vara förenligt med EU-rätten att förbjuda kommersiella annonser i radio och tv i fråga om alkoholdrycker. Utredningen kan inte se att det finns skäl att göra någon annan bedömning vad avser alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

AV-direktivet innehåller regler som är tillämpliga på den audiovisuella marknaden inom EU. Direktivet innehåller minimiregler om bl.a. kommersiella meddelanden som innebär att medlemsstaterna får föreskriva att leverantörer av medietjänster under deras jurisdiktion ska följa mer detaljerade eller strikta regler inom de områden som samordnas inom direktivet, förutsatt att dessa regler överensstämmer med unionsrätten. Detta innebär att inte heller vad som är stadgat i AV-direktivet utgör något hinder mot det förbud mot kommersiella annonser som utredningen föreslår i detta avsnitt.

Mot bakgrund av de överväganden som har gjorts i detta avsnitt bör tillägg ske med hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen dels i 7 kap. 3 § alkohollagen, dels i 8 kap. 13 § samt 15 kap. 5 § radio- och tv-lagen, vilka hänvisar till bl.a. 7 kap. 3 § alkohollagen. Detta för att regleringen ska överensstämma med det som gäller för alkoholdrycker. 8 kap. 13 § handlar i första hand om reklam i tv-sändningar och 15 kap. 5 § om reklam i ljudradiosändningar.

⁸⁷ C-405/98 Gourmet International Products, EU:C:2001:135.

7.6.5 Övriga bestämmelser i 7 kapitlet alkohollagen som berörs

Förslag: Följande regler som avser alkoholdrycker ska även omfatta alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel:

- regler om varuprover och gåvor
- framställning i bild
- informationstext

Motsvarande tillägg av den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat ska därför göras i respektive paragraf i 7 kap. alkohollagen.

2 § varuprover och gåvor

I 2 § regleras varuprover och gåvor. Första stycket stadgar att den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker i sin rörelse endast får lämna sådana drycker som gåva i form av varuprov. I andra stycket föreskrivs att vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker får sådana drycker inte lämnas som gåva.

Utredningen menar att för att uppnå en konsekvens i lagstiftningen bör samma regler lämpligen tillämpas i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat som för alkoholdrycker. Utredningen kan inte se några grundlagsmässiga hinder eller hinder i övrigt för en sådan reglering.⁸⁸ Ett tillägg av den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat bör därför göras i paragrafen.

5 § framställning i bild

I 5 § återfinns regler om hur framställning i bild får ske vid marknadsföring till konsumenterna av alkoholdrycker genom kommersiella annonser. Enligt första stycket får detta omfatta endast en återgiv-

⁸⁸ Jfr med prop. 1998/99:134 s. 137.

ning av varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Enligt andra stycket får en kommersiell annons i periodiska skrifter eller vissa andra skrifter på vilka TF är tillämplig inte vara större än 2 100 spaltmillimeter. Annonsen ska även på ett tydligt sätt ange dryckens alkoholhalt, men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap. Enligt tredje stycket får en sådan annons som avses i första och andra styckena inte strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningar eller andra egenskaper.

Även avseende dessa bestämmelser framstår det som lämpligt att reglerna gäller även i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Utredningen kan inte se några hinder ur grundlagssynpunkt eller i övrigt mot detta.⁸⁹ Ett tillägg genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen bör därför göras till paragrafen.

7 § informationstext

7 § reglerar att annonserna, vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller vissa andra skrifter där TF är tillämplig, på ett tydligt sätt ska återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext).

Det anses möjligt att trots tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, föreskriva om informationsskyldighet såväl i reklam som i andra meddelanden om kommersiella förhållanden. När det gäller sådana bestämmelser som innebär att marknadsföringen ska innehålla vissa påståenden finns det dock ytterligare omständigheter att beakta. Föreskrifter om att en skrift eller annat grundlagsskyddat medium ska ha ett visst innehåll torde i princip komma i konflikt med förbudet mot hindrande åtgärder i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Visst utrymme

⁸⁹ Jfr prop. 2003/04:161 s. 39 ff.

finns dock att i vanlig lag föreskriva att en text ska förses med vissa texter. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. För att en föreskrift om text med visst innehåll ska kunna accepteras från tryck- och yttrandefrihetsrättslig synpunkt krävs att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär. Detta anses behöva beaktas även när det är fråga om kommersiella annonser som i och för sig faller utanför grundlagarnas exklusiva tillämpningsområde.⁹⁰

Avseende alkoholhaltiga drycker finns det informationstexter som regeringen har fastställt i 13 § alkoholförordningen (2010:1636). Utredningen bedömer att dessa ska tillämpas även på de alkoholhaltiga preparat som avses här. Ett tillägg med en hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen ska därför göras även i 7 §.

7.6.6 Marknadsföringsreglernas räckvidd

Bedömning: Effektlandsprincipen och ursprungslandsprincipen är lagvalsprinciper med olika utgångspunkter. I Sverige tillämpas normalt effektlandsprincipen på marknadsföringsområdet. Vad avser marknadsföringsåtgärder i tryckt skrift bör det inte uppstå några tillämpningsproblem med avseende på de olika principerna.

Enligt såväl e-handelsdirektivet som AV-direktivet gäller dock ursprungslandsprincipen. Detta innebär att det territoriella tillämpningsområdet för delar av svensk rätt påverkas. Enligt utredningens bedömning blir detta dock främst en fråga för rätts-tillämpningen att hantera.

Som tidigare redogjorts för är regleringen av alkohol inte harmoniserad inom EU. Det är de grundläggande principerna i EUF-fördraget om fri rörlighet för varor och tjänster som gäller. I enlighet med vad som redogjorts för i kapitel 5 får dessa principer endast inskränkas med hänsyn till t.ex. folkhälsa eller andra tvingande skäl av allmänintresse, och under förutsättning att inskränkningarna är förutsebara, icke diskriminerande och proportionerliga. Vid be-

⁹⁰ Se prop. 2001/02:162 s. 53 f., prop. 2003/04:161 s. 51 f. och 128 f. och prop. 2013/14:17 s. 42.

dömningen av om en viss marknadsföringsåtgärd avseende aktuella alkoholhaltiga preparat uppfyller kravet på särskild måttfullhet måste alltså principen om fri rörlighet beaktas. Tillämpningen får inte leda till ett oproportionerligt ingrepp i en näringsidkares rätt att marknadsföra sina produkter inom EU.

Den svenska marknadsföringslagen (MFL) bygger, som tidigare konstaterats, på direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Det är ett ”fullharmoniseringsdirektiv”, vilket innebär att en medlemsstat är förhindrad att ha en högre konsumentenskyddsnivå än vad direktivet föreskriver. Det finns dock ett nationellt utrymme för att införa begränsningar, så länge dessa är motiverade av skyddet för hälsa och säkerhet. I Sverige tillämpas normalt effektlandsprincipen på marknadsföringsområdet. Denna innebär bl.a. att svensk rätt är tillämplig på marknadsföring som har effekt på eller riktar sig mot den svenska marknaden, även om marknadsföringen härrör från utlandet, samt att svensk myndighet är behörig att ingripa mot sådan marknadsföring.⁹¹ Frågan om en marknadsföringsåtgärd kan anses riktad mot den svenska marknaden får avgöras efter en helhetsbedömning i det enskilda fallet.

Utredningen bedömer att ett ingripande enligt MFL och de regler som föreslås i alkohollagen avseende nu aktuella alkoholhaltiga preparat kan göras mot all marknadsföring i svensk tryckt media där bl.a. val av språk och andra nationella kännetecken gör att marknadsföringen kan anses riktad till den svenska marknaden.⁹²

Vad avser marknadsföring på internet är det enligt e-handelsdirektivet normalt ursprunglandets regler som gäller. Det är dock, inom ramen för direktivet, berättigat att medlemsstaterna på vissa i direktivet fastställda villkor ska kunna vidta åtgärder för att inskränka dessa tjänsters fria rörlighet.⁹³ Enligt artikel 3 i direktivet får medlemsstaterna göra undantag bl.a. till förmån för skydd av folkhälsan. Det förefaller därmed finnas en öppning för att tillämpa regler i alkohollagen till skydd för folkhälsan även i förhållande till marknadsföring som förekommer på internet. Det är dock inte

⁹¹ Se bl.a. MD 2015:7, jfr resonemangen i 7.2.4 och 7.2.5.

⁹² Se bl.a. SOU 2017:30 del 1 s. 735.

⁹³ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden, artikel 3 samt p. (22) och (24) i ingressen.

möjligt att närmare ange hur detta ska ske utan det får bli en fråga för rättstillämpningen.

Även AV-direktivet tillämpar ursprungslands- eller sändarlandsprincipen. Detta har bl.a. öppnat för möjligheten att sända alkoholreklam i tv-kanaler som sänder program i Sverige, t.ex. TV 3 och Kanal 5 vilka har sina etableringsorter i Storbritannien, trots att sådan reklam är förbjuden i Sverige. Som konstaterats ovan har Myndigheten för press, radio och tv, med bistånd från Konsumentverket, inlett ett ärende för att försöka få bukt med alkoholreklamen som sänds i anslutning till svenska tv-program i Sverige.⁹⁴ Det föreligger alltså inga hinder mot att införa eller vidmakthålla de förbud eller inskränkningar som utredningen föreslår vad gäller olika typer av tv-reklam och radioreklam som får effekt på den svenska marknaden, däremot kan det uppstå gränsdragningsfrågor när reglerna ska tillämpas.

7.6.7 Regler om tillsyn och sanktioner m.m.

Tillsyn

Det är Konsumentverket som har tillsyn över marknadsföringen av alkoholdrycker. Kommunerna har dock viss tillsyn vad gäller serveringsställen. Tillsyn över marknadsföringen beträffande aktuella alkoholhaltiga preparat behandlas närmare i kapitel 8.

Sanktioner

7 kap. 8 § alkohollagen hänvisar till att handlanden som strider mot vissa däri uppräknade bestämmelser är att bedöma som otillbörliga mot konsumenterna enligt marknadsföringslagen. Ett handlande som strider mot ett förbud avseende användandet av kommersiella annonser i ljudradioprogram, tv-program, beställ-tv eller sådana

⁹⁴ Myndigheten har underrättat EU-kommissionen och Storbritannien om att åtgärder i enlighet med artikel 4 i AV-direktivet kan komma att vidtas mot programföretagen Viasat och SBS genom ansökan om påförande av särskild avgift för överträdelse av bestämmelsen om att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker och genom talan om förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna i kommersiella annonser i tv-program. Innan sådana åtgärder vidtas inväntas dock kommissionens fastställelse om åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (7 kap. 3 § alkohollagen) kan medföra marknadsstörningsavgift. (Se även kapitel 8.)

Konsekvensändring i 1 kap. alkohollagen

I konsekvens med de ändringar som görs avseende marknadsföring i 7 kap. alkohollagen ska ett tillägg av ”*m.m.*” göras till 1 kap. 2 § sjätte strecksatsen samma lag så att lydelsen blir ”marknadsföring av alkoholdrycker *m.m.*”. Tillägget görs för att uppräkningslistan i 1 kap. 2 § alkohollagen ska täcka även marknadsföring av de alkoholhaltiga preparaten.

7.6.8 Sammanfattande bedömning

Bedömning: Sammanfattningsvis bedömer utredningen att samtliga förslag är förenliga med såväl de svenska grundlagarna som aktuella EU-rättsliga regler.

Sammanfattningsvis bedömer utredningen att bestämmelserna om yttrandefrihet i RF och Europakonventionen samt bestämmelserna om tryck- och yttrandefrihet i TF och YGL inte hindrar att de begränsningar som föreslås införs för marknadsföring av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Som konstaterats tidigare är fri rörlighet mellan medlemsstaterna huvudregeln för såväl varor som tjänster. Detta gäller även i fråga om marknadsföring. Enligt praxis från EU-domstolen, bl.a. *Gourmet-domen*⁹⁵, kan begränsningar motiveras med hänvisning till folkhälsan, skyddet för människors liv och hälsa. Det krävs dock bl.a. proportionalitet. Det kan här även nämnas att det finns regler i det s.k. tjänstedirektivet om fri etablering, men där medlemsstaterna får ställa vissa krav under förutsättning att dessa respekterar principer om icke-diskriminering, nödvändighet (kravet ska

⁹⁵ C-405/98 *Gourmet International Products*, EU:C:2001:135.

motiveras med skäl som avser t.ex. folkhälsa) och proportionalitet.⁹⁶ Utredningens bedömning är att inte heller EU-rätten förhindrar de lagändringar som föreslås. Sedan är det förstås upp till rättstillämpningen att i specifika fall avgöra vad som är tillåtet och inte avseende t.ex. kravet på särskild måttfullhet.

7.7 Särskilt om sponsring

7.7.1 Definitioner

Det saknas specifika regler om sponsring såväl i alkohollagen som i marknadsföringslagen. Termen sponsring förekommer dock bl.a. i ett EU-direktiv om tillnärmning av lagar och andra författningar om reklam för och sponsring till förmån för tobaksvaror. Enligt artikel 2 c) definieras sponsring som varje form av offentligt eller privat bidrag till ett evenemang, en verksamhet eller en person med syftet eller den direkta eller indirekta verkan att främja en tobaksvara.⁹⁷ 14 b § tobakslagen behandlar sponsring för evenemang m.m. och i radio- och tv-lagen (2010:696) anges det vad som är tillåtet och inte gällande sponsring i radio och tv. Det finns även skatterättsliga regler om sponsring som omfattar bl.a. avdragsrätt. I 1 kap. 12 § andra stycket YGL finns, vid sidan av möjligheten som ges att i lag meddela föreskrifter om förbud mot eller villkor i fråga om kommersiell reklam i radioprogram, även bestämmelser som ger motsvarande möjlighet avseende *”annan annonsering och sändning av program, som helt eller delvis bekostas av annan än den som bedriver programverksamheten”*. Det framgår av förarbetena till YGL att vad som avses är sponsrade program, även om lagtexten inte använder den termen.⁹⁸

Tillåtligheten av och reglering runt olika typer av sponsring finns alltså till viss del i grundlag och lag. Sponsring definieras också t.ex. av ICC som *”affärsavtal där en sponsor till ömsesidig nytta för sig själv och sponsringstagaren förbinder sig att tillhandahålla finansiering eller annat stöd i syfte att skapa en association mellan sin image, varumärke eller produkt och det sponsrade objektet, i utbyte mot rätten att*

⁹⁶ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (jfr artikel 16). Se vidare i avsnitt 11.8.

⁹⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/33/EG av den 26 maj 2003.

⁹⁸ Prop. 1990/91:64 s. 113.

utnyttja denna associering och/eller mot vissa andra direkta eller indirekta förmåner”.

Det är vanligt förekommande att näringsidkare marknadsför sina varor och tjänster genom att sponsra olika evenemang och föreningar, dvs. genom att ge ekonomiskt stöd eller tillhandahålla en tjänst i utbyte mot en motprestation, i dessa sammanhang vanligtvis exponering, det vill säga reklam- och olika marknadsföringsvärden. Sponsring från bryggerier och liknande företag som bl.a. har alkoholdrycker till försäljning är t.ex. vanligt förekommande vid sport- och musikarrangemang av olika slag. Unga människor är en viktig målgrupp vid dessa typer av evenemang och utsätts därmed för detta slag av sponsringsbudskap. Beträffande sponsring som kan innebära särskild risk för att barn och unga ska exponeras för alkoholreklam har utredningen fått i uppgift att bedöma om det finns skäl att tydliggöra vad som ska vara tillåtet och i så fall föreslå en lämplig reglering.⁹⁹

7.7.2 Gränsdragningsfrågor

I radio- och tv-lagen definieras i 3 kap. 1 § bl.a. termerna annonser, reklam och sponsring. Med ”*annonser*” avses reklam och andra meddelanden som utan att vara reklam sänds på uppdrag av någon annan och som har till syfte att främja en sak eller en idé. ”*Reklam*” innebär enligt lagen varje form av meddelande a) som sänds antingen mot betalning eller liknande ersättning eller som utgör egenreklam, och b) som syftar till att i näringsverksamhet marknadsföra varor, tjänster, fast egendom, arbetstillfällen eller andra nyttigheter. Med ”*sponsring*” avses bidrag som någon som inte tillhandahåller eller producerar ljudradio, tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ger för att finansiera dessa medietjänster eller program i syfte att främja bidragsgivarens namn, varumärke, anseende, verksamhet, produkt eller intresse.

I förarbetena till radio- och tv-lagen anges bl.a. att ett sponsringsmeddelande normalt sett är att betrakta som reklam i radio- och tv-lagens mening. Följaktligen är reglerna i radio- och tv-lagen om annonser med vissa undantag tillämpliga på ett sponsrings-

⁹⁹ Dir. 2016:80 s. 5.

meddelande. De motiv som ligger till grund för reglerna om sponsringsmeddelanden och reklammeddelanden skiljer sig emellertid åt. Det främsta syftet med ett sponsringsmeddelande är att informera om att ett utomstående intresse kan ha påverkat programinnehållet. Ett sådant meddelande ska inte vara säljfrämjande. Reklam däremot knyter inte an till ett visst program utan sänds fristående från programutbudet i övrigt.¹⁰⁰

HFD uttalade i ett rättsfall från 2011 bl.a. att begreppet kommersiell reklam inte får ges en så vid tolkning att möjligheten att förbjuda sådan reklam riskerar att motverka ändamålet med yttrandefriheten enligt YGL.¹⁰¹ Det var i målet fråga om ett förbudsföreläggande som utfärdats av Lotteriinspektionen vilket bland annat avsåg förbud mot exponering av utländska spelbolags odds i samband med tv-sända idrottsevenemang. HFD menade att sådant redaktionellt material som aktuella oddsuppgifter, som måste anses vara av underhållnings- och informationskaraktär, inte kan anses utgöra kommersiell reklam även om förevisandet också tjänar ett kommersiellt syfte.

7.7.3 Nuvarande reglering om sponsring

Som konstaterats ovan finns det regler om sponsring i 7 kap. radio- och tv-lagen. Där stadgas bl.a. i 1 § att program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv som huvudsakligen handlar om nyheter eller innehåller nyhetskommentarer inte får sponsras. I 2 § föreskrivs att program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller beställ-tv inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. Enligt 4 § ska en leverantör av medietjänster ange vem som har bidragit till finansieringen när leverantören tillhandahåller ett sponsrat program i en tv-sändning eller i beställ-tv. Ett sådant meddelande (sponsringsmeddelande) ska lämnas i början och i slutet av programmet eller vid ett av dessa tillfällen. I sökbar text-tv ska ett sådant meddelande lämnas löpande. Enligt 7 § ska ett sponsringsmeddelande i tv-sändningar, sökbar text-tv eller beställ-tv innehålla sponsorns namn,

¹⁰⁰ Prop. 2009/10:115 s. 148.

¹⁰¹ Se HFD 2011 ref. 46.

logotyp eller annat kännetecken för sponsorn. Meddelandet får dock inte innehålla säljfrämjande inslag.

I 15 kap. radio- och tv-lagen finns bestämmelser om reklam, andra annonser och sponsring i ljudradio. I 5 § finns en hänvisning till reklamförbuden i 7 kap. 3 § alkohollagen och i 14 § tobakslagen. Det finns vidare en bestämmelse i 8 § om att program i ljudradio-sändning som huvudsakligen handlar om nyheter eller innehåller nyhetskommentarer inte får sponsras. I 9 § finns bestämmelser om att program i ljudradio inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. 10 § anger att den som sänder ett sponsrat program i ljudradio ska ange vem som har bidragit till finansieringen. Ett sådant meddelande ska lämnas på lämpligt sätt i början och i slutet av programmet eller vid ett av dessa tillfällen. Sponsringsmeddelandet får inte innehålla säljfrämjande inslag.

7.7.4 Grundlagsaspekter

Som nämnts tidigare i kapitlet tillåter 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen bestämmelser i vanlig lag om bland annat kommersiell reklam. Bestämmelsen är även tillämplig på sponsring. Det innebär alltså att lagregler om förbud mot och villkor för sponsring är tillåtna avseende traditionell tv och ljudradio, vilket har redogjorts för i föregående stycken. Vad gäller beställ-tv kan noteras att motiven till 1 kap. 12 § yttrandefrihetsgrundlagen endast berör möjligheten till lagbestämmelser rörande radio och tv. Regeringen har dock uttryckt att yttrandefrihetsgrundlagen även tillåter regler om sponsring i beställ-tv men att det finns skäl att överväga lämpligheten och nödvändigheten av sådana bestämmelser. Tanken med ett sponsringsmeddelande är att informera mottagaren av en medietjänst om att någon annan än leverantören av tjänsten har bidragit till finansieringen av ett program som inte är en annons. Syftet är således att skydda mottagaren genom att varna för att det finns en möjlig risk för att sponsorn har haft ett redaktionellt inflytande över programinnehållet. Detta syfte menade regeringen även gör

sig gällande avseende beställ-tv varför lagändringar i det hänseendet föreslogs och genomfördes.¹⁰²

Det är alltså tillåtet med förbud mot sponsring i sådana sändningar som YGL är tillämplig på i enlighet med 1 kap. 12 § andra stycket YGL. Som redogjorts för i avsnitt 7.7.3 finns det också regler i radio- och tv-lagen om att program i tv, betal-tv eller radio inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror. I övrigt förefaller sponsringsförbud som avser de särskilt grundlagsskyddade medierna inte vara medgivet enligt TF eller YGL.¹⁰³ Huvudregeln blir därför att sponsring i övrigt, även alkoholsponsring, är tillåtet. Gränsdragningar måste dock alltid ske mellan vad som är redaktionellt material, sponsring och reklam.

7.7.5 EU-rättsliga aspekter

Det är i grunden samma regler som gäller i fråga om sponsring som avseende övrig marknadsföring; det ska råda fri rörlighet för såväl varor som tjänster mellan medlemsstaterna. Enligt tidigare praxis, bl.a. Gourmet- domen så kan begränsningar motiveras med hänvisning till folkhälsan och skyddet för människors liv och hälsa. Det finns dock i detta hänseende ett krav på proportionalitet m.m.

AV-direktivet är tillämpligt på audiovisuella kommersiella meddelanden i tv-sändningar och i beställ-tv. Begreppet audiovisuella kommersiella meddelanden omfattar i huvudsak tv-reklam, produktplacering, teleshopping och sponsring. Som tidigare redogjorts för har HFD resonerat kring frågor om bl.a. sponsringsmeddelanden i ett rättsfall från 2011 som avsåg prövning av förbud meddelade av Lotteriinspektionen. Domstolen konstaterade bl.a. att skyldigheten enligt radio- och tv-lagen att sända sponsringsmeddelanden genomför EU:s tv-direktiv (*nu: AV-direktivet, utredningens anmärkning*). Enligt direktivet ska sponsrade tv-program uppfylla vissa krav, bl.a. måste programmen klart identifieras som sponsrade genom att sponsorns namn och/eller logotyp anges i början och/eller slutet av programmen.¹⁰⁴ Det övergripande syftet med att visa

¹⁰² Utdrag ur prop. 2009/10:115 s. 148 ff. (ny radio- och tv-lag).

¹⁰³ Jfr lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:111, bil. 4, s. 68.

¹⁰⁴ Jfr artikel 10.1 c) i AV-direktivet.

sponsringsmeddelanden får visserligen anses vara kommersiellt. Samtidigt finns det enligt radio- och tv-lagen en ovillkorlig skyldighet att sända sponsringsmeddelanden. Denna skyldighet har till syfte att säkerställa att allmänheten får upplysning om att programinnehållet kan ha påverkats av ett utomstående intresse. Mot den bakgrunden menade HFD att sponsringsmeddelanden inte kan anses ha rent kommersiella förhållanden till föremål och att de därför inte faller utanför YGL:s tillämpningsområde.

7.8 Överväganden och förslag avseende sponsring

Förslag: Vad avser sponsring i radio och tv ska samma regler gälla i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller som annars kan antas användas för berusningssyfte som gäller för alkoholdrycker.

Bedömning: Utredningens uppgift är bl.a. att föreslå lagändringar som bidrar till en sammanhållen och konsekvent politik på alkoholområdet. Mot bakgrund av, framför allt att det i stort sett saknas regler om sponsring vad gäller alkoholdrycker, finns det enligt utredningens bedömning inte skäl för eller möjlighet att inom ramen för detta delbetänkande föreslå ytterligare regler om förbud eller reglering av sponsring i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Förbud

Utredningen konstaterar att det framstår som tveksamt om det är möjligt att föreslå ett förbud mot sponsring, utöver vad som uttryckligen medges av YGL, utan att det strider mot grundlagarna.¹⁰⁵ Det kan här noteras att det av utredningens direktiv uttryckligen

¹⁰⁵ Jfr lagrådets yttrande i prop. 1999/2000:111, bil. 4, s. 68.

framgår att det inte ingår i uppdraget att föreslå grundlagsändringar.¹⁰⁶

Som konstaterats under avsnitt 7.7 finns det i dag regler som förbjuder sponsring av tv-program för någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker. I övrigt finns det inga specifika regler i fråga om sponsring, vid sidan av de regler om marknadsföring som finns i alkohollagen och i marknadsföringslagen. Utredningen har, i enlighet med vad som angetts i avsnitt 7.1, inte uppfattat sitt uppdrag som att det omfattar att göra en övergripande översyn av sponsringen gällande alkoholdrycker. En sådan översyn skulle kräva betydligt längre tid än den som står till utredningens förfogande. Eftersom det, förutom vad avser radio och tv, saknas uttryckliga regler om sponsring i fråga om alkoholdrycker menar utredningen, särskilt mot bakgrund av de krav som finns dels på en sammanhängande och konsekvent lagstiftning, dels på samordningen avseende ANDT och liknande frågor, att det inte framstår som möjligt eller lämpligt att i nuläget föreslå ytterligare reglering vad gäller sponsring.

Här vill utredningen understryka att de marknadsföringsregler som redogjorts för ovan, t.ex. reglerna i 7 kap. 1 § alkohollagen, om krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring av alkohol till konsumenter samt om särskilt skydd för ungdomar, gäller även sponsring. Detta innebär att om sponsring skulle strida mot dessa regler kommer den inte att vara tillåten. Även övriga marknadsföringsregler i alkohollagen som behandlats ovan samt reglerna i marknadsföringslagen är tillämpliga.

Mot denna bakgrund är utredningens förslag att det införs förbud mot sponsring i radio och tv vad gäller alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, på motsvarande sätt som nu gäller för alkoholdrycker. Tillägg i form av den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat bör därför göras dels i 7 kap. 2 § (avseende tv-sändningar, sökbar text-tv och beställ-tv), dels i 15 kap. 9 § (avseende ljudradiosändningar) radio- och tv-lagen. Utredningen föreslår även en motsvarande ändring i 16 kap. 15 § i fråga om vissa tv-sändningar mot Sverige riktade från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat när det gäller program som

¹⁰⁶ Dir. 2016:80 s. 7.

inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker. Reglerna ger en behörig myndighet i Sverige rätt att kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.¹⁰⁷ I övrigt föreslås inte någon begränsning av rätten till sponsring utöver vad som redan nu gäller.

Som konstaterats menar utredningen att det leder för långt att i detta lagstiftningsärende göra en bred översyn av sponsringsbegreppet och förekomsten av sponsring samt föreslå ytterligare reglering av sponsring utöver vad som nu görs. Det kan däremot finnas skäl att på sikt göra en ny översyn av sponsring vad gäller olika alkoholprodukter. Såvitt utredningen har kunnat konstatera gjordes den senaste breda statliga översynen av alkoholsponsring, då med särskild inriktning på idrotten, i början av 2000-talet.¹⁰⁸ Sedan dess har det skett en explosionsartad utveckling på såväl området för marknadsföring som för försäljning av alkohol i samband med idrotts-evenemang och festivaler.

Sanktioner och tillsyn

Överträdelse av reglerna om sponsring i nuvarande radio- och tv-lagen kan leda till ett åläggande att betala en särskild avgift (10 kap. 5 § första stycket 5). Reglerna övervakas av Granskningsnämnden för radio och tv.

Tilläggen till nämnda bestämmelser om sponsring bör inte föranleda någon ändring avseende vilka former av sanktioner som kan komma i fråga vid överträdelser eller när det gäller övervakningen av hur reglerna följs.

¹⁰⁷ Jfr här med det tidigare beskrivna ärendet som Myndigheten för Press, Radio och TV har inlett mot programföretag etablerade i Storbritannien.

¹⁰⁸ SOU 2003:65, Alkoholbranschens idrottssponsring och alkohol vid ungdomsevenemang m.m.

8 Organisation för tillsyn

8.1 Inledning

I utredningens uppdrag ingår också att bedöma vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för att den föreslagna regleringen upprätthålls samt hur ansvaret bör fördelas på nationell, regional respektive lokal nivå. Utgångspunkten för bedömningen ska vara den nuvarande tillsynsstrukturen. Bedömningen ska vidare utgå från vikten av att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholpolitik till skydd för folkhälsan och med beaktande av de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet.¹

I detta kapitel kommer inledningsvis att redogöras kort för tillsynsbegreppet och allmänna utgångspunkter vid utformningen av en tillsynsreglering. Därefter beskrivs dagens tillsynsreglering i fråga om alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat. Slutligen lämnas förslag på framtida organisation för tillsyn avseende partihandel, import och införsel, detaljhandel, servering samt marknadsföring av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

8.2 Allmänna utgångspunkter vid utformningen av en tillsynsreglering

8.2.1 Inledning

Tillsyn är ett demokratiskt verktyg. I grunden är tillsynen en förutsättning för upprätthållandet av de lagar och förordningar som beslutas av riksdag och regering. Den tillsyn som genomförs ska också

¹ Dir. 2016:80 s. 4 och 6.

bidra till att lagar, förordningar och föreskrifter tillämpas på ett enhetligt sätt i landet. Kärnan i tillsynen är att någon form av granskning sker och att det finns möjlighet för tillsynsmyndigheten att göra någon form av ingripande om det skulle behövas.²

8.2.2 En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn

Tillsynsutredningen föreslog i sitt slutbetänkande år 2004 (SOU 2004:100) bland annat införandet av en allmän tillsynslag. Detta förslag ledde inte till några lagändringar, däremot överlämnade regeringen i december 2009 en skrivelse till riksdagen, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*³, som hade sin utgångspunkt bland annat i Tillsynsutredningens förslag. I skrivelsen redovisar regeringen generella bedömningar för hur tillsynsregler bör vara utformade och uttalar även att skrivelsen är avsedd att vara ett stöd och en vägledning för kommande utredningar och lagförslag. Riksdagen har ställt sig bakom skrivelsen.⁴ Nedan kommer i korthet att behandlas några centrala delar ur skrivelsen.

Tillsynsbegreppet och samordning av tillsyn

Begreppet tillsyn bör främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektansvarige. Begrepp som ”central tillsyn”, ”regional tillsyn” och ”lokal tillsyn” bör inte användas. Om ansvaret för tillsynen inom ett visst område ska vara uppdelat mellan centrala myndigheter, regionala myndigheter och kommuner bör uppdelningen av ansvar göras tydlig genom att respektive myndighets uppgifter anges specifikt.

För att underlätta för tillsynsobjekten bör tillsynsorganen samverka. För varje tillsynsområde där tillsynen utförs av mer än ett organ bör regeringen bemyndigas att utse en statlig myndighet att

² SOU 2013:50 s. 51.

³ Skr. 2009/10:79.

⁴ Bet. 2009/10:FiU12.

ansvara för samordningen av tillsynen. En sådan samordnande myndighet bör även bemyndigas att utfärda föreskrifter kring tillsynen. Denna funktion – tillsynsvägledning – bör bestå av utvärdering, uppföljning och samordning av tillsynsverksamheten samt stöd och råd till tillsynsorganen.

Nyanserade sanktioner och egenkontroll

Sanktionerna vid tillsyn bör vara proportionerliga i förhållande till de konstaterade bristerna. De olika möjligheter till sanktioner som är tillgängliga för ett tillsynsorgan bör därför kunna användas vid såväl mindre som mer allvarliga brister i en verksamhet.

Tillsynsorgan bör ha möjlighet att ålägga en objektansvarig person ansvar för att utöva egenkontroll av sin verksamhet. En effektiv egenkontroll kan vara ett ändamålsenligt instrument i tillsynen och kan i vissa fall minska beroendet av att tillsynsorganen har kapacitet att utföra inspektioner av alla objekt.

8.3 Tillsyn över handel och servering

8.3.1 Nuvarande bestämmelser om tillsyn

Det är flera myndigheter som har tillsyns- och kontrolluppgifter när det gäller hanteringen av alkohol. I 9 kap. alkohollagen återfinns bestämmelser om tillsyn m.m. Enligt 1 § första stycket har Folkhälsomyndigheten, med de begränsningar som anges i 3 § (avser marknadsföring, se avsnitt 8.4) och 4 § (avser tillsyn som Skatteverket är ansvarigt för, se nedan detta avsnitt), den huvudsakliga tillsynen över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter, dvs. tillsynsansvar på nationell nivå. Av detta anses bl.a. följa att myndigheten har rätt att meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen.⁵

Enligt andra stycket samma bestämmelse har länsstyrelsen tillsyn inom länet och biträder kommunerna med råd. I länsstyrelsernas

⁵ Prop. 2009/10:125 s. 171.

uppdrag ligger även att utöva tillsyn över kommunernas tillämpning av alkohollagens bestämmelser om serveringstillstånd och servering.⁶

Enligt 2 § är det kommunen och Polismyndigheten som har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker samt över detaljhandeln med folköl (första och andra styckena), de utövar den omedelbara tillsynen. Bestämmelsen är dock inte avsedd att innebära någon inskränkning av Folkhälsomyndighetens eller länsstyrelsernas möjlighet att själva utföra tillsyn. Kommunen är skyldig att upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen (tredje stycket). Syftet med tillsynsplanen är enligt förarbetena att öka förutsättningarna för att tillsynsverksamheten fungerar på ett effektivt sätt över hela landet, ge mindre utrymme för utebliven eller otillräcklig tillsyn och att bidra till ökad kostnads-effektivitet.⁷

Myndigheternas tillsyn brukar delas upp i s.k. ”inre tillsyn” och ”yttre tillsyn”. Inre tillsyn innebär bl.a. att en kontroll sker av om förutsättningarna för tillstånd fortfarande föreligger och avser t.ex. kontroll av tillståndshavarens ekonomi, brandsäkerhet etc. Den är administrativ och sker med stöd av remisser och underrättelser mellan myndigheter. Yttre tillsyn omfattar besök på serveringsställen eller där det bedrivs detaljhandel med folköl och avser t.ex. hur verksamheten bedrivs med avseende på ordning och nykterhet och att servering inte sker till underåriga och/eller märkbart påverkade personer.⁸

Skatteverket har enligt 4 § tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. 2 §. Detta innebär kontroll av att den som har rätt att bedriva partihandel säljer varorna endast till dem som anges i den bestämmelsen.

I 6–8 §§ finns bestämmelser som avser kommuners rättigheter och skyldigheter i tillsynsfrågor. Kommuner har bl.a. möjlighet att i vissa, i lagen angivna fall, genom avtal överlåta uppgifter som kommunen enligt alkohollagen ska ombesörja till en annan kommun. När kommunen har fattat ett beslut i ett ärende ska en kopia av beslutet sändas till Folkhälsomyndigheten, berörd länsstyrelse, Polismyndigheten och i förekommande fall Konsumentverket. Ett bevis

⁶ Prop. 1994/95:89 s. 110 f.

⁷ Prop. 2009/10:125 s. 99.

⁸ Modell för kommunala riktlinjer för alkoholserving, Statens folkhälsoinstitut, Östersund 2012, se även Lundin, S, Alkohollagen, Kommentarer och rättsfall, 2017, s. 247.

om tillstånd som kommunen har meddelat ska vidare utfärdas. Kommunen, Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket m.fl. ska enligt vad som föreskrivs i 8 § underrätta och lämna uppgifter till andra myndigheter.

Enligt 9 § ska Polismyndigheten på begäran lämna annan tillsynsmyndighet den hjälp som behövs vid tillämpningen av 13–15 §§. En begäran får dock endast göras om någon av de två punkterna i bestämmelsens andra stycke är uppfyllda.

10 § stadgar att statliga och kommunala myndigheter ska underrätta den myndighet som regeringen bestämmer (dvs. i detta fall Folkhälsomyndigheten) om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om alkoholhaltiga preparat.

Enligt 11 § ska den som har beviljats serveringstillstånd anmäla hos kommunen när han eller hon avser påbörja verksamheten (första stycket). Anmälan ska också göras om verksamheten läggs ned eller om det sker ett avbrott, om den förändras till sin omfattning eller i något annat hänseende av betydelse för tillsynen. Även betydande förändringar av ägarförhållandena ska anmälas. Anmälan ska normalt göras i förväg. Om det förhållande som har föranlett anmälningskyldigheten inte har kunnat förutses, ska det ske utan dröjsmål.

I 12 § finns bestämmelser om vad som gäller när den som har erhållit serveringstillstånd har avlidit, fått förvaltare eller försatts i konkurs (första och andra styckena). I tredje stycket regleras motsvarande i fråga om den som bedriver tillverkning, partihandel eller handel med teknisk sprit.

13 § första stycket reglerar skyldigheterna för en tillståndshavare, eller den som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen bl.a. att, om en tillsynsmyndighet begär det, lämna tillträde till driftsställe, tillhandahålla handlingar om verksamheten m.m. 13 § andra stycket förtydligar att detta även gäller i förhållande mellan en partihandlare och Skatteverket.

14 § första stycket innehåller regler om att bokföringen ska vara utformad så att kontroll av verksamheten är möjlig samt att den som driver rörelsen är skyldig att på begäran av tillsynsmyndighet visa upp bokföringshandlingarna. 14 § andra stycket föreskriver att vissa aktörer är skyldiga att lämna de uppgifter till tillsynsmyndigheten (Folkhälsomyndigheten) som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik.

15 § reglerar skyldighet för den som bedriver detaljhandel eller servering av folköl att lämna de upplysningar och handlingar som behövs för tillsynen samt tillträde till verksamhetens lokaler.

15 a och 15 b §§ reglerar kommunernas möjligheter att göra kontrollköp i fråga om folköl. I 16 § finns en underrättelseskyldighet för Skatteverket gentemot Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot bestämmelserna i alkohollagen. (Denna bestämmelse kommer utredningen att återkomma till och behandla mer ingående i slutbetänkandet.)

17 och 18 §§ innehåller regler om de alternativ som kommuner har i fråga om administrativa sanktioner, att meddela erinran eller varning eller återkalla serveringstillstånd. I 19 § återfinns regler om kommuners möjligheter till ingripande för det fall detaljhandel eller servering av folköl föranleder olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller om bestämmelserna i denna lag inte följs.

I 20 § slutligen ges möjlighet till kommunen att förbjuda den som bedriver servering av alkoholdrycker på särskilda boenden att fortsätta med serveringen, eller om förbud är en alltför ingripande åtgärd, att meddela en varning.

8.3.2 Tillsyn över alkoholhaltiga preparat

Som tidigare konstaterats reglerar bestämmelsen i 9 kap. 1 § alkohollagen Folkhälsomyndighetens och länsstyrelsernas tillsynsansvar, vilket innebär att det i Folkhälsomyndighetens tillsynsansvar ingår även tillsyn över handeln med alkoholhaltiga preparat. Handeln är vad som enligt 1 kap. 1 § alkohollagen för närvarande är reglerat i lag i fråga om alkoholhaltiga preparat.

Folkhälsomyndigheten har även möjligheter att enligt alkoholförordningen (2010:1636) meddela föreskrifter bland annat i fråga om alkoholhaltiga preparat. Folkhälsomyndigheten har exempelvis meddelat föreskrifter om att den som i sin verksamhet säljer alkoholhaltiga preparat i första led eller inför eller importerar alkoholhaltiga preparat ska anmäla detta till Folkhälsomyndigheten. Det är endast fråga om en registrering av verksamhet och företaget behöver inte invänta någon typ av godkännande innan försäljningen kan påbörjas. Föreskrifterna innehåller också bestämmelser om bland

annat denaturering av icke förtärbara alkoholhaltiga preparat, förpackningsstorlek samt vissa ämnen i alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras.⁹

Utredningen föreslår nu reglering i alkohollagen av marknadsföring, införsel, import och handel av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller som annars kan antas användas som berusningsmedel (jfr förslaget till ändring i 1 kap. 1 § alkohollagen i författningsförslaget). Det finns mot den bakgrunden behov av att se över hur tillsynen bör organiseras, vilket utredningen har för avsikt att göra nedan i detta kapitel.

8.3.3 Serveringstillstånd och tillsyn i praktiken

*Kommunens ansvar*¹⁰

För att få servera alkoholdrycker till konsument krävs att en aktör har serveringstillstånd, vilket regleras i 8 kap. alkohollagen. Det finns två typer av tillstånd enligt 2 §; stadigvarande serveringstillstånd och tillfälligt serveringstillstånd. Stadigvarande tillstånd gäller tills vidare, tillfälligt kan avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle. Det är kommunen som beviljar serveringstillstånd, efter skriftlig ansökan från den som önskar få ett tillstånd (10 § första stycket). Kommunen har även rätt att ta ut avgift för prövningen (10 § andra stycket).

Det krävs en omfattande dokumentation för att få serveringstillstånd (jfr de krav som ställs på sökanden i 12 §). Kommunen kontrollerar bland annat ekonomisk och personlig lämplighet. Rent praktiskt går det till så att kommunen får in en ansökan som registreras och sedan begärs eventuell komplettering. Det krävs exempelvis en ekonomisk redogörelse. Finansiering, vilka pengar man använder för att driva verksamheten, är en viktig del som kommunerna tittar noga på. Man vill t.ex. undvika att kriminella nätverk och liknande som kan ha intressen i branschen kommer in på det sättet. Sökanden måste även avlägga ett kunskapsprov, som administreras av Folkhälsomyndigheten. Kommunen skickar ärendet på

⁹ FoHMFS 2014:10, se bl.a. 2, 5, 6, 13 och 14 §§.

¹⁰ Informationen i detta avsnitt är i huvudsak hämtad från samtal med SKL och kommunala alkoholhandläggare.

remiss till Skattekontoret i fråga om sökandens ekonomiska situation, skulder etc. Remiss till polisen sker också, för att bl.a. få återkoppling om brottslighet och brottsmisstankar samt sökandens allmänna lämplighet (jfr kravet på Polismyndighetens yttrande vid ansökan om serveringstillstånd i 11 §). Remiss brukar även gå ut till räddningstjänsten för fråga om de tilltänkta lokalerna är ändamålsenliga (16 §) och, vid misstanke om möjliga ljudstörningar, till miljökontoret. Det beror mycket på sökanden hur lång tid det tar innan beslut kommer. När ansökan är komplett ska det ta maximalt fyra månader att få ett beslut från kommunen (jfr 5 § alkoholförordningen). Får kommunen remissvaren i någorlunda tid, tar det sällan mer än fyra veckor. Det kan variera lite mellan kommunerna vilket organ som fattar beslut om serveringstillstånd; i vissa är det kommunstyrelsen, i andra kan det t.ex. vara socialnämnden.

Vandelsprovningen fortsätter att pågå, framför allt avseende de ekonomiska förhållandena. Det är väldigt viktigt att ekonomin sköts för att en aktör ska få behålla serveringstillståndet. När kommunen återkallar tillstånd är det oftast p.g.a. ekonomisk misskötsamhet samt i fall då aktören saknar finansiering. Misskötsamhet i fråga om kunders berusning och liknande är mycket svårare att visa och det krävs normalt minst en varning innan man kan återkalla ett tillstånd. Om det uppstår frågor kring serveringstillståndet skickar alkoholhandläggaren en tjänsteskrivelse, annars går han eller hon till den aktuella lokalen. Poliserna och andra myndigheter hjälper kommunerna och tipsar i dessa frågor. Varje år är kommunen ute på plats på restauranger och andra uteställen med serveringstillstånd. På de stora uteställena och festivalerna utövas normalt tillsyn varje år. När kommunens tjänstemän är ute på tillsyn har de checklistor att följa och tittar bl.a. på hur man sköter kassan, om det kan köpas mat på platsen, hur legitimationskontroll sker, hur hög berusningsgrad det är på gästerna och hur det ser ut i eventuell kö. De tittar även på hur marknadsföringen ser ut.

Kommunerna får även ta ut en avgift som ska finansiera arbetet med tillsynen (10 § tredje stycket), det är meningen att verksamheten ska finansiera sig själv. De flesta kommuner har en årlig grundavgift för tillsyn av serveringstillstånd. Avgiftens storlek varierar mellan kommunerna. Till det kommer ett rörligt belopp som utgör en viss procentsats av aktörens omsättning på alkohol.

Kommunala alkoholhandläggare som utredningen har pratat med tror inte att det skulle uppstå några problem om kommunen utövade kontroll även över alkoholhaltiga preparat som glass och liknande, bl.a. eftersom kommunerna redan har rutiner för tillsyn. Om dessa preparat inordnas inom ramen för serveringstillstånden innebär det bara ytterligare en produkttyp som ska kontrolleras i samband med tillsyn och man räknar inte med vare sig några större tillkommande kostnader eller ökad administration.

Länsstyrelsens ansvar¹¹

Vid länsstyrelserna finns det normalt en handläggare som har ansvar för tillsyn över alkohol och tobak i varje län. De större länen (Stockholm, Göteborg och Malmö) har oftast två handläggare. Sammanlagt i hela landet är man i nuläget (våren 2017) cirka 25 personer. Länsstyrelsen hade tidigare (fram till mitten av 1990-talet) ansvar för tillståndsgivningen men har numera endast regionalt tillsynsansvar över kommunerna. Som redogjorts för ovan är det kommunerna som beslutar om serveringstillstånd och utför tillsynen på plats hos aktörerna. Länsstyrelserna har tillsyn dels över de kommunala nämnderna som fattar beslut om serveringstillstånd, dels över själva tillsynen som kommunerna utför. Kommunerna ska bland annat skicka in alla beslut som fattas löpande till länsstyrelserna.

När granskning ska ske av en kommun skickar länsstyrelsen ut ett aviseringsbrev och man begär ofta in akter på förhand; över vilka serveringstillstånd som finns, tillsynsrapporter etc. Vid tillsynen träffar länsstyrelsernas tillsynshandläggare inte några krögare utan tjänstemän och politiker.

Under år 2010 fick länsstyrelserna kritik av Riksrevisionen angående tillsynen. Man bestämde sig då för en nystart med tillsynsarbetet och tillsatte bland annat en projektledare och tog fram dokument i form av granskningsmallar, checklistor etc., som i dag ligger till grund för utövandet av tillsyn. Det ska numera inte finnas någon skillnad på tillsynen mellan olika län. Länsstyrelserna har även organiserat sig inom ramen för SLATT; Sveriges länsstyrelser ut-

¹¹ Informationen i detta avsnitt är i huvudsak hämtad från samtal med alkoholhandläggare vid länsstyrelse.

vecklar alkohol- och tobakstillsynen. I nätverksgruppen diskuteras bl.a. olika tillsynsfrågor.

Utgångspunkten och målet för länsstyrelserna är att utöva tillsyn vartannat år av respektive kommun. I storstadslänen där man har både kommuner och stadsdelsnämnder att utöva tillsyn över sker tillsyn normalt vart tredje år. Länsstyrelserna har även till uppgift att ge kommunerna råd och stöd vilket bl.a. innebär att kommunerna kan höra av sig med frågor. Länsstyrelsen yttrar sig dock generellt och inte i enskilda ärenden.

De alkoholhandläggare vid länsstyrelserna som utredningen har talat med anser att det bästa är om alkoholhaltiga preparat som t.ex. alkoholhaltig glass regleras inom ramen för i dag befintliga system; dvs. detaljhandel genom Systembolaget och servering i enlighet med de regler som gäller för serveringstillstånd.

8.3.4 Partihandel m.m.

Partihandel

Skatteverket har, som konstaterats ovan, tillsyn över 4 kap. 2 § alkohollagen. I första stycket i den bestämmelsen anges vilka en partihandlare får sälja varorna (spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker) till. Dessa är 1) det i 5 kap. 1 § angivna detaljhandelsbolaget (Systembolaget), 2) annan partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor, 3) den som har meddelats tillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap i enlighet med reglerna i 8 kap., samt 4) den som har godkänts som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § lagen (1994:1564) om alkoholskatt för användning i teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet. Av andra stycket framgår att en partihandlare också får föra ut eller exportera varorna. Försäljning får också ske till den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg. Enligt tredje stycket är det endast partihandlare som får förpacka om eller buteljera alkoholdrycker.

Skatteverkets tillsynsansvar enligt 4 kap. 2 § alkohollagen innebär att kontrollera att partihandlaren rent faktiskt har sålt varorna till någon som handlaren får sälja till. Det är fråga om en granskning av de faktiska omständigheterna. Partihandlare är enligt 4 kap.

1 § andra stycket den som har godkänts enligt föreskrifterna i första stycket. Enligt 1 § första stycket är det endast den som har godkänts som upplagshavare eller som registrerad varumottagare för spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som får bedriva partihandel i fråga om sådana varor. Systembolaget får dock också bedriva partihandel i enlighet med vad som föreskrivs i 5 kap. 1 § tredje stycket alkohollagen. Det är Skatteverket som prövar och godkänner ansökningar om att bli upplagshavare eller registrerad varumottagare (se vidare om detta i avsnitt 10.4).

Det kan här noteras att det är Folkhälsomyndigheten som utövar tillsyn i fråga om bestämmelsen i 4 kap. 3 § alkohollagen, vilken avser att säljaren är skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att köpa in eller sälja varan vidare.

Införsel och import

Införsel och import av alkoholdrycker är reglerat i 4 kap. 4 § alkohollagen. Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av partihandlare samt av Systembolaget. Privatpersoner får föra in spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker under vissa villkor. Privatpersoner som har fyllt 20 år får föra in alkoholdrycker till Sverige för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk.

Kontroll av införsel och import avser partihandel. Det är Folkhälsomyndigheten som har tillsyn över att dessa verksamhetsutövare efterlever alkohollagen, undantaget tidigare nämnda bestämmelsen i 4 kap. 2 §, som Skatteverket har kontrollansvaret för.

8.4 Tillsyn över marknadsföring

Det finns ett delat tillsynsansvar på marknadsföringsområdet. I 9 kap. 3 § alkohollagen stadgas det att för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. (alkohollagen) finns det särskilda regler i marknadsföringslagen. Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna gentemot den som har serveringstillstånd får, i fråga om marknadsföring på serveringsstället,

utövas också av kommunen. Kommunerna förfogar dock inte över några marknadsrättsliga sanktioner, vilket framgår av att 7 kap. 8 § inte gäller för kommunens tillsyn.

Som redogjorts för i kapitel 7 är Konsumentverket förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor och har bl.a. ansvar för att de konsumentskyddande regler som ligger inom myndighetens tillsynsansvar följs.¹² Konsumentombudsmannen (KO) är en funktion inom verket; det är Konsumentverkets generaldirektör som är myndighetschef och Konsumentombudsman.¹³

Konsumentverket utreder och handlägger ett tillsynsärende fram till dess att det är färdigt antingen för beslut om föreläggande eller för att väcka talan i domstol. Beslutanderätt samt rätten att föra talan i domstol ligger under KO:s befogenheter. I praktiken är det alltså Konsumentverket som utövar tillsynen medan KO för talan i Marknadsdomstolen. Enligt 28 § marknadsföringslagen har KO i fall av överträdelse mot de marknadsrättsliga reglerna, som inte är av större vikt, rätt att meddela förelägganden om förbud eller åläggande. KO har även rätt att väcka talan i domstol om förbud eller åläggande (47 §) samt marknadsstörningsavgift (48 §). Konsumentverket ansvarar dels för tillsynen enligt marknadsföringslagen, dels för tillsynen av de marknadsföringsregler som finns i 7 kap. alkohollagen. För kommunerna är det de allmänna bestämmelserna i 9 kap. 17 och 18 §§ alkohollagen som gäller; att meddela erinran eller varning eller att återkalla serveringstillståndet.

8.5 Andra aktuella regler

8.5.1 Ordningsfrågor

Enligt 2 § lagen (1980:578) om ordningsvakter får ordningsvakter förordnas att tjänstgöra bl.a. vid lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen.

Det finns även en bestämmelse i 2 kap. 18 § ordningslagen (1993:1617) som kan sägas ha bäring på servering och tillsyn. Där stadgas att vid en offentlig tillställning får spritdrycker, vin, starköl

¹² Se bl.a. 1 § förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

¹³ 10 § förordningen med instruktion för Konsumentverket.

och andra jästa alkoholdrycker drickas bara om det sker vid tillåten servering av sådana drycker. Spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som inte får drickas vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen. Polismyndigheten får dock för särskilda fall medge undantag från detta. Den som bryter mot förbudet är skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen (1–3 styckena). Enligt 29 § andra stycket samma kapitel döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot förtäring eller förvaring av alkoholdrycker till penningböter om gärningen inte är belagd med straff i någon annan författning (se vidare angående detta i kapitel 9).

I 2 kap. 32 § finns i första stycket bestämmelser om förverkande (se även kapitel 9). I andra stycket finns regler om att en polisman vid tillträdet till en offentlig tillställning samt i lokalen eller på platsen för tillställningen får företa kroppsvisitation för att söka efter spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker, om Polismyndigheten inte har meddelat sådant undantag som sägs i 18 § andra stycket. Kroppsvisitation får vidtas endast om det finns anledning att anta att den som ska visiteras medför sådana drycker. Detsamma gäller i fråga om en allmän sammankomst, om Polismyndigheten enligt 16 § andra stycket första meningen har meddelat villkor som innebär förbud mot förtäring och förvaring av sådana drycker som sägs i 18 §.

I 4 kap. 4 § ordningslagen finns bestämmelser om att alkoholdrycker inte får förtäras inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. Detta gäller dock inte i fråga om förtäring av drycker vid tillåten servering och inte heller om trafikföretaget för särskilt fall har medgett förtäringen. I 4 kap. 11 § finns hänvisning till bestämmelser om beslag och förverkande av alkoholdrycker hos den som förtär sådana i strid med 4 §. (Se vidare kapitel 9, avsnitt 9.3 och 9.4.)

Enligt 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) får alkoholdrycker inte förtäras inom järnvägssystem. Förbudet gäller inte i fråga om förtäring av drycker vid tillåten servering och inte heller om ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare för särskilt fall har medgett förtäringen. I 10 kap. 6 § samma lag finns hänvisning till bestämmelser om beslag och förverkande i fråga om sådana alkoholdrycker som har förtärts i strid mot förbudet i 9 kap. 2 §. (Se vidare angående detta i kapitel 9 under avsnitt 9.3 och 9.4.)

8.5.2 Tullverkets befogenheter

Tullverket har i dag vissa befogenheter i fråga om alkoholhaltiga preparat och alkoholdrycker enligt lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. Enligt 1 § innehåller lagen bestämmelser om Tullverkets befogenheter vid införsel eller utförsel över Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen. I 3 § finns en uppräknning över vilka varor som lagen är tillämplig på. I 9 punkten räknas spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat enligt alkohollagen, samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen upp. Enligt 4 § ska anmälan ske under vissa förutsättningar vid såväl in- som utförsel av de varor som avses i lagen.

8.6 Överväganden och förslag

Förslag: Alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel ska regleras på motsvarande sätt som alkoholdrycker vad avser tillsyn.

Folkhälsomyndigheten ska fortsatt ha det övergripande tillsynsansvaret, vilket nu även innefattar införsel och import av aktuella alkoholhaltiga preparat samt av partihandel med preparaten enligt 4 kap. 3 § alkohollagen.

Skatteverket ska kontrollera att den som har rätt att bedriva partihandel säljer varorna, nu även de aktuella alkoholhaltiga preparaten, endast till de som har rätt att köpa dem.

Kommunerna och Polismyndigheten ska kontrollera även dessa preparat i sitt arbete med serveringstillstånd. Motsvarande ansvar tillkommer länsstyrelserna i deras arbete.

På marknadsföringsområdet ska Konsumentverket ha tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen även avseende dessa preparat.

Även gällande ordningsfrågor och Tullverkets befogenheter, som redogjorts för ovan, ska följdändringar ske med anledning av den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat.

Hänvisning till dessa alkoholhaltiga preparat ska därför tillföras i den omfattning som behövs i 9 kapitlet alkohollagen samt i övriga aktuella lagar.

8.6.1 Tillsyn på flera plan

Folkhälsomyndigheten

Enligt 9 kap. 1 § alkohollagen är det Folkhälsomyndigheten som, med de begränsningar som där anges, utövar tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Folkhälsomyndigheten utövar, bl.a. med hjälp av de föreskrifter om anmälningskyldighet som redogjorts för ovan, tillsyn utifrån alkohollagen över de företag som tillverkar, inför eller importerar alkoholhaltiga preparat för försäljning i Sverige. Det förefaller därför naturligt att det på en nationell nivå är Folkhälsomyndigheten som utövar tillsyn över såväl de befintliga alkoholhaltiga preparaten som inte faller under den nya definitionen, som de preparat som är att jämföra med alkoholdrycker. Utredningen föreslår inte någon ändring i anmälningsförfarandet och det är även mot denna bakgrund lämpligt att det samordnande tillsynsansvaret ligger hos Folkhälsomyndigheten.

Även om det inte omfattas av Folkhälsomyndighetens omedelbara tillsyn, kan här noteras att regeringen i den senaste skrivelsen avseende ANDT-strategin¹⁴ uttalat att Folkhälsomyndigheten bör få en starkare och tydligare roll att stödja genomförandet av strategin.¹⁵

Frågan om eventuellt behov av extra resurser för Folkhälsomyndigheten behandlas i kapitel 11.

Länsstyrelser, kommuner och Polismyndigheten

Vad gäller länsstyrelserna stadgas i alkohollagen att de har tillsyn inom länet. I praktiken innebär detta att länsstyrelserna har tillsyn över kommunerna och deras arbete dels i fråga om meddelande av

¹⁴ Dvs. en sammanhållen strategi för alkohol, narkotika, dopning och tobak.

¹⁵ Regeringsbeslut III:5, 2016-02-11, S2016/01028/FST. Regeringen beslutade om Folkhälsomyndighetens uppdrag att stödja en samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopning- och tobakspolitiken 2016–2020. Detta beslut har även antagits av riksdagen.

serveringstillstånd, dels avseende tillsynen av serveringstillstånden. Att alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel ska omfattas av den tillsyn som utövas av länsstyrelser, kommuner och Polismyndigheten i dag i fråga om alkoholdrycker framstår som naturligt och som en god ordning. Såväl kommuner som länsstyrelser har vid de samråd som utredningen har utfört gett uttryck för att detta i praktiken inte bör ge upphov till problem, extra arbete eller extra kostnader. Vid samtal med kommunala alkoholhandläggare om vad det skulle innebära för kommunerna att utöva tillsyn även över alkoholhaltig glass och liknande preparat har t.ex. uppgetts att om dessa hamnade inom ramen för serveringstillstånden skulle det i stora drag endast bli ytterligare en punkt på den årliga restaurangrapporten.

Skatteverket

Skatteverket har enligt 9 kap. 4 § alkohollagen tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. 2 § samma lag. Detta innebär kontroll av att den som har rätt att bedriva partihandel säljer varorna endast till dem som anges i den bestämmelsen. I dag avser bestämmelsen de varor som anges i 4 kap. 1 §; spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker. Utredningen menar att det, mot bakgrund av det förslag som har lagts fram i kapitel 5 (jfr avsnitt 5.2) om att partihandelsreglerna ska omfatta alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt, är naturligt att tillsynen över partihandel med dessa produkter utövas på samma sätt som avseende partihandel av de varor som nyss nämnts. Partihandel med icke skattepliktiga varor kommer även fortsatt att vara oregrerad.

8.6.2 Förslag till ändringar i alkohollagen

Det behövs inga författningsändringar i fråga om Folkhälsomyndighetens eller länsstyrelsernas ansvar mot bakgrund av att nuvarande bestämmelse är generellt skriven och avser tillsyn enligt alkohollagen och inte anger tillsyn över några specifika produkter.

Ändringar i lagtexten behövs dock för att ge kommunerna och Polismyndigheten ansvar även för tillsynen över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Detta innebär att en hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat behöver göras i 9 kap. 2 § som reglerar kommuners och Polismyndighetens tillsynsansvar över serveringen.

Vidare behöver 9 kap. 20 § ändras. Enligt den bestämmelsen får kommunen under vissa förhållanden förbjuda den som bedriver servering av alkoholdrycker på särskilda boenden enligt 8 kap. 1 b § att fortsätta med serveringen eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning. Det är lämpligt att samma regler gäller även de alkoholhaltiga preparat som nu är fråga om.

Övriga bestämmelser i 9 kap. alkohollagen är neutralt skrivna, de anger inga specifika produkter, vilket innebär att det inte krävs ytterligare ändringar här.

8.6.3 Förslag till ändringar i annan lagstiftning

Annan lagstiftning som behöver ändras är 2 § lagen om ordningsvakter som beskrivits ovan. Här sker en konsekvensändring genom att den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat läggs till i angivelsen av vad som serveras enligt punkten 4.

I bestämmelsen i 2 kap. 18 § ordningslagen bör den nya definitionen läggas till i uppräknningen som förekommer samtidigt som "dricka" ändras till "förtäras" för att såväl produkter som drinks som produkter som äts ska omfattas av regleringen. Bestämmelserna i 32 § andra stycket samma kapitel samt i 4 kap. 4 § ska också tillföras hänvisningar till den nya definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Samma regler i fråga om kroppsvisitation samt om förtäring inom ett trafikföretagsområde eller på dess färdmedel ska avse även de aktuella preparaten.

9 kap. 2 § järnvägslagen ska också tillföras en hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat. De regler som gäller i fråga om att alkoholdrycker enligt huvudregeln inte får förtäras inom järnvägssystem ska gälla även alkoholhaltiga preparat som ur

konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Vad avser lagen om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen bör i 3 § p. 9, för tydlighetens skull anges att bestämmelsen avser alkoholhaltigt preparat som avses i såväl första stycket som andra stycket i 1 kap. 10 § alkohollagen. Detta eftersom ingen ändring i bestämmelsen är avsedd och då det klart bör framgå att båda typerna av alkoholhaltigt preparat är avsedda att omfattas av bestämmelsen.

9 Straffbestämmelser m.m.

9.1 Inledning

Utredningen föreslår att alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, vad avser handel, import och införsel, servering, marknadsföring och tillsyn, så långt det är möjligt ska regleras som alkoholdrycker. För att det ska bli fråga om en konsekvent lagstiftning innebär detta att vissa handlingar som företas med denna typ av preparat även bör bli straffbelagda, i likhet med vad som gäller för alkoholdrycker enligt 11 kapitlet alkohollagen.

9.2 Alkohollagens bestämmelser om straff och förverkande

9.2.1 Inledning

En del handlingar som företas med alkohol, bl.a. vissa typer av försäljning, innehav och anskaffande, är otillåtna i Sverige. De bestämmelser som reglerar detta har överförts i stort sett oförändrade i samband med att nya lagar på alkoholområdet trätt i kraft i vart fall från och med lagen om handel med drycker (1977:293).¹ Denna lag tillkom i samband med att riksdagen antog ett samlat alkoholpolitiskt program vilket drog upp riktlinjerna för den alkoholpolitik som Sverige alltjämt tillämpar.² Vissa av dagens bestämmelser fanns till sin innebörd redan i rusdrycksförsäljningslagen (1954:521).³

¹ Jfr prop. 1976/77:108 och prop. 1994/95:89 s. 114 ff.

² Se avsnitt 3.2.2.

³ Jfr prop. 1976/77:108 s. 91 ff.

9.2.2 Straffbestämmelser

Avgränsning

11 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen avser endast sprit och spritdrycker och är inte aktuella att föreslå ändring i. Utredningen kommer därför inte att redogöra närmare för dessa. 11 kap. 5 § avser tillverkning och eftersom utredningen inte föreslår reglering av tillverkning i övrigt blir inte heller denna bestämmelse aktuell.

Olovlig försäljning

I 11 kap. 3 § alkohollagen föreskrivs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet 1) säljer sprit eller alkoholdrycker utan tillstånd eller annars i strid med alkohollagen, 2) serverar spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har anskaffats på annat sätt än som anges i 8 kap. 13 §, eller 3) säljer sprit i strid med vissa bestämmelser i 6 kap. döms för olovlig försäljning av alkohol till böter eller fängelse i högst två år. 8 kap. 13 § reglerar vilka den som har serveringstillstånd får köpa in ifrån; endast partihandlare eller detaljhandelsbolaget.

I 11 kap. 4 § föreskrivs att om ett brott som anges i 3 § (eller i 1 §) har begåtts uppsåtligen och är grovt döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. När bedömning görs om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning eller varit inriktad mot ungdomar.

Olovligt innehav

Den som innehar alkoholdrycker i syfte att olovligen sälja dem döms enligt 11 kap. 6 § alkohollagen till böter eller fängelse i högst sex månader.

Olovligt anskaffande

Enligt 11 kap. 7 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § för olovligt anskaffande av alkoholdrycker till böter eller

fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år. Förbudet mot att bjuda på alkohol enligt 3 kap. 9 § avser att bjuda sådana som inte har fyllt 20 år eller, i fråga om folköl, sådana som inte har fyllt 18 år.

Teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Enligt 11 kap. 8 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat i strid med föreskrifter om denaturering meddelade med stöd av 6 kap. 10 § 3 p. till böter. Även den som säljer eller lämnar ut alkoholhaltiga preparat i strid med 6 kap. 7 §, säljer teknisk sprit i strid med föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 10 § 1 p., eller hanterar teknisk sprit eller alkoholhaltiga preparat i strid med föreskrifter meddelade med stöd av 6 kap. 10 § 4 p. döms till böter (andra stycket).

Olovlig dryckeshantering

I 9 § samma kapitel finns bestämmelser om olovlig dryckeshantering. Här föreskrivs att den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid parti-handel, underlåter att på sätt som föreskrivs i 4 kap. 3 § 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 (första stycket). Enligt andra stycket döms för samma brott även den som förvarar alkoholdryck i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket, tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § första eller andra stycket, säljer folköl i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 § eller serverar alkoholdrycker i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §. I tredje stycket stadgas att den som i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket förvarar alkoholdryck inte ska dömas till ansvar om det av omständigheterna framgår att drycken var avsedd för annat än försäljning eller förtäring på platsen.

Övriga straffbestämmelser

I 10 § stadgas att om en gärning som avses i 1, 3 eller 5–9 § är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar.

11 § första stycket innehåller bestämmelser om försök och förberedelse till brott som avses i 1, 3 och 7 §§. Andra stycket föreskriver att den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i kapitlet.

I 12 § upplyses om att bestämmelser om ansvar för olovlig införsel och utförsel av sprit och alkoholdrycker finns i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

9.2.3 Förverkande

Förverkande behandlas i 12 kap. alkohollagen. Enligt 1 § ska sprit, alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som har varit föremål för brott enligt alkohollagen eller deras värde samt utbyte av sådant brott förklaras förverkade. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagande utgör brott enligt denna lag. Förverkande av alkoholdrycker kan ske även hos den som är fri från ansvar enligt 11 kap. 11 § andra stycket.

I 2 § regleras förverkande av bl.a. olika apparater, ämnen och redskap som har använts eller varit avsedda att användas vid tillverkningen av sprit eller alkoholdrycker. 3 § reglerar, utöver vad som stadgas i 2 §, att egendom som har använts som hjälpmedel eller som har varit avsedd att användas som hjälpmedel vid brott enligt alkohollagen får förklaras förverkad under vissa förutsättningar. Även värdeförverkande får ske. Enligt 4 § får förverkande enligt 1 eller 2 § inte meddelas om det skulle vara uppenbart oskäligt.

5 § hänvisar, i fråga om sprit eller alkoholdrycker som kan antas bli förverkade, till lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Det finns i paragrafen även vissa bestämmelser om att alkoholdrycker som har lagts upp på en anläggning för tillfällig lagring som avses i förordningen (EU) 952/2013⁴ ska anses

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen.

som förverkade om de inte har tagits ut från anläggningen inom 30 dagar från uppläggningsdagen. Det gäller även i fråga om sådana drycker som har omhändertagits av Tullverket för tillfällig förvaring utan att läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring.

9.3 Bestämmelser i annan lag om straff och förverkande

9.3.1 Straffbestämmelser m.m.

Det finns lagar som straffbelägger förande av motordrivna fordon, eller spårvagnar, maskindrivna spårfordon, fartyg och luftfartyg under viss påverkan av alkoholdrycker. De lagar som avses är lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, sjölagen (1994:1009), järnvägslagen (2004:519) och luftfartslagen (2010:500). Det finns i vissa av lagarna bestämmelser om förverkande av alkoholdrycker. Det finns även straffbestämmelser, förverkandebestämmelser samt andra bestämmelser som blir aktuella i detta sammanhang i ordningslagen (1993:1617).

Vi kommer nedan att beskriva de lagparagrafer som bedöms vara av intresse i denna del.

Lagen om straff för vissa trafikbrott

Enligt 4 § första stycket lagen om straff för vissa trafikbrott döms den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt andra stycket döms även den som intagit narkotika för samma brott. Tredje stycket föreskriver att även den som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt eller den som är påverkad av något annat medel döms för rattfylleri. I fjärde och femte styckena finns beskrivet vissa situationer som avser undantag från straffansvar.

4 a § samma lag reglerar grovt brott. Är ett brott som avses i 4 § första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, ska föraren dömas för grovt rattfylleri till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

30 § första stycket lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg föreskriver att den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt andra stycket döms även den som för ett sådant spårfordon efter att ha intagit narkotika i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet till samma straff, om inte narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdarens ordination. Till samma straff döms enligt tredje stycket också den som för ett sådant spårfordon och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt.

Är ett brott som avses i första till tredje stycket att anse som grovt ska föraren dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Enligt femte stycket kan även den som inte är förare men som fullgör en tjänst i vilken det ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten dömas till böter eller fängelse i högst två år, om den personen är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det

kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt. Sjätte stycket hänvisar till att det i fråga om den som för spårvagn finns bestämmelser i lagen om straff för vissa trafikbrott.

Sjölagen

Enligt 20 kap. 4 § första stycket sjölagen döms den som framför ett fartyg som med motordrift kan framföras med i lagen angiven viss hastighet eller har ett skrov av viss angiven storlek, efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften, för sjöfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Detta gäller även den som i övrigt på ett sådant fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss. Enligt andra stycket döms för sjöfylleri även den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra uppgiften på ett betryggande sätt.

Järnvägslagen

Enligt 10 kap. 2 § första stycket järnvägslagen döms den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt andra stycket döms även den som för ett sådant spårfordon efter att ha intagit narkotika i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet, om inte narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination. Enligt tredje stycket döms till samma straff även den som för ett sådant spårfordon och är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt.

Enligt fjärde stycket ska föraren dömas till fängelse i högst två år om ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket är att anse som grovt. När det bedöms om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften, föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten. Enligt femte stycket döms den som utan att föra ett maskindrivet spårfordon vid järnväg fullgör en tjänst där det ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt till böter eller fängelse i högst två år.

I 9 kap. 2 § föreskrivs att alkoholdrycker inte får förtäras inom järnvägssystem. Förbudet gäller inte i fråga om förtäring av drycker vid tillåten servering och inte heller om ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare för särskilt fall har medgett förtäringen. Förbudet är inte straffbelagt. Det finns däremot bestämmelser i 3 § andra stycket om att en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnvägssystem från järnvägsinfrastrukturen får avlägsna den som överträder förbudet i 2 §. Enligt 4 § får befattningshavaren för att vidta en sådan åtgärd inte använda strängare medel än förhållandena kräver. Våld får tillgripas endast när andra medel inte hjälper och får inte brukas längre än som är absolut nödvändigt. Om våld tillgrips, ska den lindrigaste form användas som kan förväntas leda till det avsedda resultatet. Av 10 kap. 6 § framkommer vidare att det finns bestämmelser om beslag och förverkande av alkoholdrycker hos den som förtär sådana drycker i strid med 9 kap. 2 § i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. (se nedan).

Luftfartslagen

Enligt 5 kap. 9 § luftfartslagen får den inte tjänstgöra ombord som på grund av sjukdom, uttröttning, påverkan av alkoholhaltiga drycker eller andra medel eller av andra sådana skäl inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

I 6 kap. 20 § samma lag stadgas att bestämmelsen i 5 kap. 9 § också gäller flygledare i flygtrafikledningstjänst och flygtekniker. Vidare får regeringen meddela föreskrifter om att bestämmelsen i 5 kap. 9 § ska gälla även annan personal inom markorganisationen med tjänstgöring som är av betydelse för flygsäkerheten.

I 13 kap. 2 § första stycket luftfartslagen föreskrivs att den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter fullgörandet av uppgifterna uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för flygfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 §.

Enligt andra stycket döms för flygfylleri även den utför det som beskriv i första stycket efter att ha intagit narkotika i så stor mängd att det under eller efter fullgörandet av uppgifterna finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination. Enligt tredje stycket döms för flygfylleri enligt de förutsättningar i övrigt som beskrivs i första och andra styckena även den som är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

Ordningslagen

Ordningslagen innehåller i 2 kap. 18 § första stycket bestämmelser om att spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker vid offentliga tillställningar bara får drickas om det sker vid tillåten servering. Sådana drycker som inte får drickas vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen. Enligt andra stycket får Polismyndigheten för särskilda fall medge undantag från första stycket. Den bryter mot förbudet i första stycket är enligt tredje stycket skyldig att på tillsägelse lämna tillställningen.

Enligt 2 kap. 29 § andra stycket döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot förtäring eller förvaring av alkoholdrycker till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

2 kap. 32 § första stycket hänvisar i fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker hos den som förtär eller förvarar sådana drycker i strid med bl.a. 18 § till bestämmelser i lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m., (se nedan). I andra stycket finns bestämmelser om att en polisman vid tillträdet till en offentlig tillställning, i lokalen eller på platsen för tillställningen får företa kroppsvisitation för att söka efter spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker, om Polismyndigheten inte har meddelat sådant undantag som sägs i 18 § andra stycket. Kroppsvisitation får ske endast om det finns anledning att anta att den som ska visiteras medför sådana drycker till tillställningen. Detsamma gäller i fråga om en allmän sammankomst, om Polismyndigheten enligt 16 § andra stycket första meningen har meddelat villkor som innebär förbud mot förtäring och förvaring av sådana drycker som sägs i 18 §.

I 3 kap. 25 § fjärde stycket finns en hänvisning till lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. i fråga om förverkande av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker hos den som förtär sådana drycker i strid med lokala bestämmelser.

4 kap. 4 § föreskriver att alkoholdrycker inte får förtäras inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. Detta gäller inte i fråga om förtäring av drycker vid tillåten servering och inte heller om trafikföretaget för särskilt fall har medgett förtäringen. Enligt 10 § samma kapitel döms den som bryter mot bl.a. 4 § till penningböter, om gärningen inte är belagd med strängare straff i brottsbalken eller någon annan författning. I 11 § hänvisas till lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. i fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker hos den som förtär sådana drycker i strid med 4 §.

9.3.2 Lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. innehåller bestämmelser om förverkande av alkoholhaltiga drycker i vissa fall. Enligt första stycket ska alkoholhaltiga drycker eller andra medel som har trafikfarlig påverkan, vilka påträffas hos någon som har brutit mot 4 § eller 4 a § lagen om straff för vissa trafikbrott, 30 § lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 10 kap. 2 § järn-

vägslagen, 13 kap. 2 eller 3 § luftfartslagen eller 20 kap. 4 eller 5 § sjölagen förklaras förverkade om det inte finns särskilda skäl mot det. Enligt andra stycket ska detsamma gälla om sådana drycker påträffas hos den som medföljt vid tillfället, förutsatt att medlen kan antas ha varit avsedda även för den som har begått gärningen. I tredje stycket stadgas att spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker som påträffas hos någon som förtär eller förvarar sådana drycker i strid med villkor i bestämmelser i 2 kap. 16 § och 18 § ordningslagen eller mot lokal ordningsföreskrift ska, oavsett vem dryckerna tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma ska gälla alkoholdrycker som påträffas hos den som förtär sådana drycker i strid med 4 kap. 4 § ordningslagen eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen. Av fjärde stycket framgår att vad som sagts i tredje stycket gäller också i fråga om sådana drycker som avses där och som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen om det är sannolikt att dryckerna var avsedda även för den senare.

Som konstaterats ovan hänvisas det i 10 kap. 6 § järnvägslagen, 2 kap. 32 §, 3 kap. 25 § och 4 kap. 11 § ordningslagen till förverkandebestämmelserna i denna lag.

I 2 § stadgas i första stycket att vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med vissa uppräknade avvikelser. Bland annat får beslagtagen egendom bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva parti-handel med sådana varor enligt alkohollagen. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagen egendom tillfaller staten. Beslut om att förstöra eller sälja egendom får normalt fattas av undersökningsledaren eller åklagaren, i vissa fall även av Polismyndigheten. Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld ska ersättning betalas av allmänna medel. Enligt 3 p. gäller i fråga om sådana drycker som avses i 1 § tredje stycket och som förtärs eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen att den som tjänstgör som ordningsvakt i

vissa fall har samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

Enligt 3 § ska egendom som förklarats förverkad enligt denna lag bevisligen förstöras eller säljas enligt 2 §, om detta inte har skett tidigare. Intäkter vid försäljning av förverkad egendom tillfaller staten.

9.4 Överväganden och förslag till förändring

Förslag: De straffbestämmelser i alkohollagen som gäller för alkoholhaltiga drycker vad avser olovlig försäljning, olovligt innehav, olovligt anskaffande och olovlig hantering ska även avse alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller som annars kan antas användas som berusningsmedel.

Även i fråga om övriga lagar som beskrivits ovan ska ändring ske i straffbestämmelserna på motsvarande sätt.

Bestämmelserna som avser förverkande av alkoholdrycker i såväl alkohollagen som i den särskilda lagen om förverkande av alkoholdrycker som i övriga lagar som redogjorts för ovan ska omfatta även alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

Bedömning: I den mån det är möjligt och lämpligt bör reglering i fråga om såväl straffbestämmelser som förverkande gällande alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel ske i enlighet med vad som gäller för alkoholdrycker.

9.4.1 Kriminalisering m.m.

Förs alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel in under de straffbestämmelser i 11 kap. alkohollagen som avser alkoholdrycker sker en ytterligare kriminalisering.

För att en kriminalisering ska framstå som befogad ska följande faktorer föreligga. 1) Ett beteende kan föranleda påtaglig fara eller skada, 2) alternativa sanktioner står inte till buds, skulle inte vara rationella eller skulle kräva oproportionerligt höga kostnader, 3) straffsanktion krävs med hänsyn till gärningens allvar, 4) straffsanktion ska utgöra ett effektivt medel för att motverka det icke önskvärda beteendet, 5) rättsväsendet ska ha resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär.

Med beaktande av den bedömning som gjorts av att dessa preparat ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel menar utredningen att punkterna 1–4 föreligger. Utredningen bedömer vidare att rättsväsendet har resurser att klara av den eventuellt ytterligare belastning som kriminaliseringen innebär, vilket betyder att även punkten 5 föreligger (för närmare resonemang kring detta se avsnitt 11.5.6)

Utredningen bedömer att den definition av alkoholhaltigt preparat som föreslås i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen, jämte de förtydliganden och förklaringar som finns dels i kapitel 4, framför allt under avsnitt 4.7 och 4.8, dels i författningskommentaren (kapitel 13), är så pass tydlig och avgränsad att det inte föreligger några hinder ur rättssäkerhetssynpunkt med att tillämpa de straffbestämmelser som föreslås nedan.

Det kan i detta sammanhang även nämnas att det av 2 kap. 10 § regeringsformen (RF) följer ett förbud mot retroaktiv strafflag. Förbudet innebär att straff eller annan brottspåföljd inte får beslutas för en gärning som inte var belagd med brottspåföljd när den förövades vidare får inte heller en svårare brottspåföljd beslutas än den som var föreskriven när gärningen förövades. Motsvarande förbud mot retroaktivitet gäller även i fråga om förverkande och annan särskild rättsverkan av brott.

9.4.2 Alkohollagen

Straffbestämmelser

Som redogjorts för ovan så menar utredningen att alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel

ska regleras på motsvarande sätt som alkoholdrycker även i straffrättslig bemärkelse.

Olovlig försäljning av alkohol regleras i 11 kap. 3 § alkohollagen. Till bestämmelsen ska tillföras hänvisningar i punkterna 1 och 2 till den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen så att även den som, uppsåtligen eller av oakt-samhet, säljer sådana preparat utan tillstånd eller annars i strid mot alkohollagen eller serverar preparat som anskaffats på annat sätt än som anges i 8 kap. 13 § (av detaljhandelsbolaget eller partihand-lare⁵) ska dömas för olovlig försäljning till böter eller fängelse. Har brottet begåtts uppsåtligen och är grovt döms enligt 4 § samma kapitel till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedö-mande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning, eller har varit inriktad mot ungdomar.

Även i 11 kap. 6 § ska hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket tillföras och be-nämningen av brottet anpassas efter den produkt som avses i det enskilda fallet. Den som innehar sådana preparat i syfte att olovli-gen sälja dem ska därmed dömas för *olovligt innehav av alkoholhal-tiga preparat* till böter eller fängelse i högst två år.

Även i fråga om bestämmelsen i 7 § samma kapitel, som straff-belägger langning, bör definitionen av aktuellt alkoholhaltigt prepa-rat tillföras. Detta innebär att den som uppsåtligen eller av oakt-samhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på sådana alkoholhaltiga preparat i strid med 3 kap. 9 § alkohollagen ska dömas för *olovligt anskaffande av alkoholhaltiga preparat* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i fyra år.

11 kap. 8 § kommer att vara fortsatt gällande även i fråga om de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jäm-ställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som be-rusningsmedel. Det är i fråga om dessa alkoholhaltiga preparat, genom de begränsningar som utredningen föreslår i 1 kap. 10 § tredje stycket, endast andra stycket 3 p. som blir aktuell. Detta inne-bär att uppsåtliga överträdelse mot myndighetsföreskrifter med-

⁵ Jfr förslaget till nytt andra stycke i 8 kap. 13 § ”Vad som sägs i första stycket gäller även för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket och som är skattepliktiga enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.” Ytterligare redogörelse kring innebörden finns i författningskommentaren till 8 kap. 13 §.

delade med stöd av 6 kap. 10 § 4 p. omfattas av straffbestämmelserna. En sådan överträdelse genererar böter.

Även i fråga om olovlig dryckeshantering, som straffbeläggs enligt 11 kap. 9 § och där syftet framför allt är att se till att ingen underårig eller märkbart påverkad kan få tag i alkohol samt att partihandel sker på rätt sätt⁶, bör motsvarande regler gälla i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. Reglerna omfattar även förvaring och servering i strid med vissa bestämmelser. Brottet bör benämnas *olovlig hantering av alkoholhaltigt preparat* och en hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket bör ske i paragrafen. En sådan överträdelse kan generera böter eller fängelse i högst sex månader.

Även reglerna om ringa gärning i 10 § och om försök och förberedelse m.m. i 11 § ska gälla i fråga om de alkoholhaltiga preparat som avses i den nya definitionen. Även andra stycket i 11 § där det stadgas om ansvarsfrihet för den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk ska avse aktuella preparat.

Förverkande

Den allmänna förverkandebestämmelsen i alkohollagen 12 kap. 1 § i fråga om förverkande av produkter som varit föremål för brott eller deras värde samt utbyte av brott avser redan alkoholhaltiga preparat. Utredningen föreslår här, mot bakgrund av de avgränsningar som föreslås i 1 kap. 10 § tredje stycket, ett förtydligande av bestämmelsen. Det föreslås ett tillägg av vilket det klart framgår att den ska omfatta såväl de alkoholhaltiga preparat som avses i första stycket, och som regleras väl med dagens reglering, som de alkoholhaltiga preparat som avses i samma bestämmelses andra stycke. Det görs även ett tillägg med hänvisning till den nya definitionen i fråga om att förverkande ska kunna ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 11 kap. 11 § andra stycket.

⁶ Jfr här författningskommentaren till 4 kap. 3 § alkohollagen (som är en av de bestämmelser som 11 kap. 9 § hänvisar till) där det bl.a. framhålls att det mot bakgrund av att en del alkoholhaltiga preparat inte kommer att vara skattepliktiga kan uppstå situationer, närmast försäljning av alkoholhaltiga preparat mellan partihandlare, när kontrollen enligt 4 kap. 3 § endast innebär ett konstaterande att det är fråga om skattebefriade varor.

I 5 § samma kapitel ska en hänvisning till definitionen för aktuella alkoholhaltiga preparat läggas till i fråga om att lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. ska tillämpas även avseende dessa preparat.

9.4.3 Andra lagar

Straffbestämmelser

Vad avser de s.k. fylleribrotten är det nödvändigt att även konsumtion av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel straffbeläggs. Det är lätt att annars föreställa sig invändningar till exempel om att någon förtärt alkoholhaltiga preparat och inte alkoholdrycker och därför ska gå fri från straff.

Detta innebär att tillägg med hänvisning till sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska göras där termen "alkoholhaltiga drycker" förekommer i följande lagar. 4 § lagen om straff för vissa trafikbrott⁷, 30 § i lagen om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 20 kap. 4 § sjölagen, 10 kap. 2 § järnvägslagen samt 13 kap. 2 § luftfartslagen.

Utöver dessa bestämmelser finns det även regler om förbud och straff i ordningslagen som i vissa delar bör omfatta även de aktuella alkoholhaltiga preparaten. Tillägg med hänvisning till den nya definitionen bör därför göras i 2 kap. 18 § som avser att det vid offentliga tillställningar endast får drickas alkoholhaltiga drycker om det sker vid tillåten servering samt att sådana drycker som inte får drickas vid tillställningen inte heller får förvaras där. I samband härmed bör termen "drickas" bytas ut mot "förtäras" för att såväl drycker som ätbara preparat ska kunna omfattas. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot detta förbud döms enligt 29 § andra stycket samma kapitel till penningböter, om gärningen inte är straffbelagd i någon annan författning. Även här ska därmed en konsekvensändring ske genom tillägg av aktuell definition.

⁷ Här kan noteras att det i 4 a §, som avser grovt rattfylleri, står "alkohol" och inte "alkoholdrycker". Detta är ett neutralt uttryck och måste innebära att även preparaten kan räknas in. Utredningen menar därför att det inte krävs någon ytterligare lagändring för att förtydliga detta.

Förverkande m.m.

Förverkandebestämmelser och bestämmelser om beslag i fråga om alkoholdrycker finns dels i lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m., dels i ordningslagen samt i några av de andra lagar som nämnts ovan.

För att uppnå en konsekvens i lagstiftningen i fråga om förverkande och beslag bör tillägg göras, i de fall ”alkoholhaltiga drycker”, ”alkoholdrycker”, uppräknning av olika typer av alkoholdrycker eller liknande förekommer i texten, med hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Följande bestämmelser föreslås bli ändrade på motsvarande vis. 1 § lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.⁸; 2 kap. 32 § första stycket, 3 kap. 25 § fjärde stycket och 4 kap. 11 § ordningslagen och 10 kap. 6 § järnvägslagen.

Även 2 § lagen om förverkande av alkoholhaltiga drycker bör ändras. Bestämmelsen avser beslag av egendom som avses i 1 § samma lag. Vad avser punkten 1 får egendomen under vissa förutsättningar förstöras, annars ska den säljas. I konsekvens med de ändringar som har föreslagits avseende partihandel i fråga om de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket och det ”glapp” som kan uppstå genom att vissa preparat inte omfattas av skattelagstiftningen, ska ett tillägg avseende punkten 1 utformas så att försäljning till partihandlare omfattar även alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket, om det är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. I övrigt i 2 § kan ändring ske på motsvarande sätt som beskrevs i föregående stycke.

Även i fråga om andra regler av ordningskaraktär där någon överträder ett förbud att förtära alkoholhaltiga drycker inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel (4 kap. 4 § ordningslagen) eller inom järnvägssystem (9 kap. 2 § järnvägslagen) bör ändringar ske genom tillägg av definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. (Det föreslås även hänvisningar till bestämmelser om beslag och förverkande av dessa produkter i ovan nämnda 4 kap. 11 § ordningslagen och 10 kap. 6 § järnvägslagen.)

⁸ Se vidare avseende detta i författningskommentaren.

Slutligen finns en bestämmelse i 5 kap. 9 § luftfartslagen, som inte avser en straffbestämmelse men ett förbud där den inte får tjänstgöra ombord som på grund av bl.a. påverkan av alkoholhaltiga drycker inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt. Även här bör en konsekvensändring ske genom motsvarande tillägg av den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat.

10 Beskattningsfrågor

10.1 Inledning

Punktskatt på alkohol utgör ett viktigt alkoholpolitiskt instrument. Genom ökade priser begränsas tillgängligheten till alkohol ekonomiskt, vilket leder till minskad efterfrågan och konsumtion.¹ Etylalkohol som ingår i alkoholhaltiga preparat omfattas av skatteplikt enligt 6 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt om inte alkoholen undantas från skatteplikten enligt 7 § samma lag. I vissa fall kan nya typer av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring alltså komma att omfattas av alkoholskatt, i vissa fall inte. Av 7 kap. 1 § lagen (1994:200) om mervärdesskatt framgår att skattesatsen för spritdrycker, vin och starköl är 25 procent medan skattesatsen för livsmedel i övrigt är 12 procent. Kategorin livsmedel kan tänkas omfatta olika typer av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Det kan därför finnas alkoholhaltiga preparat som i dag behandlas som livsmedel i mervärdesskattelhänseende trots att preparatets alkoholinnehåll är jämförbart med alkoholinnehållet i spritdrycker, vin och starköl.²

I utredningens uppdrag ingår att analysera och bedöma om skatteinstrumentet bör omfatta alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring, dock inte att ta fram författningsförslag.³ Vi kommer i kapitlet även att i viss mån redogöra för reglerna om partihandel samt införsel och import, vilka också har bäring på skattefrågor.

¹ Regeringens skrivelse 2015/16:86, En samlad strategi för alkohol-, narkotika-, dopnings- och tobakspolitiken 2016–2020, s. 9.

² Dir. 2016:80 s. 6.

³ A.a. s. 6 f.

10.2 Alkoholskatt

10.2.1 Inledning

Punktskatter är speciella konsumtions-skatter på särskilt utvalda varor och tjänster. Skatterna kan till exempel användas som politiska instrument för att styra konsumtionen i en för samhället önskvärd riktning. Genom att varorna påförs skatt ökar priserna. Prishöjningen innebär att den ekonomiska tillgängligheten begränsas, vilket leder till minskad total konsumtion. Exempel på punktskatter är skatt på alkohol, energi och tobak.⁴

Begreppet alkoholhaltigt preparat existerar inte i beskattningssammanhang. Det centrala begreppet är etylalkohol och beskattningen sker, i detta avseende, utifrån den alkoholhalt som produkten har.⁵

10.2.2 Svensk reglering

Enligt 1 § lagen om alkoholskatt ska alkoholskatt betalas för öl, vin och andra jästa drycker, mellanklassprodukter och etylalkohol i enlighet med vad som föreskrivs i lagen. Detta innefattar produkter som tillverkas i Sverige samt produkter som förs in eller tas emot från ett annat EU-land eller från ett land utanför EU.

2–5 §§ i lagen om alkoholskatt behandlar skatt på öl, vin, andra jästa drycker respektive mellanklassprodukter. Enligt 6 § ska skatt betalas för varor hänförliga till KN-nr 2207 och 2208 med en alkoholhalt överstigande 1,2 volymprocent även om dessa ingår i en vara som hänförs till ett annat KN-kapitel.⁶ Skatt ska även betalas för drycker som hänförs till KN-nr 2204, 2205 och 2206 om alkoholhalten överstiger 22 volymprocent. Skatt tas ut med 516,59 kronor per liter ren alkohol.

Alkoholskatt ska dock inte betalas för de varor som räknas upp i 7 §. Bland dessa ingår bl.a. varor som ingår i läkemedel, varor som ingår i smakämnen för tillverkning av livsmedel och drycker med

⁴ Se t.ex. Skatteverkets hemsida, www.skv.se

⁵ Se bl.a. Ds 2009:32 s. 38.

⁶ KN står för den Kombinerade Nomenklaturen, den gemensamma tulltaxan, se http://ec.europa.eu/taxation_customs/dds2/taric/taric_consultation.jsp?Lang=sv&Taric=2206&Expand=true&SimDate=20160601#2206000000

en alkoholhalt som inte överstiger 1,2 volymprocent samt varor som ingår direkt i livsmedel eller som ingrediens i halvfabrikat för framställning av livsmedel, fyllda eller ej, förutsatt att alkoholinnehållet i varje enskilt fall inte överstiger 8,5 liter ren alkohol per 100 kilogram chokladprodukter och 5 liter ren alkohol per 100 kilogram av något annat livsmedel.

10.2.3 EU-rättsliga aspekter

Skatten på alkohol är en av de mest harmoniserade indirekta skatterna inom EU. Det är i princip endast skattesatserna som fortfarande bestäms nationellt. Punktskattedirektivet (2008/118/EG)⁷ fastställer allmänna regler för punktskatt av s.k. punktskattepliktiga varor. Enligt artikel 1.1 avses med punktskattepliktiga varor alkohol och alkoholdrycker som omfattas av rådets direktiv 92/83/EEG (strukturdirektivet)⁸ och direktiv 92/84/EEG om minimisatser för punktskatt⁹.

Enligt artikel 19 i strukturdirektivet ska medlemsstaterna tillämpa punktskatt på etylalkohol. Enligt artikel 20 avses med etylalkohol a) varor som har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent och är hänförliga till KN-nummer 2207 och 2208, även om dessa produkter utgör en del av en vara som ryms inom ett annat kapitel av Kombinerade nomenklaturen, b) varor enligt KN-nummer 2204, 2205 och 2206 som har en faktisk alkoholhalt räknat på volym som överstiger 22 volymprocent och c) varor som innehåller drickbar sprit, vare sig i lösning eller inte. En liknande definition som i a) finns, som konstaterats ovan, i 6 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

De varor som avses med KN-nummer 2208 är *”odenaturerad etylalkohol med alkoholhalt av mindre än 80 volymprocent; sprit, likör och andra spritdrycker”*. EU-domstolen har i målet *Gourmet Classic* ansett att alkoholen i matlagningsvin faller under denna

⁷ Rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG.

⁸ Rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker.

⁹ Rådets direktiv 92/84/EEG av den 19 oktober 1992 om tillnärmning av punktskattesatser på alkohol och alkoholdrycker.

definition.¹⁰ Domstolen uttalade bl.a. att om den etylalkohol som ingår i matlagningsvin har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent, omfattas den av tillämpningsområdet för artikel 20 första strecksatsen i direktiv 92/83/EEG (strukturdirektivet). Den omständigheten att matlagningsvin som sådant ska anses utgöra en livsmedelsberedning saknar betydelse för denna bedömning. Artikel 20 första strecksatsen i direktiv 92/83/EEG är nämligen även tillämplig när varor som omfattas av tillämpningsområdet för denna bestämmelse utgör en del av en vara som omfattas av ett annat kapitel i den kombinerade nomenklaturen. Den alkohol som finns i matlagningsvin utgör därmed, om den har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent, etylalkohol i den mening som avses i artikel 20 första strecksatsen i direktivet, vilken – med förbehåll för den befrielse från punktskatt som föreskrivs i artikel 27.1 f i det direktivet – omfattas av den harmoniserade punktskatten. Slutsatsen i målet var att den alkohol som finns i matlagningsvin ska klassificeras som sådan etylalkohol som avses i artikel 20 första strecksatsen i direktiv 92/83 om den har en faktisk alkoholhalt som överstiger 1,2 volymprocent.

Även i målet *Repertoire Culinaire*¹¹ uttalade domstolen att artikel 20 första strecksatsen i rådets direktiv 92/83/EEG ska tolkas så, att definitionen av ”etylalkohol” i denna bestämmelse är tillämplig på matlagningsvin enligt samma grunder som fastslagits i målet *Gourmet Classic*. Alkoholen i alkoholhaltiga preparat borde alltså i enlighet med detta klassas som (och därmed beskattas som) etylalkohol. Formellt sett är det dock inte produkten i sig som är skattepliktig, utan alkoholen i den.

I strukturdirektivet finns även vissa regler om skattebefrielse i artikel 27. Den punkt som främst blir aktuell här är punkt 1 f) som säger att varor ska befrias från punktskatt om ”Varorna används direkt eller som en beståndsdel i halvfabrikat för framställning av livsmedel, fyllda eller ej, om i varje enskilt fall alkoholhalten inte överstiger 8,5 liter ren alkohol per 100 kg av halvfabrikat avsedda för choklad och 5 liter ren alkohol per 100 kg av halvfabrikat avsedda för övriga varor”. (Jfr 7 § 5 p. alkoholskattelagen.) Om alkoholhalten i ett alkoholhaltigt preparat håller sig under denna gräns

¹⁰ Mål C-458/06, *Gourmet Classic*, EU:C:2008:338, punkterna 36–40.

¹¹ Mål C-163/09, *Repertoire Culinaire*, EU:C:2010:752.

påförs alltså ingen alkoholskatt. Över gränsen bör det beskattas som etylalkohol. All alkohol i produkten beskattas, inte enbart den del som överstiger gränsvärdet.¹²

Medlemsstaterna ska alltså tillämpa punktskatt på etylalkohol i enlighet med strukturdirektivet (jfr artikel 19). Enligt artikel 21 i strukturdirektivet ska punktskatten på etylalkohol bestämmas per hektoliter ren alkohol vid 20°C och ska beräknas med utgångspunkt i antalet hektoliter ren alkohol. Om inte nedsättning av punktskatter får ske enligt artikel 22 ska medlemsstaterna ta ut samma skattesats på alla varor som beskattas som etylalkohol.

Omfattas varorna inte av strukturdirektivet är medlemsstaterna fria att beskatta varorna som de vill. Punktbeskattning är dock även föremål för de övriga begränsningar som gäller enligt EU-rätten, t.ex. förbud mot snedvridning av konkurrensen inom den gemensamma marknaden.¹³

Sammanfattningsvis bör detta innebära att det föreligger begränsningar mot att införa en högre beskattning av nu aktuella preparat, eftersom medlemsstaterna är skyldiga att ta ut samma skattesats på de varor som beskattas för innehåll av etylalkohol.

10.3 Mervärdesskatt

10.3.1 Inledning

Mervärdesskatten är en allmän skatt på konsumtion. Det innebär att skatten betalas vid inköp av nästan alla varor och tjänster. Mervärdesskatt ska betalas till staten vid skattepliktig omsättning av varor och tjänster inom landet som görs av en beskattningsbar person i denna egenskap. Mervärdesskatt ska även betalas vid skattepliktiga unionsinterna förvärv, det vill säga vid förvärv av varor från ett EU-land som beskattas hos köparen. Dessutom ska mervärdesskatt betalas vid import.

¹² För ett kilo av en produkt vars alkoholinnehåll motsvarar 6 liter ren alkohol per 100 kg uppgår exempelvis alkoholskatten till $(6 \times 516,59/100 =)$ 31 kronor.

¹³ Se bl.a. artikel 28–30 EUF-fördraget.

10.3.2 Svensk reglering

Skatteplikten vid omsättning av varor och tjänster är i det närmaste generell. All omsättning av varor och tjänster samt import är skattepliktig om inget annat anges i 3 kap. mervärdesskattelagen. I 7 kap. mervärdesskattelagen finns bestämmelser om skattesatser. Skattesatsen är i normalfallet 25 procent av beskattningsunderlaget. För viss omsättning m.m. är skattesatsen dock 12 procent eller 6 procent (7 kap. 1 §).

10.3.3 EU-rättsliga aspekter

På mervärdesskattens område består EU-lagstiftningen främst av direktiv; bl.a. mervärdesskattedirektivet.¹⁴ Direktiven riktar sig till medlemsländerna och avsikten är att de ska införlivas i den nationella lagstiftningen. Trots det kan en direktivregel även ha en rättslig verkan direkt mellan medlemslandet och en enskild; dvs. direkt effekt.

I Sverige är innehållet i mervärdesskattedirektivet inarbetat i bland annat mervärdesskattelagen. EU-domstolen har slagit fast att nationella bestämmelser som omfattas av ett EU-direktiv ska tolkas i enlighet med direktivreglerna så långt det är möjligt, med hänsyn till den nationella rättsordningen. Om det inte är möjligt att göra en EU-konform tolkning kan det bli aktuellt med direkt effekt.

En annan rättskälla som har betydelse för svensk rätt är den s.k. tillämpningsförfordningen.¹⁵

Enligt artikel 98 jämförd med bilaga III i mervärdesskattedirektivet får medlemsstaterna tillämpa reducerad mervärdesskatt på bl.a. ”livsmedel (inklusive drycker men exklusive alkoholhaltiga drycker)” samt ”Restaurang- och cateringtjänster, varvid tillhandahållande av (alkoholhaltiga och/eller alkoholfria) drycker får undantas”.

Sverige tillämpar enligt 7 kap. 1 § 4 p. mervärdesskattelagen reducerad mervärdesskatt om 12 procent för ”omsättning, unionsinternt förvärv och import av sådana livsmedel som avses i artikel 2

¹⁴ Rådets direktiv 2006/112/EG av den 28 november 2006 om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

¹⁵ Rådets genomförandeförordning (EU) nr 282/2011, med tillämpningsföreskrifter för direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt.

i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 178/2002 av den 28 januari 2002 om allmänna principer och krav för livsmedelslagstiftning, om inrättande av Europeiska myndigheten för livsmedelssäkerhet och om förfaranden i frågor som gäller livsmedelsssäkerhet, med undantag för [...] spritdrycker, vin och starköl” samt enligt 5 punkten samma paragraf för ”omsättning av restaurang- och cateringtjänster, med undantag för den del av tjänsten som avser spritdrycker, vin och starköl”. Detta innebär att alkoholhaltiga preparat enligt nuvarande lagstiftning har samma nedsatta mervärdesskatt som andra livsmedel.

Att tillämpa nedsatt mervärdesskatt på vissa produkter är en möjlighet för medlemsstaterna och inte ett tvång. Undantag kan i princip göras för en viss sorts produkter inom en kategori så länge lika produkter behandlas på ett likvärdigt sätt. I det här fallet rör det sig om produkter som man har konstaterat skiljer sig från andra livsmedel och snarast kan jämföras med alkoholdrycker. Det bör därför vara möjligt att bestämma att de även i mervärdesskattehänseende borde hanteras på samma sätt som alkoholdrycker, det vill säga med full mervärdesskatt.

10.4 Partihandel m.m.

10.4.1 Vem får bedriva partihandel?

I 1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen definieras försäljning till konsument som detaljhandel, eller om det sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns enligt bestämmelsen partihandel. Som redogjorts för i kapitel 5 (se avsnitt 5.2) regleras partihandel framför allt i 4 kap. alkohollagen. Enligt 1 § första stycket får partihandel med spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker bedrivas endast av *den som har godkänts som upplagshavare* eller som *registrerad varumottagare* för sådana varor enligt 9 eller 12 § alkoholskattelagen. Rätten till partihandel avser endast den dryck som omfattas av godkännandet. Med *partihandlare* avses enligt 4 kap. 1 § andra stycket alkohollagen den som har godkänts i enlighet med de föreskrifter som anges i första stycket.

Upplagshavare

Upplagshavaren är en fysisk eller juridisk person som såväl yrkesmässigt som regelmässigt tillverkar eller annars hanterar skattepliktiga varor och som har att ställa säkerhet för skattens betalning.¹⁶ I 9 § alkoholskattelagen finns kriterier för vem som får godkännas som upplagshavare. Enligt första stycket får den godkännas som yrkesmässig verksamhet i Sverige avser att 1) tillverka, bearbeta eller i större omfattning lagra skattepliktiga varor, 2) för yrkesmässig försäljning till näringsidkare ta emot skattepliktiga varor som flyttats enligt uppskovsförfarande, 3) för försäljning till näringsidkare inom EU importera skattepliktiga varor från tredje land, eller 4) bedriva verksamhet i exportbutik enligt lagen (1999:445) om exportbutiker. För godkännande krävs vidare (andra stycket) att den som ansöker om att bli upplagshavare är lämplig som upplagshavare med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt samt disponerar över ett utrymme beläget i Sverige som kan godkännas som skatteupplag. Upplagshavares hantering av skattepliktiga alkoholvaror ska, för att omfattas av ett uppskovsförfarande, äga rum i godkänt skatteupplag. Vidare ska den som godkänns som upplagshavare samtidigt godkännas som registrerad avsändare.

10 och 10 a §§ i alkoholskattelagen reglerar ställande av säkerhet för godkända upplagshavare. Om någon vill kunna hantera varor under skatteuppskov i sin egenskap av upplagshavare måste den ställa en säkerhet för lagring m.m. till Skatteverket. Om man vill kunna sända iväg varor från sina upplag under skatteuppskov ska även ställas en flyttningssäkerhet.¹⁷

Registrerad varumottagare

En registrerad varumottagare är en fysisk eller juridisk person som har fått ett särskilt godkännande från den behöriga myndigheten i hemlandet att yrkesmässigt ta emot punktskattepliktiga varor som

¹⁶ Prop. 2009/10:125 s. 62. Se SKVFS 2014:7, Skatteverkets föreskrifter om säkerhet enligt lagen (1994:1563) om tobaksskatt, lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1994:1776) om skatt på energi, för beräkning av säkerheten.

¹⁷ Se även Skatteverkets hemsida; www.skatteverket.se/download/18.361dc8c15312eff6fd11f25/1462347585637/godkand-upplagshavare--alkoholskatt-skv526-utgava06.pdf

flyttas enligt uppskovsförfarandet från ett annat EU-land. I Sverige är det Skatteverket som utfärdar detta godkännande.

I 12 § alkoholskattelagen finns bestämmelser om registrerade varumottagare. För att godkännas som registrerad varumottagare krävs att den som ansöker om att bli godkänd är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt. En registrerad varumottagare ska vidare till Skatteverket ange den adress där varumottagaren kommer att ta emot varor som flyttas under uppskovsförfarande (ordinarie mottagningsplats). En registrerad varumottagare ska även hos Skatteverket ställa säkerhet för betalning av skatten på de varor som tas emot. En registrerad varumottagare som tar emot varor som flyttas under uppskovsförfarandet ska göra det på sin ordinarie mottagningsplats eller den direkta leveransplats som angetts i det elektroniska administrativa dokumentet eller ersättningsdokumentet.

Registrerade varumottagare kan bara ta emot alkoholvaror under skatteuppskov. De kan aldrig lagra eller flytta varorna vidare under skatteuppskov, för det krävs att man är godkänd som upplagshavare. Vidare kan man som registrerad varumottagare bara ta emot alkoholvaror som flyttas under skatteuppskov från ett annat EU-land. Om man tar emot varor som flyttas från tredje land ska alkoholskatten betalas till Tullverket i samband med importen. Om varorna tas emot från någon i Sverige ska dessa redan vara i beskattat skick.¹⁸

Detaljhandelsbolaget och den som har serveringstillstånd

Med partihandlare avses alltså godkända upplagshavare samt registrerade varumottagare enligt de kriterier som har redogjorts för ovan. Utöver partihandlare finns vissa möjligheter enligt 4 kap. 1 § tredje och fjärde styckena för andra aktörer att bedriva partihandel. Enligt tredje stycket har detaljhandelsbolaget (Systembolaget) rätt att bedriva partihandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 §

¹⁸ Se Skatteverkets hemsida; www.skatteverket.se/foretagochorganisationer/skatter/punktskatter/alkoholskatt/yrkesmasighanteringunderskatteuppskov/registeradvarumottagare.4.77dbcb041438070e0396049.html?q=registrerad+varumottagare

trede stycket. Vidare får den som har serveringstillstånd sälja enstaka varor som omfattas av tillståndet till partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor.

10.4.2 Till vem får partihandlare sälja varorna?

Enligt 4 kap. 2 § alkohollagen får partihandlare sälja varorna till 1) det i 5 kap. 1 § angivna detaljhandelsbolaget, 2) annan partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor, 3) den som har meddelats stadigvarande serveringstillstånd i enlighet med reglerna i 8 kap., samt 4) den som har godkänts som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § lagen om alkoholskatt för användning i teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet. En partihandlare får också föra ut eller exportera varorna. Försäljning får även ske till den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg. Vidare är det endast partihandlare som får förpacka om eller buteljera alkoholdrycker.

Enligt 3 § samma kapitel är säljaren, vid partihandel med spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att köpa in eller sälja varan vidare.

10.4.3 Införsel och import

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får enligt 4 kap. 4 § första stycket alkohollagen föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §.

Utöver vad som anges i första stycket får spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker föras in 1) av den som har rätt till tullfrihet enligt 4 § lagen (1994:1547) om tullfrihet m.m., 2) av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk, 3) som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser, 4) av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttat till Sverige, om dryckerna är avsedda för den-

nes 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 dennes eller dennes familjs personliga bruk, 6) som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige som har fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, 7) av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk och 8) av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Enligt tredje stycket får spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker som medförs som proviant på järnvägståg i internationell trafik föras in i den utsträckning som krävs för servering av passagerare under tågets färd inom landet.

10.5 Utredningens bedömning

10.5.1 Alkoholskatt och mervärdesskatt

Bedömning: Utredningen bedömer att alkoholhaltiga preparat innefattas av nuvarande reglering i fråga om alkoholskatt.

Det framstår som såväl rimligt som lämpligt att de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel i möjligaste mån beskattas på samma sätt som alkoholhaltiga drycker i fråga om som mervärdesskatt.

Det främsta skälet för alkoholbeskattning i Sverige är skyddet för folkhälsan. Mot den bakgrunden är det rimligt att de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel har en beskattning som motsvarar den som finns i fråga om alkoholdrycker.

I enlighet med vad som har beskrivits ovan bedömer utredningen att alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring, såväl enligt den nuvarande definitionen, som med de förändringar som föreslås i 1 kap. 10 § första och andra stycket alkohollagen (jfr kapitel 4 respektive 6 i delbetänkandet), innefattas av nuvarande reglering i fråga om alkoholskatt.

Vad avser mervärdesskatten förefaller det inte finnas några hinder mot att tillämpa samma skattesats för aktuella alkoholhaltiga preparat som för alkoholdrycker.

Om beskattning inte sker på motsvarande sätt för preparaten riskerar man bland annat att handeln med alkoholhaltiga preparat delvis tar över handeln med alkoholdrycker för att det blir fördelaktigare. Skatt som alkoholpolitiskt incitament får då också en mindre betydelse.

10.5.2 Partihandel, införsel och import

I fråga om partihandel har utredningen, vilket redogjorts för i kapitel 5, kommit fram till att övervägandena om att inordna de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen i partihandelsreglerna måste grundas på en inventering av behovet att säkerställa överensstämmelse med skattekontroll och polisiär kontroll, och inte på alkoholpolitiska överväganden. Utredningen har gjort bedömningen att en likabehandling mellan alkoholdrycker och dessa alkoholhaltiga preparat i skattehänseende, liksom vad gäller polisiära kontrollmöjligheter är motiverad. Partihandel med preparaten föreslås därför få bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerad varumottagare enligt 9 och 12 §§ lagen om alkoholskatt. De bestämmelser som avser partihandel ska ändras i konsekvens härmed.

Som redogjorts för ovan finns det en koppling mellan partihandelstillstånd enligt 4 kap. 1 § alkohollagen och godkännande som upplagshavare eller registrerad varumottagare enligt alkoholskattelagen. Det kan vid tillämpningen av dessa regler uppkomma ett ”glapp” då alkoholhaltiga preparat med lägre alkoholhalt kommer att omfattas av befintliga undantag från beskattning om de anses vara livsmedel. Som redogjorts för i kapitel 5 kan den som avser att handla med sådana varor därmed inte bli godkänd som upplags-

havare eller registrerad varumottagare. Det är inte heller möjligt att inom ramen för detta system inordna handel med icke skattepliktiga varor. För alkoholhaltiga preparat som är skattepliktiga finns det dock inga problem att behålla kopplingen till upplagshavare och mottagare. Konsekvensen blir att partihandel med icke skattepliktiga alkoholhaltiga preparat även fortsättningsvis kommer att vara oreglerad samt att reglerna om partihandel endast kommer att avse skattepliktiga alkoholhaltiga preparat. (Se närmare överväganden under avsnitt 5.2 och 5.8 samt författningskommentaren till 4 kap. 1 § alkohollagen.)

Reglerna om införsel och import hör samman med reglerna om partihandelstillstånd eftersom det, förutom den tillåtna privatinförsel som redogjorts för under avsnitt 10.4.3, endast är partihandlare samt detaljhandelsbolaget som i dag får föra in spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Som framgått av föregående stycke finns det alkoholhaltiga preparat som anses vara livsmedel och som inte är skattepliktiga. Partihandeln med dessa preparat kommer även fortsättningsvis att vara oreglerad. I konsekvens därmed omfattas de alkoholhaltiga preparaten endast av införselreglerna i 4 kap. 4 § första stycket alkohollagen om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt. Vad avser privatinförsel och privatimport av de alkoholhaltiga preparaten ska dessa likställas med vad som gäller för alkoholdrycker. (Jfr avsnitt 5.8 samt författningskommentaren till 4 kap. 4 § alkohollagen.)

Ikraftträdandet av utredningens förslag om ändring i reglerna om partihandel, införsel och import bör koordineras med eventuella ändringar i skattelagstiftningen, för att förslagen ska kunna fungera fullt ut och få avsedd verkan.

10.5.3 Andra skatterelaterade frågor

Slutligen vill utredningen peka på att det i samband med översynen av skattelagstiftningen kan finnas behov av att se över bl.a. lag (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, 3 kap. 4 § alkohollagen (jfr avsnitt 5.8), lag (1994:1551) om frihet från skatt vid import m.m. och lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter.

11 Konsekvenser av förslagen

11.1 Utredningsuppdraget¹

Utredningens uppdrag i den del som avser delbetänkandet är att analysera och lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring bör regleras, i syfte att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom alkoholområdet för att skydda folkhälsan, och framför allt barn och unga, mot skadliga effekter orsakade av alkohol. Uppdraget beskrivs närmare i kapitel 2 och utgångspunkterna för arbetet i kapitel 3.

Analysen, bedömningen och de förslag som läggs fram ska enligt direktiven omfatta reglering av försäljning till konsument via detaljhandel och servering, reglering av marknadsföring och sponsring, lämplig organisation för myndigheters ansvar på området vad gäller bl.a. tillsyn, beskattning (dock inte författningsförslag), överyn av definitioner i lagstiftningen, eventuella förbud där det finns skäl att hindra produkter från att introduceras på den svenska marknaden samt övriga frågor som aktualiseras under utredningens gång. Partihandel samt införsel och import av alkoholhaltiga preparat är sådana frågor som har blivit aktuella under utredningstiden och som därför också har behandlats inom ramen för delbetänkandet.

Utredningens närmare överväganden kring de olika delfrågorna återfinns i kapitel 4–10.

¹ Se närmare utredningens direktiv 2016:80.

11.2 Utredningens förslag

Definitioner och reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring

Utredningen föreslår att en ny definition avseende vissa alkoholhaltiga preparat ska införas i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen; *alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel* (se överväganden under avsnitt 4.7 och 4.8).

Vad gäller särskilt hälsofarliga alkoholhaltiga produkter har utredningen övervägt möjligheten att helt förbjuda dessa. Slutsatsen har dock blivit att detta inte är möjligt. Utredningen har i stället valt att föreslå att formuleringen ”*som färdigställts för slutlig användning*” lyfts ur dagens definition av alkoholhaltigt preparat. Detta får till följd att även de produkter som bedöms vara särskilt hälsofarliga, i dagsläget framför allt alkoholhaltigt pulver, inryms i definitionen av alkoholhaltigt preparat och därmed också kan regleras som alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. (Se närmare överväganden kring dessa frågor under avsnitt 6.5–6.8.)

Alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel bör enligt utredningens mening i möjligaste mån regleras på samma sätt som alkoholdrycker. Försäljning till konsument bör ske genom Systembolaget, inom ramen för detaljhandelsmonopolet, samt genom servering utförd av aktörer som har serveringstillstånd. Det finns också möjlighet för Folkhälsomyndigheten att, vid synnerliga skäl, utfärda föreskrifter innehållande förbud. Även i fråga om partihandel, införsel och import bör dessa alkoholhaltiga preparat regleras på motsvarande sätt som alkoholdrycker.² (I kapitel 5 samt, avseende förbudsmöjligheten under avsnitt 6.8 och avseende partihandel, införsel och import, i viss mån under avsnitt 10.4–10.5, redogörs närmare för dessa frågor.)

² Jfr tillägget till 4 kap. 1 § första stycket alkohollagen som handlar om partihandel med alkoholdrycker ”Detsamma gäller för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt.”. Se nedan 11.3.1 och författningskommentaren till den bestämmelsen, vidare avsnitt 5.2 samt i viss mån avsnitt 10.5.2. I fråga om införsel och import se framför allt författningskommentaren till 4 kap. 4 § alkohollagen.

Reglering av marknadsföring

Utredningen föreslår att regleringen avseende alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel i den mån det är möjligt följer den reglering som i dag finns avseende marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Detta innebär bl.a. att den föreslagna nya definitionen inarbetas i bestämmelsen i 7 kap. 1 § alkohollagen om krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring samt att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till eller skildra barn och unga. Det föreslås även att aktuella preparat ska omfattas av förbudet mot kommersiell reklam i tv-sändningar, ljudradiosändningar m.m. i 3 §. (Se avsnitt 7.6 för närmare överväganden.)

Vad avser sponsring har utredningen gjort en översyn av rådande rättsläge men inte lämnat några konkreta förslag på förändring utöver ett förbud mot sponsring i ljudradio- och tv-sändningar, i likhet med vad som redan gäller för alkoholdrycker (under avsnitt 7.7 och 7.8 finns överväganden i dessa frågor).

Organisation för tillsyn

Utredningen föreslår att tillsyn i fråga om detaljhandel och servering i möjligaste mån sker inom befintlig organisation och genom de organ som i dag utför denna tillsyn i fråga om alkoholdrycker; kommuner och Polismyndighet, länsstyrelser samt Folkhälsomyndigheten.

Även i fråga om partihandel är avsikten att preparaten ska regleras på samma sätt som alkoholdrycker i fråga om tillsyn. Det är Folkhälsomyndigheten som har det huvudsakliga tillsynsansvaret över alkohollagen, men Skatteverket ska kontrollera att partihandlaren rent faktiskt har sålt varorna till någon som den får sälja till.

Tillsyn över marknadsföringen av aktuella alkoholhaltiga preparat föreslås också ske inom befintligt system där Konsumentverket och i vissa fall kommunen utövar tillsyn. (Närmare överväganden gällande dessa frågor finns i kapitel 8, framför allt under avsnitt 8.6.)

Straffbestämmelser m.m.

Vad avser straffbestämmelser föreslår utredningen att den nya definitionen i fråga om vissa alkoholhaltiga preparat ska arbetas in i huvuddelen av de straffbestämmelser som återfinns i 11 kap. alkohollagen. Även i fråga om viss annan straffrättslig lagstiftning, framför allt i fråga om framförande av fordon, fartyg och luftfartyg föreslås ändringar i konsekvens med den föreslagna definitionen. Ändringar föreslås även i vissa förverkandebestämmelser samt bestämmelser i ordningslagen (se närmare under avsnitt 9.4).

Beskattning

Utredningen föreslår i enlighet med direktiven inga författningsändringar. Däremot menar utredningen att det lämpligaste är om beskattning sker på ett sätt som i möjligaste mån liknar det system som gäller för alkoholhaltiga drycker (de överväganden som har gjorts i dessa frågor återfinns under avsnitt 10.5.).

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser m.m.

De nya reglerna föreslås träda i kraft den 1 januari 2019. Ikraftträdandet bör koordineras med eventuella ändringar i skattelagstiftningen.

Utredningen bedömer att det blir effektivt och lämpligt om de aktörer som redan har serveringstillstånd för spritdrycker inte behöver ansöka på nytt om tillstånd med anledning av de regelförändringar som föreslås i fråga om alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Vi föreslår därför att serveringstillstånd för spritdrycker som gäller vid ikraftträdandet ska omfatta även nyss nämnda preparat.

Närmare överväganden om ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kapitel 12. EU-rättsliga regler med bäring på detta behandlas nedan under avsnitt 11.8.

11.3 Alternativa lösningar

11.3.1 Utgångspunkter

Av utredningens direktiv framgår tydligt att uppdraget omfattar att föreslå reglering av försäljning till konsument via detaljhandel och servering, av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Även reglering av marknadsföring och tillsyn ska övervägas, detta blir dock delvis avhängigt vilka regler som väljs i fråga om detaljhandel och servering. Uppdraget innebär uttryckligen att föreslå reglering och det framstår därför inte som meningsfullt att mer djupgående redogöra för ett nollalternativ. Vi kommer dock att lyfta fram några aspekter av alternativet att ingen reglering kommer till stånd.

Om det inte tillkom någon ytterligare reglering i lag avseende alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring skulle handeln i vart fall inledningsvis fortsätta att vara i princip fri. Preparaten skulle dock kunna regleras genom myndighetsföreskrifter. Folkhälsomyndigheten kan, om det behövs till skydd för liv och hälsa, föreskriva om begränsningar i försäljningsrätten avseende alkoholhaltiga preparat. Även i övrigt skulle viss begränsning genom föreskrifter vara möjlig, t.ex. i fråga om åldersgräns vid försäljning eller förpackningsstorlek. (I avsnitt 4.7.2 återfinns närmare överväganden kring dessa frågor.)

Reglering av partihandel har under utredningens gång och mot bakgrund av andra föreslagna lagändringar framträtt som en fråga som det också kan finnas behov av att överväga. Då frågan tillkommit i efterhand och är nära sammanknuten med regleringen av försäljning till konsument, vilken behandlas nedan, har det inte framstått som meningsfullt att redogöra för ett nollalternativ. Avseende partihandel har utredningen kommit fram till att övervägandena om att inordna de alkoholhaltiga preparaten i partihandelsreglerna måste grundas på en inventering av behovet att säkerställa överensstämmelse med skattekontroll och polisiär kontroll, och inte i första hand på alkoholpolitiska överväganden.³ Utredningen har gjort bedömningen att en likabehandling mellan alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparaten i skattehänseende, liksom vad gäller polisiära kontrollmöjligheter är motiverad. Partihandel med preparaten

³ Skatt är dock ett viktigt incitament för att hålla priser tillräckligt höga, så det finns även alkoholpolitiska skäl för likabehandling.

föreslås därför få bedrivas endast av den som har godkänts som upp-
lagshavare eller registrerad varumottagare enligt 9 och 12 §§ lagen
om alkoholskatt.

Tillämpning av dessa bestämmelser förutsätter dock att varorna
är skattepliktiga. 7 § första stycket femte punkten lagen om alkohol-
skatt stadgar ett undantag från skatteplikt. Alkoholskatt ska inte
betalas för varor som ingår direkt i livsmedel eller som ingrediens i
halvfabrikat för framställning av livsmedel, fyllda eller ej, förutsatt
att alkoholhalten i varje enskilt fall inte överstiger 8,5 liter ren
alkohol per 100 kilogram chokladprodukter och 5 liter ren alkohol
per 100 kilogram av något annat livsmedel. Alkoholhaltiga preparat
som omfattas av bestämmelsen är därmed undantagna från beskatt-
ning om de anses vara livsmedel. Den som avser att handla med så-
dana varor kan därmed inte bli godkänd som upp-
lagshavare eller registrerad varumottagare. Konsekvensen är att sådan partihandel
även fortsättningsvis kommer att vara oreglerad. Reglerna om parti-
handel avser endast skattepliktiga alkoholhaltiga preparat. (Se när-
mare överväganden i avsnitt 5.2. samt författningskommentaren till
4 kap. 1 § alkohollagen)

Nedan kommer att redogöras för de två regleringsalternativ i
fråga om detaljhandel och servering som behandlas närmare i kapi-
tel 5. Det är 1) reglering genom tillstånd/anmälan (avsnitt 11.3.2)
samt 2) den reglering utredningen har valt att föreslå, vilken i möj-
ligaste mån är utformad efter regleringen gällande alkoholdrycker
(avsnitt 11.3.3–11.9). Inom ramen för det valda alternativet kom-
mer vi även att redogöra för konsekvenser av föreslagna regler i
fråga om marknadsföring, tillsyn och straff.

11.3.2 Tillstånds- eller anmälningsystem

I kapitel 5 redogörs delvis för två alternativa tillståndssystem a) till-
ståndssystem eller anmälningsystem inom ramen för detaljhandeln
som kombineras med serveringstillstånd på restauranger och lik-
nande, b) tillståndssystem som bygger på förhandsgodkännande av
preparatet.

Vad avser alternativ a) är utredningens slutsats att det visserli-
gen är principiellt möjligt enligt EU-rätten att införa en ordning
med detaljhandelstillstånd för alkoholhaltiga preparat. Det uppstår

dock problem när man ska försöka hitta en rimlig nivå på högsta alkoholhalt för preparaten. Redan en nivå om 3,5 volymprocent framstår som mycket problematisk och skulle sannolikt föranleda legitimitetsproblem. Det konsekventa sättet att reglera preparaten är att endast låta dem säljas i detaljhandeln om de har en högsta volymprocent om 2,25, och då utan krav på vare sig anmälan eller tillstånd. En sådan ordning skulle dock vara kraftigt handelshindrande och påtagligt mer handelshindrande än en ordning där preparat med en högre volymprocent får säljas hos Systembolaget. Att förbjuda försäljning i dagligvaruhandeln av alkoholhaltiga preparat av aktuellt slag och vars alkoholhalt överstiger ett visst tröskelvärde, utan att samtidigt erbjuda en alternativ försäljningskanal, framstår som uteslutet. En sådan reglering skulle vara handelshindrande och sannolikt anses oproportionerlig. (Se vidare överväganden kapitel 5, främst avsnitten 5.7.5–5.7.10.)

Ett tillstånd enligt alternativ b) skulle avse själva produkten. En tillståndsmyndighet skulle pröva ansökningar och meddela beslut antingen om 1) avslag på ansökan, 2) tillstånd att sälja produkten via detaljhandelsmonopolet och för servering via företag som har serveringstillstånd eller 3) tillstånd att sälja produkten på annat sätt, t.ex. i livsmedelsbutiker. Om tillstånd beviljats avseende preparatet skulle inga ytterligare tillstånd behöva sökas. Utredningen bedömer att inte heller detta är en framkomlig väg och menar bl.a. att det finns uppenbara risker att ett tillståndsförfarande i form av förhandsprövningar inte uppfyller det krav som uppställts för godkännande av undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och motsvarande åtgärder i artikel 34 EUF-fördraget. Det blir även svårt att uppställa objektiva kriterier för myndighetens prövning som inte är diskriminerande och som är kända i förväg. Det kommer vidare typiskt sett att vara svårt att hävda att ett enskilt alkoholhaltigt preparat i sig är så farligt att det inte bör godkännas för försäljning. Utredningen bedömer att förhandsgodkännande från en myndighet för enskilda produkter inte heller bidrar till att realisera de målsättningar som uppbär den svenska alkoholpolitiken. Resultatet av en sådan ordning skulle bli att den övervägande majoriteten av preparaten skulle bli godkända för försäljning, i vart fall om de EU-rättsliga kraven på objektivitet och avsaknad av godtycke ska uppfyllas. Efter att preparaten godkänts skulle de där-

med kunna säljas i handeln utan begränsningar. (Se vidare avsnitt 5.7.3.)

Sammanfattningsvis menar utredningen att ingen variant av de tillståndssystem som övervägts leder till någon bra lösning av frågan om reglering av detaljhandel och servering för aktuella alkoholhaltiga preparat.

11.3.3 Ett system som i möjligaste mån liknar det som gäller alkoholdrycker

Det system som utredningen har valt att föreslå för detaljhandel och servering av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel är, som redogjorts för ovan, att försäljning till konsument endast får ske genom Systembolaget (detaljhandel) samt genom sådana aktörer som har serveringstillstånd (servering).

Även vad avser partihandel, införsel och import föreslår utredningen en reglering som så långt det är möjligt överensstämmer med den som gäller för alkoholdrycker i dag.

I resterande del av kapitlet kommer att redogöras för de konsekvenser som utredningen kan förutse med anledning av de förslag som har lagts fram.

11.4 Vilka berörs av förslagen?

Förslagen påverkar i första hand Systembolaget, de myndigheter som ska övervaka försäljning och marknadsföring i Sverige av dessa alkoholhaltiga preparat, vissa näringsidkare⁴ samt konsumenter. I vart fall indirekt påverkas barn och unga som grupp av den strängare regleringen av dessa preparat.

När det gäller de offentliga finanserna kan förslagen få konsekvenser för Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket, Livsmedelsverket, Alkoholsortimentsnämnden (se avsnitt 11.6), Granskningsnämnden för radio och tv (se avsnitt 11.5.3), kommuner, länsstyrelser, Polismyndigheten och Sveriges domstolar.

⁴ Här avses främst de näringsidkare som i dag säljer eller vill sälja eller inom ramen för serveringstillstånd kommer att sälja alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel.

11.5 Samhällsekonomiska konsekvenser och konsekvenser för de offentliga finanserna

Bedömning: Förslagen får en positiv samhällsekonomisk effekt i den mån de bidrar till att minska den totala alkoholkonsumtionen eller i vart fall till att hindra att den ökar.

Förslagen bedöms medföra vissa kostnader för berörda statliga myndigheter samt i någon mån för kommunerna. Med undantag för Folkhälsomyndighetens kostnader, som beskrivs närmare under avsnitt 11.5.2, bör kostnaderna inte bli större än att de kan hanteras inom respektive myndighets befintliga ramar.

Folkhälsomyndighetens kostnader för bl.a. informationsinsatser bedöms kunna finansieras inom givna resurser inom utgiftsområde 9. Kommunernas kostnader bedöms till fullo finansieras inom ramen för tillstånds- och tillsynsavgifter i fråga om serveringstillstånd.

11.5.1 Samhällsekonomiska konsekvenser

Utredningens förslag innebär att tillgängligheten på alkohol i samhället regleras ytterligare genom att försäljning till konsument av alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel endast kommer att kunna ske genom Systembolaget eller genom aktörer som har serveringstillstånd för dessa preparat och i båda fallen efter lagstadgade ålderskontroller. Även de förändringar i fråga om partihandel och införsel och import som föreslås gällande dessa alkoholhaltiga preparat bidrar till bättre kontroll än vad som är fallet i dag och motverkar illegal handel. Marknadsföringen av alkoholhaltiga preparat kommer att i centrala avseenden anpassas till de särskilda regler som gäller för marknadsföring av alkoholdrycker, som t.ex. att marknadsföringen ska vara särskilt måttfull och inte får rikta sig särskilt till barn och unga. Detta kan antas leda till att samtliga konsument utsätts för mindre av påträngande marknadsföring, som t.ex. stora utomhusannonser, jämfört med i dag.

Utredningen menar att de förslag som lämnas, såväl i ett kortare som i ett längre perspektiv, är positiva för samhällsekonomin. Vad

gäller de alkoholhaltiga preparaten som avses undviker man på kort sikt att barn och unga har möjlighet att på ett legalt sätt få tillgång till produkter som direkt kan skada dem; vilket är gynnsamt dels för denna grupp, dels för samhället bl.a. i form av att kostnaderna för akut sjukvård relaterade till barns och ungas annars legala konsumtion av sådana preparat undviks. På längre sikt bör en reglering kunna bidra till att man i viss mån undviker ökade alkoholrelaterade skador och missbruk. Man uppnår i stora drag även en samreglering med alkoholdrycker, vilket bl.a. bör underlätta för de myndigheter som utövar tillsyn.

Vad gäller de särskilt hälsofarliga produkterna finns de ännu inte på den svenska marknaden. Genom att se till att det finns ett färdigt regelverk för dessa produkter, med försäljning till konsument efter ålderskontroll i Systembolagets regi eller av den som har serveringstillstånd samt med möjligheten som Folkhälsomyndigheten har att meddela föreskrifter – vid synnerliga skäl – om förbud, bör akuta hälsorisker, framför allt för barn och unga i möjligaste mån kunna undvikas.

Enligt uppgifter till utredningen förefaller det inte vara så många aktörer inom dagligvarubranschen som säljer sådana alkoholhaltiga preparat som den föreslagna regleringen avser. För de som i dagsläget säljer t.ex. alkoholhaltig glass kan det bli fråga om lägre sammanlagda intäkter eftersom det nu föreslås bli Systembolaget som får sälja glassar och liknande preparat. Utredningen har dock fått signaler från dagligvarubranschen om att man välkomnar en reglering av preparaten, egentligen ganska oberoende av hur den slutligen ser ut. Dagens oreglerade hantering orsakar stor osäkerhet och leder till vitt skilda kommersiella strategier i handeln. Ansvarstagande handlare löper risk att i förlängningen tappa försäljning till handlare som marknadsför preparaten mer aggressivt.

Man bör kunna utgå ifrån att de totala skadeverkningarna från alkohol inte bör öka så länge Systembolaget säljer produkterna. Det kan dock tänkas bli visst fokus på den här typen av produkter, i vart fall initialt, i form av marknadsföringsinsatser etc., som kanske leder till ökad totalkonsumtion. Produkterna kan även tänkas särskilt attrahera en yngre målgrupp.⁵

⁵ Jfr bl.a. den undersökning Novus genomfört för Systembolagets räkning som redogörs för i kapitel 4.

Det är allmänt känt att alkohol på något sätt är inblandat vid en stor andel av våldsbrottsligheten. Att alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel regleras på ett sätt som i de flesta avseenden motsvarar regleringen av alkoholdrycker kan bidra till att den totala konsumtionen i samhället av alkohol i vart fall inte ökar, vilket skulle kunna ha motsvarande betydelse för brottsligheten. (Se vidare nedan under avsnitt 11.5.6 om konsekvenserna för rättsväsendet.)

11.5.2 Konsekvenser för Folkhälsomyndigheten

Informationsinsatser

För att på ett lämpligt sätt upplysa om de ändrade reglerna i fråga om vissa alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring anser utredningen att informationsinsatser med syfte att förbättra medvetenheten och kunskapen är de mest verksamma åtgärderna för att regelverket ska förstås och åtföljas.

Folkhälsomyndigheten har fått i uppdrag att titta närmare på detta och har till utredningen uppgett att man bedömer att det behövs en insats i form av riktad information om de nya bestämmelserna till *branschorganisationer* och *verksamhetsutövare* som är anmälda till myndigheten avseende förtärbara alkoholhaltiga preparat. Vidare bedömer myndigheten att det behövs en riktad insats till *kommunerna* för att vägleda om att de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller som annars kan antas användas som berusningsmedel kommer att regleras som alkoholdrycker, vilket bl.a. innebär att tillsynen över dessa i fråga om serveringstillstånd ska ingå i den tillsyn som kommunerna utför i dag. Det är främst kommunernas *miljöinspektörer* som kommer i kontakt med alkoholhaltiga preparat när de utför tillsyn i dagligvaruhandeln. Miljöinspektörerna behöver därför kunskap om de nya reglerna för att upptäcka om det finns preparat som säljs utanför monopolet. Folkhälsomyndigheten bedömer att det även bör genomföras en informationsinsats för inspektörerna om deras underrättelseskyldighet enligt 9 kap. 10 §.

Folkhälsomyndigheten bedömer också att det behövs allmän information på myndighetens webbplats om att de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkohol-

drycker eller som annars kan antas användas som berusningsmedel kommer att regleras som alkoholdrycker. Här behöver myndigheten också informera kring vilken typ av alkoholhaltiga preparat som kan komma att omfattas av de särskilda reglerna med stöd av lagens förarbeten.

Kostnader

Folkhälsomyndigheten räknar med att det initialt tillkommer en kostnad för myndigheten för uppbyggnad av webbutbildning till främst miljöinspektörer, vilket normalt inte ingår i myndighetens tillsynsuppdrag. Tillsammans med de övriga informationsinsatser som redogjorts för ovan uppstår kostnader för myndigheten. Även revidering av myndighetens föreskrifter och utveckling av exempelvis anmälningsblanketter genererar kostnader. Det initiala arbetet för myndigheten är beräknat till en kostnad av cirka 300 000 kronor.

Därutöver bedömer myndigheten att det behövs en förstärkning med juridisk kompetens, 0,5 årsarbetskrafter, motsvarande en årlig kostnad om cirka 400 000 kronor. För att myndigheten ska ges möjlighet att utföra ett proaktivt arbete bedömer man att det krävs ytterligare förstärkning med 0,25 årsarbetskrafter, motsvarande en årlig kostnad om cirka 200 000 kronor.

Det är alltså fråga om engångskostnader om 300 000 kronor samt löpande kostnader om sammanlagt 600 000 kronor årligen. De initiala kostnaderna bedöms kunna finansieras inom ramen för givna resurser inom utgiftsområde 9 Hälsovård, sjukvård och social omsorg. Detta skulle kunna ske t.ex. under det anslag som för närvarande benämns 6:2 Åtgärder avseende alkohol, narkotika, doping, tobak samt spel.

Kostnaderna för 0,75 ytterligare årsarbetskrafter är i och för sig begränsade. Dessa kostnader bedöms kunna finansieras inom ramen för givna resurser till Folkhälsomyndigheten. Folkhälsomyndigheten har ett omfattande uppdrag med övergripande tillsyn och stöd på olika områden. Även om en enstaka kostnadspost inte bedöms vara särskilt stor och därför ska hanteras inom befintlig ram kan den sammanlagda kostnaden för de olika delar som ingår i myndighetens tillsynsansvar vara betydande. Detta måste beaktas vid den samlade bedömningen av de resurser som ställs till Folkhälsomyndighetens förfogande.

11.5.3 Konsekvenser för Konsumentverket

De förslag utredningen lägger fram innebär ytterligare en produktkategori att utöva tillsyn över. I dagsläget är dock marknaden liten och Konsumentverket har redan nu det generella, övergripande tillsynsansvaret för marknadsföring. Konsumentverket räknar med att man inledningsvis kan behöva vidta vissa mindre åtgärder som t.ex. revision av de allmänna råden för marknadsföring av alkoholdrycker. Sammantaget bedöms tillsynen över marknadsföring av aktuella alkoholhaltiga preparat rymmas inom ramen för Konsumentverkets befintliga tillsyn av marknadsföring av alkoholdrycker. Utredningens förslag förväntas därmed inte föranleda några nämnvärda konsekvenser, vare sig ekonomiska eller andra, för Konsumentverket.

Det kan här även nämnas att överträdelse av reglerna om sponsring i nuvarande radio- och tv-lagen övervakas av Granskningsnämnden för radio och tv. Det kan inte förväntas mer än en högst marginell ökning av antalet ärenden mot bakgrund av de ändringar som föreslås. Förslagen förväntas därför inte leda till några större konsekvenser, vare sig ekonomiska eller administrativa, för nämnden.

11.5.4 Konsekvenser för Livsmedelsverket

Livsmedelsverket är kontrollmyndighet för Systembolaget och kontrollerar i dag bl.a. att Systembolaget följer livsmedelslagstiftningens regler om märkning. Omfattningen av dagens kontroll av butikerna är dock mycket begränsad vilket innebär att det inte sker en regelbunden kontroll av varje enskild butik. Om Systembolaget även skulle sälja produkter som t.ex. glass och jello-shots så kan det påverka bedömningen av vilken kontroll som behöver utföras på Systembolaget.

Hantering av frysta livsmedel och godis bedöms utgöra en mycket låg risk ur livsmedelssäkerhetssynpunkt. Hantering av frysta livsmedel skulle dock med all sannolikhet kräva att Systembolaget har frysrum, vilket sannolikt skulle leda till att kontroll behöver göras vid alla Systembolagets butiker. Livsmedel som kräver kylförvaring (exempelvis baserade på mjölk och ägg) kan innebära vissa mikrobiologiska risker och skulle även sådana produkter tas in

i sortimentet görs bedömningen att offentlig kontroll av varje butik kommer att vara nödvändig.

Beroende på vilka produkter som tas in i sortimentet kan det alltså bli så att kontroll måste göras av att varje enskild butik följer livsmedelslagstiftningen. Vid bedömningen av vilken kontrolltid som krävs för en viss typ av anläggning görs en helhetsbedömning av verksamheten bl.a. utifrån omfattningen av verksamheten och vilka risker som finns. Bedömningen görs att det skulle röra sig om en kontroll av mindre omfattning vid de enskilda butikerna. Utökad arbete med offentlig kontroll finansieras av avgifter.

Om Systembolagets utbud förändras, och därmed behovet av kontroll vid butikerna kan det i förlängningen finnas skäl att se över organisationen för tillsyn över Systembolaget.

11.5.5 Konsekvenser för länsstyrelserna

Länsstyrelserna utövar tillsyn över kommunernas tillsynsverksamhet. Den enda ytterligare uppgiften som läggs på länsstyrelserna genom utredningens förslag är att utöva tillsyn över kommunernas tillsyn över aktuella alkoholhaltiga preparat. Handläggare vid länsstyrelserna har uttryckt att det är att föredra om även dessa preparat regleras inom gällande lagstiftning och att det inte skulle kräva särskilt mycket resurser om denna produkt lades till serveringstillståndet. Mot den bakgrunden finns det inte fog för att anta att utredningens förslag skulle medföra några ytterligare kostnader eller märkbara konsekvenser för länsstyrelserna.

11.5.6 Konsekvenser för rättsväsendet m.m.

Utredningens förslag innebär en delvis utvidgad kriminalisering genom att de alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel i stora drag likställs med alkoholdrycker, även på straffrättens område. Detta får troligen en i huvudsak brottsförebyggande effekt och liksom för övriga brott mot alkohollagen kan det antas att antalet anmälda brott och lagföringar avseende de nya brotten kommer att ligga på en låg nivå. Utredningen bedömer därför att den utökade kriminaliseringen inte leder till någon näm-

värd ökning av vare sig arbetsbelastningen eller kostnaderna för Sveriges domstolar och rättsväsendets övriga aktörer.

Utredningen bedömer att förverkande kommer att ske i förhållandevis få fall och inte heller det förslag utredningen lägger fram i den delen bedöms därför innebära någon nämnvärd ökning av vare sig arbetsbelastning eller kostnader för dessa aktörer.

Vad avser Polismyndighetens roll i fråga om tillstånd och tillsyn av aktuella alkoholhaltiga preparat har myndigheten redan i dag uppgifter i fråga om alkoholdrycker som motsvarar de som man nu föreslås få i fråga om preparaten. Utredningen bedömer därför att de nya uppgifterna kommer att kunna hanteras inom ramen för nuvarande verksamhet och utan särskilt resurstillskott.

11.5.7 Konsekvenser för kommunerna

När det gäller konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen är det kommunerna som har ansvaret för beslut om serveringstillstånd och för tillsyn över servering.⁶ Kommunerna kommer, som nämnts ovan, genom utredningens förslag att utöva tillsyn över ytterligare en grupp produkter. Ansökningarna om serveringstillstånd kommer också att utökas med en kategori varor. Enligt uppgifter från kommunerna själva bör det inte bli några större konsekvenser; vare sig ekonomiskt eller administrativt. Man infogar kontrollen av servering av aktuella alkoholhaltiga preparat inom ramen för den övriga tillsynen och det blir bara ytterligare en produkt aktörerna får söka serveringstillstånd för.

Kommunerna har rätt att ta ut avgifter för att finansiera sina kostnader för såväl tillstånd som tillsyn vilket innebär att det inte uppstår några nettokostnader för de offentliga finanserna.

11.6 Konsekvenser för Systembolaget m.m.

De ekonomiska konsekvenserna för Systembolaget bedöms enligt bolaget hänföra sig till att man under ett uppstartsskede behöver etablera rutiner för inköp och hantering av de nya produkterna.

⁶ Prop. 2000/01:97 s. 81.

Det kan också uppstå kostnader för ny butiksinredning. Försäljningen av dessa produkter kommer dock att generera intäkter för Systembolaget och bolaget räknar med att de föreslagna ändringarna därmed, netto och på sikt, inte bör leda till ökade kostnader.

Ytterligare konsekvenser som de föreslagna förändringarna kommer att medföra är ändring av Systembolagets bolagsordning samt ändring i avtalet med staten.

Det kan i detta sammanhang nämnas att de ändringar som utredningen föreslår, beroende på hur många beslut som överklagas, kan komma att påverka kostnaderna för Alkoholsortimentsnämnden som hanterar överklaganden av Systembolagets beslut att inte köpa in viss produkt. Det är dock inte möjligt att uppskatta storleken på dessa kostnader i förväg.

11.7 Konsekvenser för företag

Företagen inom dagligvaruhandeln förväntas inte påverkas direkt av utredningens förslag i någon större utsträckning jämfört med hur det ser ut i dag, då det enligt uppgift är ett fåtal butiker som saluför alkoholhaltig glass eller liknande alkoholhaltiga preparat. De butiker som sålt alkoholhaltig isglass kommer inte att få göra det fortsättningsvis, vilket kan antas leda till vissa minskade intäkter för dem, i vart fall på kort sikt. Det finns enligt vad utredningen erfar i vart fall ett e-handelsföretag som säljer glassen som också i viss mån kan förväntas få lägre intäkter i form av utebliven försäljning. Enligt de uppgifter som utredningen har tagit del av från branschen förefaller försäljningen av alkoholhaltig glass hittills inte ha varit särskilt stor vare sig inom ramen för dagligvaruhandeln eller för den digitala handeln. Glass är vidare en säsongsbunden vara, vilket också talar för att den förväntade inkomstminskningen för berörda näringsidkare inte bör bli så stor.

Aktörer som innehar serveringstillstånd för spritdrycker kommer inte att behöva ansöka om nytt serveringstillstånd. För aktörer som saknar serveringstillstånd för spritdrycker och vill sälja aktuella alkoholhaltiga preparat krävs att man ansöker om serveringstillstånd för dessa, vilket innebär viss administration. Ansökan om serveringstillstånd samt tillsyn avseende aktuella alkoholhaltiga preparat kan även förväntas generera viss merkostnad i fråga om

avgifter som måste erläggas jämfört med i dag för företagen. Enligt uppgifter från kommunala alkoholhandläggare bör det bli fråga om dels en tillståndsavgift, dels en årlig tillsynsavgift samt eventuellt en rörlig del som beräknas utifrån omsättningen. Det kan dock inte förväntas uppstå några större kostnader för företagen med anledning av detta.

Folkhälsomyndighetens bibehållna rätt att utfärda föreskrifter, även innebärande förbud, kan komma att göra att preparaten regleras strängare än alkoholdrycker, vilket kan påverka företag som tillverkar och/eller saluför alkoholhaltiga preparat. Ett aktuellt exempel är företag som saluför alkoholhaltig glass. Dessa företag kanske kan komma att uppleva någon försäljningsminskning i samband med events eftersom det kommer att krävas serveringstillstånd för att få sälja glassen, vilket bl.a. medför en åldergräns på 18 år vid försäljning till konsument. Det kan i detta sammanhang även nämnas att marknadsföringsreglerna föreslås bli mer restriktiva, vilket också, i vart fall på sikt, kan komma att påverka försäljningen negativt. Det är dock svårt att på förhand säga i vilken omfattning.

Sammantaget förefaller såväl dagligvarubranschen som restaurangbranschen i stort sett vara positivt inställda till en sammanhållen reglering och att man inordnar alkoholhaltiga preparat i den redan befintliga ordningen för alkoholdrycker. Genom att använda sig av ett befintligt system undviker man också behovet av att handlare och restauranger ska behöva lära sig ett tillståndssystem eller liknande, det blir inget onödigt krångel med regler utan systemet som föreslås är redan känt.

De förändringar som föreslås genom att aktuella alkoholhaltiga preparat ska omfattas av partihandel innebär att den som vill vara partihandlare måste antingen bli godkänd som upplagshavare eller registrerad som varumottagare efter ansökan hos Skatteverket. Det kan inte förväntas uppstå några direkta kostnader i form av ansökningsavgifter och liknande med anledning av detta. Det finns vidare inga särskilda krav på hantering av varor, transporter eller annat. Den främsta skillnaden jämfört med i dag kan antas bli tidsåtgång p.g.a. ansökningsförfarandet. I enlighet med vad som redogjorts för ovan, kommer vissa alkoholhaltiga preparat att vara icke skattepliktiga och de omfattas därmed inte av partihandelsregleringen.

Utredningen bedömer inte att förslagen kommer att ha någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags.

11.8 Vissa EU-rättsliga regler av betydelse

Av utredningens direktiv framgår att även de tidsmässiga aspekterna vid eventuella förbud och restriktion bör beaktas. Beslut kan i vissa fall behöva anmälas till Europeiska kommissionen (jfr direktiv (EU) 2015/1535).⁷ Vid förbud mot en viss produkt kan EU-rättsliga förfaranden också bli aktuella (jfr förordning (EG) nr 764/2008).⁸ Även med anledning av tjänstedirektivet (2006/123/EG), som kort redogjorts för i kapitel 3, kan det bli aktuellt med anmälningsskyldighet.

Förordning 764/2008

Det finns en EU-förordning om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG.⁹ Förordningens syfte är att stärka den inre marknadens funktion genom att förbättra den fria rörligheten för icke-harmoniserade varor. Den är tillämplig när en myndighet fattar ett administrativt beslut om att antingen förbjuda en produkt på marknaden, beslutar om ändring eller ytterligare provning av produkten eller beslutar om återkallelse av produkten från marknaden, baserat på en teknisk regel.

Mot bakgrund av att utredningen inte föreslår något förbud mot alkoholhaltiga produkter utan i stället reglering inom ramen för alkoholhaltiga preparat bedöms inte denna förordning bli aktuell.

⁷ Anmälan ska ske i enlighet med det anmälning förfarande som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG bli tillämplig. Se dir. 2016:80 s. 4.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 som antogs den 9 juli 2008.

Direktiv 2015/1535

Syftet bakom direktiv 2015/1535 är att underlätta för den fria rörligheten för varor och alla informations-samhällets tjänster, det vill säga tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (art. 1.1 b). Det krävs i direktivet att medlemsstaterna informerar EU-kommissionen om nya tekniska föreskrifter och regler som kan förhindra den fria rörligheten av varor och tjänster.¹⁰ Av artikel 1.1 f) framgår att tekniska föreskrifter bl.a. kan vara tekniska specifikationer och andra krav eller föreskrifter för tjänster, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster eller etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster eller användning i en medlemsstat samt medlemsstaternas lagar och andra författningar som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en produkt eller som förbjuder tillhandahållande eller utnyttjande av en tjänst eller etablering som tillhandahållare av tjänster. Om inte annat följer av artikel 7 ska medlemsstaterna enligt artikel 5.1 omedelbart, förutom vid vissa undantagsfall, överlämna alla utkast till tekniska föreskrifter till kommissionen. Samtidigt ska även skälen till varför det är nödvändigt att utfärda en sådan teknisk föreskrift redovisas. Kommissionen underrättar övriga medlemsstater om anmälan. Enligt artikel 6.1 får medlemsstaterna inte anta ett utkast till teknisk föreskrift före utgången av tre månader från den tidpunkt då kommissionen mottog informationen enligt artikel 5.1.¹¹

Utredningens förslag omfattar ett flertal begränsningar av handeln med alkoholhaltiga preparat. Såväl bestämmelserna om vem som har rätt att bedriva handel, i fråga om både partihandel och detaljhandel, samt om vem som får servera eller köpa vissa alkoholhaltiga preparat. Det finns även andra bestämmelser om mer restrikt-

¹⁰ Reglerna återfanns tidigare i direktiven 98/34/EG och 98/48/EG. Direktiven kodifierades den 9 september 2015 genom direktiv 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster.

¹¹ Det äldre direktiv 98/34/EG har genomförts i Sverige genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler och Kommerskollegiums verkställighetsföreskrifter. Regleringen innebär, som nämnts i texten, att förslag till en lag eller en förordning som innehåller tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informations-samhällets tjänster måste anmälas. Anmälan beslutas av Regeringskansliet. Anmälan av förslag till myndighetsföreskrifter hanteras av berörd myndighet och Kommerskollegium. Det nya direktivet som enbart kodifierar gällande rätt har ännu inte medfört att förordningen ändrats.

tiv reglering i fråga om t.ex. marknadsföring. Reglerna motiveras av hänsyn till människors liv, hälsa och säkerhet. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att anmälningsskyldigheten i direktiv 2015/1535 blir aktuell.

Tjänstedirektivet

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) innehåller bestämmelser som syftar till att förenkla förfaranden och formaliteter som är tillämpliga på tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet. Tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra vissa förfaranden och formaliteter samt få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. Om medlemsstaterna t.ex. har krav på tillstånd för att få utöva vissa tjänster eller krav på legitimation, användande av viss utrustning m.m. får dessa krav inte vara diskriminerande, de måste kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträlvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd.¹²

Enligt punkten 5 andra stycket i artikel 39 ska medlemsstaterna till kommissionen översända alla förändringar i sina krav på tillfällig tjänsteverksamhet, inbegripet nya krav och skälen för dessa. Sådana krav måste dock vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om de översända kraven. En sådan översändning ska inte hindra medlemsstaterna från att anta bestämmelserna i fråga.¹³ Enligt punkten 7 i artikel 15 ska medlemsstaterna till kommissionen även anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innefattar vissa krav som omnämns i punkten 2 i artikel 15 samt skälen för dem. Exempel på sådana krav är kvantitativa eller geografiska begränsningar. Kommissionen ska underrätta de övriga medlemsstaterna om bestämmelserna. Anmälan hindrar inte medlemsstaten från att anta de aktuella bestämmelserna.¹⁴

¹² Se bl.a. artikel 9, jfr även prop. 2009/10:125 s. 147 f.

¹³ Kommissionen ska dock varje år tillhandahålla analyser och riktlinjer avseende tillämpningen av bestämmelserna inom ramen för direktivet.

¹⁴ Kommissionen ska dock inom tre månader från mottagandet av anmälan undersöka om kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem.

Utredningen bedömer att en anmälningsskyldighet enligt tjänstedirektivet artikel 39 andra stycket punkten 5 kan bli aktuell.

11.9 Övrigt

Konsekvenser för barn och unga

Ett av huvudsyftena med den reglering som utredningen föreslår är att stärka skyddet för barn och unga i fråga om alkoholens skadliga verkningar. Detta är helt i linje med hur Sveriges alkoholpolitik har sett ut sedan mitten av 1970-talet och även i linje med den allt mer centrala ANDT-policyn som har arbetats fram nationellt. Även internationellt kommer signaler från såväl WHO som EU och FN om att skydda barn och unga från skadligt bruk av alkohol. Det finns stark evidens för att ökad tillgänglighet av alkohol ökar totalkonsumtionen vilket i sin tur kan bidra till ökade alkoholskador.¹⁵

Genom de förslag som utredningen lägger fram bör möjligheten för barn och unga att få tillgång till aktuella alkoholhaltiga preparat minska. Detta mot bakgrund bl.a. av att produkterna endast får säljas inom ramen för monoopolet eller av aktörer med serverings-tillstånd och då det därmed krävs att man har uppnått viss ålder för att få köpa produkterna. Man kan också förvänta sig att barn och unga på ett bättre sätt skyddas mot viss marknadsföring av dessa preparat, vilket kan bidra till att kännedomen om produkterna och intresset för dem begränsas. Det kommer vidare att finnas ett organiserat system för tillstånd och tillsyn som ger utökade möjligheter till kontroll, vilket särskilt kan antas vara till gagn och skydd för unga.

Kan förslagen komma att få några ytterligare konsekvenser?

Utredningens förslag kan inte förväntas ha någon betydelse för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen. Utredningen bedömer inte heller att förslaget får några egentliga konsekvenser för jämställdheten mellan män och kvinnor. I den delen skulle man

¹⁵ Se bl.a. Alcohol Control Policies in Public Health Perspective, WHO, 1975.

möjligen på sikt kunna tänka sig en viss positiv effekt för ökad jämställdhet ur ett folkhälsoperspektiv eftersom unga kvinnor har visat sig vara de som i högre grad konsumerar alkoholisk och andra sötare alkoholdrycker jämfört med unga män, vilket kan tänkas ha bäring även på t.ex. alkoholhaltig glass.

Inte heller vad avser miljön kan utredningen se att den reglering som föreslås har någon direkt inverkan.

12 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 januari 2019.

Stadigvarande serveringstillstånd för spritdrycker som har meddelats före ikraftträdandet ska omfatta även sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

12.1 Ikraftträdande

Sedan den nuvarande alkohollagens ikraftträdande har man kunnat handla i princip fritt med alkoholhaltiga preparat, det finns t.ex. inga åldersgränser, preparaten måste inte säljas genom en specifik försäljningskanal och det är endast de generella marknadsföringsreglerna som gäller. Utredningen har i delbetänkandet kommit fram till (se kap. 4 och 6) att vissa alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Med anledning av detta har utredningen föreslagit förändringar i lagstiftningen för att åstadkomma en anpassning till regleringen av alkoholdrycker (framför allt beskrivet i kap. 5 samt 7–9). Utredningen menar att det mot denna bakgrund är angeläget att de föreslagna ändringarna kan träda i kraft så snart det är praktiskt möjligt.

Förslaget innehåller föreskrifter som bedöms anmälningspliktiga enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Anmälan måste enligt direktivet ske i så god tid att en tidsfrist om

normalt tre månader har hunnit löpa ut innan propositionen beslutas av riksdagen.¹ Mot denna bakgrund, och med hänsyn till den tid som krävs för remissbehandling och beredning inom Regeringskansliet samt de informationsinsatser som behöver genomföras bedöms den tidigaste dagen för ikraftträdande vara den 1 januari 2019. Ikraftträdandet bör koordineras med eventuella ändringar i skattelagstiftningen (se vidare i kapitel 10).

12.2 Övergångsbestämmelser

Utredningen bedömer att det finns behov av övergångsbestämmelser i fråga om serveringstillstånd när även alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel ska omfattas av detta system. Detta för att övergången ska fungera väl och att det ska bli så liten administrativ börda som möjligt för berörda näringsidkare, tillståndsgivare m.fl. Utredningen föreslår därför att stadigvarande serveringstillstånd för spritdrycker som har meddelats före ikraftträdandet ska omfatta även sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Utredningen bedömer att det skulle leda för långt att i detta hänseende även innefatta serveringstillstånd för öl, vin och annat.

Detta bör framgå av en övergångsbestämmelse.

¹ Se avsnitt 11.8. för en närmare redogörelse. Även en anmälan enligt tjänstedirektivet (Europa-parlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG) kan komma att bli aktuell, men hindrar inte medlemsstaten från att anta bestämmelserna i fråga; se 11.8 även beträffande detta.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

1 kap.

1 §

Denna lag gäller tillverkning, marknadsföring och införsel eller import av alkoholdrycker och handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit samt införsel, import, utförsel, export och handel med sprit samt handel med alkoholhaltiga preparat.

Lagen gäller också marknadsföring, införsel, import och handel med sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket.

Paragrafen innehåller en övergripande beskrivning av vad alkohollagen reglerar.

Första stycket är oförändrat.

Ett nytt andra stycke läggs till där det framgår i vilka delar alkohollagen reglerar alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Se 10 § andra stycket för närmare resonemang kring vilka preparat som avses med denna definition. Utredningens förslag om reglering för aktuella alkoholhaltiga preparat avser marknadsföring, införsel, import och handel.

2 §

I denna lag finns bestämmelser om

- tillverkning m.m. (2 kap.),*
- allmänna bestämmelser om försäljning (3 kap.),*
- partihandel m.m. (4 kap.),*

- detaljhandel (5 kap.),
- handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (6 kap.),
- marknadsföring av alkoholdrycker m.m. (7 kap.),
- servering av alkoholdrycker m.m. (8 kap.),
- tillsyn m.m. (9 kap.),
- överklagande (10 kap.),
- straffbestämmelser (11 kap.),
- förverkande (12 kap.), och
- register (13 kap.).

Paragrafen innehåller en uppräknig över vad respektive kapitel i alkohollagen reglerar.

Ändring har gjorts genom tillägget av ”m.m.” i de två strecksatser som avser kapitel 7 om marknadsföring respektive kapitel 8 om servering, i konsekvens med att dessa kapitelrubriker görs om. Rubrikerna ändras med anledning av att kapitlen kommer att genomgå ändringar då alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket föreslås omfattas av huvuddelen av de regler som gäller för alkoholdrycker.

10 §

Med alkoholhaltigt preparat avses en vara som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck eller teknisk sprit och inte heller är sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315).

För alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföras med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel gäller särskilda regler enligt denna lag.

Bestämmelserna i 6 kap. 6–9 §§, och 10 § 1–3 ska inte vara tillämpliga på de alkoholhaltiga preparat som avses i andra stycket.

Paragrafen, som ändras, behandlar definitionsfrågor avseende ”alkoholhaltigt preparat” samt vilka bestämmelser i alkohollagen som ska tillämpas på alkoholhaltiga preparat. Utredningens överväganden finns i kapitel 4 (framför allt avsnitt 4.7 och 4.8), kapitel 6 (framför allt i avsnitt 6.7) samt i avsnitt 5.8.

Det första stycket har ändrats genom att frasen ”färdigställt för slutlig användning” har tagits bort. Bakgrunden till detta är dels att det inte ska råda någon osäkerhet kring om alkoholhaltigt pulver och liknande produkter innefattas av definitionen, dels att det enligt Folkhälsomyndigheten inte finns något egentligt behov av att detta krav finns kvar; det underlättar inte vid tillämpningen av bestämmelsen. Närmare överväganden i denna del finns i avsnitt 6.7.

Det andra stycket är nytt. Här införs en ny definition i alkohollagen för vissa slags alkoholhaltiga preparat. För att det ska bli så tydligt som möjligt vilka typer av produkter som avses med definitionen hänvisas i lagtexten dels till preparat som ur konsumtions-synpunkt är att jämföra med alkoholdrycker, dels till preparat som annars kan antas användas som berusningsmedel.

Vad gäller den första delen av definitionen, ”preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämföra med alkoholdrycker”, är det fråga om alkoholhaltiga preparat som konsumeras på ett sätt och med ett syfte som är att jämföra med konsumtionen av alkoholdrycker. Det kan vara fråga om alkoholhaltiga preparat som konsumeras i stället för en alkoholdryck, eller som komplement till alkoholdrycker. Det sammanhang i vilket preparatet typiskt sett konsumeras bör ha betydelse för bedömningen. Om det är fråga om konsumtion i festmiljö, på restauranger och caféer eller i andra sociala sammanhang, innefattande t.ex. festivaler, bör preparatet omfattas av definitionen. Typiska exempel är alkoholhaltig glass och slush, godis av karaktären alco shots, alkoholhaltiga produkter som är avsedda att användas vid tillredning av drinkar (t.ex. s.k. foam) samt drinktilltugg med alkoholinnehåll.

Den andra delen av definitionen, ”eller annars kan antas användas som berusningsmedel”, kan självklart innefatta även preparat som omfattas redan av det första ledet, men även andra typer av produkter som annars riskerar att falla utanför bestämmelsen. Här innefattas t.ex. alkoholhaltigt pulver. Avsikten är främst att kunna fånga in nya företeelser och nya konsumtionsmönster.

Genom uttrycket ”kan antas användas” klargörs att det endast är preparat som är avsedda för förtäring som avses, inte t.ex. hand-sprit, rengöringsmedel eller spolärsätska.

Bestämmelsen är inte avsedd att träffa befintliga produkter som inte har genererat några problem såvitt gäller alkoholintag. Vad gäller kommande produkter bör bedömningen fokuseras på om de

konsumeras på ett sätt som är att jämställa med alkoholdrycker eller kan antas användas som berusningsmedel.

Exempel på produkter som faller utanför definitionen är matlagningsvin, essenser och vissa desserter eller likörpraliner som säljs i dagligvaruhandeln.

Överväganden kring den nya definitionen återfinns i avsnitt 4.7 och 4.8.

Även det tredje stycket är nytt. Här föreskrivs att vissa uppräknade bestämmelser i alkohollagen, vilka avser de alkoholhaltiga preparat som endast omfattas av paragrafens första stycke, inte ska gälla de preparat som avses i andra stycket. Eftersom den nya definitionen av vissa alkoholhaltiga preparat innebär att dessa i den mån det är möjligt ska regleras på samma sätt som alkoholdrycker finns det inte behov av och är inte heller lämpligt med dubbelreglering. Så långt som möjligt ska separata regelverk gälla för alkoholhaltiga preparat i allmänhet och alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Det finns dock vissa regler som det finns fortsatt behov av att kunna tillämpa på båda kategorierna alkoholhaltiga preparat.

Den bestämmelse som även fortsatt ska tillämpas i 6 kap. är 10 § 4 punkten, som ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att meddela föreskrifter om handel i övrigt som behövs till skydd för liv och hälsa. Se vidare angående detta i kommentaren till den bestämmelsen. Även 9 kap. 10 § och 11 kap. 8 § ska tillämpas fortsättningsvis för båda typerna av alkoholhaltigt preparat och undantas därför inte från tillämpningen.

11 §

Med tillverkare avses den som yrkesmässigt tillverkar varor som avses i denna lag.

Försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, beträffande alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket, om det sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns partihandel.

Paragrafen behandlar tillverkning, handel och servering. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.8.

Första stycket som avser tillverkning är oförändrat.

Andra stycket definierar detaljhandel, servering och partihandel. I och med att dessa regler fortsättningsvis även ska omfatta de alkoholhaltiga preparat som avses i 10 § andra stycket har bestämmelsen ändrats så att det anges att försäljning till konsument som sker för förtäring på stället, servering, även ska innefatta dessa preparat.

3 kap.

1 §

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte säljas om det inte föreligger rätt till det enligt denna lag.

Paragrafen handlar om försäljningsrätt av alkoholhaltiga drycker och de preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.8.

I det absoluta flertalet bestämmelser i kapitel 3 har tillägg gjorts av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. I denna paragraf fastställs att vare sig alkoholdrycker eller dessa preparat får säljas om det inte föreligger rätt till det enligt alkohollagen.

2 §

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte får säljas i en butikslokal får inte heller förvaras i sådan lokal eller tillhörande utrymnen.

Med butikslokal avses en lokal där konsumenter kan köpa varor eller tjänster eller hyra varor, dock inte restauranger och andra serveringsställen.

Sådan lokal där provsmakning enligt 8 kap. 7 § andra stycket bedrivs, omfattas inte av förbudet i första stycket.

Paragrafen behandlar bl.a. förvaring av alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket samt definition av ”butiklokal”. För närmare överväganden se avsnitt 5.8.

Första stycket har ändrats. I konsekvens med att alkoholdrycker som inte får säljas i en butiklokal inte heller får förvaras där ska detsamma gälla de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. Tillägg görs därför med hänvisning till den definitionen av alkoholhaltigt preparat. Förvaring av alkoholdrycker i strid med denna bestämmelse är straffbelagt som olovlig dryckeshantering enligt 11 kap. 9 § andra stycket 1 punkten alkohollagen. Se vidare kommentaren till 11 kap. 9 §.

Andra och tredje styckena är neutralt skrivna och förblir därför oförändrade.

3 §

Utan hinder av bestämmelserna i denna lag får alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket serveras till passagerare på järnvägståg i internationell trafik.

Genom vad som föreskrivs i denna lag inskränks inte den rätt till försäljning som följer av gällande bestämmelser om tullager som har inrättats för förvaring av proviant m.m. eller rätten till försäljning av obeskattade varor i exportbutik.

Paragrafen behandlar bl.a. servering på tåg i internationell trafik. Närmare överväganden finns i 5.8.

Första stycket har ändrats genom att definitionen av de preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket har lagts till i konsekvens med att samma regler ska gälla för dessa som för alkoholdrycker.

Andra stycket är oförändrat.

5 §

Försäljning av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras.

Den som tar befattning med försäljning av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska se till att ordning och nykterhet råder på försäljningsstället.

Paragrafen behandlar hur försäljning av alkohol ska hanteras. Närmare överväganden finns i 5.8.

Såväl första som andra styckena har ändrats genom att tillägg har gjorts med hänvisningar till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket. Samma regler som för alkoholdrycker ska gälla vid försäljning av dessa produkter.

6 §

Den som inte har fyllt 20 år eller som har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken får inte bedriva näringsverksamhet som innefattar försäljning av alkoholdrycker eller av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

I paragrafen behandlas vilka som inte får bedriva näringsverksamhet som innefattar försäljning av alkohol. Se 5.8 för närmare överväganden.

Även här sker en konsekvensändring genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket.

7 §

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Servering av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får ske till den som har fyllt 18 år.

Bestämmelsen anger åldersgränser vid försäljning och utlämnande av alkohol respektive servering av alkohol. Överväganden finns i avsnitt 5.8.

Konsekvensändringar görs i både första och andra styckena genom hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket, för att åldersgränserna ska gälla även i fråga om dessa preparat. Enligt 11 kap. 9 § alkohollagen döms den som uppsåtligt eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med denna bestämmelse till någon som inte har nått

föreskriven ålder för olovlig dryckeshantering. Samma regler föreslås gälla i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat; se vidare i författningskommentaren till 11 kap. 9 §.

8 §

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Den som lämnar ut alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

Paragrafen innehåller bl.a. regler om att alkohol inte får lämnas ut till berusade eller om det finns misstanke om att alkoholen olovligen ska tillhandahållas någon. Överväganden finns i avsnitt 5.8.

Inte heller alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel får lämnas ut till någon som är märkbart berusad, om man kan misstänka olovligt tillhandahållande eller utan att den som lämnar ut alkoholen har förvissat sig om att mottagaren har uppnått 18 respektive 20 års ålder enligt vad som anges i 7 §. Konsekvensändringar görs därför genom tillägg av definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket i såväl första som andra stycket.

Att uppsåtligt eller av oaktsamhet sälja eller lämna ut alkoholdrycker i strid mot denna bestämmelse till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller är märkbart berusad är ett brott; olovlig dryckeshantering, enligt 11 kap. 9 § alkohollagen. Tanken är att samma regler ska gälla även i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. Se vidare i kommentaren till 11 kap. 9 §.

9 §

Det är förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt anskaffa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till den som enligt 7 eller 8 § inte har rätt att få sådan vara utlämnad till sig. Det är också förbjudet att i annat fall än som avses i 4 kap. 4 § andra stycket 1, 2 och 4–7 i större omfattning tillhandagå annan med att anskaffa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får inte lämnas som gåva eller lån till eller bjudas den som inte har fyllt 20 år. I fråga om folköl gäller dock motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Det är dock tillåtet att bjuda den som inte har uppnått föreskriven ålder på en mindre mängd alkoholdryck eller alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket under förutsättning att förtäring sker på platsen och under ordnade förhållanden samt det med hänsyn till den unges ålder och utveckling och omständigheterna i övrigt framstår som försvarligt. På serveringsställe gäller dock den åldersgräns som anges i 7 § andra stycket.

Paragrafen tar sikte på langning. Utredningens överväganden finns i avsnitt 5.8.

För att beivra langning ska det på motsvarande sätt som gäller för alkoholdrycker vara förbjudet med de handlingar som beskrivs i första och andra styckena avseende de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. Bestämmelsen ska därför ändras genom ett tillägg med hänvisning till definitionen av dessa preparat. Undantaget som anges i tredje stycket, då det under vissa förhållanden är tillåtet att bjuda den som inte nått föreskriven ålder på en mindre mängd alkoholdryck, ska gälla i fråga om aktuella preparat, varför samma tillägg görs även i tredje stycket.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med denna bestämmelse döms enligt 11 kap. 7 § för olovligt anskaffande av alkoholdrycker. Motsvarande bör gälla i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. Se vidare i författningskommentaren till den paragrafen.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om det finns synnerliga skäl för det.

Kommunen får för visst tillfälle förbjuda eller inskränka försäljning av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om det anses påkallat för att upprätthålla ordning.

Paragrafen behandlar vissa möjligheter till förbud eller inskränkning av försäljning av alkohol. Se avsnitt 5.8 samt 6.8.1 för utredningens överväganden.

Såväl första som andra stycket har ändrats genom att ett tillägg har gjorts av den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat. Vad avser första stycket innebär det att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer (Folkhälsomyndigheten) får förbjuda eller inskränka även försäljningen av aktuella alkoholhaltiga preparat om det finns synnerliga skäl för det. Enligt förarbetena till bestämmelsen (prop. 1994/95:89 s. 91) innebär ”synnerliga skäl” dels krig och krigsfara etc., dels större lokala arrangemang som marknader, motortävlingar och midsommarfiranden. Kommunen har enligt andra stycket möjlighet att förbjuda eller inskränka försäljning om det anses påkallat för att upprätthålla ordning. Enligt nämnda förarbeten är paragrafen en undantagsbestämmelse och bör därför tillämpas med stor återhållsamhet.

11 §

Överlåtets rörelse där det ingår verksamhet som kräver godkännande som anges i 2 kap. 1 § första stycket eller 3 § första stycket (tillverkning), 4 kap. 1 § första stycket (partihandel), 6 kap. 2 § (handel med teknisk sprit), eller tillstånd enligt 8 kap. 1 § (serveringstillstånd) får överlåtaren sälja sitt lager av alkoholdrycker och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till efterträdaren, om denne är berättigad att bedriva sådan verksamhet.

Konkurs- eller dödsbo eller, i fråga om utmätt egendom, Kronofogdemyndigheten får trots bestämmelserna i denna lag sälja sprit, alko-

holdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till den som har rätt att tillverka eller bedriva partihandel med sådana varor. Alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får även säljas till detaljhandelsbolaget. Motsvarande gäller då en verksamhet måste avvecklas till följd av att tillstånd eller godkännande som avses i första stycket har återkallats eller då det finns andra tvingande skäl.

Paragrafen behandlar hur lager av alkoholdrycker får säljas (första stycket) samt hur konkurs- eller dödsbo m.fl. får sälja sprit och alkoholdrycker (andra stycket). Överväganden finns i avsnitt 5.8.

Om en rörelse som kräver godkännande eller tillstånd enligt alkohollagen överläts får överlåtaren enligt första stycket sälja sitt lager till efterträdaren endast om denne är berättigad att bedriva sådan verksamhet. Ändring föreslås ske genom att tillägg görs av hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket. Det innebär att det i fråga om partihandel och serveringstillstånd kan bli aktuellt att tillämpa dessa regler även i fråga om de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Andra stycket innehåller regler som dels ger konkurs- eller dödsbo samt i vissa fall Kronofogdemyndigheten rätt att sälja alkohol, dels avser avveckling av verksamhet till följd av återkallelse eller liknande av tillstånd eller godkännande enligt första stycket. Ändring sker genom att ett tillägg görs med hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket. Dessa alkoholhaltiga preparat kan, under de förutsättningar som anges i andra stycket, därmed säljas till den som bedriver partihandel eller till detaljhandelsbolaget.

4 kap.

1 §

Partihandel med spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller som registrerad varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Detsamma gäller för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt. Av detta följer att rätten

till partihandel endast avser den dryck eller det preparat som omfattas av godkännandet.

Med partihandlare avses den som har godkänts i enlighet med de föreskrifter som anges i första stycket.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Den som har serveringstillstånd får sälja enstaka varor som omfattas av tillståndet till partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor.

Paragrafen innehåller bestämmelser om partihandel. Ändringen innebär att partihandel med de alkoholhaltiga preparat som definierats i 1 kap. 10 § andra stycket endast får bedrivas av den som har godkänts som upplagshavare eller som registrerad varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen om alkoholskatt. Godkända upplagshavare och registrerade varumottagare har automatiskt tillstånd till partihandel enligt paragrafen, utan att några ytterligare formaliteter krävs. Därigenom säkerställs en likabehandling mellan alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparaten.

De närmare skälen, som har att göra med skattekontroll och polisiär kontroll, har utvecklats i avsnitt 5.2.

Tillämpning av bestämmelserna i 9 eller 12 § lagen om alkoholskatt förutsätter att varorna är skattepliktiga. 7 § första stycket femte punkten lagen om alkoholskatt stadgar dock ett undantag från skatteplikt. Alkoholskatt ska inte betalas för varor som ingår direkt i livsmedel eller som ingrediens i halvfabrikat för framställning av livsmedel, fyllda eller ej, förutsatt att alkoholinnehållet i varje enskilt fall inte överstiger 8,5 liter ren alkohol per 100 kilogram chokladprodukter och 5 liter ren alkohol per 100 kilogram av något annat livsmedel. Alkoholhaltiga preparat som omfattas av bestämmelsen är därmed undantagna från beskattning om de anses vara livsmedel. Den som avser att handla med sådana varor kan därmed inte bli godkänd som upplagshavare eller registrerad varumottagare. Konsekvensen är att sådan partihandel även fortsatt kommer att vara oreglerad. Av den ändring som görs i första stycket genom tillägget av en ny andra mening framgår att reglerna om partihandel endast avser skattepliktiga alkoholhaltiga preparat.

3 §

Vid partihandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkohol-drycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket är säljaren skyldig att förvissa sig om att köparen har rätt att köpa in eller sälja varan vidare.

Enligt bestämmelsen måste vid partihandel säljaren förvissa sig om att köparen har rätt att köpa in och sälja varan vidare. Partihandel med de alkoholhaltiga preparaten regleras nu på det sätt som gäller för alkoholdrycker. Enligt 4 kap. 2 § alkohollagen får partihandlare sälja varorna till 1) det i 5 kap. 1 § angivna detaljhandelsbolaget, 2) annan partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor, 3) den som har meddelats stadigvarande serveringstillstånd i enlighet med reglerna i 8 kap., samt 4) den som har godkänts som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § lagen om alkoholskatt för användning i teknisk, industriell, medicinsk, vetenskaplig eller liknande verksamhet. En partihandlare får också föra ut eller exportera varorna. Försäljning får även ske till den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg.

Skälen har utvecklats i avsnitt 5.2 och 10.4.2.

Som framgått av kommentaren till 4 kap. 1 § är det vid handel med de skattebefriade varor som avses i 7 § femte punkten lagen om alkoholskatt varken möjligt eller nödvändigt att få ett automatiskt tillstånd till partihandel genom att bli godkänd som upplagshavare eller registrerad som varumottagare enligt 9 och 12 §§ lagen om alkoholskatt. Bestämmelsen i 4 kap. 3 § måste tillämpas med detta förhållande för ögonen. Det innebär att det kan uppstå situationer, närmast försäljning av alkoholhaltiga preparat mellan partihandlare, när kontrollen enligt 4 kap. 3 § endast innebär ett konstaterande att det är fråga om skattebefriade varor. När preparaten ska säljas vidare till en restaurang eller till ett café däremot, måste partihandlaren på vanligt sätt förvissa sig om att köparen har serveringstillstånd.

4 §

Spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker får föras in i landet endast av partihandlare samt av detaljhandelsbolaget för att bolaget ska kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 4 §. Detsamma gäller för de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som är skattepliktiga enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

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

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

2. av en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna och själv transporterar dem till Sverige, eller som utför arbete på transportmedel, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

3. som proviant på fartyg eller luftfartyg enligt särskilda bestämmelser,

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

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

7. av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och

8. av den som har tillstånd enligt lagen (1999:446) om proviantering av fartyg och luftfartyg, om dryckerna är avsedda för användning i enlighet med tillståndet.

Bestämmelserna i andra stycket gäller även för de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket 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.

Paragrafen innehåller regler om införsel och import. Närmare överväganden finns i kapitel 5 samt kapitel 10.

Begränsningarna i första stycket, att endast partihandlare samt detaljhandelsbolaget får föra in alkoholdrycker, är kopplade till partihandelstillstånd. Som framgått av kommentaren till 4 kap. 1 § finns det alkoholhaltiga preparat som är livsmedel och som till följd av undantag i 7 § lagen om alkoholskatt inte är skattepliktiga. Partihandeln med dessa preparat kommer även fortsättningsvis vara oreglerad. I konsekvens därmed omfattas de alkoholhaltiga preparaten endast av införselreglerna i 4 kap. 4 § första stycket om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt.

Paragrafen får ett nytt tredje stycke. Genom hänvisning till andra stycket kommer bl.a. privatinförsel och privatimport av de alkoholhaltiga preparaten likställas med vad som gäller för alkoholdrycker.

Som framgått av avsnitt 5.2 uppbärs partihandelsreglerna av behovet av polisiär kontroll och skattekontroll. Att viss införsel i partihandelsledet kommer att vara oreglerad är därmed konsekvent med gällande rätt. Det saknas däremot skäl att öppna för privatinförsel och privatimport på motsvarande sätt. Här gör sig i stället normala alkoholpolitiska överväganden gällande.

5 kap.

1 §

För detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska det finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget). Bolaget ska ägas av staten.

Detaljhandelsbolaget får inte föra ut eller exportera eller tillverka sådana drycker eller preparat som anges i första stycket. Bolaget får införa eller importera sådana drycker och preparat endast för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 4 §.

Detaljhandelsbolaget får inte bedriva annan partihandel än försäljning till den som har serveringstillstånd. Detta gäller dock inte försäljning av enstaka partier till partihandlare.

Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida ska finnas i ett avtal mellan staten och bolaget.

I första och andra styckena av paragrafen förs in en hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat vilken återfinns i 1 kap. 10 § andra stycket.

Ändringen i första stycket innebär att detaljhandel med dessa preparat endast får utföras inom ramen för detaljhandelsmonopolet. Se vidare överväganden i kapitel 5.

Ändringen i andra stycket innebär att de alkoholhaltiga preparaten inordnas på motsvarande sätt i det nu gällande principiella förbudet för Systembolaget att importera, exportera eller tillverka spritdrycker, vin eller starköl. Bestämmelsen har funnits sedan Sverige tillträdde EES-avtalet och syftar till att säkerställa detaljhandelsmonopolets opartiskhet, så att inga länkar finns mellan detaljhandelsmonopolet och egen tillverkning, import och export. Systembolagets verksamhet har sedan EES-avtalet koncentrerats till den alkoholpolitiskt betingade kärnverksamheten, dvs. försäljning över disk. Bolaget är dock inte förhindrat att söka tillstånd att bedriva partihandel genom att sälja varor vidare till restauranger. Genom ändringen kommer bestämmelsen gälla även för de alkoholhaltiga preparaten.

Tredje stycket är oförändrat men kommer till följd av ändringarna i första och andra stycket att omfatta även de alkoholhaltiga preparaten. Som framgått uppbärs Systembolagets begränsade rätt att bedriva partihandel av syftet att säkerställa konkurrensneutralitet.

De närmare skälen har utvecklats i avsnitt 5.2.

2 §

Endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Här införs ett tillägg till befintlig lagtext med anledning av att de preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket föreslås omfattas av Systembolagets monopol. Närmare överväganden finns i kapitel 5.

3 §

Detaljhandelsbolaget beslutar om försäljningsställets förläggning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Försäljning får ske för avhämtning eller genom rekvisition. Försäljning får även ske vid auktion av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket för någon annans räkning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Paragrafen behandlar dels försäljningsställets förläggning, dels hur försäljning får ske.

Första stycket är oförändrat. Andra stycket ändras genom att en hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket läggs till för att säkerställa att försäljning genom Systembolaget av dessa alkoholhaltiga preparat får ske på samma sätt som försäljning av alkoholdrycker; för avhämtning, genom rekvisition eller vid auktion.

4 §

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte hålls i lager av detaljhandelsbolaget ska anskaffas av bolaget på begäran av konsument.

Paragrafen ändras genom en hänvisning till de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket för att även sådana preparat som inte hålls i lager ska anskaffas av Systembolaget på begäran av konsument.

6 kap.

10 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. vem som utöver vad som anges i 5 § har rätt att köpa teknisk sprit och i så fall till vilket ändamål,*
- 2. anlitande av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit,*
- 3. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlåtas, samt*
- 4. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv eller hälsa.*

Paragrafen behandlar föreskrivningsrätten för regeringen samt den myndighet regeringen bestämmer (Folkhälsomyndigheten). Utredningens överväganden finns i avsnitt 6.8.

Fjärde punkten kommer, till skillnad från första till tredje punkterna, att gälla för de alkoholhaltiga preparat som omfattas av den nya definitionen. Bestämmelsen är ändrad genom att ”och” har bytts ut mot ”eller”. Avsikten är att förtydliga att liv och hälsa inte är kumulativa utan alternativa skyddsobjekt.

Som framgår av förarbeten har bestämmelsen ansetts ge Folkhälsomyndigheten möjlighet att meddela förbud mot försäljning vid synnerliga skäl (prop. 2009/10:125 s. 133).

De preparat som utredningen har kunnat identifiera och som synes kunna bli aktuella för reglering genom förbud eller föreskrifter är alkohol i tablett- eller pulverform. Men det kan även vara fråga om andra alkoholhaltiga preparat som genom sina egenskaper kan leda till konsumtion hos minderåriga, samt utgöra problem ur kontrollsynpunkt.

I kapitel 6 har redogjorts för den problematik som är förknippad med alkoholhaltigt pulver och tabletter. Utformningen gör produkterna lätta att förvara, transportera och därmed dölja. Detta kan bl.a. resultera i utökade möjligheter att bära med sig och konsumera alkohol i miljöer där konsumtion egentligen är förbjuden. Det begränsar förutsättningarna för polisär kontroll. Även möjligheten för föräldrar, lärare m.fl. att ha uppsikt över barns och ungdomars innehav och bruk av alkohol begränsas på samma grunder. Den förväntade försämringen av förutsättningarna för kontroll är en betydelsefull riskfaktor i fråga om barns och ungas liv och hälsa.

Det finns även en risk för antingen medveten eller omedveten överdosering från konsumentens sida i fråga om alkoholhaltigt pulver, då det är den enskilde som själv blandar pulvret med antingen vatten eller någon annan vätska. Här bör även beaktas risken för att någon ”spetsar” en annans dryck.

I alkoholförordningen (2010:1636) förtydligas att Folkhälsomyndigheten är den myndighet som ges rätt att meddela föreskrifter. I 4 § 6 p. förordningen ges t.ex. myndigheten rätt att meddela föreskrifter om handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 p. alkohollagen. Folkhälsomyndigheten föreskriver i fråga om alkoholhaltiga preparat i 2 § i Folkhälsomyndighetens författningssamling (FoHMFS 2014:10) bl.a. att den som inför eller importerar alkoholhaltiga preparat måste anmäla detta till Folkhälsomyndigheten.

7 kap.

1 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker och av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till konsumenter ska särskild måttfullhet iakttas. Reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

Paragrafen innehåller regler om hur marknadsföring av alkohol gentemot konsumenter ska ske samt vissa särskilda regler till skydd för barn och ungdomar. Närmare överväganden finns i avsnitt 7.6.

I första stycket har införts en hänvisning till de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket, vilka utredningen föreslår också ska omfattas av det särskilda måttfullhetskravet som gäller vid marknadsföring av alkoholdrycker.

Andra stycket är oförändrat, men även dessa bestämmelser, avseende restriktioner i fråga om marknadsföring gentemot barn och unga, gäller i fråga om de alkoholhaltiga preparat som avses i första stycket.

2 §

Den som tillverkar, säljer eller förmedlar försäljning av alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får i sin rörelse lämna sådana drycker eller preparat som gåva endast i form av varuprov.

Vid marknadsföring av tjänster eller vid försäljning av andra varor än alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får sådana drycker eller preparat inte lämnas som gåva.

Paragrafen behandlar regler om tillåtligheten att lämna alkohol som gåva i form av varuprov (första stycket) eller gåvor (andra stycket). Utredningens överväganden finns i avsnitt 7.6.

Såväl första som andra stycket tillförs en hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket. Grundtanken är att i den mån det är möjligt ska samma marknadsföringsregler gälla för denna typ av alkoholhaltiga preparat som för alkoholdrycker.

3 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till konsumenter får inte kommersiella annonser i ljudradioprogram, tv-program eller beställ-tv användas. Det gäller även sådana tv-sändningar över satellit som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696).

Paragrafen behandlar förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring av alkohol i bl.a. ljudradio och tv. Närmare överväganden finns i avsnitt 7.6, framför allt i 7.6.4.

Utredningen menar att ett förbud mot kommersiella annonser vid marknadsföring till konsumenter av aktuella alkoholhaltiga preparat, på det sätt som beskrivs i bestämmelsen, är förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och även med de regler i övrigt som kan bli aktuella. Ändring i bestämmelsen görs därför genom en hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket.

5 §

Vid marknadsföring till konsumenter av alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket genom kommersiella annonser får framställning i bild omfatta endast en återgivning av

1. *varan eller råvaror som ingår i varan,*
2. *enstaka förpackningar, eller*
3. *varumärke eller därmed jämförligt kännetecken.*

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, får inte vara större än 2100 spaltmillimeter. Annonserna ska på ett tydligt sätt ange dryckens eller preparatets alkoholhalt men får inte framställa en hög alkoholhalt som en positiv egenskap.

En sådan annons som avses i första och andra styckena får inte strida mot god sed genom det sammanhang där den förekommer, använda sig av metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter om alkohol, alkoholkonsumtion, alkoholens verkningsgrader eller andra egenskaper.

Paragrafen handlar om hur framställning i bild får ske vid marknadsföring till konsumenter av alkohol genom kommersiella annonser. Närmare överväganden finns framför allt i 7.6.5.

Första och andra stycket har ändrats. Till första stycket har tillägg gjorts genom hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket. I andra stycket har ”eller preparatets” tillförts. Båda ändringarna har gjorts i konsekvens med att reglerna i bestämmelsen fortsättningsvis ska tillämpas även på aktuella preparat.

Tredje stycket är neutralt skrivet och därför oförändrat. Även det ska dock tillämpas på de preparat som avses i tidigare stycken.

7 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket till konsumenter genom kommersiella annonser i periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig, och som med avseende på ord-

ningen för utgivningen är jämförbara med periodiska skrifter, ska annonserna på ett tydligt sätt återge en text som informerar om alkoholens skadeverkningar (informationstext). Om det finns flera informationstexter ska minst en av dem återges. Vid upprepad annonsering ska de olika informationstexterna användas omväxlande och om möjligt i lika stor omfattning.

Regeringen får meddela föreskrifter om vilka texter som ska återges och hur dessa ska utformas.

Paragrafen behandlar framför allt påbudet att använda informationstexter i kommersiella annonser. Närmare överväganden finns i 7.6.5.

Första stycket har ändrats genom att en hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket har tillförts i konsekvens med att det även i fråga om dessa preparat ska användas informationstexter i de kommersiella annonser som anges i bestämmelsen.

Andra stycket är oförändrat.

8 kap.

1 §

För servering av spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket krävs tillstånd av den kommun där serveringsstället är beläget (serveringstillstånd).

Serveringstillstånd som avser servering i inrikes trafik på fartyg, luftfartyg eller järnvägståg (trafikservering), meddelas dock av den kommun där det företag som vill bedriva serveringen har sitt säte, eller där den person som vill bedriva serveringen har sitt hemvist. Har företaget inte säte inom landet eller personen inte hemvist inom landet, meddelas tillstånd av Stockholms kommun.

Detaljhandelsbolaget får trots bestämmelserna i första stycket anordna provning av alkoholdrycker och av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket för allmänheten enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget.

Första stycket ändras så att det krävs serveringstillstånd för att servera de alkoholhaltiga preparat som definierats i 1 kap. 10 § andra stycket. Avsikten är inte att göra några ändringar i vad som redan gäller vid restaurangmatlagning där vin eller andra alkoholdrycker används som ingredienser. Sådan tillagning kommer alltså att kunna ske på samma sätt som i dag. Att så är fallet framgår av att tillverkning av de alkoholhaltiga preparaten inte regleras i 2 kap. alkohollagen. Analysen och övervägandena återfinns i avsnitt 5.3.2, 5.6 och 5.8.

Andra stycket är oförändrat men kommer till följd av ändringen i första stycket att gälla även för de alkoholhaltiga preparaten.

Genom ändringen av tredje stycket får Systembolaget möjlighet att ordna provning av de aktuella alkoholhaltiga preparaten på sätt som gäller för alkoholdrycker.

2 §

Serveringstillstånd kan meddelas för servering till allmänheten eller i förening, företag eller annat slutet sällskap. Tillståndet kan avse servering året runt eller årligen under en viss tidsperiod (stadigvarande serveringstillstånd). Det kan även avse en enstaka tidsperiod eller ett enstaka tillfälle (tillfälligt serveringstillstånd).

Stadigvarande tillstånd gäller tills vidare. Kommunen får dock om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid.

Serveringstillstånd kan gälla spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket eller en eller flera av dessa drycker, eller preparat.

Tillstånd att anordna provsmakning av alkoholdrycker eller av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket enligt 6 och 7 §§ kan meddelas stadigvarande eller för enstaka tidsperiod.

Första och andra styckena är oförändrade men kommer till följd av de ändringar som görs i 8 kap. att gälla även för de alkoholhaltiga preparaten som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Tredje stycket har ändrats. Syftet med bestämmelsen är att det ska gå att söka serveringstillstånd för t.ex. en dryck och för preparat, endast för preparat, eller för en eller flera drycker. För dryckerna söks alltså serveringstillstånd var för sig för respektive dryck och för preparaten söks serveringstillstånd för den grupp alkohol-

haltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Detta beskrivs i avsnitt 5.8 och 11.5.7.

I fjärde stycket görs en konsekvensändring avseende tillstånd att anordna provsmakning.

5 §

På hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd i sina lokaler får servering av alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ske på hotellrummet (rums-servering). På sådant hotell får även servering från minibar på hotellrummet ske.

För att tillgodose behovet av rumsservering och servering från minibar på hotellrummet på hotell som har restaurangverksamhet med serveringstillstånd i sina lokaler, ändras bestämmelsen. De alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inbegrips därmed på samma sätt som alkoholdrycker. Övervägandena återfinns i avsnitt 5.8.

6 §

Anordnande av provsmakning av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket vid arrangemang riktade till allmänheten är tillåtet under förutsättning att

1. arrangören har ett stadigvarande serveringstillstånd som omfattar de drycker eller preparat som provsmakningen avser samt den lokal där provsmakningen ska äga rum, eller

2. de partihandlare som deltar enskilt eller gemensamt ansöker om och erhåller ett tillfälligt tillstånd för provsmakning av de drycker eller preparat som avses erbjudas.

Tillståndshavare som avses i första stycket 1 ska innan arrangemanget äger rum göra en anmälan till kommunen.

Första stycket ändras för att anordnande av provsmakning av de alkoholhaltiga preparaten som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska bli tillåtet under samma förutsättningar som för alkoholdrycker. Närmare överväganden finns i avsnitt 5.8.

Andra stycket är oförändrat men kommer till följd av ändringen i första stycket att gälla även för aktuella alkoholhaltiga preparat.

7 §

Den som tillverkar alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna eller preparaten.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker eller preparat vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Första stycket ändras så att anordnande av provsmakning vid gårdsproduktion av alkoholhaltiga preparat ska bli tillåtet under samma förutsättningar som för alkoholdrycker. Tillverkning av ett alkoholhaltigt preparat förutsätter att det finns en alkoholdryck som används som insatsvara. Tillverkningen av alkoholdrycken ifråga kräver tillstånd på vanligt sätt. Att utifrån en befintlig alkoholdryck tillverka ett alkoholhaltigt preparat är dock inte tillståndspliktigt enligt alkohollagen. Det innebär att den som tillverkar alkoholdrycker från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd, också kan tillverka och anordna provsmakning av alkoholhaltiga preparat. Första stycket är utformat för att tydliggöra att de alkoholhaltiga preparaten ska tillverkas från råvaror som produceras på den egna gården. Det är t.ex. fallet om gården tillverkar en alkoholhaltig glass och som ingrediens använder alkoholdryck som är egenproducerad. Avsikten är alltså inte att öppna upp för provsmakning i allmänhet av alkoholhaltiga preparat inom ramen för en gårdsproduktion, utan det måste vara fråga om egenproducerade alkoholhaltiga preparat på samma sätt som gäller för gårdens egenproducerade alkoholdrycker. Motsvarande ändring görs i andra stycket.

Överväganden återfinns i avsnitt 5.8.

13 §

Den som har tillstånd för servering till allmänheten eller stadigvarande tillstånd för servering i slutet sällskap, får köpa de spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker som behövs för rörelsen endast av partihandlare eller av detaljhandelsbolaget. Den som har tillstånd för servering i slutet sällskap vid ett enstaka tillfälle eller under en enstaka tidsperiod, får köpa motsvarande drycker eller preparat endast hos detaljhandelsbolaget.

Vad som sägs i första stycket gäller även för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket och som är skattepliktiga enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Bestämmelsen ändras genom att ett andra stycke läggs till. Samma regler ska som huvudregel gälla för den som har serveringstillstånd i fråga om inköp av alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som för spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Begränsningarna i första stycket, att inköp får ske endast från partihandlare eller av detaljhandelsbolaget, är kopplade till parti-handelstillstånd. Som framgått av kommentaren till 4 kap. 1 § finns det alkoholhaltiga preparat som är livsmedel och som till följd av undantag i 7 § lagen om alkoholskatt inte är skattepliktiga. Parti-handeln med dessa preparat kommer även fortsättningsvis att vara oreglerad. I konsekvens därmed omfattas de alkoholhaltiga preparaten endast av inköpsreglerna i förevarande bestämmelse om de är skattepliktiga enligt lagen om alkoholskatt.

Avsikten är inte att göra några ändringar i vad som redan gäller vid restaurangmatlagning där vin eller andra alkoholdrycker används som ingredienser. Sådan tillagning kommer alltså att kunna ske på samma sätt som tidigare.

Närmare överväganden finns i avsnitt 5.8 och 5.2.4.

18 §

Tillståndshavaren eller av denne utsedd serveringsansvarig person ska ha tillsyn över serveringen och vara närvarande på serveringsstället under hela serveringstiden. Det sista gäller dock inte vid rumsservering. Den som är serveringsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för

uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen av alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Endast den som är anställd av tillståndshavaren eller som är inhyrd av ett bemanningsföretag får anlitas som köks- eller serveringspersonal eller för uppgifter som är av betydelse för ordning och nykterhet. Detta gäller dock inte ordningsvakter som förordnats enligt 2 § 4 lagen (1980:578) om ordningsvakter. Restaurangskolor med serveringstillstånd samt, efter överenskommelse med skolan, även andra restauranger med sådant tillstånd får i utbildningssyfte anlita restaurangskolans elever.

Första och tredje styckena är oförändrade men kommer till följd av övriga ändringar i kap. 8 att gälla även för de alkoholhaltiga preparaten.

Andra stycket ändras så att skyldigheten att ha tillsyn över serveringen ska gälla även för de alkoholhaltiga preparaten. Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att ansvara för serveringen.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

19 §

Kommunen beslutar under vilka tider alkoholdrycker och de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får serveras. Vid bestämmande av tiden för servering ska särskilt beaktas vad som sägs i 17 §.

Om inte kommunen beslutar annat, får servering av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00.

Serveringsstället ska vara utrymt senast 30 minuter efter serveringstidens utgång.

Bestämmelserna i första–tredje styckena gäller inte rumsservering på hotell eller minibar i hotellrum enligt 5 §.

Första stycket ändras så att kommunen får rätt att besluta om tider då servering av de alkoholhaltiga preparaten som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får ske, på samma sätt som för alkoholdrycker.

Andra stycket ändras så att samma serveringstider gäller för aktuella alkoholhaltiga preparat och alkoholdrycker.

Tredje stycket är oförändrat men kommer till följd av de föregående ändringarna i paragrafen att gälla även för de alkoholhaltiga preparaten.

Fjärde stycket är också oförändrat men innebär till följd av de föregående ändringarna i paragrafen att undantagen för rumsservering på hotell och minibarer i hotellrum gäller även de alkoholhaltiga preparaten.

Närmare överväganden finns i avsnitt 5.8.

20 §

Vid servering av alkoholdrycker eller de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska ansvarig personal se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks.

Ändringen innebär att ansvarig personal ska se till att måttfullhet iakttas och att störningar på grund av oordning eller onykterhet undviks vid servering av såväl alkoholdrycker som av de alkoholhaltiga preparaten.

Överväganden finns i avsnitt 5.8.

21 §

Priset för en alkoholdryck eller för ett alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket får vid servering inte sättas lägre än inköpspriset för drycken eller preparatet jämte skäligt påslag. Prissättningen får inte ske på ett sådant sätt att försäljning av drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket med högre alkoholhalt främjas. Gästerna får inte uppmanas eller förmås att köpa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Ändringen innebär att priset vid servering av alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte får sättas lägre än inköpspriset jämte skäligt påslag, på samma sätt som gäller för alkoholdrycker. I likhet med vad som gäller för alkoholdrycker får pris-sättningen inte ske på ett sådant sätt att försäljning av aktuella alkoholhaltiga preparat med högre alkoholhalt främjas. Gästerna får inte heller uppmanas eller förmås att köpa alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

23 §

Från ett serveringsställe med serveringstillstånd får inte någon medföra spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som har serverats i lokalen. Detta gäller inte hotellrum med minibar.

Ändringen innebär att samma reglering som gäller för alkoholdrycker kommer att gälla för möjligheten att ta med sig alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket från lokalen. Innebörden är att det inte kommer att vara tillåtet att låta gästerna på en servering köpa exempelvis glass med en alkoholhalt överstigande 2,25 volymprocent och ta med sig glassen från serveringsstället, utan glassen får ätas på stället.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

24 §

På serveringsställe där serveringstillstånd gäller får inte någon förtära eller tillåtas förtära andra alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket än sådana som har serverats i enlighet med tillståndet. Detta gäller dock inte på hotellrum.

Inte heller får någon förtära eller tillåtas förtära alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket på ett serveringsställe där alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte får serveras eller i en lokal som yrkesmässigt upplåts för anordnande av sammankomster i slutna sällskap vid vilka mat eller dryck tillhandahålls av innehavaren eller

genom dennes försorg och där servering av alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket inte är tillåten.

Alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som inte får serveras i en lokal som avses i denna paragraf får inte heller förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen.

Förbuden enligt denna paragraf gäller inte i fråga om folköl.

Första och andra styckena ändras så att förbuden mot att låta någon dricka eller tillåtas dricka medhavda alkoholdrycker omfattar även de alkoholhaltiga preparaten som avses i 1 kap. 10 § andra stycket. Uttrycket ”dricka eller tillåtas dricka” ändras därför till ”förtära”. Den som tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § första eller andra stycket döms enligt 11 kap. 9 § andra stycket 2 p. för olovlig dryckeshantering. Samma regler föreslås gälla i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. (Se närmare kommentaren till 11 kap. 9 §.)

Tredje stycket ändras så att de alkoholhaltiga preparat som inte får serveras i en lokal som avses i paragrafen inte heller får förvaras i lokalen eller tillhörande utrymmen. För olovlig dryckeshantering döms enligt 11 kap. 9 § andra stycket 1 p. också den som förvarar alkoholdryck i strid med 8 kap. 24 § tredje stycket. Samma regler ska gälla i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. (Se närmare kommentaren till 11 kap. 9 §.)

Fjärde stycket är oförändrat.

Övervägandena finns i avsnitt 5.8.

9 kap.

2 §

Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och för sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket.

Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl.

Kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen.

Paragrafen behandlar den omedelbara tillsynen i fråga om serveringstillstånd. Närmare överväganden finns i avsnitt 8.6.2.

Ändring görs i första stycket genom tillägg med hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket för att ge kommunerna och Polismyndigheten ansvar även för tillsynen över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering i fråga om dessa alkoholhaltiga preparat.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

20 §

Kommunen får förbjuda den som bedriver servering av alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket på särskilda boenden enligt 8 kap. 1 b § att fortsätta med serveringen eller, om förbud är en alltför ingripande åtgärd, meddela en varning, om den som bedriver serveringen inte följer bestämmelserna om ordning och nykterhet i 3 kap. 5 § andra stycket, åldersgränser i 7 § eller utlämnande av alkoholdrycker i 8 §. Förbud meddelas för en tid av sex månader räknat från det att den som bedriver serveringen har fått del av beslutet.

Den kommun där serveringsstället är beläget beslutar om ingripande enligt första stycket.

Paragrafen behandlar kommunens möjlighet att förbjuda eller meddela varning gentemot den som bedriver servering av alkohol på särskilda boenden. Övervägandena finns i avsnitt 8.6.2.

Samma möjlighet för kommunen att meddela förbud eller varning enligt bestämmelsen ska finnas i förhållande till servering av de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som det finns avseende alkoholdrycker. Tillägg görs därför i första stycket med hänvisning till nämnda definition. Enligt 11 kap. 9 § andra stycket 4 döms den som tillåter alkoholförtäring i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 § för olovlig dryckeshantering. Samma regler föreslås gälla för aktuella alkoholhaltiga preparat. (Se vidare kommentaren till 11 kap. 9 §.)

Andra stycket är oförändrat men gäller även i fråga om aktuella preparat.

11 kap.**3 §**

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. säljer sprit, alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket utan tillstånd eller annars i strid med denna lag,

2. serverar spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som har anskaffats på annat sätt än som anges i 8 kap. 13 §, eller

3. säljer sprit i strid med bestämmelserna i 6 kap. 4 § första stycket eller 5 § andra stycket

döms för olovlig försäljning av alkohol till böter eller fängelse i högst två år.

Paragrafen behandlar olovlig försäljning av alkohol. Överväganden finns i avsnitt 9.4.2.

Till bestämmelsen tillförs hänvisningar i p. 1 och 2 till den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat i 1 kap. 10 § andra stycket. Detta innebär att även den som, uppsåtligen eller av oaktsamhet, säljer sådana preparat utan tillstånd eller annars i strid mot alkoholagen eller serverar preparat som anskaffats på annat sätt än som anges i 8 kap. 13 § (av detaljhandelsbolaget eller partihandlare) ska dömas för olovlig försäljning av alkohol till böter eller fängelse i högst två år. Eftersom brottsbenämningen är ”olovlig försäljning av alkohol” menar utredningen att även aktuella alkoholhaltiga preparat kan innefattas och att det därmed inte behövs någon förändring i den delen.

Har brottet begåtts uppsåtligen och är grovt döms enligt 4 § samma kapitel till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

6 §

Den som innehar alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket i syfte att olovligen sälja dem döms för olovligt innehav av alkoholdrycker alternativt olovligt innehav av alkoholhaltiga preparat till böter eller fängelse i högst två år.

Bestämmelsen avser olovligt innehav av alkohol. Närmare överväganden återfinns i 9.4.2.

En hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket tillförs så att även handlingen att inneha sådana preparat i syfte att olovligen sälja dem straffbeläggs. Benämningen av brottet anpassas efter de produkter som avses i det enskilda fallet, vilket innebär att det även görs ett tillägg med "alternativt olovligt innehav av alkoholhaltiga preparat". Samma straffskala gäller som i fråga om alkoholdrycker.

7 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket i strid med 3 kap. 9 § döms för olovligt anskaffande av alkoholdrycker alternativt olovligt anskaffande av alkoholhaltiga preparat till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, till fängelse i högst fyra år.

Paragrafen behandlar olovligt anskaffande av alkohol. Närmare överväganden finns i 9.4.2.

Bestämmelsen straffbelägger langning. För att det ska bli konsekvent med de ändringar som föreslås i 3 kap. 9 § ska hänvisning till definitionen av aktuellt alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket tillföras. Benämningen av brottet anpassas efter de produkter som avses i det enskilda fallet, vilket innebär att det även görs ett tillägg med "alternativt olovligt anskaffande av alkoholhaltiga preparat". Samma straffskala ska gälla som i fråga om alkoholdrycker; fängelse i högst två år, eller om brottet är grovt, fängelse i högst fyra år.

9 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket i strid med 3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel, eller vid partihandel underlåter att på sätt som före-

skrivs i 4 kap. 3 § förvissa sig om att köparen har rätt att återförsälja eller köpa in varan döms för olovlig dryckeshantering alternativt olovlig hantering av alkoholhaltigt preparat till böter eller fängelse i högst sex månader.

För olovlig dryckeshantering alternativt olovlig hantering av alkoholhaltigt preparat döms också den som

1. förvarar alkoholdryck eller alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket,

2. tillåter alkoholförtäring i strid med 8 kap. 24 § första eller andra stycket,

3. säljer folköl i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 19 §, eller

4. serverar alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket i strid med förbud som meddelats enligt 9 kap. 20 §.

Till ansvar ska inte dömas den som i strid med 3 kap. 2 § första stycket eller 8 kap. 24 § tredje stycket förvarar alkoholdryck eller alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket, om det av omständigheterna framgår att drycken eller preparatet var avsedda för annat än försäljning eller förtäring på platsen.

Paragrafen behandlar olovlig hantering av alkohol. Överväganden finns i 9.4.2.

Syftet med bestämmelsen är framför allt att se till att ingen underårig eller märkbart påverkad kan få tag i alkohol samt att partihandel sker på rätt sätt, vilket anges i första stycket. Ett tillägg görs i första stycket genom en hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket så att motsvarande regler ska gälla även i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. Benämningen av brottet anpassas efter de produkter som avses i det enskilda fallet, vilket innebär att det även görs ett tillägg med ”alternativt olovlig hantering av alkoholhaltigt preparat”. Samma straffskala ska gälla som i fråga om alkoholdrycker

Reglerna omfattar enligt andra stycket även förvaring, tillåtande av förtäring och servering av alkoholdrycker i strid med bl.a. 3 kap. 2 §, 8 kap. 24 § samt 9 kap. 20 §. Samma regler, dvs. punkterna 1, 2 och 4 ska gälla även i fråga om alkoholhaltiga preparat som avses i

1 kap. 10 § andra stycket varför tillägg av den definitionen görs även i andra stycket.

Tredje stycket avser vissa undantag till andra stycket, vilka ska gälla på motsvarande sätt i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat varför tillägg görs med hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket.

I detta sammanhang kan nämnas att 11 kap. 8 §, som avser viss hantering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat, inte ändras men att bestämmelsen till följd av de andra ändringar som görs i alkohollagen i vissa delar kommer att omfatta alkoholhaltiga preparat enligt såväl första som andra stycket i 1 kap. 10 § (se vidare i avsnitt 9.4.2).

11 §

För försök eller förberedelse till brott som avses i 1, 3 och 7 §§ döms till ansvar enligt 23 kap. brottsbalken. Detta gäller dock inte gärning som avses i 1 § 2 och som endast gäller förvärv eller innehav för personligt bruk.

Den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker, eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket, har anskaffats för personligt bruk ska vara fri från ansvar för medverkan till brott som avses i detta kapitel.

Paragrafen behandlar ansvar för försök och förberedelse i fråga om vissa brott som avses i kapitlet samt ansvarsfrihet vid viss medverkan. Överväganden finns i 9.4.2.

Första stycket är oförändrat dock gäller reglerna om försök och förberedelse till brott som avses i 3 och 7 §§ även i fråga om de alkoholhaltiga preparat som avses i den nya definitionen.

Andra stycket i 11 § föreskriver ansvarsfrihet för den till vilken lagligen framställda alkoholdrycker har anskaffats för personligt bruk. Ett tillägg görs här med hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket för att dessa regler även ska avse aktuella preparat.

12 kap.**1 §**

Sprit, alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat, som avses i 1 kap. 10 § såväl första som andra stycket, som har varit föremål för brott enligt denna lag eller deras värde samt utbyte av sådant brott ska förklarar förverkade. Detsamma gäller vad någon har tagit emot som ersättning för kostnader i samband med ett sådant brott, eller värdet av det mottagna, om mottagande utgör brott enligt denna lag. Förverkande av alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket kan ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 11 kap. 11 § andra stycket.

Paragrafen behandlar förverkande. Närmare överväganden finns i 9.4.2.

Bestämmelsen avser förverkande av produkter som varit föremål för brott eller deras värde samt utbyte av brott och avser i sin nuvarande lydelse redan alkoholhaltiga preparat. Mot bakgrund av att vissa bestämmelser undantas från tillämpning i 1 kap. 10 § tredje stycket krävs ett förtydligande av bestämmelsen. Genom ett tillägg efter ”alkoholhaltiga preparat” med ”som avses i 1 kap. 10 § såväl första som andra stycket” klargörs att bestämmelsen avser att omfatta alkoholhaltiga preparat som avses i båda styckena.

Det görs också ett tillägg i sista meningen med hänvisning till den nya definitionen för att förverkande av sådana preparat ska kunna ske även hos den som är fri från ansvar för brottet enligt 11 kap. 11 § andra stycket.

5 §

I fråga om sprit, alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket som kan antas bli förverkade tillämpas lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Alkoholdrycker som har lagts upp på en sådan anläggning för tillfällig lagring som avses i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen ska anses som förverkade om de inte har tagits ut från anläggningen inom 30 dagar från uppläggningsen. Det gäller även i

fråga om sådana drycker som har omhändertagits av Tullverket för tillfällig förvaring utan att läggas upp på en anläggning för tillfällig lagring.

Paragrafen innehåller ytterligare bestämmelser om förverkande. Utredningens överväganden finns i avsnitt 9.4.2.

En hänvisning till definitionen av alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket ska läggas till i fråga om att lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. ska tillämpas även avseende dessa preparat. I övrigt föreslås inga ändringar.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott

4 §

Den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för rattfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader.

För rattfylleri enligt första stycket döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

För rattfylleri enligt första stycket döms också den som för ett motordrivet fordon eller en spårvagn och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Första och andra styckena gäller inte förare av motordrivet fordon, som är avsett att föras av gående.

Första, andra och tredje styckena gäller inte om förandet av fordonet ingår som ett led i en vetenskaplig eller därmed jämförlig undersökning till vilken tillstånd har lämnats av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Paragrafen behandlar rattfylleri. Övervägandena finns i 9.4.3.

Första och tredje stycket förändras genom att hänvisning görs till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Syftet är att rattfylleri ska föreligga även vid framförandet av motordrivet fordon eller spårvagn då någon har förtärt aktuella alkoholhaltiga preparat i föreskriven mängd respektive är så påverkad av sådana alkoholhaltiga preparat att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. För att rattfylleri ska föreligga kan det självklart vara fråga om konsumtion av både alkoholdrycker och aktuella alkoholhaltiga preparat eller av någon av dessa produkttyper, vilket framgår av ordet ”eller”.

Andra, fjärde och femte styckena är oförändrade.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

1 §

Alkoholhaltiga drycker, alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) eller andra medel som har trafikfarlig påverkan, vilka påträffas hos den som brutit mot 4 eller 4 a § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, 30 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg, 10 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519), 13 kap. 2 eller 3 § luftfartslagen (2010:500) eller 20 kap. 4 eller 5 § sjölagen (1994:1009) ska förklaras förverkade, om det inte finns särskilda skäl mot det.

Detsamma ska gälla om sådana drycker, preparat eller medel påträffas hos den som medföljt vid tillfället, om medlen kan antas ha varit avsedda även för den som begått gärningen.

Spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen som påträffas hos den som förtär eller förvarar sådana drycker eller preparat i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § ordningslagen (1993:1617) eller med lokal ordningsföreskrift ska, oavsett vem dryckerna eller preparaten tillhör, förklaras förverkade, om inte särskilda skäl talar mot det. Detsamma ska gälla alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen som påträffas hos den

som förtär sådana drycker i strid med 4 kap. 4 § ordningslagen eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen.

Vad som sagts i tredje stycket gäller också i fråga om sådana drycker eller preparat som avses där och som påträffas hos någon som vid tillfället var i sällskap med den som bröt mot bestämmelsen, om det är sannolikt att dryckerna eller preparaten var avsedda även för den senare.

Paragrafen behandlar regler om förverkande. Överväganden finns i avsnitt 9.4.3.

De hänvisningar som görs till annan lagstiftning i första stycket, vilket innebär att alkohol som påträffas hos någon som har brutit mot dessa lagar enligt huvudregeln ska förverkas, ska avse även de alkoholhaltiga preparaten i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Tillägg genom hänvisning till denna definition görs därför i stycket. En konsekvensändring genom tillägg av ”preparat” görs i andra stycket.

Tredje stycket avser möjlighet till förverkande vid överträdelser av vissa ordningsbestämmelser. Här ska ändring också ske genom tillägg av hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket samt genom tillägg av uttrycken ”eller preparat” samt ”eller preparaten” för att motsvara reglerna för alkoholdrycker.

Fjärde stycket innehåller en möjlighet att förverka även hos den som var i sällskap med någon som bröt mot bestämmelsen i tredje stycket. Samma regler ska gälla som för alkoholdrycker även i detta avseende och tillägg görs därför genom att ”eller preparat” samt ”eller preparaten” läggs till i stycket.

De bestämmelser i andra lagar som denna paragraf hänvisar till i första och tredje styckena kommer i de flesta fall att redogöras för nedan i författningskommentaren.

2 §

Vid beslag av egendom som avses i 1 § ska vad som i allmänhet är föreskrivet om beslag i brottmål tillämpas, dock med följande avvikelser:

1. Beslagtagnen egendom får bevisligen förstöras om värdet är ringa eller om det annars måste anses försvarligt att förstöra egendomen. I annat fall får egendomen säljas. Spritdrycker, vin, starköl och öl får säljas till den som har rätt att tillverka eller att bedriva partihandel

med sådana varor enligt alkohollagen (2010:1622). I fråga om försäljning till partihandlare omfattas även alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket om det är skattepliktiga varor enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt. Annan egendom får säljas på det sätt som med hänsyn till egendomen är lämpligt. Intäkter vid försäljning av beslagtagna egendom tillfaller staten.

Beslut om att förstöra eller sälja egendom får fattas av undersökningsledaren eller åklagaren. I de fall som avses i 23 kap. 22 § första stycket rättegångsbalken får ett sådant beslut fattas även av Polismyndigheten.

Om ett beslag hävs och egendomen är förstörd eller såld enligt denna paragraf, ska ersättning betalas av allmänna medel. Ersättningens storlek ska motsvara egendomens pris vid försäljning till allmänheten eller vad som annars är skäligt. Beslut om ersättning fattas av åklagaren. Den som drabbats av beslaget får begära rättens prövning av beslutet om ersättning. Det ska göras inom en månad från det att han eller hon fick del av beslutet. Ansökan görs vid den domstol som kunnat pröva beslaget. Ersättning betalas ut av länsstyrelsen på begäran av åklagaren.

1 a. Om värdet på en beslagtagna alkoholhaltig dryck eller ett sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket är ringa, får en polisman besluta att drycken bevisligen ska förstöras. Även i dessa fall tillämpas 1 tredje stycket.

2. Om en polisman verkställer beslag och förelägger förverkande av den beslagtagna egendomen i ett föreläggande av ordningsbot, ska anmälan om beslaget göras till Polismyndigheten.

3. I fråga om sådana drycker eller preparat som avses i 1 § tredje stycket och som förtärs eller förvaras i strid med villkor enligt 2 kap. 16 § andra stycket första meningen eller med 2 kap. 18 § eller med 4 kap. 4 § ordningslagen (1993:1617) eller med 9 kap. 2 § järnvägslagen (2004:519) har den som tjänstgör som ordningsvakt vid en allmän sammankomst eller offentlig tillställning eller inom ett trafikföretags område eller dess färdmedel eller som befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg samma rätt att ta egendomen i beslag som enligt rättegångsbalken tillkommer en polisman.

En ordningsvakt eller en befattningshavare i säkerhets- eller ordningstjänst vid järnväg som har verkställt beslag ska skyndsamt anmäla detta till Polismyndigheten och överlämna den beslagtagna egendomen.

Paragrafen behandlar regler om beslag av egendom som avses i 1 §. Överväganden finns i 9.4.3.

Punkten 1 i första stycket ställer upp regler för när beslagtagen egendom får förstöras och när den får säljas och till vem. Här föreslås en ändring genom ett tillägg som innebär att i fråga om försäljning till partihandlare ska även alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen avses, om det är skattepliktiga varor enligt lagen om alkoholskatt. Tillverkning inkluderas inte eftersom utredningen inte föreslår reglering av tillverkning av aktuella alkoholhaltiga preparat i enlighet med 2 kap. alkohollagen. Andra och tredje styckena i punkten 1 förblir oförändrade.

I punkten 1 a föreslås ett tillägg genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket vad avser polismans möjlighet att besluta om att en produkt ska förstöras. Punkten 2 är oförändrad. I punkten 3 föreslås en hänvisning även till de preparat som avses i 1 § tredje stycket för att samma regler ska vara tillämpliga som i fråga om alkoholdrycker.

Det sista stycket är oförändrat.

13.4 Förslaget till lag om ändring i lagen (1980:578) om ordningsvakter

2 §

Ordningsvakter får förordnas att tjänstgöra vid

1. allmänna sammankomster som avses i 2 kap. 1 § ordningslagen (1993:1617) och cirkusföreställningar,

2. offentliga tillställningar som avses i 2 kap. 3 § ordningslagen,

3. bad- eller campingplatser och lokaler eller platser för idrott, friluftsliv, spel, lek, förströelse eller liknande som allmänheten har tillträde till, eller

4. lokaler eller utrymmen där alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) serveras till allmänheten med tillstånd enligt 8 kap. 2 § alkohollagen.

Paragrafen behandlar förordnande av ordningsvakter. Närmare överväganden finns kap. 8.

Fjärde punkten har ändrats genom att sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen har lagts till, i konsekvens med motsvarande tillägg som har gjorts i 8 kap. 2 § alkohollagen.

13.5 Förslaget till lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg

30 §

Den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på tunnelbana och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, ska föraren dömas till fängelse i högst två år. Vid bedömande av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om

- 1. föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften,*
- 2. föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller*

3. framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Den som utan att föra ett fordon som avses i första stycket vid tunnelbana fullgör tjänst, i vilken ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt döms till böter eller fängelse i högst två år.

I fråga om den som för spårvagn finns bestämmelser i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Paragrafen behandlar fylleri i samband med framförande av maskin-drivet spårfordon på tunnelbana. Överväganden finns i avsnitt 9.4.3.

Första och tredje styckena ändras i konsekvens med de förändringar som görs i alkohollagen i fråga om de alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Även den som har förtärt sådana preparat ska kunna dömas för fylleribrott på ett motsvarande sätt som om han eller hon hade förtärt alkoholhaltiga drycker. Jämför bl.a. kommentaren till 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Fjärde stycket avser grovt brott och har endast ändrats redaktionellt på så sätt att ”skall” har bytts ut mot ”ska”.

Andra, femte och sjätte styckena är oförändrade.

När det i fjärde och femte styckena står att någon varit eller är påverkad av ”alkohol” menar utredningen att i det begreppet kan inräknas även sådana alkoholhaltiga preparat som ur konsumtions-synpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Det behövs därmed inte någon följdändring i dessa stycken.

13.6 Förslaget till lag om ändring i ordningslagen (1993:1617)

2 kap.

18 §

Vid en offentlig tillställning får spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) förtäras bara om det sker vid tillåten servering av sådana drycker eller preparat. Spritdrycker,

vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen som inte får förtäras vid tillställningen får inte heller förvaras i lokalen eller på platsen.

Polismyndigheten får för särskilda fall medge undantag från första stycket.

Den som bryter mot förbudet i första stycket är skyldig att på tillägelse lämna tillställningen.

Paragrafen behandlar förtäring av alkohol vid offentliga tillställningar. Överväganden finns framför allt i avsnitt 8.6.3 och 9.4.3.

Första stycket har ändrats dels genom att tillägg genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen och till "preparat" har gjorts dels genom att "drickas" har bytts ut mot "förtäras". Förändringarna genomförs i konsekvens med ändringarna i alkohollagen som avser servering och förvaring av alkohol. "Drickas" byts mot "förtäras" för att även preparat som man äter ska kunna innefattas.

Andra och tredje styckena är oförändrade.

29 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet

1. i egenskap av anordnare bryter mot kravet på tillstånd eller anmälan i 4 eller 5 § eller mot ett villkor eller ett förbud som har meddelats enligt 4 § andra stycket, 5 § fjärde stycket, 15 §, 16 § andra stycket eller 25 §,

2. lämnar oriktig uppgift om något förhållande som han eller hon enligt tillämpliga föreskrifter är skyldig att upplysa om i en ansökan eller en anmälan eller om sådana omständigheter som Polismyndigheten kan begära uppgift om med stöd av 9 § första stycket,

3. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning i ett tält som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

4. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning och då tillåter användning av en tivolianordning som saknar föreskrivet godkännande eller bryter mot ett användningsförbud eller mot ett villkor som har meddelats för användandet,

5. anordnar en offentlig tillställning i strid med 14 §,
6. anordnar en allmän sammankomst eller offentlig tillställning utan tillstånd enligt 19 eller 20 § i fall då sådant tillstånd behövs, eller
7. anordnar eller fortsätter en allmän sammankomst eller offentlig tillställning trots att sammankomsten eller tillställningen har inställt eller upplösts enligt 22 eller 23 §.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot förbudet i 18 § första stycket mot förtäring eller förvaring av alkoholdrycker och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) döms till penningböter, om inte gärningen är belagd med straff i någon annan författning.

Har flera medverkat till en gärning som avses i första stycket ska 23 kap. 4 och 5 §§ brottsbalken tillämpas.

Paragrafen behandlar straff vid vissa överträdelser mot ordningslagen. Närmare överväganden finns i 9.4.3.

Andra stycket avser att någon bryter mot förbudet i 2 kap. 18 § första stycket mot förtäring eller förvaring. Om gärningen inte är straffbelagd i annan författning döms då till penningböter. I konsekvens med den förändring som görs i den bestämmelsen ändras även förevarande bestämmelse genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

Paragrafen förblir i övrigt oförändrad.

32 §

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) hos den som förtär eller förvarar sådana drycker eller preparat i strid med 18 § eller med villkor enligt 16 § andra stycket första meningen finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

En polisman får vid tillträdet till en offentlig tillställning liksom i lokalen eller på platsen för tillställningen företa kroppsvisitation för att söka efter spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen om Polismyndigheten inte har meddelat sådant undantag som sägs i 18 § andra stycket. Kroppsvisitation får vidtas endast om det finns

anledning att anta att den som ska visiteras medför sådana drycker eller preparat till tillställningen. Detsamma gäller i fråga om en allmän sammankomst, om Polismyndigheten enligt 16 § andra stycket första meningen har meddelat villkor som innebär förbud mot förtäring och förvaring av sådana drycker eller preparat som sägs i 18 §.

Paragrafen behandlar bl.a. beslag och förverkande samt kroppsvisitation. Övervägandena finns dels i avsnitt 9.4.3 dels i avsnitt 8.6.3.

I första stycket, som avser beslag och förverkande, tillförs en hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen samt görs ett tillägg av ”eller preparat” för att reglerna för alkohol-drycker även ska gälla dessa preparat.

Genom andra stycket görs motsvarande tillägg för att ge polisen rätt att vid vissa tillfällen företa kroppsvisitation även för att söka efter sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

3 kap.

25 §

Har en offentlig plats tagits i anspråk för varor eller någon annan egendom i strid med bestämmelserna i 1 §, får egendomen förklaras förverkad, om det behövs för att förebygga fortsatt överträdelse och förverkandet inte är oskäligt.

Vapen som har använts i strid med 6 § första eller andra stycket och ammunition som är avsedd för vapnet, får förklaras förverkade efter vad som kan anses skäligt.

Angående beslag av egendom som kan antas vara förverkad enligt första eller andra stycket, gäller bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken.

I fråga om beslag och förverkande av spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) hos den som förtär sådana drycker eller preparat i strid med lokala föreskrifter finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Första till tredje styckena är oförändrade.

Fjärde stycket behandlar beslag och förverkande. Överväganden finns i 9.4.3. I stycket har gjorts ett tillägg för att samma hänvisning till bestämmelser i fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker ska gälla alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

4 kap.

4 §

Alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) får inte förtäras inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. Detta gäller inte i fråga om förtäring av drycker eller preparat vid tillåten servering och inte heller om trafikföretaget för särskilt fall har medgett förtäringen.

Med alkoholdrycker förstås sådana drycker som avses i 1 kap. 5 § alkohollagen.

Paragrafen innehåller regler om vad som gäller för förtäring av alkohol inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel. Överväganden finns i avsnitten 8.6.3 och 9.4.3.

Till första stycket har gjorts ett tillägg som innebär att inte heller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen får förtäras inom ett trafikföretags område eller på dess färdmedel.

Andra stycket är oförändrat.

11 §

I fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker och sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) hos den som förtär sådana drycker eller preparat i strid med 4 § finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Paragrafen behandlar beslag och förverkande av alkohol som någon förtär i strid med 4 kap. 4 §. Överväganden finns i avsnitt 9.4.3.

Tillägg görs genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen för att även sådana preparat ska kunna tas i beslag och förverkas enligt lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

13.7 Förslaget till lag om ändring i sjölagen (1994:1009)

20 kap.

4 §

Den som framför ett fartyg, som med motordrift kan framföras med en hastighet om minst femton knop eller som har ett skrov med en största längd av minst tio meter, efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften, döms för sjöfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Det som föreskrivs om den som framför ett fartyg gäller även den som i övrigt på ett sådant fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss.

För sjöfylleri döms också den som framför ett fartyg eller i övrigt på ett fartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för säkerheten till sjöss och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker, alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen, eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra uppgiften på ett betryggande sätt.

Paragrafen behandlar sjöfylleri. Överväganden finns i avsnitt 9.4.3.

I såväl första som andra stycket genomförs konsekvensändringar genom tillägg av hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen för att även förtäring av dessa alkoholhaltiga preparat ska kunna medföra ansvar för sjöfylleri. Jämför bl.a. kommentaren till 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

13.8 Förslaget till lag om ändring i lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen

3 §

Lagen är tillämplig endast beträffande följande varor:

1. krigsmateriel som avses i lagen (1992:1300) om krigsmateriel, och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,

2. narkotika som avses i narkotikastrafflagen (1968:64),

3. vapen och ammunition som avses i vapenlagen (1996:67),

4. injektionssprutor och kanyler,

5. dopningsmedel som avses i lagen (1991:1969) om förbud mot vissa dopningsmedel,

6. springstiletter, springknivar, knogjärn, kaststjärnor, riv- eller nithandskar, batonger, karatepinnar, blydagggar, spikklubbor och liknande,

7. kulturföremål som avses i 5 kap. lagen (1988:950) om kulturminnen m.m.,

8. hundar och katter för annat ändamål än handel,

9. spritdrycker, vin, starköl, andra jästa alkoholdrycker och teknisk sprit enligt alkohollagen (2010:1622) och alkoholhaltiga preparat, som avses i såväl första stycket som andra stycket i 1 kap. 10 § alkohollagen, samt tobaksvaror vid kontroll av åldersgränsen i 13 § tobakslagen (1993:581),

10. nötkreatur, svin, får, getter, fjäderfän, fisk och reptiler,

11. andra djur än sådana som anges ovan och produkter av djur, om det finns särskild anledning att misstänka att smittsam sjukdom förekommer, att djuret eller djurprodukten på annat sätt utgör en allvarlig hälsorisk för människor eller djur, att medföljande dokument är ofullständiga eller felaktiga, att erforderliga dokument saknas eller att de villkor som i övrigt gäller för införseln inte är uppfyllda,

12. barnpornografi enligt lagen (1998:1443) om förbud mot införsel och utförsel av barnpornografi,

13. varor som avses i lagen (1999:42) om förbud mot vissa hälsofarliga varor,

14. varor som ska beskattas enligt lagen (2014:1470) om beskattning av viss privatinförsel av cigaretter,

15. sprängämnesprekursorer enligt artikel 4.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 98/2013 om saluföring och användning av sprängämnesprekursorer och 3 § lagen (2014:799) om sprängämnesprekursorer.

Punkten 9 har ändrats för att förtydliga att det är såväl alkoholhaltiga preparat som avses i första stycket 1 kap. 10 § alkohollagen som de som avses i andra stycket samma paragraf som omfattas av lagen. Överväganden finns i avsnitt 8.6.3.

13.9 Förslaget till lag om ändring i järnvägslagen (2004:519)

9 kap.

2 §

Alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) får inte förtäras inom järnvägssystem. Förbudet gäller inte i fråga om förtäring av drycker eller preparat vid tillåten servering och inte heller om ett järnvägsföretag eller en infrastrukturförvaltare för särskilt fall har medgett förtäringen. Med alkoholdrycker förstås sådana drycker som avses i 1 kap. 5 § alkohollagen.

Paragrafen behandlar förtäring av alkohol inom järnvägssystem. Överväganden finns i avsnitt 8.6.3. och avsnitt 9.4.3.

Det görs tillägg genom hänvisning till definitionen i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen och med ”eller preparat” för att samma regler om förtäring som i fråga om alkoholdrycker ska gälla dessa preparat.

10 kap.

2 §

Den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter färden uppgår till minst 0,2 pro-

mille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter färden finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

Till samma straff döms också den som för ett maskindrivet spårfordon på järnväg och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen att det kan antas att han eller hon inte kan framföra fordonet på ett betryggande sätt. Detsamma gäller om föraren är lika påverkad av något annat medel.

Är ett brott som avses i första, andra eller tredje stycket att anse som grovt, ska föraren dömas till fängelse i högst två år. När det bedöms om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om

1. föraren har haft en alkoholkoncentration som uppgått till minst 1,0 promille i blodet eller 0,50 milligram per liter i utandningsluften,

2. föraren annars har varit avsevärt påverkad av alkohol eller något annat medel, eller

3. framförandet av fordonet har inneburit en påtaglig fara för trafiksäkerheten.

Den som utan att föra ett maskindrivet spårfordon vid järnväg fullgör en tjänst där det ingår uppgifter av väsentlig betydelse för säkerheten och då är så påverkad av alkohol eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan utföra dessa uppgifter på ett betryggande sätt döms till böter eller fängelse i högst två år.

Paragrafen behandlar regler om fylleri i samband med framförandet av ett maskindrivet spårfordon på järnväg. Överväganden finns i 9.4.3.

Första och tredje styckena ändras genom tillägg av hänvisningen till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen för att en person även vid förtäring av sådana preparat ska kunna dömas för fylleribrott enligt paragrafen. Motsvarande ändringar har även gjorts i t.ex. lag (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Fjärde stycket har ändrats endast på så sätt att ”skall” på två ställen har bytts ut mot ”ska”.

Andra och femte styckena är oförändrade. I fråga om hur utredningen menar att man här bör se på termen ”alkohol” i fjärde och femte stycket; se författningskommentaren i avsnitt 13.5 (förslag till lag om ändring i lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg).

6 §

I fråga om beslag och förverkande av alkoholdrycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) hos den som förtär sådana drycker i strid med 9 kap. 2 § finns bestämmelser i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

Paragrafen behandlar beslag och förverkande av alkohol som förtärs i strid med 9 kap. 2 §. Överväganden finns i 9.4.3.

En ändring görs i form av hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen i fråga om beslag och förverkande för att samma regler som avseende alkoholdrycker ska vara gällande. Ändringen överensstämmer med de ändringar som görs i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m.

13.10 Förslaget till lag om ändring i luftfartslagen (2010:500)

5 kap.

9 §

Den får inte tjänstgöra ombord som på grund av sjukdom, uttröttning, påverkan av alkoholhaltiga drycker, sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) eller andra medel eller av andra sådana skäl inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

Paragrafen behandlar förbud mot att tjänstgöra ombord under vissa omständigheter. Överväganden finns i 9.4.3.

Bestämmelsen innebär ett förbud där den inte får tjänstgöra ombord som på grund av bl.a. påverkan av alkoholhaltiga drycker inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt. Även här görs en konsekvensändring genom ett tillägg med hänvisning till den nya definitionen av alkoholhaltiga preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

13 kap.

2 §

Den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten efter att ha förtärt alkoholhaltiga drycker eller alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) i så stor mängd att alkoholkoncentrationen under eller efter fullgörandet av uppgifterna uppgår till minst 0,2 promille i blodet eller 0,10 milligram per liter i utandningsluften döms för flygfylleri till böter eller fängelse i högst sex månader. Detsamma gäller den som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 §.

För flygfylleri enligt första stycket döms också den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 § efter att ha intagit narkotika som avses i 8 § narkotikastrafflagen (1968:64) i så stor mängd att det under eller efter fullgörandet av uppgifterna finns något narkotiskt ämne kvar i blodet. Detta gäller dock inte om narkotikan intagits i enlighet med läkares eller annan behörig receptutfärdares ordination.

För flygfylleri enligt första stycket döms också den som manövrerar ett luftfartyg eller i övrigt ombord på ett luftfartyg fullgör en uppgift av väsentlig betydelse för flygsäkerheten eller som utövar tjänst som anges i 6 kap. 20 § och då är så påverkad av alkoholhaltiga drycker, alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen eller något annat medel att det kan antas att han eller hon inte kan fullgöra sina uppgifter på ett betryggande sätt.

Paragrafen behandlar flygfylleri. Övervägandena finns i avsnitt 9.4.3.

Första och tredje styckena ändras genom att tillägg görs med hänvisning till den nya definitionen i fråga om alkoholhaltiga preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Detta för att även förtäring av sådana preparat ska kunna generera ansvar för flygfylleri enligt de regler som anges i förevarande paragraf. Jämför bl.a. kommentaren till 4 § lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott.

Andra stycket är oförändrat.

13.11 Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696)

7 kap.

2 §

Program i tv-sändningar, sökbar text-tv eller i beställ-tv får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622).

Paragrafen behandlar sponsring av program i tv-sändningar m.m. Överväganden finns i 7.8.

Bestämmelsen ändras genom att ett tillägg görs med hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Förbudet mot sponsring av program i tv-sändningar m.m. för någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker (eller tobaksvaror) ska gälla även i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. Här är det fråga om att reglera marknadsföringen och se till att inte heller tillverkare missbrukar reklammöjligheter, vilket gör att det finns behov av reglering även om tillverkning av alkoholhaltiga preparat egentligen inte regleras i alkohollagstiftningen.

8 kap.**13 §**

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) samt tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen och i 14 § tobakslagen (1993:581).

Paragrafen hänvisar till regler om förbud mot reklam i alkohollagen respektive tobakslagen. Överväganden finns i avsnitt 7.6.4, jfr även kommentaren till 7 kap. 3 § alkohollagen.

Bestämmelsen (som i första hand avser reklam i tv-sändningar) ändras genom tillägg med hänvisning till definitionen av alkoholhaltiga preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen för att förtydliga att bestämmelsen om förbud mot reklam i 7 kap. 3 § alkohollagen även avser sådana alkoholhaltiga preparat.

15 kap.**5 §**

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) samt tobaksvaror finns i 7 kap. 3 § alkohollagen och i 14 § tobakslagen (1993:581).

Paragrafen anger att bestämmelser om reklamförbud finns i alkohollagen respektive tobakslagen. Överväganden finns i 7.6.4. Jämför även med kommentaren till 7 kap. 3 § alkohollagen.

Bestämmelsen (som avser reklam i ljudradiosändningar) har ändrats genom en hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen för att förtydliga att bestämmelsen om förbud mot reklam i 7 kap. 3 § alkohollagen även avser sådana alkoholhaltiga preparat.

9 §

Program i ljudradiosändning får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker eller tobaksvaror eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622).

Paragrafen behandlar sponsring av program i ljudradiosändningar. Överväganden finns i 7.8.

Bestämmelsen ändras genom att ett tillägg görs med hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Förbudet mot sponsring av program i ljudradiosändningar för någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka eller sälja alkoholdrycker (eller tobaksvaror) ska gälla även i fråga om aktuella alkoholhaltiga preparat. Här är det fråga om att reglera marknadsföringen och se till att inte heller tillverkare missbrukar reklammöjligheter, vilket gör att det finns behov av reglering även om tillverkning av alkoholhaltiga preparat egentligen inte regleras i alkohollagstiftningen.

16 kap.

15 §

Om en mot Sverige helt eller huvudsakligen riktad tv-sändning från ett programföretag etablerat i en annan EES-stat strider mot 6 kap. 2 § andra stycket 1 eller 2 när det gäller produktplacering av alkoholdrycker eller 7 kap. 2 § när det gäller att program inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkoholdrycker eller sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622), får en behörig myndighet i Sverige kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.

Detsamma gäller om en tv-sändning som nämns i första stycket strider mot 8 kap. 7 eller 8 §, eller 7 kap. 3 § alkohollagen (2010:1622).

Om programföretaget inte följer uppmaningen i första stycket, får myndigheten vidta åtgärder mot programföretaget enligt 16 kap. 10 §, 17 kap. 5 och 6 §§ samt 29 och 48 §§ marknadsföringslagen (2008:486) om programföretaget i fråga har etablerat sig i landet i syfte att kringgå

de strängare bestämmelser som skulle ha gällt om det var etablerat i det land vars myndighet ingriper. Myndigheten får inte vidta åtgärderna förrän den har underrättat Europeiska kommissionen och den berörda medlemsstaten samt kommissionen har fastställt att åtgärderna är förenliga med unionsrätten.

Paragrafen behandlar regler om vissa tv-sändningar riktade mot Sverige. Överväganden finns i 7.8.

Reglerna gäller bl.a. att program i tv-sändningar inte får sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet är att tillverka alkohol-drycker. (Angående tillverkning, se ovan i kommentarerna till 7 kap. 2 § och 15 kap. 9 §.) Ett tillägg görs till första stycket genom en hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen. Avsikten är att behörig myndighet i Sverige, även avseende sådana alkoholhaltiga preparat, ska ha rätt att vid överträdelse av angiven regel om sponsring i 7 kap. 2 § radio- och tv-lagen, kontakta en behörig myndighet i den andra EES-staten för att uppmana programföretaget att följa bestämmelsen.

Andra och tredje styckena är oförändrade. Andra stycket hänvisar dock till 8 kap. 7 § eller 8 § eller 7 kap. 3 § alkohollagen, vilka samtliga ändrats genom tillägg med hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

13.12 Förslaget till förordning om ändring i förordningen (2007:1216) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden

1 §

Alkoholsortimentsnämnden har till uppgift att pröva följande typer av beslut som det i alkohollagen (2010:1622) omnämnda detaljhandelsmonopolet har fattat enligt det avtal som upprättats enligt 5 kap. 1 § alkohollagen, nämligen beslut varigenom bolaget

1. avvisat ett visst vin, starköl, sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen, en viss annan jäst alkohol-dryck, eller spritdryck från sitt sortiment, eller

2. avfört ett visst vin, starköl, sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen, en viss annan jäst alkoholdryck eller spritdryck ur sitt sortiment.

Paragrafen behandlar vilka typer av beslut som Systembolaget fattat som Alkoholsortimentsnämnden ska pröva. Överväganden finns i avsnitt 5.6.4.

Till följd av att sådana alkoholhaltiga preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen ska ingå i detaljhandelsmonopolet ska det också vara möjligt att hos Alkoholsortimentsnämnden överklaga de i bestämmelsen uppräknade beslut som Systembolaget har fattat i fråga om dessa preparat. Tillägg görs därför i såväl punkten 1 som punkten 2 med hänvisning till den definition av alkoholhaltigt preparat som finns i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen.

2 §

Ett ärende hos nämnden om prövning enligt 1 § första stycket får väckas endast av den leverantör av spritdryck, vin, starköl eller sådant alkoholhaltigt preparat som avses i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen (2010:1622) vars produkt avvisats från eller avförts ur bolagets sortiment.

Nämnden ska pröva om detaljhandelsbolaget följt vad som sägs i avtalet om att bolagets produkturval får grundas endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn samt att någon favorisering inte får ske av inhemska produkter.

Paragrafen behandlar dels vem som har rätt att väcka ett ärende hos nämnden, dels hur nämnden ska pröva ärenden. Överväganden finns i 5.6.4.

Första stycket ändras genom att hänvisning till definitionen av alkoholhaltigt preparat i 1 kap. 10 § andra stycket alkohollagen tillförs för att även den som levererar denna typ av alkoholhaltiga preparat ska kunna väcka ett ärende om prövning om produkten avvisats eller avförts ur sortimentet.

Andra stycket, som avser hur nämnden ska utföra sin prövning, är oförändrat.

Kommittédirektiv 2016:80

Alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring och vissa marknadsföringsfrågor

Beslut vid regeringssammanträde den 29 september 2016

Sammanfattning

I syfte att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom alkoholområdet för att skydda folkhälsan och framför allt skydda barn och unga mot skadliga effekter orsakade av alkohol ska utredaren bl.a.

- analysera och lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring bör regleras,
- analysera och lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur marknadsföring via framför allt digitala medier kan begränsas i syfte att skydda barn och unga mot att exponeras för marknadsföring av alkohol,
- analysera tillämpningen av alkohollagen i vissa delar och vid behov lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur lagstiftningen bör förtydligas i dessa delar i syfte att skapa förutsättningar för en förutsebar, effektiv och konsekvent tillämpning.

Uppdraget omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Uppdraget om reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring ska redovisas senast den 1 juni 2017 och övriga delar ska slutredovisas senast den 31 december 2017.

Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Särskild vikt ska läggas vid att skydda barn och unga från skadliga effekter av alkohol. För att uppnå målet har Sverige en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Det statliga detaljhandelsmonopolet motiveras av skyddet för folkhälsan och desintresseringsprincipen utgör en viktig del för att uppnå detta ändamål. Desintresseringsprincipen innebär att det privata vinstintresset på den svenska detaljhandelsmarknaden utesluts i syfte att hålla nere konsumtionen. Även marknadsföringen av alkohol är strikt reglerad och måste vara särskilt måttfull och får bl.a. inte uppmuntra till bruk av alkohol.

Att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholreglering är viktigt för att värna den svenska alkoholpolitiken ur ett EU-perspektiv. EU-domstolen har klargjort att restriktiva nationella alkoholregleringar och liknande regleringar inom andra områden är legitima när de motiveras av folkhälsoskäl. Domstolen har vidare klargjort att det ankommer på medlemsländerna att bestämma nivån på skyddet för folkhälsan. EU-domstolens praxis visar att den nationella lagstiftningen uppfyller det av medlemslandet åberopade syftet om den på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser det behov som lagstiftningen syftar till att uppnå. Under alla omständigheter ska dessa restriktioner tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

En sammanhängande och systematisk reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring

Handel med alkoholhaltiga preparat regleras i dagsläget i 6 kap. 6–10 §§ alkohollagen (2010:1622). Med alkoholhaltigt preparat avses enligt 1 kap. 10 § alkohollagen en vara som färdigställts för slutlig användning, som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol och inte är alkoholdryck, teknisk sprit eller sådant läkemedel som omfattas av läkemedelslagen (2015:315). Enligt 6 kap. 10 § alkohollagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer meddela föreskrifter om denaturering av alkoholhaltiga preparat samt om handel i övrigt med alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa. Av 6 kap. 7 § alkohollagen följer att

alkoholhaltiga preparat inte får säljas eller lämnas ut om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att användas i berusningssyfte.

Under senare år har ett flertal typer av alkoholhaltiga produkter i annan form än dryck, men som ändå är avsedda att förtäras, lanserats på marknaden, både i Sverige och internationellt. Ett exempel är alkoholhaltig glass med en alkoholhalt på fem volymprocent och en smakprofil hämtad från välkända drinkar.

Andra produkter som har introducerats, bland annat i USA, är alkohol i form av tabletter och pulver. Dessa produkter ska tillsättas vätska och har därmed inte färdigställts för slutlig förtäring.

Nuvarande lagstiftning har visat sig otillräcklig för att uppnå en lämplig reglering av de produkter som nu finns och som i framtiden kan komma att introduceras på den svenska marknaden. Det innebär att de nya alkoholhaltiga produkterna i princip fritt kan införas och säljas till konsumenter i Sverige utan krav på kontroll av ålder, berusning eller risk för langning. Den i nuläget oreglerade försäljningen av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring riskerar att rubba viktiga grundprinciper som genomsyrar den svenska alkoholpolitiken.

Olikheterna mellan de produkter som finns och som kan komma att introduceras innebär att de medicinska och sociala riskerna med dessa kan komma att bedömas olika.

Jämfört med alkoholhaltig glass, som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdryck, är alkohol i tablett- eller pulverform av en annan karaktär. Hälsoriskerna som kan förknippas med dessa produkter kan göra att det finns skäl att helt hindra dessa och liknande produkter från att introduceras på den svenska marknaden. På narkotikaområdet finns möjlighet att klassificera en produkt som hälsofarlig vara och därmed hindra produkten från att komma ut på den svenska marknaden. När det gäller produkter som kan jämföras med alkoholdryck, t.ex. alkoholhaltig glass, framstår ett förbud som alltför långtgående. Det är därför angeläget att utredarens analys och förslag omfattar det breda spektrum av produkter som det i dag finns kännedom om, liksom beaktar att nya produkter kan komma att introduceras framöver.

De produkter som nu finns på den svenska marknaden är i allt väsentligt jämförbara med alkoholdrycker och bör omfattas av samma överväganden när det gäller risker för medicinska och sociala skade-

verkningar som alkoholdrycker. Dessa överväganden ligger till grund för alkohollagens bestämmelser om hur alkoholdrycker får marknadsföras, säljas till konsument och serveras och det finns därför skäl att analysera och bedöma om alkohollagens definitioner bör ändras eller om det finns andra sätt att säkerställa en ändamålsenlig reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras.

Utredaren ska också bedöma vilken eller vilka myndigheter som lämpligen bör ansvara för att regleringen upprätthålls och hur ansvaret fördelas mellan nationell, regional och lokal nivå.

Analysen och bedömningen ska utgå från vikten av att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholpolitik till skydd för folkhälsan med beaktande av de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Restriktioner eller förbud mot försäljning genom lagstiftning måste bedömas enligt EUF-fördragets regler om fri rörlighet för varor såsom framgår av artikel 34 (förbud mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan) och artikel 36 (undantagsbestämmelser om rättfärdigande och proportionalitet). Även de tidsmässiga aspekterna vid eventuella förbud och restriktioner bör beaktas. Beslut kan behöva anmälas till Europeiska kommissionen i enlighet med det anmälningsförfarande som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster. Vid förbud mot en viss produkt kan Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfaranden för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i en annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG bli tillämplig.

Även frågor om lämplig reglering av marknadsföring aktualiseras. Reglerna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen tillämpas på alkoholdrycker och alltså inte på alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring. Det saknas således en reglering som anger hur alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring ska få marknadsföras. Det innebär att dessa produkter kan marknadsföras på ett sätt som helt strider mot de regler som gäller för marknadsföring av alkoholdrycker. Som exempel kan nämnas att s.k. alkoglass med tydliga referenser till välkända drinkar har marknadsförts på reklamplaceringar utomhus, vilket strider mot marknadsföringsreglerna för alkoholdrycker. Regler om sponsring saknas i alkohollagen. Mot

denna bakgrund bedömer regeringen att marknadsföringsreglerna behöver ses över i syfte att skapa en konsekvent och restriktiv reglering när det gäller marknadsföring av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Utredaren behöver i detta sammanhang förhålla sig till bestämmelserna i tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL).

Det är även vanligt förekommande att näringsidkare marknadsför sina varor och tjänster genom att sponsra idrottsevenemang och idrottsklubbar. Beträffande sådan sponsring, liksom annan sponsring som kan innebära särskild risk för att barn och ungdomar exponeras för alkoholreklam, ska utredaren bedöma om det finns skäl att tydliggöra vad som ska vara tillåtet och i så fall föreslå en lämplig reglering. Utredaren ska däremot inte göra överväganden kring varumärkeskombinationer (s.k. co-branding).

Även frågan om en lämplig organisation för tillsyn aktualiseras. Folkhälsomyndigheten har tillsynsansvar på nationell nivå när det gäller efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Länsstyrelserna utövar regional tillsyn inom respektive län och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Kommunerna och Polismyndigheten utövar den direkta och omedelbara tillsynen när det gäller servering av alkoholdrycker liksom detaljhandel av folköl. Enligt 9 kap. 10 § alkohollagen ska statliga och kommunala myndigheter underrätta den myndighet som regeringen bestämmer om de i sin verksamhet får kännedom om något som kan ha betydelse för tillämpningen av bestämmelserna om alkoholhaltiga preparat.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att lagstiftaren inte har förutsett den produktutveckling som sker inom alkoholområdet. Det gör att regleringen behöver ses över för att upprätthålla de grundläggande principer som genomsyrar alkoholpolitiken och särskilt för att skydda barn och unga från skadeverkningar orsakade av alkohol. Regeringen lämnar till utredaren att bedöma på vilket sätt alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring bäst bör regleras samt föreslå hur tillsynen bör organiseras, med utgångspunkt från nuvarande tillsynsstruktur. Regleringen ska dock utformas på ett sätt som möjliggör en proaktiv alkoholpolitik till skydd för människors hälsa och som beaktar att nya typer av produkter och företeelser kan vara svåra att förutse.

Skattefrågor

Punktskatt på alkohol utgör ett viktigt alkoholpolitiskt instrument. Genom ökade priser begränsas tillgängligheten till alkohol ekonomiskt vilket leder till minskad efterfrågan och konsumtion. Etylalkohol som ingår i alkoholhaltiga preparat omfattas av skatteplikt enligt 6 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt, såvida alkoholen inte undantas från skatteplikten i enlighet med 7 § samma lag. Även nya typer av alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras kan alltså i vissa fall komma att omfattas av alkoholskatt och i vissa fall inte.

Av 7 kap. 1 § lagen (1994:200) om mervärdesskatt framgår att skattesatsen för spritdrycker, vin och starköl är 25 procent medan skattesatsen för livsmedel i övrigt är 12 procent. Kategorin livsmedel kan tänkas omfatta olika typer av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Det kan därigenom redan i dagsläget tänkas finnas alkoholhaltiga preparat som behandlas som livsmedel i mervärdesskattehänseende trots att preparatets alkoholinnehåll är jämförbart med alkoholinnehållet i spritdrycker, vin och starköl.

Regeringen bedömer att det även finns skäl att analysera och bedöma om skatteinstrumentet bör omfatta alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring. Några författningsförslag i fråga om beskattning ska dock inte tas fram.

Uppdraget

Utredaren ska analysera och bedöma samt lämna förslag, inklusive författningsförslag, om lämplig reglering av alkoholhaltiga preparat som är avsedda för förtäring med beaktande av den svenska alkoholpolitiken och de förpliktelser som följer av EU-medlemskapet. Särskild vikt ska läggas vid att skydda barn och unga från skadliga effekter orsakade av alkohol. Analysen och bedömningen samt förslagen ska omfatta

- reglering av försäljning till konsument via detaljhandel och servering,
- reglering av marknadsföring och sponsring,
- lämplig organisation för myndigheters ansvar på området vad gäller bland annat tillsyn, med utgångspunkt från befintliga strukturer,

- beskattning (dock inte författningsförslag),
- översyn av definitioner i lagstiftningen för att säkerställa lämplig reglering av nya produkter som i dag faller utanför lagstiftningens definitioner,
- eventuella förbud där det finns skäl att hindra produkter från att introduceras på den svenska marknaden,
- övriga frågor som aktualiseras under utredningens gång.

Utredarens uppdrag omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Reglering av marknadsföring via digitala medier i syfte att skydda barn och unga från marknadsföring av alkohol

Marknadsföring av alkoholdrycker regleras i 7 kap. 1–9 §§ alkohollagen (2010:1622). Marknadsföringslagen (2008:486) innehåller också allmänna bestämmelser om marknadsföring. Den 1 oktober 2016 träder vissa förändringar av regleringen i fråga om Konsumentombudsmannens (KO) befogenheter i kraft (prop. 2015/16:168). Förändringarna innebär att KO får besluta om förbud och ålägganden enligt marknadsföringslagen utan näringsidkarens godkännande, vilket innebär att sådana beslut ska gälla omedelbart. Dessutom genomförs förändringar som syftar till att sanktionen marknadsstörningsavgift ska bli mer förutsebar och enklare för domstolarna att tillämpa. Konsumentverket har i allmänna råd för marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter (KOVFS 2015:1) förtydligat bestämmelserna om marknadsföring i alkohollagen och marknadsföringslagen.

Marknadsföring av alkoholdrycker i Sverige ökar i snabb takt och tar sig också nya uttryck. Utredningen om tillsyn av marknadsföring och e-handel med alkoholdrycker m.m. hade bland annat i uppdrag att kartlägga omfattningen, inriktningen och formerna för sådan marknadsföring av alkoholdrycker som riktar sig till konsumenter och särskilt i vilken omfattning barn och ungdomar exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker och tobak via digitala medier och tv samt vilka metoder som används.

Utredningen, som nedan kallas Tillsynsutredningen, konstaterade i sitt betänkande *En väg till ökad tillsyn: marknadsföring av och e-handel med alkohol och tobak* (SOU 2013:50) att marknadsföringen av alkoholdrycker har ökat närmast lavinartat under de senaste åren, både när det gäller medieinvesteringar och spridningsvägar. Marknadsföringen har bytt skepnad dels genom att en övergång har skett från traditionella kommunikationskanaler till digitala medier, dels genom att gränserna för vad som är annonsering respektive annan typ av publicering har blivit svårare att bedöma. Den snabba tekniska utvecklingen på marknadsföringsområdet innebär att nya metoder och kanaler utvecklas kontinuerligt. En av de mer påtagliga trenderna som Tillsynsutredningen pekar på är att marknadsföringsinsatser tas vidare till de sociala medierna. Genom att använda sociala medier kan industrin sprida sin marknadsföring till en mycket låg kostnad och kan skapa en direktrelation med sin målgrupp genom att låta dem vara delaktiga i utformningen och marknadsföringen av produkterna. Dessutom blir målgruppen i praktiken märkesambassadörer då de delar t.ex. foton och videoklipp med företagets produkter. Inslaget av interaktion och förekomsten av användargenererat innehåll i dessa medier gör det svårt att i det enskilda fallet fastställa gränsen mellan marknadsföring och andra budskap som saknar ett bakomliggande kommersiellt syfte.

Tillsynsutredningen menar att det förhållandet att reklambudskap och andra marknadsföringsåtgärder i de sociala medierna i flera fall anspelar på populära ungdomsmiljöer ger anledning att ifrågasätta motiven bakom sådana åtgärder. Utredningen menar vidare att med hänsyn till barns och ungdomars överrepresentation i sociala medier kan lämpligheten, och i vissa fall lagligheten, att över huvud taget marknadsföra alkoholdrycker i sådana kanaler ifrågasättas. Sammanfattningsvis konstaterar utredningen att det står klart att barn och ungdomar de facto exponeras för marknadsföring av alkoholdrycker i en inte obetydlig omfattning.

Tillsynsutredningen konstaterade att det i deras arbete inte framkommit något särskilt behov av förtydliganden av de materiella marknadsföringsreglerna avseende alkohol och tobak, utan att dessa i allt väsentligt framstår som tydliga. Även med beaktande av den utveckling som beskrivits ovan bedömde utredningen att det befintliga regelverket i princip är ändamålsenligt för att fånga upp olika marknadsföringsföreteelser.

Sedan utredningen lämnade sitt betänkande 2013 har Finland tagit initiativ till att skärpa lagstiftningen när det gäller alkoholreklam. Den 1 januari 2015 trädde nya regler i kraft som hanterar alkoholreklam i digitala medier. Sedan den 1 januari 2015 är det i Finland förbjudet för en kommersiell aktör att bedriva reklam och indirekt reklam eller annan säljfrämjande verksamhet i en använda sig av text- eller bildinnehåll som produceras av konsumenter eller att med hjälp av tjänsten sprida eller distribuera text- eller bildinnehåll som aktören själv eller som konsumenter producerar. Förändringen tar fasta på just det förhållande som beskrivs ovan, nämligen att industrin kan skapa en direktrelation med sin målgrupp genom att låta personer som ingår i målgruppen vara delaktiga i utformningen och spridningen av marknadsföringen av produkterna och att personer som ingår i målgruppen i praktiken blir märkesambassadörer då de delar t.ex. foton och videoklipp med företagets produkter. Den 25 maj 2016 beslutade Europeiska kommissionen om ett förslag till reviderat direktiv om audiovisuella medietjänster, det s.k. AV-direktivet¹. Förslaget att revidera direktivet för audiovisuella medietjänster syftar till att förenkla och modernisera direktivet med hänsyn till den tekniska utvecklingen och ändrade konsumtionsmönster. Kommissionen konstaterar att bl.a. utvecklingen av beställtjänster och nya medieplattformar för med sig en ny konkurrenssituation och nya risker för tittarna och att detta påverkar alla medlemsstater. I förslaget föreslås därför en utvidgning av direktivets tillämpningsområde till att omfatta audiovisuella tjänster med användargenererat material, s.k. videodelningsplattformar. Dessa tjänster ska regleras för att garantera ett grundläggande likvärdigt skydd av minderåriga och skydd mot uppmaningar till våld och hat. Regleringen ska ske genom samreglering och nationella uppförandekoder. I kommissionens ursprungliga förslag saknas reglering av alkoholreklam när det gäller dessa tjänster. Sverige anser att de regleringar som avser videodelningsplattformar även bör omfatta alkoholreklam. Förhandlingarna väntas pågå under hösten 2016.

Regeringen bedömer att de förhållanden som Tillsynsutredningen pekar på framför allt vad gäller ungas exponering för alkoholreklam,

¹ Förslag till ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster, mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden, KOM (2016) 287 final.

utvecklingen av nya alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring, liksom den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland, ger anledning att återigen se över lagstiftningen. Utredaren behöver även i denna del ta hänsyn till regleringen i TF och YGL vid bedömningen. Utredningen ska i sitt arbete även beakta utvecklingen av den EU-gemensamma lagstiftningen inom området.

Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- lämna förslag, inklusive författningsförslag, om hur framför allt barn och unga på ett bättre sätt än i dag kan skyddas från marknadsföring av alkohol via digitala medier. Utredaren ska ta sin utgångspunkt i det arbete som genomfördes av Tillsynsutredningen och den utveckling av lagstiftningen som skett i t.ex. Finland och inom EU. Utredarens uppdrag omfattar inte att föreslå ändringar i grundlag.

Förtydligande av alkohollagen i vissa delar

Tillverkning utanför skatteupplag

Enligt 2 kap. 1 och 3 §§ alkohollagen får sprit, spritdrycker och alkoholdrycker endast tillverkas av den som har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt eller som skattebefriad förbrukare enligt 31 e § i samma lag. Det innebär att det är Skatteverket som beslutar om vilka som ska godkännas. Det saknas däremot bestämmelser i alkohollagen som specificerar var tillverkning av sprit och alkoholdrycker får ske eller hur en sådan lokal ska vara beskaffad om den inte är ett skatteupplag. Utredaren ska därför bedöma om det finns skäl att föreslå en reglering av vilka krav som ska ställas på de lokaler där sprit och alkoholdrycker tillverkas och då lagring sker utanför ett skatteupplag samt överväga administrativa sanktionsmöjligheter och lämplig tillsynsmyndighet.

Skatteverket ska anmäla till Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot alkohollagen samt lämna uppgifter om upplagshavare och

skattebefriade förbrukare för att Folkhälsomyndigheten ska kunna föra register över tillverkare. Skatteverkets uppgifter utgår dock från beskattningsverksamheten och vad gäller verksamheten avser de främst förhållandena vid ansökan om ett godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare. Av uppgifterna framgår därför inte alltid om en godkänd upplagshavare eller skattebefriad förbrukare vid senare tillfälle faktiskt tillverkar alkohol eller endast lagrar den. Utredaren ska därför bedöma och om det finns behov av det föreslå förändring eller förtydligande av denna ordning i syfte att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare. Eventuella förslag ska inte innebära några nya åtaganden för Skatteverket utan ska hanteras inom förvaltningens befintliga uppdrag och inom angivna medel.

Egenkontroll och tillståndsplikt

Både alkohollagen och tobakslagen (1993:581) innehåller bestämmelser om egenkontrollprogram för den som driver försäljning av folköl respektive tobaksvaror. Enligt tobakslagen ska den som anmäler försäljning av tobaksvaror till kommunen samtidigt bifoga en kopia av sitt egenkontrollprogram. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i alkohollagen. Tobaksdirektivsutredningen har lämnat förslag på att införa tillståndskrav för tobaksförsäljning (SOU 2016:14). Det finns därför skäl att överväga om motsvarande bestämmelse bör införas när det gäller försäljning av folköl. En rimlig princip ur rättssäkerhetssynpunkt är att regelverken är samordnade på så sätt att de krav som ställs i det ena fallet bör ställas även i det andra fallet. Särskilt tydligt blir detta behov när de båda lagstiftningarna träffar samma försäljare. Utredaren ska därför se över och om det finns skäl föreslå hur de båda lagstiftningarna på lämpligt sätt kan bli mer samstämmiga i denna del.

Begreppen "lokal" respektive "visst avgränsat utrymme"

I alkohollagens bestämmelser om servering och catering används uttrycken "lokal" respektive "visst avgränsat utrymme". Folkhälsomyndigheten har framfört att valet av begrepp får betydelse för tillämpningen av lagstiftningen och att det därmed uppstår skill-

nader i bedömning av olika serveringstillstånd. Det gäller bland annat vad som är tillåtet och inte tillåtet i fråga om catering, t.ex. när det gäller möjligheten att bedriva catering utomhus och om det i sådana fall ska ställas krav på avgränsad serveringsyta. Regeringen bedömer därför att det finns skäl att se över och bedöma om det finns skäl för dessa skillnader eller om lagstiftningen bör ändras i syfte att uppnå en mer förutsebar och konsekvent tillämpning.

Underrättelser om misstänkt brott mot alkohollagen

Enligt alkohollagen 9 kap. 16 § ska Skatteverket underrätta Folkhälsomyndigheten om verket i sin kontrollverksamhet får anledning att anta att det har begåtts brott mot bestämmelserna i alkohollagen. Av uttalandena i propositionen till alkohollagen (prop. 2009/10:125) framgår att det primära syftet med bestämmelsen är att komplettera tillsynen och kontrollen över handeln med tekniskt sprit, men att bestämmelsen inte är begränsad enbart till detta utan även avser andra överträdelse av alkohollagens bestämmelser som Skatteverket upptäcker i sin skattekontroll.

Folkhälsomyndigheten har framfört att det är oklart hur myndigheten förväntas använda denna information. Det är oklart om syftet är att Folkhälsomyndigheten ska polisanmäla överträdelsen, eller om det är att kartlägga överträdelser.

Regeringen bedömer att det därför finns skäl att se över och bedöma om denna underrättelseskyldighet fyller en funktion och i så fall föreslå hur syftet kan tydliggöras.

Uppdraget

Mot bakgrund av ovanstående ska utredaren

- bedöma om det finns skäl att föreslå en reglering av vilka krav som ska ställas på de lokaler där sprit och alkoholdrycker tillverkas och då lagring sker utanför ett skatteupplag samt överväga administrativa sanktionsmöjligheter och lämplig tillsynsmyndighet samt bedöma och om det finns behov av det föreslå förändring eller förtydligande i syfte att underlätta Folkhälsomyndighetens skyldighet att föra register över tillverkare,

- se över och om det finns skäl föreslå hur bestämmelserna om egenkontroll och tillståndsplikt i alkohollagen och tobakslagen på lämpligt sätt kan bli mer samstämmiga,
- se över begreppen ”lokal” respektive ”visst avgränsat utrymme” och bedöma om lagstiftningen bör ändras i syfte att uppnå en mer förutsebar och konsekvent tillämpning,
- se över och bedöma om Skatteverkets underrättelseskyldighet till Folkhälsomyndigheten fyller en funktion och i så fall föreslå hur syftet kan tydliggöras.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera kostnader och konsekvenser i enlighet med kommittéförordningen. Konsekvenser och kostnader för myndigheter ska analyseras. Utredaren ska även bedöma hur förslagen kan komma att påverka barn och unga. När det gäller eventuella kostnadsökningar eller intäktsminskningar för det offentliga ska utredaren föreslå en finansiering. Vidare ska utredaren redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden liksom de är förenliga med EU-rätten. Eventuella författningsförslag ska stå i överensstämmelse med det handlingsutrymme som följer av EU-rätten.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med myndigheter, organisationer och andra relevanta aktörer såsom t.ex. barn och unga i den utsträckning som utredaren finner lämpligt.

Utredaren ska hålla sig informerad om och vid behov beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet, EU och andra internationella organisationer.

Uppdraget ska slutredovisas senast den 31 december 2017. En delredovisning om reglering av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring ska ske senast den 1 juni 2017.

(Socialdepartementet)

Statens offentliga utredningar 2017

Kronologisk förteckning

1. För Sveriges landsbygder – en sammanhållen politik för arbete, hållbar tillväxt och välfärd. N.
2. Kraftsamling för framtidens energi. M.
3. Karens för statsråd och statssekreterare. Fi.
4. För en god och jämlik hälsa. En utveckling av det folkhälsopolitiska ramverket. S.
5. Svensk social trygghet i en globaliserad värld. Del 1 och 2. S.
6. Se barnet! Ju.
7. Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. Ju.
8. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. M.
9. Det handlar om oss. – unga som varken arbetar eller studerar. U.
10. Ny ordning för att främja god sed och hantera oredlighet i forskning. U.
11. Vägs katt. Volym 1 och 2. Fi.
12. Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. Ju.
13. Finansiering av infrastruktur med privat kapital? Fi.
14. Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. Ju.
15. Kvalitet och säkerhet på apoteksmarknaden. S.
16. Sverige i Afghanistan 2002–2014. UD.
17. Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. Ju.
18. En nationell strategi för validering. U.
19. Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. A.
20. Tillträde för nybörjare – ett öppnare och enklare system för tillträde till högskoleutbildning. U.
21. Läs mig! Nationell kvalitetsplan för vård och omsorg om äldre personer. Del 1 och 2. S.
22. Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. M.
23. digitalforvaltning.nu. Fi.
24. Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? A.
25. Samlad kunskap – stärkt handläggning. S.
26. Delningsekonomi. På användarnas villkor. Fi.
27. Vissa frågor inom fastighets- och stämpelskatteområdet. Fi.
28. Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. A.
29. Brottstatlag. Ju.
30. En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. Fi.
31. Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. Ju.
32. Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. M.
33. Stärkt ställning för hyresgäster. Ju.
34. Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. M.
35. Samling för skolan. Nationell strategi för kunskap och likvärdighet. U.
36. Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Ju.
37. Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. Ju.

38. Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. Fi.
39. Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Ju.
40. För dig och för alla. S.
41. Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. Ju.
42. Vem har ansvaret? M.
43. På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen. S.
44. Entreprenad, fjärrundervisning och distansundervisning. U.
45. Ny lag om företagshemligheter. Ju.
46. Stärkt ordning och säkerhet i domstol. Ju.
47. Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa. Förslag för ett långsiktigt arbete för en god och jämlik hälsa. S.
48. Kunskapsbaserad och jämlik vård. Förutsättningar för en lärande hälso- och sjukvård. S.
49. EU:s dataskyddsförordning och utbildningsområdet. U.
50. Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål. U.
51. Utbildning, undervisning och ledning – reformvård till stöd för en bättre skola. U.
52. Så stärker vi den personliga integriteten. Ju.
53. God och nära vård. En gemensam färdplan och målbild. S.
54. Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet till gymnasiet. U.
55. En ny kamerabevakningslag. Ju.
56. Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? Fi.
57. Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. Ju.
58. Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. Ju.
59. Reglering av alkoglass m.fl. produkter. S.

Statens offentliga utredningar 2017

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- Uppdrag: Samverkan. Steg på vägen mot fördjupad lokal samverkan för unga arbetslösa. [19]
- Ett arbetsliv i förändring – hur påverkas ansvaret för arbetsmiljön? [24]
- Ett nationellt centrum för kunskap om och utvärdering av arbetsmiljö. [28]

Finansdepartementet

- Karen för statsråd och statssekreterare. [3]
- Vägs katt. Volym 1 och 2. [11]
- Finansiering av infrastruktur med privat kapital? [13]
- digitalforvaltning.nu. [23]
- Delningsekonomi. På användarnas villkor. [26]
- Vissa frågor inom fastighets- och stämpel-skatteområdet. [27]
- En omreglerad spelmarknad. Del 1 och 2. [30]
- Kvalitet i välfärden – bättre upphandling och uppföljning. [38]
- Jakten på den perfekta ersättningsmodellen. Vad händer med medarbetarnas handlingsutrymme? [56]

Justitiedepartementet

- Se barnet! [6]
- Straffprocessens ramar och domstolens beslutsunderlag i brottmål – en bättre hantering av stora mål. [7]
- Att ta emot människor på flykt. Sverige hösten 2015. [12]
- Migrationsärenden vid utlandsmyndigheterna. [14]
- Om oskuldspresumtionen och rätten att närvara vid rättegången. Genomförande av EU:s oskuldspresumtionsdirektiv. [17]
- Brottsdatalag. [29]

- Stärkt konsumentskydd på bostadsrättsmarknaden. [31]
- Stärkt ställning för hyresgäster. [33]
- Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. [36]
- Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra. [37]
- Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. [39]
- Meddelarskyddslagen – fler verksamheter med stärkt meddelarskydd. [41]
- Ny lag om företagshemligheter. [45]
- Stärkt ordning och säkerhet i domstol. [46]
- Så stärker vi den personliga integriteten. [52]
- En ny kamerabevakningslag. [55]
- Lag om flygpassageraruppgifter i brottsbekämpningen. [57]
- Amerikansk inresekontroll vid utresa från Sverige – så kan avtalen genomföras. [58]

Miljö- och energidepartementet

- Kraftsamling för framtidens energi. [2]
- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2017. Kärnavfallet – en fråga i ständig förändring. [8]
- Från värdekedja till värdecykel – så får Sverige en mer cirkulär ekonomi. [22]
- Substitution i Centrum – stärkt konkurrenskraft med kemikaliesmarta lösningar. [32]
- Ekologisk kompensation – Åtgärder för att motverka nettoförluster av biologisk mångfald och ekosystemtjänster, samtidigt som behovet av markexploatering tillgodoses. [34]
- Vem har ansvaret? [42]

Näringsdepartementet

För Sveriges landsbygder
– en sammanhållen politik för
arbete, hållbar tillväxt och välfärd. [1]

Socialdepartementet

För en god och jämlik hälsa.
En utveckling av det
folkhälsopolitiska ramverket. [4]

Svensk social trygghet i en globaliserad
värld. Del 1 och 2. [5]

Kvalitet och säkerhet
på apoteksmarknaden. [15]

Läs mig! Nationell kvalitetsplan
för vård och omsorg om äldre personer.
Del 1 och 2. [21]

Samlad kunskap – stärkt handläggning. [25]

För dig och för alla. [40]

På lika villkor! Delaktighet, jämlikhet och
effektivitet i hjälpmedelsförsörjningen.
[43]

Nästa steg på vägen mot en mer jämlik hälsa.
Förslag för ett långsiktigt arbete för en
god och jämlik hälsa. [47]

Kunskapsbaserad och jämlik vård.
Förutsättningar för en lärande hälso-
och sjukvård. [48]

God och nära vård. En gemensam färdplan
och målbild. [53]

Reglering av alkoglass m.fl. produkter. [59]

Utbildningsdepartementet

Det handlar om oss.
– unga som varken arbetar eller studerar. [9]

Ny ordning för att främja god sed
och hantera oredlighet i forskning. [10]

En nationell strategi för validering [18]

Tillträde för nybörjare – ett öppnare och
enklare system för tillträde till hög-
skoleutbildning. [20]

Samling för skolan.
Nationell strategi för kunskap och
likvärdighet. [35]

Entreprenad, fjärrundervisning
och distansundervisning. [44]

EU:s dataskyddsförordning och
utbildningsområdet. [49]

Personuppgiftsbehandling
för forskningsändamål. [50]

Utbildning, undervisning och ledning
– reformvård till stöd för en bättre
skola. [51]

Fler nyanlända elever ska uppnå behörighet
till gymnasiet. [54]

Utrikesdepartementet

Sverige i Afghanistan 2002–2014. [16]