

Gårdsförsäljning

Delbetänkande av Utredningen om vissa alkoholfrågor

Stockholm 2010



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2010:98

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Tryckt av Elanders Sverige AB
Stockholm 2010

ISBN 978-91-38-23500-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Larsson

Genom beslut den 4 mars 2010 bemyndigande regeringen statsrådet Maria Larsson att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att ta fram förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan (dir. 2010:21). I uppdraget ingår också att utreda frågan om möjligheten att tillåta servering av alkoholdrycker på särskilda boenden. Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiv (2010:85) redovisas senast den 1 januari 2011 i den del det rör gårdsförsäljning. I övrigt ska det redovisas senast den 1 maj 2011.

Den 8 april samma år förordnades f.d. ordföranden och chefen för Allmänna reklamationsnämnden Lotty Nordling att vara särskild utredare.

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 22 april 2010 ämnesrådet Carin Jahn, Socialdepartementet, rättssakkunnige Sara Johannesson, Utrikesdepartementet, kanslirådet Kent Löfgren, Socialdepartementet, kanslirådet Anette Madsen, Jordbruksdepartementet och kanslirådet Bengt Rönngren, Socialdepartementet. Som experter i utredningen förordnades samma datum chefsjuristen Karin Eckerberg, Systembolaget AB, juris doktorn i europeisk integrationsrätt Jörgen Hettne, Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps), experten Anders Johannesson, Lantbrukarnas Riksförbund, avdelningschefen Matz Larsson, Statens folkhälsoinstitut, utredaren Britta Mellfors, Socialstyrelsen, handläggaren Per-Olov Nylander, Sveriges kommuner och landsting, verkställande direktören Ronny Persson, Vingården i Åhus, samt rådmannen vid Stockholms tingsrätt och docenten i europeisk integrationsrätt Ingeborg Simonsson.

Kanslirådet Kent Löfgren och utredaren Britta Mellfors har inte deltagit i den etapp av utredningens arbete som avser gårdsförsäljning.

Till sekreterare förordnades den 12 april 2010 kanslirådet Charlotte Lönnheim. Ämnesrådet Carin Jahn har sedan augusti 2010 också biträtt utredningen som sekreterare.

Utredningen har antagit namnet utredningen om vissa alkoholfrågor.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet Gårdsförsäljning (SOU 2010:98). Särskilda yttranden har avgetts av experterna Karin Eckerberg och Matz Larsson.

Stockholm i december 2010

Lotty Nordling

/ Charlotte Lönnheim
Carin Jahn

Innehåll

Sammanfattning	9
Författningsförslag	17
1 Uppdraget och arbetets bedrivande	27
2 Utgångspunkter för utredningens uppdrag	29
2.1 Den svenska alkoholpolitiken	29
2.1.1 Alkohollagstiftningen.....	32
2.1.2 Särskilt om detaljhandelsmonopolet	33
2.2 Landsbygdspolitiken och Sverige – det nya matlandet.....	34
3 Tillverkning av alkoholdrycker i Sverige	37
3.1 Vin och andra jästa drycker.....	37
3.2 Öl.....	40
3.3 Spritdrycker.....	41
4 EU-rätten	43
4.1 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget)	43
4.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter.....	46
4.3 Tjänstedirektivet	47

5	Gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Finland	49
5.1	Lagstiftningen.....	49
5.2	Gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Finland i dag	53
6	Frågans tidigare behandling.....	57
6.1	Bakgrunden till att frågan aktualiserats	57
6.2	Alkohollagsutredningen.....	57
6.3	Remissinstanserna	59
6.4	Propositionen En ny alkohollag (prop. 2009/10:125)	60
7	Utredningens överväganden	63
7.1	Några grundläggande utgångspunkter	63
7.2	Gårdsförsäljning får inte hindra den fria varurörligheten.....	64
7.2.1	Inledning.....	64
7.2.2	Den fria varurörligheten och kvantitativa importrestriktioner med motsvarande verkan	65
7.2.3	Keck-doktrinen	66
7.2.4	Frågan om marknadstillträde	70
7.2.5	Möjlighet att rättfärdiga gårdsförsäljning med stöd av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn	71
7.2.6	Står begränsningarna i proportion till sitt syfte?	75
7.3	Gårdsförsäljning får inte hindra etableringsfriheten.....	76
7.4	Gårdsförsäljning får inte hota detaljhandelsmonopolet	80
7.4.1	Reglerna om gårdsförsäljning rör inte detaljhandelsmonopolets funktionssätt.....	81
7.4.2	Gårdsförsäljning får inte komma i konflikt med den svenska alkoholpolitiken	85
7.5	Gårdsförsäljning av alkoholdrycker	87
7.5.1	Vad ska avses med gårdsförsäljning?	87
7.5.2	Vad ska gälla för gårdsförsäljning?.....	93
7.5.3	Tillstånd till gårdsförsäljning.....	100
7.5.4	Försäljningslokal m.m.	104
7.5.5	Tillsyn m.m.....	109
7.5.6	Ansvar m.m.	111

8	Genomförande	115
9	Konsekvensbeskrivning	117
9.1	Alkoholpolitiska konsekvenser.....	118
9.2	Ekonomiska konsekvenser för näringslivet	127
9.3	Ekonomiska konsekvenser för kommunerna	132
9.4	Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter.....	132
9.5	Övriga konsekvenser	133
10	Författningskommentar	135
	Särskilda yttranden	141
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv samt Tilläggsdirektiv.....	175
<i>Bilaga 2</i>	Överväganden angående gårdsförsäljning av	
	alkoholdrycker i Sverige.....	183
<i>Bilaga 3</i>	Den småskaliga alkoholproduktionen 2010	215
<i>Bilaga 4</i>	Potentiella effekter av Gårdsförsäljnings- utredningens lagförslag på folkhälsan i Sverige.....	243

Sammanfattning

Utredningens uppdrag m.m.

Utredningens uppdrag har varit att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan. Utredningens uppdrag har således inte varit att föreslå att gårdsförsäljning ska införas, utan att undersöka om det överhuvudtaget går med hänsyn till EU-rätten och ett bibehållet detaljhandelsmonopol och utan att det äventyrar folkhälsan.

Utredningens slutsats är att det går att införa gårdsförsäljning under de angivna förutsättningarna, men att det måste ske enligt en modell som inte hindrar utländska tillverkare att få sina produkter sålda genom gårdsförsäljning eller att etablera sig i Sverige för att bedriva gårdsförsäljning och så länge modellen för gårdsförsäljning är konsekvent med den svenska alkoholpolitiken.

Överväganden och förslag

Begreppet gårdsförsäljning leder tanken till försäljning på en gård på landet av egenproducerade alkoholdrycker av råvaror som har odlats på gården.

I Finland infördes en sådan ordning för vissa typiskt finländska alkoholdrycker i samband med att Finland år 1995 blev medlem i EU. Den finländska lagstiftningen på området har ifrågasatts av EU-kommissionen med hänvisning bland annat till att den hindrar den fria varurörligheten och att den gynnar inhemska produkter framför utländska sådana.

Utredningen har därför undersökt om det finns någon annan modell än den finländska som gör det möjligt att bedriva gårdsförsäljning.

Vad ska avses med gårdsförsäljning?

En reglering där gårdsförsäljning av alkoholdrycker förbehålls enbart inhemskt producerade alkoholdrycker och hindrar utländskt producerade alkoholdrycker från att på samma villkor nå den svenska konsumentmarknaden innebär åtminstone ett indirekt gynnande av inhemska alkoholdrycker framför utländska sådana och därmed en faktisk diskriminering av utländska produkter. En sådan ordning är inte förenlig med EU-rätten. Enligt utredningens modell ska därför den som bedriver gårdsförsäljning ha möjlighet att sälja inte bara alkoholdrycker som han eller hon själv har tillverkat, utan också alkoholdrycker som har tillverkats av andra, både svenska och utländska producenter.

Enligt allmänt språkbruk ligger i begreppet gårdsförsäljning att det ska ske på en gård på landsbygden. Det kan te sig naturligt att ställa sådana krav när det gäller just gårdsförsäljning, men kraven är inte invändningsfria från ett EU-rättsligt perspektiv. Även om krav av detta slag gäller lika för inhemska och utländska producenter, kan de göra det svårare eller mindre attraktivt för utländska tillverkare att etablera sig på landsbygden för att bedriva gårdsförsäljning. Sådana krav skulle således kunna verka diskriminerande och strida mot den fria etableringsrätten. Utredningen har mot denna bakgrund valt att inte begränsa gårdsförsäljning geografiskt.

Målet för den svenska alkoholpolitiken är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total konsumtion. Den svenska alkoholpolitiken har samtidigt över tiden balanserat intressena att kontrollera tillgängligheten och begränsa marknadskrafterna och de privata vinstintressena mot konsumenternas berättigade intresse att faktiskt få tillgång till alkoholdrycker i ordnade former. Således tillåts detaljhandel genom ett statligt monopol och restauranger att efter särskilt tillstånd servera alkoholdrycker. I konsekvens med den förda politiken kan gårdsförsäljning inte införas, om den inte svarar mot en konsumentefterfrågan som kan anses berättigad från alkoholpolitiska utgångspunkter.

Företrädare för olika tillverkare av alkoholdrycker har samstämigt uppgett att konsumenter i samband med studiebesök och liknande arrangemang med anknytning till de tillverkade produkterna genomgående efterfrågar möjligheten att få köpa med sig någon flaska av de aktuella alkoholdryckerna som minne eller liknande

från besöket och att besökarna dessutom har svårt att förstå att det inte är möjligt. Utredningen anser att det ger en tillräckligt stabil grund för att påstå att det finns en efterfrågan att vid studiebesök eller liknande få köpa med sig någon eller några av de produkter som på ett eller annat sätt har varit föremål för besöket. Det är svårt att hävda att ett sådant intresse skulle vara oberättigat med utgångspunkt från de principer som den svenska alkoholpolitiken vilar på.

För att vara säker på att en ordning för gårdsförsäljning på ett konsekvent sätt ska kunna inordnas i den svenska alkoholpolitiken föreslår utredningen att gårdsförsäljning av alkoholdrycker bara ska kunna ske i samband med ett studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning.

Vad ska gälla för gårdsförsäljning?

Det är bara den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker som efter särskilt tillstånd ska få bedriva gårdsförsäljning. Genom gårdsförsäljning ska tillverkaren få sälja inte bara egenproducerade alkoholdrycker, utan även alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar. Skälet till det är att EU-rätten inte tillåter diskriminering av utländska produkter.

Utredningens modell för gårdsförsäljning innehåller också individuella och kvantitativa begränsningar när det gäller mängden alkoholdryck som får säljas.

Enligt den förslagna modellen ska gårdsförsäljning få ske under villkor att

1. försäljningen till varje enskild person vid besökstillfället inte överstiger 1 liter spridryck, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl, och

2. tillståndshavarens sammanlagda gårdsförsäljning av tappade alkoholdrycker inte överstiger 1 500 liter 100 volymprocent alkohol per år.

Begränsningen av den totala maximala årliga kvantiteten motsvarar 3 750 liter spritdryck (40 %), 10 000 liter vin (15 %) respektive 27 273 liter öl (5,5 %). Sammanlagt sålde en Systembolagsbutik år 2009 i genomsnitt 1 087 136 liter alkoholdrycker.

De kvantitativa begränsningarna är motiverade av folkhälsoskäl, dvs. strävandena att begränsa konsumtionen och därmed minska alkoholens skadeverkningar. Genom begränsningarna säkerställer man också att gårdsförsäljningen inte i något avseende ersätter eller inskränker Systembolagets ensamrätt att i hela landet sälja alla slags alkoholdrycker i obegränsad omfattning.

Krav för att få tillstånd till gårdsförsäljning

Gårdsförsäljning ska enligt förslaget bara få bedrivas efter särskilt tillstånd, som meddelas av kommunen. För tillstånd ska i princip krävas detsamma som för att få tillstånd till servering av alkoholdrycker.

Det innebär bland annat att tillstånd bara ska få ges till den som visar att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt och att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen. Vidare ska krävas att sökanden genom att avlägga ett prov också ska visa att han eller hon har de kunskaper om lagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt bedriva verksamheten. Utredningen föreslår också att ansökan om tillstånd till gårdsförsäljning inte ska kunna bifallas utan att polismyndighetens yttrande har inhämtats.

Med reglerna för servering som förebild föreslås att tillstånd ska kunna vägras, om det på grund av försäljningsställets belägenhet, upplevelsetjänstens utformning eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, även om övriga krav är uppfyllda.

Ett tillstånd till gårdsförsäljning ska gälla tills vidare. Kommunen kan dock begränsa tillståndets giltighet till viss tid, om det finns särskilda skäl. I fråga om lokaler, personal och öppettider föreslås i huvudsak samma regler gälla som för servering av alkoholdrycker.

När det gäller priset för alkoholdryckerna föreslås att det inte får sättas lägre än tillverkningskostnaden plus gällande skatter eller inköpspriset med ett skäligt påslag. Priset för den upplevelsetjänst som erbjuds ska inte få sättas lägre än självkostnaden plus skäligt påslag.

Utredningen föreslår också att provsmakning ska vara tillåten i anslutning till gårdsförsäljningen.

Tillsyn

Utredningen föreslår att samma ordning för tillsyn ska gälla som för servering. Det innebär att det är kommunen (och polismyndigheten) som ska utöva den primära tillsynen över gårdsförsäljningen. Vidare föreslås att bestämmelserna i den nya alkohollagen om erinran, varning och återkallelse vid misskötsel också ska gälla för gårdsförsäljning.

Konsekvenser

Alkoholpolitiska konsekvenser

Utredningen bedömer att den föreslagna modellen för gårdsförsäljning är förenlig med den svenska alkoholpolitiken och att den inte kommer att leda till några negativa konsekvenser för folkhälsan av betydelse. Om man inför utredningens modell för gårdsförsäljning, leder det inte till att man måste avskaffa detaljhandelsmonopolet.

Om utredningens modell för gårdsförsäljning genomförs, bedömer utredningen att det om fem år kan komma att innebära att gårdsförsäljning kommer att omfatta 220 000 liter 100 volymprocent alkohol. Det motsvarar en årlig försäljning per vuxen invånare med 0,03 liter ren alkohol, vilket i sin tur motsvarar 7,5 cl spritdryck (40 %), 20 cl vin (15 %) eller 54,5 cl starköl (5,5 %). Beräkningarna har gjorts med utgångspunkt från antagandet att den potential till gårdsförsäljning som finns i dag fördubblas om fem år.

Eftersom den totala alkoholkonsumtionen stadigt har minskat sedan år 2004 samtidigt som den registrerade försäljningen av alkoholdrycker har ökat under samma tidsperiod bedömer utredningen att risken för gårdsförsäljning enligt utredningens modell ska öka den totala konsumtionen som liten. Om den skulle öka, bedömer utredningen att ökningen i vart fall inte sker med samma kvantitet som svarar mot den sammanlagda försäljningsvolymen. Utredningen räknar med att konsumtionen i så fall ökar med högst

hälften av försäljningsvolymen, dvs. med 0,015 liter ren alkohol per vuxen invånare .

Varje ökning av alkoholrelaterade skador är naturligtvis negativ. Den ökning av skadorna som Statens folkhälsoinstitut har räknat fram med utgångspunkt i en konsumtionsökning om 0,015 respektive 0,03 liter ren alkohol får dock betraktas som försumbar (se bilaga 4). Utredningen bedömer inte heller att försäljningsformen som sådan bidrar till ett skadligt dryckesbeteende.

För den händelse det skulle visa sig att det finns säkra belegg för att en gårdsförsäljning enligt utredningens modell skulle leda till en ökad total alkoholkonsumtion som i sin tur skulle leda till oacceptabla konsekvenser för folkhälsan, finns möjligheten att välja en ordning med ytterligare begränsningar. Ett sätt skulle kunna vara att minska de tillåtna kvantiteterna. Ett annat sätt skulle kunna vara att begränsa gårdsförsäljning till svagare alkoholdrycker, t.ex. till jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Även i det fallet måste begränsningarna vara ändamålsenliga och nödvändiga för att nå målet att främja folkhälsan. Bevisbördan för att så är fallet ligger på Sverige, för den händelse gårdsförsäljningen skulle komma under EU-domstolens prövning.

Effekter för detaljhandelsmonopolet

Den modell till gårdsförsäljning som utredningen föreslår leder enligt utredningens bedömning inte till att det svenska detaljhandelsmonopolet måste avskaffas.

Man kan emellertid aldrig helt utesluta möjligheten att EU-domstolen till skillnad från utredningen skulle komma fram till att införandet av utredningens modell till gårdsförsäljning ger skäl att ifrågasätta att den svenska alkohollagstiftningen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet att nå målet att skydda folkhälsan. Ett sådant konstaterande behöver emellertid inte få konsekvenser för annat än reglerna om gårdsförsäljning. För den händelse domstolen skulle finna att det inte går att kombinera detaljhandelsmonopolet med regler om gårdsförsäljning innebär det således inte att detaljhandelsmonopolet automatiskt underkänns.

Ekonomiska konsekvenser

När det gäller ekonomiska konsekvenser för näringslivet gör utredningen bedömningen att utredningens modell för gårdsförsäljning inte bör leda till några generella kostnadseffekter för små företag. Fullgörandekostnaden för att starta gårdsförsäljning kan beräknas till 10 690 kr per år för varje företag som bedriver gårdsförsäljning. Utredningens modell för gårdsförsäljning med kombinationen upplevelsetjänst och försäljning bör kunna leda till fler arbetstillfällen och ytterligare förutsättningar att utveckla en levande landsbygd.

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen (2010:1622)

dels att 5 kap. 2 §, 8 kap. 7 §, 9 kap. 2, 6, 11, 12, 17 och 18 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas ett nytt kapitel, 5 a kap., med följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 1 kap. 13 §, med följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

13 §

Med gårdsförsäljning avses detaljhandel med alkoholdrycker i samband med ett studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning.

5 kap.

2 §

Endast detaljhandelsbolaget får bedriva detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker.

Endast detaljhandelsbolaget får bedriva *annan* detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker *än gårdsförsäljning*.

5 a kap.

Förutsättningar för gårdsförsäljning

1 §

Den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker får, efter särskilt tillstånd, bedriva gårdsförsäljning med egenproducerade alkoholdrycker och andra alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar.

Gårdsförsäljning får bedrivas under förutsättning att

1. försäljningen till varje enskild person vid samma besöks-tillfälle inte överstiger 1 liter spritdryck, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl, och

2. tillståndshavarens sammanlagda gårdsförsäljning av tappade alkoholdrycker inte överstiger 1 500 liter 100 volymprocent alkohol per år.

Tillstånd till gårdsförsäljning

2 §

Frågor om tillstånd till gårdsförsäljning prövas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Ansökan om tillstånd görs skriftligen.

Kommunen får ta ut en avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige. Kommunen får också ta ut en avgift för tillsyn enligt 9 kap. av den som har tillstånd

att bedriva gårdsförsäljning.

Regeringen får meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut om tillstånd till gårdsförsäljning.

3 §

En ansökan om tillstånd till gårdsförsäljning får inte bifallas utan att polismyndighetens yttrande har inhämtats.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig över sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

4 §

Tillstånd till gårdsförsäljning gäller tills vidare. Kommunen får dock begränsa tillståndets giltighetstid, om det finns särskilda skäl.

5 §

Tillstånd till gårdsförsäljning får bara meddelas tillverkare av alkoholdrycker som visar att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt och att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i denna lag.

Sökanden ska genom att avlägga ett prov också visa att han eller hon har de kunskaper om

denna lag och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt bedriva verksamheten med gårdsförsäljning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om prov som avses i andra stycket och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.

6 §

Om tillstånd till gårdsförsäljning på grund av försäljningsställets belägenhet, upplevelsetjänstens utformning eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får tillstånd till gårdsförsäljning vägras även om övriga krav som ställs upp i lagen är uppfyllda.

Lokaler och personal

7 §

Tillstånd till gårdsförsäljning ska avse ett visst avgränsat utrymme inomhus där försäljningen av alkoholdrycker ska ske. Utrymmet får inte omfattas av ett serveringstillstånd enligt 8 kap. 1 § första stycket och ska disponeras av tillståndshavaren. Tillstånd får inte meddelas för flera tillverkare att utnyttja ett gemensamt utrymme för gårdsförsäljning.

8 §

Tillståndshavaren eller av denne utsedd försäljningsansvarig person ska ha tillsyn över gårdsförsäljningen och vara närvarande på försäljningsstället under hela tiden då försäljningen äger rum. Den försäljningsansvarige ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt.

Tillståndshavaren ska till kommunen anmäla den eller de personer som har utsetts att svara för gårdsförsäljningen.

Tillståndshavaren ansvarar för att den personal som anlitas vid gårdsförsäljningen har de kunskaper som behövs om vad som gäller för försäljningen.

Försäljningstider m.m.

9 §

Kommunen beslutar under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas.

10 §

Priset för alkoholdrycker som säljs genom gårdsförsäljning får inte sättas lägre än tillverkningskostnaden med tillägg för gällande skatter, eller inköpspriset, med ett skäligt påslag.

Priset på den upplevelsetjänst som ska tillhandahållas i samband med gårdsförsäljning får inte sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.

8 kap.

7 §

Den som tillverkar alkoholdrycker från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serverings-tillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverk-ningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmak-ning av egentillverkade alkoholdrycker vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Den som har tillstånd till gårdsförsäljning får i anslutning till sådan försäljning erbjuda provsmakning av sådana alkohol-drycker som tillståndet avser.

9 kap.

2 §

Kommunen och polismyndigheten har tillsyn över efterlev-naden av de bestämmelser som gäller för servering av alkohol-drycker.

Kommunen och polismyn-digheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl.

Kommunen och polismyn-digheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl *och gårdsförsäljning.*

Kommunen ska upprätta en tillsynsplan som ska ges in till länsstyrelsen.

6 §

En kommun får träffa avtal med en annan kommun om att uppgifter som kommunen har enligt denna lag ska ombesörjas helt eller delvis av den andra kommunen. Kommunen får dock inte överlåta befogenhet att avgöra ärenden som avser

1. åtgärd enligt 3 kap. 10 §,
2. meddelande av serverings-tillstånd enligt 8 kap. 1 §,
3. meddelande av erinran eller varning enligt 9 kap. 17 §,
4. återkallelse av serverings-tillstånd enligt 9 kap. 18 §, eller
2. meddelande av serverings-tillstånd enligt 8 kap. 1 § *eller tillstånd till gårdsförsäljning enligt 5 a kap. 1 §,*
4. återkallelse av serverings-tillstånd *eller tillstånd till gårds-försäljning* enligt 9 kap. 18 §, eller

5. meddelande av försäljningsförbud enligt 9 kap. 19 §.

11 §

Den som har beviljats serveringstillstånd ska anmäla hos kommunen när han eller hon avser att påbörja verksamheten.

Den som har beviljats serveringstillstånd *eller tillstånd till gårdsförsäljning* ska anmäla hos kommunen när han eller hon avser att påbörja verksamheten.

Anmälan ska också göras om verksamheten läggs ned eller om avbrott sker i den. Om verksamheten förändras till sin omfattning eller i något annat hänseende av betydelse för tillsynen ska detta också anmälas, liksom betydande förändringar av ägarförhållandena.

Anmälan ska göras i förväg, eller om det förhållande som föranlett anmälningsskyldighet inte har kunnat förutses, utan dröjsmål.

12 §

Om den som har fått serveringstillstånd enligt denna lag har avlidit, eller fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen och vill dödsboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen, ska anmälan göras hos kommunen. Anmälan ska ha kommit in senast två månader efter dödsfallet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan inte kommit in inom denna tid, upphör tillståndet att gälla.

Om den som har fått serveringstillstånd *eller tillstånd till gårdsförsäljning* enligt denna lag har avlidit, eller fått förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken med uppdrag som omfattar rörelsen och vill dödsboet eller förvaltaren fortsätta rörelsen, ska anmälan göras hos kommunen. Anmälan ska ha kommit in senast två månader efter dödsfallet eller beslutet om förvaltare. Har anmälan inte kommit in inom denna tid, upphör tillståndet att gälla.

Har den som fått serveringstillstånd försatts i konkurs upphör tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta rörelsen ska ny ansökan göras hos kommunen. Kommunen ska behandla en sådan ansökan med förtur.

Har den som fått serveringstillstånd *eller tillstånd till gårdsförsäljning* försatts i konkurs upphör tillståndet att gälla omedelbart. Vill konkursboet fortsätta rörelsen ska ny ansökan göras hos kommunen. Kommunen ska behandla en sådan

ansökan med förtur.

Beträffande den som bedriver tillverkning, partihandel eller handel med teknisk sprit enligt denna lag ska motsvarande anmälan som avses i första och andra styckena göras till Statens folkhälsoinstitut.

17 §

En kommun får meddela en innehavare av serveringstillstånd en erinran, eller i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning om denne inte

1. uppfyller de krav som gällde
2. följer de bestämmelser som gäller för servering enligt denna lag eller de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

En kommun får meddela en innehavare av serveringstillstånd *eller tillstånd till gårdsförsäljning* en erinran, eller i allvarigare fall eller vid upprepade överträdelser, en varning om denne inte

1. uppfyller de krav som gällde för tillståndets meddelande, eller
2. följer de bestämmelser som gäller för servering *eller gårdsförsäljning* enligt denna lag eller de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen.

18 §

En kommun ska återkalla ett serveringstillstånd om

1. tillståndet inte längre utnyttjas,
2. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället eller i anslutning till detta utan att tillståndshavaren har ingripit, eller
3. tillståndshavaren har brutit mot denna lag eller vad som i övrigt gäller för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräckligt ingripande åtgärd, eller har tilldelats en eller flera varningar utan att de förhållanden som föranlett varningen har rättats till.

En kommun ska återkalla ett serveringstillstånd *eller ett tillstånd till gårdsförsäljning* om

Om flera tillståndshavare har utnyttjat ett gemensamt serveringsutrymme enligt 8 kap. 14 § andra stycket får i stället tillståndet för gemensamt serveringsutrymme återkallas, om det inte kan utredas vilken tillståndshavare som är ansvarig för en händelse som ska föranleda återkallelse av serveringstillståndet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

1 Uppdraget och arbetets bedrivande

Utredningen har enligt sina direktiv (dir. 2010:21) haft i uppdrag att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan. I uppdraget ingår också att utreda frågan om möjligheten att tillåta servering av alkoholdrycker på särskilda boenden. Uppdraget ska enligt tilläggsdirektiv (2010:85) redovisas senast den 1 januari 2011 i den del det rör gårdsförsäljning. I övrigt ska det redovisas senast den 1 maj 2011.

I uppdraget har bland annat ingått att utarbeta de författningsförslag som behövs för att genomföra de förslag som lämnas. Utredningens direktiv fogas till detta betänkande som *bilaga 1*.

Utredningen höll sitt första sammanträde den 29 april 2010. Under utredningstiden har utredningen därutöver hållit nio protokollförda sammanträden, varav två enbart med utredningens EU-rättsliga experter.

Utredningen gjorde i maj 2010 ett studiebesök i Finland och träffade tjänstemän vid Social- och hälsoministeriet och myndigheten Valvira. Vidare träffade utredningen företrädare för olika delar av EU-kommissionen i Bryssel i maj 2010. Utredningen hade också ett möte med tjänstemän vid Konkurrensverket i maj 2010. Utredningen gjorde i juni 2010 ett studiebesök på en vingård i Skåne.

Utredaren har träffat företrädare för IOGT-NTO, Sprit- och Vinleverantörsföreningen, Bryggeriföreningen och Föreningen Sveriges Småbryggerier.

Utredningen har samrått med Näringslivets regelnämnd.

Under arbetets gång har det kommit in skriftliga och muntliga synpunkter från företag, organisationer och enskilda till utredningen.

Avsnitten 7.2–7.4 i betänkandet har författats av en av utredningens experter Jörgen Hettne, juris doktor i europeisk integrationsrätt. En annan av utredningens experter, Ingeborg Simonsson, docent i europeisk integrationsrätt, har i ett särskilt utlåtande redovisat sina överväganden angående gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Sverige. Utlåtandet fogas till betänkandet som *bilaga 2*. Utredningens expert Anders Johannesson, Lantbrukarnas riksförbund, har genomfört en enkätundersökning om småskalig alkoholproduktion i Sverige. Resultatet av undersökningen redovisas i *bilaga 3*. Statens folkhälsoinstitut har gjort en analys av potentiella effekter på folkhälsan av utredningens modell för gårdsförsäljning. Analysen redovisas i *bilaga 4*.

Den omständigheten att den särskilda utredaren har valt att beteckna bedömningarna och förslagen som utredningens innebär inte att samtliga sakkunniga och experter ställer sig bakom alla bedömningar eller förslag i betänkandet. Samtidigt har det stått alla fritt att lämna särskilda yttranden.

2 Utgångspunkter för utredningens uppdrag

2.1 Den svenska alkoholpolitiken

För att förstå den svenska alkoholpolitiken måste man gå tillbaka till hur det såg ut i landet på 1800-talet. Det fanns ett antal brännvinsliberala förordningar, såsom att viss del av jordbruksprodukterna måste förbehållas sprittillverkning. Husbehovsbränning var tillåten och allmänt förekommande. I det fattiga Sverige var brännvinet bland de mest eftertraktade varorna, det var billigt och ansågs lindra många av fattigdomens vedermödor. Brännvinet tilltroddes även flera andra goda egenskaper och rekommenderades av både läkare och präster. Det ansågs fullt naturligt för den manliga delen av befolkningen att dricka brännvin dagligen.

Alkoholbruket i landet i mitten av 1800-talet var extremt högt, enligt vissa källor beräknades den årliga konsumtionen till cirka 46 liter brännvin per person (män). Som en motvikt till detta kom nykterhetsrörelsen.

De första nykterhetsföreningarna etablerades på 1830-talet. Till att börja med riktade de in sig mot missbruket, men kom snart att präglas av krav på helykterhet och kräva totalförbud för rusdrycker. En folkomröstning om totalförbud för rusdrycker hölls 1922, varvid nej-sidan vann en knapp seger.

Parallellt med nykterhetsrörelsens framväxt formerades den restriktiva alkoholpolitiken med det uttalade syftet att motverka missbruk och begränsa skadeverkningar av alkoholkonsumtion. Genom olika regleringar, med start i 1855 års försäljningsförordning begränsades tillgängligheten till alkoholdrycker, bland annat genom att städer och kommuner införde lokala monopol för försäljning och servering av alkoholdrycker. En bit in på 1900-talet kompletterades restriktionerna med en medveten högskattepolitik för att få ner den totala konsumtionen.

Grunderna för den nuvarande alkoholpolitiska regleringen fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag (prop. 1976/77:108, bet. SkU40, rskr. 231) Enligt detta beslut ska målet vara att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen. Denna strategi bygger, enligt vad regeringen uttalade, på kunskaper och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av totalkonsumtionen och alkoholskadorna. Regeringen anförde vidare att en ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad totalkonsumtion. Ju mer alkohol det dricks i ett samhälle, desto fler människor går också över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt gäller att ju svårare det är att få tag på alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen.¹

Alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet är sedan länge de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen för att nå målet. Detta framhålls bland annat i proposition 1993/94:136 Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker.

En annan bärande ingrediens i alkoholpolitiken alltsedan 1900-talets början har varit desintresseringsprincipen, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. I den förut nämnda propositionen uttalade regeringen i detta avseende bland annat följande:

Grundläggande för svensk alkoholpolitik under hela 1900-talet har varit en strävan att begränsa utrymmet för marknadskrafterna, dvs. konkurrens och privat vinstintresse. Motivet har varit övertygelsen att konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning och därmed ökad konsumtion. Ju fler privata företag som får ett intresse av att alkoholförsäljningen ökar, desto bättre kommer alkoholdryckerna att hävda sig i konkurrensen om människornas pengar. När det gäller en sektor som samhället inte vill skall växa, är marknadsmekanismer som konkurrens och vinstintresse inte särskilt lämpliga medel.

Principen att begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen har enligt regeringens uppfattning fortsatt giltighet och är en betydelsefull grundsats när staten skall utforma regler för marknadsföring av och riktlinjer för detaljhandeln med alkoholdrycker. Inom de områden där alkoholmonopolen skall avvecklas, dvs. tillverkning, import och partihandel, får principen en ny innebörd. Tidigare var grunden för det statliga agerandet att hålla privata vinstintressen borta från alkoholhanteringen. Nu blir grundsatsen att marknadskrafterna

¹ Prop. 1994/95:89 avsnitt 5.1

skall kontrolleras via ett system med tillstånd, tillsyn och sanktioner, som skall hanteras av en ny alkoholmyndighet.²

I samma proposition uttalade regeringen också att riksdagen vid flera tillfällen hade uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet och då framför allt när det gäller serveringsbestämmelser måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla för att inte förtroendet för alkoholpolitiken ska minska. Vidare framhölls att en stor majoritet betraktar alkoholdrycker som ett inslag i livet som de inte vill avvara och att de flesta använder alkohol på ett sådant sätt att det inte vållar problem, varken för dem själva eller för samhället (prop. 1994/95:89, avsnitt 8.1).

I proposition 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor, m.m. anfördes att ändrade förutsättningar i och med EU-medlemskapet, men också beroende på andra omvärldsförändringar krävde vissa anpassningar av den svenska alkoholpolitiken. Regeringen anförde bland annat följande (a. prop. s. 84):

Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstår efter Sveriges tillträde till EU och har av EG-domstolen befunnits vara förenligt med EG-rättens regler om fri rörlighet för varor. Förutsättningarna för detta är att monopolen fungerar icke-diskriminerande. Anledningen till att Sverige i förhandlingarna med EU drev bibehållandet av detaljhandelsmonopolet så kraftfullt var övertygelsen om att ett statligt detaljhandelsmonopol är ett av de viktigare medlen för att begränsa alkoholskadornas utveckling och inte minst viktigt när det gäller skyddet av ungdomen. Ålderskontrollen fungerar bäst i detaljhandelsmonopolets regi. Därför var det viktigt att behålla detta monopol i det nya EU-systemet. Detta argument var inte alls lika bärkraftigt när det gällde de övriga monopolerna, dvs. import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolerna, som Sverige valde att ge upp redan i samband med EU-inträdet.

Sveriges viktigaste alkoholpolitiska medel för att begränsa totalkonsumtionen och därmed skadorna är fortfarande detaljhandelsmonopolet och prispolitiken. Den nya situationen gör det nödvändigt att dels bibehålla detaljhandelsmonopolet och prisinstrumentets effektivitet, dels söka nya metoder för det förebyggande arbetet.

Målet för den svenska alkoholpolitiken är således sedan länge fastlagt och har inte i grunden förändrats genom åren. I den senaste propositionen på alkoholområdet, En ny alkohollag (prop. 2009/10:125 s. 55) anför regeringen bland annat följande:

² Ibid avsnitt 6.1

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i samhället och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang.

2.1.1 Alkohollagstiftningen

De centrala lagarna inom alkoholområdet är alkohollagen (1994:1738), lagen (1994:1564) om alkoholskatt och lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. Den 1 januari 2011 träder en ny alkohollag (2010:1622) i kraft, som kommer att ersätta nuvarande alkohollag och lagen om försäljning av teknisk sprit m.m. Den nya lagen innebär ingen förändring av de principer som den nuvarande alkohollagen bygger på.

I alkohollagen regleras tillverkning, marknadsföring, införsel, servering av och handel med alkoholdrycker. Lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn och straffbestämmelser.

En bärande princip i svensk alkoholpolitik är att handel med alkoholdrycker, dvs. drycker med en alkoholhalt överstigande 2,25 volymprocent, ska vara kontrollerad. I handelsbegreppet ingår även servering av alkoholdrycker. Detaljhandel med alkoholdrycker är i princip förbehållet ett av staten ägt detaljhandelsbolag (Systembolaget AB). Folköl, dvs. öl med en alkoholhalt mellan 2,25 och 3,5 volymprocent, får dock säljas i livsmedelsbutiker, efter anmälan till den kommun där butiken är belägen.

Servering av alkoholdrycker till allmänheten eller i slutna sällskap får bedrivas efter tillstånd från den kommun där serveringsstället är beläget. Innehavare av stadigvarande serveringstillstånd kan köpa sina alkoholdrycker direkt från partihandlare och behöver således inte anlita Systembolaget.

Fram till EU-inträdet fanns i Sverige även ett statligt monopol avseende import, export och partihandel med alkoholdrycker.

Lagen (1994:1564) om alkoholskatt reglerar beskattning av alkoholdrycker. Den svenska beskattningen av alkoholdrycker är i internationell jämförelse hög. Skälet härtill är alkoholpolitiskt. Höga priser på alkoholdrycker anses allmänt ha en dämpande effekt på konsumtionen.

Handel med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat regleras i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m. Även den reglering som görs i den lagen har alkoholpolitiska syften, att hindra att alkoholhaltiga varor som inte är avsedda för konsumtion görs svåråtkomliga och så långt möjligt otjänliga för förtäring.

2.1.2 Särskilt om detaljhandelsmonopolet

I ägardirektivet till Systembolaget AB kan läsas följande:

Systembolaget innehar i Sverige ensamrätten till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna ensamrätt har ett socialpolitiskt syfte och begränsar alkoholens tillgänglighet. Denna begränsning kommer till stånd genom att bolaget enligt alkohollagen (1994:1738) och avtalet mellan bolaget och staten dels har kontroll över butiksetableringar och öppettider, dels ser till att alkoholdrycker inte lämnas ut till personer som är under 20 år eller är märkbart påverkade eller då det finns anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

I Systembolagets uppdrag ligger att ge en god service över hela landet, varje kommun som så önskar ska ha en Systembolagsbutik. I dagsläget finns 412 butiker. Därutöver finns cirka 500 ombud och utlämningsställen i detaljhandelbutiker, bensinstationer m.m. där man kan beställa och hämta ut systembolagsvaror. Systembolagsvaror kan också beställas och lämnas ut av lantbrevbärare.

Systembolagets sortiment omfattar dels ett fast sortiment, som antingen finns i butiken eller som kunden kan beställa och hämta inom några dagar. Det finns även ett tillfälligt sortiment, t.ex. årgångsviner eller säsongsbetonade produkter, som också kan beställas till närmaste butik. Därutöver finns ett beställningssortiment, bestående av produkter som finns listade i särskild lista, men som inte har uppnått sådan kundefterfrågan att de har kommit in i det fasta sortimentet. En förteckning över vilka produkter som finns i beställningssortimentet finns att tillgå i Systembolagets butiker och på Systembolagets hemsida. Systembolaget har i dagsläget (nov. 2010) 884 leverantörer registrerade. Av dessa är 405 aktiva, dvs. leverantörens varor finns i det fasta, tillfälliga eller beställningssortimentet.

Systembolaget har därutöver en skyldighet att på begäran av en kund och på kundens bekostnad ta hem sådana varor som inte finns i någotdera sortimentet (privatimport). Denna skyldighet

gäller alkoholdrycker som är tillverkade både i Sverige och utomlands.

När det gäller småskaligt producerade alkoholdrycker, har Systembolaget (2008–2010) infört ett system som möjliggör för en producent att få sina varor ”på hyllan” i de tre närmaste systembolagsbutikerna. I november 2010 fanns det 247 produkter som saulfördes på det sättet.

Systembolaget har meddelat att bolaget fr.o.m. januari 2011 kommer att börja utvärdera lokalt producerade produkter efter samma principer som när det gäller det fasta sortimentet. Det innebär att en lokalt producerad produkt som inte efterfrågas i tillräckligt stor utsträckning inte längre kommer att få finnas på hyllan i systembutiken utan i stället som beställningsvara.

2.2 Landsbygdspolitiken och Sverige – det nya matlandet

Sverige – det nya matlandet är en vision om att skapa fler jobb och tillväxt genom framförallt satsningar på mat och livsmedelsproduktion i kombination med turism. Visionen utgörs av fem fokusområden: offentlig mat, primärproduktion, förädlad mat, matturism och restaurang.

Till visionen finns det mål knutna. Exempel på sådana mål är för området matturism att antalet turister på landsbygden ska öka och för området primärproduktion att det ska vara enkelt, roligt och lönsamt att vara primärproducent av livsmedel i Sverige

I budgetpropositionen för 2010 (prop. 2009/10:1, UO 23, s. 22, 46 och 47) anför regeringen följande:

Regeringen arbetar vidare med sin vision Sverige – det nya matlandet. Det finns en stor potential i att utveckla och koppla samman livsmedelssektorn och småskalig livsmedelsförädling med turism och måltidsupplevelser, samt att främja lokal och regional matkultur för att skapa fler jobb och ökad tillväxt i hela landet.

En viktig utgångspunkt i visionen Sverige – det nya matlandet är att länka samman turism med upplevelser kopplade till mat och dryck. Regeringen avser därför gå vidare med satsningar inom bl.a. landsbygdsprogrammet för att skapa goda utvecklingsmöjligheter för mat med mervärden. Exempel på satsningar är främjande av småskalig livsmedelsförädling, turism och samverkan mellan olika näringar och gemensam kommunikation (s. 47).

År 2008 påbörjades en satsning på livsmedelssektorn genom "En livsmedelsstrategi för hela Sverige". I strategin ingår insatser för att främja en ökad innovationsgrad och kompetensutveckling inom sektorn, insatser för mer utvecklade logistiklösningar för transport mellan olika aktörer, insatser för export av livsmedel, samt för att öka dialogen mellan sektorns representanter. Ytterligare satsningar inom ramen för livsmedelsstrategin är förbättring av förutsättningarna för småskaliga producenter och riktade åtgärder som ger goda förutsättningar för att tillgodose konsumenternas efterfrågan på ekologiska livsmedel. Den småskaliga produktionen av livsmedel är vanligtvis baserad på närproducerade råvaror och har dessutom ofta en besöksnäring kopplad till produktionen (s. 47).

I ovan nämnda proposition anges vidare att antalet små- och mikroföretag inom livsmedelssektorn med småskalig produktion och t.ex. gårdsförsäljning ökar och att företagen har kunnat dra nytta av marknadens ökade efterfrågan på ekologiska produkter och mat med lokal prägel (s. 22).

I propositionen anges sammanfattningsvis att livsmedelssektorn och turistnäringen är av stor vikt för regeringen, då dessa områden bedöms ha god potential för tillväxt och nya jobb. Insatserna inom livsmedelsstrategin och landsbygdsprogrammet kompletterar varandra och stärker möjligheterna att nyttja den totala potential som finns till ökat företagande, ökad tillväxt och fler jobb (s. 22).

3 Tillverkning av alkoholdrycker i Sverige

3.1 Vin och andra jästa drycker

Vin och fruktvin

Framställning av vin från druvor odlade i Sverige är en relativt ny företeelse, även om viss odling tidigare förekommit i kloster och på herresäten, vilket har sin naturliga förklaring i det klimat som präglar vårt land. Nya druvsorter, ett varmare klimat och ett ökat intresse för vinodling i större skala har medfört att det numera finns kommersiell odling av druvor i Sverige. Det är framförallt på lämpliga lägen i Skåne, på Gotland och på Öland som det finns klimatmässiga förutsättningar för odling av vindruvor i större skala. Den nordligaste druvvingården finns idag i Södermanland och har med sina produkter vunnit viktiga internationella utmärkelser. Vin tillverkat av frukt, bär eller andra växtdelar har en längre tradition och bättre klimatmässiga förutsättningar.

Det finns i dag 33 kommersiella producenter av vin eller fruktvin i Sverige (Statens folkhälsoinstitut, 2010). Majoriteten är småodlare, med en produktion av som mest cirka 5 000 liter tappade drycker (i genomsnitt 224 liter per gård, inklusive nystartare som ännu inte driver kommersiell verksamhet). Totalt produceras 16 600 liter vin eller fruktvin på gårdarna. Det finns därutöver ett stort antal bönder som har påbörjat vinodling. Föreningen Svenska vinodlare har cirka 200 medlemmar. Alla planerar inte att ägna sig åt kommersiell vinframställning. Många kommer i stället att förbli hobbyodlare och framställa sitt vin i hemmet. Steget till att bli kommersiell är för många alltför stort – det krävs investeringar i lokaler och utrustning för vintillverkning och inte minst kunskap. En försiktig uppskattning från vinodlarföreningen är att det om fem år kommer att finnas cirka 100 kommersiella odlare av vin i

Sverige. Den genomsnittliga mängden tappade drycker per odlare kan då uppskattas till mindre än 2 000 liter per år .

Tillverkningsstället ligger oftast i anslutning till odlingen, varför man kan tala om gårdstillverkning i egentlig betydelse. Ett problem är för många odlare att de saknar kunskap om hur vinet ska framställas. Därför efterfrågas möjligheten att kunna lämna in sina druvor till en gemensam tillverkningsanläggning där det finns kunniga oenologer och sedan få sälja vinet på den egna gården, odlingsstället.

Antalet tillverkare av fruktviner kan uppskattas till ett tiotal. Det är vanligt att man som druvvinstillverkare experimenterar och tar fram även fruktviner, vilket gör det svårt att särskilja fruktvinstillverkarna från druvvinstillverkarna. Enligt en uppskattning av Lantbrukarnas Riksförbund är cirka en tredjedel av de 33 kommersiella vintillverkarna också fruktvinstillverkare. De småskaliga producenterna tillverkar tillsammans cirka 21 200 liter tappade drycker per år. Mest frekventa frukter och bär är äpple och vinbär.

Samtliga dessa drycker tillverkas av egenodlade produkter. Tillverkningen ligger i allmänhet i anslutning till odlingarna.

Vin tillverkas också av vilda bär, såsom hjortron, blåbär och hallon.

En mousserande dryck av björksav tillverkas på Frösön i Jämtland. Tillverkningen uppgår till cirka 20 000 liter tappade drycker per år. Tillverkningen är småskalig. I Jämtland finns också ett företag som tillverkar mjöd och rabarbervin. Merparten av produktionen, som uppgår till cirka 700 liter tappad dryck, säljs till restauranger.

Många av de små tillverkarna bedriver också annan verksamhet i anslutning till vintillverkningen, såsom restaurang och besöksverksamhet. De tillverkare som utredningen har varit i kontakt med har framhållit att deras produkter är dyra och att de har en ambition att bidra till en bättre dryckeskultur.

När det gäller den besöksverksamhet som erbjuds kan som exempel nämnas att flera vingårdar erbjuder allmänheten guidade rundvandringar på vingården och vineriet. Det förekommer också föreläsningar om vinets historia, vintillverkning, olika druvsorter som används för vintillverkning, hur man kombinerar mat och vin m.m. Vissa erbjuder också provsmakning i anslutning till sådana guidade turer eller föreläsningar inom ramen för ett eget serveringstillstånd eller på en närbelägen restaurang. Priset för sådana

guidade rundvandringar eller föreläsningar med provsmakning varierar mellan 200 och 300 kr.

De flesta aktiviteter av berört slag behöver bokas i förväg. På någon vingård har man under sommarsäsongen några dagar i veckan fasta tider för guidade visningar.

Cider och andra jästa drycker

Tillverkningen av cider och andra jästa drycker kan knappast kallas småskalig, det är framförallt de stora bryggerierna som också tillverkar olika former av kolsyrade jästa fruktdrycker, benämnda cider och som ofta är syntetiskt sötade. Någon kommersiell gårdstillverkare av cider finns, såvitt kunnat utrönas inte i Sverige, däremot är det känt att det finns planer för en hantverksmässig tillverkning av cider. Skillnaden mellan äpplevin och cider ligger främst i alkoholhalt och att cider innehåller naturligt utvecklad eller tillsatt kolsyra.

Mjöd tillverkas av honung och vatten som får jäsa. Drycken kan närmast jämföras med ett sött vin och uppnår en alkoholstyrka om 10–14 %. Den kommersiella produktionen av mjöd är väldigt liten och säljs på restauranger och på Systembolaget. Det finns f.n. drygt 20 sådana produkter i Systembolagets sortiment varav två är tillverkade i Sverige. Under 2010 har en mobil anläggning utrustats för att erbjuda biodlare möjlighet att producera mjöd av den egna honungen – ”*Expedition Lokalt Mjöd*” med bas i Hällefors. Det är ännu oklart vilken omfattning verksamheten kan få. Jäsning sker lokalt på plats och lagring sker i Hällefors.

På Gotland tillverkas en särskild form av jäst dryck som betecknas Gotlandsdricka. Gotlandsdricka är närmast en variant på färsköl med kort hållbarhet. Omfattningen av tillverkningen är inte känd. Huvudingredienserna i Gotlandsdricka är malt, humle, jäst, vatten och enris. På grund av sötman kan det vara svårt att känna alkoholstyrkan som kan ligga på 5–13 %, vanligen i den övre delen av intervallet. Gotlandsdricka är en färskvara som tar upp till en vecka att jäsa och därefter kan drickas i ungefär två veckor innan smaken försämras. Tillverkningen sker småskaligt och under former som kan betecknas som gårdsproduktion. Huvuddelen av råvarorna, som malt, kan produceras på gårdarna, men ingredienserna kan även köpas. Under en kort period såldes Gotlandsdricka lokalt på Systembolaget.

3.2 Öl

Ölbrygging som företeelse har funnits lika länge som människan har varit bofast. Den industriella ölbryggingen startade i större skala i samband med industrialiseringen för cirka tvåhundra år sedan. För hundra år sedan fanns det 400 bryggerier i Sverige för att sedan minska till en lägsta nivå med 6 bryggerier för femton år sedan. Utvecklingen har därefter vänt och i dag finns det cirka 40 bryggerier i Sverige. Några är väldigt stora, men flertalet små. Branschorganisationen Sveriges Bryggerier har tio medlemmar (något fler bryggerier) vilka producerar mellan 170 miljoner liter och 70–80 000 liter per år. De mindre bryggerierna är till övervägande del organiserade i Föreningen Sveriges småbryggerier som har 23 medlemmar. Dessa brygger tillsammans 3 miljoner liter öl per år (2009) och sysselsätter 59 årsarbetare. Som jämförelse kan nämnas att Systembolagets totala ölförsäljning uppgår till cirka 225 miljoner liter per år.

De flesta bryggerier finns i mindre samhällen och städer.

De råvaror som behövs för att framställa öl är vatten, korn och humle. Av kornet görs malt. Allt korn som används odlas i Sverige, i Skåne och Mälardalen. I princip all malt produceras av ett bolag, Viking Malt, till såväl stora som små bryggerier. Bolaget producerar även KRAV-certifierad ekologisk ölmalt. Om den svenska malten tar slut, om kornskörden slagit fel t.ex., köper de svenska bryggerierna sin malt från i första hand England eller Tyskland. Vissa bryggerier använder sig av egenodlade råvaror. Den humle som används odlas utomlands, bland annat i Tyskland, då de klimatmässiga förutsättningarna för odling av humle i Sverige inte är tillräckliga. Några av de större bryggerierna har egna humleodlingar utomlands. Försök pågår dock med att odla humle för öltillverkning även i Sverige.

De flesta bryggerier bedriver också besöksverksamhet för slutna sällskap med visning av tillverkningen, föreläsningar på olika teman kring öl och ölprovning inom ramen för befintliga serveringstillstånd. Det förekommer att provningarna av det egenproducerade ölet kombineras med provning av andra liknande produkter, såväl utländska som svenska. De ölbryggare som utredningen har träffat har i likhet med vinproducenterna framhållit att deras ambition och intresse är att bidra till en bättre dryckeskultur.

På det största bryggeriet kan man välja bryggerivisningar av olika omfattning. En bryggerivisning, ölprovning och middag som

varar i fyra timmar kostar 575–625 kr per person för grupper om minst 12 personer. En bryggerivisning med ölprovning och lunch som varar i tre timmar kostar 330–350 kr per person för grupper om minst 12 personer. En bryggerivisning med ölprovning utan måltid och som varar i två timmar kostar 195 kr per person för grupper om minst 12 personer.

Ett annat exempel är ett s.k. mikrobryggeri där man erbjuder aktiviteter om två till tre timmar med föreläsningar om t.ex. ölets historia, ölframställning och provsmakning av 5–6 olika ölsorter, ca en halv dl av varje, till en kostnad om 400 kr per person.

Alla de beskrivna aktiviteterna måste bokas i förväg.

3.3 Spritdrycker

Det finns i dagsläget 35 företag som har tillstånd att tillverka spritdrycker. Bland dessa finns en mycket stor tillverkare, The Absolut Company, f.d. Vin & Sprit, medan andra företag tillverkar i liten skala i anslutning till jordbruksverksamhet (t.ex. Wannborga, Gutevin, Qvånum Mat & malt, Norrtelje brenneri, Tärnö gin). Därutöver finns en handfull producenter i vad som kan betecknas som småindustri, med tillverkning av riksspridda produkter och viss export (t.ex. Darom AB och Saturnus).

En relativt ny företeelse är svenska whiskydestillerier. Mackmyra utanför Gävle har funnits sedan år 1999 och har hunnit bli etablerade på Systembolaget. Mackmyra exporterar också till Alko i Finland (Finlands motsvarighet till Systembolaget).

I år påbörjades en verksamhet med whiskeytillverkning i Smögen med stöd av bidrag från EU:s landsbygdsprogram. Stödbeloppet är på 900 000 kr för uppförande av ett mindre whiskybränneri för produktion och visning. Härutöver har Grythyttan Whisky AB, Mackmyra Svensk Whisky AB, Larsson Staffan EkoMalt och Gotland Whisky AB – EkoWhisky fått stöd inom landsbygdsprogrammet. Andra nystartade whiskydestillerier är Hven Whisky, och Gammelstilla Whisky. Ytterligare whiskydestillerier planeras.

Den totala tillverkningen av spritdrycker uppgick år 2009 till 96 miljoner liter. Även om vodka är den största produktkategorin så omfattar produktionen olika kryddade brännsvinssorter och produkter med anknytning till svenska jordbruksvaror som t.ex. Bjärepotatis och olika bär- och fruktsorter. De flesta producenterna finns i de mellersta och norra delarna av Sverige.

Tillverkare av spritdrycker erbjuder också besöksverksamhet och andra upplevelser med anknytning till de aktuella spritdryckerna. Som exempel kan nämnas Mackmyra som enligt företagets webbplats erbjuder bland annat en guidad visning av sitt destilleri och visar alla stegen i whiskytillverkningen. Man berättar hur svensk whisky tillverkas och även historien om hur Mackmyra grundades. Detta tar en timme och kostar 75 kr per person. Visningen måste bokas i förväg. Företaget erbjuder även andra aktiviteter med anknytning till de tillverkade produkterna.

4 EU-rätten

4.1 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget)

De bestämmelser i Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (EUF-fördraget) som är av intresse i den fråga som är aktuell i detta ärende är artikel 34 (förbud mot kvantitativa importrestriktioner), artikel 36 (undantag av hänsyn till tvingande samhällsintressen) och artikel 37 (statliga handelsmonopol) som rör fri rörlighet för varor. Vidare är artikel 49 som rör etableringsfrihet för personer och företag samt artikel 56 som rör fri rörlighet för tjänster av intresse.

Artikel 34

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artikel 34 vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga. Alla åtgärder som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan utgöra ett hinder för handeln inom gemenskapen ska enligt EU-domstolens praxis anses som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner¹. Det innebär att även åtgärder som gäller inhemska och importerade varor utan åtskillnad kan vara förbjudna. Exempel på åtgärder som skapar problem för den fria rörligheten är tekniska föreskrifter av olika slag samt försäljnings- och marknadsföringsförbud. Artikel 34 har direkt effekt och kan göras gällande av enskilda inför nationell domstol.

¹ EG-domstolens dom i mål 8/74, Dassonville, REG 1974, s. 837, svensk specialutgåva, volym 2.

EU-domstolen har genom praxis utvecklat ytterligare undantag från förbudet i artikel 34. I domen *Cassis de Dijon*² och efterföljande rättspraxis har EU-domstolen erkänt att det finns grupper av legitima nationella regleringsändamål utöver dem som uttryckligen omnämns i artikel 36, s.k. tvingande hänsyn. Hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av nationella bestämmelser kan godtas i den mån bestämmelserna kan anses vara nödvändiga för att tillgodose sådana tvingande hänsyn. Denna doktrin kan endast tillämpas när det saknas regler på gemenskapsnivå och i fall där den nationella bestämmelsen gäller utan skillnad för inhemska varor och varor från en annan medlemsstat. Det krävs också att åtgärden är nödvändig och proportionerlig på motsvarande sätt som vid tillämpning av de uttryckliga undantagen i artikel 36.

Genom sitt avgörande i *Keck och Mithouard*³ ändrade EU-domstolen sin praxis när det gäller omfattningen av artikel 34. Vissa typer av nationella åtgärder undantas från artikelns tillämpningsområde. Begränsningen innebär att nationella regleringar av olika typer av icke-diskriminerande försäljningsåtgärder, t.ex. regler om när, var och hur varor får säljas, som inte påverkar varornas 34.

Artikel 36

Artikel 36 innehåller undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Med stöd av undantaget kan åtgärder som motiveras av hänsyn till bl.a. allmän moral, allmän ordning, allmän säkerhet eller skydd för människors och djurs hälsa eller liv under vissa förutsättningar vara tillåtna. Åtgärden får inte vara ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. För att åtgärden ska kunna godtas måste den vara nödvändig för att det angivna skyddsändamålet ska kunna uppnås. Vidare ska åtgärden vara proportionerlig, vilket innebär att den inte får ha större handelshindrande verkningar än vad som krävs för att tillgodose skyddsändamålet.

² EU-domstolens dom i mål 120/78, REWE Zentral AG, REG 1979, s. 649.

³ EU-domstolens dom i målen C-267 och 268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431. Se även EU-domstolens dom i mål C-292/92, Hünermund, REG 1993, s. I-6787, svensk specialutgåva, volym 14.

Artikel 37

Artikel 37 reglerar statliga handelsmonopol och anger att medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Det svenska detaljhandelsmonopolet (Systembolaget) har prövats i *Franzén-målet*.⁴ Bakgrunden var att en ICA-handlare var föremål för åtal för att ha sålt alkoholdrycker, importerade och inhandlade på Systembolaget, i sin butik. Den nationella domstolen hade bl.a. ställt frågan om ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget är förenligt med artikel 30 i EG-fördraget (artikel 34 i EUF-fördraget) och om ett sådant monopol strider mot artikel 37 i EG-fördraget (artikel 37 i EUF-fördraget). Domstolen konstaterade i målet att artikel 37 i EG-fördraget (artikel 37 i EUF-fördraget) fordrar att monopolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater får varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och det får inte uppstå någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna. Domstolen konstaterade vidare att artikel 37 inte utgör hinder för nationella bestämmelser om ett statligt handelsmonopol för alkoholdrycker, såsom bestämmelser om monopolets kriterier och metoder för urval av försäljningsställen eller marknadsföring av de produkter som säljs av monopolet, då dessa bestämmelser varken är diskriminerande eller faktiskt eller rättsligt missgynnar drycker som importeras från andra medlemsstater. Nationella bestämmelser, som inte direkt reglerar monopolets funktionssätt, men ändå påverkar detsamma, ska bedömas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 EUF-fördraget.

I *Rosengren-målet*⁵ gällde frågan bl.a. om förbudet i alkohollagen mot att privatpersoner direktimporterar alkoholdrycker genom beställningar utgör en del av detaljhandelsmonopolets funktionssätt och att det på den grunden inte hindras av artikel 28 EG (artikel 34 EUF-fördraget) utan skall prövas endast mot artikel 31 EG (37 EUF-fördraget). Domstolen konstaterade att åtgärden

⁴ Mål nr C-189/95, REG 1997, s. I-5909.

⁵ Mål nr C-170/04, REG 2007, s. I-4071.

inte rörde monopolets utövande av sin särskilda funktion och ansågs följaktligen inte avse monopolets existens.

Artiklarna 49 och 56

Frågan om etableringsfrihet regleras i artikel 49 i EUF-fördraget vari föreskrivs att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium är förbjudna.

I artikel 56 i EUF-fördraget som rör den fria rörligheten för tjänster anges att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen är förbjudna beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

Bestämmelserna om etableringsfrihet i artikel 49 och bestämmelsen om fri rörlighet för tjänster i artikel 56 har tolkats och utvecklats i rättspraxis på liknande sätt som bestämmelsen i artikel 34 om fri rörlighet för varor

Ytterligare om EU-rätten

Utredningen redovisar i det följande i anslutning till sina överväganden (se avsnitt 7) ytterligare den rättspraxis som EU-domstolen har utvecklat och som är aktuell när det gäller att bedöma frågan om det går att ordna någon form av gårdsförsäljning som är förenlig med EU-rätten. En sådan redovisning finns också i Ingeborgs Simonssons utlåtande i bilaga 2 till betänkandet.

4.2 Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter

Sedan år 1983 finns inom EU ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området. Bestämmelserna finns nu i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska stan-

darder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssektorns tjänster (ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG). Enligt direktivet ska länderna som ingår i proceduren anmäla förslag till nya tekniska föreskrifter till Europeiska kommissionen. När en anmälan görs påbörjas i regel en frysningstid om tre månader under vilken den tekniska föreskriften inte får antas. Kommissionen och medlemsstaterna har möjlighet att lämna synpunkter på förslagen och påverka dem. I vissa fall kan sådana reaktioner förlänga frysningstiden.

Direktivet är genomfört i Sverige genom bl.a. förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Förordningen innehåller föreskrifter som statliga myndigheter under regeringen ska iaktta när det gäller tekniska regler.

En utebliven anmälan eller en bristande respekt för frysningstiderna får till följd att de delar av den nationella föreskriften som utgör tekniska föreskrifter saknar rättslig verkan och att de därför inte kan tillämpas gentemot enskild. Det kan även utgöra skäl för kommissionen att inleda ett överträdelseförfarande enligt artikel 258 i EUF-fördraget.

Den svenska staten kan dessutom bli skadeståndsskyldig för fel och försummelse vid myndighetsutövning enligt 3 kap. 2 § skadeståndslagen vid sådan underlåtenhet.

4.3 Tjänstedirektivet

Grundläggande bestämmelser om tjänsters fria rörlighet finns i artikel 56–62 i EUF-fördraget. Närmare bestämmelser av vikt för tjänster, dit bland annat reglerna för distribution och försäljning av en vara räknas, finns i Europaparlamentets och Rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet).

Tjänstedirektivets regler syftar till att skapa en gemensam marknad för tjänster. I tjänstedirektivet anges att direktivet inte ska påverka vissa områden, t.ex. avskaffandet av monopol. I artikel 2.1 definieras direktivets tillämpningsområde. Tjänstedirektivet är tillämpligt på tjänster som tillhandahålls av tjänsteleverantörer som är etablerade i en medlemsstat i Europeiska unionen. Tjänstedirektivets bestämmelser rör administrativ förenkling, tillstånd och vissa andra krav på etablering samt fri rörlighet för tjänsteverksamhet, själva tillståndsförfarandet, tjänstemottagarnas rättigheter, tjänster-

nas kvalitet samt myndighetssamarbete mellan medlemsstaterna. Direktivet kodifierar också EU-domstolens praxis kring de allmänna principerna om fri etablering, frihet att tillhandahålla och mottaga tjänster, icke-diskriminering, nödvändighet och proportionalitet. Om medlemsstaterna t.ex. har krav på tillstånd för att få utöva vissa tjänster, krav på legitimation eller krav på användande av viss utrustning etc. får dessa krav inte vara diskriminerande, de måste kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträlvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd.

Enligt artikel 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet ska medlemsstaterna till kommissionen översända alla förändringar i sina krav på tillfällig tjänsteverksamhet, inbegripet nya krav och skälen för dessa. Sådana krav måste dock vara icke-diskriminerande, nödvändiga och proportionerliga. Kommissionen ska underrätta övriga medlemsstater om de översända kraven. En sådan översändning ska inte hindra medlemsstaterna från att anta bestämmelserna i fråga. Kommissionen ska dock varje år tillhandahålla analyser och riktlinjer avseende tillämpningen av bestämmelserna inom ramen för direktivet.

Enligt punkten 7 i artikel 15 i tjänstedirektivet ska medlemsstaterna till kommissionen även anmäla alla förslag till nya lagar och andra författningar som innefattar vissa krav som omnämns i punkten 2 i artikel 15 samt skälen för dem. Exempel på sådana krav är kvantitativa eller geografiska begränsningar, skyldighet för tjänsteleverantören att ha viss juridisk form och krav som rör företagets kapitalinnehav. Kommissionen ska underrätta de övriga medlemsstaterna om bestämmelserna. Anmälan hindrar inte medlemsstaten från att anta de aktuella bestämmelserna. Kommissionen ska dock inom tre månader från mottagandet av anmälan undersöka om kraven är förenliga med gemenskapsrätten och vid behov fatta ett beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem.

5 Gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Finland

5.1 Lagstiftningen

Finland är förutom Sverige det enda landet inom EU som har ett detaljhandelsmonopol när det gäller försäljning av alkoholdrycker. I Finland är det vid sidan av detaljhandelsmonopolet tillåtet med gårdsförsäljning av alkoholdrycker under vissa förutsättningar.

Den finska alkohollagen (1143/1994) trädde i kraft den 1 januari 1995. I samband därmed avskaffades de dåvarande import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen när det gäller alkoholdrycker. Avskaffandet av dessa monopol var en följd av EES-avtalet och Finlands medlemskap i EU. Den finska regeringen gjorde däremot bedömningen att detaljhandelsmonopolet kunde behållas.

Enligt huvudregeln i 13 § 1 mom. alkohollagen har det statsägda alkoholbolaget (Alko AB) ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker. Enligt 14 § 1 mom. alkohollagen får detaljhandel också bedrivas av den som har beviljats detaljhandelstillstånd av regionförvaltningsverken såvitt gäller genom jäsning tillverkade alkoholdrycker som innehåller högst 4,7 volymprocent etylalkohol. Det innebär att öl, cider och "long-drinks" som håller upp till 4,7 volymprocent alkohol kan säljas i vanliga livsmedelsbutiker. Enligt 14 § 2 mom. i alkohollagen får den som framställer en alkoholdryck genom jäsning som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol och som erhållit tillverkningstillstånd för denna alkoholdryck beviljas detaljhandelstillstånd för försäljning av denna alkoholdryck enligt villkor som social- och hälsovårdsministeriet bestämmer. Av Social- och hälsovårdsministeriets beslut om försäljningsställen för och försäljning av alkoholdrycker (852/1995) framgår att tillstånd till detaljhandel enligt 14 § 2 mom. alkohollagen endast kan beviljas tillverkare av gårdsvin och kvass (en dryck som på finska benämns sahti och som kan jämföras närmast med vårt "Gotlandsdricke").

Detta undantag från detaljhandelsmonopolet som således gäller detaljhandel med gårdsviner och kvass intogs i all hast i samband med behandlingen av alkohollagen i riksdagen 1994. Skälet för detta undantag från detaljhandelsmonopolet var att den finska riksdagen ville förstärka jordbrukets ställning i samband med Finlands medlemskap i EU och att riksdagen ville möjliggöra för producenter av bär- och fruktvin och kvass att få sälja sina produkter på sina gårdar. Bestämmelsen fogades till alkohollagen i samband med behandlingen i riksdagen 1994, och därför har den inte bedömts utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna.

De krav som ställs på tillverknings- och försäljningsstället anges i Social- och hälsoministeriets beslut (852/1995). Det krävs att tillverknings- och försäljningsverksamheten kan anses sammanhålla med regionens landsbygdsnärings. Den som har tillverkningstillstånd för gårdsvin eller kvass får endast ha detaljhandelstillstånd som berättigar till ett försäljningsställe. Försäljningsstället ska finnas i omedelbar närhet av eller i nära anslutning till tillverkningsstället. Med tillverkningsställe för gårdsvin avses produktionslokaler där gårdsvinet jäser och mognar. Detaljhandel får inte bedrivas i en lokal där alkoholdrycker serveras. Om försäljningsstället som helhet sett omfattar såväl detaljhandel som restaurangrörelse, ska verksamhet och lokaler vara tydligt åtskilda med egna kassafunktioner.

De krav som ställs på försäljningsverksamheten anges också i Social- och hälsoministeriets beslut (852/1995). I butiken får endast produkter som tillståndshavaren själv har tillverkat saluhållas. I butiken får inte andra alkoholdrycker än gårdsvin och kvass saluhållas. Det är inte tillåtet att sända eller leverera alkoholdryckerna till köparen utan dryckerna måste köpas på plats i gårdsbutiken. Försäljning är tillåten under alla veckodagar mellan klockan nio och tjugoett. Det är samma öppettider som livsmedelsbutikerna som säljer öl får ha medan ALKO har mer begränsade öppettider.

Den som har fått tillstånd att sälja vin och/eller kvass på sin gård ska ha tillräckliga förutsättningar för verksamheten och besitta den tillförlitlighet som verksamheten kräver. Försäljningsstället ska ha ett lämpligt läge och effektiv övervakning vara möjlig.

Social- och hälsovårdsministeriets beslut (851/995) innehåller bland annat en definition på gårdsvin. Enligt den ursprungliga formuleringen ska gårdsvin vara fruktvin som framställts enbart genom jäsning och

1. vars alkoholhalt är högst 13 volymprocent,
2. som producerats av tillverkare som i både rättsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra företag inom samma bransch och som årligen tillverkar högst 100 000 liter fruktvin, upptappat på kärl,
3. i fråga om vilket de bär och frukter som använts vid tillverkningen samt de aromgivande växtdelarna är till 100 procent inhemska,
4. vars råämnen till minst 50 procent härstammar från tillståndshavarens egna odlingar eller från odlingar som han besitter,
5. vars organoleptiska egenskaper härstammar från de råämnen som använts vid framställningen eller från de smak- och aromämnen som uppstått ur dem vid jäsningen.¹

Lagstiftningen om gårdsförsäljning av alkoholdrycker togs år 1999 upp som ett ärende hos EU-kommissionen². I en skrivelse daterad den 29 januari 2007 ifrågasatte kommissionen om bestämmelsen om inhemskt råmaterial var förenlig med dåvarande artikel 28 i EG-fördraget (nuvarande artikel 34 EUF-fördraget) som förbjuder kvantitativa importrestriktioner mellan medlemsländerna och förklarade att man inte fann något godtagbart skäl för att diskriminera liknande produkter från andra medlemsländer.

Till följd av kommissionens invändningar ändrades författningen rörande benämningen gårdsvin 2007 så att definitionen under 3 lyder:

3. i vars framställning använts bär och frukter samt aromgivande växtdelar vilka härstammar från en växtzon inom det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, vars karakteristiska drag genereras norr om den sextionde nordliga breddgraden.

Författningen har dock inte ändrats vad gäller kommissionens invändning rörande diskrimineringen av likvärdiga produkter i andra medlemsstater. På denna punkt uttalade generaldirektören för DG AGRI i den förut nämnda skrivelsen att det faktum att finska lokala producenter av gårdsvin har rätt att sälja sina produkter inte bara genom Alko utan också direkt till konsumenter, medan jämförliga produkter som importeras till Finland från andra medlemsstater enbart kan säljas genom Alko, utgör en diskriminering av de senare och att detta strider mot EU-rätten.

¹ Social- och hälsovårdsministeriets beslut (851/995) har upphävts och definitionen av gårdsvin återfinns nu i 2 a § i alkoholförordningen (ändring 29.12.2009, 1802/2009).

² Farm Wines – infringement procedure n. 1999/4694.

DG AGRI beslöt dock att avsluta ärendet i december 2007 mot bakgrund av den information som de hade till förfogande, särskilt vad avser de strikta villkoren som föreskrivs för försäljningen av gårdsvin och de berörda kvantiteterna, och med hänsyn till betydelsen för utvecklingen av landsbygden i de berörda områdena av att en sådan typisk verksamhet bibehålls. DG AGRI ansåg vid den tidpunkten och under de då rådande omständigheterna att det var olämpligt att lösa ärendet genom ett fördragsbrottsärende som skulle kunna få till effekt att denna verksamhets överlevnad hotades. DG AGRI tycks av politiska skäl inte funnit anledning att föreslå kommissionen att inleda ett fördragsbrottsförfarande mot Finland utan föreslog i stället kommissionen att avsluta ärendet.

År 2004 väcktes en motion i den finländska riksdagen med förslag att gårdsförsäljningen skulle utökas till att även innefatta gårdsproducerande likörer. Motionen avslogs. Frågan togs emellertid upp igen sedan Finland bytt regering år 2007 och efter uppvakningar från gårdsvinproducenterna. Så småningom utarbetades en proposition med förslag att gårdsförsäljningen skulle utvidgas till att även omfatta likörer upp till 22 volymprocent alkohol. Förslaget notifierades den 18 februari 2009 till kommissionen. Kommissionen skrev till Finland och påpekade att kommissionen hade beslutat att inget överträdelseärende skulle inledas när det gäller försäljning av gårdsvin och att kommissionen hade tagit hänsyn till att det rörde sig om så små kvantiteter men att läget skulle kunna bli ett annat om gårdsförsäljningen utvidgades till likörer. För att kunna ta ställning till om förslaget är förenligt med EU-rätten ställde kommissionen ett antal frågor till Finland om den föreslagna lagstiftningen. Kommissionen frågade bland annat om den uppskattade mängden likör som beräknas säljas från gårdarna jämfört med den totala mängd av likörer som säljs i Finland. De frågade också efter uppskattat antal gårdsproducenter som förväntas att sälja gårdslikör samt om dessa gårdsproducenter huvudsakligen är desamma som säljer gårdsvin i dag. Kommissionen undrade också om vilka åtgärder som Finland tänker vidta för att säkerställa att antalet producenter och kvantiteter inte markant ökar på så vis att det uppenbart strider mot principerna för fri rörlighet av varor.

I april 2010 har kommissionen i skrift meddelat Finland att kommissionen anser att den aktuella utvidgningen av gårdsförsäljning är i strid med EU-rätten. Detta på grund av att en sådan rätt till gårdsförsäljning skulle strida mot artikel 34 EUF-fördraget

eftersom den endast skulle omfatta lokalt producerade likörer och inte liknande produkter från andra medlemsstater. Vidare anger kommissionen att en sådan diskriminering inte skulle rättfärdigas av s.k. tvingande hänsyn eftersom ekonomiska skäl inte utgör tvingande hänsyn enligt EU-domstolens rättspraxis. Kommissionens skrift avslutas med att kommissionen kommer att motsätta sig den föreslagna utvidgningen av gårdsförsäljning.

Regeringen har inte överlämnat propositionen till riksdagen.

I detta sammanhang kan nämnas att upprätthållandet av det finska detaljhandelsmonopolet inte på något sätt har ifrågasatts av EU-kommissionen i den skriftväxling som förekommit med anledning av den kritik som framförts mot den finländska ordningen för gårdsförsäljning.

5.2 Gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Finland i dag

År 2009 fanns det cirka 40 vingårdar spridda över landet, men med koncentration till den södra hälften. De har en direkt sysselsättande effekt som motsvarar nästan 150 sysselsatta personer och en indirekt effekt som motsvarar 150–200 sysselsatta personer. Vingårdarnas verksamhetsidé grundar sig inte bara på produktion och försäljning av alkoholdrycker, utan gårdarna erbjuder konsumenterna mera omfattande livsmedels-, inkvarterings- och upplevelsetjänster och lockar på så sätt turister till avlägsna landsbygdsområden. Alla binäringar har i allmänhet gårdens basnäring i bakgrunden, dvs. trädgårdsodling eller jordbruk.

Vingårdarnas totala produktion och försäljning i den egna butiken framgår av följande tabell:

Liter	Produktion av fruktvin och cider	Försäljning i den egna butiken
2003 (49 tillstånd)	296 000	228 600
2004 (49 tillstånd)	244 900	206 300
2005 (45 tillstånd)	205 000	172 800
2006 (42 tillstånd)	251 400	178 100
2007 (38 tillstånd)	224 700	166 400
2008 (35 tillstånd)	247 000	162 900
2009 (35 tillstånd)	243 500	159 300

År 2009 såldes totalt cirka 160 000 liter fruktvin och cider i gårdsbutikerna. Försäljningens andel av den totala vinmarknaden i Finland (59 miljoner liter) var 0,3 procent. När det gäller försäljningsstatistiken står Alkos butiker och livsmedelsaffärerna för drygt 40 procent vardera av den totala alkoholförsäljningen i Finland medan restauranger står för cirka 15 procent.

Som nämnts ovan finns det cirka 40 vingårdar i Finland. De allra flesta producerar vin i en mycket liten skala. Den vinproducent som producerar mest i Finland producerar närmare 60 000 liter vin/år men exporterar det mesta till Tyskland. Ett par producenter kommer upp till cirka 30 000 liter vin/år. De allra flesta producerar mindre än 5 000 liter vin/år.

De produkter som säljs är viner gjorda på äpplen och bär av olika slag, mest vinbär, men även t.ex. krusbär och körsbär samt jordgubbe och skogsbär. Däremot förekommer inte vin i vanlig bemärkelse, dvs. tillverkat av vindruvor eller druvsaft.

Det finns för närvarande fyra företag som tillverkar kvass och de har alla egen försäljning i anslutning till tillverkningsstället. År 2009 tillverkade de totalt 55 000 liter kvass, vilket motsvarar cirka 0,01 procent av den totala ölförsäljningen (450 miljoner liter).

Utöver fruktvin och kvass har gårdstillverkarna också tillverkat likör och sprit. De senaste åren har cirka 20 000–30 000 liter likör och cirka 3 000–6 000 liter sprit tillverkats närmast av inhemska bär. Som redogjorts för ovan är det inte tillåtet att sälja likör och sprit i gårdsbutikerna men det är tillåtet att servera sprit och likör på serveringsställen i anslutning till vingårdarna.

Producenterna har kunnat erbjuda sina produkter för detaljhandel via Alkos ordinarie sortiment eller anmäla sina produkter till Alkos beställningsortiment, varefter kunderna har kunnat beställa dem till den Alkobutik de önskar. I flera fall har Alkobutikerna i närområdet också kunnat hålla produkter som hör till beställningssortimentet tillgängliga för kunderna i sina butiker.

Gårdsproduktion och försäljning av vin anses vara ett stöd för jordbruket som komplement till annan verksamhet. Tillverkningskostnaderna för småskalig produktion är höga och vinerna blir därför jämförelsevis dyra. Så gott som alla vingårdar bedriver samtidigt annan jordbruksverksamhet. En del har också servering, konferensanläggningar och liknande.

Butikerna inspekteras regelbundet av tillsynsmyndigheten. Några problem med onyktra kunder eller försäljning till ungdomar har man inte haft i anslutning till gårdsförsäljning. Man bedömer

inte heller att alkoholkonsumtionen i sin helhet har ökat på grund av gårdsförsäljningen. Sammantaget utgör gårdsförsäljningen av vin och kvass en försumbar del i Finlands totala försäljning av alkoholdrycker och försäljningen har inte fått någon negativ inverkan ur folkhälsosynpunkt.

6 Frågans tidigare behandling

6.1 Bakgrunden till att frågan aktualiserats

Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får enligt den nu gällande alkohollagen bara bedrivas av det av staten ägda detaljhandelsbolaget (Systembolaget AB). Därmed följer att det är förbjudet för tillverkare av exempelvis vin att på vingården sälja det egenhändigt producerade vinet till konsumenter. Däremot kan tillverkaren servera vin mot ersättning om han eller hon har ett serveringstillstånd. För att erhålla tillstånd till servering av vin ställs bland annat krav på kök för allsidig matlagning. Samma regler gäller också för starköl och spritdrycker. Vidare gäller att en tillverkare av alkoholdrycker, på grund av det s.k. gåvoförbudet i alkohollagen, inte får bjuda allmänheten på smakprov av några alkoholdrycker. Genom den nya alkohollagen (2010:1622) som träder i kraft den 1 januari 2011 kommer dock den som tillverkar alkoholdrycker från råvaror som produceras på den egna gården att kunna erbjuda provsmakning på tillverkningsstället.

Frågan om försäljning av egenproducerade spritdrycker, vin och starköl till konsumenter, s.k. gårdsförsäljning, kommer sålunda i konflikt med den grundläggande regeln i alkohollagen om att detaljhandel med sådana drycker ska vara förbehållen det statligt ägda detaljhandelsbolaget.

6.2 Alkohollagsutredningen

Föreningen Svenska Vinodlare framförde i en skrivelse som kom in till Socialdepartementet i maj 2007 önskemål om att få sälja egenproducerat vin direkt från sina gårdar till turister och övrig allmänhet och att få anordna provningar av egna viner. I skrivelsen framhölls att det rör sig om en småskalig produktion och små volymer. Socialdepartementet överlämnade skrivelsen till Alkohol-

lagsutredningen (S 2007:11). Nätverket Svenska Fruktvinsringen har framfört liknande önskemål till Alkohollagsutredningen.

Alkohollagsutredningen hade bland annat i uppgift att utreda konsekvenserna av en lagändring som innebär att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tillåts att på den egna gården sälja egenproducerande drycker till konsumenter. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik bedömdes föreligga och det bedömdes vara förenligt med EU-rätten skulle utredaren lämna förslag till en sådan reglering.

När det gäller de alkoholpolitiska kontra de näringspolitiska aspekterna gjorde utredningen följande överväganden.

Att tillåta försäljning av spritdrycker direkt från producenten vore riskabelt från nykterhetssynpunkt. Spritdrycker av enklare slag är jämförelsevis billigt att tillverka och det är möjligt att produkterna prismässigt skulle kunna konkurrera med Systembolagets produkter och den sammanlagda alkoholkonsumtionen öka. Vidare är billiga spritdrycker särskilt begärliga för ungdomar. Åtskilliga i Sverige tillverkade spritdrycker, främst välkända brännvinsorter, men även i ett par fall typiskt lokala produkter, saluförs på Systembolaget. Det är tveksamt om gårdsförsäljning av spritdrycker skulle innebära några större vinster för landsbygden, men även om så skulle vara fallet vill utredningen avstyrka detta från alkoholpolitisk synpunkt.

Samma synpunkter gör sig delvis gällande beträffande starköl, även om det här handlar om en väsentligt lägre volymprocent alkohol. Uppkomsten av ett stort antal småbryggerier skulle sannolikt kunna bidra till landsbygdens försörjning, men det är troligt att det skulle locka ungdomar i en utsträckning som inte ter sig önskvärd. Försäljningen av s.k. mellanöl i livsmedelsbutikerna, som ägde rum under åren 1965–1977 och som ledde till ökat ungdomsfylleri, kan ses om ett avskräckande exempel, även om jämförelsen inte är helt adekvat.

Beträffande vin, fruktvin och liknande som har högst 13–15 volymprocent alkohol kan inte samma argument anföras. Den småskaliga produktionen av vin medför att drycken blir så pass dyr att den prismässigt inte kan konkurrera med Systembolagets rikhaltiga utbud av varor. Även viner som görs på bär och frukt blir dyra och har svårt att konkurrera med vanligt vin. Beträffande såväl vin som fruktvin, cider och liknande skulle det vid gårdsförsäljning troligen bara bli fråga om inköp av någon enstaka flaska vid besök av turister. Erfarenheterna från Finland tyder inte heller på det skulle uppstå några nykterhetsproblem eller leda till ökad totalkonsumtion. Däremot har det medfört ett visst tillskott till försörjningen i en jordbruksnäring som har behov av att utöka sin verksamhet för att vara ekonomisk bärkraftig. Detta skulle också, såsom LRF hävdar, kunna gälla för Sverige.¹

¹ SOU 2009:22 s. 107–108.

När det gäller frågan om gårdsförsäljning av alkoholdrycker är förenligt med EU-rätten anförde utredningen följande.

Att tillåta detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker direkt från tillverkningsstället innebär en inskränkning av Systembolagets ensamrätt till sådan försäljning. Detaljhandelsmonopolet är en hörnsten i den svenska alkoholpolitiken som har sanktionerats genom EG-domstolen dom i Franzénmålet och det är, som inledningsvis framhållits, inte aktuellt att ifrågasätta detta.

Det kan med skäl hävdas, inte minst mot bakgrunden av erfarenheterna från Finland, att en avvikelse från monopolbolagets ensamrätt till försäljning av inhemskt producerade alkoholdrycker strider mot artikel 28 i EG-fördraget, som säger att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Följaktligen kan man, om Sverige skulle tillåta gårdsförsäljning utan att samtidigt avveckla Systembolaget, utgå från att det skulle uppmärksammas av Europeiska Kommissionen och det är mycket osäkert hur man skulle ställa sig. Även om gårdsförsäljning kan accepteras i Finland är de inskränkningar som gäller där sådana att de svårigen skulle kunna tillämpas i Sverige på motsvarande sätt. Vinodlingarna i Sverige är uteslutande belägna i de södra delarna av landet och detta gäller också en stor del av bär- och fruktodlingarna.²

Med anledning av ovanstående resonemang kom utredningen till slutsatsen att gårdsförsäljning av alkoholdrycker inte är förenligt med detaljhandelsmonopolet och därför inte bör tillåtas.

6.3 Remissinstanserna

Utredningens bedömning fick ett blandat mottagande av remissinstanserna.

Till de remissinstanser som instämde i utredningens bedömning hör bland andra *Statens folkhälsoinstitut*, *Länsstyrelsen i Skåne län*, *Länsstyrelsen i Norrbottens län*, *Sveriges Kommuner och Landsting*, *Systembolaget AB*, *IOGT-NTO*, *Blå bandet*, *Ungdomens Nykterhetsförbund* och *Verdandi*. Flera av dessa remissinstanser anförde alkoholpolitiska skäl för att inte tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker.

Kammarrätten i Sundsvall ansåg att fortsatta överväganden i frågan borde ske. *Kommerskollegium* ansåg att gårdsförsäljning som sådan borde vara förenlig med EU-rätten. *Konkurrensverket* var

² SOU 2009:22 s, 108.

inte övertygat om utredarens argument för att förbjuda gårdsförsäljning. *Svenska institutet för europapolitiska studier (Sieps)* ansåg inte att det finns EU-rättsliga hinder för att tillåta gårdsförsäljning.

Bland de instanser som ansåg att gårdsförsäljning bör tillåtas återfinns bland andra *Statens jordbruksverk, Tillväxtverket, Gotlands, Kristianstads, Simrishamns, Höganäs, Nacka och Uddevalla kommuner, Visit Sweden AB, Näringslivets Regelnämnd, Företagarna, Lantbrukarnas riksförbund (LRF), Svensk Turism AB, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Föreningen Svenska Vinodlare, Svenska Fruktsvinsringen, Sveriges Bryggerier, Föreningen Sveriges småbryggerier, Svenska Ölfrämjandet, Sprit & Vinleverantörsföreningen och Sveriges Biodlares riksförbund*. Flera av dessa remissinstanser lyfte fram att ett tillåtande av gårdsförsäljning skulle främja besöks- och turismnäringen och öppna för möjligheten till en utveckling av upplevelserna på landsbygden. Ett par remissinstanser, däribland *Föreningen Sveriges Småbryggerier*, framhöll att det är svårt att förklara för besökande turister varför de inte kan få köpa med sig en eller ett par flaskor öl som souvenir från besöket. Flera remissinstanser har också pekat på att gårdsförsäljning kan skapa fler arbetstillfällen samt att en sådan försäljning också står i samklang med regeringens arbete för att lyfta fram Sverige som det nya matlandet. Flera av de remissinstanser som ställde sig positiva till ett tillåtande av gårdsförsäljning ansåg också att ett tillåtande av sådan försäljning inte skulle stå i strid med vare sig EU-lagstiftningen eller en restriktiv alkoholpolitik och inte heller hota detaljhandelsmonopolet.

6.4 Propositionen En ny alkohollag (prop. 2009/10:125)

I den proposition (prop. 2009/10:125) som regeringen lade fram på grundval av alkohollagsutredningens betänkande uttalade regeringen att den inte delade utredningens bedömning att all annan gårdsförsäljning än vin skulle vara olämpligt från alkoholpolitiska synpunkter.

Regeringen anförde i denna del bland annat följande.

Det finns emellertid inget direkt samband mellan låga produktionskostnader och ett lågt detaljhandelspris. Den inhemska småskaliga produktionen av gårdsproducerade alkoholdrycker bygger i stor utsträckning på exklusiva produkter där man medvetet väljer att prissätta

produkterna i det högre prissegmentet för att därigenom skapa exklusivitet. Slutsatsen att all annan gårdsförsäljning än försäljning av vin skulle vara olämplig ur alkoholpolitisk synpunkt kan därför ifrågasättas.

Intresset för småskalig produktion av alkoholdrycker har ökat i Sverige på senare år. Bland annat beror detta på att vi har fått ett för ändamålet mer gynnsamt odlingsklimat, att vinstockar som klarar våra nordliga breddgrader tagits fram samt att kunskapen om produktion av alkoholdrycker har ökat. Även intresset för att få sälja de egenproducerade dryckerna på gårdarna, s.k. gårdsförsäljning, har ökat. Att möjliggöra sådan försäljning ligger i linje med regeringens övergripande mål att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen och växande företag. Denna utveckling av småföretagandet, huvudsakligen på landsbygden, skulle kunna bidra till utvecklingen av landsbygdens ekonomi. Jordbruksverket och Tillväxtverket har i sina remissyttranden framhållit betydelsen för landsbygdsutvecklingen som ett starkt skäl för att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Med fortsatt ökade krav på marknadsanpassning och sannolikt lägre stöd till jordbruket behöver dessutom särskilt mindre jordbruksföretag, som av olika begränsande skäl inte kan storleksrationalisera sin verksamhet, fler ben att stå på för att fortsatt kunna producera, hålla landskapet öppet och bevara och kanske även öka antalet arbetstillfällen på landsbygden. Gårdsförsäljning skulle också kunna ha gynnande effekter för andra branscher, t.ex. för turismen för vilken upplevelsen av mat och dryck spelar en viktig roll.³

Regeringen kom fram till slutsatsen att frågan om att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker borde analyseras ytterligare. Regeringen beslutade därför att tillsätta utredningen med det uppdrag utredningen har.

³ prop. 2009/10:125, s. 86.

7 Utredningens överväganden

7.1 Några grundläggande utgångspunkter

Utredningens uppdrag är att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan.

Utredningens uppdrag är således inte att föreslå att gårdsförsäljning ska införas, utan att undersöka om det överhuvudtaget går med hänsyn till EU-rätten och ett bibehållet detaljhandelsmonopol och utan att det äventyrar folkhälsan.

För alla som har följt den allmänna debatten är det uppenbart att det finns starka intressen både för och emot gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Bland de intressen som är mot att man öppnar en möjlighet till gårdsförsäljning, oavsett vad den innebär, finns de som ser varje liberalisering av lagstiftningen som ett hot mot detaljhandelsmonopolet och folkhälsan. När det gäller de som gärna ser att någon form av gårdsförsäljning blir möjlig har inte någon till utredningen framfört uppfattningen att en sådan ordning ska genomföras på bekostnad av detaljhandelsmonopolets existens eller på ett sätt som hotar folkhälsan.

Bortsett från de intressen som överhuvudtaget inte vill se någon annan ordning än den som nu gäller är de grundläggande utgångspunkterna för utredningens arbete således okontroversiella.

I det följande analyserar utredningen vilka krav som EU-rätten ställer på en eventuell gårdsförsäljning (avsnitten 7.2-7.3). I avsnitt 7.4 analyseras effekterna av en eventuell gårdsförsäljning på detaljhandelsmonopolet. Analyserna bygger i stora delar på och kompletterar den analys som Ingeborg Simonsson gjort i sitt utlåtande i bilaga 2 till betänkandet. I avsnitt 7.5 presenterar utredningen ett förslag till modell på hur gårdsförsäljning skulle kunna utformas som enligt utredningens bedömning är förenligt

med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och som inte leder till negativa konsekvenser för folkhälsan.

7.2 Gårdsförsäljning får inte hindra den fria varurörligheten

Utredningens bedömning: Gårdsförsäljning bör betraktas som en försäljningsform enligt den s.k. Keck-doktrinen. De begränsningar som regleringen innebär får emellertid inte vara diskriminerande för utländska tillverkare eller produkter. Om dessa krav är uppfyllda träffas reglerna om gårdsförsäljning inte av förbudet i artikel 34 FEUF. Gårdsförsäljningen bör vidare begränsas på ett sätt som gör att den kan inordnas i den svenska alkoholpolitiken och därmed vila på en tydlig folkhälsopolitisk grund. Gårdsförsäljning kan då rättfärdigas även om artikel 34 FEUF skulle bedömas vara tillämplig. Om så sker, kan gårdsförsäljning inte heller anses oförenlig med den EU-rättsliga proportionalitetsprincipen. Det måste beaktas att gårdsförsäljningen innebär en liberalisering av handeln i förhållande till nu rådande ordning. Det är mot denna bakgrund fullt legitimt att den begränsas på ett sätt som tillåter upprätthållandet av den sedan tidigare accepterade svenska alkoholpolitiken.

7.2.1 Inledning

Om Sverige möjliggör gårdsförsäljning, innebär det en liberalisering av det nuvarande regelverket för försäljning av alkoholhaltiga drycker. Det innebär öppnandet av en starkt begränsad men likväl ny försäljningskanal för denna typ av drycker. I ett inre-marknadsperspektiv skapas alltså nya avsättningsmöjligheter för tillverkare av alkoholhaltiga drycker. Det är viktigt att poängtera att gårdsförsäljning i sig inte utgör ett handelshinder enligt EU-rätten, utan i stället de begränsningar som en ordning för gårdsförsäljning innehåller. Det är därför av central betydelse hur dessa begränsningar utformas. En annan aspekt är hur den nuvarande alkoholpolitiska regleringen med framför allt System-

bolagets detaljhandelsmonopol påverkas. Denna fråga behandlas särskilt under avsnitt 7.4.

När det gäller det särskilda reglerna för gårdsförsäljning kan dessa prövas i förhållande till två stadganden i EUF-fördraget (FEUF). För det första gäller det i förhållande till förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner (artikel 34 FEUF) och för det andra reglerna om etableringsfrihet (artikel 49 FEUF). I detta avsnitt ska prövningen i förhållande till artikel 34 FEUF tas upp. I avsnitt 7.3 tas prövningen i förhållande till artikel 49 upp.

7.2.2 Den fria varurörligheten och kvantitativa importrestriktioner med motsvarande verkan

Artikel 34 har följande lydelse.

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.

Bestämmelsen har tolkats extensivt och förbudet mot åtgärder med motsvarande verkningar som kvantitativa importrestriktioner är således omfattande. Grunden för förbudets omfattande räckvidd lades som framgått i målet *Dassonville*.¹ Målet rörde parallellimport av Scotch Whisky. Dryckerna hade ursprungligen importerats till Frankrike, men fördes därifrån till Belgien. Av belgisk lag framgick att flaskorna skulle åtföljas av ett officiellt ursprungscertifikat från ursprungslandet. Detta krav var inte uppfyllt och *Dassonville* stämades inför domstol. Ett förhandsavgörande begärdes från EU-domstolen och domstolen uttalade att en åtgärd med motsvarande verkan kunde utgöras av ”alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen”.

Efter *Dassonville*-avgörandet uppkom frågan om verkligen alla åtgärder som kunde ha en negativ effekt på samhandeln och som gällde lika för importerade och inhemska varor, skulle omfattas av förbudet. De skyddshänsyn som rättfärdigade avsteg från principen var få och skulle tolkas strikt. Mot denna bakgrund grundade domstolen en intresseavvägningsprincip som döptes efter målet *Cassis*

¹ Mål 8/74, Procureur du Roi mot *Dassonville*, REG 1974, s 837, svensk specialutgåva, volym 2.

de Dijon.² Domstolen uttalade att när någon gemensam EU-rättslig reglering inte fanns kunde handelshinder accepteras, om de berodde på skillnader i medlemsstaternas lagstiftning och om de nationella regler som skapade handelshindren tillgodosåg oundgängligen nödvändiga nationella hänsyn. Domstolen nämnde särskilt hänsynen effektiv skattekontroll, skydd för allmän hälsa, god handelssedvana och konsumentskydd. Som huvudregel gällde alltså den s.k. Dassonville-definitionen. Utgångspunkten är därför fortfarande att medlemsstaterna ömsesidigt ska godta varor som lagligen säljs och marknadsförs i en annan medlemsstat.

EU-domstolens praxis i anslutning till Cassis-fallet benämns ofta Cassis-doktrinen. Vad som avses är de sammantagna förutsättningar under vilka nationella regleringshänsyn enligt EU-domstolens praxis får accepteras, trots att de medför handelshinder. En förutsättning för att Cassis-doktrinen ska kunna användas är att den nationella regel som skapar handelshindret gäller utan skillnad mellan importerade och inhemska varor och att EU-rättslig harmonisering, dvs. beslut om EU-lagstiftning, inte har skett. Vidare krävs det att regeln tillgodoser ett sådant oundgängligen nödvändigt regleringsintresse som vanligen kallas tvingande hänsyn (mandatory requirement) eller efter doktrinen ”Cassis-hänsyn”.

7.2.3 Keck-doktrinen

Tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF har sedermera klarlagts och i viss mån inskränkts. Genom den s.k. *Keck-doktrinen*³ kan vissa typer av icke-diskriminerande försäljningsformer som inte är ägnade att hindra handeln mellan medlemsstaterna helt falla utanför artikel 34. De åtgärder det rör sig om är sådana som inte direkt har att göra med hur en vara ser ut, utan snarare rör villkoren för varans distribution, t.ex. regler om affärers öppettider och liknande.

I Keck-fallet underströk domstolen att det måste röra sig om åtgärder som träffar samtliga berörda aktörer på marknaden och inte har till syfte att påverka importen mer än internhandeln. Vidare gäller att åtgärderna inte får vara diskriminerande vare sig rättsligt eller faktiskt. I målet prövades en fransk regel som med

² Mål 120/78 Rewe Zentrale AG ./ Bundesmonopol verwaltung für Brantwein, REG 1979, s. 649.

³ De förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard, REG 1993, s. I-6097, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-431.

vissa undantag innebar att en återförsäljare inte fick sälja varor till lägre pris än han köpt dem för. Regeln ansågs inte utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner.⁴ Keck-fallet visar att regler som påverkar försäljning av en vara bör betraktas annorlunda än regler som avser produktens utformning m.m. (jfr utlåtande av Ingeborg Simonsson, bilaga 2, avsnitt 4.1). Det senare slaget av regler, vanligen kallade tekniska handelshinder, faller alltid inom ramen för artikel 34 FEUF medan regler som avser försäljningen av en vara inte behöver göra det.⁵

Mot denna bakgrund kan konstateras att regler om gårdsförsäljning inte bör avse alkoholhaltiga dryckers innehåll, sammansättning, paketering, märkning etc. Om reglerna om gårdsförsäljning enbart avser platsen för försäljningen och villkor i samband med försäljningen bör den betraktas som en särskild försäljningsform som kan erbjudas t.ex. i samband med besöksverksamhet. Det handlar då om regler som föreskriver var och under vilka villkor försäljning av alkoholhaltiga drycker får äga rum⁶ och det krävs uppenbarligen ingen anpassning av själva produkterna, vilket är viktigt från handelspolitiska utgångspunkter. Det är också viktigt att alla tillverkare av alkoholhaltiga drycker, som uppfyller villkoren för gårdsförsäljning, ges möjlighet att sälja sina alkoholdrycker genom denna försäljningsform. Det bör alltså vara en verksamhet som är öppen även för utländska tillverkare.

En naturlig utgångspunkt för den EU-rättsliga prövningen av gårdsförsäljning skulle mot denna bakgrund vara att betrakta gårdsförsäljning som en försäljningsform. Som framgått krävs för att en försäljningsform ska omfattas av Keck-doktrinen att den:

- Träffar samtliga berörda aktörer på marknaden
- Inte har till syfte att påverka importen mer än internhandeln
- Inte utgör rättslig eller faktisk diskriminering

Det finns anledning att diskutera dessa kriterier i tur och ordning.

⁴ Ett liknande resonemang fördes i målet 75/81 Blesgen, REG 1982, s. 1211, som rörde en belgisk reglering som begränsade möjligheten att sälja starksprit. Ett annat mål som var näraliggande men avgjordes tidigare var mål 145/88 B&Q, REG 1989, s. 3851, där domstolen godtog en engelsk begränsning i möjligheten att hålla öppet affärer på söndagar.

⁵ Se bland annat. målen C-292/92, Hünermund, REG 1993, s. I-6787, svenska specialutgåva, volym 14, C-34-36/95, De Agostini, REG 1997, s. I-3843 och C-405/98, Gourmet, REG 2001, s. 1795.

⁶ Jfr de förenade målen C-401/92 och C- 402/92, Tankstation 't Heukske och Boermans (REG 1994, s. I-2199), punkt 14, och mål C-391/92, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1621), punkt 15. Se också mål C-71/02, Karner, REG 2004, s. I-3025, punkt 38.

Skulle samtliga berörda aktörer på marknaden träffas av reglerna om gårdsförsäljning?

Det EU-rättsliga kriteriet att samtliga berörda aktörer ska omfattas, innebär att det måste vara fråga om en generellt avfattad reglering som träffar ett obestämt antal intressenter. Så är uppenbarligen fallet med förbud mot söndagsöppet i butiker eller generella begränsningar i reklam eller annan marknadsföring. Reglerna för gårdsförsäljning är med nödvändighet snävare än denna typ av regleringar, men det finns inget uttalande av EU-domstolen som ger anledning att anse att en sådan reglering inte skulle kunna kvalificeras som en försäljningsform enbart av detta skäl. Kravet bör tolkas så att åtgärden ska träffa samtliga ”berörda” aktörer som bedriver sin verksamhet inom det nationella territoriet. Detta hindrar inte att det rör sig om en specifik kategori av aktörer, t.ex. samtliga tillverkare av alkoholhaltiga drycker.⁷ Från tidigare rättspraxis märks t.ex. regler som enbart tar sikte på ägare av bensinstationer⁸ och försäljning av tobaksprodukter⁹. Det som tycks vara avgörande är att regleringen inte tar sikte på en förbestämmd grupp näringsidkare, utan en viss kategori av näringsidkare som kan utökas i framtiden.

Skulle reglerna om gårdsförsäljning ha till syfte att påverka importen mer än internhandeln?

Om gårdsförsäljning införs, görs detta inte i syfte att begränsa möjligheterna för tillverkare som är etablerade i andra EU- eller EES-länder att få avsättning för sina produkter i Sverige. Det samma gäller för tillverkare etablerade i länder utanför EU och EES, även om det EU-rättsliga regelverket då inte är tillämpligt. Det handlar alltså inte om att styra handeln med alkoholhaltiga drycker inom EU/EES.¹⁰ Syftet med att införa gårdsförsäljning är tvärtom att öppna en ny om än begränsad försäljningskanal vid sidan av Systembolaget.

⁷ Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Van Gerven i de förenade målen C-401/92 och C-402/92, Tankstation 't Heukske vof och J. B. E. Boermans, REG 1994, s. I-2199, punkt 21.

⁸ Se de förenade målen C-401/92 och C-402/92, Tankstation 't Heukske och Boermans, REG 1994, s. I-2199.

⁹ Se mål C-387/93, Banchemo, REG 1995, s. I-4663.

¹⁰ Jfr dom av den 23 oktober 1997 i mål C-158/94, kommissionen mot Italien, REG 1997, s. I-5789.

Reglerna bör gälla alla tillverkare som bedriver en verksamhet som kan kvalificeras som gårdsförsäljning enligt de svenska reglerna. Det bör inte vara ett krav att produkterna tillverkas i Sverige. Reglerna bör alltså inte göra någon skillnad på om tillverkaren är utländsk eller inte. Det avgörande bör i stället vara under vilka former och i vilken omfattning försäljningen får ske.

Kan gårdsförsäljning anses innebära en rättslig eller faktisk diskriminering av utländska produkter?

Det är som framgått möjligt att utforma reglerna så att de påverkar avsättningen av inhemska och utländska produkter på samma sätt i rättslig mening. Alla som tillverkar alkoholdrycker, oavsett nationalitet och tillverkningsland, skulle efter tillstånd kunna få bedriva gårdsförsäljning om de uppfyller villkoren för sådan försäljning. Det görs därmed inte någon åtskillnad med hänsyn till varornas ursprung.

Det skulle emellertid kunna uppfattas som att möjligheterna till gårdsförsäljning i praktiken särskilt gynnar svenska tillverkare eftersom den helt övervägande delen av tillverkare som redan finns i Sverige får antas vara svenska. Gårdsförsäljning öppnar en ny möjlighet för dessa att marknadsföra och sälja sina produkter på den svenska marknaden. Intresset för utländska tillverkare att utnyttja gårdsförsäljning i Sverige som försäljningskanal är sannolikt i praktiken begränsat. Avståndet och kostnader för transporter gör det i regel mindre lönsamt att sälja utländska produkter, särskilt om det är fråga om små volymer.

Det är dock viktigt att påpeka att det i detta fall handlar om en utjämning av förutsättningarna för Europas tillverkare av alkoholhaltiga drycker eftersom gårdsförsäljning redan är tillåten i alla andra EU-länder. Det kan inte krävas att svenska regler ska neutralisera geografiska betingelser som t.ex. att det alltid är lättare att verka i det land där man redan är etablerad och har sin tillverkning.

Vid prövningen av om en åtgärd kan anses verka diskriminerande är det vidare av central betydelse att de situationer som jämförs verkligen är likvärdiga. Först därefter kan prövas om det föreligger särbehandling. I detta fall är den relevanta jämförelsen tillverkare av alkoholhaltiga drycker i Sverige och i andra länder som uppfyller förutsättningar för gårdsförsäljning i Sverige. Det är

inte relevant att jämföra svenska tillverkare med alla ekonomiska aktörer som rent allmänt önskar få avsättning för sina produkter vid sidan av det svenska detaljhandelsmonopolet.

7.2.4 Frågan om marknadstillträde

Om en försäljningsform omfattas av Keck-doktrinen presumeras den inte hindra marknadstillträde för utländska produkter och faller på denna grund utanför förbudet mot handelshindrande åtgärder i artikel 34 FEUF. Det finns dock säljformer som trots regleringens karaktär av försäljningsarrangemang har ansetts omfattas av förbudet mot handelshindrande åtgärder i artikel 34 FEUF. Ett exempel på detta är det svenska förbudet mot alkoholreklam i periodiska skrifter som prövades i det s.k. *Gourmetmålet*.¹¹ Det ska dock påpekas att det i detta fall rörde sig om ett en s.k. dynamisk försäljningsform (reklamförbud) och inte en statisk försäljningsform (tid eller plats) som är aktuell vid en prövning av reglerna om gårdsförsäljning.¹²

Likväl bör diskuteras huruvida reglerna om gårdsförsäljning kan påverka marknadstillträdet. Det avgörande kriteriet för om Keck-doktrinen ska vara tillämplig är nämligen enligt många kvalificerade bedömare om en nationell åtgärd avsevärt försvårar tillträdet till marknaden eller inte.¹³ Domstolen har sålunda konstaterat ”att ett ... reklamförbud ... avsevärt skulle försvåra marknadsföringen av [produkterna] och följaktligen tillgången till dem på marknaden”¹⁴. I senare domar använder domstolen i stället formuleringen ”avsevärd inverkan på konsumenternas beteende, vilket i sin tur påverkar varans tillträde till medlemsstatens marknad”.¹⁵ Om en icke-diskriminerande säljform som i övrigt uppfyller villkoren enligt Keck-doktrinen inte har en avsevärd inverkan på konsumenternas beteende och därför inte märkbart påverkar tillträdet till marknaden är den sålunda tillåten. Om möjligheten till gårdsförsäljning begränsas kvantitativt till ett visst högsta antal flaskor,

¹¹ Mål C-405/98, *Gourmet*, REG 2001, s. I-1795.

¹² Se t.ex. Barnard, C, *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, 2:a uppl., Oxford University Press, s. 149.

¹³ Se exempelvis generaladvokaten Jacobs förslag till avgörande i mål C-412/93, *Leclerc-Siplec* (REG 1995, s. I-179).

¹⁴ Mål C-337/95, *Dior* (REG 1997, s. I-6013), punkt 51.

¹⁵ Se mål C 110/05, kommissionen mot Italien, ännu inte publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 56 och mål C 142/05, *Mickelsson och Roos*, REG 2009, ej ännu publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 26.

är det mycket svårt att se att den skulle kunna ha en avsevärd inverkan på konsumenternas beteende. Om så sker, säkerställs också att gårdsförsäljningen inte i något avseende ersätter eller inskränker Systembolagets ensamrätt att i hela landet sälja alla slags alkoholdrycker i obegränsad omfattning. Man kan vidare på goda grunder anta att den totala försäljningen av alkoholdrycker genom gårdsförsäljning kommer att vara högst försumbar jämfört med både Systembolagets och annan försäljning. Till denna fråga återkommer utredningen i avsnitt 7.5.2.

Det kan således konstateras att den distributionsmetod som gårdsförsäljning innebär och som begränsas till mindre volymer, under alla förhållanden kan väntas ha mycket liten betydelse för exploateringen av den svenska marknaden. Det är fortfarande via Systembolaget som mer effektiva distributionsmetoder tillhandahålls.¹⁶

Den slutsats som kan dras är sålunda att gårdsförsäljningen mycket väl kan betraktas som en försäljningsform enligt den s.k. Keck-doktrinen. De begränsningar som regleringen innebär får inte vara diskriminerande för utländska tillverkare eller produkter. Men om dessa krav är uppfyllda träffas reglerna om gårdsförsäljning inte av förbudet i artikel 34 FEUF.

7.2.5 Möjlighet att rättfärdiga gårdsförsäljning med stöd av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn

Om en annan bedömning skulle göras än den som nyss har redovisats och EU-domstolen vid en prövning skulle finna att de svenska reglerna om gårdsförsäljning inte uppfyller kriterierna enligt Keck-doktrinen, kan ett annat resonemang behöva föras.¹⁷ I ett sådant fall skulle behöva prövas om de svenska reglerna kan rättfärdigas med stöd av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn, den s.k. Cassis-doktrinen.

I artikel 36 FEUF anges de undantag som – trots förbudet i artikel 34 – kan åberopas till stöd för handelshindrande nationella

¹⁶ Jfr förslag till avgörande av generaladvokat Stix-Hackl i mål C-322/01, DocMorris NV och Jacques Waterval, REG 2003, s. I-14887, punkt 88-90.

¹⁷ Skälet härför skulle kunna vara att EU-domstolen, trots argumenteringen ovan, kommer fram till att bestämmelsens innehåll i praktiken är mer besvärande för näringsidkarna från andra medlemsstater, då dessa vållas extra svårigheter och/eller extra kostnader. Jfr mål 155/82, kommissionen mot Belgien, REG 1983, s. 531, mål 247/81, kommissionen mot Tyskland, REG 1984, s. 1111 och särskilt mål C-254/98, TK-Heimdienst, REG 2000 s. I-151.

åtgärder. Av artikel 36 framgår att bestämmelserna i artikel 34 (och 35 som gäller exportåtgärder) inte ska hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Enligt artikel 36 får sådana förbud eller restriktioner dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

EU-domstolen har slagit fast att artikel 36 FEUF och dess undantag måste tolkas snävt. Syften som inte direkt framgår av artikeln kan därför inte åberopas. Därutöver måste åtgärderna vara proportionerliga till sina syften och det får inte finnas alternativa, mindre handelshämmande åtgärder som skulle kunna uppnå skyddssyftena lika väl. Först när samtliga villkor uppfyllts kan nationella bestämmelser anses rättfärdigade under artikel 36.

Det bör noteras att det är den medlemsstat som stöder sig på en angiven hänsyn som måste visa att skyddsbehovet föreligger.¹⁸

I *Cassis de Dijon-målet*¹⁹ slog EU-domstolen fast att även icke-diskriminerande nationella åtgärder kan omfattas av förbudet mot hinder för den fria rörligheten för varor. Domstolen slog fast att utgångspunkten är att medlemsstaterna ömsesidigt ska erkänna varandras produktkrav, dvs. varor som är tillåtna i en medlemsstat ska också få säljas i andra medlemsstater, om inte vissa tvingande hänsyn kan göras gällande (den s.k. Cassis-doktrinen). Med s.k. tvingande hänsyn avses hänsyn till olika allmänintressen som EU-domstolen accepterat som undantagsgrunder.

Undantagen i artikel 36 kan åberopas även i detta sammanhang men därutöver erbjuder doktrinen om tvingande hänsyn ytterligare ett antal andra, mer eller mindre klart definierade, möjliga rättfärdigandehänsyn. Hänsynen till effektiv skattekontroll, god handelssed och konsumentskydd nämndes redan i *Cassis de Dijon*-domen. I senare domar har domstolen utökat sin exemplifiering med skydd för skapande, kulturell verksamhet, sparande på offentliga resurser, förbättrande av arbetsförhållanden, värnande om medias mångfald, biologisk mångfald, skyddande av den eko-

¹⁸ Se mål 251/78, *Denkavit Futtermittel*, REG 1979, s. 3369.

¹⁹ Mål 120/78, *Rewe-Zentrale AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, REG 1979, s. 649; svensk specialutgåva, volym 4.

nomiska balansen i sociala trygghets- och socialförsäkringssystem och miljöhänsyn. I likhet med vad som gäller vid återopande av artikel 36 måste medlemsstater som önskar stödja sig på något tvingande hänsyn kunna styrka sina påståenden och visa att åtgärden står i proportion till sitt syfte.

EU-domstolens test har sammanfattats och getts en vidsträckt räckvidd i det s.k. *Gebhard-målet*.²⁰ EU-domstolen slog i detta mål fast att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget ska uppfylla fyra förutsättningar. Sådana åtgärder ska vara:

- tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,
- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

Som tidigare anförts är tillåtandet av gårdsförsäljning inte ett handelshinder i sig. Det är begränsningarna i gårdsförsäljningen som kan anses utgöra ett handelshinder, i synnerhet att försäljning enbart får ske efter tillstånd och enbart i mindre kvantiteter.

De begränsningar som införs bör gälla oavsett om det är fråga om utländska eller inhemska drycker och oavsett om det är utländska eller inhemska tillverkare. Begränsningar kan då inte anses vara i formell mening diskriminerande. De ska vara motiverade av ett allmänt intresse, nämligen att hålla nere alkoholkonsumtionen i landet. Detta allmänintresse har accepterats av EU-domstolen i flera domar. Den konstaterade t.ex. i *Franzén-målet* att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, såsom det som innehas av Systembolaget, avsåg ett mål av allmänintresse i det att det syftade till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.²¹

Det är överlag viktigt att reglerna för gårdsförsäljning utformas i överensstämmelse med den svenska alkoholpolitiken. Målet med denna politik är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Detta ska ske genom

²⁰ Mål C-55/94, *Gebhard*, REG 1995, s. I-4165.

²¹ Mål C-189/95, *Franzén*, REG 1997, s. I-5909.

insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Mot denna bakgrund är det naturligtvis viktigt att säkerställa att gårdsförsäljning inte kan leda till skadligt dryckesbeteende eller till en totalt sett ökad alkoholkonsumtion. Viktiga komponenter bör mot denna bakgrund vara att möjligheten till gårdsförsäljning står öppen enbart för försäljning i små kvantiteter och i sammanhang där det är naturligt att få köpa med sig någon flaska av de aktuella alkoholdryckerna.

En invändning som skulle kunna göras är att tillgängligheten till alkoholdrycker ökar, om man öppnar fler försäljningsställen vilket en gårdsförsäljning oundvikligen skulle innebära och att detta skulle leda till en ökad totalkonsumtion. Utredningen har för sin del inte kunnat finna belägg för att en ökning av antalet försäljningsställen automatiskt för med sig en ökning av totalkonsumtionen. Det ska beaktas att den försäljning som öppnas via gårdsförsäljning är avsedd att underställas strikta villkor och endast kan röra ett mycket begränsat sortiment. Till saken hör att alkohollagsutredningen konstaterade år 2009 att vinodling i Sverige avsåg små volymer och att priserna på produkterna var höga. Vidare gjordes iakttagelser avseende gårdsförsäljningen i Finland, där de 225 000 gårdsförsålda litrarna kunde jämföras med detaljhandelsförsäljningen av vanligt vin, som uppgick till 50 620 000 liter. I Finland hade man inte haft några problem med onyktra kunder eller försäljning till ungdomar i anslutning till gårdsförsäljning och inte heller någon ökad alkoholkonsumtion i sin helhet. Alkohollagsutredningen bedömde därför att det inte skulle uppstå några nykterhetsproblem eller någon ökad totalkonsumtion i Sverige om gårdsförsäljning tilläts.²² Om förslaget till gårdsförsäljning innehåller alkoholpolitiskt motiverade begränsningar, gör sig denna slutsats gällande med ännu större kraft.

Genom att begränsa gårdsförsäljningen i huvudsak på det sätt som nu har skisserats kan denna försäljningsform inordnas i den svenska alkoholpolitiken och vila på en tydlig folkhälsopolitisk grund. Begränsningarna kan då rättfärdigas med hänsyn till folkhälsan även om artikel 34 FEUF skulle bedömas vara tillämplig.

²² SOU 2009:22 En ny alkohollag s. 105-108.

7.2.6 Står begränsningarna i proportion till sitt syfte?

Den EU-rättsliga prövningen omfattar också som framgått ett s.k. proportionalitetstest. Proportionalitetsprincipen är vägledande vid en avvägning mellan intresset av fri rörlighet och andra nationella skyddsvärda hänsyn. Den skyddar alltså enskilda näringsidkare mot onödigt långtgående ingrepp från det allmännas sida. Ett gott exempel är den s.k. *Rosengrendomen* om privatinförsel av alkohol till Sverige.²³ I domen konstaterade EU-domstolen att det dåvarande svenska förbudet mot privatimport var socialpolitiskt motiverat och att det inte ledde till diskriminering eller indirekt skydd av inhemska produkter. De svenska reglerna var således berättigade av hänsyn till ett allmänintresse och inte diskriminerande.

Genom sin proportionalitetsprövning gick emellertid EU-domstolen längre och prövade om den svenska politiken var effektiv och verkningfull i förhållande till sitt uttalade syfte. Det var i detta avseende som den menade att det svenska systemet inte kunde rättfärdigas. Enligt EU-domstolen kunde inte förbudet mot privatimport motiveras av folkhälsoskäl när Systembolaget hursomhelst var skyldigt att importera alla produkter som dess kunder efterfrågade. Ett totalförbud kunde inte heller motiveras av hänsyn till ålderskontrollen, eftersom förbudet dels träffade en alltför vid krets av personer, dels inte medgav en 100-procentig ålderskontroll, när Systembolaget ändå var tvunget att använda sig av mellanhänder för leverans av varorna.

Proportionalitetsprincipen innebär alltså sammantaget ett test i syfte att förhindra att i sig godtagbara skyddsintressen leder till onödigt långtgående handelshinder. Risken för att ett förslag till gårdsförsäljning skulle uppfattas innehålla onödigt långtgående begränsningar av handeln är dock mycket liten, med hänsyn till den alkoholpolitiska grund som ett sådant förslag måste vila på. Det måste beaktas att gårdsförsäljningen innebär en liberalisering av handeln i förhållande till nu rådande ordning. Det är mot denna bakgrund fullt legitimt att den begränsas på ett sätt som tillåter upprätthållandet av den redan av EU-domstolen accepterade svenska alkoholpolitiken. Som poängterades av generaladvokat Maduro i *Alfa Vita*,²⁴ innebär inte artikel 34 FEUF någon absolut rätt för marknadsaktörer till ekonomisk eller kommersiell frihet.

²³ Mål C-170/04, Rosengren, REG 2007, s. I-4071.

²⁴ De förenade målen C-158/04 och C-159/04, Alfa Vita m.fl., REG 2006, s. I-8135, punkt 37.

EU-rätten innebär inte en allmän avreglering av de nationella ekonomierna och ger således utrymme att uppställa begränsningar som är nödvändiga för att upprätthålla den svenska alkoholpolitiken.

7.3 Gårdsförsäljning får inte hindra etableringsfriheten

Utredningens bedömning: Om gårdsförsäljningen utformas som en icke-diskriminerande försäljningsform som inte hindrar eller väsentligt försvårar marknadstillträdet för de aktuella produkterna är den förenligt med EUF-fördraget som sådant. Det är sålunda överflödigt att pröva tillämpningen av andra bestämmelser i fördraget än bestämmelserna om fri rörlighet för varor. Skulle etableringsreglerna likväl bedömas tillämpliga, kan ändå reglerna om gårdsförsäljning rättfärdigas med stöd folkhälsointresset. Den bedömning som i så fall behöver göras följer exakt det resonemang som har redovisats när det gäller den fria rörligheten för varor. De folkhälsoskäl som den svenska alkoholpolitiken vilar på bör därmed vara giltiga även i detta avseende. Den slutsats som kan dras är därför att den fria etableringsrätten inte utgör något hinder för att tillåta en begränsad form av gårdsförsäljning i Sverige.

Om reglerna om gårdsförsäljning kvalificeras som en säljform och omfattas av Keck-doktrinen, bör inte etableringsreglerna vara tillämpliga. I de förenade målen *Semeraro Casa* m.fl.²⁵ uttalade t.ex. EU-domstolen att den italienska regleringen som rörde förbud mot söndagsöppet inte stred mot nuvarande artikel 34 FEUF och att i fråga om etableringsrätten räckte det att konstatera att lagstiftningen i fråga omfattade alla näringsidkare som utövade verksamhet inom landets territorium, att den i övrigt inte hade som syfte att reglera villkoren för de berörda företagens etablering och, slutligen, att den begränsade verkan som den skulle kunna ha på etableringsfriheten var alltför osäker och alltför indirekt för att den förpliktelse som den innehåller skulle anses kunna vara ägnad att begränsa denna frihet.

²⁵ Målen C-418/93, C-419/93, C-420/93, C-421/93, C-460/93, C-461/93, C-462/93, C-464/93, C-9/94, C-10/94, C-11/94, C-14/94, C-15/94, C-23/94, C-24/94 och C-332/94, *Semeraro Casa* m.fl., REG 1996, s. I-2975, punkt 32.

Den slutsats som kan dras är att en icke-diskriminerande försäljningsform som inte hindrar eller väsentligt försvårar marknadstillträdet för de aktuella produkterna (se avsnitt 7.2 ovan), är förenliga med EUF-fördraget som sådant. Det är sålunda överflödigt att pröva tillämpningen av andra bestämmelser i fördraget.²⁶

Mot bakgrund av att reglerna om gårdsförsäljning utgör en liberalisering av handeln i förhållande till nuvarande ordning och med tanke på vilken högst begränsad försäljningskanal det rör sig om, måste dess verkan på etableringsfriheten betraktas som totalt sett försumbar. Etableringsreglerna bör därför inte vara tillämpliga.

Precis som i fråga om den fria rörligheten för varor (tillämpningen av artikel 34 och 36 FEUF) bör dock inte tillämpningen av etableringsreglerna helt och hållet uteslutas i detta skede. En prövning enligt dessa regler görs därför i det följande.

Enligt artikel 49 FEUF föreskrivs principen om etableringsfrihet. Bestämmelsen har följande lydelse:

Inom ramen för nedanstående bestämmelser ska inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Detta förbud ska även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag.

Bestämmelsen om etableringsfrihet har tolkats och utvecklats i rättspraxis på liknande sätt som bestämmelsen om fri rörlighet för varor. Nationella bestämmelser som innebär en direkt diskriminering, dvs. öppen oförmånlig särbehandling, av unionsmedborgare eller företag som har sitt säte i en annan medlemsstat är därför förbjudna såvida det inte finns stöd i en uttrycklig undantagsbestämmelse i fördraget, såsom artikel 52 FEUF vilken tillåter begränsningar av hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.²⁷

Men även åtgärder som inte framstår som diskriminerande kan vara otillåtna. Det kan röra sig om fall där bolag eller egenföretagare från andra medlemsstater försätts i en situation som faktiskt eller rättsligt är mindre gynnsam än den situation som råder för nationella bolag eller egenföretagare.²⁸ EU-domstolen har uttryckt det som så, att varje åtgärd som innebär att utövandet av

²⁶ Jfr Barnard, C, *The Substantive Law of the EU – The Four Freedoms*, 2:a uppl., Oxford University Press, s. 164.

²⁷ Jfr mål 352/85, van Adverteerders m.fl., REG 1988, s. 2085, punkterna 32 och 33; svensk specialutgåva, volym 9, s. 449 och C-311/97, Royal Bank of Scotland, REG 1999, s. I-2651, punkt 32.

²⁸ Mål C-70/95, Sodemare m.fl., REG 1997, s. I-3395, punkt 33.

etableringsrätten förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiv är att anse som ett etableringshinder.²⁹ I dessa fall är det alltså fråga om en inskränkning i etableringsrätten som strider mot artikel 49 FEUF även om nationella bestämmelser tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

Sådana nationella bestämmelser är bara tillåtna om de kan motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset, är ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (jfr målet Gebhard som berörts ovan).

När det gäller krav på tillstånd, vilket måste ingå i regler om gårdsförsäljning, kan man enkelt konstatera att de leder till att etableringsrätten förbjuds, hindras eller blir mindre attraktiv. Det finns många exempel i EU-domstolens rättspraxis som visar att sådana regler omfattas av förbudet mot etableringsfrihet. EU-domstolen har t.ex. tagit ställning till tysk lagstiftning enligt vilken rätten att äga och driva apotek förbehålls farmaceuter. Bestämmelsen utgjorde en inskränkning i etableringsfriheten och EU-domstolen uttalade:

Bland annat utgör bestämmelser enligt vilka en näringsidkare med hemvist i en annan medlemsstat måste ha ett föregående tillstånd för att få etablera sig i den mottagande medlemsstaten och enligt vilka verksamheten som egenföretagare är förbehållen vissa näringsidkare som uppfyller förutbestämda krav, vilket är en förutsättning för att de ska erhålla detta tillstånd, en inskränkning i den mening som avses i artikel [49 FEUF]. Sådana bestämmelser medför att näringsidkare med hemvist i andra medlemsstater avkräcks från, eller till och med förhindras, att bedriva sin verksamhet i den mottagande medlemsstaten genom ett fast driftställe.³⁰

Etableringsfriheten är dock som framgått inte absolut. Enligt artikel 51 FEUF undantas till att börja med verksamhet som hos medlemsstaten, om än endast tillfälligt, är förenad med utövandet av offentlig makt, vilket ligger nära men inte helt sammanfaller med det svenska begreppet myndighetsutövning. Av artikel 52 FEUF framgår vidare att medlemsstaternas lagar och andra författningar får innehålla nationella bestämmelser som föreskriver särskild

²⁹ Jfr mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 37, och C-442/02, CaixaBank France, REG 2004, s. I-8961, punkt 11.

³⁰ Förenade målen C-171/07 och C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. REG 2009 s. I-4171, punkt 23.

behandling av utländska medborgare när bestämmelserna grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.

Denna bestämmelse har emellertid tolkats snävt i rättspraxis. För att begreppet allmän ordning ska kunna åberopas krävs att det föreligger ett verkligt och allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. EU-domstolen har visserligen erkänt att vad som räknas som värden av grundläggande karaktär i ett samhälle kan variera från medlemsstat till medlemsstat,³¹ men har endast i ytterst få fall godkänt skäl som hänvisar till allmän ordning. Också i fråga om allmän säkerhet krävs att det föreligger ett verkligt och allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen och det samma gäller i fråga om hänsyn till hälsa.³² Begreppet folkhälsa har använts t.ex. när medlemsstater har argumenterat med hänvisning till behovet av att ”upprätthålla en väl avvägd läkar- och sjukhusvård som är tillgänglig för alla” eller till ”befolkningens överlevnad” för att motivera vissa begränsningar med avseende på tillstånd för sjukhusvård i andra medlemsstater.³³

Det är inte troligt att reglerna om gårdsförsäljning skulle kunna rättfärdigas på någon av dessa grunder. På samma sätt som på varuområdet har emellertid möjligheter för medlemsstaterna att upprätthålla inskränkningar i etableringsfriheten även utvecklats i EU-domstolens rättspraxis.

EU-domstolen fastställde sålunda i målet *Thieffry*³⁴ att etableringsrätten kan begränsas av nationella bestämmelser under förutsättning att dessa är motiverade av hänsyn till ett allmänintresse. Enligt EU-domstolens praxis utgör bland annat folkhälsan, konsumentskyddet, djurhälsan och skyddet av stadsmiljön sådana tvingande hänsyn till allmänintresset. De folkhälsoskäl som den svenska alkoholpolitiken vilar på bör därmed vara giltiga även i detta avseende. De skäl som hittills godtagits enligt doktrinen om tvingande hänsyn till allmänintresset kan för övrigt inte vara uttömmande, eftersom ytterligare undantag kan utvecklas i rättspraxis.

Enbart ett tvingande hänsyn till allmänintresset är dock som framgått inte tillräckligt för att medlemsstaterna ska tillåtas upprätthålla en begränsning i etableringsfriheten. Sammantaget krävs på samma sätt som i fråga om den fria rörligheten för varor

³¹ 31 Mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609.

³² Mål C-257/05, kommissionen mot Österrike, REG 2006, s. I-134, punkt 25.

³³ Mål C-372/04, Watts, REG 2006, s. I-4325, punkt 105.

³⁴ Mål 71/76 Thieffry, REG 1977, s. 765; svensk specialutgåva, volym 3, s. 356.

att fyra grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Förutom att de nationella bestämmelserna ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, ska de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.³⁵

Den bedömning som behöver göras följer emellertid exakt det resonemang som har redovisats i det föregående när det gäller den fria rörligheten för varor, vilket det hänvisas till. Även här finns anledning att påpeka att det inte handlar om en absolut rätt för marknads aktörer till ekonomisk eller kommersiell frihet. EU-rätten ger utrymme att uppställa begränsningar som är nödvändiga för att upprätthålla den svenska alkoholpolitiken. Den slutsats som kan dras är därför att den fria etableringsrätten inte utgör något hinder för att tillåta en begränsad form av gårdsförsäljning i Sverige.

7.4 Gårdsförsäljning får inte hota detaljhandelsmonopolet

Utredningens bedömning: Det följer av EU-domstolens rättspraxis att en prövning av gårdsförsäljning bör ske uteslutande enligt reglerna om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF) och inte enligt reglerna om handelsmonopol (artikel 37 FEUF). Ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolets existens kan därför inte aktualiseras på denna grund. Den omständigheten att detaljhandelsmonopolet i Sverige inte är heltäckande saknar betydelse för prövningen enligt artikel 37 FEUF, så länge den ensamrätt som staten beviljar Systembolaget står i relation till det syfte som eftersträvas med monopolregleringen. Det är därför viktigt att gårdsförsäljningen inte framstår som ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken, vilket ytterligare motiverar att ett förslag i fråga om gårdsförsäljning på ett tydligt sätt inordnas i den övergripande alkoholpolitiska regleringen.

En viktig förutsättning för att tillåta gårdsförsäljning i Sverige är att detta inte hotar Systembolagets resterande detaljhandelsmonopol.

³⁵ Se mål C-19/92, Kraus, REG 1993, s. I-1663, punkt 32; svensk specialutgåva, volym 14, s.167 och mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 37.

Två frågor inställer sig i detta avseende. Den ena är om gårdsförsäljning skulle kunna prövas under artikel 37 FEUF och därigenom påverka den bedömning som tidigare har gjorts av Systembolagets ensamrätt till försäljning av alkoholhaltiga drycker. Den andra är om införandet av gårdsförsäljning kan undergräva trovärdigheten av det folkhälsosyfte som den svenska alkoholpolitiken och därmed Systembolagets existens grundas på.

7.4.1 Reglerna om gårdsförsäljning rör inte detaljhandelsmonopolets funktionssätt

Det argument som framför allt förs fram mot gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Sverige, är att det skulle äventyra detaljhandelsmonopolet, att monopolet därigenom upphör att vara ett monopol. Argumenten bygger på uppfattningen att gårdsförsäljning skulle beröra själva detaljhandelsmonopolets särskilda funktion och att gårdsförsäljning av alkoholdrycker med nödvändighet äventyrar detaljhandelsmonopolet. Utredningen delar inte denna uppfattning.

Först ska sägas att Systembolagets monopol inte kan sägas vara heltäckande i dag. Så får till exempel folköl med en alkoholstyrka upp till 3,5 volymprocent säljas i livsmedelsbutiker. Försäljning i form av servering till allmänheten får bedrivas av den som har fått serveringstillstånd. Alkoholdrycker kan också köpas efter beställning hos något av de cirka 510 ombud för Systembolaget som finns på mindre orter i Sverige. Genom en ändring i alkohollagen kommer cateringföretag att från den 1 januari 2011 kunna köpa sina drycker direkt från partihandlare. Monopolets räckvidd är således inte statiskt och en gång för alla givet.

En fråga som måste besvaras i sammanhanget är om gårdsförsäljning kommer i konflikt med eller påverkar detaljhandelsmonopolet. Den artikel i EUF-fördraget som reglerar statliga handelsmonopol (artikel 37) återfinns i kapitlet som innehåller bestämmelser om fri rörlighet för varor och är placerad efter den artikel som föreskriver fri rörlighet för varor (artikel 34). Bestämmelsen innebär en skyldighet för medlemsstaterna att anpassa sådana monopol i syfte att säkerställa att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

I sitt avgörande i *Manghera*,³⁶ som rörde det italienska tobaksmonopolet, klargjorde EU-domstolen att artikel 37 inte kräver att statliga handelsmonopol avskaffas utan endast att de anpassas så att de inte diskriminerar utländska varor. Domstolen uttalade att den skyldighet för medlemsstaterna som återfinns i artikeln i fråga syftar till att säkerställa den fria rörligheten för varor inom den gemensamma marknaden. Detta menade man var omöjligt att uppnå om inte den fria rörligheten för utländska varor, av samma slag som de varor som omfattades av det nationella handelsmonopolet, säkerställdes. EU-domstolen ansåg att ”artikel 37.1 i EEG-fördraget (nu artikel 37.1 FEUF) skulle tolkas så, att alla statliga handelsmonopol den 31 december 1969 skulle vara anpassade på ett sådant sätt att ensamrätten att importera från andra medlemsstater var avskaffad.” Detta innebär att handelsmonopol i nya medlemsstater måste vara anpassade på motsvarande sätt när dessa stater inträder i EU.

I *Franzén-domen*³⁷ prövade EU-domstolen som bekant det svenska monopolet för detaljhandel med alkoholhaltiga drycker, Systembolaget. EU-domstolen ansåg att bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt enbart skulle undersökas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, som enligt domstolen är den specialbestämmelse som är tillämplig på statliga handelsmonopols utövande av sin ensamrätt. Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka inte rör monopolets funktionssätt även om de påverkar detta, har på handeln inom gemenskapen skulle däremot undersökas mot bakgrund av artikel 34 FEUF, som berördes ovan.

Med avseende på artikel 37 uttalade domstolen att monopolets utformning och funktionssätt måste anpassas på ett sådant sätt att:

- ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare,
- handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater inte missgynnas vare sig rättsligt eller faktiskt och
- det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.

Domstolen konstaterade därefter att det inte hade bestritts att det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker avsåg att

³⁶ Mål 59/75, *Manghera*, REG 1976, s. 91; svensk specialutgåva, volym 3, s. 9.

³⁷ Mål C-189/95, *Franzén*, REG 1997, s. I-5909.

främja ett mål av allmänintresse i det att det syftade till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

Domstolen prövade sedan om den svenska ordningen fungerade på ett icke-diskriminerande sätt och fäste framför allt vikt vid följande omständigheter:

- Det fanns en objektiv produktplan för vilka drycker som skulle tillhandahållas av Systembolaget.
- Drycker valdes ut efter förbestämda och objektiva kriterier (såväl affärsmässiga som kvalitativa).
- Leverantörer som inte fick sälja drycker till Systembolaget kunde ansöka om testförsäljning.
- Leverantörerna hade rätt att få ett motiverat avslagsbeslut.
- Möjlighet fanns till överprövning hos ett oberoende organ (Alkoholsortimentsnämnden).

Mot denna bakgrund slog EU-domstolen fast att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken var diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter. När det gällde försäljningsorganisationen menade domstolen att även om det är riktigt att den är begränsad och inte erbjuder alla utvalda drycker, innebär den inte att alkoholdrycker som härrör från andra medlemsstater missgynnas i förhållande till dem som tillverkas inom landet.

I *Hanner-målet*³⁸ prövade EU-domstolen det svenska apoteksmonopolet mot bakgrund av samma kriterier. Domstolen konstaterade dock i detta fall att den svenska monopolorganisationen för läkemedel inte innehöll bestämmelser om vare sig en produktplan eller ett system för upphandling, inom vilkas ram tillverkare vars produkter inte tagits med i sortimentet hade rätt att få en redogörelse för skälen till Apotekets beslut om urval av läkemedel. Den påpekade också att det inte föreskrevs någon möjlighet att överklaga ett sådant beslut till en oberoende kontrollinstans. Domstolen menade att Apoteket tvärtom i princip tycktes ha fria händer när det valde ut sitt sortiment. All diskriminering var därmed inte utesluten.

Domstolen fann mot denna bakgrund att Apotekets organisation och funktionssätt och närmare bestämt dess system för urval

³⁸ Se mål C-438/02, Hanner, REG 2005 s. I-4551.

av läkemedel kunde missgynna handeln med läkemedel från andra medlemsstater i förhållande till handeln med svenska läkemedel. Apoteket AB:s monopol var således inte utformat på ett sådant sätt att all diskriminering av läkemedel från andra medlemsstater var utesluten och stred därmed mot artikel 31.1 EG (nu artikel 37 FEUF).

Att skilda EU-rättsliga bestämmelser ska gälla för monolets funktionssätt och nationella åtgärder som inte avser detta, vilket angavs i Franzén och Hanner, har bekräftats av EU-domstolen även i det ovan nämnda *Rosengrenmålet*. EU-domstolen nyanserade där sitt uttryckssätt och sade att den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka kan skiljas från monolets funktionssätt även om de påverkar detsamma, har på handeln inom gemenskapen ska undersökas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 FEUF. Mot denna bakgrund var det förbud mot privatimport i alkohollagen som var föremål för prövning i Rosengrenmålet enligt EU-domstolen en åtgärd som inte rörde monolets utövande av sin särskilda funktion.

Som framgått skulle reglerna för gårdsförsäljning innebära ett undantag från detaljhandelsmonopolet, dvs. från bolagets exklusiva ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker med högre alkoholhalt än 3,5 procent. Det kan redan av denna anledning inte röra sig om bestämmelser som direkt rör monolets funktionssätt, vilket har att göra med regleringen av hur monolet ska utöva sin ensamrätt. EU-domstolen har tydligt angett att de begränsningar som omfattas av prövningen enligt artikel 37 FEUF ska vara sådana som är en nödvändig följd av att det föreligger ett monopol, vilket uppenbarligen inte är fallet när det gäller regler om gårdsförsäljning. Det följer sålunda av EU-domstolens domar i Franzén, Hanner och Rosengren att en prövning av gårdsförsäljning bör ske uteslutande enligt reglerna om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF) och möjligen etableringsreglerna (se avsnitt 7.3).

Det bör också påpekas att den omständigheten att ett detaljhandelsmonopol inte är heltäckande saknar betydelse för prövningen enligt artikel 37 FEUF, så länge den ensamrätt som staten beviljar organet i fråga står i relation till och främjar det syfte som eftersträvas med monopolregleringen. Som jämförelse kan nämnas EU-domstolens dom *Markus Stoß*, som rörde det tyska spelmonopolet. Av domen framgår att den omständigheten att olika former av hasardspel reglerades på olika sätt i Tyskland (vissa

förbehölls det statliga monopollet och vissa omfattades av system med tillstånd som kunde beviljas privata aktörer), inte i sig innebar att det statliga monopollet inte kunde anses motiverat utifrån de legitima mål som eftersträvades med detta.³⁹ (Se närmare utlåtande av Ingeborg Simonsson, bilaga 2, avsnitt 2.)

7.4.2 Gårdsförsäljning får inte komma i konflikt med den svenska alkoholpolitiken

EU-domstolen har förklarat att inskränkningar som föreskrivs i nationell lagstiftning endast är ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om lagstiftningen verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet.

Detta krav innebär att i de fall medlemsstaterna inför begränsningar i den fria rörligheten måste den politik som ligger till grund för dessa begränsningar vara sammanhängande och inte innehålla motsägelsefulla inslag. Problematiken har varit tydlig när det gäller nationella spelmonopol där EU-domstolen i *Gambellimålet*⁴⁰ anförde att om en medlemsstat uppmuntrar till att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning, i syfte att erhålla intäkter, kan denna stat inte åberopa hänsyn till behovet av att bevara ordningen i samhället för att motivera inskränkande åtgärder. Mot denna bakgrund underkände EU-domstolen nyligen den tyska spelregleringen. Den angav att:

...den omständigheten att de behöriga myndigheterna, vad avser hasardspel som inte omfattas av de statliga monopol som är i fråga i de mål som de har att avgöra, bedriver eller tolererar en politik som syftar till att främja dessa andra spel i stället för att minska möjligheterna till spel och att begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt leder till att målet att motverka att allmänheten lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende, vilket anges ha varit syftet med inrättandet av monopollet, inte längre på ett effektivt sätt kan uppnås med hjälp av monopollet och att detta därför inte längre kan anses motiverat med hänsyn till artiklarna 43 EG och 49 EG [nu artikel 49 FEUF och 56 FEUF].⁴¹

³⁹ Jfr mål C-316/07 m.fl., Markus Stoß, ej ännu publicerat i rättsfallssamlingen.

⁴⁰ Mål C-243/01, Piergiorgio Gambelli, REG 2003, REG 2003, s. I-13031.

⁴¹ Mål C-316/07 m.fl., Markus Stoß, ej ännu publicerat i rättsfallssamlingen, punkt 106.

Om man överför detta resonemang på reglerna för gårdsförsäljning i Sverige är det naturligtvis viktigt att gårdsförsäljningen inte framstår som ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken. Det förslag som utredningen lämnar måste därför på ett tydligt sätt inordnas i den övergripande alkoholpolitiska regleringen. Utgångspunkten för den svenska alkohollagstiftningen är att skydda människor mot alkoholens skadeverkningar. Således måste varje åtgärd inom alkoholpolitikens område noggrant prövas i förhållande till vilken påverkan den har på folkhälsan. Varje form av försäljning eller utskänkning av alkohol till allmänheten kringgärdas av bestämmelser om tillstånd och tillsyn. Marknadsföringen är strikt reglerad, den ska vara måttfull. Reklam- eller marknadsföringsåtgärder får inte vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Gårdsförsäljning av alkoholdrycker måste leva upp till dessa syften och sättas in i samma lagtekniska systematik.

Det ska emellertid framhållas att den svenska alkoholpolitiken inte uteslutande handlar om att begränsa försäljning av alkohol. Inom ramen för denna politik finns flera exempel på balansering av motstående intressen, där konsumentefterfrågan och samhällets realiteter har vägts in (jfr utlåtande av Ingeborg Simonsson, bilaga 2, avsnitt 3.2.2). Inför medlemskapet i EU uttalades t.ex. att:

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet och då framför allt när det gäller serveringsbestämmelserna, måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla för att inte förtroendet för alkoholpolitiken skall minska. [...] Alkoholpolitiken bör ha som utgångspunkt att det är värdefullt att det finns restauranger där människor kan samlas och äta, dricka och umgås både i vardag och fest, och att alkoholpolitiken inte skall utgöra ett hinder för detta. [...] En stor majoritet betraktar alkoholdrycker som ett inslag i livet som de inte vill avvara. De flesta använder alkohol på ett sådant sätt att det inte vållar problem, varken för dem själva eller samhället.⁴²

Å andra sidan lyftes de problem som uppstår vid krogkonsumtion av alkohol fram:

Att hålla god ordning vid alkoholserving framstår som lika viktigt nu som förr. Bland restaurangernas gäster finns storkonsumenter av alkohol. Våld och alkohol hör ofta samman. Forskning har visat att särskilt gatuvåld och våld mot okända brottsoffer ofta förekommer i direkt anslutning till eller i närheten av restauranger och nöjesställen.

⁴² Prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag, avsnitt 8.1.

God ordning förutsätter också att gäster eller grannar och närboende inte störs på ett sätt som är oacceptabelt.⁴³

Mot denna bakgrund kan slutsatsen dras att Sverige inte är förhindrat att tillåta gårdsförsäljning enbart av det skälet att den svenska alkoholpolitiken i annat fall skulle framstå som inkonsekvent. Förslaget till gårdsförsäljning kan inordnas i den övergripande alkoholpolitiska regleringen och på samma sätt som Systembolagets försäljning utgå från folkhälsointresset. Konsumenternas önskan att kunna köpa alkoholhaltiga drycker i samband med ett studiebesök måste sålunda förenas med intresset att säkerställa att försäljningen inte kan ske i en sådan omfattning eller form att det vållar problem för dem själva eller samhället i stort, vilket berörs i nästa avsnitt.

7.5 Gårdsförsäljning av alkoholdrycker

7.5.1 Vad ska avses med gårdsförsäljning?

Utredningens förslag: Med gårdsförsäljning av alkoholdrycker ska avses detaljhandel i samband med ett studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning.

I Sverige där vi har ett detaljhandelsmonopol innebär gårdsförsäljning en liberalisering av handeln. En gårdsförsäljning innebär emellertid inte automatiskt att handeln mellan EU:s medlemsstater liberaliseras eller att en sådan försäljning skulle stå i överensstämmelse med EUF-fördraget. Det senare är beroende av hur lagstiftningen utformas och särskilt vilka begränsningar som sätts upp.

Vad som avses med gårdsförsäljning är inte klart definierat. Däremot står det klart att begreppet leder tanken till försäljning på en gård på landet av egenproducerade alkoholdrycker av råvaror som har odlats på gården.

I Finland infördes en sådan ordning i samband med att Finland år 1995 blev medlem i EU. Av redovisningen i avsnitt 5 framgår att den finska lagstiftningen på området starkt har ifrågasatts av EU-

⁴³ Ibid.

kommissionen med hänvisning bland annat till att den hindrar den fria varurörligheten och att den gynnar inhemska produkter framför utländska sådana.

Oavsett hur det förhåller sig med detta kan utredningen konstatera att den finländska ordningen för gårdsförsäljning vilar på osäker grund. Utredningen har därför valt att undersöka om det finns någon annan modell än den finländska som gör det möjligt att bedriva gårdsförsäljning och som samtidigt är förenlig med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och inte äventyrar folkhälsan.

Av redovisningen i det föregående framgår att gårdsförsäljning skulle kunna anses utgöra en sådan försäljningsform som kan inordnas under den s.k. Keck-doktrinen. Det skulle i så fall innebära att reglerna om den fria varurörligheten (artikel 34 FEUF) och etableringsfriheten (artikel 49 FEUF) inte är tillämpliga. En grundläggande förutsättning för att Keck-doktrinen ska kunna tillämpas är att reglerna inte utgör någon rättslig eller faktiskt diskriminering.

Det kan inte helt uteslutas att EU-domstolen skulle kunna göra en annan bedömning och finna att den svenska ordningen inte kan kvalificeras som en försäljningsform enligt Keck-doktrinen. I så fall måste de regler som omgärdar gårdsförsäljning kunna rättfärdigas med stöd av artiklarna 36 och 52 FEUF eller enligt tvingande hänsyn i EU-domstolens praxis. Eventuella begränsningar måste i likhet med vad som gäller för den svenska alkoholpolitiken kunna motiveras med folkhälsoskäl. Också i detta fall måste reglerna verka icke-diskriminerande.

Detta är i korthet utgångspunkterna när man ska utforma en modell som gör det möjligt att bedriva gårdsförsäljning och som samtidigt är förenlig med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet.

Gårdsförsäljning kan inte begränsas till alkoholdrycker som har tillverkats på den egna gården i Sverige

Av *avsnitt 7.2* framgår att EU-domstolen har slagit fast att nationella åtgärder som kan hindra eller göra det mindre attraktivt att utöva de grundläggande friheter som garanteras av fördraget måste uppfylla fyra förutsättningar, nämligen att de ska vara

- tillämpliga på ett icke-diskriminerande sätt,

- framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande allmänintresse,
- vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och
- inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning.

En ordning där gårdsförsäljning av alkoholdrycker förbehålls inhemskt producerade alkoholdrycker hindrar utländskt producerade alkoholdrycker från att på samma villkor nå den svenska konsumentmarknaden. En sådan ordning innebär i vart fall ett indirekt gynnande av inhemska alkoholdrycker framför utländska sådana och därmed en faktisk diskriminering av utländska produkter. Det innebär att en sådan modell inte kan inordnas under Keck-doktrinen och att den måste prövas enligt artiklarna 34 och 36 FEUF.

Ett handelshinder kan som tidigare redovisats motiveras av ett trängande allmänintresse. Den restriktiva svenska alkoholpolitiken grundas på hänsynen till folkhälsan som är ett erkänt allmänintresse såväl i EUF-fördraget som i EU-domstolens praxis. Som Ingeborg Simonsson framhållit i sitt utlåtande är det svårt att föreställa sig en välgrundad förklaring till varför det skulle vara värre för folkhälsan om konsumenterna via gårdsförsäljning fick möjlighet att dricka alkoholdrycker från andra länder och inte bara från Sverige (se bilaga 2, avsnitt 4.2.2). Det går inte heller att hävda att det skulle bli en högre totalkonsumtion av alkoholdrycker, om utländska drycker tilläts vid gårdsförsäljning. Det sagda innebär att gårdsförsäljning inte kan förbehållas alkoholdrycker som tillverkats på en gård i Sverige.

För att övervinna de handelshinder och den diskriminering som nu har berörts har utredningen diskuterat en ordning enligt vilken man skulle tillåta utländska tillverkare att bedriva gårdsförsäljning av sina egenproducerade alkoholdrycker här i Sverige. Det är en ordning som utredningen också ventilerade vid sitt möte med tjänstemän vid olika delar av EU-kommissionen. Den invändning som då framfördes var att en sådan ordning visserligen kunde innebära en formell likabehandling, men att den i vart fall i praktiken innebär en indirekt diskriminering och därmed ett indirekt hinder för utländska produkter att nå den svenska marknaden. För en utländsk tillverkare som inte har någon annan verksamhet i Sverige kan det nämligen vara besvärligare och mindre

attraktivt att etablera sig här för att bedriva gårdsförsäljning än för en svensk tillverkare som redan har sin rörelse i Sverige.

Efter ett uppslag som väcktes vid de diskussioner som utredningen förde vid sitt möte med tjänstemän vid EU-kommissionen och som det inte riktades några invändningar mot har utredningen i stället stannat för en modell för gårdsförsäljning som inte begränsar sådan försäljning till egenproducerade alkoholdrycker. Den som bedriver gårdsförsäljning ska alltså ha möjlighet att sälja inte bara alkoholdrycker som han eller hon själv har tillverkat, utan också alkoholdrycker som har tillverkats av andra såväl inhemska som utländska producenter. På så sätt skapas både en formell likabehandling och en likabehandling i praktiken. Några EU-rättsliga invändningar i den delen bör därför inte finnas.

Gårdsförsäljning kan inte begränsas till att avse försäljning på en gård på landet

Som förut har anförts ligger det enligt allmänt språkbruk i begreppet gårdsförsäljning också att det ska ske på en gård på landsbygden. I Finland ställs t.ex. kravet att gårdsförsäljning ska ske i anslutning till tillverkningsstället, som ska ligga på en gård på landsbygden. Det kan te sig naturligt att ställa sådana krav när det gäller just gårdsförsäljning, men kraven är inte invändningsfria från ett EU-rättsligt perspektiv.

Även om krav av detta slag gäller lika för inhemska och utländska producenter, kan de göra det svårare eller mindre attraktivt för utländska tillverkare att etablera sig på landsbygden för att bedriva gårdsförsäljning. Sådana krav skulle således kunna verka diskriminerande och strida mot den fria etableringsrätten.

Det kan i och för sig hävdas att ett krav på att försäljningen ska ske på landet begränsar tillgängligheten och att det därför skulle kunna motiveras med hänsyn till skyddet för folkhälsan. Samtidigt kan emellertid invändas att kravet knappast står i proportion till syftet och att målet att skydda folkhälsan bör kunna nås på ett mindre ingripande sätt.

Utredningen har mot denna bakgrund valt att inte begränsa gårdsförsäljning geografiskt. Gårdsförsäljning kommer med utredningens förslag således att omfatta sådan försäljning av alkoholdrycker som sker på en gård på landet, men också försäljning som sker på andra ställen.

Gårdsförsäljning ska bara kunna ske i samband med studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till de aktuella alkoholdryckerna

För att gårdsförsäljning ska vara konsekvent med den svenska alkoholpolitiken måste försäljningen bland annat tillgodose en efterfrågan i konsumentledet som kan anses berättigat från alkoholpolitiska utgångspunkter.

Som utredningen har redovisat i avsnitt 2.1 är målet för den svenska alkoholpolitiken att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Ett betydelsefullt instrument för att nå det alkoholpolitiska målet är också ett samordnat och aktivt förebyggande arbete som involverar såväl offentliga som ideella aktörer (prop. 2009/10:125 s. 56).

Vid sidan av alkoholskatten är det svenska detaljhandelsmonopolet det viktigaste verktyget för att nå den svenska alkoholpolitikens mål. Syftet med detaljhandelsmonopolet har varit i huvudsak två, nämligen dels att kontrollera den allmänna tillgängligheten till alkoholdrycker, dels att begränsa marknadskrafterna och de privata vinstintressena (desintresseringsprincipen).

Att öppna för privata vinstintressen genom att tillåta gårdsförsäljning strider alltså mot den desintresseringsprincip som fortfarande gäller i fråga om detaljhandeln med alkoholdrycker. Samtidigt har den svenska alkoholpolitiken över tiden balanserat intressena att kontrollera tillgängligheten och begränsa marknadskrafterna och de privata vinstintressena mot konsumenternas berättigade intresse att faktiskt få tillgång till alkoholdrycker i ordnade former (jfr Ingeborg Simonssons utlåtande, bilaga 2, avsnitt 3.2.2). För att gårdsförsäljning ska kunna motiveras inom ramen för den svenska alkoholpolitiken krävs alltså att det finns en efterfrågan på en sådan försäljning i konsumentledet och att denna efterfrågan kan anses berättigad från alkoholpolitiska utgångspunkter.

Utredningen har för sin del inte haft någon möjlighet att göra någon egen undersökning av det intresse som i konsumentledet kan finnas att köpa alkoholdrycker inom ramen för någon form av

gårdsförsäljning. Däremot har företrädare för olika tillverkare av alkoholdrycker oberoende av varandra samstämmt uppgett att konsumenter i samband med studiebesök och liknande arrangemang med anknytning till de tillverkade produkterna genomgående efterfrågar möjligheten att få köpa med sig någon flaska av de aktuella alkoholdryckerna som ett minne eller liknande från besöket. De har också framhållit att det till och med är svårt att förklara för besökarna att tillverkarna enligt dagens regler inte får sälja sina produkter till dem. Det finns enligt utredningens mening inte någon anledning att ifrågasätta dessa uppgifter.

Det anförda ger enligt utredningens mening en tillräckligt stabil grund för att påstå att det finns en efterfrågan att vid studiebesök eller liknande få köpa med sig någon eller några av de produkter som på ett eller annat sätt har varit föremål för besöket. Det är svårt att hävda att ett sådant intresse skulle vara oberättigat med utgångspunkt från de principer som den svenska alkoholpolitiken vilar på.

För att vara säker på att en ordning för gårdsförsäljning på ett konsekvent sätt ska kunna inordnas i den svenska alkoholpolitiken bör alltså krävas att försäljningen sker i samband med studiebesök på tillverkningsstället eller i samband med något annat liknande arrangemang av upplevelsekaraktär.

Enligt utredningens uppfattning bör av flera skäl det studiebesök eller det arrangemang av upplevelsekaraktär som ska erbjudas ha en koppling till de aktuella alkoholdryckerna. Det bör således inte vara så att arrangemanget gäller t.ex. ridning, älgafari, dansuppvisning eller något annat som inte har något att göra med tillverkningen eller de aktuella alkoholdryckerna i övrigt.

Vidare bör krävas att studiebesöket eller arrangemanget erbjuds mot betalning. Det kan i och för sig hävdas att det ligger i sakens natur att det ska ske mot betalning, eftersom ett arrangemang kräver att tillverkaren avsätter resurser för att kunna ge ett innehåll till besöket. Besöket eller arrangemanget bör alltså inte få användas som en förtäckt subvention eller promotion till försäljningsverksamheten. Det ska alltså vara fråga om ett studiebesök eller annat arrangemang av upplevelsekaraktär som har ett reellt innehåll och inte bara ett rent fysiskt besök för vilket man tar en inträdesavgift.

Ett arrangemang av upplevelsekaraktär innebär någon form av marknadsföring av de aktuella alkoholdryckerna. Det är därför viktigt att påminna om att alkohollagens regler om marknadsföring

också gäller för sådana arrangemang. Sålunda gäller bland annat att särskild måttfullhet ska iakttas och att marknadsföringsåtgärden inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Ännu viktigare är kanske att marknadsföringen inte får rikta sig till barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år (7 kap. 1 § den nya alkohollagen).

7.5.2 Vad ska gälla för gårdsförsäljning?

Utredningens förslag: Den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker ska efter särskilt tillstånd få bedriva gårdsförsäljning med egenproducerade alkoholdrycker och andra alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar. Försäljningen får ske under villkor att

1. försäljningen till varje enskild person vid besökstillfället inte överstiger 1 liter spridryck, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl, och

2. tillståndshavarens sammanlagda gårdsförsäljning av tappade alkoholdrycker inte överstiger 1 500 liter 100 volymprocent alkohol per år.

Vem ska få bedriva gårdsförsäljning?

Förslaget innebär att alla som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker, oavsett nationalitet och tillverkningsland, efter tillstånd ska få bedriva gårdsförsäljning under vissa särskilda villkor.

Alla tillverkare, både svenska och utländska, ska alltså kunna få tillstånd att bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Det ligger i sakens natur att gårdsförsäljning just ska förbehållas dem som tillverkar alkoholdrycker och som på så sätt får en möjlighet att utan mellanhänder sälja sina produkter direkt till konsument.

Vem är att anse som tillverkare?

Med tillverkare avses enligt 1 kap. 11 § första stycket den nya alkohollagen den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker och sprit.

Av Statens folkhälsoinstituts handbok Alkohollagen framgår att med tillverkning avses varje förfarande då sprit eller alkoholdryck framställs eller utvinns genom t.ex. jäsnings, destillation eller kemisk omvandling. Med tillverkning avses också ett förfarande som innebär vidarebehandling av alkoholdrycker t.ex. spädning, filtrering, sötning eller blandning av olika produkter för att förbättra produkternas kvalitet eller förändra dess karaktär (se prop. 1994/95:89 s. 93).

Enbart omförpackning eller buteljering av en produkt anses däremot inte som tillverkning. Den som förpackar om eller buteljerar alkoholdrycker utan att vidareförädla varorna är således inte att betrakta som tillverkare i alkohollagens mening. Inte heller den som blandar drinkar m.m. i efterhand på gästernas beställning är att betrakta som tillverkare. Detsamma gäller den som kryddar spritdryck för servering av snaps i den egna serveringsrörelsen (se 2 kap. 2 § sista stycket den nya alkohollagen).

De som låter tillverka alkoholdrycker av råvaror som de själva odlar

Många vinodlare i Sverige har sina rötter i lantbruket och saknar kunskap om vintillverkning. I likhet med vad som redan är vanligt i andra länder planerar man att gå samman i kooperativ där man lämnar in sina druvor för tillverkning av vin.

Odlare som på detta sätt låter tillverka alkoholdrycker på råvaror som man själv har odlat är inte att betrakta som tillverkare i alkohollagens mening och skulle således enligt utredningens förslag inte kunna få tillstånd till gårdsförsäljning.

Till utredningen har framförts önskemålet att även dessa odlare skulle kunna få bedriva gårdsförsäljning på i övrigt samma villkor som tillverkare. Utredningen har för sin del förståelse för önskemålet från dessa odlare att kunna komplettera verksamheten med gårdsturism och gårdsförsäljning. Det är emellertid enligt utredningens mening svårt att finna några skäl som gör det möjligt att ge en viss näring (jordbruk med vinodling) som inte redan säljer alkoholdrycker företräde framför andra sådana näringar. Det har inte heller kommit fram att en sådan ordning skulle tillgodose en uttalad konsumentefterfrågan. Utredningen avstår därför från att lägga fram något sådant förslag.

Däremot skulle naturligtvis ett kooperativ som tillverkar vin kunna få tillstånd till gårdsförsäljning och de aktuella vinodlarna

skulle på den vägen kunna få sina intressen tillgodosedda i viss utsträckning.

Begränsningen till alkoholdrycker som tillverkaren själv tillverkar och alkoholdrycker av samma slag

Utredningen föreslår att en tillverkare vid gårdsförsäljning ska få sälja inte bara egenproducerade alkoholdrycker utan också alkoholdrycker av samma slag som han eller hon själv tillverkar. Anledningen till det är att gårdsförsäljningen annars kan komma i konflikt med EU-rätten så som utredningen närmare har utvecklat i avsnitt 7.5.1. Genom att göra det möjligt för utländska tillverkare att få avsättning för sina produkter genom gårdsförsäljning utan att själv behöva etablera sig här åstadkommer man en likabehandling av svenska och utländska produkter. Man undanröjer också de hinder som annars kan finnas för den fria varurörligheten och etableringsrätten.

Mot detta skulle kunna anföras att det inte skulle ligga i en svensk tillverkares intresse att sälja konkurrerande produkter som andra har tillverkat. Även om det många gånger kan förhålla sig så, kan man enligt utredningens mening inte utgå från att det alltid skulle vara fallet. Det kan finnas ömsesidiga fördelar och intressen för både svenska och utländska tillverkare att etablera olika samarbeten. Det förekommer också redan nu t.ex. att svenska tillverkare som inom ramen för ett serveringstillstånd erbjuder provning av sina drycker också tillhandahåller utländska produkter som jämförelse.

Man kan inte heller bortse från att utländska tillverkare ytterst har möjlighet att etablera sig och bedriva gårdsförsäljning på samma villkor som de i landet etablerade tillverkarna. Det är naturligtvis en faktor som svenska tillverkare bör beakta, om de ställer sig avvisande till ett samarbete med utländska tillverkare.

En tillverkare som har tillstånd att bedriva gårdsförsäljning föreslås alltså få sälja också andra än egenproducerade alkoholdrycker – svenska och utländska – men bara av samma slag som tillverkaren själv producerar. Det innebär att den som tillverkar öl även bör få sälja öl som tillverkats av andra och den som tillverkar vin också bör få sälja vin som tillverkats av andra producenter. Detsamma ska givetvis också gälla tillverkare av andra alkoholdrycker.

Anledningen till den föreslagna begränsningen är att gårdsförsäljningen inte ska vara ett alternativ till Systembolagets utbud av alla slags alkoholdrycker. Det kan inte heller finnas något berättigat konsumentintresse att i samband med ett studiebesök eller liknande kunna köpa med sig någon annan sorts alkoholdryck än den som tillverkaren själv producerar.

Kvantitativa begränsningar

Enligt förslaget ska gälla både individuella och totala begränsningar för en gårdsförsäljning. Sålunda föreslår utredningen att en enskild person bara ska få köpa högst begränsade kvantiteter vid varje besökstillfälle, nämligen högst 1 liter spritdryck, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl. Vidare föreslås att varje tillverkare genom gårdsförsäljning ska få sälja så mycket tappade alkoholdrycker som motsvarar högst 1 500 liter 100 volymprocent alkohol per år. Den föreslagna kvantiteten 1 500 liter ren alkohol motsvarar 3 750 liter spritdryck (40 %), 10 000 liter vin (15 %) respektive 27 273 liter starköl (5,5 %). Det kan jämföras med vad en av Systembolagets 412 butiker i genomsnitt sålde år 2009, nämligen 54 740 liter spritdryck, 483 840 liter vin och 553 454 liter starköl. Sammanlagt sålde en Systembolagsbutik år 2009 i genomsnitt 1 087 136 liter alkoholdrycker.

De kvantitativa begränsningarna kan motiveras av folkhälsoskäl, dvs. strävandena att begränsa konsumtionen och därmed minska alkoholens skadeverkningar. Genom de föreslagna begränsningarna säkerställer man också att gårdsförsäljningen inte i något avseende ersätter eller inskränker Systembolagets ensamrätt att i hela landet sälja alla slags alkoholdrycker i obegränsad omfattning.

När det gäller de föreslagna individuella begränsningarna är de valda så att de enligt utredningens bedömning kan antas svara mot vad en enskild individ normalt som mest kan tänkas vilja köpa vid ett och samma besökstillfälle. Det är ju fråga om produkter som i allmänhet kommer att vara förhållandevis dyra jämfört med motsvarande produkter på Systembolaget. Vidare är det fråga om produkter som man oftast kommer att vilja köpa som ett minne från besöket snarare än för att köpa i större mängder, t.ex. för ett födelsedagsfirande. Om man önskar det senare finns alltid möjligheten att köpa de aktuella produkterna eller jämförbara produkter genom Systembolaget.

Med begränsningar av de årliga kvantiteter som varje enskild tillverkare får sälja säkerställs att den totala försäljningen av alkoholdrycker genom gårdsförsäljning kommer att vara försumbar jämfört med den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige.

Utredningen har diskuterat om de årliga begränsningarna ska bestämmas genom att ange det antal liter tappade alkoholdrycker som högst får säljas och sätta gränsen vid 10 000 liter tappade drycker. För gemene man är en sådan gräns lättare att förstå. Samtidigt skulle det emellertid innebära att producenter av starkare alkoholdrycker får sälja mer ”alkohol” än de tillverkare som producerar svagare alkoholdrycker. En sådan ordning skulle rimma mindre väl med den svenska alkoholpolitiken, där man genom prispolitik och andra åtgärder försöker styra över konsumtionen från starkare till svagare alkoholdrycker.

I dag finns det knappt 100 tillverkare av alkoholdrycker i Sverige. Det går inte att med säkerhet förutse hur många svenska och utländska tillverkare som kommer att utnyttja möjligheten till gårdsförsäljning. När det gäller utländska tillverkare ska beaktas att de redan i dag kan sälja direkt till konsument via Internet, en möjlighet som inte står öppen för svenska tillverkare. Det finns därför skäl som talar för att gårdsförsäljning med de krav som ställs på en sådan försäljningsform inte blir lika attraktiv för utländska som för svenska tillverkare, som inte har någon annan direkt försäljningskanal till konsument.

I dag finns det 33 kommersiella tillverkare av vin, varav majoriteten är småodlare. Vinodlarföreningen uppskattar att det om fem år kommer att finnas ca 100 kommersiella odlare som i genomsnitt kommer att producera mindre än 2 000 liter tappade alkoholdrycker per år. Av enkätundersökningen i bilaga 3 (avsnitt 2.1, figur 2) framgår att de små producenterna bedömer att de om fem år skulle kunna sälja ca 85 000 liter vin genom gårdsförsäljning, om det vore tillåtet. Uttryckt i liter ren alkohol blir det 12 750 liter, varvid utredningen utgår från att vinet har en alkoholhalt om 15 volymprocent.

När det gäller öl finns i dag knappt 40 bryggerier i Sverige. Av dessa är tio större och resten mindre. Produktionen i liter dryck är betydligt högre hos ölbryggarna än hos vintillverkarna. Av den enkätundersökning som redovisas i bilaga 3 till betänkandet framgår att man från de små bryggeriernas sida bedömer att Systembolaget för deras del blir den viktigaste försäljningskanalen om fem år, men att man bedömer att man ändå bör kunna sälja

drygt 16 000 liter öl per bryggare genom gårdsförsäljning (se figur 4). Bedömningen är dock gjord utan vetskap om utredningens modell som innebär en koppling till en upplevelsetjänst och en volymbegränsning. De cirka 20 små bryggerierna bedömer således att de om fem år skulle kunna sälja sammanlagt 320 000 liter öl. Omräknat i liter ren alkohol blir det 17 600 liter, varvid beräkningen utgår från starköl med en alkoholhalt om 5,5 volymprocent.

Utredningen bedömer att resterande 20 bryggare i Sverige kommer att sälja maximalt om fem år, vilket sammanlagt blir 30 000 liter ren alkohol vid en alkoholhalt om 5,5 volymprocent. Det innebär att utredningens antagande blir att starköl motsvarande 47 600 liter ren alkohol om fem år kan komma att nå konsumenterna i Sverige genom gårdsförsäljning.

När det gäller frukt-, bär- och honungsvin samt cider och mjöd framgår av enkätundersökningen i bilaga 3 att producenterna bedömer att de om fem år sammanlagt skulle kunna sälja drygt 25 000 liter sådana drycker genom gårdsförsäljning, om detta var tillåtet. Om man utgår från att de aktuella alkoholdryckerna har en alkoholhalt om 15 procent, motsvarar det 3 750 liter ren alkohol.

Vad som återstår att bedöma är hur gårdsförsäljning enligt utredningens modell kan komma att innebära för spritdryckstillverkarnas avsättning för sina produkter på den svenska marknaden. Av avsnitt 3.3 framgår att det finns ca 35 företag som har tillstånd att tillverka spritdrycker i dag i Sverige. Av svaren på den enkätundersökning som redovisas i bilaga 3 går inte att utläsa hur de småskaliga spritdrycksproducenterna själva bedömer sin egen utveckling eller sina avsättningsmöjligheter, om gårdsförsäljning skulle införas. Utredningen har inte heller något underlag för att bedöma branschens utveckling. Utredningen utgår därför från att var och en av de 35 svenska tillverkarna genom gårdsförsäljning kommer att kunna sälja maximalt om fem år, vilket innebär att de sammanlagt kommer att sälja 52 500 liter ren alkohol.

Med hänvisning till de bedömningar som redovisats i det föregående kan antas att svenska tillverkare av alkoholdrycker med utredningens modell skulle kunna sälja sammanlagt ca 116 600 liter ren alkohol genom gårdsförsäljning om fem år. I bedömningen ligger att antalet kommersiella vintillverkare enligt branschens egna bedömningar kommer att öka från 33 till 100. I bedömningarna ligger inte något antagande att antalet tillverkare av andra alkoholdrycker kommer att öka. Det kan emellertid inte uteslutas.

Utredningen har inte något underlag för att bedöma i vilken utsträckning utländska tillverkare skulle vara benägna att etablera sig här för att bedriva gårdsförsäljning enligt utredningens modell. Det går inte att utesluta att det skulle kunna vara attraktivt även för sådana tillverkare, samtidigt som det är rimligt att anta att utländska tillverkare inte skulle dominera gårdsförsäljningen i Sverige.

För att ha en mycket god marginal för utländska och eventuellt tillkommande svenska tillverkare som skulle söka och få tillstånd till gårdsförsäljning kan man fördubbla kvantiteten starköl, fruktvin och spritdrycker som kan förväntas bli sålda genom gårdsförsäljning i det föregående. Man hamnar då på ca 220 000 liter ren alkohol. Utslaget per år och invånare 15 år eller äldre blir det 0,03 liter ren alkohol. Det motsvarar 0,4 procent av den totala konsumtionen av spritdrycker, vin och öl i den berörda befolkningsgruppen. Beräkningen är gjord efter invånarantalet i den aktuella gruppen år 2009, som då uppgick till 7 791 240 invånare.

Den individuella volymen 0,03 liter ren alkohol motsvarar 7,5 cl spritdryck (40 %), 20 cl vin (15 %) eller 54,5 cl starköl (5,5 %),

Man skulle kunna ifrågasätta om den årliga begränsningen till 1 500 liter ren alkohol är proportionell och nödvändig med hänsyn till de begränsade kvantiteter som varje enskild besökare ändå får köpa. En invändning som kan göras mot den snäva begränsningen är att de små kvantiteterna skulle göra det mindre attraktivt för utländska tillverkare att etablera sig här för att bedriva gårdsförsäljning när man inte kan få någon större volym på verksamheten. En fördubbling av den årliga kvantiteten skulle t.ex. fortfarande innebära en mycket liten andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige. Utredningen är inte främmande för att en större årlig kvantitet skulle kunna vara acceptabel från folkhälsosynpunkt. Enligt utredningens mening kan det ändå finnas skäl att gå försiktigt fram och att man först följer utvecklingen och utvärderar effekterna av en reform på området innan man tar ytterligare steg och eventuellt ökar de tillåtna kvantiteterna.

Det finns emellertid också andra sätt att bedöma utvecklingen. Sålunda finns det de som ser framför sig att gårdsförsäljning kommer att bli en mycket attraktiv försäljningsform trots de uppsatta begränsningarna. Enligt dessa bedömare skulle ett mycket stort antal utländska tillverkare söka och få tillstånd till denna försäljningsform och också sälja maximalt. Från sysselsättningssynpunkt

vore en sådan utveckling i och för sig välkommen eftersom gårdsförsäljningen kräver personal både för den upplevelsetjänst som ska tillhandahållas och för själva försäljningen. Från alkoholpolitiska utgångspunkter kan en sådan utveckling dock vara olämplig.

Utredningen kan för sin del inte ansluta sig till den nyss redovisade bedömningen. Eftersom det emellertid inte går att med säkerhet förutse utvecklingen i det nu aktuella hänseendet finns det skäl att också av denna anledning följa utvecklingen noggrant, om man genomför utredningens förslag till modell för gårdsförsäljning. Skulle det visa sig att det finns risk för att gårdsförsäljningen kommer att svara för en mer märkbar andel av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige, finns det alltid en möjlighet att lagstiftningsvägen införa ytterligare begränsningar. Närmast till hands ligger då att begränsa antalet tillstånd, men även andra begränsningar kan tänkas, t.ex. av de tillåtna kvantiteterna.

7.5.3 Tillstånd till gårdsförsäljning

Utredningens förslag: Den kommun där försäljningsstället är beläget ska pröva frågor om tillstånd till gårdsförsäljning. Kommunen ska få ta ut en avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Tillstånd till gårdsförsäljning får bara meddelas tillverkare av alkoholdrycker som visar att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt och att verksamheten kommer att drivas i enlighet med de krav som ställs upp i alkohollagen.

Sökanden ska genom att avlägga ett prov också visa att han eller hon har de kunskaper om lagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt bedriva verksamheten med gårdsförsäljning.

En ansökan om tillstånd till gårdsförsäljning ska inte kunna bifallas utan att polismyndighetens yttrande har inhämtats. Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omständigheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig över sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

Om gårdsförsäljning på grund av försäljningsställets belägenhet, upplevelsetjänstens utformning eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, ska tillstånd till gårdsförsäljning kunna vägras även om övriga krav är uppfyllda.

Ett tillstånd till gårdsförsäljning ska gälla tills vidare. Kommunen kan dock begränsa tillståndets giltighet till viss tid, om det finns särskilda skäl.

Vad ska krävas för att få bedriva gårdsförsäljning?

Utredningen föreslår att gårdsförsäljning ska få bedrivas av tillverkare som har tillstånd till det. Tillverkare av alkoholhaltiga drycker är fram till årsskiftet 2010/2011 föremål för dubbla godkännandeförfaranden. Statens folkhälsoinstitut prövar ansökningar om och meddelar tillverkningstillstånd enligt alkohollagens regler. Skatteverket prövar ansökan om godkännande som upplagshavare respektive skattebefriad förbrukare enligt lagen om alkoholskatt. I båda prövningarna är det sökandens lämplighet som är avgörande och båda systemen reglerar hur de tillverkade varorna ska hindras att obeskattade eller annars olagligt komma ut i samhället.

Enligt den nya alkohollagen (SFS 2010:1622) som träder i kraft den 1 januari 2011 kommer de särskilda tillverkningstillstånden avskaffas. De lagstadgade förutsättningarna för rätt till tillverkning knyts i stället till godkännande som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare enligt lagen om alkoholskatt.

Om man inför möjligheten för tillverkare att bedriva gårdsförsäljning, uppstår frågan om det ska räcka med att tillverkaren är godkänd som upplagshavare enligt lagen om alkoholskatt eller om det därutöver ska krävas att tillverkaren har ett särskilt tillstånd till gårdsförsäljning. Enkelheten talar för att man om möjligt bör undvika dubbla tillstånd.

Samtidigt innebär utredningens förslag att det ställs särskilda krav på hur försäljningen ska anordnas. Det ska ske i samband med studiebesök eller liknande upplevelsetjänster som erbjuds allmänheten mot betalning. Den besöksverksamhet som en tillverkare ska arrangera i anslutning till gårdsförsäljning kommer att behöva bedömas av tillståndsmyndigheten. För detaljhandel finns särskilda

regler i alkohollagen som ska iakttas vid försäljningen. Det bör också ställas särskilda krav på tillståndshavaren på samma sätt som gäller för den som har serveringstillstånd. Det är således flera andra aspekter som ska beaktas än de som föranleds av skattekontrollen och frågan om att förhindra att de tillverkade varorna olagligt kommer ut i samhället.

Övervägande skäl talar därför för att man inför ett krav på särskilt tillstånd för gårdsförsäljning. I likhet med vad som gäller för serveringstillstånd bör frågor om tillstånd prövas av den kommun där gårdsförsäljningen är avsedd att äga rum, dvs. där försäljningsstället är beläget. På samma sätt som gäller för serveringstillstånd bör kommunen få ta ut en avgift för tillståndsprövningen.

Inom utredningen har väckts farhågor för att utländska tillverkare skulle kunna få tillstånd genom ombud och att ett ombud skulle kunna vara ombud för flera tillverkare och därmed bedriva storskalig gårdsförsäljning. Detta är givetvis vare sig syftet med eller innebörden av förslaget.

Utredningens förslag innebär att det är tillverkaren själv som måste ha tillstånd till gårdsförsäljning. En annan sak är att tillverkaren kan behöva ha personal anställd som sköter försäljningen och någon som är ansvarig för försäljningen, om tillverkaren inte själv fysiskt kan närvara och ta ett sådant ansvar. Som kommer att framgå av det följande innebär förslaget också att ett tillstånd till gårdsförsäljning ska omfatta ett visst avgränsat utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska äga rum, att utrymmet ska disponeras av tillverkaren och att tillstånd inte ska kunna meddelas flera tillverkare att utnyttja ett gemensamt försäljningsutrymme (jfr 8 kap. 14 § den nya alkohollagen, se också avsnitt 7.5.4).

Kraven för tillstånd

För tillstånd till gårdsförsäljning bör gälla samma krav som för serveringstillstånd enligt 8 kap 12 § den nya alkohollagen. Det innebär att tillverkaren ska visa att han eller hon är lämplig att utöva verksamheten och att verksamheten kommer att bedrivas i enlighet med de krav som ställs upp i lagen. Vidare bör sökanden genom att avlägga prov visa att han eller hon har de kunskaper om

lagen och de föreskrifter som ansluter till den som behövs för att på ett författningsenligt sätt bedriva verksamheten.

För sökande som inte tillverkar alkoholdrycker i Sverige och som själva avser att i landet föra in alkoholdrycker gäller 4 kap. 4 § den nya alkohollagen. Det innebär att den utländske tillverkaren måste bli partihandlare, dvs. vara godkänd upplagshavare enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt (jfr 4 kap. 1 § den nya alkohollagen).

Efter förebild från vad som gäller för serveringstillstånd bör tillstånd kunna vägras, om försäljningsställets belägenhet, upplevelsetjänstens utformning eller andra skäl gör att man kan befara olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, även om övriga krav är uppfyllda (jfr 8 kap. 17 § den nya alkohollagen).

Exempel på fall där man skulle kunna tänka sig att tillstånd vägras är att den tilltänkta upplevelsetjänsten är utformad på ett från alkoholpolitiskt olämpligt sätt, t.ex. genom att tjänsten särskilt kan locka ungdomar. Ett annat exempel kan vara att det utrymme där försäljningen av alkoholdrycker är avsedd att äga rum inte är utformat på ett betryggande sätt.

Kravet på tillstånd för gårdsförsäljning liksom kraven för tillstånd innefattar hinder för främst den fria etableringsrätten. Som närmare har utvecklats i avsnitt 7.3 kan ett sådant hinder motiveras av tvingande hänsyn till ett allmänintresse, i detta fall skyddet för människors hälsa och delvis också behovet av skattekontroll. Enligt utredningens bedömning är kraven på tillstånd inte vare sig rättsligt eller faktiskt diskriminerande för utländska producenter eller produkter. De går inte heller längre än vad som är nödvändigt för att nå målen. Kraven är också i övrigt helt i linje med vad som enligt den svenska alkohollagstiftningen annars krävs av de näringsidkare som bedriver försäljning av alkoholdrycker vid sidan av Systembolaget.

Tillståndets giltighet

Enligt 8 kap. 2 § andra stycket alkohollagen gäller ett stadigvarande serveringstillstånd tills vidare. Kommunen kan dock om det finns särskilda skäl, begränsa tillståndets giltighet till viss tid. Detsamma bör gälla tillstånd till gårdsförsäljning. En verksamhet med gårdsförsäljning är till sin karaktär permanent, varför det i normalfallet

inte finns anledning att ge tillfälliga tillstånd. Det kan dock inte uteslutas att det kan finnas fall då det finns anledning att tidsbegränsa tillståndet. Det kan tänkas vara fallet t.ex. då sökandens situation inte kan överblickas för framtiden eller att verksamheten står inför förändringar.

7.5.4 Försäljningslokal m.m.

Utredningens förslag: Tillstånd till gårdsförsäljning ska omfatta ett visst avgränsat utrymme inomhus för försäljning av alkoholdrycker. Utrymmet ska disponeras av tillståndshavaren. Det får inte omfattas av ett serveringstillstånd. Tillstånd ska inte få meddelas för flera tillverkare att utnyttja gemensamt utrymme.

Tillståndshavaren ska utse en försäljningsansvarig person, som ska anmälas till kommunen i samband med ansökan om tillstånd till gårdsförsäljning.

Den som har utsetts som försäljningsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften.

Priset för alkoholdryckerna får inte sättas lägre än tillverkningskostnaden med tillägg för gällande skatter eller inköpspriset med ett skäligt påslag.

Priset för den upplevelsetjänst som erbjuds får inte sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.

Kommunen ska bestämma under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas.

Den som har tillstånd till gårdsförsäljning ska också få erbjuda provsmakning i anslutning till sådan försäljning av sådana alkoholdrycker som tillståndet avser.

Om gårdsförsäljning införs kommer de allmänna bestämmelser om försäljning som finns i 3 kap. den nya alkohollagen (2010:1622) att gälla också för sådan försäljning. Bestämmelserna i 3 kap. reglerar olika villkor som generellt gäller för försäljning av alkoholdrycker. Det handlar bland annat om förbud mot att sälja alkoholdrycker i en butiklokal, åldersgränser m.m. Alkohollagen innehåller också andra bestämmelser som sätter upp villkor för tillverkning, partihandel, detaljhandel, servering m.m. som är alkoholpolitiskt motiverade.

Enligt utredningens mening bör man även omgärda gårdsförsäljning med alkoholpolitiskt motiverade regler som gäller lokaler, personal, tider när gårdsförsäljning får bedrivas m.m. När det gäller servering finns regler av aktuellt slag i 8 kap. den nya alkohollagen. Gårdsförsäljning och servering är verksamheter som är likartade genom att de vänder sig direkt till konsumenter och där det finns anledning att ställa i huvudsak samma krav. Risken för ordningsstörningar och onykterhet får betraktas som väsentligt mycket större vid servering än vid gårdsförsäljning, eftersom gårdsförsäljning inte innefattar förtäring av alkoholdrycker på stället. Risken för sådana störningar vid gårdsförsäljning får anses vara i det närmaste obefintlig, under förutsättning att det finns en grundläggande ordning för hur en sådan försäljning ska ordnas.

Vid bedömningen av vilken grundläggande ordning som bör gälla för gårdsförsäljning har utredningen utgått från reglerna i 8 kap. om servering av alkoholdrycker i den nya alkohollagen

Krav på försäljningslokal

För gårdsförsäljning bör på samma sätt som för serveringstillstånd gälla vissa krav på det utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska ske. I den skatterättsliga lagstiftningen ställs vissa krav för att en lokal ska godkännas som skatteupplag, dvs. en lokal där de tillverkade dryckerna förvaras innan de säljs och då skattskyldighet inträder. Eftersom en tillverkare i Sverige ska vara godkänd som upplagshavare enligt lagen (1994:1564) om alkoholskatt kommer dessa krav automatiskt att gälla den lokal där alkoholdryckerna förvaras innan de säljs. Även en utländsk tillverkare ska vara godkänd som upplagshavare, om denne själv för in sina egentillverkade alkoholdrycker i Sverige.

I ett skatteupplag kan dock inte försäljning av alkoholdrycker ske. Det måste ske i ett särskilt utrymme, som bör omfattas av ett tillstånd till gårdsförsäljning. Utrymmet bör vara särskilt avgränsat, på samma sätt som gäller för serveringstillstånd enligt 8 kap. 14 § den nya alkohollagen. Utrymmet bör likaså disponeras av tillverkaren dvs. denne ska ha ett hyresavtal eller på annat sätt visa att han eller hon har nyttjanderätt till lokalen. Det ligger i sakens natur att en sådan nyttjanderätt eller dispositionsrätt inte kan avse ett enstaka tillfälle.

I 8 kap 23 § den nya alkohollagen föreskrivs att man inte får medföra alkoholdrycker från ett serveringsställe där de har serverats. Det innebär att ett serveringsställe inte får sälja alkoholdrycker som gästerna får ta med sig därifrån. Enligt utredningens mening finns det inte någon anledning att göra något undantag från denna bestämmelse vid gårdsförsäljning. I lagen bör därför tas in en bestämmelse enligt vilken ett utrymme för gårdsförsäljning av alkoholdrycker inte får omfattas av ett serveringstillstånd

Eftersom tillståndet till gårdsförsäljning ska omfatta också utrymmet för försäljningen, kommer utrymmets lämplighet för ändamålet att bedömas i samband med tillståndsprövningen.

Till skillnad från vad som gäller för serveringstillstånd bör det inte vara tillåtet för flera tillverkare att utnyttja en gemensam lokal för gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning ska vara en möjlighet för enskilda tillverkare av alkoholdrycker att i samband med en upplevelsetjänst med anknytning till de aktuella dryckerna kunna sälja en mindre mängd av de aktuella dryckerna som ett minne av upplevelsen. Det naturliga är då att den lokal där försäljningen äger rum ligger i anslutning till den upplevelsetjänst som erbjuds. Att tillsammans med andra ordna butiker med ett mera varierat utbud skulle både strida mot gårdsförsäljningens syfte och vara olämpligt från alkoholpolitiska utgångspunkter.

Personal

Att gårdsförsäljning sker på ett ansvarsfullt sätt är en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges och behållas. Av det föregående (avsnitt 7.5.3) framgår att den som söker tillstånd till gårdsförsäljning ska visa sig lämplig för uppgiften i olika avseenden och att han eller hon kommer att bedriva verksamheten på ett sätt som stämmer överens med alkohollagen och anslutande författningar. Vid gårdsförsäljning måste man se till att den går rätt till, vilket innebär t.ex. att försäljning inte får ske till minderåriga eller någon som är påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel.

På samma sätt som gäller för den som har serveringstillstånd bör den som har tillstånd till gårdsförsäljning eller någon av denne utsedd försäljningsansvarig person ha tillsyn över gårdsförsäljningen och vara närvarande under hela den tid då försäljningen äger rum.

För den försäljningsansvarige bör i likhet med en serveringsansvarig gälla att denne ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för

uppgiften med hänsyn till sina personliga egenskaper och omständigheterna i övrigt. Det bör också krävas att den eller de personer som är försäljningsansvariga anmäls till kommunen, som har tillsyn över verksamheten.

Priset på alkoholdryckerna och upplevelsetjänsten

På samma sätt som när det gäller servering av alkoholdrycker bör det regleras i lagen vilket lägsta försäljningspris som får sättas vid försäljningen. Skälet till detta är alkoholpolitiskt. Det bör inte få förekomma att man t.ex. använder sig av lockpriser för att få besökarna att köpa alkoholdryckerna eller mer av varorna än vad de annars hade tänkt sig. I lagen bör därför i likhet med vad som gäller för servering tas in bestämmelser om det lägsta pris som får tas ut för alkoholdrycker vid gårdsförsäljning. Det bör således föreskrivas att priset för en alkoholdryck inte får sättas lägre än tillverkningskostnaden med tillägg av de skatter som tillkommer (alkoholskatt och moms) och med ett skäligt påslag som ska täcka kostnader för lokaler, löner m.m. Detsamma bör gälla inköpta drycker där priset ska motsvara inköpspriset plus ett skäligt påslag.

När det gäller upplevelsetjänsten bör priset inte få underskrida självkostnaden med ett skäligt påslag för vinst. Den personal som svarar för rundvandringen eller föreläsningen betingar naturligtvis en kostnad, som besökarna ska betala.

I dag erbjuds sådana upplevelsetjänster av flera tillverkare. Priset varierar beroende på tjänstens innehåll. En rundtur på en vingård med provsmakning (8-12 cl) inom ramen för ett serveringstillstånd kan t.ex. kosta 250 kronor. Ett annat prisexempel är 400 kronor för en föreläsningkväll på temat ölets historia och ölframställning anordnat av ett mikrobryggeri. I priset ingår då provsmakning inom ramen för ett serveringstillstånd av 5-6 olika sorters öl, ca ½ dl av varje (se avsnitt 3).

Tider för gårdsförsäljning

Utredningen har övervägt om gårdsförsäljning av alkoholdrycker ska begränsas till de öppettider som gäller för Systembolaget. I Finland hade man från början en sådan begränsning av öppettiderna. Sedermera har reglerna mjukats upp och numera får

gårdsförsäljning ske även på kvällar och helger utan att det, enligt uppgift, har föranlett några nykterhets- eller ordningsproblem e.d.

Om man genomför utredningens modell för gårdsförsäljning innebär det att en sådan försäljning bara kommer att kunna äga rum i samband med en upplevelsetjänst som erbjuds allmänheten. Det innebär i sin tur att gårdsförsäljning kommer att efterfrågas då människor har ledigt, dvs. under semestertider och på kvällar och helger. Utredningen har mot denna bakgrund stannat för att någon begränsning av tiderna för gårdsförsäljning inte bör införas i lag. I stället bör man enligt utredningens mening bedöma frågan i samband med tillståndsprövningen. Det bör därför vara en uppgift för kommunen att – i likhet med vad som gäller för serverings-tillstånd – besluta om öppettider. Inget bör hindra att öppettiderna varierar mellan olika gårdsförsäljare med hänsyn till vilken eller vilka upplevelsetjänster som erbjuds. För sin tillsyn behöver kommunen också veta tiderna under vilka verksamheten bedrivs.

Provsbakning

Genom 8 kap. 7 § den nya alkohollagen kommer det att bli möjligt för vissa tillverkare att erbjuda provsmakning av egenproducerade alkoholdrycker vid tillverkningsstället. Två olika möjligheter kommer att ges. För den som har en serveringsrörelse med serveringstillstånd blir det tillåtet att erbjuda provsmakning efter anmälan till kommunen. Den som inte har serveringstillstånd kan i stället ansöka om ett särskilt provsmakningstillstånd.

Utredningen kan konstatera att dessa bestämmelser inte är tillräckliga eller ändamålsenliga för möjligheten att erbjuda provsmakning i samband med gårdsförsäljning. För det första gäller de aktuella bestämmelserna enbart alkoholdrycker som är producerade på den egna gården av egna råvaror, vilket utesluter t.ex. ölbryggerier. För det andra är det varken rimligt eller ändamålsenligt att kräva att en tillverkare som har fått tillstånd till gårdsförsäljning ska behöva ansöka om ytterligare tillstånd för att kunna erbjuda provsmakning. Bestämmelserna bör därför kompletteras så att den som har tillstånd till gårdsförsäljning också har rätt att erbjuda provsmakning av de drycker som tillståndet till gårdsförsäljning avser.

7.5.5 Tillsyn m.m.

Utredningens förslag: Kommunen (och polismyndigheten) ska utöva den primära tillsynen över gårdsförsäljningen.

Den som har fått tillstånd ska anmäla till kommunen när verksamheten påbörjas eller avslutas.

Bestämmelserna i alkohollagen om att en kommun får träffa avtal med en annan kommun om att vissa uppgifter som kommunen har enligt alkohollagen ska ombesörjas helt eller delvis av en annan kommun ska gälla även beträffande gårdsförsäljning. Kommunen får dock inte överlåta uppgiften att meddela tillstånd till gårdsförsäljning eller beslut om påföljderna erinran, varning eller återkallelse av tillstånd.

Reglerna i alkohollagen om erinran, varning och återkallelse vid misskötsel ska gälla också för gårdsförsäljning.

Tillsyn

Tillsynen enligt alkohollagen är i huvudsak delad mellan Statens folkhälsoinstitut, länsstyrelserna och kommunerna. Statens folkhälsoinstitut har det övergripande ansvaret för tillsynen över att alkohollagens regler följs. Länsstyrelserna har tillsyn inom länet och ska biträda kommunerna i deras tillsynsverksamhet. Kommunerna har tillsammans med polismyndigheten tillsyn över servering av alkoholdrycker och detaljhandeln med folköl. Därutöver har Skatteverket och Konsumentverket särskilda tillsynsuppgifter i fråga om skattekontrollen och marknadsföring av alkoholdrycker.

Det finns enligt utredningens mening inte någon anledning att införa en annan ordning för tillsynen över gårdsförsäljning än den som gäller för servering. Det system som redan finns bör alltså omfatta också gårdsförsäljning.

Det innebär att kommunerna, som även ska svara för tillståndsgivningen, också bör ha det primära tillsynsansvaret för gårdsförsäljning. På samma sätt som för serveringstillstånden och detaljhandel med folköl bör polismyndigheten också ha ett tillsynsansvar vid sidan om kommunen.

Statens folkhälsoinstitut har centralt och länsstyrelserna regionalt redan i dag tillsyn över tillverkningen av alkoholdrycker och därmed också över de svenska tillverkarna. De utländska tillverkare

som kommer att kunna få tillstånd till gårdsförsäljning faller utanför institutets och länsstyrelsernas nuvarande tillsyn, om de inte bedriver någon tillverkning här i landet. Med tillstånd till gårdsförsäljning bör den centrala och regionala tillsynen följa den ordning som annars gäller, dvs. ansvaret läggs på Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna.

En viktig förutsättning för att kommunen ska kunna bedriva en effektiv tillsyn är kunskap om de särskilda villkor som gäller för de verksamheter som bedrivs. Tillståndshavaren bör också känna till vilka specifika krav som ställs för att kunna leva upp till dem. Ansökan om tillstånd till gårdsförsäljning och även tillståndet bör därför innehålla all den information som kan behövas. Därutöver är det viktigt att kommunen får vetskap om när verksamheten startar och även om den avslutas. En regel om detta bör, på samma sätt som gäller för serveringstillstånd, införas i alkohollagen.

Enligt 9 kap. 6 § den nya alkohollagen kan en kommun träffa avtal med en annan kommun om att, med några undantag, sköta de uppgifter som kommunen har enligt lagen. De överväganden som ligger bakom ordningen för kommunal samverkan i tillsynen över serveringstillstånden gör sig gällande också i fråga om gårdsförsäljning.

Antalet svenska tillverkare som i dag kan komma i fråga för gårdsförsäljning är knappt 100. De flesta är ensamma i sin kommun. I en del områden är förekomsten tätare, t.ex. Österlen och Kullabygden i Skåne där de flesta vintillverkarna finns. Mycket talar för att det kan komma att finnas ett behov för kommunerna att samverka på detta område. På samma sätt som beträffande serveringstillstånden bör dock inte sådana myndighetsbeslut som avser meddelande av tillstånd, erinran, varning eller återkallelse av tillstånd kunna överlämnas till den andra kommunen. Beredningen av ärendena kan dock utföras i den andra kommunen.

Påföljder vid misskötsel

Enligt bestämmelserna i alkohollagen kan den som missköter sitt serveringstillstånd meddelas en erinran, varning eller återkallelse av tillståndet. En erinran eller i allvarigare fall eller vid upprepade förseelser, en varning, kan meddelas om tillståndshavaren inte uppfyller de krav som gällde vid tillståndets meddelande eller om denne inte följer villkor som gäller för servering enligt lagen eller

de villkor eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen. Ett tillstånd ska återkallas om det inte längre utnyttjas, om det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serveringsstället utan att denne har ingripit eller om tillståndshavaren har brutit mot alkohollagen eller vad som i övrigt gällt för tillståndet på ett sådant sätt att varning inte är en tillräcklig ingripande åtgärd. Tillståndet kan också återkallas om en eller flera varningar har utdelats utan att de förhållanden som föranlett varningen har åtgärdats.

På samma sätt som vid servering av alkoholdrycker, bör kommunen kunna ingripa om ett tillstånd till gårdsförsäljning skulle misskötas. Därvid bör samma sanktionssystem gälla som vid servering.

7.5.6 Ansvar m.m.

Utredningens bedömning: Några ändringar i alkohollagens bestämmelser om ansvar och förverkande behöver inte göras. Några särskilda regler om överklagande behöver inte heller införas.

I den nya alkohollagen (2010:1622) som träder i kraft den 1 januari 2011 återfinns straffbestämmelser i kapitel 11. Enligt 11 kap. 3 § första stycket 1 ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan tillstånd eller annars i strid med alkohollagen dömas för *olovlig försäljning av alkoholdrycker* till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet har begåtts uppsåtligen och är grovt, döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år. Vid bedömning av om brottet är grovt ska särskilt beaktas om gärningen har utgjort ett led i en verksamhet som bedrivits yrkesmässigt eller i större omfattning, eller varit riktad mot ungdomar (11 kap. 4 §).

Kapitel 3 i den nya alkohollagen innehåller allmänna bestämmelser om försäljning. Enligt 3 kap. 7 § får alkoholdrycker inte säljas eller annars lämnas ut till den som inte har fyllt 20 år. Beträffande folköl gäller motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Enligt 3 kap. 8 § får alkoholdrycker inte lämnas ut till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel. Alkoholdrycker får inte heller lämnas ut, om det finns särskild anledning att anta att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas

någon. Den som lämnar ut alkoholdrycker ska förvissa sig om att mottagaren har uppnått den ålder som anges i 7 §.

Enligt 3 kap. 9 § är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt skaffa alkoholdrycker till den som enligt 7 eller 8 § inte har rätt att få en vara utlämnad till sig. Alkoholdrycker får inte lämnas som gåva eller lån till eller bjudas den som inte har fyllt 20 år. I fråga om folköl gäller dock motsvarande den som inte har fyllt 18 år.

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anskaffar, överlämnar eller bjuder på alkoholdrycker i strid med 3 kap. 9 § döms för *olovligt anskaffande av alkoholdrycker* till böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt till fängelse i högst fyra år (11 kap. 7 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer eller lämnar ut alkoholdrycker i strid med 3 kap. 7 eller 8 § till någon som inte har uppnått föreskriven ålder eller som är märkbart påverkad av alkohol eller annat berusningsmedel döms för *olovlig dryckeshantering* till böter eller fängelse i högst sex månader (11 kap. 8 §).

Om brotten *olovlig försäljning av alkoholdrycker* eller *olovlig dryckeshantering* är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar (se 11 kap. 9 §). Försök och förberedelse till *olovlig försäljning av alkoholdrycker* och *olovligt anskaffande av alkoholdrycker* är straffbart enligt 23 kap. brottsbalken (se 11 kap. 10 §).

I kapitel 12 i den nya alkohollagen finns bestämmelser om förverkande. Av 12 kap. 1 § framgår t.ex. att alkoholdrycker som har varit föremål för brott samt utbyte av sådant brott ska förklaras förverkade.

Om gårdsförsäljning av alkoholdrycker införs blir de allmänna bestämmelserna i alkohollagen om bland annat. försäljning (3 kap), straffansvar (11 kap), förverkande (12 kap) m.m. tillämpliga även på denna försäljningsform.

Den som i dag säljer egenproducerade alkoholdrycker eller andra alkoholdrycker från sin gård till konsumenter eller på något annat sätt säljer alkoholdrycker till konsumenter gör sig t.ex. skyldig till *olovlig försäljning av alkoholdrycker*.

Om gårdsförsäljning införs kommer den gårdsförsäljare som inte har tillstånd till gårdsförsäljning eller annars säljer alkoholdrycker i strid med alkohollagen att omfattas av exempelvis straffansvar för *olovlig försäljning av alkoholdrycker*. Vidare kommer även den som har ett tillstånd till gårdsförsäljning av alkoholdrycker att omfattas av straffansvar för *olovlig försäljning av*

alkoholdrycker, om han eller hon säljer alkoholdrycker i strid med alkohollagen i övrigt. Detta innebär exempelvis att den som säljer mer än de tillåtna kvantitativa begränsningarna (se avsnitt 7.5.1) eller som säljer alkoholdrycker utan samband med en upplevelsetjänst (se avsnitt 7.5.2) också omfattas av straffansvar för *olovlig försäljning av alkoholdrycker*. Vidare omfattas en gårdsförsäljare, på samma sätt som alla andra, av andra straffbestämmelser i alkohollagen. Om exempelvis den som bedriver gårdsförsäljning av alkoholdrycker uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer till minderåriga eller till den som är märkbart påverkad av alkoholdrycker eller andra berusningsmedel omfattas han eller hon av straffansvar för *olovlig dryckeshantering*.

Redovisningen i det föregående ger vid handen att några ändringar i alkohollagens bestämmelser om ansvar och förverkande inte behöver göras, om man inför regler om gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Bestämmelserna i den nya alkohollagen om straffansvar och förverkande blir automatiskt tillämpliga. Det finns inte heller något behov av att införa några särskilda bestämmelser som bara gäller försäljningsformen gårdsförsäljning.

Regler om överklagande finns i 10 kap. 1 § den nya alkohollagen. Enligt denna paragraf får Statens folkhälsoinstituts och kommunens beslut enligt lagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samma ordning bör gälla för beslut som rör gårdsförsäljning. Någon ändring av reglerna om överklagande i den nya alkohollagen behövs därför inte.

8 Genomförande

Utredningens bedömning: För den händelse regeringen vill genomföra utredningens modell för gårdsförsäljning måste alkohollagen ändras. Lagändringarna kan träda i kraft tidigast den 1 januari 2012.

Ett genomförande av utredningens modell för gårdsförsäljning kräver ändringar i alkohollagen. De regler som särskilt avser gårdsförsäljning bör samlas i ett nytt kapitel i lagen, lämpligen i ett nytt 5 a-kapitel.

Innan ett förslag föreläggs riksdagen måste flera olika steg passeras. Först måste förslaget remissbehandlas. Remisstiden kan inte sättas kortare än tre månader. Därefter måste lagrådet yttra sig över lagförslaget. Därefter kan, om inga andra hinder uppstår, lagförslaget föreläggas riksdagen.

Utredningens förslag är omgärdat av flera begränsningar. Av särskild betydelse är begränsningen när det gäller kretsen av näringsidkare som får bedriva gårdsförsäljning, nämligen tillverkare. Av särskild betydelse är också kraven på tillstånd och de kvantitativa begränsningarna. Som framgår av avsnitt 4.3 måste alla förslag till lagar och andra författningar som innehåller begränsningar av angivet slag anmälas till EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet. Kommissionen ska i sin tur underrätta övriga medlemsstater om bestämmelserna. Kommissionen ska vidare inom tre månader undersöka om kraven och begränsningarna är förenliga med unionsrätten och vid behov fatta beslut om att begära att medlemsstaten i fråga ska avstå från att anta dem eller upphäva dem. Det kan vidare inte uteslutas att reglerna om gårdsförsäljning kan betraktas som ett ”annat krav” enligt direktiv 98/34/EG, eftersom reglerna på ett väsentligt sätt kan anses påverka saluföringen av alkoholhaltiga drycker (artikel 1.4). Även enligt detta direktiv gäller en tremånadersfrist som dessutom kan förlängas.

Det innebär att riksdagen inte bör fatta något beslut om lagändringar förrän EU-kommissionens tremånadersfrist enligt tjänstedirektivet och direktiv 98/34/EG gått till ända, vilket tidigast kan inträffa under hösten 2011. Om kommissionen inom tremånadersfristen inte fattar något beslut med begäran att Sverige ska avstå från lagändringarna eller för fram andra invändningar, bör riksdagen tryggt kunna besluta om dem.

9 Konsekvensbeskrivning

Av utredningens direktiv framgår att utredaren ska bedöma de alkoholpolitiska konsekvenserna av förslagen. Vidare framgår av direktiven att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet och det allmänna. Förslagets kostnadseffekter för främst små företag och betydelsen för en levande landsbygd ska beskrivas. Utredaren ska särskilt beakta de administrativa kostnaderna för näringslivet och utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. Utredaren ska vid behov samråda med Tillväxtverket. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska bedöma om förslagen kommer att leda till någon miljöpåverkan och i så fall beskriva denna samt om möjligt skatta dess storlek.

Utredaren ska i övrigt redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med vad som följer av 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa också redovisas (14 § kommittéförordningen). Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen (15 § kommittéförordningen). Om ett betänkande innehåller förslag till nya

eller ändrade regler, ska förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet (15 a § kommittéförordningen). I 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning finns närmare bestämmelser om vad en konsekvensutredning ska innehålla. Bl.a. anges att en konsekvensutredning ska innehålla en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Konsekvensdiskussioner kring utredningens förslag återfinns i flera av betänkandets kapitel. I detta avsnitt görs en sammanfattande bedömning vad gäller de alkoholpolitiska konsekvenserna, de ekonomiska konsekvenserna för små företag, de ekonomiska konsekvenserna för kommunerna och statliga myndigheter samt övriga konsekvenser.

9.1 Alkoholpolitiska konsekvenser

Utredningens bedömning: Om man inför utredningens modell för gårdsförsäljning kommer det inte att leda till några negativa konsekvenser för folkhälsan av betydelse. Om det skulle visa sig att det finns belägg för att utredningens modell skulle leda till en ökad totalkonsumtion av alkohol som i sin tur skulle föra med sig oacceptabla konsekvenser för folkhälsan finns möjligheten att välja en ordning med ytterligare begränsningar. Det kan t.ex. ske genom att bara tillåta gårdsförsäljning av jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Utredningens modell för gårdsförsäljning kommer inte heller att leda till att man måste avskaffa detaljhandelsmonopolet.

Som regeringen anförde i prop. 2009/10:125 s. 56 är målet för den svenska alkoholpolitiken att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar ett skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total konsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i samhället och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang. För en närmare redogörelse för den svenska alkoholpolitiken hänvisas till avsnitt 2.1.

Utredningen gör i sina överväganden i avsnitt 7 bedömningen att gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan inordnas i den svenska alkoholpolitiken, om gårdsförsäljningen begränsas på olika sätt. Utredningen föreslår sålunda att gårdsförsäljning bara ska kunna ske efter tillstånd och i samband med studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken. Vidare föreslår utredningen olika kvantitativa begränsningar.

Enligt vad som närmare diskuteras i det följande bedömer utredningen att gårdsförsäljning i sig inte bör leda till några negativa konsekvenser för folkhälsan av betydelse. Erfarenheterna från Finland där detaljhandel med vissa alkoholdrycker vid sidan om det finska detaljhandelsmonopolet genom gårdsförsäljning har varit tillåten sedan år 1995 bekräftar också att så inte behöver vara fallet.

Får utredningens modell för gårdsförsäljning några negativa konsekvenser för folkhälsan?

Som har framhållits tidigare är målet för den svenska alkoholpolitiken att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar ett skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion.

När det gäller frågan om gårdsförsäljning enligt utredningens modell kommer att bidra till en ökad total alkoholkonsumtion är naturligtvis frågan om omfattningen av gårdsförsäljningen av betydelse. Utredningen har i avsnitt 7.5.2 bedömt omfattningen av en eventuell framtida gårdsförsäljning i Sverige för att belysa vilka volymer det kan bli fråga om.

Det går självfallet inte att med säkerhet bedöma omfattningen av en eventuell framtida gårdsförsäljning enligt den modell som utredningen föreslår. Modellen innebär att det primära är den upplevelsetjänst som tillverkaren erbjuder. Försäljningen av alkoholdrycker är således sekundär i förhållande till upplevelsetjänsten. Av avgörande betydelse blir således efterfrågan på de upplevelsetjänster som tillverkarna kan komma att erbjuda, men också tillverkarnas förmåga att erbjuda sådana tjänster.

De vanligaste upplevelsetjänsterna som tillverkarna erbjuder i dag är besöksverksamhet i form av guidade visningar på tillverkningsstället och föreläsningsverksamhet i fråga om olika aspekter

som rör de aktuella alkoholdryckerna. Enligt utredningens bedömning kommer denna bild att kvarstå, om man genomför utredningens modell för gårdsförsäljning.

För att kunna erbjuda sådana upplevelsetjänster i någon omfattning av betydelse krävs att tillverkaren har en organisation och personal som klarar av det. Enligt utredningens förslag ska en tillverkare genom gårdsförsäljning årligen få sälja maximalt 1 500 liter ren alkohol. Om man antar att varje besökare i genomsnitt köper med sig en flaska vin, öl eller spritdryck innehållande 50 cl i samband med ett besök, betyder det att den som tillverkar vin måste få 20 000 besökare om året för att sälja de maximalt tillåtna 1 500 litrarna ren alkohol. Det nyssnämnda antalet årliga besökare motsvarar i genomsnitt drygt 380 besökare i veckan året runt eller knappt 55 besökare om dagen årets alla dagar hos en vintillverkare. För ett ölbryggeri blir antalet besökare ca 52 500, vilket innebär ca 1 000 besökare i veckan året runt eller drygt 140 besökare om dagen årets alla dagar. För en sprittillverkare stannar antalet besökare vid 7 500, vilket innebär cirka 145 besökare i veckan året runt eller cirka 20 besökare om dagen.

Det säger sig självt att alla små tillverkare inte kommer att ha kapacitet att under ett år erbjuda så många besökare ett studiebesök. Övervägande skäl talar i stället mot att en småskalig producent skulle ha en sådan kapacitet. Som jämförelse kan nämnas att Mackmyra, som år 2009 tillverkade 509 000 flaskor whisky (50 cl) samma år hade några tusen besökare. Företagets vision är dock att antalet besökare ska växa till 100 000 personer inom en femårsperiod (Dagens nyheter den 17 november 2010).

Av flera alkoholproducenters webbplatser går att utläsa att besöksverksamheten är mest aktuell under semestertider på sommaren, kvällar och helger, vilket av naturliga skäl också måste avspegla den efterfrågan som finns på dessa tjänster. Av de aktuella webbplatserna framgår också att besöksverksamheten i de allra flesta fall kräver bokning i förväg. I de fall man inte behöver boka i förväg erbjuds tjänsterna vid vissa fasta tider främst under sommaren. I sistnämnda fall är tillströmningen av besökare uppenbarligen tillräcklig för att verksamheten ska bli lönsam.

Utredningen har i avsnitt 7.5.2 i anslutning till sina överväganden om de årliga kvantitativa begränsningarna gjort en bedömning av omfattningen av gårdsförsäljningen per år om fem år. Bedömningen har gjorts så att den potential som finns i dag har fördubblats och innebär att gårdsförsäljning, om den införs,

kommer att omfatta 220 000 liter 100 % alkohol. Det motsvarar en försäljning per invånare med 0,03 liter ren alkohol, vilket i sin tur motsvarar 7,5 cl spritdryck (40 %), 20 cl vin (15 %) eller 54,5 cl starköl (5,5 %),

Frågan är om gårdsförsäljning av alkoholdrycker ökar den totala försäljningen och den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige. Utredningen har inte kunnat hitta några belegg för att den kvantitet som skulle säljas genom gårdsförsäljning skulle öka den totala försäljningen av alkoholdrycker med samma kvantitet och därmed leda till en linjär ökning av konsumtionen. Den omständigheten att den totala alkoholkonsumtionen stadigt har minskat i Sverige sedan 2004 samtidigt som alkoholförsäljningen genom detaljhandel och servering i Sverige har ökat och Internethandel med alkoholdrycker har blivit tillåten under samma tidsperiod talar i motsatt riktning.

Statens folkhälsoinstitut har med stöd av forskning bedömt de potentiella effekterna för folkhälsan när det gäller gårdsförsäljning (se bilaga 4). Eftersom det inte finns publicerad forskning om effekter av gårdsförsäljning på alkoholkonsumtionen på olika grupper i befolkningen, har institutet använt sig av forskning som bygger på en privatisering genom övergång till licensierade alkoholbutiker eller ett helt privatiserat system där alkohol säljs i dagligvaruhandeln. Eftersom gårdsförsäljning enligt utredningens modell inte är helt likvärdigt med en privatisering av berört slag har institutet gjort vissa begränsade anpassningar. Med hänvisning till forskning bland annat kring mellanölsförsäljning i livsmedelsbutiker har institutet funnit stöd för att försäljningen av alkoholdrycker inte i någon utsträckning skulle utgöra ett alternativ till Systembolaget och att substitution inte kommer att ske mellan Systembolaget och gårdsförsäljningsställena (se bilaga 4).

Det är svårt att förstå adekvansen i jämförelsen med mellanölsförsäljningen i livsmedelsbutiker. Genom den försäljningen blev mellanölet lättillgängligt och billigt för konsumenterna, och lockade därmed inte minst ungdomar till köp. Gårdsförsäljning enligt utredningens modell blir både dyrare och mer svårtillgänglig för konsumenterna än Systembolagets försäljning, eftersom gårdsförsäljning förutsätter att man har fått del av och betalat för en upplevelsetjänst som i allmänhet kommer att behöva bokas i förväg. Sannolikheten för att en besökare skulle återkomma flera gånger till tillverkaren bara för att köpa alkoholdrycker måste

kunna bedömas som liten. Då är det både enklare och billigare att gå till Systembolaget som dessutom har normala öppettider.

Eftersom det inte finns någon forskning om vilken effekt gårdsförsäljning har för alkoholkonsumtionen i ett samhälle, har utredningen i stället utgått från frågeställningen hur gårdsförsäljning kan antas påverka människors dryckesvanor. Utredningen har därför försökt föreställa sig hur en "gårdsturist" konsumerar sitt "minne" från det besök hon eller han har gjort hos den aktuella tillverkaren. Eftersom det i de allra flesta fall kommer att röra sig om alkoholdrycker som är förhållandevis dyra, kan antas att inköpet inte kommer att medföra någon vardagskonsumtion av alkoholdryckerna i fråga. I stället får antas att det tillfälle då man konsumerar "minnet" i de allra flesta fall blir tillfällen eller sammanhang då man ändå hade konsumerat alkoholdrycker av det aktuella slaget, t.ex. vid helger, födelsedagar eller andra högtidliga sammanhang. Det kan därför på goda grunder antas att de genom gårdsförsäljning inköpta dryckerna i de allra flesta fall kommer att ersätta den alkoholdryck som man annars skulle ha införskaffat på annan väg.

Utredningen finner mot denna bakgrund inte anledning att anta att gårdsförsäljning kommer att addera fullt ut till den totala försäljningen och därmed konsumtionen av alkoholdrycker. Ett rimligare antagande är enligt utredningens mening att i stället utgå från att gårdsförsäljningen, om inte helt men i vart fall till stor del, kommer att ersätta inköp från andra kanaler. För att ha en mycket god marginal räknar utredningen därför med att den totala konsumtionen kommer att öka med hälften av gårdsförsäljningens omfattning. En sådan ökning skulle leda till en ökad konsumtion per invånare 15 år eller äldre med 0,015 liter ren alkohol om fem år enligt den bedömning av gårdsförsäljningens omfattning som utredningen har gjort. Det motsvarar 3,75 cl spritdryck (40 %), 10 cl vin (15 %) eller 27,25 cl starköl (5,5 %). Enligt Statens folkhälsoinstituts beräkningar skulle en sådan konsumtionsökning i sig leda till en ökning av antalet dödsfall, misshandelsfall och rattfylleri med 0,1 % och att sjukfrånvaron skulle öka med 0,2 %. För det fall konsumtionsökningen skulle vara det dubbla, dvs. motsvara den beräknade omfattningen av gårdsförsäljning enligt utredningens modell, blir resultatet en ökning av dödsfallen med 0,3 %, misshandel med 0,2 %, rattfylleri med 0,3 % och sjukfrånvaron med 0,4 % (se bilaga 4, underbilaga 1, tabell 2).

Varje ökning av alkoholrelaterade skador är naturligtvis negativ. Den ökning av skadorna som Statens folkhälsoinstitut har räknat fram med utgångspunkt i en konsumtionsökning om 0,015 respektive 0,03 liter ren alkohol får dock betraktas som försumbar.

Nästa fråga blir då om gårdsförsäljningen kan ha några negativa konsekvenser för folkhälsan genom att försäljningsformen bidrar till ett skadligt dryckesbeteende som i sin tur bidrar till att alkoholskadorna ökar. Av betydelse för bedömningen även i detta hänseende är att gårdsförsäljningen förutsätter att man också tar del av en upplevelsetjänst i form av t.ex. en guidad visning av tillverkningsstället eller en föreläsning, som man i de flesta fall kommer att behöva boka i förväg. För tjänsten kommer man också att behöva betala ett pris som beroende på tjänstens innehåll kan variera mellan cirka 100–600 kr och ibland ännu mer. I de allra flesta fall kommer gårdsförsäljningen också att avse drycker som är dyra jämfört med alkoholdrycker av samma slag som kan köpas på Systembolaget.

Att köpa alkoholdrycker genom gårdsförsäljning enligt utredningens modell blir således och som också har framhållits i det föregående både svårare och dyrare än att köpa motsvarande drycker på Systembolaget. Försäljningsformen kommer därför knappast att locka ungdomar eller personer som är alkoholberoende eller annars tillhör någon riskgrupp. Enligt utredningens bedömning kan man i stället anta att försäljningsformen främst kommer att attrahera personer som i likhet med de allra flesta andra använder alkohol på ett sådant sätt att det inte leder till problem, vare sig för dem själva eller för samhället.

Försäljningsformen som sådan är enligt utredningens mening inte heller ägnad att bidra till något skadligt dryckesbeteende. Många tillverkare har för utredningen tvärtom framhållit att deras ambition är att i samband med sin besöksverksamhet men även annars sprida kunskap om de alkoholdrycker som de producerar och att bidra till en god dryckeskultur.

Utredningens bedömning är således sammanfattningsvis att gårdsförsäljning enligt utredningens modell inte kommer att medföra några negativa konsekvenser för folkhälsan av betydelse.

Statens folkhälsoinstitut har i bilaga 4 beräknat potentiella effekter på folkhälsan även för andra scenarier än den som svarar mot utredningens bedömning av konsumtionsökningen eller modell för gårdsförsäljning. Sålunda har institutet räknat på effekterna av en gårdsförsäljning där det skulle finnas 200 respektive 500

gårdsförsäljare som alla skulle sälja 1 500 liter 100 volymprocent alkohol, vilket således skulle vara den högsta tillåtna kvantiteten, och samtidigt utgått från att de sålda kvantiteterna leder till en motsvarande total konsumtionsökning. Vidare har institutet beräknat och bedömt effekterna av en gårdsförsäljning där det inte alls finns några volymbegränsningar. Det sistnämnda utgör institutets huvudanalys.

Det första fallet avviker ganska markant från utredningens bedömning och leder till fler skador. Samtidigt kan konstateras att de beräknade skadorna av institutets antaganden om konsumtionsökningar i de angivna fallen inte leder till några dramatiska ökningar av de alkoholrelaterade skadorna (se bilaga 4, underbilaga 1, tabell 1).

Det scenario som utgår från att det inte kommer att finnas några volymbegränsningar gäller en modell för gårdsförsäljning som avviker från utredningens. Modellen leder till märkbara negativa konsekvenser för folkhälsan och kan inte anses vara konsekvent med den svenska alkoholpolitiken. Den är därför orealistisk redan av den anledningen. Skulle modellen genomföras skulle det enligt utredningens bedömning också kunna riskera det svenska detaljhandelsmonopolet. Utredningen avstår därför från att vidare kommentera Statens folkhälsoinstituts bedömningar och beräkningar när det gäller detta scenario.

För den händelse det skulle visa sig att det finns säkra belegg för att en gårdsförsäljning enligt utredningens modell skulle leda till en ökad total alkoholkonsumtion som i sin tur skulle leda till oacceptabla konsekvenser för folkhälsan, finns möjligheten att välja en ordning med ytterligare begränsningar. Ett sätt skulle kunna vara att minska de tillåtna kvantiteterna. Ett annat sätt skulle kunna vara att begränsa gårdsförsäljning till svagare alkoholdrycker, t.ex. till jästa alkoholdrycker med en alkoholhalt på högst 15 volymprocent. Även i det fallet måste begränsningarna vara ändamålsenliga och nödvändiga för att nå målet att skydda folkhälsan. Bevisbördan för att så är fallet ligger på Sverige, för den händelse gårdsförsäljningen skulle komma under EU-domstolens prövning.

Vad händer om en svensk modell för gårdsförsäljning ifrågasätts av EU-kommissionen eller underkänns av EU-domstolen?

I den allmänna debatten och i andra sammanhang har uttryckts farhågor från folkhälsosynpunkt för att gårdsförsäljning med någon form av nödvändighet kommer att innebära att Sverige inte längre kommer att kunna ha kvar ett detaljhandelsmonopol eller att införandet av gårdsförsäljning kommer att leda till att detaljhandelsmonopolet kan komma att ifrågasättas av EU-kommissionen eller andra och att frågan kan komma under EU-domstolens prövning.

Utredningen delar bedömningen att ett avskaffande av detaljhandelsmonopolet skulle kunna innebära allvarliga konsekvenser för folkhälsan. Den modell till gårdsförsäljning som utredningen föreslår leder emellertid inte till att det svenska detaljhandelsmonopolet måste avskaffas. Utredningen har redovisat sina bedömningar i denna del i avsnitt 7. Av Ingeborg Simonssons utlåtande i bilaga 2, avsnitt 2, framgår också att hennes bedömning är att detaljhandelsmonopolet inte upphör att vara ett monopol, om gårdsförsäljning införs. För övrigt utgör detta enligt utredningsdirektiven en förutsättning för att utredningen överhuvudtaget ska kunna föreslå en modell för gårdsförsäljning.

Däremot kan man aldrig utesluta att frågan om Systembolaget fortfarande uppfyller kraven på ett monopol enligt artikel 37 i EUF-fördraget på nytt kommer under EU-domstolens prövning. Den möjligheten finns alltid och oavsett om man inför någon modell för gårdsförsäljning vid sidan om monopolet eller inte. Så länge Systembolaget verkar på samma icke-diskriminerande sätt som då monopolet prövades i det s.k. Franzén-målet finns goda skäl att anta att EU-domstolen skulle komma till samma bedömning som domstolen då gjorde.

Om EU-domstolen emellertid skulle komma fram till att Systembolaget inte utövar sin ensamrätt på ett sätt som uppfyller EU-rättens krav, måste en anpassning ske. Av intresse i det sammanhanget är resultatet av EU-domstolens dom i maj 2005 i Hanner-målet, där det svenska apoteksmonopolet underkändes. Domen innebar inte att det svenska apoteksmonopolet måste avskaffas. I stället anpassades monopolet så att det kom i överensstämmelse med de krav som följer av artikel 37 EUF-fördraget. Anpassningarna var genomförda under hösten 2005 och anmälades samtidigt till EU-kommissionen, som inte hade några invänd-

ningar. Den omständigheten att apoteksmonopolet senare avskaffades den 1 juli 2009 var inte en följd av EU-domstolens dom i det nyssnämnda målet utan en följd av andra överväganden.

Man kan aldrig helt utesluta möjligheten att EU-domstolen till skillnad från utredningen skulle komma fram till att införandet av utredningens modell till gårdsförsäljning ger skäl att ifrågasätta att den svenska alkohollagstiftningen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet att nå målet att skydda folkhälsan. Ett sådant konstaterande behöver emellertid inte få konsekvenser för annat än reglerna om gårdsförsäljning. För den händelse domstolen skulle finna att det inte går att kombinera detaljhandelsmonopolet med regler om gårdsförsäljning innebär det således inte att detaljhandelsmonopolet automatiskt underkänns. Vad lagstiftaren tvingas göra i det fallet är att välja om den vill behålla reglerna om gårdsförsäljning eller detaljhandelsmonopolet som det ser ut i dag.

Slutligen vill utredningen erinra om att upprätthållandet av det finländska detaljhandelsmonopolet inte på något sätt har ifrågasatts av EU-kommissionen i den skriftväxling som har förekommit med anledning av den kritik som framförts mot den finländska ordningen för gårdsförsäljning. Det är därför inte sannolikt att det svenska detaljhandelsmonopolet skulle ifrågasättas av EU-kommissionen, om man genomför den modell till gårdsförsäljning som utredningen föreslår.

Under alla förhållanden lär det komma fram innan riksdagen fattar något beslut i frågan, eftersom de författningsändringar som behövs måste underställas EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet och sannolikt direktiv 98/34/EG. Kommissionen ska som har redovisats förut (avsnitt 4.2 och 8) i sin tur underrätta övriga medlemsstater om bestämmelserna. Kommissionen ska vidare inom tre månader undersöka om kraven och begränsningarna är förenliga med unionsrätten och vid behov fatta beslut om att begära att Sverige ska avstå från att anta dem. Enligt direktiv 98/34/EG kan fristen förlängas och till och med utmyнна i ett överträdelseärende. Om kommissionen inte fattar något sådant beslut eller för fram andra invändningar, är det högst osannolikt att den i ett senare skede skulle komma att ifrågasätta den svenska ordningen

9.2 Ekonomiska konsekvenser för näringslivet

Utredningens bedömning: Fullgörandekostnaden för att starta gårdsförsäljning kan beräknas till 10 690 kr per år för varje företag som bedriver gårdsförsäljning. Utredningens modell för gårdsförsäljning bör i övrigt inte leda till några generella kostnadseffekter för små företag. Gårdsförsäljning kan betyda mer för de småskaliga producenternas möjligheter till utveckling än för de större företagens. Utredningens modell för gårdsförsäljning med kombinationen upplevelsetjänst och försäljning skulle kunna ge fler arbetstillfällen och ytterligare förutsättningar för en levande landsbygd.

Av direktiven framgår att utredaren ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet. Förslagets kostnadseffekter för främst små företag och betydelsen för en levande landsbygd ska beskrivas. Utredaren ska särskild beakta de administrativa kostnaderna för näringslivet och utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

I 15 § kommittéförordningen (1998:1478) anges att om förslagen i ett betänkande har betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.

Förslagets konsekvenser för små och stora företag

Om gårdsförsäljning införs, innebär det att en ny möjlighet till näringsverksamhet öppnas. Det är när denna möjlighet utnyttjas som det kan uppstå kostnader och intäkter för företagen. Som i all annan verksamhet kan det leda till kostnader för investeringar och driften. Till det kommer kostnader för tillståndsprovningen och tillsynen. Det får anses självklart att företagen, innan de tar på sig dessa kostnader, bedömer att kostnaderna kommer att betala sig genom intäkter för verksamheten.

För att uppfylla plikterna gentemot det föreslagna regelverket kan man peka på ett antal fullgörandekostnader. Fullgörandekostnaden för regelverk består av de tre komponenterna materiella, finansiella och administrativa kostnader (regeringens skrivelse 2008/09:206). Dessa definieras på följande sätt:

Materiella kostnader till följd av krav som medför att företagen behöver göra investeringar i anläggningar eller personal, anpassa produkter eller kostnader för att genomföra olika åtgärder. I detta fall utgör utbildningskostnaden en materiell kostnad. Det är rimligt att utgå från att utbildningskraven i princip följer vad som gäller för serveringstillstånd av alkohol eller är något lägre. Därmed bör de som redan har tillstånd för servering eller provsmakning kunna anses uppfylla kunskapskravet. För att kvantifiera den materiella kostnaden görs här antagandet att det till att börja med kommer att finnas 100 gårdsförsäljare och att de inte redan har erforderlig kunskap för tillstånd och att de därför kommer att lägga ned ca 10 000 kr vardera inklusive egna lönekostnader för att uppfylla kunskapskravet. Den materiella fullgörandekostnaden kan utifrån detta beräknas till 1 000 000 kr för de 100 berörda företagen.

Finansiella kostnader uppstår till följd av krav på att betala skatter och avgifter. I detta fall utgörs de finansiella kostnaderna av avgifterna för ansökan om tillstånd för gårdsförsäljning samt avgifter för tillsyn. Avgifterna tillfaller kommunen som också bestämmer avgiftens storlek utifrån självkostnadsprincipen. Detta innebär att avgifterna kommer att variera från kommun till kommun. I detta fall görs antagandet att tillståndsprövning och tillsyn kommer att stå i paritet med kostnaderna för ansökan och tillsyn av serveringstillstånd och att det kommer att bedrivas en samordnad tillsyn omkring frågor kopplade till alkohollagen och att avgifterna därmed inte läggs ovanpå varandra. Kostnaden för tillstånd är t.ex. i Kristianstad satt till 8 500 kr för stadigvarande tillstånd och 2 500 kr för utökat, i Gävle 9 800 kr för stadigvarande tillstånd och 4 000 kr för ändring i tillstånd samt i Stockholm 8 000 kr för stadigvarande och 2 000 kr för ändrat tillstånd. Utredningen gör bedömningen att samtliga gårdsförsäljningsställen redan kommer att ha tillstånd för servering eller provsmakning och att det i samtliga fall därför blir fråga om en avgift för ändrat tillstånd för att inkludera försäljning. Kostnaden för ändrat tillstånd kalkyleras till 2 500 kr per företag vilket innebär en sammantagen tillståndskostnad på 250 000 kr.

För tillsynen, baserad på tillsynsavgifter i de nämnda kommunerna kan noteras att den fasta tillsynsavgiften ligger på 1 250, 1 200 respektive 2 000 kr. Den rörliga avgiften för ett företag med upp till 250 000 kr i omsättning av alkoholdrycker är 1 000, 4 500 respektive 1 000 kr. I linje med det tidigare gjorda antagandet om antalet berörda företag och att tillsynen sker samordnat gör

utredningen bedömningen att kostnader för tillsyn utöver vad som redan debiteras i verksamheten inte kommer att tillkomma.

Med *administrativa kostnader* avses i första hand företagens kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranletts av krav i lagar, förordningar och myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd. De administrativa regelkostnaderna för de föreslagna lagändringarna är inte kända, men utifrån Tillväxtverkets mätningar av administrativ regelkostnad i den befintliga alkohollagstiftningen görs här följande antaganden: regeladministration omkring tillstånd; 2 300 kr per företag, tillsyn och uppgiftslämnande 890 kr per företag. Utredningen gör bedömningen att regeladministrationen för gårdsförsäljning kommer att vara i paritet med de uppgifter som Tillväxtverket publicerat. Den sammantagna administrativa regelkostnaden kan utifrån detta bedömas uppgå till 319 000 kr. Till detta kommer administrativa kostnader för t.ex. avanmälan eller eventuella ändringar.

Den sammanslagna fullgörandekostnaden för företagen baserat på antagandet att 100 företag berörs antas ligga på 1 069 000 kr, dvs. i genomsnitt 10 690 kr per företag och år.

Utredningens förslag har i övrigt inte i sig några särskilda generella kostnadseffekter för små företag. Utredningen bedömer inte heller att förslagen har någon särskild betydelse för små företags villkor i förhållande till större företags annat än att gårdsförsäljning kan betyda mer för de småskaliga producenternas möjligheter till utveckling än för de större företagens (se nedan).

Förslagets betydelse för en levande landsbygd

Försäljning av alkoholdrycker på gårdar eller andra ställen där sådana tillverkas skulle kunna bidra till att uppfylla målen för visionen Sverige – det nya matlandet.

En viktig del i turismens och besöksnäringens utveckling är att erbjuda upplevelser, bland annat måltidsupplevelser. Möjligheten att vid ett studiebesök kunna köpa med sig en flaska gårdsproducerad dryck skulle vara en faktor som bidrar till besöksnäringens utveckling. Ett studiebesök skulle till och med kunna vara en reseanledning i sig, där besökaren får se hur produkten framställs och avsmaka densamma för att därefter också kunna köpa en flaska

med sig hem. Det skulle bidra till ett ökat företagande och en levande landsbygd.

Svensk framställning av alkoholdrycker är i en utvecklingsfas. Småskaligheten i framställningen av dessa drycker utmärks av flera faktorer. För att uppnå framgång krävs i första hand goda bransch-kunskaper och bra kvalitet på produkterna. Den geografiska platsen för t.ex. vinodling har också stor betydelse för att lyckas. Sverige är bland annat på grund av sämre klimatmässiga förutsättningar inget vinodlingsland i traditionell bemärkelse. Detta i sin tur ger en indikation på att möjligheterna att t.ex. starta en vinodling i Sverige är inskränkta inte minst ur ett klimatperspektiv utan också ur ett ekonomiskt- och kunskapsmässigt perspektiv. För den enskilde kan det vara svårt att på egen hand och med enbart egna kunskaper, erfarenheter och finansiella resurser utveckla nya verksamheter.

Dessa omständigheter gör att det finns anledning att anta att vinodling och vintillverkning i Sverige på råvaror som odlats här inte kommer att utvecklas till någon storskalig verksamhet. Vad som har framhållits är dock att småskalig tillverkning av vin eller andra alkoholdrycker tillsammans med gårdsförsäljning skulle kunna medverka till goda utvecklingsmöjligheter på landsbygden genom att det ger företagare ett sätt att diversifiera sin verksamhet. Detsamma kan antas gälla också i fråga om odling av bär och frukt för tillverkning av andra jästa alkoholdrycker än vin.

Gårdsförsäljning av alkoholdrycker bör kunna utveckla visionen Sverige – det nya matlandet och bidra till visionens syfte, nämligen att skapa jobb och tillväxt. Det skulle ge företagare som väljer att bo på landsbygden en möjlighet att utveckla sin verksamhet och kunna bo kvar och därmed göra svensk landsbygd mer attraktiv. Vidare skulle gårdsförsäljning med den kombination av upplevelse-tjänst och försäljning som utredningens modell innebär kunna ge fler arbetstillfällen och ytterligare förutsättningar för en levande landsbygd.

Gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle dessutom kunna bidra till landsbygdsturismen som är viktig för utvecklingen av landsbygdens näringsliv. Det finns en betydande utvecklings-potential för turismföretagande i många gles- och landsbygds-områden. Landsbygdsutveckling och turismföretagande har därtill identifierats som ett angeläget utvecklingsområde inom ramen för den europeiska landsbygds- och sammanhållningspolitiken.

I bilaga 3 redovisas resultatet av en enkätundersökning om småskalig alkoholproduktion i Sverige genomförd av utredningens

expert Anders Johannesson och Lantbrukarnas riksförbund sommaren 2010. Undersökningen ger bland annat en bild av producenternas förväntade intäkter och kostnader liksom en bild av de utvecklingsfrågor som är aktuella för de producenter som kan tänkas vara intresserade av att bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Enligt slutsatserna i undersökningen skulle bland annat möjligheterna till försäljning av alkoholdrycker från producenterna direkt till konsument i någon form vara ett betydelsefullt steg för de små företagens utveckling och branschens framåtskridande. Vidare kan man dra slutsatsen att gårdsförsäljning tillsammans med småskalig dryckesproduktion kan antas ha större betydelse för små företags arbetsförutsättningar och utvecklingsmöjligheter än för större företag. Den i undersökningen viktigaste utvecklingsfrågan för producenterna är att förbättra försäljningsmöjligheterna.

Samtliga producenter i undersökningen är per definition mikroföretagare, dvs. de har få eller inga anställda eller en balansomsättning som är mindre än 2 miljoner euro. Deras ambitioner de kommande åren pekar på att deras produktion kommer att fördubblas samtidigt som antalet produkter också fördubblas. Trots fördubblingen kommer de fortfarande att vara mycket små företag med hantverksmässig produktion. Tillkomsten av fler småföretag är av betydelse för både branschens utveckling och för att öka sysselsättningen.

Enligt undersökningen genererar sysselsättningsmässigt varje direkt jobb i branschen indirekta och inducerade effekter beroende på vilka ekonomiska värdekedjor som blir berörda. I undersökningen har den sammanlagda sysselsättningseffekten genom den småskaliga produktionen via direkt, indirekt och inducerade jobb uppskattats kunna hamna inom intervallet 500 till drygt 1000 arbetstillfällen om fem år. Särskilt intressanta blir effekterna lokalt och på landsbygden, där varje nytt företag och varje nytt jobb är av särskild betydelse för en levande landsbygd.

9.3 Ekonomiska konsekvenser för kommunerna

Utredningens bedömning: De ökade kostnader som tillståndsprovningen och tillsynen kan leda till för kommunerna kan finansieras med avgifter.

Ansvar för tillståndsgivningen och tillsynen över gårdsförsäljning föreslås ligga på kommunerna. Det är nya uppgifter för kommunerna, som dock enligt utredningens förslag ska kunna avgiftsfinansieras.

Själva gårdsförsäljningen bör inte i sig leda till några ökade kostnader. Om verksamheten med gårdsförsäljning utvecklas kan det däremot leda till ökad sysselsättning och därmed ökade skatteintäkter.

9.4 Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter

Utredningens bedömning: Det tillsynsansvar som läggs på Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna bör kunna klaras inom ramen för befintliga resurser. Om gårdsförsäljning emellertid kommer att attrahera många tillverkare innebär det att en ny näringsgren växer fram som kommer att generera skatteintäkter, vilka i så fall kan finansiera det resursbehov som kan uppstå hos de statliga tillsynsmyndigheterna.

Statens folkhälsoinstitut har enligt 9 kap. 1 § den nya alkohollagen tillsyn över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter. Enligt samma paragraf har länsstyrelserna tillsyn inom länet. De ska också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.

Om gårdsförsäljning införs i Sverige innebär det att Statens folkhälsoinstitut och länsstyrelserna får ytterligare ett tillsynsområde enligt lagen. Eftersom det inte går att med säkerhet att bedöma i vilken utsträckning svenska och utländska tillverkare kommer att söka och få tillstånd till gårdsförsäljning är det svårt att bedöma vad det kommer att innebära för de statliga myndigheternas tillsynsverksamhet.

Den tillsynsverksamhet som Statens folkhälsoinstitut bedriver består framförallt i statistikinsamling, uppföljning och utvärdering av lagens tillämpning samt råd och stöd till länsstyrelserna i deras tillsynsverksamhet. De ytterligare uppgifter som införandet av gårdsförsäljning kommer att innebära bör kunna hanteras inom ramen för befintliga resurser.

Enligt utredningens förslag ges Statens folkhälsoinstitut en viss föreskriftsrätt av samma slag som myndigheten har när det gäller servering av alkoholhaltiga drycker. Utredningens bedömning är att myndigheten utan svårighet och utan resurstillskott bör kunna inordna uppgiften i den befintliga verksamheten på föreskriftsområdet. Länsstyrelserna är som förut sagts ansvariga för det regionala tillsynsansvaret på alkoholområdet. Länsstyrelserna bedriver ingen egen egentlig tillsynsverksamhet utan stöder och samverkar med kommunerna och övervakar att kommunerna sköter tillsynen på ett sätt som lagen förutsätter. Utredningen bedömer att gårdsförsäljning inte heller bör föranleda några märkbart ökade tillsynskostnader för länsstyrelserna.

För den händelse gårdsförsäljning kommer att attrahera många tillverkare innebär det att en ny näringsgren växer fram som kommer att generera skatteintäkter. Dessa kan i sin tur finansiera det ökade resursbehov som i så fall kan uppkomma för de statliga tillsynsmyndigheterna.

Inte heller torde några märkbara kostnader för polisen och rättsväsendet i övrigt uppkomma.

9.5 Övriga konsekvenser

Bedömning i förhållande till EU-rätten

Utredningens uppdrag är att presentera ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan regleras på ett sätt som är förenligt med bland annat EU-rätten. Övervägandena i den delen har utredningen redovisat i avsnitt 7, till vilket hänvisas.

Miljöpåverkan

Enligt direktiven ska utredaren ska bedöma om förslagen kommer att leda till någon miljöpåverkan och i så fall beskriva denna samt om möjligt skatta dess storlek.

Utredningens bedömning är att förslagen inte leder till någon miljöpåverkan.

Kommunal självstyrelse, brottslighet och jämställdhet

Enligt kommittéförordningen (1998:1474) ska även förslagens konsekvenser för bland annat kommunal självstyrelse, brottslighet och jämställdhet mellan män och kvinnor belysas.

Utredningens bedömning är att förslagen inte heller påverkar den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller jämställdhet mellan män och kvinnor.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)

1 kap.

13 §

Paragrafen är ny och definierar vad som avses med gårdsförsäljning. Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.1.

Gårdsförsäljning definieras i paragrafen som detaljhandel med alkoholdrycker i samband med ett studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken. För att det ska vara fråga om gårdsförsäljning krävs det alltså att upplevelsetjänsten är kopplad till den aktuella alkoholdrycken och att den erbjuds allmänheten mot betalning.

Vad som avses med studiebesök på tillverkningsstället behöver ingen närmare kommentar. En föreläsning kan t.ex. handla om hur alkoholdryckerna framställs, dryckernas historia och utveckling över tiden. Exempel på vad som kan avses med någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken kan vara en måltidsupplevelse där man får lära sig och prova på att kombinera mat och vin och kurser av olika slag t.ex. om vintillverkning, lagring av den aktuella drycken, ölbrygging, kryddning m.m.

En upplevelsetjänst som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken kommer i de allra flesta fall innebära någon form av marknadsföring av drycken. Som har framhållits i avsnitt 7.5.1 kommer reglerna om marknadsföring i 7 kap. den nya alkohollagen därmed att gälla också för den aktuella upplevelsetjänsten. Det innebär bland annat att särskild måttfullhet ska iakttas och att marknadsföringsåtgärden inte får vara påträngande, uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Vidare innebär det att

marknadsföringen inte får rikta sig till barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år (7 kap. 1 § alkohollagen).

5 kap.

2 §

Den föreslagna ändringen i bestämmelsen är en direkt följd av att möjligheten till gårdsförsäljning av alkoholdrycker öppnas.

5a kap. Gårdsförsäljning av alkoholdrycker

Kapitlet är nytt.

1 §

Paragrafen anger de grundläggande förutsättningarna för gårdsförsäljning. Frågorna har behandlats i avsnitt 7.5.2.

I *paragrafens första mening* anges de förutsättningar som måste vara uppfyllda för den som vill bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Av första meningen framgår att ett särskilt tillstånd krävs för att få bedriva gårdsförsäljning. Vidare framgår att det bara är de som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker som kan få ett sådant tillstånd. Begreppet tillverkare definieras i 1 kap. 11 § första stycket alkohollagen. Vem som är att anse som tillverkare har också närmare behandlats i avsnitt 7.5.2. Av paragrafens första mening framgår också att det bara är egenproducerade alkoholdrycker och andra alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren får sälja genom gårdsförsäljning.

I *paragrafens andra mening* ställs vissa kvantitativa begränsningar upp.

I *första punkten* anges en kvantitativ begränsning för hur mycket tillverkaren får sälja till varje enskild person vid varje besökstillfälle. Gränserna har satts till en liter spritdryck, tre liter vin eller andra jästa alkoholdrycker och fem liter starköl.

I *andra punkten* anges en kvantitativ övre gräns för hur många liter alkohol som tillståndshavaren får sälja per år. Begränsningen uttrycks i liter 100 volymprocent alkohol och uppgår enligt förslaget till 1 500 liter. Omräknat i alkoholdryck motsvarar det 3 750 liter 40 % spritdryck, 10 000 liter 15 % vin eller 27 273 liter 5,5 % starköl.

Den angivna gränsen gäller tillverkarens totala försäljning, oavsett om denne har flera försäljningstillstånd för olika försäljningsställen.

2 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som prövar frågor om tillstånd och vad som i övrigt gäller i det sammanhanget. De föreslagna bestämmelserna motsvarar i sak de bestämmelser som gäller för ansökan om serveringstillstånd (se 8 kap. 1 § första stycket och 8 kap. 10 § alkohollagen).

Frågorna har behandlats i avsnitten 7.5.3 och 7.5.5.

3 §

Paragrafen innehåller regler om yttrande från polismyndigheten. De föreslagna bestämmelserna motsvarar vad som gäller i fråga om ansökan om stadigvarande serveringstillstånd (se 8 kap. 11 § alkohollagen).

Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.3.

4 §

Paragrafen reglerar tillståndens giltighetstid och motsvarar vad som gäller för serveringstillstånd enligt 8 kap. 2 § andra stycket alkohollagen. Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.3.

Av paragrafen framgår att huvudregeln är att ett tillstånd till att bedriva gårdsförsäljning gäller tills vidare men att kommunen får begränsa tillståndets giltighetstid om det finns särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan exempelvis vara att sökandens situation inte kan överblickas annat än för en begränsad tid eller att man kan förutse förändringar i verksamheten som skulle kunna motivera en förnyad prövning.

5 §

I paragrafen anges de krav som en tillverkare måste uppfylla för att överhuvudtaget kunna få tillstånd till gårdsförsäljning. Frågorna har behandlats i avsnitt 7.5.3.

Enligt förslaget ska samma krav som enligt 8 kap. 12 § alkohollagen gäller för att få serveringstillstånd gälla också för den som söker tillstånd till gårdsförsäljning. Paragrafen har utformats med den nyssnämnda bestämmelsen som förebild.

Sökanden ska enligt *paragrafens första stycke* visa att han eller hon är lämplig att bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker.

Bevisbördan läggs alltså på sökanden. Sökanden ska också visa att han eller hon kommer att bedriva verksamheten i enlighet med de krav som ställs upp i lagen. På samma sätt som gäller för serveringstillstånd är det tillståndsmyndigheten, dvs. kommunen, som får bestämma vilka handlingar som behövs för ändamålet.

Andra stycket anger att den som ansöker tillstånd till gårdsförsäljning ska avlägga ett prov för att visa att han eller hon har de kunskaper om alkohollagen och anslutande föreskrifter som krävs för att på ett författningsenligt sätt kunna bedriva verksamheten.

I *tredje stycket* ges ett bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer, att meddela föreskrifter om sådant prov och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.

6 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger kommunen rätt att under vissa förutsättningar vägra tillstånd. De föreslagna bestämmelserna i denna del motsvarar huvudsakligen vad som gäller för serveringstillstånd enligt 8 kap. 17 § alkohollagen. Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.3.

I paragrafen anges att tillstånd till gårdsförsäljning får vägras även om övriga krav som ställs upp i lagen är uppfyllda. Det finns således ingen "rätt" att få tillstånd till gårdsförsäljning även om de obligatoriska kraven i lagen är uppfyllda.

Kommunen ges genom den föreslagna bestämmelsen en möjlighet att bedöma riskerna för eventuella alkoholpolitiska olägenheter som den tilltänkta verksamheten kan tänkas föranleda. I paragrafen anges som exempel på omständigheter som kan föranleda en sådan bedömning, nämligen försäljningsställets belägenhet eller utformningen av den upplevelsetjänst som ska tillhandahållas i samband med försäljningen. Ett exempel på då utformningen av upplevelsetjänsten kan föra med sig att tillstånd vägras kan vara att upplevelsetjänsten är utformad så att den strider mot reglerna om marknadsföring i 7 kap. den nya alkohollagen. Även andra förhållanden kan vara skäl till att ett tillstånd vägras. En individuell prövning måste således alltid ske med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

7 §

I paragrafen finns bestämmelser om det utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska ske. De motsvarar delvis vad som gäller för serveringstillstånd enligt 8 kap. 14 § alkohollagen.

Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.4.

I den föreslagna bestämmelsen anges att tillstånd till gårdsförsäljning ska avse ett visst avgränsat utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska ske. Utrymmet ska finnas inomhus och får inte omfattas av ett serveringstillstånd. Utrymmet ska vidare disponeras av tillståndshavaren. Det sistnämnda innebär att tillverkaren genom ett hyresavtal eller på något annat sätt själv har nyttjanderätt till försäljningsutrymmet.

Kravet på att utrymmet där själva försäljningen ska ske ska finnas inomhus innebär att man inte kan godkänna ett marknadsstånd eller liknande utomhus. I paragrafen ställs inte något krav på att försäljningslokalen ska ligga på samma ställe som där upplevelsetjänsten tillhandahålls. Samtidigt är det inte något som hindrar det, så länge det inte är fråga om ett serveringsställe. Det senare förbudet ligger i linje med den bestämmelse i alkohollagen som förbjuder gäster att ta med sig alkoholdrycker som har serverats i lokalen (8 kap. 23 §).

Flera tillverkare ska inte kunna utnyttja samma utrymme för gårdsförsäljning. Detta är en skillnad mot vad som gäller servering, där det enligt alkohollagen klart framgår att flera tillståndshavare ska kunna utnyttja ett gemensamt serveringsutrymme. Skälet till den föreslagna begränsningen är att det annars finns risk att ett försäljningsställe kan bli en mer fullskalig butik, vilket skulle vara i strid mot syftet med reformen och också kunna vara olämpligt från alkoholpolitiska utgångspunkter.

8 §

Paragrafen innehåller krav på att det ska finnas en försäljningsansvarig person som har tillsyn över gårdsförsäljningen av alkoholdrycker. Den föreslagna bestämmelsen har utformats efter förebild av 8 kap. 18 § alkohollagen när det gäller serveringsansvarig person.

Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.4.

9 §

Enligt den föreslagna bestämmelsen ska kommunen besluta under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Detta innebär att kommunen ska göra en individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet.

Motsvarande bestämmelse för servering finns i 8 kap. 19 § första stycket första meningen alkohollagen.

Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.4.

10 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om prissättning av alkoholdrycker och prissättning av den upplevelsetjänst som ska tillhandahållas i samband med gårdsförsäljningen.

Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.4.

8 kap.**7 §**

I paragrafen införs ett nytt *tredje stycke*. Den föreslagna bestämmelsen innebär att alla som har tillstånd att bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker ska ha möjlighet att i anslutning till sådan försäljning även erbjuda provsmakning av sådana alkoholdrycker som tillståndet till gårdsförsäljning avser. Något ytterligare tillstånd för att få erbjuda provsmakning behövs således inte utan det räcker med ett tillstånd att bedriva gårdsförsäljning.

Frågan har behandlats i avsnitt 7.5.4.

9 kap.**2, 6, 11, 12, 17 och 18 §§**

De angivna paragraferna i fråga om tillsyn m.m. i den nya alkohollagen kompletteras enligt förslaget så att de även kommer att omfatta gårdsförsäljning.

Frågorna har behandlats i avsnitt 7.5.5.

Särskilt yttrande

Av experten Karin Eckerberg

Sammanfattning

I kommittédirektivet anges att utredningen ska utarbeta ett författningsförslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och som inte leder till negativa konsekvenser för folkhälsan.¹ Vidare anges att om det under utredningen skulle visa sig att det inte är möjligt att tillåta gårdsförsäljning med hänsyn till de angivna förutsättningarna ska utredaren informera Regeringskansliet.

I slutskedet av utredningens arbete stod det klart att gårdsförsäljning såsom åsyftat i kommittédirektivet, inte var förenligt med EU-rätten.² För att försöka komma förbi detta faktum har utredningen frångått såväl de uttryckliga som underförstådda förutsättningarna i kommittédirektivet dvs. att förslaget skulle avse försäljning av egentillverkade alkoholdrycker på svensk landsbygd och på tillverkningsstället. Det aktuella lagförslaget omfattar alltså betydligt mer än vad som i normalt språkbruk avses med gårdsförsäljning. Föreslagen form för detaljhandel av alkoholdrycker borde därför benämnas med annan term än gårdsförsäljning för att inte vara missvisande för beslutsfattare och allmänhet.

Lagförslaget är inte på vederbörligt sätt utrett i den del det avser *andra tillverkare* av alkoholdrycker än svenska gårdsförsäljare (såsom benämningen används i normalt språkbruk). Det är inte heller utrett vilka *andra aktörer* som skulle vara intresserade av att bli tillverkare för att kunna utnyttja den nya formen för detaljhandel av alkoholdrycker. Detta innebär att det är mycket ovisst

¹ Kommittédirektiv 2010:21.

² Utredningen avsnitt 7.5.1.

vilken omfattning och vilka konsekvenser den föreslagna formen för detaljhandel av alkoholdrycker kommer att få.

Utredningen har valt att motivera förslaget utifrån att det finns ett berättigat konsumentintresse av den föreslagna formen för detaljhandel. Utredningen har inte på vederbörligt sätt undersökt om det finns ett sådant konsumentintresse.³ Om det vid en undersökning skulle visa sig att det finns ett stort konsumentintresse för den föreslagna formen för försäljning av alkoholdrycker är frågan om det utifrån en alkoholpolitisk utgångspunkt är berättigat att tillmötesgå ett sådant konsumentintresse. Det kan ifrågasättas om det är försvarbart att ändra kurs i svensk alkoholpolitik utan att det noggrant utreds om det är nödvändigt med en sådan förändring för att vinna acceptans för den befintliga alkoholpolitiken.

Jag delar utredningens bedömning att förslaget avseende den nya försäljningsformen sannolikt inte utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF⁴ eller ett etableringshinder enligt artikel 49 FEUF. Däremot delar jag inte utredningens bedömning att det fortfarande skulle gå att försvara detaljhandelsmonopolet enligt bestämmelserna i artikel 37 FEUF, såsom de tolkats av EU-domstolen. Det föreligger stor risk för att EU-domstolen skulle komma fram till att den svenska alkoholpolitiska regleringen inte längre på ett sammanhängande och systematiskt sätt syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar. Det innebär att det därför inte längre går att försvara detaljhandelsmonopolet under artikel 37 FEUF. Därmed är inte en av de grundläggande förutsättningarna uppfyllda – att förslaget regelverk för gårdsförsäljning är förenligt med EU-rätten och att det inte heller kan leda till ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolet.⁵

Utredningen har kommit fram till att den nya formen för detaljhandel inte får några negativa konsekvenser för folkhälsan – *av betydelse*. Jag delar inte utredningens bedömning i detta avseende. Av en forskaranalys⁶ som Statens Folkhälsoinstitutet utfört på utredarens uppdrag framgår att föreslagen form för detaljhandel kan ha tydliga negativa effekter på människors hälsa och särskilt hos dem som redan idag konsumerar för mycket alkohol. Av Folkhälsoinstitutets forskaranalys framgår bland annat att föreslagen form för detaljhandel av alkoholdrycker kan leda till

³ Utredningen avsnitt 7.5.1.

⁴ Fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF).

⁵ Kommittédirektiv 2010:21, sidan 4.

⁶ Bilaga 4 i utredningen.

att antalet dödsfall ökar med 385 fall per år och att sjukfrånvaron ökar med 2 320 078 dagar per år.

Jag delar sålunda inte utredningens bedömning att lagförslaget är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och att det inte leder till några negativa konsekvenser för folkhälsan – av betydelse. Sammanfattningsvis uppfyller alltså inte lagförslaget de förutsättningar som anges i kommittédirektivet.

1 Uppdraget och arbetets bedrivande

I kommittédirektivet anges att utredningen ska utarbeta ett författningsförslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och som inte leder till negativa konsekvenser för folkhälsan.⁷ Vidare anges i direktivet att en *grundläggande förutsättning* är att föreslaget regelverk som möjliggör gårdsförsäljning av egenproducerade alkoholdrycker inte står i *strid med EU-rätten* och därmed inte heller kan leda till *ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolet*.⁸

I kommittédirektivet anges även att s.k. gårdsförsäljning innebär försäljning av *egenproducerade* alkoholdrycker på gård till konsument och att detta skulle utgöra ett undantag från den grundläggande regeln i alkohollagen som stadgar att detaljhandel med alkoholdrycker endast får bedrivas inom ramen för detaljhandelsmonopolet.⁹

Av naturliga skäl har utredningen noggrant utrett om det skulle vara möjligt att tillåta gårdsförsäljning under de i direktivet givna förutsättningarna – det vill säga att ta fram ett regelverk som möjliggör för försäljning av egenproducerade alkoholdrycker på tillverkningsstället som inte står i strid med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och som inte leder till negativa konsekvenser för folkhälsan. Bland annat har utredningen genom en enkätundersökning som gjorts av experten Anders Johannesson och Lantbrukarnas riksförbund förhört sig bland *mikroföretagare* i alkoholbranschen i Sverige¹⁰ om vad gårdsförsäljning skulle få för

⁷ Bilaga 1 i utredningen.

⁸ Kommittédirektiv 2010:21, sidan 4.

⁹ Kommittédirektiv 2010:21, sidan 2 och 3.

¹⁰ Företag som har få eller inga anställda eller en omsättning under 2 miljoner euro.

konsekvenser för dessa företag vad gäller intäkter, omsättning, sysselsättning m.m.¹¹

Som nämnts ovan stod det i slutskedet av utredningens arbete klart att sådan gårdsförsäljning som åsyftas i kommittédirektivet inte var förenlig med EU-rätten,¹² vilket var en grundläggande förutsättning för lagförslaget. För att försöka komma förbi detta faktum har utredningen frångått såväl de uttryckliga som underförstådda förutsättningarna i kommittédirektivet - att förslaget skulle avse försäljning av egentillverkade alkoholdrycker på svensk landsbygd och på tillverkningsstället. Lagförslaget omfattar alltså betydligt mer än vad som i normalt språkbruk avses med gårdsförsäljning. Föreslagen form för detaljhandel av alkoholdrycker borde därför benämnas med någon annan term än gårdsförsäljning för att inte vara missvisande för beslutsfattare och allmänhet.

Lagförslaget omfattar visserligen gårdsförsäljning i kommittédirektivets mening. Problemet är att lagförslaget även öppnar upp för andra aktörer än s.k. gårdsförsäljare att använda den nya formen för detaljhandel. Någon motsvarande undersökning som beskrivs ovan avseende mikroföretag i alkoholbranschen har inte gjorts vad gäller de andra tillverkare av alkoholdrycker som förslaget öppnar upp för. Detta framgår också tydligt av utredningens texter i avsnitt 5 och 9 eftersom de avsnitten i stort utgår ifrån att den nya formen för gårdsförsäljning endast kommer att nyttjas av gårdsförsäljare i dess egentliga och mer begränsade bemärkelse.

Det saknas sålunda en vederhäftig analys över *vilka andra tillverkare* än s.k. mikroföretag som skulle vara intresserade av att använda lagförslaget och i vilken omfattning samt konsekvenserna därav. Som exempel på andra aktörer som kan komma att vara intresserade är storskaliga producenter (svenska som utländska) och utländska mikroföretag. Vidare saknas en vederhäftig analys över *hur många ytterligare tillverkare* som kommer att etableras för att kunna utnyttja den nya formen av detaljhandel. Som exempel på aktörer som skulle kunna vara intresserade av att utnyttja den föreslagna formen för detaljhandel är dagligvaruhandeln, svenska importörer av alkoholdrycker, restauranger, Internethandlare¹³ m.fl. Det saknas även analyser över hur dessa aktörer *kommer att kunna använda* den nya föreslagna formen av detaljhandel. I utredningen finns inte heller någon analys över hur de nämnda

¹¹ Bilaga 3 i utredningen.

¹² Utredningen avsnitt 7.5.1.

¹³ Per den 1 november 2010 fanns 52 Internethandlare registrerade hos Skatteverket.

aktörerna kan *komma att samarbeta* för att använda de nya möjligheterna som förslaget öppnar upp.

Av kommittédirektivet framgår att skälet till att frågan om gårdsförsäljning skulle utredas igen var bland annat att intresset ökat för småskalig produktion i Sverige och att även intresset ökat för att få sälja de egenproducerade dryckerna på gårdarna.¹⁴ Vidare angavs att detta skulle kunna bidra till utvecklingen av landsbygdens ekonomi.

Eftersom gårdsförsäljning inte är förenligt med EU-rätten har, som ovan nämnts, förslaget utvidgats till att omfatta betydligt mer än s.k. gårdsförsäljning (i normalt språkbruk). Som en följd av detta går det inte heller längre att i grunden motivera förslaget med att det ska bidra till utvecklingen av landsbygdens ekonomi. Utredningen har istället valt att motivera förslaget utifrån att det finns ett berättigat konsumentintresse av den föreslagna försäljningsformen.¹⁵ Utredningen har inte på vederbörligt sätt utrett om det finns ett berättigat konsumentintresse för att motivera införandet av en ny form av detaljhandel av alkoholdrycker till konsumenter bredvid detaljhandelmonopolet. I utredningen anges dock att det inte finns anledning att ifrågasätta konsumentintresset eftersom svenska tillverkare av alkoholdrycker uppgett att det finns ett sådant intresse.¹⁶

Utredningens experter har av naturliga skäl sammansatts utifrån kommittédirektivets angivna förutsättningar för lagförslaget. Såsom beskrivits har dock förslaget på grund av EU-rätten utvidgats till att omfatta betydligt mer än s.k. gårdsförsäljning och förslaget har därför även motiverats av andra skäl än vad som ursprungligen var avsett. Detta har medfört att expertgruppen, för att på ett utförligt sätt kunna belysa frågan, saknat experter från t.ex. konsumentintressen, dagligvaruhandeln, storskaliga tillverkare av alkoholdrycker, marknadsförare etc.

Slutsats:

Utredningen har frångått såväl uttryckliga som underförstådda förutsättningar i kommittédirektivet som att lagförslaget avseende gårdsförsäljning ska avse försäljning av egentillverkade alkohol-

¹⁴ Kommittédirektiv 2010:21, sidan 2.

¹⁵ Utredningens avsnitt 7.5.1.

¹⁶ Utredningens avsnitt 7.5.1.

drycker på svensk landsbygd på tillverkningsstället. Den föreslagna formen för detaljhandel av alkoholdrycker öppnar upp för en annan försäljningsform än gårdsförsäljning i dess språkliga bemärkelse. Hur och i vilken omfattning förslaget kan användas av andra än s.k. svenska gårdsförsäljare och vilka dessa aktörer är har inte utretts och det går därmed inte att förutse omfattning och konsekvenser av lagförslaget.

2 Tillverkningsbegreppet

Tillverkare

Lagförslaget öppnar upp för såväl svenska som utländska *tillverkare* av alkoholdrycker att utnyttja den nya försäljningsformen. Lagförslaget kommer att kunna användas dels som en ny försäljningskanal och dels som en ny marknadsföringskanal av dessa tillverkare.

Tillverkare i Sverige

I utredningen anges att med tillverkning av alkoholdrycker anses varje förfarande då alkoholdrycker framställs eller utvinns genom till exempel jäsning, destillering eller kemisk omvandling.¹⁷ Med tillverkning avses även *vidarebehandling* av alkoholdrycker, till exempel spädning, filtrering, sötning eller blandning. Innebörden av begreppet tillverkare är oförändrad i propositionen¹⁸ till ny alkohollag. I propositionen föreslås dock att tillverkningstillstånden avskaffas och istället knyts till rätten att vara upplagshavare.¹⁹

I dag finns i Sverige cirka 100 företag med tillverkningstillstånd för öl, vin eller sprit varav de flesta är upplagshavare. Vidare finns det drygt 690 upplagshavare av vilka majoriteten alltså inte är tillverkare. När den nya alkohollagen träder i kraft får de cirka 600 upplagshavare som idag inte har tillverkningstillstånd möjlighet att tillverka alkoholdrycker endast efter en anmälan till skatteverket. Antalet yrkesmässiga tillverkare kan därför komma att öka betydligt.

¹⁷ Utredningen avsnitt 7.5.2.

¹⁸ Prop. 2009/10:125.

¹⁹ Lagförslag 2 kap. 1 §, kapitel 7 i prop. 2009/10:125.

Exempel på tillverkning i Sverige

För att illustrera hur sprittillverkning kan se ut i Sverige beskrivs följande verkliga exempel. En tillverkare som har meddelats tillverkningsstillstånd av Folkhälsoinstitutet tillverkar smaker till egna och andras spritdrycker liksom till läskkoncentrat, essenser och likörextrakt. Tillverkaren tillverkar också färdiga spritdrycker, dels egna varumärken och dels legotillverkning av andras varumärken genom blandning av smakextrakt och sprit. Sprit med 96 procent alkoholhalt används från en dansk och en finländsk producent för tillverkningen.

En annan sprittillverkare i Stockholm har meddelats tillverkningsstillstånd av Folkhälsoinstitutet och tillverkar egna spritdrycker genom blandning och buteljering. Bland annat tillverkas en vodka med 37,5 volymprocent alkohol och en drinkmix bestående av rom, tequila, citruslikör och gin med en alkoholhalt på 40 volymprocent. Tillverkaren erbjuder också utveckling, blandning och buteljering av alkoholdrycker, från små serier till större produktioner, på uppdrag av kunder. Förutom produktion erbjuder företaget också lagerhotell, skatteupplag och distribution.

Det ska även nämnas att flera restauranger har meddelats tillverkningsstillstånd av Folkhälsoinstitutet och tillverkar bland annat egenblandad snaps.

Mot bakgrund av att det ställs små krav på att få tillverkningsstillstånd ger aktuellt lagförslag möjligheter för många aktörer att nyttja den nya formen för detaljhandel för att sälja såväl egna som andras alkoholdrycker. Som exempel kan nämnas att aktörer i dagligvaruhandeln kan med enkelhet få tillstånd att tillverka alkoholdrycker och sedan kvalificera för den nya försäljningsformen av alkoholdrycker.

Tillverkare i utlandet

Alla tillverkare av alkoholdrycker, både svenska och utländska, ska kunna få tillstånd att bedriva utredningens modell för gårdsförsäljning. Det svenska beskrivna tillverkningsbegreppet ska även gälla för utländska tillverkare. Enligt Europeiska Unionens statistikkontor fanns det år 2007 nästan 2,4 miljoner jordbruksföretag med vinodling inom EU. Samma år fanns det 4 300 destillerier för spritdrycker och 2 150 bryggerier inom EU.

Slutsats:

Det är – för såväl svenska som utländska aktörer – mycket enkelt att kvalificera som tillverkare av alkoholdrycker eftersom även enklare former av vidarebehandling av alkoholdrycker, till exempel spädning, filtrering, sötning eller blandning av alkoholdrycker innebär tillverkning av alkoholdrycker. Det kan därför inte utslutas att antalet tillverkare av alkoholdrycker kommer att öka eftersom tillverkare kommer att kunna utnyttja den föreslagna formen för detaljhandel med alkoholdrycker.

3 Ny form av detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker

Dagligvaruhandel m.m.

Det finns cirka 7 800 försäljningsställen som har rätt att sälja folköl.²⁰ I snitt säljer ett försäljningsställe 18 700 liter folköl per år. Mot bakgrund av hur enkelt det är att anses som tillverkare kan det inte utslutas att dessa försäljningsställen skulle vara intresserade av att utöka sin försäljning med t.ex. 27 273 liter starköl per år (motvarande 1 500 liter ren alkohol) – trots de begränsningar som föreskrivs i förslaget. Utredningen har inte gjort någon analys över i vilken omfattning det skulle föreligga ett intresse för nämnda försäljningsställen att använda sig av den nya formen för försäljning av alkoholdrycker till konsument.

Restauranger

I lagförslaget föreskrivs att tillstånd till gårdsförsäljning ska avse ett visst avgränsat utrymme inomhus där försäljningen av alkoholdrycker kan ske.²¹ Utrymmet får inte omfattas av ett serveringstillstånd och ska disponeras av innehavaren. Vad gäller serveringstillstånd beviljas det för ett visst utrymme på serveringstillståndet. Detta innebär att det finns möjlighet för restauranger att få gårdsförsäljningstillstånd för ett visst avgränsat utrymme på serveringstillståndet som inte omfattas av serveringstillstånd. Upplevelsetjänsten behöver inte äga rum på det visst avgränsade utrymmet

²⁰ Norström T, Miller T, Holder H, Österberg E, Ramstedt M, Rossow I, Stockwell T. Potential consequences of replacing a retail alcohol monopoly with a private licence system: results from Sweden, *Addiction*, 2010 Dec, 105, 2113–2119.

²¹ Utredningen, lagförslag 5 kap 7 §.

vilket ger restauranger möjlighet att anordna en upplevelsetjänst som provning eller föreläsning av vin i samband med serverad mat. Sedan kan kunden i anslutning till upplevelsetjänsten köpa aktuell alkohol dryck på det visst avgränsade utrymmet för "gårdsförsäljning". År 2009 fanns det nästan 11 000 restauranger med serveringstillstånd i Sverige. Som nämnts ovan finns idag restauranger som har tillverkningsstillstånd och det saknas skäl att anta att de skulle bli färre med aktuellt lagförslag.

Det har inte gjorts någon analys i utredningen över i vilken omfattning det finns intresse för restauranger att använda sig av den nya formen för försäljning av alkohol drycker till konsument.

Storskaliga tillverkare

Utredningen har inte haft något underlag för att bedöma i vilken utsträckning utländska tillverkare skulle vara intresserade av att bedriva gårdsförsäljning i Sverige enligt utredningens modell.²² Det vill säga att utredningen inte har undersökt i vilken omfattning det finns intresse för t.ex. utländska tillverkare att få tillstånd att bedriva gårdsförsäljning i Sverige. Vidare har inte utredningen utrett i vilken omfattning det finns intresse för t.ex. utländska tillverkare att utveckla den nya försäljningsformen i samarbete med sin redan etablerade svenske dryckesimportör, etablerad Internet-handel eller dagligvaruhandel. Det ska i detta sammanhang nämnas att den utländske tillverkaren och den svenske importören har ett gemensamt intresse av att sälja och marknadsföra de alkohol drycker som redan finns i Systembolagets sortiment. Idag finns etablerade samarbeten mellan cirka 3 000 utländska tillverkare och svenska importörer av alkohol drycker.

Förutom att förslaget ger storskaliga producenter möjlighet till ökad försäljning (om än i begränsad omfattning) ger förslaget även nya möjligheter att marknadsföra alkohol drycker direkt till konsument. Denna marknadsföring kan avse alkohol drycker som ska lanseras eller som redan finns för försäljning på Systembolaget eller restauranger. Detta innebär att förslaget öppnar för aktiviteter som är ämnade att främja avsättningen av alkohol drycker i andra försäljningskanaler än s.k. gårdsförsäljning.

²² Utredningen avsnitt 7.5.2.

Utredningens analys över omfattning av föreslagen gårdsförsäljning

Jag delar inte utredningens bedömning vad gäller i vilken omfattning som den nya formen för detaljhandel kan komma att utnyttjas. Som anges ovan har inte utredningen haft något underlag för att bedöma i vilken utsträckning utländska tillverkare och andra än svenska mikrotillverkare skulle vara intresserade av att bedriva gårdsförsäljning enligt utredningens modell. Vidare anges i utredningen att för ha mycket god marginal för utländska och eventuellt tillkommande svenska tillverkare som skulle söka tillstånd för gårdsförsäljning kan man fördubbla kvantiteten alkohol som kan förväntas bli såld genom gårdsförsäljning. Utredningen hamnar då på en omfattning som uppgår till 220 000 liter ren alkohol per år. Detta skulle innebära att endast 146 tillverkare – såväl stora som små och såväl utländska som svenska – skulle utnyttja möjligheten till gårdsförsäljning maximalt (dvs. sälja 1 500 liter ren alkohol per år). Enligt min bedömning har ingen vederhäftig analys gjorts som stödjer att det endast skulle vara 146 tillverkare som skulle utnyttja föreslagen form av detaljhandel till konsument. Vad gäller utredningens bedömning avseende omfattningen av hur andra än svenska gårdsförsäljare kommer att utnyttja den nya formen för detaljhandel så bygger den på lösa antaganden.

Slutsats:

Det saknas vederbörlig utredning om i vilken omfattning den föreslagna formen för detaljhandel med alkoholdrycker kommer att utnyttjas av andra än svenska gårdsförsäljare (i normalt språkbruk).

4 Detaljhandelsmonopolet kan ifrågasättas

I kommittédirektivet anges att utredningen ska utarbeta ett författningsförslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet. Vidare anges i direktivet att en *grundläggande förutsättning* är att föreslaget regelverk inte står i strid med EU-rätten och därmed inte heller kan leda till *ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolet*.²³

²³ Kommittédirektiv 2010:21, sidan 4.

I utredningen anges att om Sverige möjliggör gårdsförsäljning innebär det en liberalisering av det nuvarande regelverket för försäljning av alkoholhaltiga drycker.²⁴ Vidare anges att den omständighet att detaljhandelsmonopolet inte är heltäckande saknar betydelse för prövningen enligt artikel 37 FEUF så länge den ensamrätt som staten beviljar Systembolaget står i relation till det syfte som eftersträvas med monopolregleringen.²⁵ Det är därför viktigt att gårdsförsäljning inte framstår som ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken, vilket ytterligare motiverar att ett förslag i fråga om gårdsförsäljning på ett tydligt sätt inordnas i den övergripande alkoholpolitiska regleringen.

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska den totala alkoholkonsumtionen och därigenom minska alkoholens skadeverkningar.²⁶ Ökad tillgänglighet till alkohol medför generellt ökad totalkonsumtion. Alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet är de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen för att nå de alkoholpolitiska målen.

Det har varken i Franzén-målet²⁷ eller i Rosengren-målet²⁸ ställts på sin spets om detaljhandelsmonopolet verkligen avser ett mål av allmänintresse i det att det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar. Detta på grund av att det aldrig ifrågasattes att syftet och målet med detaljhandelsmonopolet är just att skydda folkhälsan. När de två nämnda målen prövades var detaljhandelsmonopolets *ensamrätt* till detaljhandel av spritdrycker, vin och starköl emellertid *helt intakt*. Det vill säga det var endast detaljhandelsbolaget som fick bedriva sådan detaljhandel.

I utredningen anges att de föreslagna reglerna om gårdsförsäljning skulle innebära ett undantag från detaljhandelsmonopolet.²⁹ Det framgår även av föreslagen lagtext att det inte längre endast skulle vara detaljhandelsbolaget som har rätt att till konsument sälja spritdrycker, vin och starköl. Enligt utredningens förslag skulle sålunda monopolet bli begränsat och riskera att inte längre anses vara ett monopol utan ett detaljhandelsföretag med en särskild rätt att bredvid gårdsförsäljare sälja alkoholdrycker direkt till konsument.

²⁴ Utredningen avsnitt 7.2.1.

²⁵ Utredningen avsnitt 7.4.

²⁶ En förnyad folkhälsopolitik, prop. 2007/08:110, Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner, prop. 2005/06:30.

²⁷ Mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. I-590.

²⁸ Mål C-170/04, Rosengren m.fl., REG 207, s. I-4071.

²⁹ Utredningen avsnitt 7.4.1.

Av EU-domstolens praxis framgår att det finns ett krav på att lagstiftning som innebär inskränkningar i den fria rörligheten och som grundar sig på hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse måste vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa mål på ett sammanhängande och systematiskt sätt.³⁰ Det vill säga att inskränkningar i den fria rörligheten som motiveras av folkhälsoskäl får inte vara inkonsekventa.

Att införa en reglering som innebär både en ny försäljningskanal och en ny marknadsföringskanal av alkoholdrycker till konsument och som ofrånkomligen leder till ökad alkoholkonsumtion kan svårligen påstås syfta till att skydda folkhälsan. Mot bakgrund av att Sverige har en alkoholpolitik vars syfte är att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom att minska alkoholkonsumtionen är det svårt att argumentera för att det är konsekvent att anta en reglering som ökar konsumtionen.

Under arbetets gång har en av experterna i utredningen gett in ett rättsutlåtande av advokaterna Ulf Öberg och Ida Otken Eriksson, vid Advokatfirman Öberg & Associés. Ulf Öberg har bland annat varit rättssekreterare och kanslichef till domare Hans Ragnemalm i EU-domstolen under fem år och Ida Otken Eriksson har varit rättssekreterare till domare Claus Gulmann under fyra år.

Av rättsutlåtandet framgår att om gårdsförsäljning tillåts måste det ses som en direkt omreglering av Systembolagets utövande av sin särskilda funktion alternativt av själva monopolets existens och funktionssätt. Öberg och Otken Eriksson menar att vid en prövning av EU-domstolen skulle denna mycket väl kunna anse att gårdsförsäljning bryter Systembolagets detaljhandelsmonopol på ett så ingripande sätt att Systembolagets verksamhet inte längre kan bedömas som ett statligt handelsmonopol enligt artikel 37 FEUF.

Jag har även själv inhämtat ett rättsutlåtande³¹ (*Bilaga 1*) från advokat Martin Johansson vid Advokatfirman Vinge avseende frågan om hur ett införande av gårdsförsäljning i Sverige skulle påverka bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol under EU-rättens bestämmelser rörande statliga handelsmonopol i artikel 37 i FEUF. Martin Johansson har över 20 års erfarenhet av att arbeta med EU-rätt. Under förhandlingarna om det Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) arbetade han med de rättsliga

³⁰ Se t.ex. mål C-384/08, *Attanasio Group*, dom av den 11 mars 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 51, och förenade målen C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 och C-360/07, *Stoß m.fl.*, dom av den 8 september 2010, ännu inte publicerad i REU, punkt 88.

³¹ Bilaga 1 till det särskilda yttrandet.

och institutionella frågorna på EFTA-sekretariatets rättsavdelning. Därefter var han under närmare 13 år rättssekreterare på EFTA-domstolen, Tribunalen (EU) och EU-domstolen, bl.a. som kabinettschef hos den svenske domaren Pernilla Lindh.

Martin Johansson noterar att ett införande av gårdsförsäljning skulle innebära en direkt begränsning av Systembolagets hittills heltäckande ensamrätt till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Han menar att det framstår som ofrånkomligt att syftet med en sådan lagstiftning är att uppmuntra till en ökad konsumtion av alkohol och att det är svårt att förneka att lagstiftningen skulle möjliggöra en sådan utveckling. Att införa gårdsförsäljning, samtidigt som man motiverar bibehållandet av detaljhandelsmonopolet med att detta syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom att begränsa konsumtionen av alkoholdrycker, innebär enligt rättsutlåtandet, en överhängande risk för att den lagstiftning som reglerar detaljhandelsmonopolets existens och funktionssätt vid en förnyad bedömning inte längre anses konsekvent. Systembolagets detaljhandelsmonopol riskerar då att inte längre vara förenligt med artikel 37 FEUF.

Alla i utredningen tycks, i alla fall, vara eniga om att föreslagen reglering kommer att prövas på ett eller annat sätt av EU-domstolen. En prövning skulle kunna initieras av Europeiska kommissionen, genom ett fördragsbrottsförfarande, eller som i Franzén-målet, av en person/ett företag som väcker talan inför svensk domstol och yrkar att ett förhandsavgörande ska begäras från EU-domstolen. En fällande dom i EU-domstolen innebär att Sverige måste ändra sin lagstiftning så att den står i överensstämmelse med EU-rätten. Såvitt kan bedömas får Sverige då välja mellan att avskaffa den nu föreslagna modellen för gårdsförsäljning eller avskaffa detaljhandelsmonopolet. Utredningen har inte utrett om det är möjligt och i så fall vilka konsekvenser det skulle få att återkalla givna tillstånd att bedriva gårdsförsäljning som beviljats till enskilda.

Jag delar inte utredningens uppfattning att den föreslagna formen för detaljhandel inte framstår som ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken. Det finns en stor risk för att EU-domstolen vid en prövning skulle komma fram till att den lagstiftning som reglerar detaljhandelsmonopolets existens inte längre på ett sammanhängande och systematiskt sätt syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar och att det därför inte längre går att försvara detaljhandelsmonopolet under artikel 37 FEUF. Enkelt

uttryckt handlar detta om att det inte går att äta kakan och samtidigt ha kakan kvar.

Slutsats:

Oavsett hur många tillverkare som i praktiken kommer att använda sig av den föreslagna formen för detaljhandel så görs – enligt utredningens förslag – rättsligt sett ett ingripande undantag från detaljhandelsmonopolets ensamrätt till försäljning av alkoholdrycker till konsument. Med detta följer att det finns en stor risk att Franzén-domen inte står sig vid en förnyad prövning av Systembolagets detaljhandelsmonopol eftersom de rättsliga förutsättningarna för detaljhandel till kund skulle förändras. Föreliggande förslag till ny form av detaljhandel av alkoholdrycker riskerar således att leda till ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolet.

5 Svensk alkoholpolitik och konsekvenser för folkhälsan

I kommittédirektivet anges, som ovan nämnts, att utredningen ska utarbeta ett författningsförslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och som inte leder till *negativa konsekvenser för folkhälsan*.

Svensk alkoholpolitik

Den svenska alkoholpolitikens mål är, som nämnts ovan, att främja folkhälsan genom att minska den totala alkoholkonsumtionen och därigenom minska alkoholens skadeverkningar. Målet ska nå genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad totalkonsumtion. Ökad tillgänglighet av alkohol medför generellt ökad totalkonsumtion. Alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet är de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen för att nå de alkoholpolitiska målen.

Som utredningen konstaterar har grunden för svensk alkoholpolitik ända sedan 1900-talets början varit desintresseringsprincipen, det vill säga att så långt som möjligt begränsa vinstintresset när det gäller handel med alkoholdrycker. Ett

vinstintresse leder till en strävan att öka försäljningen, vilket i sin tur generellt leder till en ökad alkoholkonsumtion. Att eliminera vinstintresset är därför en effektiv åtgärd för att minska konsumtionen av alkohol. För vanliga varor är konkurrens och vinstintresse positivt för konsumenter och samhälle. Men detta gäller inte alkohol eftersom det är känt att alkohol har omfattande skadliga effekter.

För detaljhandel med alkoholdrycker kvarstår idag desintresseringsprincipen. Vid ett införande av den föreslagna formen för detaljhandel kommer inte desintresseringsprincipen att vara tillämplig på sådan försäljning direkt till konsument. Tillverkare av alkohol med vinstintresse, utländska som svenska, skulle därmed få sälja alkoholdrycker i Sverige direkt till konsumenter. En sådan detaljhandel skulle alltså strida mot en av de grundläggande principerna för svensk alkoholpolitik, vilket måste anses som en stor förändring av alkoholpolitiken.

Utredningen har valt att motivera förslaget utifrån att det finns ett berättigat konsumentintresse av gårdsförsäljning. Utredningen har inte på vederhäftigt sätt undersökt om det finns ett sådant konsumentintresse. Om det vid en undersökning skulle visa sig att det finns ett stort konsumentintresse av gårdsförsäljning är frågan om det utifrån en alkoholpolitisk utgångspunkt är berättigat att tillmötesgå ett sådant konsumentintresse. Det kan ifrågasättas om det är försvarbart att ändra kurs i en framgångsrik svensk alkoholpolitik utan att det noggrant utreds om det är nödvändigt med en sådan förändring för att vinna acceptans för den befintliga alkoholpolitiken.

I motsats till utredningens bedömning anser jag att införandet av den föreslagna formen för detaljhandel är ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken.

Konsekvenser för folkhälsan

Som nämnts ovan ska utredningen utarbeta ett författningsförslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som inte leder till negativa konsekvenser för folkhälsan. Utredningen har kommit fram till att den nya formen för detaljhandel inte får några negativa konsekvenser för folkhälsan – *av betydelse*. Jag delar inte utredningens bedömning i detta avseende. Av en forskaranalys som Folkhälsoinstitutet utfört på utredarens uppdrag framgår att

föreslagen form för detaljhandel kan ha tydliga effekter på människors hälsa och särskilt hos dem som redan idag konsumerar för mycket alkohol.³² Av Folkhälsoinstitutets forskaranalys framgår bland annat att föreslagen form för detaljhandel av alkoholdrycker kan leda till att antalet dödsfall ökar med 385 fall per år och sjukfrånvaron med 2 320 078 dagar per år.

Utredningen antar att omfattningen av föreslagen gårdsförsäljning maximalt kan uppgå till 220 000 liter ren alkohol per år. Detta skulle innebära att endast 146 tillverkare – såväl stora som små och såväl utländska som svenska – skulle utnyttja möjligheten till gårdsförsäljning maximalt (dvs. sälja 1 500 liter ren alkohol per år). Vidare anger utredningen att den har försökt att föreställa sig hur en ”gårdsturist” konsumerar sitt ”minne” och på så sätt kommit fram till att sådan konsumtion i de allra flesta fall sker vid tillfällen då konsumenten ändå hade konsumerat alkoholdrycker. Utredningen anger därför att det på goda grunder kan antas att de genom gårdsförsäljning inköpta dryckerna kommer att ersätta den alkoholdryck som konsumenten annars införskaffat på annan väg. Jag delar inte utredningens slutsatser och anser att varken omfattningen av den nya försäljningsformen eller det konsumtionsmönster som kan förväntas av densamma är vederbörligt utrett och det är därför ovisst vilka konsekvenser lagförslaget kommer att få.

Det måste även vid en bedömning av om förslaget kommer att ha negativa konsekvenser för folkhälsan beaktas att det inte kan uteslutas att förslaget regelverk inte kommer att följas till fullo av alla s.k. gårdsförsäljare – detta trots att kommunerna har till uppgift att utöva tillsyn.

Skulle utredarens förslag i förlängningen leda till att detaljhandelsmonopolet avskaffades, till exempel genom att monopolet undergrävs så att medborgare och beslutsfattare uppfattar det som att detaljhandelsmonopolet i praktiken redan skulle ha upphört, eller efter process vid EU-domstolen, skulle den negativa påverkan på folkhälsan bli betydligt större. En försiktig uppskattning från en internationell forskargrupp anger att om detaljhandelsmonopolet ersattes med licensierade butiker skulle antalet dödsfall i olyckor, självmord, mord och vissa alkoholspecifika sjukdomar öka med 770 dödsfall, antalet misshandelsfall med 8 500 fall, antalet rattfylleri-brott med 2 700 och antalet sjukdagar med 4,5 miljoner dagar per

³² Bilaga 4 i utredningen.

är.³³ Skulle detaljhandelsmonopolet ersättas med försäljning i livsmedelsbutiker, vilket forskarna menar är den sannolikaste utvecklingen på sikt vid en privatisering, skulle omfattningen på skadeökningen bli väsentligt större.

Slutsats:

Utredningens förslag innebär ett avbräck i svensk alkoholpolitik. Förslaget inför privat vinstintresse i detaljhandeln med alkoholdrycker, något som inte har funnits i Sverige sedan i början på 1900-talet. Det ökar också tillgängligheten och antalet aktörer på detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker på ett oförutsägbart sätt. Förslaget kommer med största sannolikhet att i sig leda till negativa konsekvenser för folkhälsan. Förslaget kan, både politiskt och EU-rättsligt, också komma att leda till att detaljhandelsmonopolet ifrågasätts, vilket kan få stora konsekvenser på de sjukdomar, våld och sociala problem som alkoholen orsakar.

³³ Norström T, Miller T, Holder H, Österberg E, Ramstedt M, Rossow I, Stockwell T. Potential consequences of replacing a retail alcohol monopoly with a private licence system: results from Sweden, *Addiction*, 2010 Dec, 105, 2113-2119.

VINGE

GÅRDSFÖRSÄLJNING OCH EU-RÄTTENS BESTÄMMELSER OM STATLIGA HANDELSMONOPOL

Advokatfirman Vinge har blivit ombedd att avge ett rättsutlåtande avseende frågan hur ett införande av gårdsförsäljning i Sverige skulle påverka bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol under EU-rättens bestämmelser om statliga handelsmonopol.

EU-rättens bestämmelser rörande statliga handelsmonopol finns i artikel 37.1 i EUF-fördraget (FEUF):

”Medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare”.

Utgångspunkten för rättsutlåtandet är en lösning enligt vilken alla tillverkare av alkoholdrycker, svenska såväl som utländska, efter tillstånd får rätt att sälja egentillverkade alkoholdrycker och alkoholdrycker av samma slag, i samband med studiebesök, föreläsning eller någon annan upplevelsetjänst (”gårdsförsäljning”). Den erbjudna upplevelsetjänsten ska ha anknytning till den aktuella alkoholdrycken samt erbjudas allmänheten mot betalning. Vid samma besökstillfälle skulle tillståndshavaren till varje person maximalt få sälja 1 liter spritdryck, 3 liter vin eller 5 liter öl. Tillståndshavarens sammanlagda försäljning genom denna kanal skulle inte få överstiga en volym motsvarande 1 500 liter ren alkohol per år (vilket motsvarar 3 750 liter spritdryck (40 %), 10 000 liter vin (15 %) och 27 273 liter öl (5,5 %)).

Slutsatser

- *Det föreligger idag inga inskränkningar i Systembolagets detaljhandelsmonopol såsom detta definieras i alkohollagen.*

Monopolet är heltäckande och omfattar all försäljning till konsument av spritdrycker, vin och starköl.

- *I Franzén-målet konstaterade EU-domstolen att det inte bestritts att Systembolagets detaljhandelsmonopol syftar till att skydda folkhälsan.*

EU-domstolen prövade detaljhandelsmonopolet såsom det definierats i alkohollagen.

Domstolen prövade och godkände såväl detta monopols existens som dess funktionssätt i enlighet med artikel 37 i EUF-fördraget.

- *Införandet av gårdsförsäljning skulle innebära en överhängande risk för att Systembolagets detaljhandelsmonopol inte längre anses förenligt med EU-rättens bestämmelser om statliga handelsmonopol.*

Införandet av gårdsförsäljning skulle innebära att Systembolagets ensamrätt till försäljning av spritdrycker, vin och starköl begränsas.

Det framstår som ofrånkomligt att syftet med en lagstiftning som inför gårdsförsäljning är att uppmuntra till en ökad konsumtion av alkohol och det kan inte föreligga något tvivel om att lagstiftningen skulle möjliggöra en sådan utveckling.

Att införa gårdsförsäljning, samtidigt som motivet med att upprätthålla detaljhandelsmonopolet är att detta syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom att begränsa konsumtionen av alkoholdrycker, innebär en överhängande risk för att den lagstiftning som reglerar detaljhandelsmonopolets existens och funktionssätt vid en förnyad bedömning inte längre anses konsekvent.

Systembolagets detaljhandelsmonopol riskerar då att inte anses motiverat enligt bestämmelserna om statliga handelsmonopol i artikel 37 EUF-fördraget.

Omfattningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol

1 kap. 8 §, tredje stycket, i alkohollagen³⁴ föreskriver

”Försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, om den sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns partihandel.”

Det följer av 5 kap. 2 §, första stycket, i alkohollagen att ”detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl” får bedrivas endast av Systembolaget.

Det framgår således direkt av alkohollagen att Systembolagets detaljhandelsmonopol enbart omfattar försäljning till konsument av spritdrycker, vin och starköl. Servering utgör inte detaljhandel och folköl, som har en relativt svag alkoholhalt, omfattas inte av detaljhandelsmonopolet.³⁵

Vad gäller Systembolagets ombud utgör de en del av Systembolagets detaljhandelsmonopol. Ombuden bedriver ingen försäljning av alkoholdrycker utan lämnar endast ut förbeställda alkoholdrycker som förseglade paket på Systembolagets uppdrag. De upptar betalning för Systembolagets räkning för de förbeställda alkoholdryckerna.

Vad avser den ändring i alkohollagen som innebär att cateringföretag får rätt att från den 1 januari 2011 köpa sina drycker direkt från partihandlare, bör noteras att cateringföretag inte utgör konsumenter, utan att denna ändring innebär att dessa företag i praktiken jämställs med den övriga restaurangbranschen och får rätt att servera spritdrycker, vin och starköl.

Följaktligen föreligger idag inga inskränkningar i Systembolagets detaljhandelsmonopol. Monopolet är heltäckande och omfattar all detaljhandel i Sverige med spritdrycker, vin och starköl, dvs. all försäljning till konsument av dessa drycker.

EU-domstolens prövning av detaljhandelsmonopolet

I *Franzén*-målet³⁶ prövade EU-domstolen om Systembolagets monopol var förenligt med EU-rätten.

Det ska först noteras att det var Systembolagets detaljhandelsmonopol såsom det definierats i alkohollagen som EU-domstolen

³⁴ Alkohollag (1994:1738).

³⁵ Reglerna för servering av folköl är också mindre strikta. Se 6 kap. Alkohollagen.

³⁶ Mål C-189/95, *Franzén*, REG 1997, s. I-5909 (begäran om förhandsavgörande från Landskrona tingsrätt).

prövade, dvs. försäljning till konsument av spritdrycker, vin och starköl (se ovan). Detta framgår tydligt av punkterna 4, 15 och 17 i domen, där domstolen går igenom de relevanta bestämmelserna i alkohollagen och de definitioner och begränsningar som anges däri.

Det ska vidare framhållas att EU-domstolen i målet prövade, och godkände, såväl detaljhandelsmonopolets existens som dess funktionssätt (efter att ha analyserat monopolets system för urval av produkter, dess försäljningsorganisation och marknadsföringen av alkoholdrycker). Detta framgår av domslutet där domstolen konstaterar: ”Artikel 37 i EG-fördraget [numera art. 37 FEUF] utgör inte hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avses i begäran om förhandsavgörande”. I den franska versionen anges ”des dispositions nationales relatives à l'existence et au fonctionnement d'un monopole national de vente au détail des boissons alcoolisées” (vår kursivering).³⁷

I detta sammanhang bör det nämnas att EU-domstolen i *Rosengren*-målet³⁸ konstaterade att det då gällande förbudet mot privatimport i alkohollagen inte avsåg monopolets existens, eftersom Systembolagets ensamrätt inte omfattade import av alkoholdrycker och förbudet därför inte utgjorde en åtgärd som rörde monopolets utövande av sin särskilda funktion (dvs. dess ensamrätt).³⁹

I *Franzén*-målet konstaterade EU-domstolen vidare att det inte bestritts att Systembolagets detaljhandelsmonopol ”avser ett mål av allmänintresse i det att det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar” (punkt 41). I punkt 3 i domen noterade domstolen att alkohollagen syftar till ”att begränsa konsumtionen av [alkoholdrycker], särskilt de mest alkoholstarka, för att minska de negativa skadeverkningarna för folkhälsan som följer av bruket av alkoholdrycker”. I domen nämns inget om att detta syfte skulle ha balanserats mot andra krav, såsom ett krav från konsumenterna att ha tillgång till ett tillfredställande utbud av alkoholdrycker (EU-domstolen uttalar sig således inte heller om en sådan balanserings förenlighet med EU-rätten.). Detta förefaller också naturligt, eftersom detaljhandelsmonopolet för spritdrycker, vin

³⁷ Domstolens arbetspråk (och även dess överläggningspråk) är franska. I den engelska versionen anges: “domestic provisions relating to the existence and operation of a national monopoly on the retail of alcoholic beverages”.

³⁸ Mål C-170/04, *Rosengren m.fl.*, REG 2007, s. I-4071 (begäran av förhandsavgörande från Högsta domstolen).

³⁹ *Rosengren*, punkterna 20–22.

och starköl ju är absolut och lagstiftaren därför inte heller torde ha gjort någon balansering inom det område som omfattas av monopolen.

Slutsatsen blir följaktligen att EU-domstolen i *Franzén*-målet konstaterade att det inte bestritts att ett statligt detaljhandelsmonopol som det som innehas av Systembolaget syftar till att skydda folkhälsan samt att reglerna om detta monopols existens och funktionssätt inte strider mot bestämmelserna om statliga handelsmonopol i artikel 37 FEUF.

Konsekvenserna av ett införande av gårdsförsäljning i Sverige på bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol under artikel 37 FEUF

Enligt EU-domstolen måste lagstiftning som innebär inskränkningar i den fria rörligheten, och som grundar sig på hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse, vara ägnad att säkerställa förverkligandet av dessa mål. Detta kan endast ske om lagstiftningen verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå de eftersträvande målen. Den berörda lagstiftningen får således inte vara inkonsekvent. Detta krav är en del av den allmänna EU-rättsliga proportionalitetsprincipen.⁴⁰

Exempelvis har EU-domstolen, vad gäller tjänstemonopol på spelområdet (som prövas under artikel 56 FEUF), uttalat att inskränkningar i anordnandet av spelverksamhet som grundar sig på hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter samt för att förhindra bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter, måste vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa mål på så sätt att dessa inskränkningar bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.⁴¹

Det följer också av EU-domstolens rättspraxis att om syftet med ett monopol har angetts vara att begränsa konsumtionen av en viss vara eller tjänst, kan det faktum att de berörda myndigheterna på ett område som undantagits från monopolens ensamrätt (och

⁴⁰ Se t.ex. mål C-384/08, *Attanasio Group*, dom av den 11 mars 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 51, och där angiven rättspraxis, och mål C-64/08, *Engelmann*, dom av den 9 september 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 35.

⁴¹ Se t.ex. mål C-384/08, *Attanasio Group*, dom av den 11 mars 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 51, och där angiven rättspraxis, och mål C-64/08, *Engelmann*, dom av den 9 september 2010, ännu ej publicerad i REU, punkt 35.

således ligger utanför denna ensamrätt) bedriver en politik som syftar till att främja verksamheten på detta område,⁴² leda till att monopolets angivna syfte inte längre på ett effektivt sätt anses kunna uppnås. Monopolet kan då inte heller anses motiverat med hänsyn till reglerna om fri rörlighet.⁴³

Följaktligen måste de bestämmelser som reglerar Systembolagets detaljhandelsmonopols existens och funktionssätt, som (såsom EU-domstolen konstaterat i *Franzén*-målet), syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom att begränsa konsumtionen av alkoholdrycker, särskilt de mest alkoholstarka, säkerställa förverkligandet av detta mål på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

Ett införande av gårdsförsäljning i Sverige syftar oundvikligen till att uppmuntra konsumtion av spritdrycker, vin och starköl. Såväl inhemska som utländska tillverkare ska kunna anordna studiebesök, föreläsningar, provningar och andra upplevelsetjänster och i samband med dessa kunna sälja alkoholdrycker (även om i en begränsad mängd). Detta utgör marknadsföring av de berörda dryckerna. Ett av syftena med införandet av gårdsförsäljningen skulle vara att bidra till visionen Sverige – det nya matlandet. Turister och andra konsumenter ska uppmuntras att göra studiebesök, lyssna på föreläsningar om de berörda alkoholdryckerna eller delta i andra liknande arrangemang, genom att göra det möjligt för dem att köpa med sig några flaskor av den berörda produkten.

Gårdsförsäljning skulle vidare innebära att ytterligare en kanal för försäljning av spritdrycker, vin och starköl till konsument införs, jämfört med den situation som rådde när EU-domstolen godkände Systembolagets detaljhandelsmonopol i *Franzén*-målet. Denna kanal ska kunna användas såväl av utländska som inhemska tillverkare och såväl av stora multinationella tillverkare, och deras dotterbolag, som av små självständiga vinodlare.⁴⁴ Tillgängligheten till spritdrycker, vin och starköl skulle således öka.⁴⁵

⁴² Se t.ex. förenade målen C-316/07, C-409/07, C-410/07, C-358/07, C-359/07 och C 360/07, Stoß m.fl., dom av den 8 september 2010, ännu inte publicerad i REU, punkt 88.

⁴³ I stället för att minska möjligheterna till konsumtion och att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

⁴⁴ Utländska småproducenter skulle eventuellt kunna gå samman och ordna gemensam transport samt låta en av dem söka gårdsförsäljningstillstånd och sälja både sina egna och de andras likartade produkter, för att därigenom få ner kostnaderna.

⁴⁵ Det kan noteras att till skillnad från den finska gårdsförsäljningsregleringen, skulle de svenska reglerna inte enbart omfatta inhemsk egentillverkning av frukt- och bärviner samt kvass, utan inländsk såväl som utländska tillverkning av samtliga alkoholdrycker, med undantag enbart för folköl, samt både egentillverkade produkter och produkter av samma slag.

Dessutom kan lokaler för gårdsförsäljning inrättas på de platser och i de lägen som är mest intressanta ur marknadsföringssynpunkt och de kan inredas på ett attraktivt sätt, anpassat efter produkten.

Det är också tänkbart att tillverkarna använder gårdsförsäljning för att öka försäljningen av de produkter som de säljer på Systembolaget, eller genom andra kanaler såsom distanshandel eller på restaurang. Detta kan ske genom en mer generell marknadsföring av själva varumärket (t.ex. vingårdens, sprittillverkarens eller bryggeriets namn) – i form av skyltning, lokalutformning, etc. – eller genom en mer riktad marknadsföring där upplevelsetjänster anordnas runt en eller flera utvalda produkter.

Detta är endast några exempel på de möjligheter till marknadsföring och försäljning av spritdrycker, vin och starköl som skulle öppnas. Även inom t.ex. dagligvaru-, restaurang- och distanshandelsbranscherna torde det finnas intresse av att börja tillverka alkoholdrycker för att kunna bedriva gårdsförsäljning.

Införandet av gårdsförsäljning skulle innebära att Systembolagets ensamrätt till försäljning av spritdrycker, vin och starköl till konsument begränsas.

Det framstår som ofrånkomligt att syftet med en lagstiftning som inför gårdsförsäljning är att uppmuntra till en ökad konsumtion av alkohol och, mot bakgrund av vad som anförts ovan, kan det inte föreligga något tvivel om att lagstiftningen skulle möjliggöra en sådan utveckling.

Att införa gårdsförsäljning, samtidigt som motivet med detaljhandelsmonopolet är att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom att begränsa konsumtionen av alkoholdrycker, innebär en överhängande risk för att den lagstiftning som reglerar monopolets existens och dess funktionssätt vid en förnyad bedömning skulle anses vara inkonsekvent. Denna lagstiftning riskerar att inte längre anses vara ägnad att säkerställa att syftet att skydda folkhälsan uppfylls (genom att inte bidra på ett sammanhängande och systematiskt sätt till uppfyllandet härav). Detaljhandelsmonopolet skulle då inte heller anses motiverat enligt bestämmelserna om statliga handelsmonopol i artikel 37 FEUF, såsom de tolkats av EU-domstolen.

Införandet av gårdsförsäljning skulle således innebära en överhängande risk för att Systembolagets detaljhandelsmonopol inte längre anses förenligt med EU-rättens bestämmelser om statliga handelsmonopol i artikel 37 FEUF. Det bör noteras att införandet av en sådan lagstiftning skulle röra detaljhandelsmonopolets

särskilda funktion (dvs. dess ensamrätt) och därmed dess existens, till skillnad från frågan om privatimport som i *Rosengren*-målet inte ansågs röra detaljhandelsmonopolets existens eftersom privatimport inte omfattades av dess särskilda funktion.

En förnyad bedömning av det svenska detaljhandelsmonopolet skulle kunna initieras av Europeiska kommissionen, genom ett fördragsbrottsförfarande, eller, som i *Franzén*-målet, av en ekonomisk operatör som väcker talan inför svensk domstol och yrkar att ett förhandsavgörande ska begäras från EU-domstolen. En fällande dom i EU-domstolen innebär att Sverige måste ändra sin lagstiftning så att den står i överensstämmelse med EU-rätten.

Bryssel den 30 november 2010

ADVOKATFIRMAN VINGE KB



Martin Johansson

Särskilt yttrande

Av experten Matz Larsson

Utredningen har haft i uppdrag att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt både med EU-rätten och med detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan. Utredningen ska även föreslå regler för hur tillsynen ska organiseras och se över behovet av uppföljning samt bedöma de alkoholpolitiska konsekvenserna av förslagen.

Uppdraget har inneburit komplexa frågor kring en eventuell ordning med gårdsförsäljning. En svårighet är att bedöma konsekvenserna av gårdsförsäljning inte endast i ett kort perspektiv utan i ett längre perspektiv. Frågan om gårdsförsäljning kan inte begränsas till att handla om utveckling av landsbygden. Den väcker också mycket viktiga principiella frågor för svensk alkoholpolitik. Den centrala frågeställningen är hur gårdsförsäljning påverkar den svenska restriktiva alkoholpolitiken, där detaljhandelsmonopolet är en av grundpelarna. Den över tiden förda alkoholpolitiken har inneburit, vid en internationell jämförelse, en betydligt lägre hälso- och sjukvårdskostnad för samhället. Medel som istället kunnat användas för andra välfärdsinsatser.

Utredningens slutliga förslag har avsevärt förändrats jämfört med det ursprungliga utkastet. Enligt direktivet ska det tas fram ett förslag till regelverk som möjliggör gårdsförsäljning av egenproducerade alkoholdrycker, vilket torde vara det ursprungliga syftet.

Genom det nu framtagna förslaget öppnas en helt ny försäljningskanal direkt till konsument, oberoende av var tillverkningen av alkoholdrycken sker. Den ensamrätt till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl som monopolet haft, inskränks ytterligare. Förslaget har också utvidgats till att omfatta alla alkoholdrycker

och inte som tidigare dryck enbart på egenproducerade råvaror och då endast vin på druva.

Förslaget möjliggör att tillverkare får sälja andra, även utländska tillverkares alkoholdrycker.

Utredningens förslag är en effektivering av uppdraget, att ta fram ett förslag till gårdsförsäljning, vilket inte är så lätt att förena med en fortsatt restriktiv alkoholpolitik. Det är inte heller lätt att förena de olika intressen som finns i denna fråga. Landsbygdens utveckling kan bli en positiv effekt av förslaget. Det är däremot inte ordentligt analyserat vilken dynamisk effekt som gårdsförsäljning kan få. Frågan om gårdsförsäljning har betydligt större vikt och reser invändningar av mer principiell karaktär och då ur ett folkhälsoperspektiv.

Jag har valt att särskilt kommentera följande;

Svensk alkoholpolitik

Sverige har en unik och bred erfarenhet av vad en aktiv alkoholpolitik kan betyda för social välfärd och folkhälsa. De medel som använts under olika tider har växlat till karaktär och idémässigt ursprung, men avgörande har varit att det bedrivna aktiva arbetet mot alkoholskador varit förankrat i folkopinionen. Försiktighet och restriktivitet när det gäller alkohol har varit utmärkande för utvecklingen av alkoholpolitiken i Sverige. Alkoholfrågan ses av många huvudsakligen, som ett medicinskt problem, med associationer till sjukliga förändringar av olika organ. Men de skador som mest påverkar välfärden är indirekta och sociala: våld och skadegörelse, trafik- och arbetsolyckor, störningar av familjelivet och barnens uppväxtmiljö och- sänkt effektivitet i arbetslivet. Dessa sidor av alkoholfrågan är väldokumenterade, även om de inte är lika mätbara som förekomsten av medicinska skador.

Den svenska alkoholpolitiken har kunnat vara restriktiv bland annat därför att de kommersiella intressena har hållits tillbaka. De politiska besluten har varit mindre påverkade av olika påtryckningsgrupper än i de flesta andra länder. Desintressering var en del av Brattssystemet. Motivet för denna princip var att privata kommersiella intressen inte borde få stå i vägen för en rationell hantering av ett stort socialt problem – inte som många har antagit, att det skulle vara moraliskt fel att tjäna pengar på alkohol. Desintressering tog bort vinstmotivet till ökad försäljning och gjorde det

lättare att upprätthålla socialt motiverade regler om ålderskontroll, förbud mot försäljning i butiker och servering till berusade, försäljningstider med mera. Privata aktörer med vinstintresse verkar för ökad konsumtion, vilket står i strid med folkhälsointresset av minskade alkoholskador om alkoholdrycker säljs tillsammans med andra varor eller tjänster tenderar de att öka försäljningen även av dessa.

I samband med Sveriges anslutning till EU avskaffades de tidigare statliga monopolen på import och export av alkoholdrycker, på försäljning av sprit, vin och importerat starköl till restauranger och på tillverkning av vin och spritdrycker. Endast detaljhandelsmonopolet, som ansågs alkoholpolitiskt viktigast, behölls. Vin & Sprit bolaget har sålts till privat bolag.

Detaljhandelsmonopolet är av central betydelse för vår alkoholpolitik. Genom Franzédomen, (–Dom av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. I-5909) har det klarlagts att ett detaljhandelsmonopol på alkoholdrycker är förenligt med EU-rätten och att Systembolaget fyller denna roll i enlighet med EU-medlemskapets krav.

Systembolaget diskriminerar inte mot producenter eller varor från andra medlemsländer. Det har en central roll i den svenska alkoholpolitiken och regeringen och riksdagen har gång på gång understrukit vikten av att detaljhandelsmonopolet bevaras.

Slutsats:

Gårdsförsäljning skulle innebära en viktig kursförändring genom att vinstintressen släpps in med detaljhandeln med starköl, vin och spritdrycker. En ny försäljningskanal av alkohol möjliggörs parallellt med den ensamrätt som detaljhandelsmonopolet idag innehar. Förslaget motverkar det alkoholpolitiska målet om en minskad alkoholkonsumtion i samhället.

Den EU-rättsliga analysen

Utredningens förslag grundar sig på den EU-rättsliga analys och bedömningar som utredningens experter på EU-rätt genomfört och som bedöms nödvändig för att förslaget ska anses förenligt med EU-rätten.

Statens folkhälsoinstitut har infört arbetet i utredningen- uppdragit till advokatfirman Öbergs & Associés som är en av landets mest välrenommerade byråer med inriktning mot EU- rätten, att analysera huruvida det skulle urholka den EU-rättsliga grunden för detaljhandelsmonopolet ifall s.k. gårdsförsäljning, dvs. detaljhandel med egen producerade alkoholdrycker direkt till konsumenter blev tillåten.

Analysen gjordes vid det tillfället utifrån delvis andra utgångspunkter, vilka förändrats under utredningens gång. Advokatfirman belyser dock frågor av principiell karaktär, som ändå får anses ha giltighet även på utredningens föreliggande förslag.

Några principiella och viktiga slutsatser som advokatbyrån drar är;

- Gårdsförsäljning berör själva detaljhandelsmonopolets särskilda funktion och bryter därmed Systembolagets monopol på detaljhandel med starköl, vin och spritdrycker.
- Den i gårdsförsäljning inbyggda diskriminerande effekten kan inte neutraliseras utan att man samtidigt öppnar upp för en direktförsäljning av motsvarande utländska varor till konsumenter, vilken i betydande grad skulle bryta Systembolagets detaljhandelsmonopol.
- Det är osäkert huruvida gårdsförsäljning kommer att bedömas självständigt eller som en del av detaljhandelsmonopolet.

Slutsats

Sammanfattningsvis kan det leda till att en förnyad bedömning av det svenska detaljhandelsmonopolet kan komma att initieras av Europeiska kommissionen, genom fördragsbrottförfarande, eller av en privatperson som väcker talan inför svensk domstol och yrkar på att ett förhandsavgörande ska begäras från EU-domstolen.

Folkhälsokonsekvenser

En helt ny försäljningskanal direkt till konsument måste ställas i relation till vad det kan få för konsekvenser för svensk alkoholpolitik och på folkhälsan. Är det överhuvudtaget värt att införa "gårdsförsäljning" med de påtagliga negativa konsekvenser det kan

få på folkhälsan? och med ovissheten om vad det kan innebära för bibehållandet av alkoholmonopolet? Alkoholmonopol har av forskare sedan länge framhållits som ett av de mest effektiva medlen i folkhälsopolitiken, men allteftersom nya inköpskanaler gjorts möjliga minskar Systembolagets andel och därmed dess betydelse. Om den ökade tillgängligheten och därmed konsumtionen i Sverige stiger ytterligare, som den gjort de senaste 10 åren, och får Systembolaget än mindre andel av försäljningen i Sverige, kommer systemet med detaljhandelsmonopol i Sverige inte att kunna försvaras. Alkoholmonopol finns också med som viktiga inslag i Världshälsoorganisationens, WHO:s nyligen antagna globala alkoholstrategi. Sverige har arbetat hårt för att strategin skulle antas.

Dessutom finns det nu vissa tecken på att EU går i en mer restriktiv riktning. EU-länderna har till exempel fastställt att högre priser och reglering av reklam är vettiga metoder för att minska alkoholkonsumtionen.

Statens folkhälsoinstitut har på utredningens uppdrag gjort en forskaranalys av "Potentiella effekter av Gårdsförsäljningsutredningens lagförslag på folkhälsan i Sverige". Analysen utgör bilaga 4 i betänkandet.

Analysen har gjorts utifrån tre olika scenarier. Här upptas konsekvenser som kan härledas till ett utökat antal försäljningsställen och karaktäristika för denna typ av försäljning upp.

Enligt analysen har det gjorts många forskningsstudier om kopplingen mellan antal (täthet) försäljningsställen för alkohol, och alkoholkonsumtion och skador.

Nyligen publicerades en studie i den vetenskapliga tidskriften *Addiction* (Norström et al., 2010) som denna analys grundar sig på avseende beräkningsmodeller. I addiction-studien antogs att en privatisering av alkoholförsäljning skulle påverka flera faktorer av betydelse för alkoholkonsumtionen: butikstäthet (densitet), öppettider, priser och reklam/marknadsföring. Eftersom gårdsförsäljning är privat alkoholförsäljning övervägdes dessa faktorer även i det här fallet. Men att föra in priser och marknadsföring i beräkningsmodellen ansåg forskarna skulle leda till för många osäkerheter i analysen; de är inte direkta effekter på samma sätt som ökad densitet.

Således kan antas att dessa faktorer ytterligare skulle förstärka analysresultatet.

Bilaga 1 till denna analys utgår från skattning vid en given konsumtionsökning på 0,04 respektive 0,1 liter 100% alkohol per

invånare 15 år eller äldre och från en årlig försäljningsvolym per gårdsförsäljare på 3 750 L liter spritdryck (40 vol%), 10 000 L vin (15 vol%) och 27 273 L starköl/cider (5,5 vol%), och 200 alternativt 500 tillverkare (två olika beräkningar) som säljer direkt till kund via gårdsförsäljning, några år efter gårdsförsäljningens införande, allt annat oförändrat.

Resultatet för detta scenario blev att effekten av alkoholkonsumtionen, sjuk- och hälsomässigt, uppgick till 19 eller 50 alkoholrelaterade dödsfall, 231 eller 578 polisrapporterade misshandelsfall samt 73 eller 182 polisrapporterade rattfyllerifall.

Den förväntade ökningen i sjukfrånvaron (män) förväntas bli 0,5–1,2%.

Bilagan redovisar även effekten på skador vid en given konsumtionsökning av 0,03 liter 100% alkohol per invånare (2009) 15 år eller äldre. Siffran 0,03 liter bygger på hur vinbranschen själva bedömer sin utveckling om fem år i fråga om maximal försäljningsvolym.

Effekten på skador vid en given konsumtionsökning av 0,015 liter 100% alkohol per invånare (2009) 15 år eller äldre.

Resultatet blev här 14 respektive 6 dödsfall, Antalet fler fall av polisrapporterad misshandel skattas till 173 respektive 86. Antalet rattfylleribrott väntas öka med 54 eller 27 fall. Den förväntade ökningen i sjukfrånvaron (män) uppgår till 0,2–0,4%.

Även om dessa effekter för vissa anses vara inom felmarginalen måste man beakta att analysmodellen är mycket konservativ och att effekterna, beaktat analysens diskussion om ytterligare påverkansfaktorer, sannolikt är större.

I Statens folkhälsoinstituts huvudanalys skattades effekten på konsumtion och skador vid 200 alternativt 500 tillverkare som säljer direkt till kund via gårdsförsäljning, utan begränsningar i maximal försäljningsvolym, några år efter gårdsförsäljningens införande, allt annat oförändrat.

Resultatet visar att denna konsumtionsökning väntas leda till en ökning i den alkoholrelaterade dödligheten med 176 fall (200 gårdsförsäljare) eller 385 fall (500 gårdsförsäljare). Antalet fler fall av polisrapporterad misshandel är 2040 respektive 4434. Antalet rattfylleribrott väntas öka med 646 eller 1411 fall. Den förväntade ökningen i sjukfrånvaron (män) uppgår till 4–9%.

Slutsatser

Den beräkningsmodell som Statens folkhälsoinstitut använt har justerats med hänsyn till utformning av gårdsförsäljning, i samband med provsmakning, kurs, föreläsning eller annan upplevelseaktivitet som kan relateras till drycken i fråga och som kunden betalar för.

Andra omständigheter som antingen dämpar eller förstärker resultatet har inte tagits med vid beräkningarna på grund av att det är svårt att skatta effekterna av dessa. Resultatet av analyserna är tydliga och trots att forskarna enligt egen utsaga har gjort konservativa antaganden vid beräkningarna, innebär förslaget till gårdsförsäljning att privata intressen tillåts i detaljhandeln med starköl, vin och spritdrycker, vilket medför en stor risk för negativa effekter på folkhälsan.

En jämförelse av effekten i huvudanalysen mot den i bilagan visar tydligt hur stor den skyddande effekten av en årlig maximal försäljningsvolym är, men tidigare forskning och erfarenhet visar att denna typ av begränsningar tenderar att urholkas på sikt.

Utredaren är i betänkandets kapitel 9. kritisk till jämförelsen med mellanöl. Detta är dock ett exempel bland flera på betydelsen av ökad tillgänglighet. Men även med hänsyn tagen till pris m.m. hade flera försäljningsställen för mellanöl betydelse för konsumtionen och har relevans för gårdsförsäljningsfrågan.

Utredaren åberopar utan vetenskapligt stöd en substitutions-effekt, där gårdsförsäljningen skulle leda till att man handlade mindre på Systembolaget. Litteraturen pekar i motsatt riktning, där man ser additiva effekter vid fler försäljningsställen.

Utredaren beskriver vilka som skulle handla på gårdarna. Dessa förmodas vara etablerade personer som inte har eller får alkoholproblem. I verkligheten ser alkoholproblemets fördelning i befolkningen ut så att flertalet människor med alkoholberoende har en socialt välordnad tillvaro; för dessa innebär ökad konsumtion risker för ökade skador.

Sedan 1995 har Sverige, ofta av EU-rättsliga skäl, antagit en allt liberalare alkoholpolitik, där varje steg vid första anblicken inte verkar påverka folkhälsan särskilt mycket (det avser dock inte förslaget om gårdsförsäljning, som visar på negativa effekter på folkhälsan). Där den enskilda åtgärden tycks harmlös kan effekten tillsammans med andra tillgänglighetshöjande åtgärder och effekter bli den mångdubbla.

Kommittédirektiv



Gårdsförsäljning av alkoholdrycker och alkoholservering på särskilda boenden

Dir.
2010:21

Beslut vid regeringssammanträde den 4 mars 2010

Sammanfattning

En särskild utredare ska

- ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan
- utreda frågan om möjligheten att tillåta servering av alkoholdrycker på särskilda boenden.

Utredaren ska utarbeta de fullständiga författningsförslag som behövs för att genomföra de förslag som lämnas.

Om det under utredningen skulle visa sig att det inte är möjligt att tillåta gårdsförsäljning med hänsyn till de angivna förutsättningarna ska utredaren informera Regeringskansliet (Socialdepartementet).

Uppdraget ska, i den del som rör gårdsförsäljning, redovisas senast den 1 oktober 2010. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 1 februari 2011.

Bakgrund

Den svenska alkoholpolitiken

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett

av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol i samhället och särskilt begränsa tillgängligheten till alkohol i vissa miljöer och sammanhang. Det är särskilt angeläget att regelverket ger barn och unga det skydd de behöver. Alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet är de enskilt viktigaste verktygen för att nå det alkoholpolitiska målet.

Gårdsförsäljning av alkoholdrycker

Intresset för småskalig produktion av alkoholdrycker har ökat i Sverige på senare år. Bland annat beror detta på att vi har fått ett för ändamålet mer gynnsamt odlingsklimat, att vinstockar som klarar våra nordliga breddgrader tagits fram samt att kunskapen om produktion av alkoholdrycker har ökat. Även intresset för att få sälja de egenproducerade dryckerna på gårdarna, s.k. gårdsförsäljning, har ökat. Att möjliggöra gårdsförsäljning av alkoholdrycker ligger i linje med regeringens övergripande mål att skapa förutsättningar för fler arbetstillfällen och växande företag. Denna utveckling av småföretagandet, huvudsakligen på landsbygden, skulle kunna bidra till utvecklingen av landsbygdens ekonomi. Med fortsatt ökade krav på marknadsanpassning och sannolikt lägre stöd till jordbruket behöver dessutom särskilt mindre jordbruksföretag, som av olika begränsande skäl inte kan storleksrationalisera sin verksamhet, fler ben att stå på för att fortsatt kunna producera, hålla landskapet öppet och bevara och kanske även öka antalet arbetstillfällen på landsbygden. Gårdsförsäljning skulle också kunna ha gynnande effekter för andra branscher, t.ex. för turismen för vilken upplevelsen av mat och dryck spelar en viktig roll.

I Sverige får detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl bedrivas endast av det statligt ägda detaljhandelsbolaget. Detaljhandelsmonopolet är en av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken och har sanktionerats genom EG-domstolens dom i det s.k. Franzénmålet (C-189/95). Detaljhandel med egenproducerade alkoholdrycker direkt till konsumenter, s.k. gårdsförsäljning, skulle sålunda komma att utgöra ett undantag från den grundläggande regeln i alkohollagen om att detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl endast får bedrivas inom ramen för detaljhandelsmonopolet.

Frågan om gårdsförsäljning behandlades i Alkohollagsutredningens betänkande En ny alkohollag (SOU 2009:22). I utredarens uppdrag (dir. 2007:127) låg bl.a. att utreda konsekvenserna av en lagändring, som skulle innebära att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl tilläts att på den egna gården sälja egenproducerade drycker till konsumenter. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik bedömdes föreligga och det bedömdes vara förenligt med EG-rätten skulle utredaren föreslå förslag till reglering. Utredningens bedömning var att gårdsförsäljning inte är förenligt med detaljhandelsmonopolet och därför inte bör tillåtas. Alkohollagsutredningen lämnade, mot bakgrund av sin analys, inget förslag till reglering av tillåten gårdsförsäljning. Flera remissinstanser har dock ifrågasatt utredningens EU-rättsliga analys.

I Finland, det enda EU-land som i likhet med Sverige har ett detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, är gårdsförsäljning av frukt- och bärviner med en alkoholhalt av högst 13 volymprocent samt kvass (en produkt som närmast är att likna vid mjöd) tillåten sedan 1995. Vilka produkter som är tillåtna att sälja definieras närmare i ett beslut av Social- och hälsovårdsministeriet. Gårdsförsäljningen av frukt- och bärviner utgjorde 2008 cirka 0,15 procent av den totala försäljningen (inkl. detaljhandel och utskänkning) av alkoholdrycker i kategorin vin, vindrycker och motsvarande i Finland. Gårdsvinernas andel av monopolets försäljning är under en promille.¹

Reglerna för den finländska gårdsförsäljningen har granskats av Europeiska kommissionen (Generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling) som, bland annat på grund av den marginella omfattningen och den betydelse som gårdsförsäljningen har för landsbygdsutvecklingen i Finland, valt att inte inleda något formellt överträdelseförfarande. Det innebär dock inte nödvändigtvis att kommissionen har gjort en EU-rättslig prövning av den finländska gårdsförsäljningen. Det är endast EU-domstolen som kan avgöra hur systemet stämmer överens med EU-rätten.

Mot bakgrund av allt detta och med hänsyn till den betydelse gårdsförsäljning skulle kunna ha såväl för landsbygdsutveckling som för turism anser regeringen att frågan bör analyseras ytterligare. Även de folkhälsopolitiska aspekterna av tillåten gårds-

¹ Enligt Sveriges riksdags utredningstjänst, PM om gårdsförsäljning av alkohol 2009-09-23.

försäljning av olika typer av alkoholdrycker, liksom kvantiteter, bör analyseras ytterligare.

En grundläggande förutsättning är att ett föreslaget regelverk som möjliggör gårdsförsäljning av egenproducerade alkoholdrycker inte står i strid med EU-rätten och därmed inte heller kan leda till ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolet.

Alkoholservering på särskilda boenden

I Alkoholbrottsutredningens uppdrag låg bland annat att särskilt utreda och analysera behovet av förändringar i alkohollagen i fråga om tillstånd till servering av spritdrycker, vin och starköl. Frågan om möjligheten att tillåta sådan servering på särskilda boenden, utifrån de krav på t.ex. kök och matutbud, som i alkoholbrottsutredningen ställs för serveringstillstånd, har dock inte särskilt uppmärksamats av utredningen. Regeringen anser att det finns skäl att särskilt utreda förutsättningarna för att tillåta sådan servering.

Regeringen har i propositionen Värddigt liv i äldreomsorgen (prop. 2009/2010:116) presenterat en nationell värdegrund för äldreomsorgen. I värdegrunden ligger bland annat att äldreomsorgen behöver respektera och stödja den enskildes självbestämmande och autonoma livsföring. T.ex. ska den äldre kvinnan eller mannen kunna påverka när måltider ska intas och vilken mat man önskar äta. En utgångspunkt för utredarens analys ska vara att individens självbestämmande ska respekteras.

Uppdraget

Gårdsförsäljning av alkoholdrycker

Den särskilda utredaren ska ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan.

Utredaren ska utarbeta de fullständiga författningsförslag som behövs för att genomföra förslag som lämnas.

Utredaren ska då även föreslå regler för hur tillsynen ska organiseras och se över behovet av uppföljning.

I utredningsarbetet ska utredaren analysera bestämmelserna om och erfarenheterna från gårdsförsäljning i Finland samt vilka

likheter och skillnader som föreligger jämfört med svenska förhållanden. I detta ingår att ta del av för- och nackdelar för landsbygdens utveckling, sysselsättning och turism till följd av möjligheten till gårdsförsäljning i Finland.

Om det under utredningen skulle visa sig att det inte är möjligt att tillåta gårdsförsäljning med hänsyn till de angivna förutsättningarna ska utredaren informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) och skriftligen ange skälen.

Alkoholservice på särskilda boenden

Utredaren ska utreda frågan om möjligheten att tillåta alkoholservice på särskilda boenden. I uppdraget ingår att analysera och belysa de problemställningar som finns i denna fråga. Om utredaren bedömer att det finns ett behov av särskild reglering ska fullständiga författningsförslag lämnas.

Övrigt

Utredaren ska bedöma de alkoholpolitiska konsekvenserna av förslagen.

Utredaren ska vidare bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen för näringslivet och det allmänna. Förslagets kostnadseffekter främst för små företag och betydelsen för en levande landsbygd ska beskrivas. Utredaren ska särskilt beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt. Utredaren ska vid behov samråda med Tillväxtverket. Om förslagen kan förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna, ska utredaren föreslå hur dessa ska finansieras.

Utredaren ska i lämplig utsträckning samråda med berörda myndigheter, organisationer och med Europeiska kommissionen.

Utredaren ska samråda med Näringslivets regelnämnd (NNR) om redovisningen av förslagets konsekvenser för små företag.

Utredaren ska bedöma om förslagen kommer att leda till någon miljöpåverkan och i så fall beskriva denna samt om möjligt skatta dess storlek.

Utredaren ska i övrigt redovisa förslagens konsekvenser i enlighet med vad som följer av 14, 15 och 15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

(Socialdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Utredningen om
gårdsförsäljning av alkoholdrycker och
alkoholservering på särskilda boenden
(S 2010:03)**

**Dir.
2010:85**

Beslut vid regeringssammanträde den 9 september 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 4 mars 2010 har äldre- och folkhälsoministern gett en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan ske på ett sätt som är förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan samt utreda frågan om möjligheten att tillåta servering av alkoholdrycker på särskilda boenden (dir. 2010:21). Utredningen har antagit namnet Utredningen om vissa alkoholfrågor (S 2010:03). Enligt direktiven ska uppdraget, i den del som rör gårdsförsäljning, redovisas senast den 1 oktober 2010. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 1 februari 2011.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället, i den del som rör gårdsförsäljning av alkoholdrycker, redovisas senast den 1 januari 2011. I övrigt ska uppdraget redovisas senast den 1 maj 2011.

(Socialdepartementet)

Överväganden angående gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Sverige

Ingeborg Simonsson*

* Docent i Europeisk integrationsrätt, Stockholms Universitet, rådman i Stockholms tingsrätt, expert i utredningen om vissa alkoholfrågor.

Innehåll

1	Inledning.....	187
2	Innebär gårdsförsäljning att Systembolagets monopol inte längre kan anses vara ett statligt handelsmonopol EU-rättsligt?.....	188
3	Allmänintresset	191
3.2	Hur ser det svenska systemet ut idag?.....	192
3.2	Vilka skyddsintressen tillgodoser den svenska lagstiftningen?	193
3.2.1	Att kontrollera försäljningen och begränsa privata ekonomiska intressen inom alkoholhanteringen	193
3.2.2	Att samtidigt erbjuda ett utbud	194
3.3	Hur gårdsförsäljning skulle påverka det mål av allmänintresse som detaljhandelsmonopolet avser	199
3.3.1	Tillämpning av EU-rättslig praxis på de svenska förhållandena	201
3.3.2	Effekter av gårdsförsäljning	202
3.3.3	Blir lagstiftningen inkonsekvent om gårdsförsäljning tillåts?.....	203

4	Utgör gårdsförsäljning en begränsning av den fria varurörligheten?	205
4.1	Kan gårdsförsäljning inordnas under Keckdoktrinen?	205
4.2	Hur bör gårdsförsäljning utformas för att överensstämma med artikel 36 FEUF eller Cassis de Dijon-doktrinen?	207
4.2.1	Allmänintresset motiverar begränsningar.....	207
4.2.2	Drycker från tillverkare i hela EU måste få finnas i gårdsbutikerna	209
5	Etableringsrätt	210
5.1	Kan gårdsförsäljning innebära en begränsning av etableringsrätten?	210
5.1.1	Lagstiftningen bör utformas neutralt avseende nationalitet och odlings- och tillverkningsställe	211
6	Sammanfattande synpunkter	213

1 Inledning

Som expert i Utredningen om vissa alkoholfrågor (S 2010:03) har jag på uppdrag av Utredningen åtagit mig att upprätta ett särskilt utlåtande om möjligheterna att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker utan att konflikt uppstår med EU-rätten.

Utredningens uppdrag framgår av Kommittédirektiven, Dir. 2010:21, till vilka hänvisas.

Utlåtandet behandlar två huvudfrågor. Den första är frågan om en tillämpning av EU-rätten skulle innebära att det svenska detaljhandelsmonopolet faller om gårdsförsäljning tillåts. Den andra är frågan hur gårdsförsäljning skulle kunna utformas på ett sätt som är förenligt med EU-rättens krav på fri rörlighet.

Det är förstas endast EU-domstolen som kan göra en auktoritativ och bindande bedömning av de nu berörda frågeställningarna. En lagstiftning där gårdsförsäljning tillåts kommer därför vila på ofri grund till dess den vid en prövning antingen godtas eller förkastas av EU-domstolen.

Utgångspunkten för mina bedömningar är det lagstiftningsförslag som Utredningen avser att lägga fram, nämligen att med gårdsförsäljning avses detaljhandel i samband med studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning. Gårdsförsäljning kan ske med egenproducerade alkoholdrycker och andra alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar. Gårdsförsäljning får bedrivas under förutsättning att:

1. Försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte överstiger 1 liter spritdryck, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl, och
2. tillståndshavarens sammanlagda gårdsförsäljning av tappade alkoholdrycker inte överstiger 1 500 liter 100 procent alkohol per år.

2 Innebär gårdsförsäljning att Systembolagets monopol inte längre kan anses vara ett statligt handelsmonopol EU-rättsligt?

Enligt artikel 37.1 FEUF ska medlemsstaterna säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker kom att prövas av EU-domstolen i Franzénmålet.¹ EU-domstolen fastslog att de nationella bestämmelser som, även om de inte direkt reglerar monolets funktionssätt, ändå påverkar detta, bör bedömas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 FEUF; förbudet mot kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan.² EU-domstolen stödde sig i det avseendet på sitt avgörande i Cassis de Dijon.

Att bedömningen ska delas upp på det vis som angavs i Franzén har bekräftats av EU-domstolen i Rosengrenmålet. EU-domstolen nyanserade där sitt uttryckssätt och sade att den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka kan skiljas från monolets funktionssätt även om de påverkar detsamma, har på handeln inom gemenskapen skall undersökas mot bakgrund av nuvarande artikel 34 FEUF.³ Inte heller i Rosengrenmålet blev det aktuellt att pröva monolets existens. Det förbud mot privatimport i alkohollagen som var föremål för prövning i Rosengrenmålet var enligt EU-domstolen en åtgärd som inte rörde monolets utövande av sin särskilda funktion, och kunde följaktligen inte anses avse monolets existens.⁴

Om gårdsförsäljning tillåts kan det inte uppfattas på annat sätt än ett undantag från detaljhandelsmonopolet. Vägande skäl talar för att det följer av EU-domstolens bedömningar i Franzén och Rosengren att en prövning av gårdsförsäljning bör ske uteslutande enligt reglerna om fri rörlighet, och att ett ifrågasättande av detaljhandelsmonolets existens inte kan aktualiseras.

En mer extrem tolkning skulle vara att se saken som att införande av gårdsförsäljning innebär att detaljhandelsmonopolet defi-

¹ Mål C-189/95 Franzén REG 1997 s. I-5909.

² Franzén punkt 67.

³ Mål C-170/04 Rosengren m.fl. REG 2007 s. I-4071 punkt 18.

⁴ Rosengren punkt 22.

nitionsmässigt upphör att vara ett monopol och istället utgör en ren begränsning av den fria varurörligheten.

Bestämmelsen om statliga handelsmonopol är tillämplig när nationella myndigheter kan kontrollera, styra eller märkbart påverka import och export mellan medlemsstaterna genom ett organ som upprättats i detta syfte eller genom ett monopol som staten överlåtit på andra.⁵ De yttre gränserna för bestämmelsens tillämplighet aktualiserades bl.a. i målet *Banchero*. Där fann domstolen att bestämmelsen inte var tillämplig på ett nationellt licenssystem där rätten till detaljhandel med tobaksprodukter förbehölls detaljister som fått koncession eller tillstånd av en statlig myndighet. EU-domstolen framhöll bl.a. att det inte framgick att det var möjligt för de nationella myndigheterna att ingripa i styrningen av detaljhandeln med tobaksvaror för att övervaka eller påverka detaljisternas val av leverantör.⁶

Även i *Almelo* aktualiserades de yttre gränserna för artikel 37 FEUF. Ett av de skäl som anfördes av domstolen för att artikel 37 inte var tillämplig var att ett regionalt distributionsbolag för elektricitet inte hade tilldelats någon exklusiv koncession som gav det monopol på leverans av elektricitet inom ett angivet territorium.⁷ Avsaknaden av exklusivitet utgjorde endast ett av flera skäl, och rättsfallet verkar snarast avse gränsdragningen mellan koncessionsupplåtelser och monopol.

Att företag som erhållit koncessioner från det allmänna inte ska kunna stödja sig på artikel 37 FEUF framstår som en förnuftig utgångspunkt. Bedömningarna i *Almelo* och *Banchero* ger däremot ingen närmare ledning avseende frågan om ett statligt monopol måste vara helt igenom exklusivt. Det är dock svårt att förena uppfattningen att ett statligt monopol måste vara allomfattande för att omfattas av artikel 37 med förhållandet att EU-domstolen i *Rosengren* bedömde Systembolaget som ett statligt handelsmonopol. Domstolen hade klara insikter om att restaurangbranschen utgjorde ett undantag från Systembolagets ensamrätt att sälja alkohol drycker till konsumenter i Sverige, samt att en del av Systembolagets leveranser sker genom ombud.⁸

⁵ Mål 30/87 *Bodson* REC s. 2479 punkt 13.

⁶ Mål C-387/93 *Banchero* REG 1995 s. I-4663 punkt 30.

⁷ Mål C-393/92 *Almelo* m.fl. REG 1994 s. I-1477 punkt 31.

⁸ *Rosengren* punkt 20, punkt 53.

Den 8 september 2010 meddelade EU-domstolen i stor avdelning förhandsavgörande beträffande den tyska spelregleringen.⁹ Frågorna från den nationella domstolen ställdes mot bakgrund av att delstaten Hessen inte hade fört en sammanhängande och systematisk politik för begränsning av hasardspel, särskilt då innehavaren av det statliga monopolet avseende sportvadhållning uppmuntrade till andra hasardspel. Vad gäller spel på kasinon hade delstaten även öppnat upp för nya spelmöjligheter, bland annat på internet, och delstatens lagstiftning tillät att privata aktörer anordnade andra former av hasardspel. EU-domstolen konstaterade att hasardspel kan skilja sig åt på väsentliga punkter, bland annat vad avser hur de konkret organiseras, hur stor omsättning de kännetecknas av vad gäller insatser och vinster, hur många som kan tänkas vilja ägna sig åt respektive spel, hur spelen presenteras, hur ofta ett spel kan spelas, hur lång tid ett spel tar eller om det går att spela gång på gång och hur spelarna reagerar på spelen eller, slutligen, huruvida de kräver att spelaren är fysiskt närvarande. Omständigheten att olika former av hasardspel ibland omfattas av statliga monopol och ibland av system med tillstånd som kan beviljas privata aktörer, medförde inte i sig att åtgärder som, i likhet med statliga monopol, vid ett första påseende framstår som mer ingripande och mer effektiva, inte kan anses motiverade utifrån de legitima mål som eftersträvas med dessa åtgärder. Att regelverken skiljer sig åt i så hög grad kan nämligen inte i sig påverka frågan huruvida ett sådant statligt monopol utgör en lämplig åtgärd för att uppnå det för monopolet angivna målet att motverka att medborgarna lockas till överdrivna utgifter för spel och att bekämpa spelberoende.¹⁰

EU-domstolens avgörande i målet Markus Stoß gällde fördragets regler om frihet att tillhandahålla tjänster och etableringsfrihet. Det var alltså inte fråga om att pröva om det tyska systemet utgjorde ett handelsmonopol (vilket för övrigt torde vara uteslutet för spelverksamhet). I vart fall är det mycket tydligt att det inte på spelområdet uppställs något krav på att ett statligt monopol ska omfatta alla sorters spel.

Jag menar sammantaget att det är möjligt att avfärda eventuella farhågor om att detaljhandelsmonopolet skulle upphöra att vara ett

⁹ Förenade målen C-316/07, C-358/07–C-360/07, C-409/07 och C-410/07 Markus Stoß REG 2010 s. I-0000 samt mål C-409/06 Winner Wetten REG 2010 s. I-0000.

¹⁰ Markus Stoß punkt 96.

statligt handelsmonopol enligt artikel 37 FEUF om gårdsförsäljning införs.

I det följande resonerar jag först kring frågan om gårdsförsäljning skulle punktera det mål av allmänintresse som uppbär detaljhandelsmonopolet, vilket är av avgörande betydelse för att motivera inskränkningar i den fria rörligheten enligt artikel 36 FEUF och anslutande praxis. Därefter diskuterar jag de krav på nödvändighet och proportionalitet som uppställts vid avsteg från den fria rörligheten.

3 Allmänintresset

EU-domstolen konstaterade i Franzén att det inte hade bestritts att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, såsom det som innehas av Systembolaget, avser ett mål av allmänintresse i det att det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.¹¹ Frågan är hur saken skulle ställa sig om gårdsförsäljning införs.

Jag uppfattar att EU-rättslig praxis ger uttryck för att de skäl som anförs för att påvisa att inskränkningen i den fria varurörligheten är motiverad av mål av allmänintresse, måste vara konsekventa med sådana övergripande skyddsaspekter som uppbär lagstiftningen ifråga.¹² Exempelvis har landsbygdsutveckling godtagits som allmänintresse, men hittills endast när den nationella lagstiftningen som sådan, som avsåg förvärvskontroll för jordbruksfastigheter, syftade till att bibehålla en levande landsbygd.¹³ Nyligen uttalade EU-domstolen i ett mål som gällde etableringsfrihet:

Målet får emellertid inte eftersträvas på ett inkonsekvent sätt i lagstiftningen. Det följer nämligen av domstolens praxis att enskilda bestämmelser och den nationella lagstiftningen i sin helhet endast är ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om de verkligen svarar mot en önskan att uppnå detta på ett konsekvent och systematiskt sätt.¹⁴

¹¹ Mål C-189/95 Franzén REG 1997 s. I-5909 punkt 41.

¹² Mål C-434/04 Ahokainen och Leppik REG 2006 s. I-9171 punkt 28, mål C-141/07 kommissionen mot Tyskland REG 2008 s. I-6935 punkt 47.

¹³ Mål C-452/01 Ospelt och Schlössle Weissenberg REG 2003 s. I-9743 och mål C-370/05 Festersen REG 2007 s. I-1129.

¹⁴ Förenade målen C-570/07 och C-571/07 Blanco Pérez och Chao Gómez REG 2010 s. I-0000 punkt 94.

3.2 Hur ser det svenska systemet ut idag?

Det svenska detaljhandelsmonopolet är sedan lång tid tillbaka avgränsat på vissa sätt. Servering av alkohol på restauranger omfattas inte av monopolet. År 2007 fanns sammanlagt 12 292 stadigvarande och 8 751 tillfälliga serveringstillstånd.¹⁵ Öl med en alkoholhalt som inte överstiger 3,5 volymprocent (s.k. folköl) får säljas i dagligvaruhandeln, där det finns cirka 8 000 försäljningsställen.¹⁶ En del av Systembolagets leveranser sker genom s.k. ombud. Det finns cirka 500 ombud i form av dagligvarubutiker, bensinstationer eller andra näringsidkare som anförtrotts att lämna ut varor ur Systembolagets sortiment.¹⁷ Ombuden är helt fristående bolag som inte är integrerade i Systembolaget på något sätt.

Det förekommer dessutom viss laglig hemmatillverkning av alkohol.

Privatinförsel av alkohol från andra EU-länder förekommer i en inte obetydlig omfattning, s.k. resandeförsel. Vidare har EU-domstolen konstaterat att ett förbud för privatpersoner att importera alkoholdrycker är oförenligt med den fria varurörligheten.¹⁸ Kombinationen av privatinförsel och privatimport innebär att privatpersoner kan ta in alkohol till landet dels i samband med egna resor, dels genom att privatimportera alkohol vid sidan av detaljhandelsmonopolet.

Konkurrensverket har i sina återkommande rapporter om detaljhandeln med alkoholdrycker till Europeiska kommissionen redovisat vilken omfattning de olika utbudskanalerna har. I den senaste rapporten redovisas att Systembolagets försäljning år 2009 stod för 61,7 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Restauranger stod för 10 procent, folkölsförsäljningen för 6,3 procent, resandeförseln för 13,5 procent, smuglingen för 6,2 procent, hemtillverkningen för 1,7 procent och internethandeln för 0,3 procent.¹⁹

Att detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker är kringskuret på sätt som nu beskrivits är väl känt och har inte föranlett något ifrågasättande av monopolet från Europeiska kommissionens sida.

¹⁵ SOU 2009:22 En ny alkohollag s. 159.

¹⁶ Ibid s. 112.

¹⁷ Ibid s. 103.

¹⁸ Rosengren.

¹⁹ Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker – Rapport till Europeiska kommissionen juli 2010 (Konkurrensverket, 2010) s. 19.

3.2 Vilka skyddsintressen tillgodoser den svenska lagstiftningen?

I 2009–2010 års lagstiftningsomgång saknas det närmare analyser kring varför livsmedelsbranschen med cirka 8 000 försäljningsställen får sälja folköl, varför cirka 500 privata ombud får leverera Systembolagets produkter och varför alkoholservering på restaurang inte måste äga rum inom ramen för ett statligt monopol utan kan ske genom cirka 21 000 privata företagare. De rådande förhållandena verkar ha tagits för givna, vilket i och för sig kan framstå som naturligt beträffande företeelser som med vissa variationer har varit väl etablerade i samhället i mellan 50 och 150 år. Inom ramen för en analys av möjligheten att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker är det trots allt betydelsefullt att undersöka vilka rättspolitiska tankegångar som uppbär vårt icke-absoluta detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker. En sådan analys är nödvändig för att kunna bedöma om detaljhandelsmonopolet fortfarande skulle anses tillgodose ett mål av allmänintresse för det fall gårdsförsäljning skulle tillåtas.

3.2.1 Att kontrollera försäljningen och begränsa privata ekonomiska intressen inom alkoholhanteringen

En historisk tillbakablick över den svenska alkoholpolitiken finns att tillgå från Statens folkhälsoinstitut.²⁰ Det framgår att ett gradvis förstatligande av detaljhandeln med alkohol, liksom en offentlig-rättslig reglering av serveringen, kom att ske med början år 1855.

I samband med 1977 års ändringar av alkohollagstiftningen lämnades vissa besked om de ideologiska grundvalarna för alkoholpolitiken över tiden:

Under perioden 1919–1955 dominerades svensk alkoholpolitik av det s.k. Brattssystemet. Syftet med detta var bl. a. att i huvudsak eliminera privata ekonomiska intressen inom alkoholhanteringen och att genom motbokssystemet åstadkomma en individuell kontroll [...]. Den reform som beslutades år 1954 och trädde i kraft den 1 oktober 1955 avsåg att så långt möjligt ge den enskilde större frihet men samtidigt större ansvar. Många av de tidigare specialreglerna och restriktionerna för-
enklades eller upphävdes.²¹

²⁰ Handbok alkohollagen (Statens folkhälsoinstitut, 2008).

²¹ Prop. 1976/77:108 om alkoholpolitiken avsnitt 2.

Kontrollen på individnivå släpptes alltså genom 1955 års lagstiftning. Innan dess fick var och en köpa alkohol endast i enlighet med vissa kvoter; det s.k. motbokssystemet. Målsättningen att kontrollera försäljningen och eliminera privata ekonomiska intressen inom alkoholhanteringen bibehölls dock, vilket utvecklas nedan.

3.2.2 Att samtidigt erbjuda ett utbud

Behovet av kontroll och eliminering av privata vinstintressen har i den svenska lagstiftningen balanserats mot kravet från konsumenthåll att erhålla ett tillfredsställande utbud av alkoholdrycker. Vid sidan av Systembolagets försäljning har efterfrågekravet tillgodosetts genom att öl av lägre alkoholhalt fått säljas i matvarubutiker, att Systembolaget anlitat ombud för att ordna försäljningen på mindre orter samt genom att privata restauranger fått tillstånd att servera alkohol. Dessa olika avsteg från detaljhandelsmonopolet, och skälen till dem, behandlas i det följande.

Försäljning i detaljhandeln av folköl synes ha varit tillåten i vart fall sedan 1950-talet.²² Vissa variationer kan iakttas över tiden avseende tillåten alkoholhalt, samt beträffande kundernas lägsta ålder.²³

Konstruktionen med försäljningsombud som agerar på uppdrag av Systembolaget verkar ha sin grund i ett önskemål (i vart fall sedan 1950-talet) att säkerställa tillgång på alkoholdrycker utan att samtidigt erbjuda en alltför hög tillgänglighet.²⁴ Vid 1977 års lagstiftning beskrevs det dåvarande läget som följer:

Systembutik får inrättas endast i tätort med minst 5 000 invånare. Dispens för inrättande av systembutik i mindre ort kan lämnas av regeringen. För all distribuera varor till köpare på orter som inte har någon systembutik kan bolaget inrätta s.k. utlämningsställen, där kunderna kan lämna in rekvisitioner på drycker. Kund på ort som saknar både systembutik och utlämningsställe kan få beställa varor

²² 1954 års rusdrycksförordning reglerade endast spritdrycker, vin och starköl. Med starköl förstods enligt lagens 1 § tredje stycke maltdryck vars alkoholhalt översteg två och åtta tiondels viktprocent. Se även ölförsäljningsförordning-en av den 23 mars 1961, där matvaruhandlare kunde få tillstånd att sälja öl med en viktprocent om 1,8 till 2,8 procent. [Se även ölförsäljningslagen (1961:159).]

²³ Proposition 1972:61 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i ölförsäljningsförordningen (1961:159), m.m.

²⁴ Se 3 kap 14-15 §§ i 1954 års rusdrycksförordning.

som levereras utan särskild kostnad till närmaste post- eller järnvägsstation.²⁵

Situationen ansågs dock inte uppfylla berättigade serviceintressen, varför regeringen föreslog viss lättnad i etableringskraven för systembutikerna.²⁶

Att *servering av alkohol på restauranger* länge har varit tillåtet kan ju uppfattas som stridande mot den princip att motverka privata vinstintressen som uppburit lagstiftningen under 1900-talet. I förarbetena från 1977 sägs dock att ”det privata vinstintresset har ett betydligt större spelrum i fråga om serveringen än i detaljhandeln”.²⁷ Det är svårt att förstå varför servering inte skulle utgöra en slags detaljhandel, och någon förklaring erbjuds inte. Utan att gå in på de mycket omfattande regelverk som finns avseende alkoholservering och dess utveckling över tiden kan i vart fall konstateras att alkoholservering sedan 1850-talet har varit föremål för kontroll och tillståndsgivning från samhällets sida.

Detaljhandelsmonopolets funktion var alltså dels att genom ett statligt bolag åstadkomma en direkt kontroll vid försäljningstillfället, dels att kraftigt begränsa incitamenten för privata aktörer. Högsta domstolen fann år 1986 vid prövning av langning:

Av det anförda framgår att det nu gällande förbudet mot tillhandagående med att anskaffa alkoholdrycker motiverats av en strävan att så långt möjligt begränsa enskilda vinstintressen i hanteringen av alkoholdrycker. Förbudet får antas ha sin grund även i att det allmänna inte i större utsträckning än som av praktiska skäl kan anses påkallat velat avhända sig den möjlighet till kontroll som följer av att en köpare själv ombesörjer sina inköp.²⁸

Inför Sveriges EU-inträde vidtogs genomgripande förändringar i alkohollagstiftningen. I förarbetena framkommer beträffande *servering* att acceptansen av privata aktörer i form av restauranger bygger på en ganska klassisk form av balansering av motstående intressen. Å ena sidan fanns ett önskemål att möta konsumentefterfrågan, utifrån samhällets realiteter:

Riksdagen har vid flera tillfällen uttalat att de restriktioner som finns på alkoholområdet och då framför allt när det gäller serveringsbestämmelserna, måste begränsas till sådana som allmänheten uppfattar som meningsfulla för att inte förtroendet för alkoholpolitiken

²⁵ Prop. 1976/77:108 om alkoholpolitiken avsnitt 2.1.3.

²⁶ Ibid avsnitt 3.6.2.

²⁷ Ibid avsnitt 3.6.3.

²⁸ NJA 1986 s. 527.

skall minska. [...] Alkoholpolitiken bör ha som utgångspunkt att det är värdefullt att det finns restauranger där människor kan samlas och äta, dricka och umgås både i vardag och fest, och att alkoholpolitiken inte skall utgöra ett hinder för detta. [...] En stor majoritet betraktar alkoholdrycker som ett inslag i livet som de inte vill avvara. De flesta använder alkohol på ett sådant sätt att det inte vållar problem, varken för dem själva eller samhället.²⁹

Å andra sidan lyftes de problem som uppstår vid krogkonsumtion av alkohol fram:

Att hålla god ordning vid alkoholserving framstår som lika viktigt nu som förr. Bland restaurangernas gäster finns storkonsumenter av alkohol. Våld och alkohol hör ofta samman. Forskning har visat att särskilt gatuvåld och våld mot okända brottsoffer ofta förekommer i direkt anslutning till eller i närheten av restauranger och nöjesställen. God ordning förutsätter också att gäster eller grannar och närboende inte störs på ett sätt som är oacceptabelt.³⁰

Beträffande *detaljhandeln* bibehölls vid 1995 års lagstiftning den tanke som varit rådande under hela 1900-talet, nämligen att inte bara kontrollera utbudet, utan även begränsa de privata vinstintressen. I förarbetena till 1995 års alkohollag anfördes avseende grunddragen i den svenska alkoholpolitiken att desintresseringsprincipen, dvs. begränsningen av det privata vinstintresset i syfte att hålla nere alkoholkonsumtionen, är alkoholmonopolens huvudsakliga motivering.³¹ Genom att begränsa det privata vinstintresset i alkoholhanteringen hade man sökt uppnå en återhållsam försäljning och skapa garantier för att de sociala hänsyn som är nödvändiga vid försäljningen iakttas.³² Dessa ambitioner fick delvis överges i och med avskaffandet av *import-, export, tillverknings- och partihandelsmonopolen* för spritdrycker, vin och starköl. Den nya grundsatsen blev på nyss nämnda områden att kontrollera marknadskrafterna via ett system med tillstånd, tillsyn och sanktioner, att hanteras av en ny alkoholmyndighet.

Däremot ägde desintresseringsprincipen fortsatt giltighet avseende detaljhandelsmonopolet:

Grundläggande för svensk alkoholpolitik under hela 1900-talet har varit en strävan att begränsa utrymmet för marknadskrafterna, dvs. konkurrens och privat vinstintresse. Motivet har varit övertygelsen att

²⁹ Prop. 1994/95:89 Förslag till alkohollag avsnitt 8.1.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid avsnitt 5.1.

³² Ibid avsnitt 5.2.

konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning och därmed ökad konsumtion. Ju fler privata företag som får ett intresse av att alkoholförsäljningen ökar, desto bättre kommer alkoholdryckerna att hävda sig i konkurrensen om människornas pengar. När det gäller en sektor som samhället inte vill skall växa, är marknadsmekanismer som konkurrens och vinstintresse inte särskilt lämpliga medel. Principen att begränsa privata vinstintressen i alkoholanteringen har enligt regeringens uppfattning fortsatt giltighet och är en betydelsefull grundsats när staten skall utforma regler för marknadsföring av och riktlinjer för detaljhandeln med alkoholdrycker.³³

Detaljhandelsmonopolet har även varit en del i en alkoholpolitik som syftar till att åstadkomma en övergång från starkare till svagare alkoholdrycker, en politik som sett över tiden anses ha varit framgångsrik.³⁴

Före antagandet av 1995 års alkohollag byggde den svenska alkoholpolitiken på en balans mellan höga skatter, restriktioner, information/opinionsbildning och behandlingsinsatser. Förutsättningarna för att använda prisinstrumentet som alkoholpolitiskt medel skulle dock ändras genom EU-inträdet. Lagstiftaren konstaterade därför att en tyngdpunktsförskjutning måste ske, där information, opinionsbildning och andra alkoholförebyggande insatser får en ökad betydelse i syfte att försöka få till stånd andra dryckesvanor.³⁵

2010 års lagstiftning innebär inte någon kursändring såvitt gäller det grundläggande idéinnehållet bakom alkoholpolitiken. Alkohollagsutredningen kunde iaktta en viss motsättning i utredningsdirektiven mellan å ena sidan skyddsaspekterna och å andra sidan näringspolitiskt betingade önskemål att förenkla regelsystemet för företagen. Utgångspunkten skulle dock vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan.³⁶ Alkohollagsutredningen tog tydligt ställning för att Systembolagets ställning som monopolföretag inte borde upphävas utan istället skulle försvaras.³⁷ Desintresseringsprincipen föranledde Alkohollagsutredningen att lägga fram ett förslag om att förbjuda kommersiell förmedling av försäljning av alkoholdrycker till privatpersoner som sker genom införsel.³⁸

³³ Ibid avsnitt 6.1.

³⁴ Ibid avsnitt 5.1.

³⁵ Ibid avsnitt 6.1. Se även prop. 2000/01:20 Nationell handlingsplan för att förebygga alkoholskador s. 38.

³⁶ SOU 2009:22 En ny alkohollag s. 60.

³⁷ Ibid s. 102.

³⁸ Ibid s. 76–77.

Slutresultatet i lagstiftningsförslaget blev att folkhälsoaspekten fortsatte att fungera som ledstjärna. Under rubriken Allmänna utgångspunkter sägs i propositionen:

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Ett av de främsta och mest grundläggande politiska instrumenten för att nå detta mål är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. [] Alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet är de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen för att nå målet. Genom skattebestämmelserna och Skatteverkets och Tullverkets kontroll regleras i hög grad tillgängligheten och flödet av alkoholhaltiga varor i landet.³⁹

Sammanfattningsvis kan konstateras den svenska alkoholpolitiken upp bärs av folkhälsoskäl. Genomförandet sker till stor del genom det svenska detaljhandelsmonopolet, vilket under närmare 100 år har haft två huvudsakliga syften. Det ena har varit att åstadkomma kontroll av själva försäljningen till kund. Fram till 1955 syftade denna kontroll bl.a. till att ransonera alkoholförsäljningen på individnivå. Därefter har kontrollen funnits primärt för att säkerställa att kunden har rätt ålder, inte är onykter och inte ägnar sig åt langning. "Genom detaljhandelsmonopolet har samhället kontroll över den allmänna tillgängligheten till alkoholdrycker".⁴⁰ Det andra syftet har varit att begränsa marknadskrafterna och de privata vinstintressena genom att i princip förbehålla ett av staten kontrollerat bolag rätten att bedriva detaljhandeln med alkohol. Genomförandet har dock aldrig kunnat ske helt konsekvent eftersom kontroll- och desintresseringsintressena måst balanseras mot konsumenternas berättigade intresse av att faktiskt få tillgång till alkoholdrycker i ordnade former. Det går inte förneka alkoholens betydelse för mat- och umgängeskulturen. Här har lagstiftaren tagit hänsyn till normalt alkoholbruk och normala umgängesformer i vardag och fest, och samtidigt sökt begränsa både överkonsumtion och de påfrestningar som kan uppstå för andra än den som dricker alkohol.

De befintliga avstegen från monopolet i form av försäljningsombud, detaljhandelsförsäljning av folköl, alkoholserving på restauranger samt, i den kommande lagstiftningen, permanenta tillstånd för cateringverksamhet, innebär att en konstant efter-

³⁹ Prop. 2009/10:125 En ny alkohollag s. 55.

⁴⁰ Ibid.

frågan i konsumentledet möts av ett utbud. Detta utbud har tillåtits variera något från tid till annan beroende på samhällets utveckling. Det faller förstås på sin egen orimlighet att tänka sig att staten skulle kunna ordna med ett utbud som i dagsläget erbjuds av 21 000 restauratörer (räknat utifrån antal serveringstillstånd, stadigvarande och permanenta), mer än 8 000 livsmedelsbutiker och cirka 500 Systembolagsombud.

3.3 Hur gårdsförsäljning skulle påverka det mål av allmänintresse som detaljhandelsmonopolet avser

I Franzén-målet betraktade EU-domstolen som ostridigt att detaljhandelsmonopolet avsåg ett mål av allmänintresse i syfte att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar. Någon egentlig prövning av frågan om monopolet verkligen avsåg ett sådant skyddsändamål skedde alltså inte. I Rosengren-målet fann EU-domstolen att monopolets särskilda funktion enligt alkohollagen består i en ensamrätt att sälja alkoholdrycker till konsumenter i Sverige, med undantag för restaurangbranschen.⁴¹

Det är inte otänkbart att en EU-rättslig prövning av gårdsförsäljning skulle kunna omfatta andra frågor än vad som tidigare prövats, närmare bestämt om monopolet, för det fall gårdsförsäljning skulle tillåtas, fortfarande tillgodoser ett mål av allmänintresse. Denna frågeställning är av central betydelse vid en bedömning om eventuella undantag från den fria varurörligheten kan vara motiverade.

Som framgått syftar detaljhandelsmonopolet till att åstadkomma kontroll vid försäljningstillfället och att utesluta privata vinstintressen, syften som dock har måst balanseras mot konsumenternas berättigade intresse av att faktiskt få tillgång till alkoholdrycker i ordnade former. Privata vinstintressen har därför godtagits för restaurangbranschen och för folkölsförsäljning i detaljhandeln. Jag känner inte till om leverans av alkoholdrycker genom Systembolagets ombud sker mot ersättning för ombuden, men det får antas att ombuden inte agerar ideellt utan drar åtminstone några ekonomiska fördelar.

Att tillåta tillverkare att göra en affär på att sälja alkoholdrycker genom gårdsförsäljning är därför konceptuellt inte något otänkbart

⁴¹ Rosengren, fotnot 3 ovan punkt 20.

i förhållande till den balansering som f.n. sker i alkohollagstiftningen. Befintliga undantag från detaljhandelsmonopolet baseras dock inte på syften att näringspolitiskt gynna den ena eller den andra branschen, i vart fall inte uttryckligen. Istället grundas de på önskemål om att åstadkomma ett från konsumentens synpunkt godtagbart utbud. En förutsättning för att gårdsförsäljning ska överensstämma med det befintliga idéinnehållet är därför att det går att prognostisera en efterfrågan i konsumentledet avseende gårdsförsäljning, och att denna efterfrågan anses berättigad från alkohollagspolitiska utgångspunkter. Om så är fallet menar jag att gårdsförsäljning är i linje med de grundtankar som den svenska alkohollagstiftningen bygger på. Detta får i sin tur betydelse för möjligheten att erhålla acceptans för gårdsförsäljning i förhållande till artikel 36 FEUF och Cassis de Dijondoktrinen, vilket utvecklas i det följande.

Som framgått i inledningen av detta utlåtande innebär förslaget att gårdsförsäljning ska tillåtas endast vid besöksverksamhet och med klara begränsningar avseende hur mycket varje besökare får köpa vid varje besök samt hur mycket som får säljas totalt årligen av tillståndshavaren. På så vis hålls omfattningen av gårdsförsäljningen nere. Konceptet skulle medge etablering av ett utbud som inte finns tillgängligt i Sverige idag. Gårdsförsäljning kan särskilt förväntas öppna möjligheter för småproducenter. Dessa kan idag (utöver beställningssortimentet, som av kostnadsskäl ofta är en ohållbar lösning för producenten) få sälja sina produkter i upp till tre av de Systembolagsbutiker som är mest närbelägna den lokala produktionen. Efter en tid sker en utvärdering av hur produkten har sålt, och om den inte når upp till Systembolagets s.k. bidragsgräns kan leverantören inte kräva att den ska få säljas där igen, med mindre det finns en faktisk och dokumenterad konsumentefterfrågan.⁴² Gårdsförsäljning skulle innebära att ett utbud kan erbjudas på sätt som annars är svårtillgängligt för konsumenterna. Kopplingen till besöksverksamhet innebär vidare att gårdsförsäljning inte kommer att utgöra ett alternativ till Systembolaget. Gårdsbutikerna kommer att erbjuda ett paket med upplevelse och varor, och kommer sannolikt endast kunna tillhandahålla ett mycket smalt sortiment, till skillnad från Systembolaget som erbjuder fullservicebutiker. Bland de drycker som kommer att finnas i gårdsbutikerna kan förväntas ingå sådana som inte finns i

⁴² Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker – Rapport till Europeiska kommissionen juli 2010 (Konkurrensverket, 2010) s 10–11.

Systembolagets fasta sortiment och ofta inte ens i beställnings-sortimentet. En konsument som vill sköta sina veckoinköp kommer knappast att se det som ett alternativ att, efter att ha handlat mat på stormarknaden, åka till en gårdsbutik för att där gå på studiebesök och köpa de begränsade kvantiteter som lagligen kan säljas. Gårdsförsäljning skulle därmed få karaktären av ett nytt slags nischutbud som i dagsläget inte finns att tillgå i Sverige. Om det är berättigat från alkoholpolitiska utgångspunkter att erbjuda konsumenterna ett sådant utbud är inte min sak att bedöma, men jag konstaterar att det är svårt att se några direkta hinder i förhållande till det idéinnehåll som uppstår den befintliga lagstiftningen.

3.3.1 Tillämpning av EU-rättslig praxis på de svenska förhållandena

Jag uppehåller mig vid frågeställningen om gårdsförsäljning skulle anses innebära att detaljhandelsmonopolet inte längre tillgodoser ett mål av allmänintresse.

Principen att utesluta de privata vinstintressena avseende riskabla produkter har uttryckligen accepterats av EU-domstolen vid dess senaste prövning av det s.k. svenska spelmonopolet. Spelmonopolet är inte ett regelrätt monopol utan innebär att rätten att tillhandahålla spel förbehålls det allmänna eller organisationer med allmännyttiga ändamål. Som anförts av EU-domstolen i målet Sjöberg och Gerdin är det acceptabelt att hasardspel förbehålls dessa aktörer. EU-domstolen konstaterade att enligt den värdeskala som är specifik för varje medlemsstat, och med beaktande av medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, är det tillåtet för en medlemsstat att begränsa anordnandet av hasardspel och att förbehålla offentliga organ eller allmännyttiga organisationer anordnandet av sådana spel.⁴³

Om EU-domstolen framöver skulle få tillfälle att pröva frågan om detaljhandelsmonopolet avser ett mål av allmänintresse, kan de skäl som anförts av domstolen i Sjöberg och Gerdin anses vägledande.⁴⁴

⁴³Förenade målen C-447/08 och C-448/08 Sjöberg och Gerdin REG 2010 s. I-0000 punkt 43.

⁴⁴För fullständighets skull bör noteras att EU-domstolens prövning i målet Sjöberg och Gerdin baserades på fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster. Bestämmelsen om statliga handelsmonopol i fördraget gäller inte tjänster. Gränsdragningen som skedde i Franzén- och Rosengrenmålen mellan å ena sidan statliga handelsmonopol och å andra sidan fri rörlighet för varor aktualiserades därför inte.

Som framgått innebär den svenska alkohollagstiftningen inte att privata vinstintressen helt utesluts. Lagstiftaren har varit tvungen att acceptera privata vinstintressen i en inte obetydlig utsträckning för att tillgodose en berättigad konsumentefterfrågan på alkoholdrycker. I det avseendet skiljer sig alltså skyddsändamålen från vad som gäller på spelområdet. Utbudet kontrolleras och domineras alltjämt väsentligen av detaljhandelsmonopolet och är, på de områden där privata intressen förekommer (dvs. servering, försäljning genom ombud samt folkölsförsäljning i detaljhandeln), föremål för olika grader av kontroll.

Bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 36 FEUF.⁴⁵

Om lagstiftaren öppnar för gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan det inte uppfattas på något annat sätt än att skyddsnivån förändras något eftersom gårdsförsäljning utgör ett undantag från monopolet. Sverige som medlemsstat i EU torde dock ha möjlighet att internt bestämma vilken skyddsnivå man önskar upprätthålla.⁴⁶ Teori och praktik måste dock gå ihop så att inte skyddsändamålet blir en fiktion. Detta har förklarats av EU-domstolen som att inskränkningar som föreskrivs i nationell lagstiftning endast är ägnade att säkerställa förverkligandet av det återopade målet om lagstiftningen verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet.⁴⁷

I det följande diskuteras nyss nämnda kriterium först utifrån ett effektresonemang och sedan utifrån ett mer legalistiskt orienterat synsätt.

3.3.2 Effekter av gårdsförsäljning

Den delfråga som nu behandlas är hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle påverka alkoholkonsumtionen.

Alkohollagsutredningen konstaterade år 2009 att vinodling i Sverige avsåg små volymer och att priserna på produkterna var höga. Vidare gjordes iakttagelser avseende gårdsförsäljningen i

⁴⁵ Mål C-434/04 Ahokainen och Leppik REG 2006 s. I-9171 punkt 28.

⁴⁶ Sjöberg och Gerdin punkt 38.

⁴⁷ Sjöberg och Gerdin punkt 40.

Finland, där de 225 000 gårdsförsålda litrarna kunde jämföras med detaljhandelsförsäljningen av vanligt vin, som uppgick till 50 620 000 liter. I Finland hade man inte haft några problem med onyktra kunder eller försäljning till ungdomar i anslutning till gårdsförsäljning och inte heller någon ökad alkoholkonsumtion i sin helhet. Alkohollagsutredningen bedömde därför att det inte skulle uppstå några nykterhetsproblem eller någon ökad totalkonsumtion i Sverige om gårdsförsäljning tillåts.⁴⁸ Jag saknar anledning att ifrågasätta denna bedömning. Det underlag som finns tillgängligt för mig inom ramen för Utredningen indikerar att gårdsförsäljning i huvudsak skulle få karaktären av upplevelseturism för en liten och ganska köpstark grupp konsumenter. Ett ytterligare argument som kan anföras är att privatimport som tidigare nämnts f.n. står för 0,3 procent av konsumtionen. Det tyder på att nya legala försäljningskanaler har svårt att hävda sig gentemot Systembolaget och annat etablerat utbud.

På senare år kan konstateras att en allt större del av den totala alkoholförsäljningen i landet sker genom Systembolaget. De senaste sex åren har Systembolagets andel av den totala alkoholförsäljningen (smuggling inräknad) ökat från cirka 47 procent år 2004 till cirka 62 procent år 2009.⁴⁹ Trots de förändringar som skett sedan EU-inträdet i form av privat införsel, privatimport via internet och begränsningar i Sveriges möjligheter att förbjuda alkoholreklam har Systembolaget således kunnat bibehålla och förstärka sin ställning.

Sammantaget kan det antas att gårdsförsäljning inte skulle påverka totalkonsumtionen, i vart fall inte mer än marginellt.

3.3.3 Blir lagstiftningen inkonsekvent om gårdsförsäljning tillåts?

Nästa delfråga är om ett effektorienterat resonemang av det slag som just redovisats är tillräckligt för att övertyga EU-domstolen. Senare tids praxis visar att det inte går att hävda allmänintressen beträffande inkonsekvent utformad lagstiftning, må vara att medlemsstaterna tycks ha ett inte obetydligt utrymme att göra undantag från en huvudprincip.

⁴⁸ SOU 2009:22 En ny alkohollag s. 105-108.

⁴⁹ Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker – Rapport till Europeiska kommissionen juli 2010 (Konkurrensverket, 2010) s. 20.

I ett mål som avgjordes år 2009 gjorde kommissionen gällande att italienska bestämmelser som utestängde icke-farmaceuter från att driva apotek inte kunde motiveras med hänsyn till allmänintresset, då tillvägagångssättet för att förverkliga detta mål var inkonsekvent. EU-domstolen påminde om att en nationell lagstiftning endast är ägnad att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet, om den verkligen svarar mot önskan att uppnå detta på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Därefter framhöll EU-domstolen att de nationella bestämmelserna inte innebar ett absolut förbud mot att personer som inte är farmaceuter driver apotek, eftersom det föreskrevs som undantag att arvtagarna till en farmaceut som inte själva är farmaceuter har rätt att driva det apotek som de ärvt under ett år, tre år eller tio år beroende på arvtagarnas personliga situation. Kommissionen hade inte visat att detta undantag medförde att den nationella lagstiftningen blev inkonsekvent. Undantaget hade endast tillfälliga verkningar och motiverades med hänsyn till skyddet av den avlidna farmaceutens familjemedlemmars legitima rättigheter och intressen avseende egendomen. Vidare gjorde kommissionen gällande att lagstiftningen var inkonsekvent eftersom den möjliggjorde för kommunerna att, för driften av apotek, bilda aktiebolag vars delägare inte nödvändigtvis var farmaceuter. EU-domstolen underkände även denna grund för kommissionens talan och framhöll att inget i handlingarna tydde på att kommunerna riskerade att låta sig styras av särskilda kommersiella syften och driva kommunala apotek på ett sätt som var till förfång för folkhälsokraven. Vidare hade kommunerna omfattande kontrollbefogenheter med avseende på de företag som ansvarade för driften av kommunala apotek och dessa befogenheter möjliggjorde för dem att tillse att allmänintresset tillvaratogs.⁵⁰

Som framgått är jag av uppfattningen att ett tillåtande av gårdsförsäljning är konsekvent med de skyddsändamål som uppbär den svenska lagstiftningen, förutsatt att det finns ett berättigat konsumentintresse för att få tillgång till gårdsförsäljning. Jag menar därför att gårdsförsäljning skulle klara en analys av det slag som skedde i ovanstående mål. I sammanhanget bör noteras att medlemsstaten kan vidta åtgärder som minimerar risken för folkhälsan.⁵¹

⁵⁰ Mål C-531/06 kommissionen mot Italien REG 2009 s. I-0000 punkt 65–80.

⁵¹ Ibid punkt 54.

Att en del av Systembolagets detaljhandelsförsäljning sker genom ombud torde i ljuset av EU-domstolens bedömning av spelmonopolet inte utgöra något problem i sammanhanget. Även Svenska Spel och ATG anlitar ombud.

4 Utgör gårdsförsäljning en begränsning av den fria varurörligheten?

Alla handelsregler som, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handeln mellan gemenskapens medlemsstater är att anse som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner.⁵² Gårdsförsäljning kommer, med det förslag som Utredningen lägger fram, begränsas på olika sätt. Förslaget är dock neutralt avseende varornas ursprung. Som framgår av utredningen avsnitt 7.5.1 har farhågor uttalats att det skulle uppstå en indirekt diskriminering och därmed ett indirekt hinder för utländska tillverkare att nå den svenska marknaden. För en utländsk tillverkare som inte har någon annan verksamhet i Sverige kan det nämligen vara besvärligare och mindre attraktivt att etablera sig här för att bedriva gårdsförsäljning än för en svensk tillverkare som redan har sin rörelse i Sverige. Om farhågorna godtas resone-mangsvi uppstår fråga om ett sådant hinder kan accepteras EU-rättsligt.

4.1 Kan gårdsförsäljning inordnas under Keckdoktrinen?

Enligt EU-domstolens dom i Keck och Mithouard är tillämpningen av nationella bestämmelser på varor från andra medlemsstater, som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer i importstaten, inte ägnad att hindra handeln mellan medlemsstaterna – förutsatt att bestämmelserna tillämpas på samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i landet i fråga och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt. Skälet till detta är att denna tillämpning inte anses hindra varornas tillträde till

⁵² Mål 8/74 Dassonville REC 1974 s. 837 punkt 5.

marknaden i importstaten eller försvåra deras tillträde jämfört med inhemska varor.⁵³

Keck-doktrinen har tillämpats av EU-domstolen ett flertal gånger. En mer ingående redogörelse för densamma återfinns i utredningens avsnitt 7.2.3. Några exempel redogörs för här illustrationsvis.

I ett fall hade Belgien förbjudit försäljning av tidskrifter genom dörrknackning (jämför jultidningsförsäljning), om inte särskilt tillstånd hade erhållits. Tillståndskravet gällde samtliga aktörer som utövade sin verksamhet på belgiskt territorium oavsett var varorna kom ifrån. Belgiska medborgare och medborgare från andra medlemsstater hade samma möjligheter att utöva ambulering verksamhet. EU-domstolen överlämnade till den nationella domstolen att kontrollera om tillämpningen av den nationella rätten säkerställde att tillståndskravet såväl rättsligt som faktiskt påverkade saluföring av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.⁵⁴

I ett annat fall var hemförsäljning och försäljningspartyn (homeparties) förbjudna generellt som försäljningsform enligt österrikisk rätt såvitt gällde vissa produkter, bl.a. smycken. Förbudet gällde alla handlare oavsett nationalitet och för alla smycken oavsett ursprung. EU-domstolen överlämnade till den nationella domstolen att avgöra om förbudet påverkade tillträdet till den österrikiska marknaden för smycken från andra medlemsstater i större utsträckning än tillträdet för inhemska smycken.⁵⁵

I ett annat fall hade Grekland tillämpat krav på tillstånd att driva bageri enligt gällande lagstiftning även på s.k. bake-off, dvs. gräddning av fryst deg. Där ansåg EU-domstolen att den grekiska lagstiftningen utgjorde ett importhinder som inte kunde anses ställa upp regler för vissa säljformer i den mening som avses i Keck.⁵⁶

Det har diskuterats i litteraturen om det kan finnas en märkbarhetsdoktrin inom ramen för praxis hänförlig till Keck. Som framgår av ovanstående rättsfall kan en eventuell märkbarhetsdoktrin endast aktualiseras under förutsättning att nationella och utländska produkter rättsligt behandlas lika.

⁵³ Förenade målen C-267/91 och C-268/91 Keck och Mithouard REG 1993 s. I-6097; svensk specialutgåva volym 14 s. I-431, se även mål C-384/93 Alpine Investments REG 1995 s. I-1141 punkt 37.

⁵⁴ Mål C-20/03 Burmanjer m.fl. REG 2005 s. I-4133.

⁵⁵ Mål C-441/04 A-Punkt Schmuckhandel REG 2006 s. I-2093.

⁵⁶ Förenade målen C-158/04 och C-159/04 Alfa Vita Vassilopoulos och Carrefour Marinopoulos REG 2006 s. I-8135.

Överhuvudtaget verkar det svårt att inordna gårdsförsäljning i Keck-doktrinen. Orsaken är att gårdsförsäljning riskerar att framstå som ett undantag snarare än en generell reglering. Den generella regleringen i Sverige är att detaljhandel med alkoholdrycker förbehålls Systembolaget. Alla avsteg från detta (folkölsförsäljning, servering, catering och enligt Utredningens förslag; gårdsförsäljning) utgör undantag som förbehållits en viss grupp företag, snarare än allmängiltiga regler. Vidare har EU-domstolen uteslutit tillämpning av Keck-doktrinen i en situation när utländska producenter skulle bli tvungna att skaffa sig ett fast etableringsställe i medlemsstaten.⁵⁷ Det var fråga om en ordning där bagare, slaktare och andra försäljare av livsmedel fick bedriva ambulerande försäljning endast om de samtidigt i distriktet eller i en angränsande kommun hade försäljning från ett fast driftställe. EU-domstolen påpekade att bagare m.fl. som redan hade fast driftställe i en annan medlemsstat måste öppna eller förvärva ytterligare ett fast driftställe, till skillnad från de lokala näringsidkarna. Regleringen innebar extra kostnader för utländska bagare m fl.

Utredningens förslag innebär i och för sig att det är möjligt för utländska tillverkare att sälja sina alkoholdrycker genom någon gårdsförsäljare som redan är etablerad i Sverige. Kopplingen till besöksverksamhet skulle inte desto mindre kunna framstå som ett krav på etablering i faktisk mening.

4.2 Hur bör gårdsförsäljning utformas för att överensstämma med artikel 36 FEUF eller Cassis de Dijon-doktrinen?

4.2.1 Allmänintresset motiverar begränsningar

Artikel 36 FEUF har följande lydelse:

Bestämmelserna i artiklarna 34 och 35 ska inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra

⁵⁷Mål C-254/98 TK-Heimdienst REG 2000 s. I-151 punkterna 24ff.

ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

En åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion kan endast vara grundad på något av de till allmänintresset hänförliga skäl som anges i artikel 36 FEUF eller något av de tvingande krav som har fastställts i domstolens rättspraxis enligt den s.k. Cassis de Dijon-doktrinen. Ett villkor är att åtgärden, i samtliga fall, är ägnad att säkerställa att det eftersträlvade målet uppnås och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.⁵⁸

I målet Cassis de Dijon fann EU-domstolen att hinder för handeln inom gemenskapen som uppstår på grund av skillnader mellan medlemsstaternas lagstiftningar om saluföringen av produkter (på ett icke-harmoniserat område) måste godtas i den mån dessa bestämmelser kan anses vara nödvändiga för att tillgodose tvingande hänsyn, i synnerhet i fråga om bl.a. skydd för folkhälsan.⁵⁹

Som framgått innebär Utredningens förslag att gårdsförsäljning reserveras för tillverkare, att försäljning endast får ske vid studiebesök, att mängden alkoholdrycker som får säljas till varje enskild person vid samma besökstillfälle begränsas kraftigt liksom den totala mängd som tillståndshavaren får sälja årligen. Kriterierna kan sägas säkerställa att gårdsförsäljningen blir en nischverksamhet där konsumenterna erbjuds ett utbud som det annars är svårt eller omöjligt att få del av. Ett tankeexperiment vore att föreställa sig att alla sorters alkoholdrycker skulle få säljas utan begränsning via gårdsförsäljning. Ett sådant system skulle innebära att mycket stora mängder alkohol skulle kunna distribueras. Gårdsförsäljning skulle då ytterst kunna bli ett fullskaligt distributionssystem parallellt med Systembolagets. Kundkretsen skulle också bli mycket större och knappast avgränsa sig till de köpstarka upplevelseturisterna. För att gårdsförsäljningen ska kunna anses tillgodose ett berättigat konsumentintresse i den mening som den nuvarande lagstiftningen kan anses ge uttryck för måste den alltså begränsas kraftigt. Annars skulle folkhälso- och ordningsproblem kunna förutses. Befintliga avsteg från detaljhandelsmonopolet är också föremål för påtagliga begränsningar. Folkölsförsäljningen i livsmedelsbutiker är tillåten

⁵⁸ Mål C-265/06 kommissionen mot Portugal REG 2008 s. I-2245 punkt 37 med hänvisningar.

⁵⁹ Mål 120/78 Rewe-Zentral, kallad Cassis de Dijon, REC 1979 s. 649 punkt 8, svensk specialutgåva s. 377.

endast för öl av viss högsta alkoholhalt, f.n. 3,5 volymprocent. På samma sätt är detaljhandel genom servering begränsad till just servering och kringgärdas av tillståndsgivning och kontroll.

Jag menar därför att en sträng avgränsning på det sätt som Utredningen föreslår kan motiveras av folkhälsoskäl.

4.2.2 Drycker från tillverkare i hela EU måste få finnas i gårdsbutikerna

Om lagstiftningen skulle utformas så att endast lokalproducerade alkoholdrycker fick säljas på gårdarna, skulle det innebära att utländska produkter utestängdes från denna försäljningskanal.

Nationella bestämmelser som begränsar importen måste vara nödvändiga, och kan inte grundas på det undantag som föreskrivs i artikel 36 FEUF när människors hälsa och liv kan ges ett lika effektivt skydd genom åtgärder som i mindre omfattning hindrar handeln inom unionen.⁶⁰ EU-domstolen har uppställt ett krav på proportionalitet i sammanhanget, d.v.s. att syftet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln i mindre utsträckning.⁶¹ Ett förbud måste alltså vara ändamålsenligt och proportionerligt.⁶²

Att Sverige väljer en ur europeisk synvinkel lite annorlunda lösning för att skydda folkhälsan är inte i sig avgörande vid en proportionalitetsbedömning. Proportionaliteten ska bedömas endast mot bakgrund av det ifrågavarande syftet och den skyddsnivå som den ifrågavarande medlemsstaten avser att uppnå.⁶³ I Rosengren-målet påminde EU-domstolen även att de folkhälsoskäl som åberopas inte får missbrukas och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter.⁶⁴ Enligt EU-domstolens fasta praxis utgör artikel 36 FEUF ett undantag från den fria rörligheten för varor som ska ges en restriktiv tolkning. Det ankommer på de nationella myndigheterna att visa att bestämmelserna är nödvändiga för att uppnå det åberopade syftet och att syftet inte skulle kunna uppnås

⁶⁰ Rosengren punkt 43.

⁶¹ Rosengren punkt 50.

⁶² Rosengren punkt 58.

⁶³ Mål C-244/06 Dynamic Medien REG 2008 s. I-505 punkt 49.

⁶⁴ EU-domstolen hänvisade till mål C-405/98 Gourmet International Products REG 2001 s. I-1795 punkt 32 och där angiven rättspraxis.

genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.⁶⁵

Jag har svårt att föreställa mig en välgrundad förklaring till varför det skulle vara värre för folkhälsan om konsumenterna via gårdsförsäljning fick möjlighet att dricka alkoholdrycker från alla europeiska länder och inte bara från Sverige. Att det skulle bli en högre totalkonsumtion om försäljning av utländska drycker tilläts i gårdsbutikerna duger inte som förklaringsmodell. Om så vore fallet skulle Sverige resonemangsvis kunna tillåta folkölsförsäljning och servering endast av svenskproducerade drycker i syfte att hålla nere totalkonsumtionen. Syftet att hålla nere konsumtionen kan tillgodoses med mindre ingripande åtgärder, exempelvis genom att sätta ett tak för hur mycket som får säljas på varje gårdsbutik, till varje besökande och årligen.

Min bedömning är därför att lagstiftaren måste tillåta att alkoholdrycker från utländska tillverkare säljs i gårdsbutikerna jämte de svenskproducerade dryckerna, om man vill att gårdsförsäljning ska vara godtagbart EU-rättsligt.

5 Etableringsrätt

5.1 Kan gårdsförsäljning innebära en begränsning av etableringsrätten?

Enligt artikel 49 FEUF föreligger etableringsfrihet:

Inom ramen för nedanstående bestämmelser skall inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudas. Detta förbud ska även omfatta inskränkningar för medborgare i en medlemsstat som är etablerad i någon medlemsstat att upprätta kontor, filialer eller dotterbolag.

Etableringsfriheten ska innefatta rätt att starta och utöva verksamhet som egenföretagare samt rätt att bilda och driva företag, särskilt bolag som de definieras i artikel 54 andra stycket, på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare, om inte annat följer av bestämmelserna i kapitlet om kapital.

⁶⁵ Rosengren punkt 50.

5.1.1 Lagstiftningen bör utformas neutralt avseende nationalitet och odlings- och tillverkningsställe

Varje nationell åtgärd som, även om den tillämpas utan diskriminering på grund av nationalitet, kan göra det svårare eller mindre attraktivt för gemenskapens medborgare att utöva den etableringsfrihet som garanteras genom fördraget utgör en inskränkning i den mening som avses i artikel 49 FEUF.⁶⁶

EU-domstolen har i stor avdelning tagit ställning till tysk lagstiftning enligt vilken rätten att äga och driva apotek förbehålls farmaceuter. Bestämmelsen utgjorde en inskränkning i etableringsfriheten och EU-domstolen uttalade:

Bland annat utgör bestämmelser enligt vilka en näringsidkare med hemvist i en annan medlemsstat måste ha ett föregående tillstånd för att få etablera sig i den mottagande medlemsstaten och enligt vilka verksamheten som egenföretagare är förbehållen vissa näringsidkare som uppfyller förutbestämda krav, vilket är en förutsättning för att de ska erhålla detta tillstånd, en inskränkning i den mening som avses i artikel [49 FEUF]. Sådana bestämmelser medför att näringsidkare med hemvist i andra medlemsstater avskräcks från, eller till och med förhindras, att bedriva sin verksamhet i den mottagande medlemsstaten genom ett fast driftställe.⁶⁷

Spansk lagstiftning avseende etablering av apoteksverksamhet har prövats såvitt gäller etableringsfrihet. Ett nytt apotek fick öppnas endast under förutsättning att det hade utfärdats ett tillstånd. Ett sådant tillstånd utfärdades bara till den som hade godkänts genom ett urvalsförfarande. I varje apoteksområde fick som huvudregel finnas högst ett apotek per 2 800 invånare. Ytterligare ett apotek fick etableras endast om invånarantalet översteg nämnda gräns på visst sätt. Apotekare kunde inte utöva ekonomisk verksamhet som egenföretagare i lokaler som de själva valde, eftersom de som huvudregel var skyldiga att beakta ett minimiavstånd till redan befintliga apotek. Lagstiftningen ansågs göra det svårare och mindre attraktivt för apotekare från andra medlemsstater och utgjorde en inskränkning av etableringsfriheten.⁶⁸

Italiensk lagstiftning avseende etablering av bensinstationer har också prövats. Attanasio ansökte om tillstånd att inrätta en

⁶⁶ Förenade målen C-570/07 och C-571/07 Blanco Pérez och Chao Gómez REG 2010 s. I-0000 punkt 53.

⁶⁷ Förenade målen C-171/07 och C-172/07 Apothekerkammer des Saarlandes m.fl. REG 2009 s. I-4171 punkt 23.

⁶⁸ Blanco Pérez och Chao Gómez punkt 56–60.

anläggning för distribution av bränsle m.m. längs med en regional led. Under det administrativa förfarandet framkom att tillstånd under tiden hade beviljats en annan operatör att inrätta en bränsledistributionsanläggning på kort avstånd från den plats som Attanasios ansökan avsåg. Eftersom det fanns ett krav i italiensk lagstiftning på tre kilometers minimiavstånd mellan anläggningarna nekades Attanasio tillstånd. EU-domstolen fann att lagstiftningen gynnade aktörer som redan var etablerade i Italien och kunde avhålla, eller till och med hindra, aktörer från andra medlemsstater att få tillträde till den italienska marknaden.⁶⁹

Analogt kan även noteras att en skyldighet för en köpare att bosätta sig på den köpta jordbruksfastigheten har ansetts utgöra ett hinder mot den fria kapitalrörligheten.⁷⁰

Sammantaget menar jag att det inte kan uteslutas att de kriterier som uppställs i lagförslaget avseende tillstånd skulle kunna strida mot etableringsfriheten.

Tillämpning av praxis på lagstiftningsförslaget

Enligt Utredningens förslag reserveras gårdsförsäljning för tillverkare som erbjuder besöksverksamhet. Gårdsförsäljningen gäller vidare för egenproducerade alkoholdrycker och andra alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar. Volymbegränsningar uppställs, såväl avseende försäljning till viss kund som avseende den årliga försäljningen. Dessa begränsningar påverkar alla som skulle kunna vara intresserade av att starta gårdsbutik, såväl svenska som utländska tillverkare.

Som lagförslaget ser ut blir det inte fråga om att uppställa några krav på att tillverkaren t.ex. ska äga mark där gårdsbutiken ligger, och inte heller att gårdsbutiken ska ligga på landsbygden.

Några nationalitetskrav uppställs inte såvitt gäller de personer som kan få tillstånd att öppna gårdsbutik.

Förslaget saknar koppling till lokalproducerade drycker utan är neutralt avseende produkternas ursprung.

Det kan dock inte uteslutas att de kriterier som uppställs, som syftar till att skydda folkhälsan, innebär att gårdsförsäljning primärt blir intressant ifråga om småskalig försäljning. Det finns en risk för att detta skulle kunna anses innebära att det blir svårare

⁶⁹ Mål C-384/08 Attanasio Group REG 2010 s. I-0000 punkt 45.

⁷⁰ Mål C-370/05 Festersen REG 2007 s. I-1129.

eller mindre attraktivt för utländska tillverkare att etablera sig. Om så skulle vara fallet bör dock en sådan begränsning kunna motiveras med hänvisning till allmänintresset. Det framstår däremot som uteslutet att med hänvisning till allmänintresset kräva på att gårdsbutiker måste bedriva produktion lokalt och att en viss andel av butikens försäljning ska avse lokalproducerade produkter.

6 Sammanfattande synpunkter

Övervägande skäl talar för att detaljhandelsmonopolet alltjämt skulle bedömas enligt artikel 37 FEUF som reglerar statliga handelsmonopol, även om gårdsförsäljning skulle tillåtas. Detaljhandelsmonopolets existens skulle därmed inte komma att ifrågasättas som sådant av EU-domstolen.

Den svenska alkohollagstiftningen som helhet skulle troligen, även om gårdsförsäljning införs, avse ett mål av allmänintresse. Målet är alltjämt folkhälsan, ett mål som dock i enlighet med vad som utvecklats i detta utlåtande konsekvent har balanserats i den svenska lagstiftningen mot berättigade konsumentintressen avseende utbud av alkoholdrycker. Förutsatt att det finns ett konsumentintresse för gårdsförsäljning och att detta intresse anses berättigat från alkohopolitiska utgångspunkter går det att argumentera trovärdigt ur ett EU-rättsligt perspektiv för att gårdsförsäljning passar in i det befintliga systemet. Att begränsa gårdsförsäljningen på olika sätt tillser att den inte blir ett alternativ till Systembolagets försäljning, utan istället får karaktären av ett nischutbud som knappast tillhandahålls idag. Därmed minskar man påtagligt risken för att alkoholkonsumtionen stiger, och att försäljning sker till ungdomar, onyktra kunder eller langare.

Det kan inte uteslutas att gårdsförsäljning utgör ett indirekt handelshinder och även ett etableringshinder.

Mål av allmänintresse kan utgöra skäl till avsteg från de fria rörligheten. Dock måste den nationella lagstiftningen vara utformad så att den är ändamålsenlig och proportionell. Dessa krav innebär att gårdsförsäljning måste utformas så att alla europeiska producenter med sina produkter får tillgång till den nya försäljningskanalen. Om gårdsförsäljning rättsligt eller faktiskt reserveras för enbart svenska tillverkare och deras produkter blir det mycket svårt att förklara för EU-domstolen varför lagstiftningen uppfyller nyss nämnda kriterier.

Förutsatt att lagstiftningen utformas på ett sätt som bereder europeiska tillverkare och deras produkter tillträde till gårdsförsäljning så bör det dock vara möjligt att få acceptans för ett sådant system EU-rättsligt.

Stockholm den 7 november 2010

Den småskaliga alkoholproduktionen 2010

Sammanfattning av en enkätundersökning

Anders Johannesson, Lantbrukarnas Riksförbund

Sammanfattning

I den här studien har läget 2010 och den pågående utvecklingen inom den småskaliga produktionen av alkohol beskrivits utifrån frågor som ställts till småskaliga producenter. Svaren har bearbetats och dess effekter på sysselsättning och ekonomi har analyserats. Rapporten inleds med en beskrivning av företagandet på landsbygden baserad på källmaterial. Därefter redovisas resultatet av enkätstudien och avslutningsvis presenteras en analys av resultatet.

Resultaten visar att de småskaliga dryckesproducenterna har planer för sin utveckling, men den överväldigande majoriteten kommer trots tillväxt att fortsätta vara mikro- och enmansföretag också vid ett tillåtande av gårdsförsäljning. Den direkta sysselsättning som skapas ger följder i form av indirekta och inducerade jobb som ökar den ekonomiska effekten.

Sammanställningen visar att den viktigaste utvecklingsfrågan handlar om förbättrade försäljningsmöjligheter. Ett tillåtande av småskalig försäljning direkt till konsument ses närmast som en central omständighet för att bedriva en småskalig verksamhet, betydelsefull för företagets utveckling och branschens framåtskridande.

Producenterna har ett intresse för att hantverksmässigt utveckla nya produkter. Den småskaliga branschen är ung och under utveckling. Bra råvaror och fördjupad hantverkskompetens ger möjlighet att upptäcka karaktärer, smaker och nyanser som leder till nya produkter. Att etablera en småskalig verksamhet är relativt kostsamt och kräver uthållighet, nyfikenhet och ett stort intresse. Ett intryck från studien är att det är detta engagemang som driver många av tillverkarna att fortsätta sitt arbete, trots besvärliga regelverk, kostbara investeringar och inledningsvis svag lönsamhet.

1 Inledning

Denna studie av de småskaliga alkoholproducenterna har genomförts sommaren 2010. Syftet har varit att beskriva och analysera den pågående utvecklingen inom den småskaliga produktionen av främst vin, fruktvin och öl och dess effekter på sysselsättning och ekonomi på landsbygden. Rapporten inleds med en beskrivning av företagandet på landsbygden baserad på källmaterial. Därefter redovisas resultatet av enkätstudien och avslutningsvis presenteras en analys.

För innehållet svarar Anders Johannesson (Lantbrukarnas Riksförbund) som har genomfört denna studie med stöd av främst Anna Blomberg och Mats Reidius (Lantbrukarnas Riksförbund), Anette Madsen (Jordbruksdepartementet), Ronny Persson (Svenska Vinodlarföreningen) samt Harald Svensson och Annette Kjellberg (Jordbruksverket) kompletterat med synpunkter från utredningens sakkunniga och experter.

Landsbygden och dess företagande

Den strukturella förändringen av landsbygdens näringsliv har varit omfattande och pågått under lång tid. Historiskt sett har jord- och skogsbruket dominerat företagandet på landsbygden och svarat för merparten av sysselsättningen. Vid sekelskiftet 1900 var ungefär 75 procent av arbetskraften sysselsatt i jordbruk medan sysselsättningen i näringen drygt hundra år senare, år 2008, var 1,2 procent inom jordbruket och 1,8 procent inklusive binäringarna. För 50 år sedan fanns det ungefär 250 000 jordbruksföretag medan antalet år 2007 sjunkit till knappt 73 000 (SCB). Totala antalet sysselsatta inom jordbruket, både stadigvarande och tillfälligt sysselsatta, uppgick år 2007 till drygt 177 000 personer, varav drygt 20 procent var heltidsarbetande (SCB). Mest betydelsefullt, sett som andel av totala antalet förvärvsarbetande, är jordbruket på Gotland samt i Kalmar och Hallands län. I de fyra nordligaste länen dominerar husdjursföretagen och små gårdar. I Svealand och norra Götaland finns många stora växtodlingsgårdar. Trädgårdsodlingens ca 3 000 företag återfinns främst i södra Sverige samt i närheten av tätorter. Både frilands- och växthusarealen för odling av trädgårdsväxter har under de senaste 20 åren varit i stort sett oförändrad medan odlingen av frukt och bär har ökat. En stor andel av de svenska lantbrukshushållen har i dag sin huvudsakliga försörjning genom arbete utanför företaget och bedriver jord- och skogsbruk som deltidssysselsättning (SOU 2006:106).

Strukturomvandlingen inom de gröna näringarna har inneburit att övriga verksamheter fått en ökad betydelse för försörjningen. Tjänstesektorn har vuxit medan jord- och skogsbruk och tillverkningsindustrin har en fortgående minskad betydelse för den direkta sysselsättningen. Tätorter på landsbygden har drabbats av industri- nedläggningar och många lantbruksföretag har lagts ned. Tidigare har den offentliga sektorns tillväxt balanserat effekterna av minskat

arbetskraftbehov i näringslivet. Sedan mitten av 1990-talet har emellertid den offentliga sektorns storlek varit i det närmaste oförändrad. Detta har lett till ett ökat behov av nya företag för att skapa nya jobb samt en allt tydligare ekonomisk diversifiering av lantbruksföretag. Generellt sett är landsbygdens företag mycket små. Den övervägande delen är ensamföretag utan anställda. Hela 80 procent av företagen på landsbygden, oavsett bransch, saknar anställda (SOU 2006:106).

Befolkningsminskningen i många områden och de på många håll långa avstånden har bidragit till en försvagning av de sociala och ekonomiska villkoren. Trots att få jobb genereras direkt av lantbruksföretagen är de fortsatt en ekonomisk plattform genom sina direkta och indirekta effekter, bland annat genom underleverantörer och köp av tjänster, men det uppstår även inducerade sysselsättningseffekter genom kedjeeffekter genom tjänster, produkter och lokal service. Nya affärsområden och produkter utvecklas och det finns en växande grupp företagare som genom diversifiering av gårdens verksamhet har utvecklat nya inkomster vid sidan om traditionell lantbruksverksamhet. Bland nya verksamheter med ökad betydelse är bland annat olika former av entreprenadverksamhet, hästverksamhet, turism, småskalig förädling av råvaror och lokal försäljning av företagets produkter.

Ett annat exempel på ny verksamhet är landsbygdsturismen som har blivit en allt viktigare komponent i utvecklingen av landsbygdens näringsliv. Den landsbygdsturism som bedrivs i kombination med lantbruk beräknas omsätta ca en miljard kronor per år (LRF, 2010). Det bedöms finnas en betydande utvecklingspotential för turismföretagande i många gles- och landsbygdsområden. I den europeiska landsbygds- och sammanhållningspolitiken har landsbygdsutveckling och bland annat turismföretagande identifierats som ett angeläget utvecklingsområde. Den framväxande turismnäringen på landsbygden består huvudsakligen av deltidsentreprenörer och kombinationsföretag, men också av ett växande antal småföretag som ofta drivs av kvinnor. Det småskaliga turismföretagandet innefattar inriktningar som ”Bo på lantgård”, upplevelseaktiviteter, ekoturism eller natur- och kulturturism där plattformen många gånger är ”gården”. En ny variant är besök på svenska vingårdar.

Metod

Undersökningen har genomförts under tiden 9/6–9/8 2010 som en webbaserad enkät, med frågor om främst aktuell och bedömd framtida produktion, försäljning och utvecklingshinder. Respondenterna har i huvudsak kontaktats via småproducenternas intresseorganisationer. Intresseorganisationerna organiserar huvuddelen av de relevanta aktörerna inom sektorn. Därtill har intresseorganisationerna via sina medlemmar och nätverk god överblick över andra producenter i respektive bransch vilket inneburit att ytterligare ett antal personer har kunnat kontaktas. Respondenternas svar har avidentifierats och därefter har materialet bearbetats statistiskt. Det statistiska underlaget har kompletterats med samtal med ett antal producenter för att öka insikten i branscherna.

2 Resultat

Svarsfrekvens

Den sammantagna svarsfrekvensen på frågeenkäten var 75 procent med en variation inom de olika delområdena på 50 till 87 procent. En bortfallsanalys visar att svaren i huvudsak bör ge en god bild av läget i den småskaliga verksamheten. Bland vinodlarna har nästan alla relevanta producenter medverkat i studien och bortfallet omfattar främst hobbyproducenter. Bland de småskaliga bryggarna har hälften medverkat och inga systematiska fel, som kan tänkas snedvrida resultaten, har upptäckts i bortfallet, dvs. de som besvarat enkäten skiljer sig inte nämnvärt från dem som inte besvarat frågorna om man jämför produktionens omfattning. Gruppen bryggare omfattar enbart producenter som är kommersiellt etablerade. Bland övriga dryckesproducenter har de som står i begrepp om att kommersialiseras inte fångats i nämnvärd omfattning. Den framtida utvecklingen och potentialen för delbranschen bryggare och gruppen övriga drycker kan därför vara underskattad i denna undersökning.

Figur 1 Svarsfrekvens totalt och fördelat per intresseinriktning

Målgrupp	Antal relevanta kontakter	Antal svar (st)	Svarsfrekvens (%)
Vinodlare	90	71	78,9
Småbryggerier	20	10	50,0
Fruktvin och övriga kontakter	15	13	86,7
Summa	125	94	75,2

Svaren i de följande avsnitten har grupperats på vinodlare, småbryggerier samt övriga producenter. Gruppen "övriga producenter" är en sammanslagning av fruktvin-, cider-, mjöd- och spritproducenter och övriga drycker för att undvika att svar skulle kunna härledas på grund av liten svarsgrupp.

2.1 Resultat vin

Av 90 berörda svarade 71 (78,9 procent). Svaren omfattar både vingårdar som redan är kommersiella och sådana som bedömts kunna bli kommersiella de kommande åren. Mindre än en tredjedel av respondenterna kan för närvarande betraktas som kommersiella i bemärkelsen att de har någon produkt tillgänglig på marknaden, antingen på restauranger eller på Systembolaget. Resultatet sammanställs i figur 2.

Omsättning

Den genomsnittliga omsättningen för alkoholproduktionen på de svenska vingårdarna är för närvarande 37 620 kronor och har av producenterna bedömts öka till drygt 370 000 kronor om fem år.

Vingårdarna omsätter år 2010 tillsammans nära 2,2 miljoner kronor vilket producenterna bedömer kommer att tiodubblas till nära 22 miljoner om fem år.

Råvara

Respondenterna har för närvarande i genomsnitt 1 065 vinstockar vilket om fem år bedömts öka till drygt 2 500 på de nuvarande vingårdarna. Sammantaget har respondenterna 70 320 vinstockar, vil-

ket väntas öka till nära 165 000 vinstockar om fem år. På vingårdarna produceras utöver vin även andra drycker, till exempel fruktvin, cider och i ett fåtal fall även spritdryck. Inom femårsperioden finns det även vingårdar som avser att börja brygga öl.

Andelen egenproducerad råvara uppgår för närvarande till nära 97 procent och förväntas minska något under femårsperioden till drygt 94 procent.

Alkoholproduktionen

Tillsammans finns på vingårdarna 73 olika produkter (3 stycken i genomsnitt) vilket bedöms öka till över 200 om fem år (3,6 i genomsnitt). Dessa siffror inkluderar även andra alkoholprodukter än vin.

Sammantaget produceras på gårdarna 12 327 liter vin och producenterna bedömer att kvantiteten kommer att öka till knappt 112 000 liter om fem år.

Den genomsnittliga mängden vin som framställs per vingård är för närvarande 224 liter vilket har bedömts öka uppemot 2 000 liter per gård om fem år.

Sysselsättning

Vingårdarna sysselsätter i genomsnitt på årsbasis 1,2 personer i den sammantagna verksamheten. Om fem år bedömer producenterna att sysselsättningen kommer att öka till i genomsnitt 2,2 personer.

Den sammantagna sysselsättningen på vingårdarna motsvarar i dag drygt 50 heltidsjobb och bedöms om fem år ha ökat till över 110.

Försäljningskanaler

För vingårdarna är Systembolaget den viktigaste försäljningskanalen med en sammantagen försäljning på 2 465 liter i den undersökta gruppen. Därefter följer partihandel (2 375 liter), export (1 225 liter) och Internetförsäljning via utländsk återförmedling (300 liter). Om Gårdsförsäljning hade varit tillåten bedömer man att man i dag hade sålt 2 295 liter den vägen, dvs. nästan i paritet med försäljningen via Systembolaget. Om fem år skulle gårdsförsäljningen ha vuxit till att omfatta totalt 85 000 liter enligt produ-

centernas bedömning. Samtidigt ökar även försäljningen via parti-handel och Systembolaget.

Sett som genomsnitt per gård är Systembolaget den mest omfattande kanalen för vin med 85 liter per vingård (29 vingårdar) medan exporten är störst för 8 vingårdar med en genomsnittlig exportvolym på 153 liter.

I den ökande försäljningen under femårsperioden bör beaktas att produkterna lagras och att detta påverkar hur stor kvantitet som är möjlig att bjuda ut till försäljning. På så sätt innefattar producenternas bedömning av säljbara kvantiteter även den produktion som fanns i lager när denna studie genomfördes.

Resultattabell för småskalig vinproduktion

Figur 2 Sammanställning av enkätresultat inklusive svarandes bedömning av utvecklingen de närmaste åren

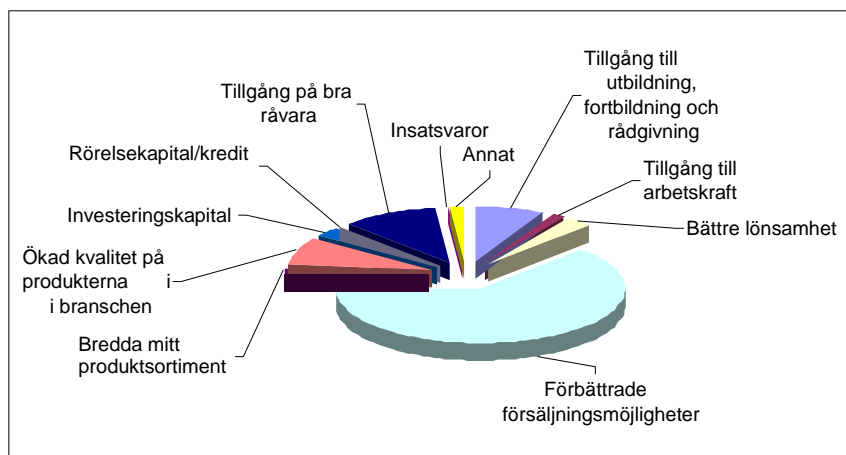
	I dag, (2010)	Om ett år	Om fem år
Alkoholproduktionens genomsnittliga omsättning per gård (kr)	37 620	95 525	372 877
Alkoholproduktionens totala omsättning (kr)	2 182 000	5 636 000	21 999 750
Genomsnittligt antal vinstockar per gård (st)	1 065	1 355	2 515
Antal vinstockar totalt (st)	70 320	88 089	163 538
Genomsnittligt antal produkter per gård (st)	3,04	2,85	3,56
Antal olika produkter totalt (st)	73	105,5	203
Genomsnittlig mängd vin per vingård (liter)	224	509	1 863
Total vinproduktion (liter)	12 327	29 035	111 797
Genomsnittligt antal sysselsatta per gård (årsverken)	1,2	1,39	2,19
Totalt antal sysselsatta (årsverken)	50,4	58,3	113,8
Genomsnittlig andelen egenproducerad råvara (%)	96,9	94,8	94,5
Genomsnittlig försäljning (liter) via Systembolaget, per berörd gård	85	275	911
Total försäljning (liter) via Systembolaget	2 465	8 240	27 340
Genomsnittlig försäljning (liter) via partihandel (restauranger), per berörd gård	50	147	904

	I dag, (2010)	Om ett år	Om fem år
Total försäljning (liter) via partihandel (restauranger)	2 375	7 040	43 390
Genomsnittlig försäljning (liter) via export, per berörd gård	153	265	993
Total försäljning (liter) via export	1 225	2 125	7 951
Genomsnittlig försäljning (liter) via Internet (utländskt ombud), per berörd gård	60	760	1 560
Total försäljning (liter) via Internet (utländskt ombud), per gård	300	3 800	7 800
Genomsnittlig försäljning (liter) via Gårdsförsäljning, om det hade varit tillåtet, per gård	39	363	1 443
Total försäljning (liter) via Gårdsförsäljning, om det hade varit tillåtet	2 295	21 110	85 145

Utveckling av vingårdarna

Bland vinproducenterna har man angivit att förbättrade försäljningsmöjligheter är den viktigaste utvecklingsfrågan följt av tillgång till utbildning, fortbildning och rådgivning. Därefter följer ökad kvalitet på produkterna i branschen som rankats lika med tillgång på bra råvara.

Figur 3 Viktiga områden för den småskaliga vinproduktionens utveckling (fördelning av svar)



2.2 Resultat ölbrygning

I följande sammanställning redovisas resultatet av svaren från ölbryggarna. Av 20 tillfrågade småbryggerier besvarade hälften frågeenkäten.

Omsättning

Den genomsnittliga omsättningen för småbryggerierna i undersökningen är 3,2 miljoner kronor. Bryggarna bedömer att omsättningen om fem år i genomsnitt ökat till 6 miljoner kronor.

Råvara

Bryggerierna använder totalt drygt 800 000 kg spannmål för sin produktion vilket bedöms fördubblas under femårsperioden.

Alkoholproduktionen

Den sammantagna produktionen bland respondenterna är närmare 1,9 miljoner liter öl/starköl vilket under femårsperioden beräknas öka till knappt 3,8 miljoner liter. I genomsnitt produceras för närvarande 186 100 liter per bryggare i undersökningen. Hos ett fåtal förekommer även destillering av sprit.

I genomsnitt har småbryggerierna i undersökningen för närvarande drygt 11 produkter i sitt sortiment vilket beräknas öka till i genomsnitt 14 om fem år.

Sysselsättning

Den genomsnittliga sysselsättningen är drygt 3,8 årsarbeten per bryggeri med en bedömd ökning till 5,75 om fem år.

Sammantaget bidrar bryggerierna i undersökningen med motsvarande drygt 34 årsarbeten och förväntas växa till 58 årsarbeten under femårsperioden.

Försäljningskanaler

De största volymerna från de små bryggerierna säljs via Systembolaget, för närvarande sammantaget nära 1,3 miljoner liter, vilket bedöms öka under femårsperioden till närmare 2,4 miljoner liter. Partihandel står för nära 0,55 miljoner liter och väntas kunna öka till upp emot 1 miljon liter under femårsperioden. Export står sammantaget för 24 000 liter och förväntas öka till mer än 300 000 liter under femårsperioden. Gårdsförsäljning, om den varit tillåten, bedöms sammantaget i dagsläget ha kunnat stå för drygt 24 000 liter (ca 3 500 liter per bryggeri) och öka till över 110 000 liter inom fem år (drygt 16 000 liter per bryggare).

Resultattabell för småskaliga ölbryggare

Figur 4 Sammanställning av enkätresultat inklusive svarandes bedömning av utvecklingen de närmaste åren

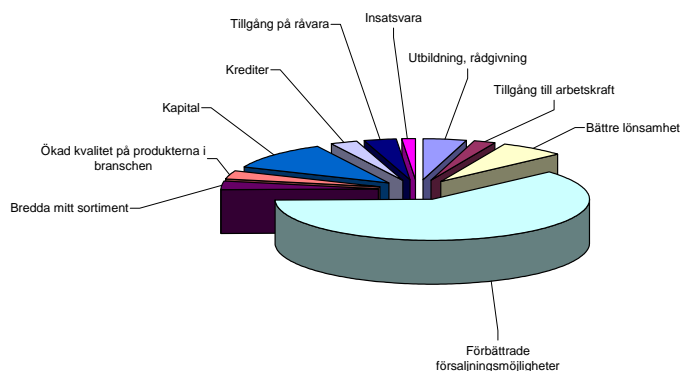
	I dag (2010)	Om ett år	Om fem år
Produktionens genomsnittliga omsättning per bryggare (kr)	3 211 350	4 880 260	6 025 250
Produktionens totala omsättning (kr)	32 113 500	40 882 600	60 252 500
Genomsnittlig råvaruförbrukning per bryggare (kg spannmål)	90 616	110 166	174 000
Total råvaruförbrukning (kg spannmål)	815 550	991 500	1 568 000
Genomsnittligt antal produkter per bryggare (st)	11	12,5	14
Antal olika produkter totalt (st)	90	100	126
Genomsnittlig mängd öl per bryggare (liter)	186 100	257 400	378 160
Total ölproduktion (liter)	1 861 000	2 570 400	3 781 600
Genomsnittligt antal sysselsatta per bryggare (årsverken)	3,8	4,3	5,75
Totalt antal sysselsatta (årsverken)	34,25	38,75	57,75
Genomsnittlig andelen egenproducerad råvara (%), per bryggare	65	65	76
Genomsnittlig försäljning (liter) via Systembolaget, per berörd bryggare	144 101	195 166	263 555
Total försäljning (liter) via Systembolaget	1 296 910	1 756 500	2 372 000
Genomsnittlig försäljning (liter) via partihandel (restauranger), per berörd bryggare	54 800	75 810	97 410

	I dag (2010)	Om ett år	Om fem år
Total försäljning (liter) via partihandel (restauranger)	548 000	758 100	974 100
Genomsnittlig försäljning (liter) via export, per berörd bryggare	6 000	7 750	78 750
Total försäljning (liter) via export	24 000	31 000	315 000
Genomsnittlig försäljning (liter) via Internet (utländskt ombud), per berörd bryggare	0	0	0
Total försäljning (liter) via Internet (utländskt ombud)	0	0	0
Genomsnittlig försäljning (liter) via Gårdsförsäljning, om det hade varit tillåtet, per bryggare	3 457	5 842	16 100
Total försäljning (liter) via Gårdsförsäljning, om det hade varit tillåtet	24 000	40 900	112 700

Utveckling av småbryggerierna

Den mest framträdande utvecklingsfrågan handlar om förbättrade försäljningsmöjligheter. Därefter rankas tillgång till investeringskapital, bättre lönsamhet och tillgång till bra råvara.

Figur 5 Viktiga områden för småbryggeriernas utveckling (fördelning av svar)



2.3 Resultat övriga drycker

I detta avsnitt har svaren lagts samman från dem som tillverkar drycker där urvalsgrupperna varit relativt små. De drycker som urvalsgruppen omfattar är frukt-, bär- och honungsvin samt cider, mjöd, sprit och övrigt. Avsikten med hopslagningen har varit att hindra att enskilda producenters svar identifieras.

Av 15 potentiella respondenter har svar inkommit från 86,7 procent.

Omsättning

Den genomsnittliga omsättningen för alkoholproduktionen och relaterade verksamheter per företag är i nuläget nära 570 000 kronor och beräknas under femårsperioden öka till i genomsnitt 2,8 miljoner kronor. Spridningen mellan de olika producenterna är emellertid stor.

Den sammantagna omsättningen för respondenterna är för närvarande 7,4 miljoner kronor och förväntas öka till 36,5 miljoner kronor om fem år.

Råvara

Spannmål, frukt, bär och växtdelar samt druvor är de viktigaste råvarorna i gruppen. Andelen egenproducerad råvara i gruppen är knappt 74 procent och förväntas stiga till 80 procent under femårsperioden.

Alkoholproduktionen

Produktionen av drycker baserade på frukt och bär omfattar f.n. i genomsnitt drygt 10 395 liter per producent i urvalsgruppen. Störst omfattning har i ordning f.n. fruktvin, cider och sprit. Kvantiteten förväntas öka till drygt 51 380 liter under femårsperioden då även sprit förväntas bli den största produkten i gruppen följt av fruktvin och cider. Tillsammans producerar de för närvarande 40 150 liter vilket förväntas öka till strax över 230 000 liter under femårsperioden.

Produktionen av drycker baserade på vilda bär är i genomsnitt 75 liter per producent vilket bedöms öka till 100 liter under femårsperioden. I studien har inte de större producenterna, som defini-

tionsmässigt fortfarande är småföretag, medverkat vilket innebär att siffrorna inte speglar branschen.

Produktionen av småskalig cider omfattar totalt för närvarande 7 500 liter per år och förväntas öka till drygt 21 500 liter per producent under femårsperioden.

Av mjöd/honungsvin och Gotlandsdricka produceras totalt 850 liter vilket förväntas öka till drygt 5 000 liter om fem år. F.n. finns det inte någon kommersiell försäljning av Gotlandsdricka.

Sprittillverkningen omfattar drygt 10 000 liter och förväntas öka till strax över 100 000 liter om fem år.

Det genomsnittliga antalet alkoholprodukter per företag är för närvarande knappt 10 och förväntas stiga till drygt 11 om fem år.

Sysselsättning

I genomsnitt omfattar sysselsättningen i företagen 3,4 årsarbeten vilket förväntas öka till 5,3 under femårsperioden.

Den sammantagna sysselsättningen är för närvarande knappt 38 jobb vilket förväntas öka till ca 75 under femårsperioden.

Försäljningskanaler

Den främsta försäljningskanalen i gruppen ”övriga drycker” är Systembolaget med totalt 22 371 liter. Under femårsperioden förväntas denna försäljning öka till 127 773 liter. Därefter kommer partiförsäljning med 7 606 liter med förväntad ökning till 19 676 liter under femårsperioden. Export omfattar 8 960 liter och väntas öka till 57 564 liter om fem år. Gårdsförsäljning, om det varit tillåtet, bedöms i dagsläget sammantaget kunna omfatta 912 liter för att under femårsperioden öka till drygt 25 000 liter.

Resultattabell för småskaligt framställda "övriga drycker"

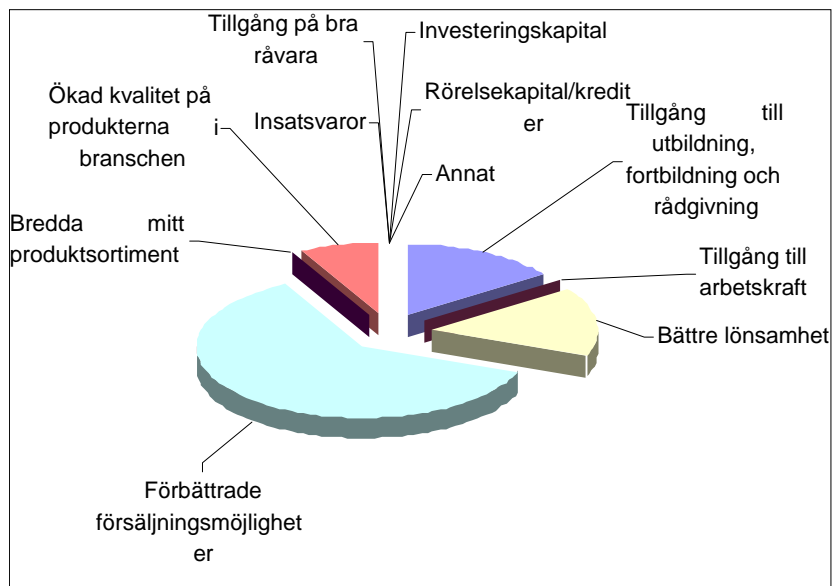
Figur 6 Sammanställning av enkätresultat inklusive svarandes bedömning av utvecklingen de närmaste åren

	I dag (2010)	Om ett år	Om fem år
Produktionens genomsnittliga omsättning per producent (kr)	569 500	1 279 430	2 807 846
Produktionens totala omsättning (kr)	7 403 500	16 632 600	36 502 500
Genomsnittligt antal produkter per producent (st)	9,6	9,9	11,1
Antal olika produkter totalt (st)	96	109	145
Genomsnittlig mängd dryck per producent (liter)	10 395	27 590	51 380
Total produktion (liter)	40 150	115 600	236 003
Genomsnittligt antal sysselsatta per producent (årsverken)	3,4	3,9	5,3
Totalt antal sysselsatta (årsverken)	37,7	43,7	74,7
Genomsnittlig försäljning (liter) via Systembolaget, per berörd producent	2 485	6 863	12 777
Total försäljning (liter) via Systembolaget	22 371	61 772	127 773
Genomsnittlig försäljning (liter) via partihandel (restauranger), per berörd producent	585	734	1513
Total försäljning (liter) via partihandel (restauranger)	7 606	9 547	19 676
Genomsnittlig försäljning (liter) via export, per berörd producent	1 120	4 030	7 195
Total försäljning (liter) via export	8 960	32 247	57 564
Genomsnittlig försäljning (liter) via Internet (utländskt ombud), per berörd producent	0	222	266
Total försäljning (liter) via Internet (utländskt ombud)	0	222	266
Genomsnittlig försäljning (liter) via Gårdsförsäljning, om det hade varit tillåtet, per producent	83	983	2 123
Total försäljning (liter) via Gårdsförsäljning, om det hade varit tillåtet	912	11 800	25 486

Utveckling av "övriga drycker"

Den främsta förbättringsfaktorn anges vara förbättrade försäljningsmöjligheter. Andra viktiga faktorer är tillgång till utbildning, fortbildning och rådgivning. Därefter följer bättre lönsamhet samt ökad kvalitet på produkterna i branschen.

Figur 7. De viktigaste utvecklingsområdena för producenterna av "övriga drycker", dvs. frukt-, bär- och honungsvin, cider, mjöd, sprit och övrigt (fördelning av svar)



3. Analys

Svarsfrekvensen i denna undersökning är förhållandevis hög. Ser man till de enskilda produktionsinriktningarna bör svaren för vinodlare vara representativa för den svenska vinodlingen medan öl-bryggarna, med 50 procent svarsfrekvens, ger en god uppfattning av branschen även om hälften av bryggarna inte svarat. För grupperingen "övriga drycker" är svarsfrekvensen också hög men genom att få per tillverkningsinriktning ingår i denna svarsgrupp kan enskilda svar få betydande genomslag för de sammanlagda svaren.

I detta avsnitt analyseras de bearbetade svaren.

Omsättning

I den officiella rekommendationen (EUT L 124, 20.5.2003) definieras företag utifrån sin personalstyrka och omsättning eller årliga balansomslutning. Ett litet företag definieras som ett företag som sysselsätter färre än 50 men mer än 10 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 10 miljoner euro per år. Ett mikroföretag definieras som ett företag som sysselsätter färre än 10 personer och vars omsättning eller balansomslutning inte överstiger 2 miljoner euro per år.

Utifrån denna definition är de undersökta verksamheterna kategoriserade som mikroföretag.

De angivna ambitionerna inom femårsperioden visar att verksamheterna generellt sett är i ett startskede och att ambitionerna är att växa och bygga upp åtminstone en delförsörjning. Av företagsökonomiska skäl är en sådan expansion och omsättningsökning nödvändig för att verksamheterna ska stabiliseras och börja generera ersättning för arbete och gjorda investeringar. De omsättningsciffror som sammanställts visar att det krävs uthållighet, skicklighet och entusiasm för att nå fram till en vinstgivande verksamhet och överbrygga företagets uppbyggnadsskede.

Startsträckan för att bygga upp en verksamhet är relativt lång. Separata intervjuer med enskilda producenter visar att man startat verksamheten efter moget övervägande och att man är medveten om att verksamheten är fordrande. Bland annat ska kunskap byggas upp, erfarenhet och skicklighet utvecklas, ev. råvaruproduktion skötas, investeringar finansieras och regelverk hanteras.

Som exempel på att det krävs betydande investeringar för en småskalig verksamhet, kan de materiella kostnaderna överslagsmässigt beräknas och ställas mot förväntade intäkter när en vingård anläggs. För att anlägga en liten vingård som omfattar 4 000 vinstockar, med material och utrustning, krävs investeringar på närmare 1 miljon kronor exklusive arbete.

Figur 8 Kostnader och intäkter, exempel vingård 1 ha

Sammanställning per år	År 1–2	År 3–4	år 5 <
Investering år 1 (avskrivning 10 år)	-355 000	-35 500	-35 500
Investering år 3 (avskrivning 10 år)	-635 000		-63 500
Löpande kostnader from år 1	-13 000	-13 000	-13 000
Löpande kostnader from år 3	-165 000		-165 000
Löpande kostnader övrigt per år		-22 326	-61 591
Summa kostnader		-70 826	-338 591
Intäkter		0	300 000
Resultat		-141 652	-377 182

Exemplet på kostnader och intäkter visar att det kan ta fem år (pay-off) för att vingården – om den lyckas – kan börja räkna med att intäkterna täcker kostnaderna exklusive lön.

Vin har i genomsnitt en försumbar omsättning i undersökningen, för närvarande under 40 000 kronor per producent, vilket förklaras av den stora andelen respondenter som ännu inte har någon produkt på marknaden. Denna grupp, som är på väg mot kommersialisering, är emellertid av intresse i detta sammanhang eftersom deras ambitioner ger en fingervisning om hur branschen kan komma att utvecklas. Att anlägga en vingård och framställa ett bra vin kräver kompetens och kontakter som tar lång tid att bygga upp. Det är därför naturligt att starta i mycket liten skala för att prova på och stegvis bygga upp verksamheten. Undersökningen pekar på att dessa förhållanden även kan gälla vid annan hantverksmässig dryckesproduktion. Exempelvis föregås även småbryggeriverksamhet av hobbyverksamhet medan sprittillverkning omöjliggörs för motsvarande mjukstart på grund av regelverken.

Råvara

Merparten av råvarorna produceras av producenterna själva. Vin och fruktvinproducenterna producerar huvuddelen av råvaran själva (för närvarande 97 respektive 76 procent) medan bryggeriernas genomsnittliga andel egen råvara ligger på 65 procent, dock är spridningen relativt stor och det finns bryggerier som köper in 100 procent av råvaran. Man kan utifrån detta notera att huvudspåret för vinproducenterna är att själv producera råvaran medan

självförsörjningsgraden sjunker något för fruktvinsproducenterna och är lägst hos bryggarna.

Alkoholproduktion

Flest antal olika produkter utvecklas hos bryggarna med för närvarande 11 produkter i genomsnitt, tätt följt av gruppen frukt-, bär-, honungsvin, cider, mjöd, sprit och övrigt med 10 stycken produkter per producent. Antalet produkter väntas de närmaste fem åren öka. Vinproducenterna tillverkar i genomsnitt 3 produkter med en förväntad ökning på 20 procent om fem åren.

Den producerade mängden dryck fördelad på variationen av produkter visar att den hantverksmässiga dryckesproduktionen är mångfacetterad och strävar mer mot att hitta unika produkter än att producera ökade volymer. Det finns också ett marknadsvärde i sig att kunna presentera unika och nya produkter och därigenom skapa ett intresse omkring hantverksproduktionen. Det totala antalet produkter har bedömts fördubblas under femårsperioden, likaså den producerade volymen. Volymtillväxten sker således i huvudsak genom tillkomsten av nya produkter. Möjligen kan man dra slutsatsen att det kan ligga i hantverkets utmaning och tjusning att manifesteras sin skicklighet som hantverkare genom nya intressanta produkter snarare än att satsa på få produkter och större volymer.

Sysselsättning

Det saknas för närvarande officiellt underlag från vilken man någorlunda enkelt kan beräkna den småskaliga dryckesproduktionens sysselsättningseffekter på landsbygden och dess effekter på andra branscher. För att ändå få en uppfattning om sysselsättningseffekterna kan man emellertid tankemässigt dra vissa paralleller till beräkningar gjorda från jord- och skogsbruket respektive turismsektorn.

Sysselsättningskapandet genom jord- och skogsbruk

Enligt nationalräkenskaperna svarar jordbruket för 0,5 procent av BNP. Dess andel av sysselsättningen i landet är enligt samma källa 1,5 procent. Skogsbrukets andel av BNP är 1,1 procent och av sysselsättningen 0,7 procent. Trots dessa låga tal har dessa näringar bety-

delse för landets ekonomi och sysselsättning genom att de också är viktiga led i produktionskedjor som sysselsätter betydligt fler människor än näringarna själva. De genererar en omfattande verksamhet i t.ex. förädlingsindustrier och underleverantörer i olika led.

Jordbrukets direkta och indirekta sysselsättningseffekter i Sverige år 2006 har beräknats till följande (antal sysselsatta):

Jordbruk och trädgårdsnäring	65 600
Livsmedelsindustri	58 900
Övrig indirekt sysselsättning	88 300
Summa	212 800

Ytterligare mer än 110 000 personer arbetar deltid i jordbruket men har sin huvudsakliga sysselsättning i andra näringar. Efterföljande led, distribution av svenska livsmedel, sysselsätter ytterligare ungefär 120 000 personer.

Skogsbrukets och skogsindustrins sammanlagda sysselsättningseffekter har beräknats till följande (antal sysselsatta):

Skogsbruk	29 700
Skogsindustri	75 100
Övrig indirekt sysselsättning	98 800
Summa	203 600

Själva skogsbruket svarar för bara en åttondel av den totala direkta och indirekta sysselsättningen. Det innebär att varje person i skogsbruket sysselsätter nästan sex personer i andra näringsgrenar.

Det sammanlagda jord- och skogsbrukets sysselsättningseffekter kan summeras enligt följande (antal sysselsatta):

Jord- och skogsbruk	95 300
Livsmedels- och skogsindustri	134 000
Övrig indirekt sysselsättning	187 100
Summa	416 400

Detta motsvarar 9,4 procent av all sysselsättning i Sverige. Den direkta och indirekta sysselsättningen i livsmedels- och skogs-kedjorna och deras underleverantörer bildar också underlag för lokala servicenäringar, t.ex. detaljhandel, lokaltrafik, vård och omsorg, skolor. Detta är de areella näringarnas s.k. inducerade sysselsättningseffekter i kommunala verksamheter och lokalt näringsliv. De har för jordbruk och livsmedelsindustri beräknats till 129 000 personer och för skogsbruk och skogsindustri till 117 000 personer. Det sammanlagda jord- och skogsbruket generera således sysselsättning för 662 000 personer i Sverige, vilket motsvarar drygt 14 procent av den totala sysselsättningen. De inducerade sysselsättningseffekterna har betydelse främst i ett lokalt perspektiv.

Sysselsättningskapandet genom turism

Turismens betydelse för respondenternas utveckling framträder tydligt i fritextsvaren i denna undersökning. Man har förväntning på att besökare och turism ska generera ytterligare intäkter utöver direkt försäljning från produktionen.

Också inom turismen har olika ekonomiska effekter beskrivits, bl.a. skapandet av sysselsättning. Vid investeringar i turismverksamhet skapas t.ex. sysselsättning i flera led. Erfarenheter från en finsk landsbygdskommun visar att en investering på 1 miljon € har en sysselsättande inverkan på 15 årsverken (Östra Nylands förbund och Sibbo kommun, 2007) inom samtliga branscher. En direkt sysselsättning genom 8 årsverken i själva byggandet och indirekt ytterligare 7 jobb som berör övriga branscher och inkluderar områden som bland annat transport, handel och finansieringsverksamhet. En del av sysselsättningen stannar lokalt medan annan gynnar andra orter.

Turismens direkta effekter (försäljningsintäkter, behov av arbetskraft) gynnar företag som säljer sina produkter och tjänster och förväntas skapa vinst i företagen. Indirekt skapas effekter också hos andra företag t.ex. genom investeringar, kapitalbehov, inkvartering, restauranger, detaljhandel, hantverkare, transporter och insatsvaror. Turismens ekonomiska effekter, i likhet med exemplet från de gröna näringarna ovan, gynnar alltså även branscher utan direkt anknytning till själva turismen.

Därtill leder den sysselsättning som följer av turisternas konsumtion att inkomst spenderas på ytterligare varor och tjänster samt ger ytterligare skatteintäkter till samhället.

Sysselsättningskapandet genom den småskaliga dryckestillverkningen

Denna undersökning har visat att den totala direkta sysselsättningseffekten för närvarande är drygt 90 jobb i de tillfrågade verksamheterna och bedömningen är att de kommer att öka till upp emot tvåhundra jobb om fem år. Därtill ökar sysselsättningsnivån med eventuellt tillkommande företag.

Om man gör antagandet att gårdsförsäljning av alkohol skapar indirekt och inducerad sysselsättning i likhet med vad som sker enligt beräkningarna för de gröna näringarna och exemplet från landsbygdsturismen i Sibbo kommun kan man göra en överslagsmässig skattning på sysselsättningseffekterna vid småskalig alkoholproduktion på 2 till 6 arbetstillfällen per direkt sysselsatt.

Den sammanlagda sysselsättningseffekten hamnar, med ovanstående resonemang som grund, i dagsläget på 280 till 650 personer som är direkt, indirekt eller inducerat sysselsatta via den undersökta småskaliga produktionen. Om fem år skulle de undersökta småskaliga producenterna kunna generera en sysselsättningseffekt, på motsvarande sätt, som innefattar 560 till 1 300 personer. För många platser i Sverige skulle detta vara en betydande effekt vilken växer proportionerligt med varje tillkommande producent.

Figur 9 Potentiella sysselsättningskapande effekter från småskalig dryckesproduktion

	Direkt sysselsättningseffekt		Indirekt och inducerad sysselsättning (uppskattad effekt)		Summa årsverken (uppskattad effekt)	
	I dag	Om 5 år	I dag	Om 5 år	I dag	Om 5 år
Antal årsverken	94	189	188–564	378–1134	282–658	567–1323

Varje verksamhet som på sikt kan förväntas ge ett bidrag till samhället bör vara angelägna, oavsett hur indirekta och inducerade arbetstillfällen kalkyleras. I följande figur har en översiktlig sammanställning gjorts av viktiga effekter som skapas på olika håll i samhället genom en lokal produktion.

Figur 10 De positiva effekterna för sysselsättningen genom en lokal produktion

	Pengars effekter	Andra effekter
Medborgare, (invånare på orten)	Lön för anställning	Öka livskvalitet vid bibehållen eller ökat utbud av offentlig och kommersiell service i bygden Ökat indirekt och inducerat lokalt arbetskraftbehov Möjligheten att konsumera närproducerade produkter Stolthet över sin bygd
Privata företag	Intäkter	Högre intäkter möjliggör ett mer uthålligt företagande Få råd med arbetskraft Vinst kan leda till ökad investeringsvilja och fler anställda Ökad erfarenhet från produktionen leder till högre kompetens i branschen vilket ökar kvalitet på produkterna Feedback på produkterna direkt av kund Yrkesstolthet
Kommun/region	Skatteintäkter Tillsynsavgifter Utebliven kostnad för arbetslösa som sysselsätts Täckningsbidrag till fasta kostnader för exempelvis förvaltning av turismen Lokalt kvarhållen konsumtion	Positiv förstärkning av kommunen/regionens varumärke
Staten	Inkomstskattintäkter Momsinbetalningar Punktskattintäkter Inbetalningar av egen- och arbetsgivaravgifter Eventuella tillsynsavgifter Eventuell kvarhållen konsumtion som annars skulle ha kommit annat land till nytta	Eventuella PR effekter Gårdsförsäljning ger alkoholpolitisk kontrollerbarhet Möjlighet till exportintäkter kopplat till arbetet med "Sverige det nya matlandet"

Försäljningskanaler

Drycker som är starkare än 3,5 procent kan i dag bara säljas via Systembolaget, partihandel till restauranger och export. Den sammantaget viktigaste försäljningskanalen för de små producenterna är Systembolaget. Därefter följer partihandel. Betydelsen varierar emellertid mellan de olika drycker som produceras och i vilken skala produktionen bedrivs.

Vinodlarna bedömer att om gårdsförsäljning hade varit tillåten i dag hade de sålt ungefär lika mycket via gårdsförsäljning som via Systembolaget. Samtidigt bedömer de att försäljningen de närmaste fem år kommer att öka, från låga nivåer, i samtliga distributionskanaler, men mest via gårdsförsäljning. Gårdsförsäljningen bedöms om fem år ha vuxit till den viktigaste försäljningskanalen för den småskaliga vinproduktionen.

Som framgår av specificeringen av bedömda försäljningskanaler så är skillnaderna mellan olika produkter stora. Gårdsförsäljning som sådan kan rent kommersiellt inte uppfattas som en särskilt effektiv distributionsform eftersom produkterna är svårtillgängliga för konsumenterna. Gårdsförsäljning bör därför ses som ett uttryck för en upplevelsebaserad aktivitet där besökaren har möjlighet att kunna köpa produkten och dess berättelse just där den tillverkas. Genom mervärden skapas intäkter vid besöket genom försäljning och kringarrangemang.

Systembolaget bedöms sammantaget vara den försäljningskanal som om fem år fortsätter att förmedla de största volymerna av de hantverksmässigt producerade dryckerna, mer än dubbelt så stor som partihandel. Detta är dock i första hand avhängigt småbryggarnas fortsatta utveckling. Gårdsförsäljning av vin skulle om fem år omfatta motsvara 0,06 procent av Systembolagets vinförsäljning 2009. Gårdsförsäljningen skulle totalt sett i förhållande till alkoholkonsumtionen i Sverige bli av så liten omfattning att den inte påverkar de nuvarande försäljningskanalerna märkbart. Däremot skulle gårdsförsäljning – oavsett produkt – vara av avgjort värde för de minsta producenternas möjligheter att etablera sig och för branschens fortsatta utveckling.

Utveckling av branschen

Den ojämförligt största frågan bland enkätsvaren för att utveckla den småskaliga verksamheten är förbättrade försäljningsmöjligheter. De senaste årens debatt om gårdsförsäljning framskymtar i svaren och utan tvekan speglar svaren de svårigheter som småproducenterna står inför när de söker tillträde till marknaden. Någon slags exponering av produkter är en förutsättning för affärskontakter, både nationellt och internationellt, särskilt om man har så pass liten omfattning på verksamheten att de förhärskande marknadskanalerna inte är åtkomliga. Att kunna visa sin produkt, vara stolt som företagare och få feedback direkt från besökare är viktiga komponenter för företagets utveckling och för produkternas status.

Problematiken med att ta sig till en marknad som domineras av stora aktörer, kan exemplifieras av Systembolagets starkölförsäljning som överskuggas av de stora bryggeriföretagens lågprisprodukter. Enbart den ledande storsäljaren, med en försäljning på över 19 miljoner liter, är ensam mer än 10 000 procent större än hela den sammanlagda produktionen hos de hantverksmässiga bryggarna i den här undersökningen. Att konkurrera i ett sådant sammanhang för ett småskaligt bryggeri innebär att tydliga varumärken måste skapas. Varje produkt konkurrerar utifrån sina förutsättningar, beaktat att konsumenterna har olika betalningsvilja för olika produkter. Förutsättningarna att skapa sig en position skiljer sig emellertid åt mellan småskalig hantverksproduktion, med problem med tillträde till marknaden, och de storskaliga volymprodukterna som tycks fungerar väl inom detaljhandelsmonopolets konstruktion. Att frågan om förbättrade försäljningsmöjligheter fått en så pass framträdande roll bland svaren i undersökningen är mot denna bakgrund därför föga förvånande. Motsvarande synpunkter framkommer än tydligare för övriga dryckesgrupper; oavsett om det handlar om vin, sprit, cider, fruktviner eller t.ex. mjöd. Hantverksmässig produktion av alkoholdrycker har betydande problem att komma ut på marknaden och mer självständigt kunna sätta en prisnivå som bättre motsvarar verksamhetens kostnader och produkternas mervärden.

Avslutande synpunkter

Ett sammantaget intryck av svaren på enkätfrågorna tyder på att den småskaliga dryckesbranschen präglas av entusiasm och stort engagemang omkring hantverket. Verksamheterna är relativt unga, knappast någon har mer än något tiotal år bakom sig, och flertalet finns i etableringsfasen med investeringar och mycket arbete framför sig. Att etablera sig kommersiellt på marknaden, hantera omfattande regelverk och krav, kringkostnader och samtidigt utveckla produkterna är naturligtvis en utmaning, inte minst mot bakgrund att tillträdet till marknaden är begränsat. Trots utmaningarna präglas de småskaliga tillverkarna av tillförsikt och stor optimism inför framtiden.

Sett ur ett landsbygdsperspektiv har dessa småskaliga verksamheter betydelse både i form av direkt sysselsättning och genom indirekta och inducerade effekter. Sådana effekter är viktiga att försöka uppnå mot bakgrund av landsbygdens sedan lång tid tillbaka fortgående avfolkning.

En annan aspekt är att regeringens arbete med visionen Sverige – det nya matlandet, för att nå målet också bör arbeta med att utveckla måltidens drycker och lyfta fram smaker och karaktärer som berikar måltiden. Inte minst alkoholpolitiskt är denna koppling mellan drycker och mat av framhållen betydelse och i detta sammanhang kan den småskaliga produktionen ta en betydelsefull roll för utvecklingen av en rimlig alkoholkultur.

Referenslitteratur

De gröna näringarnas affärer på gårdsnivå – nuläge och utveckling 2010–2015. Lantbrukarnas Riksförbund, 2010.

EUT L 124, 20.5.2003.

Fakta, omvärld, inspiration. Underlagsrapporter i arbetet med en strategi för landsbygden. SOU, 2006:106.

<http://www.systembolaget.se/Applikationer/Knappar/OmSystembolaget/Statistik>, Systembolaget, 2010.

Jordbruksstatistisk årsbok 2010 med data om livsmedel, Sveriges officiella statistik, Jordbruksverket/Statistiska centralbyrån, 2010.

Kommissionens rekommendation 2003/361/EG av den 6 maj 2003 om definitionen av mikroföretag samt små och medelstora företag [EUT L 124, 20.5.2003].

Reidius, M. Jord- och skogsbrukets betydelse i samhällsekonomin. Kalkyler avseende 2006. PM Lantbrukarnas Riksförbund, 2009.

Turismen i Sibbo skärgårds- och kustområden, Östra Nylands förbund och Sibbo kommun, 2007.

Undersökningspromemoria, Småskalig alkoholproduktion. En enkätundersökning 2010, Lantbrukarnas Riksförbund, Stockholm 2010.

www.scb.se, Statistiska Centralbyrån, 2010.

Potentiella effekter av Gårdsförsäljningsutredningens lagförslag på folkhälsan i Sverige

*Pi Högberg, Med.Dr., utredare, Statens folkhälsoinstitut
Thor Norström, Prof., Institutet för social forskning,
Stockholms universitet*

Uppdraget, utförande och förutsättningar

Utredningen har frågat Statens folkhälsoinstitut om gårdsförsäljning, om den tillåts i Sverige enligt förslag, skulle kunna påverka alkoholkonsumtionen och därmed folkhälsan.

Som underlag har bland annat använts utredningens utkast till lagtext. Ett annat underlag har varit en uppskattning från utredaren av hur utbrett gårdsförsäljning kan tänkas bli, daterat 2010-10-22, varvid vi fick i uppgift att skatta konsumtions- och skadeförändringarna. Därefter har vi ombetts beräkna skadeförändringen vid en av utredaren given konsumtionsökning, med utgångspunkt i PM "Kvantitativa begränsningar" daterat 2010-11-22. Slutligen har vi 2010-11-24 ombetts beräkna skadeförändringen vid en av utredaren given ny konsumtionsökning.

Vi använder termerna "gårdsförsäljning" och "gårdsförsäljare" även om det aktuella lagförslaget inte exkluderar försäljning i och kring tätorter.

Här behandlas konsekvenser som kan härledas till ett utökat antal försäljningsställen och karaktäristika för denna typ av försäljning. Vi har inte byggt in eventuella andra konsekvenser, som EU-rättsliga följder, opinionsstödet för Systembolaget, etc., i beräkningarna. I diskussionen berör vi dock några faktorer som vi tror skulle dämpa respektive öka prognosernas utfall.

Det har gjorts många forskningsstudier om kopplingen mellan antal (täthet) av försäljningsställen för alkohol, och alkoholkonsumtion och -skador. För det här uppdraget gjordes sökningar i

engelskspråkig vetenskapligt granskad litteratur via PubMed, EBSCO Host och Google Scholar. En sk Boolean search-strategi användes (AND, OR, NOT), samt trunkeringar för att expandera viktiga nyckelord. Viktigaste nyckelord var: off-premise, outlet density, hours of sale, farm sales; dessa kopplades till ord som drinking pattern, drinking behaviour, alcohol use, alcohol-induced disorders eller alcoholism. I den mån relevanta studier från Sverige och övriga Norden fanns, gavs dessa större vikt än artiklar från övriga länder.

Beskrivning av analysmodellen och dess motivering/evidens

Analysen bygger på följande förutsättningar, allt annat oförändrat, ett par år efter gårdsförsäljningens införande:

- 1) Ökning från dagens 100 till 200, alternativt 500, tillverkare som säljer direkt till kund via gårdsförsäljning.

Motivering: De cirka 100 företag som har tillstånd att tillverka alkoholdrycker i Sverige idag antar vi också ansöker om och får bedriva gårdsförsäljning. Därutöver antar vi att ytterligare cirka 100 företag, svenska eller utländska, ansöker och får tillstånd till gårdsförsäljning. Två hundra gårdsförsäljare torde vara försiktigt räknat eftersom även restauranger med egen tillverkning enligt förslaget får bli gårdsförsäljare förutsatt att restaurangen erbjuder någon sorts upplevelsetjänst¹ i samband med försäljningen. Två hundra nya detaljhandelstillstånd innebär 50% ökning av antalet försäljningsställen jämfört med dagens drygt 400 Systembolagetbutiker (kallad "scenario 1" i beräkningsmodellen).

Om försäljningsformen blir så populär att antalet tillverkare fördubblas och att alla vill bedriva gårdsförsäljning, samt att fler utländska tillverkare än i scenario 1 vill bedriva gårdsförsäljning i Sverige, uppskattas 500 nya detaljhandelstillstånd utöver Systembolagets nuvarande 400 butiker. Detta innebär en 125% ökning av alkoholbutikstätheten ("scenario 2" i beräkningsmodellen).

2. I gårdsförsäljarnas öppettider ingår tider då Systembolaget idag inte håller öppet (kvällstid, lördagar efter 15, samt söndagar).

¹ Upplevelsetjänsten ska ha anknytning till den alkoholdryck som detaljhandel bedrivs med.

Motivering: Det blir kommunerna som ger tillstånd om öppettider hos gårdsförsäljarna. Idag beviljar kommunerna ofta generösa öppettider på krogar med serveringstillstånd av näringspolitiska skäl och det finns inget som talar för att detta kommer att förändras. Med gårdsförsäljningen kan det tvärtom finnas mer incitament för kommuner med alkoholtillverkningsindustri att locka till sig turister och andra besökare till kommunen. En tanke med gårdsbutiker är att de ska vara tillgängliga då människor är lediga och har tid att köra den kanske extra vägen dit. Säljer man alkoholen tillsammans med provsmakning, kurs, föreläsning eller annan liknande upplevelse som i förslaget, är kvälls-, lördags- och söndagsöppet dessutom närmast en förutsättning för att nå kunderna. Systembolagets butiker är i regel öppet måndag-torsdag 10–18, fredag 10–20 samt lördag 10–15 – totalt 47 timmar i veckan. Vi antog att öppettiderna hos dem som bedriver gårdsförsäljning med alkohol blir som Systembolagets *plus* måndag–torsdag 18–21, fredag 20–21, lördag 15–18 och söndag 10–16. Därmed skulle gårdsförsäljning utöka antalet timmar som alkohol är tillgängligt i detaljhandeln med 24 timmar, från 47 till 71 timmar i veckan.

Ytterligare förutsättningar för vår analys var följande:

- Gårdsförsäljningsförslagets krav på upplevelsetjänst samt begränsning i hur mycket alkohol kunden får köpa vid varje besök är unik och gör att vår beräkningsmodell, som använts för att beräkna effekterna av ett införande av licensierade alkoholbutiker eller ett helt privatiserat system, anpassades såsom beskrivs nedan.
- Tillverkarna får sälja högst 3 750 L liter spritdryck (40 vol%), 10 000 L vin (15 vol%) eller 27 273 L starköl/cider (5,5 vol%) direkt till kund via gårdsförsäljning. Att vi gör en beräkning som inte tar hänsyn till försäljningstaket har följande orsaker. Tillflödet av nya aktörer till detaljhandelsmarknaden för alkohol skulle, enligt alla tidigare erfarenheter vi känner till från forskningslitteraturen, medföra ett större tryck på att reducera alla restriktioner på alkoholmarknaden (Holder, 2008; Stockwell et al., 2009; Wagenaar & Holder, 1991). Samtliga lagar eller regler som införs när man skapar ett privat system riskerar att förändras för att svara mot producenters, grossisters och detaljhandlars ekonomiska intressen. I ett sådant system kan ägarna

till den privata näringen komma att agera som lobbygrupp, tillsammans med andra som har interesse att sälja alkoholdrycker, mot myndigheter. Finland har på detta sätt sett successiva uppluckringar av begränsningarna för gårdsförsäljning efter att gårdsförsäljning infördes. Dock har maxvolymen för tillverkning, som är satt till 100 000 liter i Finland, ännu inte försvunnit. Kanske för att den är satt relativt högt för de ca 35 gårdsförsäljare totalt, som också alla är små familjeföretag. Volymbegränsningen i lagförslaget är så låg att branschen torde se den som en allvarlig tillväxthämning. Därför ser vi det som orealistiskt att den kommer att bestå efter några år. Själva huvudmålet med aktuellt förslag är ju att gårdsförsäljningen ska leda till fler arbetstillfällen och växande företag (Kommittédirektiv 2010:21).

Även om det i princip är möjligt att sätta upp ett hårt reglerat och tillsynat privat system som prioriterar folkhälsa, utgör vinstintresset tillsammans med hotet om att få slå igen om försäljningen inte går ihop, starka mekanismer som börjar arbeta mot folkhälsan (Flanagan, 2003). Svenska Bryggeriföreningen bekräftar volymbegränsningen som det största hotet: ”I grunden känns förslaget oväntat förnuftigt och klokt, men en sak är helt fel och det är att man bara ska få sälja 10 000 liter öl per år². Det kanske låter mycket, men det är vad ett litet bryggeri brygger på en månad.” (Sveriges bryggerier, 2010-11-17). Vin- och sprittillverkarna argumenterar på samma sätt: ”Den allvarligaste tillväxthämmaren är försäljningsbegränsningen. Begränsningen av försäljning per person är i sig inget problem, den hindrar ju inte tillväxten, däremot är det ett problem med volymbegränsning för total försäljning per år. Hur gör man om man har en bra vår med många besökare? Stänger igen butiken lagom till den stora turistsäsongen och avskedar butikspersonalen?” (Sprit & Vinleverantörsföreningen, 2010-11-22). Av dessa nämnda orsaker ansåg vi det befogat att redan nu göra en beräkning av effekten på konsumtion och skador utan försäljningstak.

- Ökad densitet av detaljhandelsställen för alkohol har i en rad vetenskapliga studier visats öka självupplevt våld, polisrapporterat våld, barnmisshandel eller -försummelse, sexuellt överförbara sjukdomar, leversjukdomar, högt blodtryck mm

² Lagförslaget såsom det såg ut då artikeln skrevs.

(Campbell et al., 2009; Franklin, Laveist, Webster, & Pan, 2010; Popova, Giesbrecht, Bekmuradov, & Patra, 2009; Theall et al., 2009). Därför är en beräkning av alkoholrelaterade skador berättigad.

Analysuppgiften har stora likheter med en studie som nyligen publicerades i den vetenskapliga tidskriften *Addiction* (Norström et al., 2010). Projektionerna är sålunda i tillämpliga delar modellerade på denna studie. Alla elasticitetsskattningar som krävs för projektionerna är hämtade *Addiction*-studien, som i sin tur bygger på ett stort antal vetenskapligt publicerade studier.

I *Addiction*-studien antogs att en privatisering av alkoholförsäljning skulle påverka flera faktorer av betydelse för alkoholkonsumtionen: butikstäthet (densitet), öppettider, priser och reklam/marknadsföring. Eftersom gårdsförsäljning är privat alkoholförsäljning övervägdes dessa faktorer även i det här fallet. Men att föra in priser och marknadsföring i beräkningsmodellen ansåg vi skulle leda till fler osäkerheter i analysen; de är inte är direkta effekter på samma sätt som ökad densitet. I den aktuella analysen antog vi således att bara densiteten påverkas. I diskussionen återkommer dock ett resonemang avseende andra faktorer av betydelse.

Projektionerna gjordes i två steg: Först skattades effekterna på försäljningen (eller alkoholkonsumtionen i liter 100% alkohol per capita, 15+) för de två scenarierna. I nästa steg skattades konsumtionsförändringens effekt på ett antal relevanta skadeindikatorer.

Beskrivning av modellen

Effekten på konsumtion skattades med följande modell:

$$K_i = RK * Dens_i^{e_{dens_i}}$$

där K_i är konsumtionsnivån under scenario i , RK är den registrerade konsumtionen, det vill säga Systembolagets försäljning 2009 (5,75 liter), $Dens$ är den faktor med vilken densiteten förändras under scenario i , och e elasticiteten, som uttrycker sambandet mellan densitet och försäljning. Vi har använt ett något lägre värde på elasticiteten, 0,15 (dvs. en ökning i försäljningsställets densitet med 10% antas öka konsumtionen med 1,5%), än vad som gjordes i *Addiction*-studien. Tidigare litteratur har visat på en elasticitet för densitetsökningar i storleksordningen 0,2 (dvs. en ökning med 10% av densitet ger 2% ökad konsumtion). Vår skattning är således mer konservativ. Detta gjorde vi för att vi antog att kravet på upplevelsetjänst och taket för inköp vid varje kundbesök i gårdsförsäljningsförslaget kan ha en dämpande effekt på konsumtionen jämfört med andra typer av privata försäljningsställen (t.ex. licensierade alkoholbutiker) som ingår i de vetenskapliga studier som elasticitetsvärdet bygger på.

Skadeindikatorerna reflekterar dels akuta skador (t.ex. olyckor och misshandel), dels skador av kronisk storkonsumtion (dödlighet i alkoholrelaterade sjukdomar, t.ex. skrumplever). För att kunna skatta hur mycket en given konsumtionsökning påverkar en skadeindikator krävs en skattning av den parameter som uttrycker sambandet mellan totalkonsumtionen och den aktuella indikatorn (benämns "alkoholeffekt" i skadetabellerna). Dessa skattningar, också hämtade från *Addiction*-studien, uttrycker den relativa ökningen i skadeindikatorn som är förknippad med en konsumtionsökning på en liter³. Följande formel användes för att beräkna den procentuella förändringen i en given skadeindikator som förväntades följa av en given konsumtionsökning:

$$\text{Skadeförändring(\%)} = 100 * (\exp(\beta * \Delta K) - 1)$$

där β är alkoholeffekten och ΔK är konsumtionsökningen (uttryckt i liter).

³ Skattningarna bygger på ett stort antal studier vars resultat vägts samman för att minska den statistiska osäkerheten.

Resultat

Tabell 1 visar att vid 200 respektive 500 gårdsförsäljare som inte har någon begränsning i volym såld alkoholdryck per år via gårdsförsäljning, väntas konsumtionsökningen bli 0,35 liter 100% alkohol per invånare 15 år eller äldre (Scenario 1), eller 0,75 liter (Scenario 2).

Tabell 1 Värden för densitet och elasticitet samt projicerad konsumtionsökning (liter 100% alkohol per invånare 15 år eller äldre), vid 200 (scenario 1) respektive 500 (scenario 2) gårdsförsäljare

Scenario 1			Scenario 2		
Densitet	Elasticitet	Kons.förändr.	Densitet	Elasticitet	Kons.förändr.
1,5	0,15	+0,35 L	2,25	0,15	+0,75

Tabell 2 visar att denna konsumtionsökning kan förväntas öka den alkoholrelaterade dödligheten med 176 fall (200 gårdsförsäljare), eller 385 fall (500 gårdsförsäljare), antalet fler fall av polisrapporterad misshandel med 2040 respektive 4434, antalet rattfylleribrott med 646 eller 1411, och den förväntade ökningen i sjukfrånvaro (män) förväntas uppgå till 4-9%, årligen.

Tabell 2 Projicerade årliga förändringar i olika skadeindikatorer. Scenario 1 = ökning med 0,35 L/inv 15+, Scenario 2 = ökning med 0,75 L/inv 15+. Baslinjedata avser Sverige 2007

Indikator	Alkoholeffekt*	Baslinje	Ökning under scenario 1		Ökning under scenario 2		
			N	%	N	%	
Dödlighet i alkoholrelaterade sjukdomar	Män	0,19	1451	6,3	100	15,3	222
	Kvinnor	0,07	407	2,5	10	5,4	22
Dödsolyckor	Män	0,08	865	2,9	25	6,1	53
	Kvinnor	0,03	264	1,1	3	2,3	6
Själv mord	Män	0,10	801	3,6	29	7,7	62
	Kvinnor	0,08	325	2,8	9	6,2	20
Summa dödsfall			4113	4,3	176	9,4	385
Misshandel**	Totalt	0,07	82262	2,5	2040	5,4	4434
Rattfylleri**	Totalt	0,10	18122	3,6	646	7,8	1411
Sjukfrånvaro***	Män	0,12	24636000	4,3	1056748	9,4	2320078

*Effektparameter från semi-log modell (T. Norström et al., 2010).

**Antal polisanmälda brott.

***Dagar/år.

Effekter av ökade öppetider

Enligt tidigare resonemang antog vi att antalet timmar som alkohol är tillgängligt i detaljhandeln sannolikt ökar med 24 timmar, från 47 till 71 timmar i veckan, vilket innebär en ökning av öppetiderna med en faktor på 1,5. Om denna utvidgning endast skulle gälla gårdsförsäljningen (och inte Systembolaget) är det enbart gårdsförsäljningens volym som skulle komma att påverkas. I Addictionstudien används en elasticitet på 0,2 när öppetiderna ökar med en faktor på 1,2 (alltså 20%), och en elasticitet på 0,1 vid en ökningsfaktor på 1,8. Om vi konservativt väljer den lägre elasticiteten på 0,1, skulle effekten av ökade öppetider bli $1,50^{0,1} = 1,04$, dvs. de projicerade konsumtionsökningarna i Tabell 1 skulle höjas med 4%, från 0,35 till 0,364 liter, respektive från 0,75 till 0,78 liter.

Diskussion

Man ska vara medveten om att alla projektioner av det aktuella slaget rymmer ett visst mått av osäkerhet. Även om våra beräkningar bygger på bästa möjliga forskningsevidens är dessa alltid förknippade med vissa felmarginaler. Våra projektioner ska därför inte betraktas som exakta förutsägelser av vad som kommer att hända, utan snarare en beskrivning av vad man kan förvänta sig på basis av forskningslitteraturen. Som vi beskrivit finns det flera omständigheter som tyder på att våra projektioner underskattar snarare än överskattar konsekvenserna på några års längre sikt.

Inför man en begränsning av total årlig försäljningsvolym på maximalt 3750 L sprit, 10 000 L vin och 27 273 L öl årligen, och utgår från 500 nya försäljningsställen för alkohol som alla säljer denna maximalt tillåtna volym, hamnar konsumtionsökningen kring 0,1 liter per invånare 15 år eller äldre. Alkoholrelaterade dödsfall förväntas då bli kring 50 fler per år medan rapporterade misshandelsfall, rattfylla och sjukfrånvaro ökar mellan 0,7 och 1,2 procent. Se Tabell 1 i Bilaga 1 för detaljerad uträkning.

Vi tillfrågades av utredaren även om vi kunde göra en projicering av skadeeffekterna vid en konsumtionsökning på 0,03 liter, och vid en ökning på halva den konsumtionsökningen, 0,015 liter, 100% alkohol/invånare 15 år eller äldre. Denna resulterade i en ökning i dödligheten med 14 (vid 0,03 L) eller 6 fall (vid 0,015 L), antalet fler fall av polisrapporterad misshandel 173 respektive 86,

och antalet rattfylleribrott väntades öka med 54 eller 27. Den förväntade ökningen i sjukfrånvaro (män) uppgår till 0,2–0,4%. Se Tabell 2 i Bilaga 1 för detaljerad uträkning.

Vår huvudanalys utgår dock från att gårdsförsäljarna inte har någon begränsning i försäljningsvolym per år, vilket beräknades kunna ge ungefär en tredjedels liter 100% alkohol per invånare 15 år eller äldre vid 200 nya försäljningsställen, och tre fjärdedels liter vid 500 nya försäljningsställen. Denna effekt har alltså sitt ursprung enbart i ökad densitet av försäljningsställen. Ökade öppettider, som på vetenskaplig grund är realistiskt att vänta, bidrog med ytterligare fyra procent på konsumtionsökningen.

Effekterna på folkhälsan vid denna konsumtionsökning väntas bli betydande, trots att vi endast beaktat en del av skadeparametrarna här. Till detta kommer skadeformer (olika former av sjuklighet), vars samband med totalkonsumtionen är sannolik men där det inte finns några skattningar. Alkohol ger upphov till ett brett spektrum av olika skador (Rehm et al., 2009).

Kostnaderna som kan associeras med ökningen av alkoholrelaterade skador har vi inte undersökt. Varje beräkning av näringens potentiella vinster med gårdsförsäljning bör balanseras mot ökade samhällskostnader, t.ex. för sjukvård.

Det finns flera andra faktorer än de vi inkluderat i beräkningarna som kan både dämpa och förstärka effektprognosen. Vi har inte skattat storleken på någon av dessa, huvudsakligen för att relevant forskningslitteratur saknas. Detta utesluter inte att den sammanlagda effekten av dessa faktorer kan påverka resultatet signifikant. Här följer en kort diskussion kring detta.

Dämpar:

- Alkoholen får bara säljas i samband med provsmakning, kurs, föreläsning eller annan upplevelseaktivitet som kan relateras till drycken i fråga och som kunden betalar för.
 - Trots att det är mycket svårt att sja om effekten av detta, räknade vi ändå med en viss dämpande effekt som återfinns i ett lägre elasticitetstal för densitet i vår modell (dvs. varje procents ökning i antalet försäljningsställen ger inte lika stor effekt på försäljningen som man kunde vänta om kravet på upplevelsetjänst inte hade funnits). Vi har inte hittat stöd för uppfattningen att kravet på upplevelseaktivitet skulle leda till ett mindre antal gårdsförsäljare eller någon dämpande effekt

på öppettider, men det skulle kunna vara så, åtminstone initialt (se punkten 2 sid 245). Vi utgår från att efterfrågan på upplevelsetjänst kommer att skapas om den inte redan finns, annars kan inte tillräckligt många gårdsförsäljare sälja alkohol, och förslagets målsättning om nya arbetstillfällen och landsbygdsutveckling uppfylls inte.

- Vid varje besök får kund maximalt köpa 1 L sprit, 3 L vin/andra jästa alkoholdrycker eller 5 L starköl.
 - Systembolaget säljer idag i genomsnitt betydligt mindre än denna mängd vid varje kundbesök⁴. Inga utmärkande skillnader föreligger i de 40 minsta butikerna jämfört med samtliga butiker. Vi tror därför inte att inköpsbegränsningen har någon signifikant betydelse på populationsnivå.
- Maximalt 3750 L sprit, 10 000 L vin eller 27 273 L öl får årligen säljas av tillståndshavaren.
 - I inledningen utvecklade vi varför vi förväntar oss att omfattningen av gårdsförsäljningen initialt kommer att hållas nere med denna begränsning men inte på längre sikt. Det finns även andra överväganden. Den internationella forskningslitteraturen visar t.ex. att privatägda licensierade alkoholbutiker tenderar att ackumuleras i områden med lägre socioekonomisk standard (Franklin et al., 2010; Giesbrecht, Ialomiteanu, & Anglin, 2005). Om detta skulle bli fallet vid gårdsförsäljning i Sverige beror på hur denna försäljningsform utvecklas med tiden, men det är rimligt att anta att nya försäljningsställen nischer sig och anpassar sitt utbud till det område de etablerar sig i.

Förstärker:

- Ökade öppettider.
 - Erfarenheterna från Finland visar att man två år efter gårdsförsäljningens införande lättat betydligt på de ursprungliga restriktionerna gällande tillåtna öppettider för gårdsförsäljning. I nästa steg krävde branschen att få ha öppet 365 dagar per år, vilket de fick 2006⁵. Effekterna av förändrade öppettider för detaljhandelsförsäljning på alkohol-

⁴ 0,17 L sprit, 1,59 L vin, 1,96 L starköl, 0,17 L cider/blanddryck. Gäller fram till 15 nov 2010. Källa: Systembolaget.

⁵ Ändring 268/06 i Alkoholförordningen 1344/94.

konsumtionen är väl utredda och visar entydigt att det leder till ökad konsumtion (Popova et al., 2009). Lördagsöppet på Systembolaget under åren 2001–2002 ökade konsumtionen med 4% (Norström & Skog, 2005), men detta gällde alltså samtliga detaljhandelsställen för alkohol. Konkurrensen från gårdsförsäljarna kan potentiellt medföra ett tryck på Systembolaget att också utöka sina öppettider, med ökning av konsumtionen som följd. I Finland har Alko ökat sina öppettider sedan gårdsförsäljningen infördes⁶, men detta behöver inte ha något direkt samband med gårdsförsäljning.

- Addition snarare än substitution bidrar till högre totalkonsumtion.
 - Från 2008 har Systembolaget tagit in gårdstillverkarnas alkoholdrycker i sitt sortiment, men produkterna är dyra och har ändå svårt att konkurrera; attraktionen för varorna består enligt branschen i att varan säljs direkt till turister och andra besökare på anläggningarna. Försäljningsformen skulle innebära att ett utbud kan erbjudas på sätt som annars är svårtillgängligt för konsumenterna⁷. Att gårdsförsäljarnas drycker utgör ett nytt segment tyder på att konsumenterna inte skulle ersätta Systembolagets alkoholdrycker med dyrare drycker från gårdsbutikerna. I forskningslitteraturen verkar det istället finnas stöd för addition. Bl a gav försäljning av mellanöl i livsmedelsbutiker en kraftig ökning av totalkonsumtionen i Sverige 1965–77, som även sammanföll med kraftigt ökade alkoholrelaterade skador både bland unga och vuxna. När mellanölet drogs bort från butikerna sjönk totalkonsumtionen igen (Ramstedt & Köhlhorn, 2008). Statens folkhälsoinstitut har tidigare låtit forskare gå igenom litteraturen avseende substitutionseffekter; denna genomgång visar att det oftare finns stöd för addition än för substitution efter att man lättat restriktionerna för en försäljningskanal eller alkoholsort medan man behållit restriktionerna på andra (Holder, 2008).

Även om ökad tillgänglighet under de allra senaste åren inte har speglats i ökad totalkonsumtion står det klart att svenskarna dricker mer idag än för tio år sedan. Det finns mycket som tyder på att det är den ökade tillgängligheten

⁶ Alko. Information on the Nordic Alcohol Market 2006; och ibid. 2009.

⁷ Ingeborg Simonsson, EU-rättslig expert i Gårdsförsäljningsutredningen, 101107.

som ligger bakom den ökningen. Det har dessutom genomförts omfattande och kostsamma insatser inom ramen för de två senaste nationella alkoholhandlingsplanerna, vilket sannolikt har dämpat effekten av ökad tillgänglighet under det senaste decenniet.

- Ökad marknadsföring av alkohol.
 - Med fler näringsidkare kan mer reklam och andra marknadsföringsaktiviteter förväntas. Det gäller reklam i t.ex. dagspress, livsstilsmagasin, via nyhetsbrev samt ute på försäljningsstället. Reklam har i en serie tunga forskningsstudier visats påverka både attityder och normer kring alkohol, ungas alkoholdebutålder, samt ungdomars dryckesbeteende, i en riktning som är negativ för hälsan (Anderson, Foxcroft et al., 2009). Attityder och normer i samhället påverkas även i mer tillåtande riktning ju fler försäljningsställen för alkohol man har (Campbell et al., 2009; Kuntsche, Kuendig, & Gmel, 2008), vilket självklart gäller även barn och ungdomar.
- Konkurrens leder till billigare alkohol.
 - Privata detaljhandelsställen förväntas ge upphov till konkurrens på alkoholmarknaden som, allteftersom marknaden mognar och antalet försäljningsställen ökar, pressar priserna nedåt. Ytterligare sätt att möta konkurrensen är att öka öppettiderna, nischa sig och differentiera för att möta eller skapa ny efterfrågan (Gruenewald, 2008). Vi har trots detta inte räknat med att priserna på alkohol kommer att sjunka med gårdsförsäljningsförslaget, då det skulle leda till för stor osäkerhet i prognosen.

Slutsatser

Tidigare erfarenheter samt det faktum att man med aktuellt förslag tillåter privata intressen i detaljhandeln, talar för att gårdsförsäljningen enligt förslaget löper risk att bli mer negativt för folkhälsan än man tänkt sig. Vår analys visar att åtgärder som åtminstone på kort sikt dämpar konsumtionen, som begränsningar i total försäljningsvolym, även de kan ha tydligt negativa effekter på människors hälsa, och särskilt hos de som redan idag dricker mycket. Tidigare forskning och erfarenhet från alkoholområdet

visar också entydigt att begränsningar i detaljhandeln tenderar att eroderas på sikt där det finns kommersiella intressen.

Sedan 1995 har Sverige, ofta av EU-rättsliga skäl, successivt antagit en allt liberalare alkoholpolitik, där varje steg vid första anblicken inte verkar påverka folkhälsan särskilt mycket. Medan den enskilda åtgärden tycks harmlös kan effekten tillsammans med andra tillgänglighetshöjande åtgärder och effekter bli multiplikativ.

Ökad fysisk tillgänglighet till alkohol behöver inte vara relaterad till ökad totalkonsumtion på kort sikt, och ökad totalkonsumtion behöver inte åtföljas av ökade alkoholrelaterade dödsfall och skador varje år, men sambanden har visat sig stämma bra över längre tidsperioder och även i andra länder än Norden och Östeuropa (Norström & Ramstedt, 2008; Ramstedt & Kühlhorn, 2008). Minskningen i totalkonsumtionen i Sverige de senaste fem åren gäller inte alla. Vi ser i Sverige att fler har dragit ner på sin alkoholkonsumtion medan de som redan har alkoholproblem eller är på väg in i ett beroende har börjat dricka mer när tillgängligheten ökat. Det är bland andra dessa som är de som påverkas mest av ökad tillgänglighet (Berggren & Nystedt, 2006; Mäkelä, 2002). I Sverige idag har ungefär var sjätte man och var tionde kvinna ett riskabelt eller skadligt alkoholbruk (Statens folkhälsoinstitut, 2010). Det är alltså inte ett isolerat "ungdomsproblem" och inte heller ett problem endast för de marginaliserade. Låg tillgänglighet hör till de billigaste och allra mest effektiva policyåtgärderna för att minska alkoholskador (Anderson, Chisholm, & Fuhr, 2009; Room, Graham, Rehm, Jernigan, & Monteiro, 2003).

Referenser

- Anderson, P., Chisholm, D., & Fuhr, D. C. (2009). Effectiveness and cost-effectiveness of policies and programmes to reduce the harm caused by alcohol. *Lancet*, 373(9682), 2234–2246.
- Anderson, P., Foxcroft, D., Kaner, E., Martinic, M., J., M., & Nociar, A. (2009). Does marketing communication impact on the volume and patterns of consumption of alcoholic beverages, especially by young people – a review of longitudinal studies. Report of the Working Group of the Science Group of the European Commission's Alcohol and Health Forum.
- Berggren, F., & Nystedt, P. (2006). Changes in alcohol consumption: An analysis of self-reported use of alcohol in a Swedish national sample 1988–89 and 1996–97. *Scandinavian Journal of Public Health*, 34(3), 304–311.
- Campbell, C. A., Hahn, R. A., Elder, R., Brewer, R., Chattopadhyay, S., Fielding, J., et al. (2009). The effectiveness of limiting alcohol outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms. *Am J Prev Med*, 37(6), 556–569.
- Flanagan, G. (2003). Sobering Result: The Alberta Liquor Retailing Industry Ten Years after Privatization. Edmonton: Canadian Centre for Policy Alternatives and Parkland Institute.
- Franklin, F. A., Laveist, T. A., Webster, D. W., & Pan, W. K. (2010). Alcohol outlets and violent crime in Washington D.C. *West J Emerg Med*, 11(3), 283–290.
- Giesbrecht, N., Ialomiteanu, A., & Anglin, L. (2005). Drinking patterns and perspectives on alcohol policy: results from two Ontario surveys. *Alcohol Alcohol.*, 40(2), 132–139.
- Gruenewald, P. (2008). Why do alcohol outlets matter anyway? A look into the future. [Editorial]. *Addiction*, 103, 1585–1587.
- Holder, H. (Red.). (2008). Alkoholmonopol och folkhälsa: Vilka skulle effekterna bli om Systembolagets detaljhandelsmonopol avskaffades? Östersund: Statens folkhälsoinstitut.
- Kommittédirektiv 2010:21. *Gårdsförsäljning av alkoholdrycker och alkoholserving på särskilda boenden.*
- Kuntsche, E., Kuendig, H., & Gmel, G. (2008). Alcohol outlet density, perceived availability and adolescent alcohol use: a multilevel structural equation model. *J Epidemiol Community Health*, 62(9), 811–816.

- Mäkelä, P. (2002). Whose drinking does the liberalization of alcohol policy increase? Change in alcohol consumption by the initial level in the Finnish panel survey in 1968 and 1969. *Addiction*, 97(6), 701–706.
- Norström, T., Miller, T., Holder, H., Österberg, E., Ramstedt, M., Rossow, I., et al. (2010). Potential consequences of replacing a retail alcohol monopoly with a private licence system: results from Sweden. *Addiction*, 105, 2113–2119.
- Norström, T., & Ramstedt, M. (2008). Unregistered alcohol consumption and alcohol-related harm in Sweden, 2001-2005. *Nordic Studies of Alcohol and Drugs*, 25(2), 101-113.
- Norström, T., & Skog, O.-J. (2005). Saturday opening of alcohol retail shops in Sweden: an experiment in two phases. *Addiction*, 100(6), 767–776.
- Popova, S., Giesbrecht, N., Bekmuradov, D., & Patra, J. (2009). Hours and days of sale and density of alcohol outlets: impacts on alcohol consumption and damage: a systematic review. *Alcohol & Alcoholism*, 44(5), 500–516.
- Ramstedt, M., & Köhlhorn, E. (2008). Alkoholkonsumtion och alkoholmissbruk i Sverige sedan 1965 – Om totalkonsumtion och missbruk bland kvinnor och män i ljuset av totalkonsumtionsmodellen. I Å. Lindgren (Red.), *Nykterhet i rörelse* (ss. 21-45): Sober förlag.
- Rehm, J., Mathers, C., Popova, S., Thavorncharoensap, M., Teerawattananon, Y., & Patra, J. (2009). Global burden of disease and injury and economic cost attributable to alcohol use and alcohol-use disorders. *Lancet*, 373(9682), 2223–2233.
- Room, R., Graham, K., Rehm, J., Jernigan, D., & Monteiro, M. (2003). Drinking and Its Burden in a Global Perspective: Policy Considerations and Options. *European Addiction Research*, 9(4), 165–175.
- Sprit & Vinleverantörsföreningen. (2010-11-22). Fram för gårdsförsäljning. Hämtad 22 november, 2010, från <http://www.spritochvinleverantorererna.se/fram-for-gardsforsaljning/>
- Statens folkhälsoinstitut. (2010). Minskade skador av alkoholkonsumtion och ett narkotikafritt samhälle. Uppföljning av de nationella handlingsplanerna för alkohol och narkotika 2006–2010 (nr. R 2010:08).

- Stockwell, T., Zhao, J., Macdonald, S., Pakula, B., Gruenewald, P., & Holder, H. (2009). Changes in per capita alcohol sales during the partial privatization of British Columbia's retail alcohol monopoly 2003–2008: a multi-level local area analysis. *Addiction*, *104*(11), 1827–1836.
- Sveriges bryggerier. (2010-11-17). Välkommet men varför en maxförsäljningsvolym? Hämtad 22 november, 2010, från <http://sverigesbryggerier.se/2010/11/valkommet-men-varfor-en-maxforsaljningsvolym/>
- Theall, K. P., Scribner, R., Cohen, D., Bluthenthal, R. N., Schonlau, M., Lynch, S., et al. (2009). The neighborhood alcohol environment and alcohol-related morbidity. *Alcohol*, *44*(5), 491–499.
- Wagenaar, A. C., & Holder, H. D. (1991). A change from public to private sale of wine: results from natural experiments in Iowa and West Virginia *J Stud Alcohol*, *52*(2), 162–173.

Bilaga

Tabell 1 Projicerade förändringar i olika skadeindikatorer. Scenario 1a = ökning med 0,04 L/inv 15+, Scenario 1b= ökning med 0,1 L/inv 15+. Baslinjedata avser Sverige 2007

Indikator		Alkoholeffekt*	Baslinje	Ökning under scenario 1a		Ökning under scenario 1b	
				N	%	N	%
Dödlighet i alkoholrelaterade sjukdomar	Män	0,19	1451	0,8	11	1,9	28
	Kvinnor	0,07	407	0,2	1	0,7	3
Dödsolyckor	Män	0,08	865	0,3	3	0,8	7
	Kvinnor	0,03	264	0,0	0	0,4	1
Själv mord	Män	0,10	801	0,4	3	1,0	8
	Kvinnor	0,08	325	0,3	1	0,9	3
Summa dödsfall			4113	0,5	19	1,2	50
Misshandel**	Totalt	0,07	82262	0,3	231	0,7	578
Rattfylleri**	Totalt	0,10	18122	0,4	73	1,0	182
Sjukfrånvaro***	Män	0,12	24636000	0,5	118537	1,2	297413

*Effektparameter från semi-log modell (T. Norström et al., 2010).

**Antal polisanmälda brott.

***Dagar/år.

Tabell 2 Projicerade förändringar i olika skadeindikatorer. Scenario 2a= ökning med 0,03 L/inv 15+, Scenario 2b= ökning med 0,015 L/inv 15+. Baslinjedata avser Sverige 2007

Indikator		Alkoholeffekt*	Baslinje	Ökning under scenario 2a		Ökning under scenario 2b	
				N	%	N	%
Dödlighet i alkoholrelaterade sjukdomar	Män	0,19	1451	0,6	8	0,3	4
	Kvinnor	0,2	407	0,2	1	0,0	0
Dödsolyckor	Män	0,08	865	0,2	2	0,1	1
	Kvinnor	0,03	264	0,0	0	0,0	0
Själv mord	Män	0,10	801	0,2	2	0,1	1
	Kvinnor	0,08	325	0,3	1	0,0	0
Summa dödsfall			4113	0,3	14	0,1	6
Misshandel**	Totalt	0,07	82262	0,2	173	0,1	86
Rattfylleri**	Totalt	0,10	18122	0,3	54	0,1	27
Sjukfrånvaro***	Män	0,12	24636000	0,4	88849	0,2	44385

*Effektparameter från semi-log modell (T. Norström et al., 2010).

**Antal polisanmälda brott.

***Dagar/år.

Statens offentliga utredningar 2010

Kronologisk förteckning

1. Lätt att göra rätt – om förmedling av brottskadestånd. Ju.
2. Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. Ju.
3. Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. M.
4. Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet. Ju.
5. Skolgång för alla barn. U.
6. Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. M.
7. Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målinriktat arbete på tre samhällsområden. IJ.
8. En myndighet för havs- och vattenmiljö. M.
9. Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. Jo.
10. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
11. Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. Ku.
12. I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. Ku.
13. Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. Fi.
14. Partsinsyn enligt rättegångsbalken. Ju.
15. Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. Ju.
16. Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. IJ.
17. Prissatt vatten? M.
18. En reformerad budgetlag. Fi.
19. Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. U.
20. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. Fi.
21. Bättre marknad för tjänstehundar. Jo.
22. Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. Fö.
23. Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. N.
24. Avtalad upphovsrätt. Ju.
25. Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. Fö.
26. Flyttningsbidrag och unionsrätten. A.
27. Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. N.
28. Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. U.
29. En ny förvaltningslag. Ju.
30. Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. N.
31. Första hjälpen i psykisk hälsa. S.
32. Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. UD.
33. Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. U.
34. På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. Ku.
35. Kunskap som befrielse? En metanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. U.
36. Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. U.
37. Sverige för nyanlända utanför flyktingmottagandet. IJ.
38. Muttbrott. Ju.
39. Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. S.

40. Cirkulär migration och utveckling – kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. Ju.
41. Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. S.
42. Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. Jo.
43. Förundersökningsbegränsning. Ju.
44. Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. Ju.
45. Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. S.
46. Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. N.
47. Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden? En systematisk litteraturöversikt. S.
48. Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturöversikt om förekomst, konsekvenser och vård. S.
49. Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. Ju.
50. Försvarsmaktens helikopterresurser. Fö.
51. Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. U.
52. Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. U.
53. Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdokument om "pojkkrisen". Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Background Paper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. U.
54. Förbättrad återbetalning av studielån. U.
55. Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. IJ.
56. Innovationsupphandling. N.
57. Effektivare planering av vägar och järnvägar. N.
58. Rehabiliteringsrådets delbetänkande. S.
59. Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. Ju.
60. Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. IJ.
61. Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. N.
62. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. Fi.
63. EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. Ju.
64. "Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. U.
65. Kompetens och ansvar. S.
66. Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. U.
67. I rättan tid? Om ålder och skolstart. U.
68. Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. Ju.
69. Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. N.
70. Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. IJ.
71. Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. Ju.
72. Folk rätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. Fö.
73. Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar. N.
74. Mer innovation ur transportforskning. N.
75. Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. U.
76. Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. N.
77. Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. Fi.
78. Fondverksamhet över gränserna. Genomförande av UCITS IV-direktivet. Fi.
79. Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. U.
80. Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. U.
81. En ny biobankslag. S.
82. Trafikverket ICT. N.

83. Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt.
Jämställdhetsarbete i skolan. U.
84. Hedersrelaterad problematik i skolan
– en kunskaps- och forskningsöversikt.
U.
85. Vem arbetar efter 65 års ålder?
En statistisk analys. S.
86. Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. Fö.
87. Skadestånd och Europakonventionen. Ju.
88. Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. Fi.
89. Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturöversikt. S.
90. En ny lag om ekonomiska föreningar.
Del 1+2. Ju.
91. Planering på djupet – fysisk planering av havet. M.
92. En effektivare förvaltning av statens fastigheter. Fi.
93. Att skapa arbeten. Löner, anställningsskydd och konkurrens. Fi.
94. Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. Fi.
95. Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning. U.
96. Riktiga betyg är bättre än höga betyg.
Förslag till omprövning av betyg. U.
97. Resultatuppföljning, läskvalitet och skolutveckling – tre bidrag till diskussionen om jämställdhet i skolan. U.
98. Gårdsförsäljning. S.

Statens offentliga utredningar 2010

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Lätt att göra rätt
– om förmedling av brottsskadestånd. [1]
- Ett samlat insolvensförfarande – förslag till ny lag. [2]
- Allmänna handlingar i elektronisk form
– offentlighet och integritet. [4]
- Partsinsyn enligt rättegångsbalken. [14]
- Kriminella grupperingar – motverka rekrytering och underlätta avhopp. [15]
- Avtalad upphovsrätt. [24]
- En ny förvaltningslag. [29]
- Mutbrott. (38)
- Cirkulär migration och utveckling
– kartläggning av cirkulära rörelsemönster och diskussion om hur migrationens utvecklingspotential kan främjas. [40]
- Förundersökningsbegränsning. [43]
- Mål och medel – särskilda åtgärder för vissa måltyper i domstol. [44]
- Förbud mot köp av sexuell tjänst. En utvärdering 1999–2008. [49]
- Underhållsskyldighet i internationella situationer – Underhållsförordningen, 2007 års Haagkonvention och 2007 års Haagprotokoll + Bilagedel. [59]
- EU:s direktiv om sanktioner mot arbetsgivare. [63]
- Ny yttrandefrihetsgrundlag? Yttrandefrihetskommittén presenterar tre modeller. [68]
- Sexualbrottslagstiftningen – utvärdering och reformförslag. [71]
- Skadestånd och Europakonventionen. [87]
- En ny lag om ekonomiska föreningar.
Del 1+2. [90]

Utrikespartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. En mer flexibel utrikesrepresentation. [32]

Försvarsdepartementet

- Krigets Lagar – centrala dokument om folkrätten under väpnad konflikt, neutralitet, ockupation och fredsinsatser. [22]
- Viss översyn av verksamhet och organisation på informationssäkerhetsområdet. [25]
- Försvarsmaktens helikopterresurser. [50]
- Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning. + Bilaga 7, Svensk manual i humanitär rätt m.m. [72]
- Personalförsörjningen i ett reformerat försvar. [86]

Socialdepartementet

- Första hjälpen i psykisk hälsa. [31]
- Ny ordning för nationella vaccinationsprogram. [39]
- Kompensationstillägg – om ersättning vid försenade utbetalningar. [41]
- Händelseanalyser vid självmord inom hälso- och sjukvården och socialtjänsten. Förslag till ny lag. [45]
- Alkoholkonsumtion, alkoholproblem och sjukfrånvaro – vilka är sambanden?
En systematisk litteraturoversikt. [47]
- Multipla hälsoproblem bland personer över 60 år. En systematisk litteraturoversikt om förekomst, konsekvenser och vård. [48]
- Rehabiliteringsrådets delbetänkande. [58]
- Kompetens och ansvar. [65]
- En ny biobankslag. [81]
- Vem arbetar efter 65 års ålder? En statistisk analys. [85]
- Finns det samband mellan samsjuklighet och sjukfrånvaro? En systematisk litteraturoversikt. [89]
- Gårdsförsäljning. [98]

Finansdepartementet

- Upphandling på försvars- och säkerhetsområdet. [13]

En reformerad budgetlag. [18]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning. [20]
Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning. [62]
Sammanläggningar av landsting – övergångsstyre och utjämning. [77]
Fondverksamhet över gränserna. Genomförande av UCITS IV-direktivet. [78]
Vägen till arbete. Arbetsmarknadspolitik, utbildning och arbetsmarknadsintegration. [88]
En effektivare förvaltning av statens fastigheter. [92]
Att skapa arbeten. Löner, anställningsskydd och konkurrens. [93]
Gotland – användningen av beteckningarna regionfullmäktige och regionstyrelse. [94]

Utbildningsdepartementet

Skolgång för alla barn. [5]
Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i historia. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [10]
Lärling – en bro mellan skola och arbetsliv. [19]
Vändpunkt Sverige – ett ökat intresse för matematik, naturvetenskap, teknik och IKT. [28]
Kvinnor, män och jämställdhet i läromedel i samhällskunskap. En granskning på uppdrag av Delegationen för jämställdhet i skolan. [33]
Kunskap som befrielse? En metaanalys av svensk forskning om jämställdhet och skola 1969–2009. [35]
Svensk forskning om jämställdhet och skola. En bibliografi. [36]
Könsskillnader i skolprestationer – idéer om orsaker. [51]
Biologiska faktorer och könsskillnader i skolresultat. Ett diskussionsunderlag för Delegationen för jämställdhet i skolans arbete för analys av bakgrunden till pojkars sämre skolprestationer jämfört med flickors. [52]

Pojkar och skolan: Ett bakgrundsdocument om pojkkrisen. Översättning på svenska av engelsk rapport: Boys and School: A Backgroundpaper on the "Boy Crisis". + Engelsk rapport. [53]
Förbättrad återbetalning av studieskulder. [54]
"Se de tidiga tecknen" – forskare reflekterar över sju berättelser från förskola och skola. [64]
Barns perspektiv på jämställdhet i skola. En kunskapsöversikt. [66]
I rättan tid? Om ålder och skolstart. [67]
Gymnasial lärlingsutbildning – utbildning för jobb. Erfarenheter efter två års försök med lärlingsutbildning. [75]
Pojkars och flickors psykiska hälsa i skolan: en kunskapsöversikt. [79]
Skolan och ungdomars psykosociala hälsa. [80]
Att bli medveten och förändra sitt förhållningssätt. Jämställdhetsarbete i skolan. [83]
Hedersrelaterad problematik i skolan – en kunskaps- och forskningsöversikt. [84]
Se, tolka och agera – allas rätt till en likvärdig utbildning. [95]
Riktiga betyg är bättre än höga betyg. Förslag till omprövning av betyg. [96]
Resultatuppföljning, läskvalitet och skolutveckling – tre bidrag till diskussionen om jämställdhet i skolan. [97]

Jordbruksdepartementet

Den framtida organisationen för vissa fiskefrågor. [9]
Bättre marknad för tjänstehundar. [21]
Med fiskevård i fokus – en ny fiskevårdslag. [42]

Miljödepartementet

Metria – förutsättningar för att ombilda division Metria vid Lantmäteriet till ett statligt ägt aktiebolag. [3]
Kunskapslägesrapport på kärnavfallsområdet 2010 – utmaningar för slutförvarsprogrammet. [6]
En myndighet för havs- och vattenmiljö. [8]
Prissatt vatten? [17]
Planering på djupet – fysisk planering av havet. [91]

Näringsdepartementet

- Tredje sjösäkerhetspaketet. Klassdirektivet, Klassförordningen, Olycksutredningsdirektivet, IMO:s olycksutredningskod. [23]
- Gemensamt ansvar och gränsöverstigande samarbete inom transportforskningen. [27]
- Tredje inre marknadspaketet för el och naturgas. Fortsatt europeisk harmonisering. [30]
- Utländsk näringsverksamhet i Sverige. En översyn av lagstiftningen om utländska filialer i ett EU-perspektiv. [46]
- Innovationsupphandling. [56]
- Effektivare planering av vägar och järnvägar. [57]
- Driftskompatibilitet och enheter som ansvarar för underhåll inom EU:s järnvägssystem. [61]
- Förbättrad vinterberedskap inom järnvägen. [69]
- Svensk sjöfarts konkurrensförutsättningar [73]
- Mer innovation ur transportforskning. [74]
- Transportstyrelsens databaser på vägtrafikområdet – integritet och effektivitet. [76]
- Trafikverket ICT. [82]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

- Aktiva åtgärder för att främja lika rättigheter och möjligheter – ett systematiskt målriktat arbete på tre samhällsområden. [7]
- Sverige för nyanlända. Värden, välfärdsstat, vardagsliv. [16]
- Sverige för nyanlända utanför flyktingmottandet. [37]
- Romers rätt – en strategi för romer i Sverige. [55]
- Ett utvidgat skydd mot åldersdiskriminering. [60]
- Ny struktur för skydd av mänskliga rättigheter. + Bilagor + Lättläst + Daisy. [70]

Kulturdepartementet

- Spela samman – en ny modell för statens stöd till regional kulturverksamhet. [11]
- I samspel med musiklivet – en ny nationell plattform för musiken. [12]
- På väg mot en ny roll – överväganden och förslag om Riksutställningar. [34]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Flyttningsbidrag och unionsrätten. [26]