



JURIDISKA FAKULTETEN

vid Lunds universitet

Felix Johnson

Svensk alkoholpolitik och EU
- en undersökning av Sveriges och EU:s
alkoholpolitik

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Uppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Elsa Trolle Önnerfors

VT 2014

Innehållsförteckning

1. Inledning	2
1.1 Bakgrund och syfte.....	2
1.2 Frågeställningar och avgränsningar.....	2
1.3 Metod och material.....	2
1.4 Forskningsläge	3
2. Undersökning.....	4
2.1 Svensk alkoholpolitik	4
2.2 Forskning.....	5
2.3 En kort nordisk jämförelse	5
2.4 Förbud mot alkoholreklam	6
2.5 Svensk alkoholpolitik i förhållande till EU	7
2.5.1 EU och Systembolaget	7
2.5.2 Alkoholpolitiken i EU-rättslig praxis.....	8
2.6 Alkoholpolitik på EU-nivå	9
2.6.1 Hälsoprogram.....	9
2.6.2 Alkoholtullar inom EU.....	10
3. Analys och slutsatser	11
4. Sammanfattning	13
4.1 Summary	15
5. Käll- och litteraturförteckning.....	18

1. Inledning

1.1 Bakgrund och syfte

Jag har valt att skriva om alkoholpolitik inom Europeiska unionen. Syftet med uppsatsen är att undersöka historiken bakom Sveriges nutida alkoholpolitik och se hur den formats av EU-rätten. För att kunna göra det på bästa sätt vill jag först redogöra för historiken bakom det svenska monopolet och sedan ta upp de problem som uppkommit för svensk alkoholpolitik efter det att Sverige gick med i EU. Som en praktisk detalj och för att visa hur olik politik grannländer kan ha vill jag också kort jämföra svensk alkoholpolitik med övriga Nordens, främst Danmarks, alkoholpolitik. Slutligen vill jag redogöra för alkoholpolitiken som bedrivs på EU-nivå och hur införsel av alkohol till Sverige skiljer sig från införsel av andra varor producerade inom EU.

1.2 Frågeställningar och avgränsningar

För att uppnå uppsatsens syfte kommer jag att avgränsa mig till vissa specifika frågor. Skälet till detta är att det inte finns utrymme för att ta upp alla aspekter av Sveriges, andra EU-länders, och EU:s alkoholpolitik. Åsikterna är många när det kommer till alkohol, och på internet förs livliga diskussioner. Min avsikt är att i möjligaste mån undvika att ha med den diskussionen i uppsatsen och istället hämta fakta från doktrin och myndigheters webbplatser.

Uppsatsen ska besvara följande fyra frågeställningar:

- Hur ser den historiska bakgrunden ut till den alkoholpolitik Sverige bedriver idag och hur väl överensstämmer Sveriges politik med den senaste tidens alkoholforskning?
- Hur ser Sveriges alkoholpolitik ut idag och vilken betydelse har Sveriges anslutning till EU haft för den moderna alkoholpolitikens utformning?
- Vilka är de viktigaste åtgärderna som EU vidtagit på alkohol- och hälsoområdet för att förbättra hälsan bland unionsmedborgarna, och hur långt sträcker sig EU:s maktbefogenheter när det kommer till medlemsländernas alkohol- och hälsopolitik?
- Vad gäller vid införsel av alkohol från andra EU-länder till Sverige och vilken kritik har Sveriges regler utsatts för av EU-domstolen?

1.3 Metod och material

Metoden jag har valt för att uppnå syftet med uppsatsen är att med hjälp av rättsvetenskapliga källor såsom doktrin och relevant information på internet försöka besvara mina ovan nämnda

frågeställningar. Utifrån ett rättsutvecklingsperspektiv ska den svenska alkoholpolitiken diskuteras i förhållande till EU-rätten. Detta uppnås genom en utförlig redogörelse för hur den svenska rätten fått anpassa sig efter Sveriges internationella åtaganden, bl.a. EU. Det är nödvändigt att inte enbart studera ämnet utifrån ett rättsutvecklingsperspektiv utan också se det hela ur ett internationellt perspektiv eftersom EU är ett internationellt samarbete. Utifrån ett internationellt perspektiv kan en korrekt helhetsbild ges över den svenska alkoholpolitiken, EU:s alkoholpolitik och sambandet dem emellan.

Två av de viktigaste internetkällorna är Systembolagets hemsida, där alltifrån tidig alkoholpolitik till dagens alkoholpolitik behandlas, och Tullverkets webbplats som har mycket information om alkoholförsel.

Med hjälp av noggrant utvald information från myndigheter, organisationer, och kända författare, bl.a. fil.dr. Jenny Cisneros Örnberg, hoppas jag att på bästa sätt kunna redogöra för alkoholpolitiken som bedrivs i Sverige och på EU-nivå. På EU-rättens område har jag valt att främst använda mig av böcker skrivna av fil.dr. Jenny Cisneros Örnberg. Hennes ena bok är skriven på engelska och för den andra boken, som är en antologi, är hon en av delförfattarna. Utöver Örnberg finns publikationer från ”Nordiskt center för alkohol och drogforskning” (NAD) innehållande bl.a. statistik som jag också kommer att använda mig av. Den fjärde och sista boken jag vill använda mig av är skriven av Socialvetenskapliga forskningsrådet. Det är en rapport i bokform från en konferens hållen i Göteborg år 1999 och den behandlar i korthet frågor om dryckesmönster och behandling av alkoholister.

1.4 Forskningsläge

Den för detta arbete mest betydelsefulla forskaren är fil.dr. Örnberg som forskar i alkohol- och hälsofrågor. Det som utmärker hennes hälsoforskning är att den har ett huvudsakligt fokus på EU och Sverige engagemang i hälsoutvecklingen.¹ Hennes forskning är alltså mycket användbar i detta arbete, som också till stor del har ett europeiskt fokus på alkoholpolitik.

¹ <http://www.sorad.su.se/om-oss/2.16908/2.16909/cisneros-%C3%B6rnberg-jenny> (22/5 2014)

2. Undersökning

2.1 Svensk alkoholpolitik

Alkohol och politik är två ord som många känner till. Om orden slås samman bildas ordet ”alkoholpolitik”. Alkoholpolitik är ”insatser av politisk karaktär som avser att främja folkhälsan och begränsa antalet skador i samhället”.² Monopol, höga åldersgränser, serveringstillstånd etc. är exempel på insatser som är tänkta att främja folkhälsan.³ Jag kommer att närmare gå in på dessa insatser, men innan dess vill jag redogöra för den historiska bakgrunden till dagens alkoholpolitik i Sverige. Det kommer förhoppningsvis att underlätta förståelsen för varför politiken ser ut som den gör idag.

Så tidigt som år 1558 stiftade Gustav Vasa den första rikstäckande lagen som förbjöd alkohol. Andra förbud jämte detta var bl.a. förbud mot hor och mord. En annan bestämmelse som kom senare är 1718 års förordning om hantverkargesällernas fylleri. Syftet med förordningen var att hindra hantverkarna från att ta ledigt måndagskvällar för att ägna sig åt ”dryckenskap och annat otidigt leverne”⁴, och därmed förstöra arbetsrytmen. Skulle man bli påkommen med rusdrycker en vardagskväll riskerade man att bli värvad som soldat. Det verkliga syftet med förordningen såg ut att vara att fånga upp dem som stod utanför värvningssystemet och därmed ge Sverige en större armé.⁵

År 1733 infördes en lag som förbjöd folk att uppträda berusade offentligt. De som inte följde lagen riskerade fängelse på vatten och bröd.

Under 1800-talet var alkoholismen utbredd i Sverige och allt fler nykterhetsrörelser växte fram. Systembolaget startade i mitten av 1800-talet och var just ett ”system” för att bekämpa alkoholismen i Falun. Systemkonceptet verkade fungera och år 1865 startade Göteborgssystemet med idén att all spritförsäljning ska ske i bolagsform och utan vinstsyfte. Härifrån växte sedan ännu fler ”system” fram. Det var så ”Systembolaget” kom till.⁶

I början av 1900-talet infördes en ny metod med syfte att minska alkoholkonsumtionen: motboken. Nu var Sveriges invånare tvungna att ansöka om en liten bok där deras alkoholinköp noterades. Den som saknade boken fick inte handla alkohol. Systemet med

² Storbjörk, Jessica s. 73

³ Storbjörk, Jessica s. 73

⁴ Storbjörk, Jessica s. 216

⁵ Storbjörk, Jessica s. 216

⁶ <http://www.systembolaget.se/Alkohol-och-halsa/Livsstil/Mattlighet-ett-gammalt-knep/> (1/4-2014)

motböcker medförde stora orättvisor bland medborgarna eftersom rika män gynnades och ogifta kvinnor och yngre diskriminerades eftersom de inte fick köpa alkohol i lika stor omfattning.⁷

Motboken avskaffades år 1955, och höga skatter blev istället statens vapen för att hålla konsumtionen på låga nivåer. Efter motbokens avskaffande minskade alkoholkonsumtionen på krogen från tolv till sex procent och det beror förmodligen på att fler nu valde att handla på Systembolaget istället för att dricka på krogen. Så småningom ökade alkoholkonsumtionen på krogarna igen och år 1985 var konsumtionen på krogarna åtta komma åtta procent av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige. Under slutet av 90-talet ökade alkoholkonsumtionen på krogarna markant, och år 2005 var den uppe i tjugotvå procent av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige. Denna enorma ökning kan ha att göra med att allt fler krögare erhöll serveringstillstånd för alkohol.⁸

2.2 Forskning

Forskning visar att i länder där det bedrivs en strikt alkoholpolitik med regler som gör det svårare att få tag på alkohol, är antalet alkoholrelaterade skador och olyckor färre än i länder med en mer liberalt hållen politik. Ett utmärkt exempel är Finland som år 1968 liberaliserade sin alkoholpolitik genom att dels införa lägre åldersgränser i kombination med att affärer gavs tillåtelse att sälja mellanöl och dels genom att kaféer gavs ett generellt tillstånd att servera alkohol. Som en konsekvens av åtgärderna steg alkoholkonsumtionen med fyrtiosex procent. Ett annat exempel är Ryssland som har en i princip helt oreglerad alkoholmarknad och här är problemen mycket stora. Ungefär fyrtio procent av männen i Moskvaregionen uppnår kraven för att diagnostiseras som beroende eller missbrukare. Det är den högsta siffran i hela Europa och den kan jämföras med USA där beroendeantalet endast är åtta komma fyra procent.⁹

2.3 En kort nordisk jämförelse

Svensk alkoholpolitik är olik den politik som bedrivs i många andra EU-länder. Man behöver inte åka längre än till Danmark för att se de stora skillnaderna. I Danmark säljs alkoholhaltiga drycker i butiker och personer över sexton år har rätt att handla drycker med en alkoholhalt på

⁷ <http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Systembolagets-historia/historien-om-systembolaget21/> (27/3 2014)

⁸ Olsson och Törrönen s. 302f

⁹ Socialvetenskapliga forskningsrådet s. 41

upp till sexton komma fem volymprocent. För starkare drycker är det artonårsgräns.¹⁰ I Sverige har personer rätt att från arton års ålder handla öl med en alkoholhalt på högst tre och en halv volymprocent i butiker. Drycker med högre alkoholhalt finns att köpa på Systembolaget, dock endast av personer som är minst tjugo år gamla. (se 3 kap 7 § Alkohollagen).¹¹ Detta är bara en skillnad och fler finns, men det skulle ta för lång tid att redogöra för dessa. Istället är det bättre att läsa sammanställningen som finns på Systembolagets hemsida där man utöver Danmarks alkoholregler exempelvis kan se att Norge, precis som Sverige, har monopol på en del av detaljhandeln för alkohol.¹²

2.4 Förbud mot alkoholreklam

I Sverige råder idag ett förbud mot att marknadsföra alkoholdrycker starkare än femton volymprocent i periodiska skrifter, dvs. bland annat i dagstidningar. (se 7 kap. 4§ Alkohollagen).¹³ Sverige hade tidigare ett längre gående förbud mot alkoholreklam och det ifrågasattes i det s.k. ”Gourmet-fallet”¹⁴ från 1998. Här kom EU-domstolen fram till att Sveriges förbud mot alkoholreklam inte var att anse som stridande mot den fria rörligheten så länge som förbudet var motiverat med hänsyn till folkhälsan och står i proportion till sitt givna syfte som är att begränsa alkoholkonsumtionen bland befolkningen.

Trots detta kom Högsta domstolen och Marknadsdomstolen senare fram till att Sveriges förbud inte var proportionerligt, och år 2003 kom ny lagstiftning som bara förbjöd marknadsföring av alkoholdrycker innehållande mer än femton volymprocent.¹⁵

År 2011 fick Sverige en ny alkohollag där det gjordes tydligt att förbudet mot kommersiella alkoholannonser gäller all media, dvs. såväl internet som tryckta skrifter omfattas. Regeringen fann det nödvändigt att modernisera alkohollagen eftersom reklam idag inte bara finns i periodiska skrifter utan också på internet och i sociala medier. Vad som menas med kommersiell annons och vad gränserna går råder det dock tvivel om.¹⁶ Som tur är finns en

¹⁰ <http://www.nordicwelfare.org/om-oss/alkohol-och-narkotika/nosamnet/nordisk-fakta/danmark/> (31/3-2014)

¹¹ <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20101622.htm> (31/3-2014)

¹² <http://www.systembolaget.se/Alkohol-och-halsa/Fakta-och-forskning/Varldshalsan-i-fokus/Alkoholstatistik/10/04-2014>

¹³ <http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20101622.htm> (1/4-2014)

¹⁴ C-405/98: http://www.biicl.org/files/1827_c-405-98.pdf (22/5 2014)

¹⁵ http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Propositioner-och-skrivelser/prop-200304161/Alkoholpoliti_GR03161/?html=true (22/5 2014)

¹⁶ <http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/praktikerartiklar/article169873.ece> (1/4-2014)

branschrekommendation av Alkoholgranskningsnämnden med tydliga regler för vad som gäller vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker.¹⁷

2.5 Svensk alkoholpolitik i förhållande till EU

2.5.1 EU och Systembolaget

När Sverige gick med i EU i mitten av 90-talet förändrades svensk alkoholpolitik. Bland annat började produkter som alkoläsk och lådvin att säljas. Tidigare var dessa drycker förbjudna eftersom de ansågs öka alkoholkonsumtionen. Sverige tilläts att ha kvar Systembolaget och låta försäljning ske genom statlig försorg, men alkoholproduktion, import/export av drycker, och restauranghandeln ska hållas fri från staten och få verka på en fri marknad.¹⁸

År 2003 kom rapporter som visade att svenskarna dricker mer nu än de någonsin gjort de senaste hundra åren och att bara sedan mitten av 90-talet (vid EU-inträdet) har konsumtionen ökat med trettio procent. Vad ökningen beror är osäkert, men fil.dr. Örnberg tror att ökningen har att göra med att alkoholen idag är mer lättillgänglig och att priset på alkoholdrycker inte har följt Sveriges inflation. Därmed har alkoholen blivit billigare.¹⁹

En av EU:s viktigaste principer är ”principen om icke-diskriminering”. I korthet innebär principen att varor som är tillverkade och godkända i en medlemsstat inte får bli föremål för misstanke och kontrollåtgärder av andra medlemsstater, utan varorna ska även där klassificeras som godkända.²⁰

Systembolaget får alltså inte diskriminera genom att ge svenska alkoholtillverkare förtur eller andra förmåner och leverantörer har möjlighet att överklaga till Alkoholsortimentsnämnden om de skulle få sina offerter avvisade av Systembolaget. Ett annat viktigt organ är myndigheten Konkurrensverket som har som deluppgift att granska Systembolagets verksamhet och se till att ingen leverantör diskrimineras.²¹

Systembolaget uppdaterar hela tiden sitt sortiment och varor som saknas i det ordinarie sortimentet men som finns i beställningssortimentet kan på uppmaning av köparen beställas

¹⁷ <http://media.alkoholgranskningsmannen.se/2011/08/Rekommendationerna.pdf> (1/4-2014)

¹⁸ Storbjörk s. 74f

¹⁹ Örnberg s. 48f

²⁰ http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a10000_sv.htm (31/3-2014)

²¹ <http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Vart-samhallsansvar/Uppdrag/Systembolaget-och--EU/> (1/4-2014)

in.²² Om varan varken finns i det ordinarie sortimentet eller i beställningssortimentet kan köparen privatimportera drycken. Då tar Systembolaget kontakt med säljaren, och säljaren skickar sedan en offert. Accepteras offerten av köparen beställs varan som huvudregel och frakt tillkommer. I annat fall rivs offerten och köparen behöver inte betala ett öre.²³

2.5.2 Alkoholpolitiken i EU-rättslig praxis

En kort tid efter att Sverige blivit medlem i EU fick Systembolaget konkurrens. Då började nämligen skåningen Harry Franzén att sälja vin som han köpt i Danmark och på Systembolaget. Han ville testa ifall Sveriges alkoholmonopol stod i strid med EU-rätten. Harry Franzén blev åtalad 1995 och målet avgjordes med hjälp av ett förhandsavgörande från EU-domstolen (C-189/95). EU-domstolen kom fram till att alkoholmonopol inte står i strid med artikel 31 i EU-fördraget (FEU) och därför har Franzén inte rätt att konkurrera med Systembolaget.²⁴ Målet visade, liksom senare avgöranden, att stater har ett visst tolkningsutrymme när det kommer till folkhälsofrågor, se exempelvis ovan nämnda ”Gourmet-fall” som handlade om alkoholreklam.²⁵

Ett annat viktigt rättsfall är C-170/04, som handlar om Klas Rosengren m.fl. (därav namnet ”Rosengrendomen”) som år 2001 beställde kartonger med spanskt vin på postorder. Importen skedde med hjälp av en privat transportör och tullen meddelades inte. Vinet kom därför att tas om hand av tullen med motiveringen att vinet importerats i strid med alkohollagen.

Rosengren m.fl. accepterade inte tullens beslut och tog saken till domstol. När målet kom till Högsta domstolen begärdes ett förhandsavgörande från EU-domstolen. EU-domstolen kom år 2007 fram till att Sveriges importregler inte är förenliga med EU-rättens artiklar om fri rörlighet (se artiklarna 28 EG, 30 EG och 31 EG). Domstolen menade att förbudet mot privatimport utgjorde en kvantitativ importrestriktion enligt art 28 EG, och att förbudet inte kan motiveras av folkhälsoskäl enligt artikel 30 EG. Förbudet är inte ändamålsenligt och det står inte i proportion till syftet att skydda unga mot skadlig alkoholkonsumtion.²⁶

²² <http://www.systembolaget.se/Tjanster/e-bestallning/> (2/4-2014)

²³ <http://www.systembolaget.se/Tjanster/Privatimport/> (2/4-2014)

²⁴ <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61995CJ0189&lang1=en&type=TEXT&ancre=> (31/3-2014)

²⁵ Örnberg s. 51f

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1397055380848&uri=CELEX:C2007/170/03> (9/4-2014)

2.6 Alkoholpolitik på EU-nivå

Maastrichtfördraget gav EU större makt inom områden som de enskilda länderna tidigare bestämt inom. Även Nice-, men framförallt Amsterdamfördraget, gav EU helt nya befogenheter. Till exempel infördes artikel 152 som ålägger EU att förebygga och skydda medborgarnas hälsa. Artikeln utgör dock inte bindande lagstiftning vilket kan vara anledningen till att den inte fått så stort genomslag. Artikel 152 är tänkt som en hjälp för medlemsstaterna, och den ger endast EU makt att bidra med support, inte att sätta sig över eller ersätta ländernas hälsopolitik. Man kan säga att det tillhör medlemsstaternas nationella kompetens att verka för att förebygga alkoholproblem.²⁷

2.6.1 Hälsoprogram

Alldeles nyligen (mars 2014) antogs ett tredje program för åtgärder på hälsoområdet som är giltigt fram till 2020. Föregångaren hade starka kopplingar till artikel 152 och tillkom genom Maastrichtfördraget, detta ”andra program” gällde fram till 2013.²⁸ Det tredje programmet har jag valt att fokusera på eftersom det ligger nära i tiden.

Till att börja kan nämnas att det i programmets fjortonde punkt står att programmet ”bör kartlägga, sprida och främja utnyttjandet av evidensbaserad och god praxis för kostnadseffektiva hälsofrämjande och sjukdomsförebyggande åtgärder med särskild inriktning på de centrala riskfaktorerna, nämligen tobaksbruk, narkotikamissbruk, *skadlig alkoholkonsumtion* [min kursivering] och ohälsosamma kostvanor”²⁹. I bilagans första punkt står det att det är en taktisk prioritering att hitta kostnadseffektiva åtgärder för förebyggande och främjande och att alkohol och kost ska prioriteras extra.³⁰

Utöver de ovan nämnda programmen har det mer specifikt på alkoholområdet tillkommit vissa organisationer på EU-nivå med syfte att bl.a. minska ungas missbruk av alkohol. Under Sveriges ministerperiod i EU tillkom ”Rådets rekommendation av den 5 juni 2001 om unga människors, i synnerhet barns och tonåringars alkoholkonsumtion” (2001/458/EC). Vidare öppnades ögonen upp för trafikolyckor med koppling till alkohol, och särskilt

²⁷ Örnberg s. 53f

²⁸ <http://www.notisum.se/rnp/eu/fakta/..%5Clag%5C307D1350.htm> (1/4-2014)

²⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1396352455839&uri=CELEX:32014R0282> (22/5-2014)

³⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1396352455839&uri=CELEX:32014R0282> (1/4-2014)

uppmärksammat är kommissionens ”Community Public Health Programme”.³¹

År 2004 fick ett institut från Storbritannien i uppgift av kommissionen att skriva en alkoholrapport, som senare godkändes av EU-kommissionen. Stor vikt lades på att skydda unga och barn, att minska antalet alkoholrelaterade trafikolyckor, och att hindra alkoholmissbruk bland vuxna och på deras arbetsplatser.³²

2.6.2 Alkoholtullar inom EU

Inom EU råder tullfrihet. Varor ska kunna passera fritt mellan EU:s länder som om hela EU vore ett enda stort land.³³ Trots detta finns det vissa begränsningar när det kommer till införsel av alkohol. Enligt Tullverket får alkohol föras in från annat EU-land utan att svensk alkoholskatt behöver betalas av köparen om alkoholen är avsedd för privat- eller för familjens konsumtion, köparen är minst tjugo år gammal samt att köparen själv ombesörjer transporten till Sverige. Alltså: alkoholinförsel avsedd för kommersiellt bruk, dvs. att som näringsverksamhet bedriva alkoholförsäljning i Sverige (som Systembolaget har monopol på) är förbjuden. Gränserna för vad som enligt Tullverket utgör privat konsumtion är tio liter sprit, tjugo liter starkvin, nittio liter vin samt hundratio liter öl. Det är dock den enskilde tullmannen som gör bedömningen.

Sedan 2008 finns även möjlighet att importera alkohol med hjälp av extern transportör under förutsättning att köparen anmäler transporten till Skatteverket. Att Skatteverket ska underrättas beror på att köparen eller säljaren inte ska kunna undkomma att betala svensk alkoholskatt. Beroende på om det är köparen eller säljaren som sköter transporten till Sverige gäller olika regler. Om köparen ombesörjer transporten belastas köparen av svensk alkoholskatt och ifall säljaren sköter transporten är säljaren alkoholskattepliktig. Följs inte dessa regler riskerar köpare eller säljare att få betala punktskatt enligt lagen (1998:506) om punktskattekontroll.³⁴

³¹ Örnberg s. 54f

³² Örnberg s. 55f

³³ <http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Handel-och-tjanster-inom-EU/Varuhandel-i-EU/> (2/4-2014)

³⁴ <http://www.tullverket.se/innehallao/a/alkoholegetbruk/alkohol/alkoholfranettannateuland.4.4ab1598c11632f3ba928000525.html> (2/4-2014)

3. Analys och slutsatser

Från att tidigare ha bestraffat berusade personer på 1500-talet har Sverige idag valt att förebygga alkoholproblem med hjälp av bland annat statligt monopol och tillståndsreglering för krogar. Kanske kom lagstiftaren att inse att bestraffning inte hjälper mot alkoholmissbruk utan att det är effektivare att istället försöka hjälpa individer på ett tidigare stadie.

Det är intressant att se de skillnader som råder mellan svensk, norsk, finsk och dansk alkoholpolitik. Alla de nordiska länderna har mycket gemensamt när det kommer till välfärdspolitik och beskattning men alkoholpolitiken skiljer sig åt markant, i alla fall om en jämförelse görs med grannen Danmark. Sverige, Norge och Finland är heller inte helt lika, men monopol råder åtminstone på en del av detaljhandeln.³⁵ Danmark har en mycket mer liberal alkoholpolitik och där finns alkohol att köpa i närmsta butik. Danmark kanske helt enkelt har en alkoholpolitik mer lik övriga Europas, t.ex. Tysklands. Det kanske inte är så konstigt eftersom länderna befinner sig på samma kontinent. I Tyskland får man köpa en starköl i mataffären från sexton års ålder, och samma sak gäller i Danmark.

Vad gäller alkoholreklam har mycket hänt. Sverige har idag en mer liberal hållning till alkoholreklam och det beror på EU. Hade inte gränserna testats i Gourmet-fallet, där domstolen kom fram till att inskränkningar får göras, hade inte Sverige kunnat ha så pass hårda krav på reklamen. Det är anmärkningsvärt att Högsta domstolen och Marknadsdomstolen senare påpekade att det svenska förbudet var oproportionerligt i förhållande till EU-rätten med tanke på att EU-domstolen redan accepterat Sveriges reklamförbud. I och för sig är det väl ett positivt tecken att Sveriges domstolar inte har samma uppfattning som regeringen i alla frågor eftersom tanken är att domstolarna ska arbeta självständigt i förhållande till Sveriges politiker.

Forskningen på alkoholområdet är omfattande och det är fortfarande mycket som behöver redas ut. Utifrån de fakta jag fått tag på, verkar det ur ett folkhälsoperspektiv vara bättre att ha lagstiftning som gör det svårare att få tag på alkohol än att inte ha det. Precis som tidigare nämnts så hade Moskvaregionen för ett par år sedan stora problem med alkoholmissbruk bland befolkningen. Ryssland har valt en liberal politik vilket innebär att alkoholen är lättillgänglig. Hur siffran ser ut idag vet jag inte, men jag kan tänka mig att alkoholismen fortfarande är ett stort problem i Ryssland.

³⁵ [http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Vart-samhallsansvar/Uppdrag/Den-svenska-alkoholpolitiken/\(11/4-2014\)](http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Vart-samhallsansvar/Uppdrag/Den-svenska-alkoholpolitiken/(11/4-2014))

Som jag tagit upp i undersökningen visar statistik från 2003 att svenskar idag konsumerar mer alkohol än innan EU-inträdet. Jag skulle dock vilja ifrågasätta statistiken eftersom den är elva år gammal och dessutom är det omöjligt för statistiska institut att hålla koll på all privatimport och smuggling som äger rum över gränserna. Systembolagets försäljning och restaurangförsäljningen av alkohol går självklart att mäta, men resten av siffrorna måste uppskattas, och uppskattningar är sällan helt korrekta.

Om jag trots detta väljer att tro på faktumet att vi konsumerar större mängder alkohol idag än innan EU-inträdet, så tycker jag att detta ändå kompenseras av att EU vidtagit många åtgärder för att försöka förbättra hälsan hos unionsmedborgarna. Maastrichtfördraget och artikel 152, och de hälsoprogram som antagits, tyder på att inte bara Sverige försöker bedriva en ansvarsfull alkoholpolitik, utan att även EU vill minska drickandet hos unionsmedborgarna. Sverige är ett litet land och EU består av många länder. Åtgärderna som EU vidtar sträcker sig längre och på sikt lär fler människor det bättre hälsomässigt.

Utöver monopol på detaljhandel och restriktioner för restauranger i form av serveringstillstånd finns det bland annat begränsningar vid införsel av alkohol. Eftersom alkohol är beroendeframkallande och skadligt för hälsan kan jag tycka att det är rimligt att Tullverket tillåts att utöva kontroll över införseln. En av kontrollåtgärderna är att se till svensk alkoholskatt betalas för varor som importeras genom extern transportör. Alkoholskatten är hög och ger inkomster till staten samtidigt som den är tänkt att avhålla personer från att köpa för mycket alkohol. Enligt mig är det en annan sak om man tar bilen ner till Tyskland och köper öl, eftersom man då själv sköter transporten. I Rosengrenfallet tyckte EU-domstolen att Tullverket i Sverige gått för långt och det kan jag hålla med om. En privatperson ska inte behöva tvingas låta Systembolaget importera flaskan med vin utan personen ska själv få beställa och sen redovisa till Skatteverket. Det är en smidig lösning där både EU och Sverige blir nöjda eftersom beställaren inte undkommer svensk alkoholskatt och samtidigt uppkommer inga problem med den fria rörligheten inom EU. Tullverket lägger sig inte transaktionen mellan privatpersonen och vinförsäljaren. Hade Sverige haft andra skäl än folkhälsoskäl till varför redovisning inför Skatteverket sker, hade nog EU ansett att åtgärden har som syfte att hindra den fria rörligheten tror jag. Syftet ska alltså vara att avhålla människor från att dricka, och det ska inte spela någon roll om alkoholen köps på Systembolaget eller i andra EU-länder. Den svenska alkoholskatten belastar köparen oavsett och detta har som syfte att få personen att avstå från att köpa alkohol.

4. Sammanfattning

Uppsatsen har som syfte att redogöra för alkoholpolitiken som bedrivs och som har bedrivits i Sverige och dess förhållande till EU-rätten, samt att redogöra för den alkohol- och hälsopolitik EU bedriver. Utöver diskuteras den fria rörligheten och alkoholimport.

Sverige har sedan länge haft lagar som syftar till att begränsa de problem som är förknippade med alkohol. De allra tidigaste lagarna från 1500-talet var av ren straffrättslig karaktär, men efter hand kom fokus att läggas på mer preventiva åtgärder såsom monopol och alkoholtillstånd för restauranger.

Sverige och Danmark är lika i många avseenden, men när det kommer till alkoholpolitik är skillnaderna stora. Danmark har valt en mer liberal politik utan monopol vilket innebär att vanliga matbutiker kan sälja sprit, och inte bara alkohol upp till tre komma fem volymprocent. I Danmark får personer som fyllt sexton år handla vin och öl och artonårsgräns gäller för starkare drycker. Tyskland har i princip identiska bestämmelser.

Utöver monopol, alkoholtillstånd för krogar, och begränsningar vid försäljning av alkoholdrycker i butiker, har förbud mot alkoholreklam varit en viktig fråga för svenska politiker. Reklamförbudet kom att ifrågasättas i Gourmet-fallet och där slog EU-domstolen fast att förbudet var i enlighet med fördragen om det motiverades av folkhälsoskäl och var proportionerligt. Trots detta kom Marknadsdomstolen och Högsta domstolen fram till att förbudet inte var proportionerligt och att vissa drycker, med en viss högsta alkoholhalt, borde få marknadsföras.

Forskning bedrivs såklart inom alkoholområdet. Informationen jag tagit del av visar att Sverige med en relativt hårt hållen alkoholpolitik har mindre missbruksproblem än Moskvaregionen i Ryssland där ca fyrtio procent har missbruksproblem. Man måste dock ha i åtanke att siffrorna är ca femton år gamla och att mycket kan ha hänt sedan statistiken togs fram.

Sveriges anslutning till EU innebar vissa förändringar för svensk alkoholpolitik. De största förändringarna var avskaffandet av monopolen för produktion, import/export och restauranghandel. En annan mindre förändring var att alkoholisk och lådvin började säljas.

En elva år gammal rapport visar att svenskarna nu dricker mer de gjort på hundra år och bara efter EU-inträdet i mitten av 90-talet har konsumtionen ökat med trettio procent. Detta antas

bero på ökad tillgänglighet men också att alkoholen med tiden blivit billigare p.g.a. inflationen.

För att motverka att alkoholproducenter i andra EU-stater diskrimineras utövar Konkurrensverket kontroll över Systembolagets verksamhet. Produkter av alkoholproducenter som Systembolaget valt att inte beställa in till sitt sortiment kan överklagas av den berörda leverantören till Alkoholsortimentsnämnden. Produkter som saknas i det ordinarie sortimentet hos Systembolaget kan beställas in av köparen om varan finns i beställningssortimentet. Om det mot all förmodan skulle saknas i beställningssortimentet kan köparen privatimportera drycken med eller utan Systembolagets försorg.

Nästan omedelbart efter Sveriges anslutning till EU började skåningen Harry Franzén (därav namnet "Franzénmålet") att utmana Systembolaget och sålde vin som han inhandlat i Danmark och på Systembolaget. Detta ledde till åtal och saken kom att prövas av EU-domstolen (se C-189/95). Domstolen menade att alkoholmonopol är tillåtna och pekade precis som i Gourmet-fallet, på staternas självbestämmanderätt i folkhälsofrågor.

Ett par år senare hade EU-domstolen återigen ett fall från Sverige på sitt bord och frågan rörde den här gången inte olovlig spritförsäljning som i Franzénmålet, utan om privatpersoner som av Tullverket nekats att importera spanskt vin köpt på postorder. Målet kallas Rosengrendomen (se C-170/04). Köparna fick rätt och EU-domstolen ansåg att Sveriges förbud mot privat alkoholimport utgör en kvantitativ importrestriktion och utöver detta är förbudet dels inte motiverat ur folkhälsoskäl, och dels är det inte en proportionerlig åtgärd för att motverka skadlig alkoholkonsumtion.

En annan sak att diskutera är den alkoholpolitik som bedrivs på EU-nivå. Precis som det visade sig i både Gourmet- och Franzénmålet är hälsofrågor frågor som medlemsstaterna fått tillåtelse att bestämma över själva till stor del. Artikel 152 i fördraget ålägger bara EU att förebygga och skydda medborgarnas hälsa och utgör inte bindande lagstiftning. Artikel 152 är enbart till för att fungera som en möjlighet att söka hjälp från EU för medlemsstaterna.

Utöver detta har EU med ett par års mellanrum antagit program med åtgärder på hälsoområdet. Det senaste antogs tidigare i år och åtgärder mot skadlig alkoholkonsumtion är med som ett av delmålen. Rekommendationer har också tagits fram och en av de mest kända är 2001/458/EC där stor vikt läggs på alkoholkonsumtion bland unga.

Införsel av alkoholvaror från andra EU-länder till Sverige är mer begränsad än införsel av andra varor. Vid införsel ska köparen vara minst tjugo år gammal och själv stå för transporten till Sverige. Utöver detta får den importerade alkoholen inte vara avsedd för någon annan än köparen eller köparens familjs behov.

Eftersom konsumtionen skiftar från familj till familj har Tullverkets vissa riktlinjer. Tio liter sprit, tjugo liter starkvin, nittio liter vin samt hundratio liter öl klassas som privat konsumtion.

Vill köparen inte transportera alkoholen själv blir situationen en annan. Då får köparen anlita en extern transportör och också meddela Skatteverket för att på så sätt inte undkomma svensk alkoholskatt. Om köparen ordnar transporten är köparen alkoholskattepliktig och samma sak gäller om det istället är säljaren som ordnar transporten. Underrättas inte Skatteverket riskerar köparen eller säljaren att få betala punktskatt.

4.1 Summary:

The main purpose of this essay is to discuss Swedish politics on the alcohol field, and its problems when it comes to the treaties of the EU. In addition, I also want to write about the alcohol and health policy of the EU.

Sweden has since many hundred years had problems associated with alcohol. The earliest laws came during the 1500s and provided penalty for drunkenness. Gradually our law maker began to focus on more preventive measures, such as alcohol monopolies and liquor license for restaurants.

Sweden and Denmark are similar in many ways, but when it comes to alcohol politics, there are many differences. Denmark has a more liberal alcohol policy. For example Denmark does not have a monopoly on alcoholic beverages, which means that grocery stores can sell liquor and, unlike Sweden, there are no rules limiting how strong alcohol stores can sell. Danish people aged sixteen and more are allowed to buy wine and beer, but only people aged eighteen and more, are allowed to buy spirits. Germany has almost identical rules as Denmark.

Not only monopoly, alcohol licensing of restaurants, and limitations of how strong beer you can buy in grocery stores has been measures carried out by the Swedish government. Some years ago Sweden had a prohibition of alcohol advertising. The ban of advertising was not popular, and it later led to a case called the Gourmet-case which was reviewed by the ECJ Court. The Court's conclusion was that laws which prohibit advertising of alcoholic

beverages are in accordance with the Treaties of EU if it is motivated by public health considerations and stood in proportion to its purpose of limiting alcohol consumption. The Swedish Market Court and the Swedish Supreme Court however, later concluded that the ban did not stand in proportion to its purpose of limiting alcohol consumption. The two Swedish courts decided to allow advertising for alcoholic beverages not containing more than fifteen percentage of alcohol, i.e. not spirits.

There is a lot of research going on in the alcohol field, and the results from the research shows that countries with a strict alcohol policy, has less problems with alcoholic abuse. For example, in the Moscow region in Russia where the regulation of alcohol is very liberal, forty percent of the citizens have drinking issues. However, one must keep in mind that the statistics are about fifteen teen years old and a lot could have changed ever since.

When Sweden became a member of the EU some changes had to be made concerning alcohol. The greatest changes were the abolition of the monopoly for production, the monopoly for import and export, and finally the abolition of the monopoly for alcohol trade for restaurants. A minor change was that Systembolaget was now allowed to sell alcopop and bag-in-box wine; beverages not permitted to sell at Systembolaget until now as they were considered as products increasing the alcohol consumption.

An eleven year old report shows us that Swedes now drink more than they did a hundred years ago and only after entering the EU in the mid -90s, the consumption has increased by thirty percent. This increase in consumption may be due to that alcohol is easier to find today, but also that alcoholic beverages over time has become cheaper due to inflation.

It is of great importance that producers of alcoholic beverages in EU get treated equally. To prevent discrimination, the Swedish competition authority “Konkurrensverket” controls the business of Systembolaget. If Systembolaget refuses to buy from a supplier, the supplier can appeal to “Alkoholsortimentsnämnden”, an authority with the right to revoke the decision made by Systembolaget. Products not being available at Systembolaget may be ordered by Systembolaget if the buyer so desires. If the product is out of stock in Systembolaget’s main supply, the buyer can order the beverage himself with assistance from Systembolaget (“privatimport”).

Almost immediately after Sweden became a member of the EU a man called Harry Franzén (hence the name the “Franzén-case”) started to compete with Systembolaget by selling wine. His actions led to prosecution, and the case was judged by the ECJ (C-189/95). The Court

decided that alcohol monopolies are allowed and, just like the Court reasoned in the Gourmet-case, that each state has the right to decide what actions to take in the field of public health. A few years later the ECJ had another Swedish case to deal with. This time it was not about selling liquor illegally, as in the Franzén-case, but instead the case was about people who were stopped by the Swedish Custom Authority “Tullverket” as they tried to import Spanish wine ordered by mail. The case is called “The Rosengren-case” (C-170/04). The claimants (the buyers) won and the ECJ first of all concluded that the Swedish prohibition of private alcohol import was an action considered as a quantitative import restriction and therefore not in accordance with EU-law. Secondly the ECJ concluded that the import prohibition could not be considered as an action necessary for protecting the public health and, as a consequence, the action is disproportionate.

The Gourmet-case and the Franzén-case made it clear that each member state, to a large extent, has the right to decide what actions to be taken in the field of public health. Article 152 is only meant to serve as a general rule for protecting the health of EU-citizens and is not a binding legislation; it only gives member states the opportunity to obtain help from EU in matters concerning public health.

The minister council and the parliament of EU have also made health programs. The newest program was adopted earlier this year, and one of its goals is to find measures against harmful alcohol consumption. In addition to health programs, some recommendations have been developed and one the most famous recommendations is 2001/458/EC. This recommendation focuses on alcohol consumption among young people.

Free movement of alcohol beverages is more complicated than free movement of other goods. In Sweden, a person must be at least twenty years old in order to import alcoholic beverages. Besides that, the buyer must handle the transport to Sweden and the liquor has to be for personal or family use only.

Some families consume more alcohol than other families, and it could be hard for the buyer to know what the Swedish Customs consider as personal use. The Swedish Customs “Tullverket” has therefore made a recommendation which allows a buyer to bring ten liters of spirits, twenty liters of fortified wine, ninety liters of wine and hundred and ten liters of beer to Sweden.

If the buyer does not want to transport the alcohol, an external transporter can be hired. But in that case the buyer must inform the Swedish Tax Authority “Skatteverket” because the buyer

must pay Swedish alcohol tax. If the buyer arranges the transport, the buyer has to pay Swedish alcohol tax and in the opposite case, the seller has to pay Swedish alcohol tax. If “Skatteverket” don’t get informed about the transaction, the buyer or the seller may have to pay excise duty.

Käll- och litteraturförteckning

Litteratur:

Cisneros Örnberg, Jenny: *The Europeanisation of Swedish Alcohol Policy*. Stockholm 2009

Olsson, Börje och Törrönen, Jukka (red.). Nordic Center for Alcohol and Drug Research (NAD): *Painting The Town Red*. Publikation, Helsingfors 2008.

Socialvetenskapliga forskningsrådet: *Alkohol och narkotika – politik, vård och dilemman*. Konferens, Göteborg den 12-13 april 1999

Storbjörk, Jessica (red.): *Samhället, alkoholen och drogerna – politik, konstruktioner och dilemman*. Stockholms universitets förlag 2012

Elektroniska källor

Jenny Cisneros Örnberg, Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning, SoRAD, hämtad den 22 maj 2014 från:

<http://www.sorad.su.se/om-oss/2.16908/2.16909/cisneros-%C3%B6rnberg-jenny> (22/5 2014)

Systembolaget

Måttlighet ett gammalt knep, Systembolaget, hämtad den 1 april 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/Alkohol-och-halsa/Livsstil/Mattlighet-ett-gammalt-knep/>

Systembolaget växer fram, Systembolaget, hämtad den 27 mars 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Systembolagets-historia/historien-om-systembolaget21/>

Alkoholstatistik, Systembolaget, hämtad den 10 april 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/Alkohol-och-halsa/Fakta-och-forskning/Varldshalsan-i-fokus/Alkoholstatistik/>

Systembolaget och EU, Systembolaget, hämtad den 27 mars 2014 och den 1 april 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Vart-samhallsansvar/Uppdrag/Systembolaget-och--EU/>

Beställning, Systembolaget, hämtad den 2 april 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/Tjanster/e-bestallning/>

Privatimport, Systembolaget, hämtad den 2 april 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/Tjanster/Privatimport/>

Den svenska alkoholpolitiken, Systembolaget, hämtad den 11 april 2014 från:

<http://www.systembolaget.se/OmSystembolaget/Vart-samhallsansvar/Uppdrag/Den-svenska-alkoholpolitiken/>

EU-rättsligt material

C-405/98. Konsumentombudsmannen (KO) v. Gourmet International Products (GIP),

Biicl.org, hämtad den 22 maj 2014 från: http://www.biicl.org/files/1827_c-405-98.pdf

Amsterdamfördraget - Grundläggande rättigheter och icke-diskriminering, Europa.eu, hämtad den 31 mars 2014 från:

http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a10000_sv.htm

C-189/95 Brottmål mot Harry Franzén, EUR-LEX, hämtad den 31 mars 2014 från:
<http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celex=61995CJ0189&lang1=en&type=TXT&ancre>

C-170/04 Klas Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren, EUR-lex, hämtad den 9 april 2014 från:
<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1397055380848&uri=CELEX:C2007/170/03>

Europaparlamentets och rådets beslut nr 1350/2007/EG av den 23 oktober 2007 om inrättande av ett andra gemenskapsprogram för åtgärder på hälsoområdet (2008–2013), Notisum, hämtad den 1 april 2014 från:
<http://www.notisum.se/rnp/eu/fakta/..%5Clag%5C307D1350.htm>

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 282/2014 av den 11 mars 2014 om inrättande av ett tredje program för unionens åtgärder på hälsoområdet (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1350/2007/EG, EURlex, hämtad den 1 april 2014 från: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/?qid=1396352455839&uri=CELEX:32014R0282>

Övrigt

Rekommendation avseende reklam för alkoholhaltiga drycker och alkoholhaltiga lättdrycker, Alkoholgranskningsnämnden, hämtad den 1 april 2014 från:
<http://media.alkoholgranskningsmannen.se/2011/08/Rekommendationerna.pdf> (1/4-2014)

Alkohol från ett annat EU-land, Tullverket, hämtad den 2 april 2014 från:
http://www.tullverket.se/innehallao/a/alkoholegetbruk/alkohol/alkoholfranettannateuland.4.4a_b1598c11632f3ba928000525.html

Alkohollag, Notisum, hämtad den 31 mars och den 1 april 2014 från:

<http://www.notisum.se/rnp/sls/lag/20101622.htm>

En reflektion kring vår nya tids alkoholmarknadsföring, InfoTorg Juridik, hämtad den 1 april 2014 från:

<http://www.infotorgjuridik.se/premium/mittijuridiken/praktikerartiklar/article169873.ece>

Varuhandel ska vara tullfri och säker i EU, EU-Upplysningen, hämtad den 2 april 2014 från:

<http://www.eu-upplysningen.se/Om-EU/Vad-EU-gor/Handel-och-tjanster-inom-EU/Varuhandel-i-EU/>