

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

Yttrande över Reglering av alkoglass m.fl. produkter (SOU 2017:59)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Betänkandet innehåller bland annat förslag till ändring i alkohollagen (2010:1622), ändring i lagen (1951:649) om straff för vissa trafikbrott, ändring i lagen (1958:205) om förverkande av alkoholhaltiga drycker m.m. Det föreslås bland annat att en ny definition avseende vissa alkoholhaltiga preparat införs i alkohollagen. Detta innebär att alkoholhaltiga preparat som ur konsumtionssynpunkt är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel, i möjligaste mån regleras på samma sätt som alkoholdrycker. Följder blir bland annat att försäljning till konsument bör ske genom Systembolaget samt genom servering utförd av aktörer som har serveringstillstånd. Det medför även krav på särskild måttfullhet vid marknadsföring samt att marknadsföring inte får rikta sig särskilt till, eller skildra, barn eller unga. Tillsyn i fråga om detaljhandel och servering sker även i möjligaste mån inom befintlig organisation och genom de organ som idag utför tillsyn i fråga om alkoholdryck.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

Av betänkandet framgår att det har 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. Enligt utredningen krävs en reglering som går utöver den som finns i alkohollagen för den typ av alkoholhaltiga preparat avsedda att förtäras som i allt väsentligt kan jämföras med alkoholdrycker. Det föreslås därför en ny definition för sådana preparat.

I konsekvensutredningen framgår att det av utredningens direktiv tydligt anges att uppdraget omfattar att föreslå reglering av försäljning till konsumenter via detaljhandel och servering, av alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring. Utredningens uppdrag är att säkerställa en sammanhållen och systematisk reglering inom alkoholområdet för att skydda folkhälsa, och framförallt barn och unga, mot skadliga effekter orsakade av alkohol.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets bakgrund och syfte är godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen redogörs för två alternativa tillståndssystem. Enligt utredningen leder inget av alternativen till någon bra lösning av frågan om reglering av detaljhandel och servering för aktuella alkoholhaltiga preparat. Ett alternativt tillståndssystem eller anmälningssystem inom ramen för detaljhandeln som kombineras med serveringstillstånd på restauranger och likande och ett tillståndssystem som bygger på förhandsgodkännande av preparatet. Det anges bland annat att det första alternativet är möjligt enligt EU-rätten men att det uppstår problem att hitta en rimlig nivå på högsta alkoholhalt för preparaten. Att endast låta preparaten ha en volymprocent om 2,25 och då säljas i detaljhandeln utan krav på anmälan eller tillstånd skulle enligt utredningen vara kraftigt handelshindrande och påtagligt mer handelshindrande än en ordning där preparat med högre procentvolym får säljas hos Systembolaget. Att utesluta försäljningen i dagligvaruhandel utan att erbjuda en alternativ försäljningskanal anges vara handelshindrande och oproportionerligt varför alternativet är uteslutet.

Det andra alternativ att ett tillstånd skulle avse själva produkten innebär att en tillståndsmyndighet skulle pröva ansökningar och meddela beslut antingen om avslag på ansökan, tillstånd att sälja produkten via detaljhandelsmonopolet och för servering via företag som har serveringstillstånd eller tillstånd att sälja produkten på annat sätt, exempelvis i livsmedelsbutiker. Om tillstånd beviljas avseende preparatet skulle inga ytterligare tillstånd behöva sökas. Detta anges dock inte vara en framkomlig väg vilket motiveras med 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 enligt EUF-fördraget. Det anges också vara svårt att ställa objektiva kriterier för myndighetens prövning som inte är diskriminerande och kända i förväg. Enligt utredningen är det typiskt sett svårt att hävda att ett enskilt alkoholhaltigt preparat i sig är så farligt att det inte bör godkännas för försäljning. Utredningen har bedömt att förhandsgodkännande från en myndighet för enskilda produkter inte heller bidrar till att realisera de målsättningar som uppstår den svenska alkoholpolitiken. Sammantaget anser utredningen att ingen variant av de tillståndssystem som övervägts leder till någon bra lösning av frågan om reglering av detaljhandel och servering för det aktuella alkoholhaltiga preparatet.

Utredningen gör bedömningen att övergångsbestämmelsen avseende serveringstillstånd för spritdrycker även ska innefatta preparaten. Det anges dock vara för långt att i detta hänseende även innefatta serveringstillstånd för öl, vin och annat, i övergångsbestämmelsen.

I konsekvensutredningen anges att uppdraget uttryckligen är att föreslå reglering och det därför inte är meningsfullt att mer djupgående redogöra för ett nollalternativ. Vissa aspekter av att ingen reglering kommer till stånd lyfts dock fram. Det anges bland annat att om ingen reglering avseende alkoholhaltiga preparat avsedda för förtäring kom till stånd skulle handeln inledningsvis fortsätta vara fri samt att preparaten skulle kunna regleras genom myndighetsföreskrifter.

Regelrådet gör följande bedömning. Det hade varit önskvärt om de alternativ som redovisats avseende övergångsbestämmelserna i större utsträckning hade motiverats i konsekvensutredningen. Mot bakgrund av den redovisning som finns i betänkandet som helhet är befintlig redovisning likväl tillräcklig. Avseende redovisningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd är befintliga uppgifter, med hänsyn till utredningens direktiv, tillräcklig.

Regelrådet finner att redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd är godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Av konsekvensutredningen framgår att beslut i vissa fall kan behöva anmälas till Europeiska kommissionen. Anmälan ska ske 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 EU-rättsliga förfaranden också bli aktuella som Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 764/2008 av den 9 juli 2008 om förfarande för tillämpning av vissa nationella tekniska regler på produkter som lagligen saluförts i annan medlemsstat och om upphävande av beslut nr 3052/95/EG. Det framgår även redovisning om att anmälningsskyldighet med anledning av Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) kan bli aktuellt.

I betänkandet finns ytterligare redovisning avseende EU-rättsliga aspekter såsom EU-domstolens praxis och annan EU-rätt som har beröringspunkter med förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns i betänkandet genomgående utförlig redovisning avseende hur förslaget förhåller sig till EU-rätten. Detta i kombination med redovisningen i konsekvensutredningen medför att det framgår även hur EU-rätten har påverkat förslagets utformning.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten är godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Enligt utredningen är det angeläget att ändringarna träder i kraft så snart det är praktiskt möjligt eftersom det i princip går att handla preparaten fritt och eftersom att preparaten är att jämställa med alkoholdrycker eller annars kan antas användas som berusningsmedel. Mot den bakgrunden 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. Utredningen har även bedömt att det finns behov av övergångsbestämmelser i fråga om serveringstillstånd för att det ska bli effektivt och lämpligt för de aktörer som redan har serveringstillstånd för spritdrycker. Det föreslås att serveringstillstånd som gäller vid ikraftträdande även ska omfatta alkoholhaltiga preparat enligt den nya definitionen. Det framgår även att de tidsmässiga aspekterna vid eventuella förbud och restriktion bör beaktas eftersom beslut i vissa fall kan behöva anmälas till Europeiska kommissionen.

Under konsekvenser för Folkhälsomyndigheten framgår att informationsinsatserna syftar till att förbättra medvetenheten och kunskapen för att regelverket ska förstås och återföljas. Det framgår även att Folkhälsomyndigheten bland annat bedömt att det behövs en insats i form av riktad information om bestämmelserna till branschorganisationer och verksamhetsutövare. Det anges även behövas allmän information på myndighetens webbplats.

Regelrådet finner att redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser är godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att förslaget påverkar Systembolaget och vissa näringsidkare, de näringsidkare som idag säljer eller vill sälja inom ramen för serveringstillstånd. Företag inom dagligvaruhandeln förväntas inte påverkas direkt. Det anges endast finnas ett fåtal butiker som saluför

alkoholhaltig glass eller liknande alkoholhaltiga preparat. Enligt utredningen finns det i vart fall ett e-handelsföretag som säljer glassen.

Det går även att utläsa av konsekvensutredningen att företag som tillverkar och/eller saluför alkoholhaltiga produkter påverkas av förslaget.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår inte tillräckliga uppgifter eller motiveringar till varför uppgifter inte redovisats avseende antal och storlek på de företag som berörs i egenskap av tillverkare. Det framgår inte heller om det finns företag som idag tillhandahåller preparatet som saknar serveringstillstånd alternativt saknar serveringstillstånd för spritdrycker. Mot bakgrund av att det inte framgår ytterligare uppgifter eller mer utförliga motiveringar till varför dessa uppgifter inte redovisats är det inte tydligt om företag i Sverige kommer att påverkas av förslaget eller i vilken omfattning. Bristen avseende antal och storlek på berörda företag slår även igenom på andra delar av konsekvensutredningen och bedöms därför som särskilt allvarig. Konsekvensutredningens kvalitet hade även förbättrats om det framgick uppgifter om ombud till Systembolaget berörs av förslaget.

Regelrådet finner att redovisningen av berörda företag utifrån antal och storlek är bristfällig men att redovisningen avseende bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Administrativa kostnader

Av konsekvensutredningen framgår följande. Systembolaget bedöms behöva etablera rutiner för inköp och hantering av de nya produkterna.

Aktörer med serveringstillstånd för spritdrycker kommer inte behöva ansöka om nytt serveringstillstånd. De aktörer som saknar tillstånd kommer att behöva ansöka om tillstånd, vilket innebär viss administration.

Förslaget innebär att aktuella alkoholhaltiga preparat ska omfattas av partihandel vilket innebär att den som vill vara partihandlare måste bli godkänd som upplagshavare eller varumottagare efter ansökan hos Skatteverket. Den främsta skillnaden jämfört med idag kan antas bli tidsåtgång på grund av ansökningsförfarandet.

I betänkandet anges att det krävs en omfattande dokumentation för att få serveringstillstånd. Kommunerna kontrollerar bland annat ekonomisk och personlig lämplighet och det krävs exempelvis en ekonomisk redogörelse.

Regelrådet gör följande bedömning. Förslagets administrativa kostnader är inte kvantifierade. Det framgår inte heller försök till uppskattningar eller exempelberäkningar, vilket är en brist. Enligt Regelrådet hade åtminstone den förväntade tidsåtgången och därmed den förväntade administrativa kostnaden för serveringstillstånd kunnat redogöras för. Detta hade tydligare illustrerat vilka kostnader som kan komma att tillkomma för det enskilda företaget. Mot bakgrund av de bristande uppgifterna om berörda företag är det inte möjligt att utesluta att det finns företag som kan komma att behöva ansöka om serveringstillstånd för att även fortsättningsvis kunna sälja sådana alkoholhaltiga preparat som förslaget avser. Om det bedömts inte finnas några sådana företag borde detta ha angetts i konsekvensutredningen. Enligt Regelrådet hade även konsekvensutredningens kvalitet förbättrats om det framgick om förslaget kan påverka den administrativa bördan för Systembolagets ombud.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets administrativa kostnader är bristfällig.

Andra kostnader och verksamhet

Av konsekvensutredningen framgår följande. Det bedöms uppstå kostnader för ny butiksinredning för Systembolaget. Försäljningen av produkterna kommer dock generera intäkter varför de föreslagna ändringarna netto och på sikt inte bör leda till ökade kostnader. Det framgår att beroende på hur många beslut att inte köpa in en viss produkt, som överklagas kan det också påverka kostnaderna för Alkoholsortimentsnämnden. Det är dock inte möjligt att uppskatta storleken på dessa kostnader i förväg.

Företagen inom dagligvaruhandeln förväntas inte påverkas direkt i någon större utsträckning jämfört med idag eftersom det är ett fåtal butiker som saluför alkoholhaltig glass eller liknande preparat. De butiker som sålt alkoholhaltig isglass kommer inte få göra det fortsättningsvis, vilket kan antas leda till vissa minskade intäkter, i vart fall på kort sikt. Det e-handelsföretaget som säljer glassen kan också förväntas få lägre intäkter i form av utebliven försäljning. Det anges att enligt uppgifter från branschen förefaller försäljningen av alkoholhaltig glass hittills inte ha varit särskilt stor vare sig inom ramen för dagligvaruhandeln eller för den digitala handeln. Enligt utredningen bör inkomstminskningen för berörda näringsidkare inte bli så stor eftersom glass är en säsongsbunden vara.

Ansökan om serveringstillstånd och tillsyn avseende aktuella alkoholhaltiga preparat kan förväntas generera viss merkostnad i fråga om avgifter, dels en tillståndavgift, 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, kan komma att göra att preparaten regleras strängare än alkoholdrycker, vilket kan påverka företag som tillverkar och/eller saluför alkoholhaltiga preparat. Ett aktuellt exempel anges vara företag som saluför alkoholhaltig glass. Dessa företag kan uppleva försäljningsminskning i samband med events eftersom det kommer att krävas serveringstillstånd för att få sälja glassen. Att marknadsföringsreglerna föreslås bli mer restriktiva anges på sikt kunna påverka försäljningen negativt. Det är dock svårt att på förhand säga i vilken omfattning.

Förslaget innebär att aktuella alkoholhaltiga preparat ska omfattas av partihandel vilket innebär att den som vill vara partihandlare måste bli godkänd som upplagshavare eller varumottagare efter ansökan hos Skatteverket. Det kan inte förväntas medföra några direkta kostnader i form av ansökningsavgifter. Den främsta skillnaden jämfört med idag kan antas bli tidsåtgång på grund av ansökningsförfarandet.

Regelrådet gör följande bedömning. Det kan konstateras att kvantifiering, försök till uppskattningar eller exempelberäkningar saknas. Trots detta anser Regelrådet sammantaget att den kvalitativa redovisningen för förslagets andra kostnader är tillräcklig i detta fall. Det framgår dock inte om och i så fall hur förslaget kan komma att påverka de näringsidkare som är ombud åt Systembolaget. Detta om förslaget medför att ombuden exempelvis behöver införskaffa en frys. Det framgår inte heller huruvida det finns företag som enbart har de aktuella produkterna som produkt vars verksamhet därför kan påverkas ytterligare. Detta om det exempelvis kan medföra att tillverkare kan komma att tillhandahålla två olika produkter för dels den svenska marknaden, dels för marknaden utomlands. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare redovisning om förslagets påverkan på företagens verksamhet en brist. Konsekvensutredningens kvalitet hade även förbättrats om det framgick ytterligare uppgifter om de kostnader som kan vara förknippade vid ett överklagande av beslut om att inte köpa in en viss produkt.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets andra kostnader är godtagbar men att redovisningen avseende förslagets påverkan på företagens verksamhet är bristfällig.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Utredningen gör bedömningen att förslagen inte kommer ha någon betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Redovisningen avseende påverkan på konkurrensförhållandena är ytterst kortfattad. Mot bakgrund av den bristande redovisningen avseende berörda företag går det inte att på förhand utesluta att förslaget kan komma att påverka marknaden för alkoglass i betydande omfattning. Det går inte heller att utesluta att förslaget skulle kunna medföra höjda etableringströsklar. Enligt Regelrådet är avsaknaden av ytterligare motivering en brist.

Regelrådet finner att redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag är bristfällig.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I konsekvensutredningen anges att utredningen har fått signaler från dagligvarubranschen om att man välkomnar en reglering av preparaten. Dagens oreglerade hantering anges orsaka stor osäkerhet och leda till vitt skilda kommersiella strategier i handeln. Ansvarstagande handlare löper risk att i förlängningen tappa försäljning till handlare som marknadsför preparaten mer aggressivt.

Regelrådet finner att redovisningen av regleringens påverkan på företagen i andra avseenden är godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som återgetts ovan har utredningen bedömt att små företag inte påverkas i förhållande till större företag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår ingen explicit redovisning om särskild hänsyn till små företag vid reglernas utformning är nödvändig eller om det har beaktats. Det framgår inte heller uppgifter om det finns några berörda små företag. Trots detta, anser Regelrådet att avsaknaden av redovisning inte är avgörande i detta enskilda fall eftersom förslaget motiveras av folkhälsoskäl och det därför finns en förståelse för att förslaget bör gälla samtliga företag oavsett storlek. Konsekvensutredningens kvalitet hade dock förbättrats om det framgick uppgifter om hänsyn till de små företagen hade kunnat beaktats genom andra sätt såsom om det kan finnas behov av ytterligare informationsinsatser eller andra tidsfrister.

Regelrådet finner likväl att redovisningen av särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning är godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet gör följande bedömning. Det är tydligt mot vilken bakgrund och syfte som ändringarna föreslås. Det finns även delar som innehåller utförlig redovisning såsom EU-rätten vilket är positivt. Det finns dock brister i konsekvensutredningen som resulterar i att konsekvenserna för berörda företag är otydliga. Detta gäller främst uppgifter om antal och storlek på berörda företag vilket även slår igenom på andra delar av konsekvensutredningen.

Regelrådet finner att konsekvensutredningen inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 18 oktober 2017.

I beslutet deltog Pernilla Lundqvist ordförande, Samuel Engblom, Claes Norberg och Lennart Renbjär.

Ärendet föredrogs av Katarina Porko.



Pernilla Lundqvist
Ordförande



Katarina Porko
Föredragande