

**Verdandis remissyttrande över
"En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker" (SOU 2021:95)
Diarienummer S2022/00562**

Verdandi tackar för möjligheten att avge remissyttrande över betänkandet.

Verdandi är arbetarnas socialpolitiska organisation. Vi har erfarenhet från 125 års arbete för mänsklig värdighet, jämlikhet och social rättvisa. Vårt mål är ett alkoholskadefritt samhälle utan drogproblem. Vårt arbete går ut på att ge alla människor chanser att bli sina bästa jag. Skadligt bruk av alkohol och andra droger förhindrar detta och därför är arbetet för en restriktiv drog- och alkoholpolitik viktig. Vårt perspektiv är att färre människor ska utsättas för de konsekvenser som skadligt bruk medför. Det handlar om skador och sjukdomar som utvecklas vid långvarigt bruk av alkohol, det handlar om kriminalitet och våld i alkoholbrukets spår och det handlar om otrygghet och skräck hos barn som växer upp i missbruksmiljöer. Men det handlar också om att varje verksamhet bör bära sina egna kostnader. Samhällets kostnader för alkoholbruket är många gånger större än de skatteintäkter som alkoholförsäljningen inbringar. Den restriktiva svenska alkoholpolitiken har varit framgångsrik i arbetet med att minska tillgängligheten och därmed starkt bidragit till att minska samhällets sociala kostnader för alkoholbruket.

Verdandi avstyrker utredningens förslag. Vi i Verdandi är starkt kritiska till betänkandet som bygger på en utredning som är minst sagt bristfällig. Utredningens resonemang leder fram till ett antal felaktiga slutsatser. Betänkandet bör därför dras tillbaka.

1 Sammanfattning

Införandet av så kallad gårdsförsäljning äventyrar Systembolagets detaljhandelsmonopol. Förslaget innebär att Systembolaget inte längre har ensamrätt på alkoholprodukter, vilket upphäver monopolet.

Förslaget strider mot EU:s regler om varors fria rörlighet. Därmed öppnar förslaget för en EU-rättslig prövning som riskerar att leda till att Sveriges undantag för ett försäljningsmonopol ifrågasätts och upphävs.

Tillåtandet av gårdsförsäljning markerar en tydlig kursändring inom svensk alkoholpolitik. Privata vinstintressen får nu tillgång till en del av detaljhandeln med alkohol. När denna kursändring väl är gjord kan den inte göras ogjord. Att kunna "backa bandet" i efterhand ter sig näst intill omöjligt.

Införandet av så kallad gårdsförsäljning skulle försämra folkhälsan. Utredningens uppskattning av förslagets konsekvenser för folkhälsan är felaktiga och grovt underskattade.

2 EU-rätten

Regeringen efterfrågar särskilt remissinstansernas bedömning av utredningens EU-rättsliga överväganden och slutsatser om att gårdsförsäljning kan kombineras med bibehållet detaljhandelsmonopol samt utredningens slutsats att det går att "backa bandet" för det fall EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle göra en annan bedömning än utredningen gällande dessa frågor.

Det svenska undantaget för ett detaljhandelsmonopol avseende alkohol bygger på att detta inte anses strida mot artikel 37 i EG-fördraget. Denna fråga har prövats av EU-domstolen som fann att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker utformat och anpassat såsom det svenska Systembolaget inte strider mot artikel 37.

Enligt utredningen skulle Systembolagets monopol kvarstå och bolagets detaljhandel med alkoholdrycker skulle fortfarande bedömas enligt artikel 37, även efter införande av så kallad gårdsförsäljning. Utredningens slutsats saknar grund.

I fallet Visnapuu (Finland) uttalade EU-domstolen tydligt att gårdsförsäljning undergrävde Alkos (finska Systembolaget) detaljhandelsmonopol. Domstolens slutsats bekräftar det faktum att den grundläggande formen av försäljning är densamma vid gårdsförsäljning och vid försäljning i ett detaljhandelsmonopol. Detta rättsfall ställer utredningens slutsatser på ända.

Utredningens förslag innebär de facto att Systembolagets monopol upphör att existera eftersom Systembolaget inte längre har ensamrätt på detaljhandel med alkoholdrycker. Artikel 37 i EU-fördraget är endast tillämplig på regler som avser handelsmonopol. Utredningens förslag innebär att svensk gårdsförsäljning kommer att omfatta detaljhandel med alla produkter som Systembolaget i dagsläget har ensamrätt på. Om förslaget genomförs kommer därmed även andra aktörer än Systembolaget – det vill säga alkoholproducenter – bedriva detaljhandel med alkoholdrycker.

När handelsmonopolet upphör att existera upphör med stor sannolikhet också EU-domstolens tolkning av undantaget enligt artikel 37. Därmed öppnas för ett ifrågasättande av hela detaljhandelsmonopolet. En sådan utveckling skulle i grunden förändra den svenska alkoholpolitiken.

Utredningens argument att så kallad gårdsförsäljning inte undergräver detaljhandelsmonopolet saknar grund. EU-domstolens beslut visar att monopolartikeln i EU-fördraget, artikel 37, inte längre skulle vara tillämplig för svensk detaljhandel med alkohol. Istället skulle Systembolagets detaljhandel med alkoholdrycker bedömas enligt artikel 34. Därmed förloras det skydd som artikel 37 innebär. Själva grunden för det svenska undantaget kan då ifrågasättas. Bestämmelser som reglerar Systembolagets detaljhandel av alkoholdrycker måste istället motiveras utifrån undantagsgrunderna i artikel 36 och uppfylla de krävande villkor som ställs upp i den artikeln. Om dessa villkor inte uppfylls kan centrala delar av Systembolagets verksamhet underkännas.

Utredningen menar även att gårdsförsäljning är jämförbar med försäljning genom servering och därför inte undergräver Systembolagets monopol. Detaljhandelsförsäljning och försäljning genom servering är två helt olika skilda sorters försäljning, som också regleras olika i Alkohollagen. Servering innebär att personalen kontrollerar konsumtion av dryck på plats på serveringsstället.

Detaljhandel däremot innebär att konsumenten tar med sig öppnade varor från försäljningsstället för förtäring på annan plats utan tillsyn.

Det är tydligt att gårdsförsäljning, liksom försäljning på Systembolaget, utgör detaljhandel och inte försäljning genom servering. Utredningen medger detta i sitt författningsförslag. Där benämns gårdsförsäljning som detaljhandel och regleras i samma paragraf som detaljhandel på Systembolaget. Utredningens försök att jämställa så kallad gårdsförsäljning med försäljning genom servering kan därför lämnas utan beaktande.

Förslaget till Gårdsförsäljningsförordning är inte förenlig med EU:s regler om varors fria rörlighet. Förslaget medför handelshinder som inte trovärdigt kan motiveras utifrån folkhälsan. Utredningen förbiser viktiga aspekter och beaktar till viss del faktorer som inte ska beaktas. Verdandi hänvisar i detta stycke till den analys av utredningen som Advokatbyrån Cederquist gjort på uppdrag av IOGT-NTO (se remissvar från IOGT-NTO) och som konstaterar att utredningens bedömning är ofullständig och i vissa delar felaktig.

Gårdsförsäljningsförslaget innehåller bestämmelser som utgör handelshinder. Det gäller till exempel kravet att försäljningen ska ske på tillverknings- eller odlingsstället. Med detta krav utesluts producenter som inte tillverkar sina produkter i Sverige (och därmed inte har ett tillverknings- eller vinodlingsställe i Sverige) från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning. Kravet strider därmed mot artikel 34 som behandlar varors fria rörlighet inom EU, något som också konstateras i utredningens betänkande.

En bestämmelse som utgör ett handelshinder i strid med artikel 34 kan vara godtagbar om artikel 36 är tillämplig. Men artikel 36 är endast tillämplig om vissa kriterier uppfylls som att bestämmelsen är avsedd att skydda folkhälsan, inte utgör godtycklig diskriminering eller förtäckt diskriminering av handel och om bestämmelsen är proportionerlig.

År 2016 meddelade Finland EU-kommissionen om tänkta förändringar av den finska alkohollagen. Förslaget innebar att tillgängligheten av alkoholdrycker skulle utökas samtidigt som distanshandel förbjöds. EU-kommissionen var kritisk till att Finland, med hänvisning till folkhälsoskäl, ville förbjuda distanshandel och samtidigt genomföra reformer som förväntades öka nationell försäljning och leda till försämrad folkhälsa. EU-kommissionen såg det som inkonsekvent och menade att Finlands åberopande av folkhälsoskäl därmed inte kunde anses trovärdigt.

Denna bedömning stämmer väl överens med konsekvenserna av utredningens förslag för en svensk Gårdsförsäljningsförordning. Det kan ifrågasättas huruvida den diskriminerande bestämmelsen mot utländskt producerad alkohol motiveras utifrån folkhälsoskäl när gårdsförsäljningsförordningen i sin helhet motiveras av påstådda näringspolitiska mål och därtill enligt utredningen själv uppskattas försämra folkhälsan. Gårdsförsäljningsförordningen framstår därför som motsägelsefull och inkonsekvent.

Det finns därmed en stor risk för att EU-domstolen skulle mena att kravet att försäljning ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället är en godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handeln enligt artikel 36. Mot bakgrund av domstolens beslut och EU-kommissionens kritik av Finlands alkohollagstiftning är det till och med sannolikt att EU-domstolen skulle bedöma att Sverige inte trovärdigt kan åberopa folkhälsa för att försvara de handelshinder som gårdsförsäljning medför.

Detta särskilt som utredningen förutspår att den föreslagna så kallade gårdsförsäljningen resulterar i försämrad folkhälsa.

En bestämmelse som utgör ett handelshinder måste enligt fördraget vara både lämplig och nödvändig för att godkännas. Utredningen har överhuvudtaget inte analyserat om handelshindret uppfyller lämplighetskriteriet vilket måste anses som en grundläggande brist.

När det gäller kriteriet att bestämmelsen måste vara nödvändig är det rimligt att fråga sig varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att införa ett krav som träffar just utländska producenter och som därför diskriminerar dessa. Utredningen svarar inte på den frågan.

Utredningens analys kan ställas i kontrast till gårdsförsäljningsutredningen 2010. Där konstateras att bestämmelser om försäljning till en viss plats inte kan betraktas som vare sig lämpliga eller nödvändiga åtgärder för att skydda folkhälsan. Vi undrar varför inte Gårdsförsäljningsutredningen 2021/22 beaktat eller bemött dessa slutsatser.

Gårdsförsäljningsutredningen 2010 konstaterade vidare att det var svårt att motivera varför det skulle vara värre för folkhälsan om konsumenterna via gårdsförsäljning fick möjlighet att dricka alkoholdrycker från andra länder och inte bara från Sverige. Mot bakgrund av detta drogs slutsatsen att gårdsförsäljning inte kunde förbehållas alkoholdrycker som tillverkats på en gård i Sverige, eftersom ett sådant krav inte kunde anses proportionerligt.

Sammanfattningsvis konstaterar vi att den föreslagna gårdsförsäljningsordningen inte är förenlig med EU:s regler om varors fria rörlighet. Denna slutsats stöds av tidigare utredningars bedömningar. Slutsatsen från den nuvarande gårdsförsäljningsutredningen grundar sig i en ofullständig analys och måste avfärdas som felaktig. Om ordningen prövas av EU-domstolen föreligger en stor risk för att ordningen underkänns då den inte är förenlig med EU:s regler om varors fria rörlighet.

3 Kan vi "backa bandet"?

Utredningen för ett resonemang om att det skulle vara möjligt att "backa bandet" om domstolen skulle komma till slutsatsen att den svenska ordningen med Systembolaget inte längre är i överensstämmelse med artikel 37. Detta önsketänkande ligger sedan till grund för utredningens slutsats att detaljhandelsmonopolet kan kvarstå.

EU-domstolen har klargjort att en monopolreglering – som det svenska detaljhandelsmonopolet med Systembolaget som enda försäljare av alkoholvaror över disk - är godtagbar enligt artikel 37 endast om den motiveras utifrån ett allmänintresse, till exempel skydd av folkhälsan.

Om en medlemsstat åberopar ett allmänintresse (till exempel folkhälsa) som grund för en monopolreglering måste medlemsstaten eftersträva detta allmänintresse på ett konsekvent och sammanhängande sätt. Om lagstiftningen inte uppfyller kraven på konsekvens kan det ifrågasättas om åberopandet är uppriktigt menat.

Detta poängterades redan i Justitiekanslerns yttrande till Gårdsförsäljningsutredningen 2010: "Det framstår som en förenklad bild att anta att den svenska lagstiftaren, efter att ha ändrat de grundläggande villkoren för detaljhandelsmonopolet och i en situation där EU-domstolen har bedömt att detaljhandelsmonopolet inte längre uppfyller villkoren enligt artikel 37 FEUF, obehindrat skulle kunna återgå till den tidigare regleringen. En förnyad bedömning enligt artikel 37 FEUE skulle avse

samtliga rättsliga och faktiska omständigheter som reglerar monopolets syften, avgränsning och funktionssätt”.

Innebörden av detta är att gårdsförsäljning på ett grundläggande sätt skulle förändra villkoren för detaljhandelsmonopolet. Utredningens förslag skulle innebära en tydlig kursändring i svensk alkoholpolitik och -lagstiftning och grunden för det svenska undantaget försvinner därmed. Denna inkonsekvens förhindrar Sverige från att ”backa bandet”.

I Sverige utesluts privata vinstintressen från den svenska detaljhandelsmarknaden i syfte att hålla nere konsumtionen. Utredarens förslag undergräver denna grundläggande princip. Om riksdagen accepterar privata vinstintressen vid försäljning av alkohol till konsumenter riskerar EU-domstolen att uppfatta det som föga trovärdigt om Sverige sedan vill återinföra monopolet med motiveringen att folkhälsan måste skyddas genom att stänga ute privata vinstintressen från detaljhandeln.

Det svenska statliga monopolet riskerar därför att upplösas om gårdsförsäljning införs. Men det finns även andra problem med att ”backa bandet”. Enligt internationella avtal får inte liberaliserande åtgärder återkallas. Det innebär att stater inte får ”backa bandet” efter att marknadstillgång har getts åt privata aktörer.

4 Folkhälsan

I utredningsdirektivet fastslås att utgångspunkten för införande av gårdsförsäljning är att en sådan ordning inte får leda till försämrad folkhälsa. I utredningens konsekvensanalys framgår att gårdsförsäljning skulle försämma folkhälsan. Därmed går utredningens förslag emot direktivet.

Svensk alkoholpolitik har folkhälsoperspektivet som sin viktigaste beståndsdel. Utredningens förslag bryter mot detta synsätt och underordnar istället alkoholpolitiken ett näringspolitiskt sammanhang. Det viktigaste för utredningen tycks vara att skapa förutsättningar för tillväxt inom svensk bryggerinäring och dryckesindustri. Därmed ansluter sig utredningen till den felaktiga premissen att tillväxt inom alkoholproduktion och -konsumtion skulle vara en investering i svensk samhällsekonomi. Så är inte fallet.

Alkoholens skadeverkningar medför en minskning av BNP i Sverige med cirka 2 procent per år enligt OECD. Alkoholkonsumtionen beräknas kosta samhället cirka 103 miljarder kronor varje år. Cirka en tiondel av denna summa – ungefär 10 miljarder kronor – anses den samlade nyttan av alkoholen i samhället uppgå till. Utökade möjligheter till detaljhandel med alkohol ger därför inte några positiva samhällsekonomiska effekter.

Ökad alkoholförsäljning och -konsumtion gynnar alkoholindustrin. För övriga samhället innebär sådana förändringar istället ökade kostnader. Den samlade produktiviteten minskar samtidigt som belastningen på sjukvård och polis ökar.

Men de värsta konsekvenserna av ökad alkoholkonsumtion är inte ekonomiska utan sociala och mänskliga. Utökad detaljhandel med alkohol utgör inte en investering i svensk ekonomi - lika lite som ökad tobaksförsäljning kan ses som en investering i svensk ekonomi eller folkhälsa.

Alkohol orsakar eller förvärrar mer än 200 sjukdomstillstånd som går att förebygga genom policyåtgärder. För många av sjukdomstillstånden syns sambanden först vid hög

alkoholkonsumtion men för andra – som till exempel cancersjukdomar – redan vid måttlig alkoholkonsumtion. Ett antal faktorer pekas inom forskningen ut som särskilt effektiva för att begränsa sjukdomar och skador orsakade av alkohol och dessa gäller begränsning av tillgången till alkohol. Detta handlar både om den fysiska tillgången (antalet försäljningsställen, öppettider och åldersgränser) och den ekonomiska tillgången (pris, skatter och begränsning av marknadsföring). Ökad tillgång leder till ökat antal alkoholrelaterade skador.

Det finns alltså en stark vetenskaplig evidens för vilka alkoholpolitiska åtgärder som har betydelse för att minska alkoholkonsumtion och skadeverkningar. Förutom tillgänglighetsbegränsningar - i form av åldersgränser, öppethållande och marknadsföring - är socialt inriktade detaljhandelsmonopol bland de åtgärder med störst effekt som anges i Världshälsoorganisationens (WHO:s) strategi mot alkoholskador.

Det svenska detaljhandelsmonopolet, Systembolaget, har en viktig uppgift i att upprätthålla tillgänglighetsbegränsningen. Om Sveriges riksdag skulle genomföra ett förslag om att öka försäljningsmöjligheterna för alkohol skulle Sverige därmed kraftigt minska trovärdigheten i vår syn på tillgänglighetsbegränsning som ett viktigt alkoholpolitiskt instrument.

När Sverige medgavs rätten att behålla alkoholmonopolet betonade EU-domstolen att detta motiverades av folkhälsoskäl och att alkoholpolitiken måste vara sammanhängande och systematisk för att upprätthålla detta folkhälsomål. Förslagen i utredningen bidrar inte till folkhälsan och är ett avsteg från en sammanhängande och systematisk alkoholpolitik.

Konkurrens och privata vinstintressen har hittills hållits borta från alkoholförsäljningen genom detaljhandelsmonopolet. Systembolagets mål är att minska de alkoholrelaterade problemen genom att sälja alkohol utan vinstintresse. Privata företag har däremot ett intresse för ökad alkoholförsäljning vilket står i stark kontrast med Systembolagets mål.

Den svenska alkoholpolitiken har byggt på att människan, inte vinstintresset, sätts i första rummet. Att genomföra en tydlig kursändring i svensk alkoholpolitik – vilket är konsekvensen av utredningens förslag - får allvarliga konsekvenser både för folkhälsan och samhällsekonomin.

Utredningen konstaterar att gårdsförsäljning skulle leda till ett ökat antal dödsfall årligen. Samtidigt påstår man att effekterna av förslagen skulle ha "marginell effekt". Utredningens analys tar inte hänsyn till den forskning som visat att även relativt små förändringar av tillgänglighet av alkohol kan ha negativ inverkan på människors hälsa och sociala förhållanden.

Trots att direktiven fastslog att folkhälsoperspektivet skulle vara centralt för utredningen har inte den folkhälsoanalys som utredningen låtit konsultföretaget Sweco ta fram fått något genomslag i slutsatserna. Sweco menar att gårdsförsäljning i stadsmiljö, där de flesta tillverkarna befinner sig, skulle kunna leda till både ökad konsumtion och ett ökat intresse för alkoholprodukter hos barn och unga. Sweco noterar också att fokus på upplevelsetjänster i sig kan vara konsumtionsdrivande marknadsföring för alkoholdrycker vilket kan leda till negativa konsekvenser för barn och unga.

Utredningens konsekvensanalys bygger på grundantagandet att förslaget inte innebär att detaljhandelsmonopolet upphör. Som vi visat i detta remissvar är detta endast en from förhoppning utan verklighetsförankring. Utredningen analyserar därmed gårdsförsäljningen isolerat och bortser

från den viktigaste effekten: att införandet av förslaget riskerar medföra att Systembolagets monopol upphör.

5 Tillsyn

Utredningen föreslår att samma tillsynsordning som idag gäller för servering också ska gälla för så kallad gårdsförsäljning. Detta förslag medför en rad utmaningar vad gäller konsekvent tillämpning och rättssäkerhet.

Utredningen konstaterar själva att de allvarliga problem som redan finns knappast minskar om gårdsförsäljning införs. Detta särskilt som förslaget avsevärt ökar bördan i tillsynsansvaret. Denna bedömning är lätt att instämma i.

Idag saknas grundläggande förutsättningar, till exempel tydliga nationella riktlinjer, för att kunna bedriva effektiv tillsyn av serveringstillstånd. Länsstyrelsernas brist på effektiva överprövnings- eller sanktionsmöjligheter innebär att det är svårt att säkerställa kommunernas efterlevnad av alkohollagen. Bristen på resurser gör redan nu att majoriteten innehavare av serveringstillstånd inte får årliga tillsynsbesök. Utredningen väljer trots detta att lägga fram gårdsförsäljningsförslaget utan ett förslag till en konsekvent och rättssäker tillsyn och tillämpning.

6 Landsbygdsutveckling

De sedan länge diskuterade förslagen om "gårdsförsäljning" har också motiverats av vad som kan anses vara miljö- och hälsomässigt främjande av landsbygdsutveckling och lokal fruktförädling. Detta bygger på den felaktiga premissen att de flesta producenterna av alkoholdrycker är förlagda till landsbygden. Så är inte fallet.

Ordet gårdsförsäljning kan lätt få tankarna att vandra till pittoreska vingårdar. Dock har den aktuella utredningen, likt tidigare utredningar, fastställt att det inte går att begränsa ett förslag så att försäljning endast kan ske på landsbygden. Det är framförallt i städerna som alkoholproducenterna kommer att kunna erbjuda försäljning av sina produkter.

Gårdsförsäljning som ord är således missvisande. Ett mer rättvisande ord är fabriksförsäljning. Vin utgör endast 4 procent av marknadsvärdet av den småskaliga svenska alkoholproduktionen. Det är uppenbart att utredningens förslag inte handlar om landsbygden. Snarare handlar det om att värna alkoholindustrins intressen i öl- och spritproduktionen.

Huvudförslaget i utredningen innebär att de nya försäljningspunkterna inte behöver vara förlagda till landsbygden och heller inte bygga på egenodlade produkter. Detta talar för att förslaget snarare bidrar till fler försäljningspunkter för alkohol än främjar landsbygdsutveckling. Därmed undermineras det försäljningsmonopol som fungerar mycket bra i Sverige och som har ett starkt stöd i befolkningen.

Verdandi
Förbundsstyrelsen
2022-06-07

Emmeli Wulfstrand, Förbundsordförande