



**PROTOKOLL**  
2008-11-26  
Stockholm

Mål nr 1087-08  
Avdelning I

**NÄRVARANDE REGERINGSRÅD**

Eliason, Wennerström, Stävberg, Kindlund och Ståhl

**FÖREDRAGANDE och PROTOKOLLFÖRARE**

Regeringsrättssekreteraren Norling

**KLAGANDE**

Skatteverket  
171 94 Solna

**MOTPART**

AA

Ombud: Jur. kand. Slobodan Jovicic  
Advokatfirman Salomonsson & Liljekvist  
Kornhamnstorg 57  
111 27 Stockholm

**ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE**

Kammarrätten i Göteborgs dom den 25 januari 2008 i mål nr 1527-07

**SAKEN**

Utlämnande av alkoholvaror

---

Målet föredras.

Regeringsrätten beslutar dom.

Regeringsrådet Ståhl är av skiljaktig mening och anför följande:

*Tillämpliga bestämmelser samt frågan i målet*

Jag instämmer i majoritetens bedömning att uppgiften att alkoholdryckerna var avsedda för personligt bruk inte kan godtas. Enligt 4 kap. 1 och 2 §§ AL gäller i

Dok.Id 77896

---

**Postadress**  
Box 2293  
103 17 Stockholm

**Besöksadress**  
Wallingatan 2

**Telefon**  
08-561 676 00  
**E-post:** regeringsratten@dom.se

**Telefax**  
08-561 678 20

**Expeditionstid**  
måndag – fredag  
08:00-12:00  
13:00-16:30

huvudsak att endast den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare enligt 9 eller 12 §§ LAS har rätt att importera alkoholdrycker som inte är avsedda för importörens personliga bruk. AA tillhörde inte någon av dessa kategorier och han saknade därmed rätt enligt 4 kap. 2 § AL att föra in varorna till Sverige.

Den fråga som då uppkommer är om förbudet för andra än dem som omfattas av 4 kap. 2 § AL att föra in alkoholvaror till Sverige strider mot gemenskapsrätten. I så fall kan detta förbud inte läggas till grund för ett beslut att, enligt reglerna i 2 kap. 16 § LPK, vägra att lämna ut varorna till AA.

Alkohollagens krav på godkännande i förväg av den som vill importera alkohol till Sverige utgör ett hinder för den fria rörligheten för varor enligt artikel 28 EG (se t.ex. C-434/04, Ahokainen och Leppik, punkt 20). Ett sådant hinder kan enligt artikel 30 EG rättfärdigas bl.a. av hänsyn till folkhälsan, under förutsättning att de nationella bestämmelserna är förenliga med proportionalitetsprincipen. Detta innebär att bestämmelserna ska vara nödvändiga för att uppnå det åberopade syftet och att syftet inte ska kunna nås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning (se t.ex. C-170/04, Rosengren, punkt 50). Enligt EG-domstolen ankommer det på den medlemsstat som har infört bestämmelser som inskränker den fria rörligheten att visa att bestämmelserna är förenliga med proportionalitetsprincipen (se t.ex. C-14/02, ATRAL, punkterna 66-69 och C-170/04, Rosengren, punkt 50).

#### *EG-domstolens praxis angående importrestriktioner för alkoholvaror*

EG-domstolen fann i C-189/95, Franzén, att den tidigare svenska importregleringen inte var förenlig med proportionalitetsprincipen. Enligt de dåvarande svenska reglerna var rätten att importera alkoholdrycker förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd. För att få ett sådant tillstånd krävdes bl.a. att den sökande skulle visa att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden var lämplig att utöva den aktuella verksamheten, bland annat genom att visa att han hade erforderlig branschkunskap, ekonomiska förutsättningar och lagringsmöjligheter för att kunna utöva sådan verksamhet. Tillståndet var också förenat med avgifter. EG-domstolen uttalade att den svenska regeringen inte hade visat vare sig att tillståndssystemet, särskilt vad avsåg villkoren rörande lagringskapacitet samt de höga skatter och avgifter som skulle erläggas av tillståndshavarna, stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att syftet inte skulle ha kunnat uppnås genom åtgärder som begränsat handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning (punkt 76 i domen).

I C-170/04, Rosengren, underkände EG-domstolen vidare de tidigare svenska reglerna om privatimport. Syftet med reglerna var att åstadkomma en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen och att hindra ungdomar från att köpa alkoholdrycker. EG-domstolen fann att det aktuella importförbudet inte var ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen och att det inte stod i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar (punkt 58 i domen).

I C-434/04, Ahokainen och Leppik, som gällde finska regler om import av alkohol, överlämnades däremot till den nationella domstolen att bedöma om reglerna var

proportionella. Enligt de finska reglerna krävdes importtillstånd för att importera sprit, varmed avsågs vattenlösning med mer än 80 volymprocent etylalkohol. Syftet med reglerna var att förhindra att spriten användes som dryck, framför allt av ungdomar. EG-domstolen uttalade att den nationella domstolen, med beaktande av att även användning och försäljning av sprit omfattades av ett tillståndssystem, vid proportionalitetsbedömningen bl.a. skulle undersöka om det mål som eftersträvades även kunde ha uppnåtts genom att importören gav in en anmälan jämte eventuella intyg som utfärdats av den medlemsstat som importen skedde ifrån. Det som den nationella domstolen skulle bedöma var om ett sådant anmälningssystem skulle vara tillräckligt för att möjliggöra för de finska myndigheterna att få den information som krävdes för att kontrollera vad importerad sprit skulle användas till och för att förhindra missbruk (punkt 39 i domen).

#### *Förarbetenas motivering till importrestriktionerna*

De importrestriktioner som ska bedömas i målet tillkom efter Franzén-domen. I förarbetena till dessa regler uttalades bl.a. följande (prop. 1998/99:134 s. 98 f.):

Utgångspunkten för regeringens överväganden har varit att hitta en lösning som kan tillgodose EG-rättsliga krav samtidigt som denna lösning inte får resultera i att möjligheterna att föra en fortsatt restriktiv alkoholpolitik försämras. – Mot bakgrund av Franzén-domen, tidigare rättspraxis från EG-domstolen och kommissionens sedan länge kända kritik gör regeringen bedömningen att det svenska systemet med partihandelstillstånd som villkor för rätt till import generellt kan ifrågasättas från EG-rättslig synpunkt. Det finns därför anledning att söka utforma en reglering som framstår som hållbar också på längre sikt sett ur EG-rättsligt perspektiv. – I dag kontrolleras partihandeln och den yrkesmässiga införseln av spritdrycker, vin och starköl av Alkoholinspektionen, Tullverket och skattemyndigheten. De olika kontrollsystemen har i grunden olika syften och mål, men kan i viss mån samverka och förstärka varandra. Skattemyndigheten kontrollerar att punktskatten på alkoholdrycker betalas samt tillsammans med Tullverket att reglerna i cirkulationsdirektivet följs. Alkoholinspektionen administrerar ett alkoholpolitiskt tillståndssystem avseende tillverkning och partihandel. Partihandlaren, tillverkaren eller importören kommer dock aldrig i direktkontakt med konsument så frågan uppstår: Vad är det i Alkoholinspektionens tillstånds- och tillsynsarbete som är alkoholpolitisk kontroll och inte skattekontroll eller polisiär kontroll? – Den kommersiella handeln med alkoholdrycker utanför detaljhandels- och serveringsledet har inga alkoholpolitiska förtecken. De begränsningar som i dag gäller för den yrkesmässiga importen och partihandeln medför att spritdrycker, vin och starköl lagligen inte kan nå konsumenterna på annat sätt än genom Systembolaget och restaurangernas servering. Detta ska självfallet gälla även fortsättningsvis och ingår som en given förutsättning i regeringens analys av införselreglerna. Denna grundprincip har heller inte ifrågasatts av Europeiska kommissionen. – Tull- och skattemyndigheter utövar i dag en omfattande kontroll av alkoholimporten. Om en partihandlare säljer spritdrycker, vin och starköl till andra än Systembolaget eller restauranger med serveringstillstånd är detta dessutom ett brott som ska beivras av åklagare och polismyndigheter. Att ”ovanpå” dessa regler ha ett alkoholpolitiskt tillståndssystem för import och partihandel med spritdrycker, vin och starköl kan ifrågasättas från EG-rättslig synpunkt. När det gäller frågan om det alkoholpolitiska syftet med regleringen i partihandelsledet kan konstateras följande. Vad avser skyddet för konsumenter finns regler om etablering av restauranger och systembolagsbutiker, återhållsam alkoholserving, öppettider för både servering och detaljhandel,

nykterhet och ordning, åldersgränser m.m. Motsvarande regler finns inte för partihandelstillstånden. En ansökan om partihandelstillstånd kan inte heller avslås av alkoholpolitiska skäl. Regeringen finner att det kan ifrågasättas om systemet med särskilda tillstånd för import och partihandel har någon verklig betydelse från strikt alkoholpolitisk synpunkt. – Förutom tillstånd från Alkoholinspektionen behövs i princip ett godkännande av skattemyndigheten för yrkesmässig import av spritdrycker, vin och starköl. Detta regleras i lagen om alkoholskatt. – Om partihandelstillstånden tas bort i sin nuvarande form skulle rätt till import av spritdrycker, vin och starköl i princip enbart kunna grunda sig på den punktskatterättsliga regleringen i alkoholskattelagen. Detta skulle dock medföra en hel del problem med distansförsäljning, Systembolagets importträtt m.m. Kretsen av importörer blir svåröverskådlig och reglerna täcker inte vad den inhemska partihandeln får omfatta. Regeringen föreslår därför att det i alkohollagen föreskrivs *när rätt till partihandel* föreligger. Tillståndsplikten för partihandel ersätts således med en rätt att bedriva partihandel under förutsättningar som anges i alkohollagen. Denna lagtekniska lösning kan jämföras med rätten att bedriva detaljhandel med öl under villkor som anges 5 kap. 6 § alkohollagen. – Den stora skillnaden från tidigare blir att partihandlarna inte längre behöver ha tillstånd av Alkoholinspektionen för att bedriva handel med spritdrycker, vin och starköl. I stället gäller i huvudsak EG-rättens förfaranderegler för punktskattepliktiga varor i cirkulationsdirektivet. Partihandlarna definieras som upplagshavare enligt 9 § lagen om alkoholskatt eller registrerade varumottagare enligt 12 § samma lag och godkänns av skattemyndigheten.

#### *Min bedömning*

Den fråga som ska bedömas i målet är om kravet på godkännande i förväg av den som, för annat än personligt bruk, vill importera alkohol till Sverige är proportionellt i förhållande till önskemålet att skydda folkhälsan. Inledningsvis kan konstateras att de inslag i den tidigare svenska regleringen som EG-domstolen särskilt invände mot i Franzén-domen, dvs. villkoren om lagringskapacitet och de höga avgifterna, nu är borttagna. För att godkännas som upplagshavare krävs i och för sig enligt 9 § LAS fortfarande att vederbörande disponerar över ett utrymme som kan godkännas som skatteupplag. För att bli registrerad som varumottagare finns dock enligt 12 § LAS inget sådant krav. Med hänsyn till den praxis som kommit efter Franzén-domen kan dock ifrågasättas om kravet på godkännande i förväg, och den prövning av sökandens lämplighet som ska ske innan godkännande ges, i sig är motiverat och proportionellt i förhållande till syftet att skydda folkhälsan.

Kravet på förhandsgodkännande är en del av den svenska alkoholpolitiken och torde bl.a. syfta till att försvåra olaglig försäljning av alkohol. Samtidigt sägs i förarbetena att det kan ifrågasättas om systemet med särskilda tillstånd för import har någon verklig betydelse från strikt alkoholpolitisk synvinkel. Det tidigare systemet med krav på tillstånd från Alkoholinspektionen togs också bort, men ersattes med det nuvarande kravet på godkännande av Skatteverket. Importträtten kom därmed att delvis knytas till punktskatteregleringen, vilken vilar på det EG-rättsliga cirkulationsdirektivet (92/12/EEG). Såväl direktivet som LAS innehåller dock skattebestämmelser även för andra situationer av införsel än dem som tillåts enligt AL. I dessa bestämmelser regleras dels det fallet att oregistrerade varumottagare för in obeskattade alkoholvaror från ett annat medlemsland, dels det fallet att någon, oavsett vem det är, för in redan beskattade alkoholvaror. Det sistnämnda är det fall som är aktuellt i detta mål.

I förarbetena diskuteras vidare en mindre restriktiv lösning, nämligen att rätten till import enbart skulle grunda sig på den punktskatterättsliga regleringen i LAS. Denna

lösning förkastades dock, men utan att det tydligt motiverades varför den inte var tillräcklig för tillgodose önskemålet att värna folkhälsan. En annan tänkbar lösning som kunde ha övervägts är att i stället för ett system med godkännande i förväg ha någon form av anmälningssystem (jfr uttalandet av EG-domstolen i C-434/04, Ahokainen och Leppik).

I detta sammanhang måste också beaktas att den bristande överensstämmelsen mellan importreglerna och skattereglerna leder till att en person kan bli skyldig att erlagga svensk punktskatt för import av alkoholvaror, trots att han sedan inte tillåts att föra in varorna i landet. Så har också skett i det nu aktuella fallet.

Jag finner sammanfattningsvis att det inte har visats att det, vid sidan av det straffsanktionerade förbudet mot att sälja alkoholvaror till andra än Systembolaget och restauranger, är nödvändigt att upprätthålla de aktuella importrestriktionerna för att kontrollera försäljningen av alkohol. Inte heller har det visats att reglerna inte går utöver vad som är nödvändigt för att säkerställa att detta syfte uppnås. Detta gäller i synnerhet i ett fall som det förevarande, där införseln har vägrats samtidigt som personen i fråga befunnits vara skyldig att erlagga, och också har erlagt, svensk punktskatt för varorna.

Eftersom importrestriktionerna i 4 kap. 2 § AL därmed är EG-stridiga kan de inte läggas till grund för ett beslut att enligt 2 kap. 16 § LPK vägra att lämna ut alkoholvarorna till AA. Överklagandet ska därför avslås.

Eva Norling

Uppvisat och lämnat för expediering 2009-08-