

YTTRANDE

Dnr 22/0011
Stockholm den 2022-06-08
Socialdepartementet
Dnr S2022/00562

SOU 2021:97: En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker

Sammanfattning: Sieps anser att Sverige på motsvarande sätt som Finland bör kunna ha ett tillståndssystem för gårdsförsäljning vid sidan av detaljhandelsmonopolet och att det svenska systemet kan vara annorlunda utformat än det finländska. Utredningens förslag innebär en kraftfull begränsning av gårdsförsäljning som försäljningskanal, vilket visar att syftet är att stärka besöksnäringen, dvs. det är besöket på tillverkningsstället som står i centrum. Förslaget innebär också att det alkoholpolitiska regelverket iaktas i fråga om gårdsförsäljning, vilket gör att den hälsopolitiska grunden för Sveriges detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker inte äventyras. Sieps har därför inga invändningar mot förslaget.

Bakgrund

Sieps yttrade sig i juni 2011 över ett tidigare förslag till gårdsförsäljning (SOU 2010:98). Sieps noterar att likheten mellan nuvarande förslag och det tidigare från 2010 är stor. Båda utredningarna har i huvudsak haft i uppdrag att analysera om det är möjligt att tillåta en begränsad form av gårdsförsäljning utan att komma i konflikt med EU-rätten. I sitt svar från 2011 (dnr 72/2011) ansåg Sieps sammanfattningsvis att förslaget till gårdsförsäljning som utredningen lade fram väl överensstämde med EU-rättens krav och inte äventyrade detaljhandelsmonopolet. Sieps framförde dock att förslagets omfattning och därmed potentiella konsekvenser var större än vad som hade efterfrågats politiskt vilket gjorde att det kunde övervägas att begränsa möjligheten till gårdsförsäljning till jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Det skulle göra att förslaget närmade sig den ursprungliga idén om traditionell gårdsförsäljning utan att för den skull riskera att uppfattas som diskriminerande. Det som gjorde att förslaget från 2010 blev mer omfattande än vad som hade efterfrågats var att utredningen bedömde att även utländska drycker skulle få säljas. Detta för att ordningen inte skulle uppfattas som diskriminerande och kunna ifrågasättas EU-rättsligt.

Det förslag som nu läggs fram skiljer sig på en viktig punkt från det tidigare förslaget. Gårdsförsäljning är enligt 2021 års förslag förbehållen småskaliga tillverkare av alkoholdrycker i Sverige. Det får alltså inte säljas utlandstillverkade alkoholdrycker. Ett krav ställs vidare på att tillverkningen ska vara hantverksmässig, vilket innebär att den karaktärgivande delen av tillverkningen ska ske på tillverkningsplatsen. Det är alltså inte tillräckligt att exempelvis bara blanda inköpta komponenter.

Sieps kommer i det följande att kommentera om dessa villkor – som får anses innebära en diskriminering av utländska tillverkarens produkter – kan rättfärdigas enligt EU-rätten. Sieps kommer också att bedöma om förslaget är förenligt med den svenska alkoholpolitiken och om det riskerar att äventyra detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker (Systembolaget). Först ska dock något sägas om finländsk gårdsförsäljning och hur den har bedömts av EU-domstolen.

Finländsk gårdsförsäljning

Av särskilt intresse för frågan om svensk gårdsförsäljning är en jämförelse med Finland, som också har ett detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker (Alko), vilket tas upp i kapitel 7 i betänkandet. I Finland har det förekommit gårdsförsäljning sedan 1994. Detta infördes för att förstärka jordbrukets ställning inför medlemskapet i EU och möjliggjorde för producenter av bär- och fruktvin och kvass att få sälja sina produkter på sina gårdar. I Finland får därför bara inhemskt tillverkade drycker säljas via gårdsförsäljning. Försäljningsstället ska vidare finnas i omedelbar närhet av eller i nära anslutning till tillverkningsstället. Under 2017 beslutades att även gårdsförsäljning av ”hantverksöl” skulle vara tillåtet på motsvarande villkor.

Europeiska kommissionen har länge varit skeptisk till finländsk gårdsförsäljning, eftersom den gör skillnad på alkoholtillverkare i Finland och i andra EU-länder. EU-domstolen instämde i viss utsträckning i denna kritik då den i mål C-198/14, *Visnapuu*, klargjorde att när det finns ett undantag från monopolet för detaljhandel som bara gäller tillverkare etablerade i Finland, kan detta innebära ett skydd för inhemsk tillverkning av alkoholdrycker.

Enligt EU-domstolen kunde emellertid den finländska gårdsförsäljningen (som då inte omfattade hantverksöl) eventuellt rättfärdigas med stöd av undantagen för allmän ordning och hälsa i artikel 36 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Domstolen fäste också vikt vid att det inte handlade om en egentlig försäljningskanal utan snarare var fråga om att främja turism, genom att ett begränsat antal tillverkare av alkoholdrycker etablerade i Finland, som använder traditionella och hantverksmässiga metoder vid tillverkningen, ges möjlighet att sälja sin produktion på den plats där varorna tillverkas.

Sieps är en statlig myndighet som tar fram forskningsbaserade analyser i europapolitiska frågor. Målgruppen är i första hand svenska beslutsfattare på olika nivåer. Arbetet sker i samarbete med svenska och internationella forskare.

EU-domstolen gav dock inget särskilt tydligt besked, utan överlät åt den finländska domstol som hade bett om ett förhandsavgörande (Helsingfors hovrätt) att kontrollera att den nationella produktion som omfattades av undantaget för gårdsförsäljning var av *begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig* samt att skyddet rörande folkhälsa och allmän ordning inte utnyttjades för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor. Helsingfors hovrätt fann mot denna bakgrund att den finländska ordningen var förenlig med EU-rätten i april 2017, vilket bekräftades av Högsta domstolen 2018).

Det remitterade förslaget till gårdsförsäljning

Förutsättningarna och intresset för gårdsförsäljning är annorlunda i Sverige jämfört med i Finland. I Sverige är det ett bredare utbud av produkter som kan komma ifråga för gårdsförsäljning. Utredningen anser emellertid att EU-domstolens ovan angivna resonemang i målet *Visnapuu* likväl kan ge stöd för att en form av gårdsförsäljning, som på annat sätt är begränsad och hantverksmässig, kan tillåtas i Sverige. Restriktioner och framför allt volymbegränsningar vid försäljning ska säkerställa att denna gårdsförsäljningen blir begränsad. Restriktionerna är i huvudsak följande:

1. Gårdsförsäljning ska endast tillåtas i anslutning till ett betalt studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella produkten på tillverkningsstället.
2. Begränsningar gäller för hur mycket som får säljas till en kund per köptillfälle. Försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle ska inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter andra jästa drycker, och 3 liter starköl.
3. Gårdsförsäljning får bara bedrivas av den som tillverkar alkoholdrycker småskaligt, oberoende (dvs. oberoende från storskaliga tillverkare) och hantverksmässigt, samt av den som odlar druvor som används för vintillverkning. Med småskalighet avses att tillverkarens produktionsvolym årligen får uppgå till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol (exempelvis öl eller cider) eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol (exempelvis vin och fruktvin).

Enligt utredningen framstår inte heller gårdsförsäljningen som en godtycklig diskriminering av utlandsbaserade tillverkare av alkoholhaltiga drycker. Utgångspunkten är att stärka besöksnäringen och det är besöket på tillverkningsstället, snarare än själva försäljningen, som står i centrum.

EU-rättslig bedömning – kan diskrimineringen tolereras?

Sieps vill betona att det inte kan dras någon fullständigt säker slutsats angående vad som är tillåtet enligt EU-rätten. EU-domstolen hade av naturliga skäl inte anledning att pröva andra omständigheter än de som var aktuella i Finland när den bedömde den finländska

gårdsförsäljningen. Svenska förhållanden är som sagt annorlunda. Till skillnad från i Finland föreslås dock långtgående volymbegränsningar vid försäljning, vilket tydliggör att det inte är själva försäljningen som står i centrum. Det kan därmed hävdas, trots det bredare produktutbudet, att Sverige uppfyller EU-domstolens krav på att den nationella produktion som omfattas ska vara begränsad samt att det inte handlar om en godtycklig diskriminering av utlandsbaserade tillverkare av alkoholhaltiga drycker. Mot denna bakgrund är det fullt möjligt att EU-domstolen skulle göra en liknande bedömning i fråga om den svenska ordningen som gjorts i fråga om den finländska ordningen.

Innebär gårdsförsäljning ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken?

Sieps anser vidare att utredningen har varit noga med att säkerställa att förslaget inte innebär ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken. Av utredningens förslag framgår att det ska krävas tillstånd från kommunen för att få bedriva gårdsförsäljning. Utöver redan nämnda restriktioner gäller att gårdsförsäljning inte får bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Vidare gäller alkohollagens generella regler om försäljning (åldersgränser, kontroll av nykterhet m.m.), samt motsvarande regler om bl.a. lämplighet och prissättning som gäller vid servering av alkoholdrycker.

Innebär tillåten gårdsförsäljning att detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker kan ifrågasättas?

Sieps instämmer i utredningens bedömning att frågan om gårdsförsäljning är fristående från den större frågan om huruvida det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker är förenligt med EU-rätten. Det svenska detaljhandelsmonopolet (Systembolaget) prövades redan 1997 av EU-domstolen (C-189/95, Franzén) som ansåg att det i huvudsak var förenligt med artikel 37 FEUF om handelsmonopol. Det följer av artikel 37 att monopolet måste fungera på ett transparent och icke-diskriminerande sätt i förhållande till alla alkoholtillverkare och importörer. Av den ovannämnda domen i *Visnapuu* framgår att ett detaljhandelsmonopol inte behöver vara heltäckande för att uppfattas som legitimt. Undantag från monopolet är uppenbarligen möjligt genom t.ex. gårdsförsäljningstillstånd, vilket är fallet i Finland. Denna typ av undantag från monopolet har dock inte direkt med monopolets funktionssätt att göra, utan prövas separat. En prövning av de svenska gårdsförsäljningsreglerna skulle därmed röra huruvida tillståndskraven kan betraktas som förenliga med artiklarna 34 och 36 FEUF. Sverige skulle därför inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet om gårdsförsäljningsreglerna inte skulle accepteras. Systembolagets monopol skulle också fortsatt prövas enligt artikel 37 FEUF.

Därtill kommer emellertid att den övergripande alkoholpolitiken totalt sett inte får framstå som osystematisk eller osammanhängande (se mål C-333/14, Scotch Whisky Association, punkt 37). Det är därför viktigt att ovan nämnda begränsningar (volymbegränsningar,

öppettider, ålderskontroll mm) införs, vilket visar att möjligheten till gårdsförsäljning inte undergräver utan är en del av den svenska alkoholpolitiken.

Det har länge varit besvärande att de rättsliga förutsättningarna för gårdsförsäljning inte är klara. Domen i *Visnapuu* som kom 2015 ger viss vägledning, men rör som sagt specifikt Finland. Sieps ansåg i sitt yttrande 2011 att rättsläget inte kunde bedömas som klart i EU-rättslig mening vid denna tidpunkt. Situationen är nu, 11 år senare, likartad. Sieps anser att det finns ett värde i att de rättsliga förutsättningarna klargörs i största möjliga utsträckning, eftersom det underlättar en politisk diskussion om införande av gårdsförsäljning i Sverige. Utredningen påpekar att den svenska regeringen kommer att ha möjlighet att föra en dialog med Europeiska kommissionen om förslagets förenlighet med EU-rätten innan det kan antas. En förankning krävs enligt informationsförfarandet för tekniska regler och tjänstedirektivet och en granskning ska göras av kommissionen innan reglerna får sättas i kraft (avsnitt 12.2.9 i betänkandet). Med tanke på den långvariga och emellanåt intensiva debatt om gårdsförsäljning som förekommit i landet framstår det som önskvärt att frågan prövas, åtminstone i samband med en anmälan till kommissionen. Härigenom skulle det bli klarare vilket handlingsutrymme Sverige har att vid sidan av ett bibehållet detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker tillåta en begränsad form av gårdsförsäljning.

Slutsats

Mot denna bakgrund är Sieps samlade bedömning att Sverige på motsvarande sätt som Finland bör kunna ha ett tillståndssystem för gårdsförsäljning vid sidan av detaljhandelsmonopolet och att det svenska systemet kan vara annorlunda utformat än det finländska. Utredningens förslag innebär en kraftfull begränsning av gårdsförsäljning som försäljningskanal, vilket visar att syftet är att stärka besöksnäringen, dvs. det är besöket på tillverkningsstället som står i centrum. Förslaget innebär också att det alkoholpolitiska regelverket iaktas i fråga om gårdsförsäljning, vilket gör att grunden för Sveriges detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker inte äventyras. Sieps har därför inga invändningar mot förslaget.

I detta ärende har Göran von Sydow beslutat. Jörgen Hettne har varit föredragande. Anna Wetter-Ryde har deltagit i ärendet.

Göran von Sydow
Direktör