



REMISSYTTRANDE

Datum
2022-06-08

Dnr
2022/827

Regeringskansliet
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

Betänkandet En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker (SOU 2021:95)

(Departementets diarienummer S2022/00562)

Justitiekanslerns genomgång av betänkandet har skett med utgångspunkt i att regeringen särskilt efterfrågat en bedömning av utredningens EU-rättsliga överväganden och slutsatser om att den föreslagna gårdsförsäljningen av alkoholhaltiga drycker kan kombineras med bibehållet detaljhandelsmonopol samt utredningens slutsats att det går att ”backa bandet” för det fall EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle göra en annan bedömning än utredningen gällande dessa frågor.

Gårdsförsäljning (avsnitten 9.2-9.4)

De föreslagna reglerna om gårdsförsäljning avser att på vissa villkor ge andra företag än Systembolaget rätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker. Reglerna avser således inte hur Systembolaget utövar sin ensamrätt att bedriva sådan handel och rör därmed inte monopolets funktionssätt i den mening som avses i EU-domstolens praxis¹. Förslagen aktualiserar därför i första hand en bedömning i förhållande till bestämmelserna om fri rörlighet för varor i artiklarna 34 och 36 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Genom att rätten till att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i förslaget knyts till att det finns ett försäljningsställe som ligger inom Sveriges gränser där handeln ska bedrivas, utestängs utlandsbaserade tillverkare från den försäljningskanal som gårdsförsäljning innebär. Dessa aktörer i andra medlemsstater skulle även fortsättningsvis i princip vara hänvisade till Systembolaget. Justitiekanslern bedömer därför, i likhet med utredningen, att den föreslagna regleringen utgör en sådan handelshindrande åtgärd som avses i artikel 34 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).² Sådana åtgärder är som utgångspunkt förbjudna enligt samma bestämmelse.

För att ändå vara tillåten måste den föreslagna regleringen kunna anses vara berättigad genom att den uppfyller rekvisiten som följer av artikel 36 FEUF eller tvingande krav av allmänintresse. Detta innebär att regleringen måste vara adekvat och proportionerlig i förhållande till sina ändamål. Enligt utredningen ligger den föreslagna gårdsförsäljningen inom ramen för den

¹ Se EU-domstolens dom Visnapuu, C-198/14, EU:C:2015:751, p. 86 och där angiven praxis.

² Se SOU 2021:95 s. 104.

svenska alkoholpolitikens övergripande mål att skydda folkhälsan och i övrigt syfta till att utveckla lokal besöksnäring.³

Justitiekanslern anser inte att det är uteslutet att en reglering som den föreslagna kan förenas med unionsrättens krav, men har följande synpunkter beträffande bedömningen.

Ett viktigt medel för att uppnå målet att skydda folkhälsan är att begränsa tillgängligheten till, och därmed även konsumtionen av, alkoholdrycker. EU-domstolen har också slagit fast att bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkohol, kan bidra till att skydda folkhälsan i den mening som avses i artikel 36 FEUF.⁴

Som utredningen konstaterar⁵ är det en mycket begränsad form av försäljning av alkoholhaltiga drycker direkt till konsument vid tillverkningsställen i Sverige som skulle kunna komma i fråga vid sidan av Systembolagets monopol, om regleringen fortsättningsvis ska framstå som adekvat i förhållande till ändamålet att skydda folkhälsan.

Även om proportionalitetsbedömningen av regleringen innebär ett visst skönsmässigt utrymme i och med att det ankommer på medlemsstaterna att fastställa på vilken nivå de vill säkerställa skyddet för folkhälsan och på vilket sätt denna nivå ska uppnås,⁶ är det viktigt att rätten till gårdsförsäljning utformas på ett sådant sätt att det säkerställs att åtgärden på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av den svenska alkoholpolitikens övergripande mål att främja folkhälsan.

Utredningen har här lagt stor vikt vid målet *Visnapuu*, C-198/14, där EU-domstolen konstaterade att det faktum att en bestämmelse endast gäller inhemska tillverkare och därmed skulle kunna tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning, inte var tillräckligt för att konstatera att regleringen hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor. I stället måste det göras en helhetsbedömning utifrån bestämmelsens syfte och med hänsyn tagen till samtliga rättsliga och faktiska omständigheter.⁷

Justitiekanslern gör i denna del följande överväganden.

Enligt utredningen är syftet med gårdsförsäljningstillståndssystemet, utöver att skydda folkhälsan, att stärka besöksnäringen i Sverige. Justitiekanslern noterar att EU-domstolen inte uteslöt att det syfte som den finska regeringen hade uppgivit, nämligen att främja turism,⁸ kunde anses acceptabelt i målet

³ Se SOU 2021:95 s. 104.

⁴ Se EU-domstolens dom den 12 november 2015, *Visnapuu*, C-198/14, EU:C:2015:751, p. 115 och där angiven praxis.

⁵ Se SOU 2021:95 s. 105.

⁶ Se domen *Visnapuu*, p. 116-118 och där angiven praxis.

⁷ Se domen *Visnapuu*, pp. 126 och 128.

⁸ Se p. 127 i domen *Visnapuu*, som lyder: ”Den finländska regeringen har på fråga vid förhandlingen preciserat att syftet med detta tillståndssystem, förutom det ovan angivna syftet att skydda folkhälsan och den allmänna ordningen, är att främja turism, genom att ett begränsat antal tillverkare av alkoholdrycker etablerade i Finland, som använder traditionella och hantverksmässiga metoder vid tillverkningen, ges möjlighet att sälja sin produktion på den plats där varorna tillverkas. Regeringen har som exempel hänvisat till

Visnapuu. EU-domstolen pekade här särskilt på att det var relevant att bedöma om den nationella produktionen som omfattades var (i) av begränsad omfattning samt (ii) traditionell och hantverksmässig.⁹ Detta ger viss vägledning från EU-domstolens sida för bedömningen av vilka regler som hindrar handeln mellan medlemsstaterna på ett sätt som kan berättigas och vilka regler som i själva verket utgör ett indirekt skydd för inhemska varor som inte kan berättigas. Mot den bakgrunden ställer sig Justitiekanslern tveksam till vissa av de slutsatser som utredningen dragit av domen Visnapuu.

För det första avsåg de finska undantagen från detaljhandelsmonopolet i målet Visnapuu endast alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och som innehöll högst 4,7 volymprocent etylalkohol respektive högst 13 volymprocent etylalkohol. Det var också något som EU-domstolen noterade i sin dom, även om det inte framgår vilken vikt som fästes vid detta.¹⁰ I Finland är det vidare numera möjligt att sälja gårdsvin och hantverksöl genom gårdsförsäljning. Utredningens förstahandsförslag skulle dock omfatta alla alkoholdrycker utan några begränsningar varken när det gäller framställningssätt eller volymprocent. De föreslagna bestämmelserna torde därför som utgångspunkt omfatta en större del av den nationella produktionen, än de bestämmelser som var föremål för prövning i målet Visnapuu. Detta väcker också frågan om samtliga alkoholdrycker som omfattas verkligen har en traditionell och hantverksmässig karaktär. Det som framför allt synes förena dem är att de är inhemskt producerade.

För det andra är det inte tydligt hur de föreslagna säljbegränsningarna i form av maxgränser för sålda volymer per kund, en lägsta prissättning samt att försäljningen endast får ske från tillverkningsstället och i anslutning till exempelvis ett studiebesök eller en föreläsning kopplat till den aktuella alkoholdrycken, säkerställer att det ska vara fråga om traditionell och hantverksmässig produktion. Restriktionerna framstår mer vara ägnade att generellt begränsa försäljningen av alkoholdrycker.

För det tredje saknas en rättslig analys av förutsättningarna för att exkludera tillverkare av alkoholdrycker enkom på den grunden att de producerar volymer som överstiger vissa årsvolymer. I betänkandet anges att motsvarande begränsningar i Finland har motiverats med att de säkerställer att verksamheten är begränsad, traditionell och hantverksbetonad, i linje med EU-domstolens uttalanden i målet Visnapuu, samtidigt som det också ifrågasätts om sådana begränsningar verkligen är nödvändiga för att uppfylla dessa kriterier.¹¹ Exkluderingen av tillverkare som överstiger vissa årliga produktionsvolymer synes till syvende och sist motiveras av att större verksamheter har förmåga att sätta lägre priser, varför det ur alkoholpolitiskt perspektiv är viktigt att de exkluderas för att säkerställa att gårdsförsäljning inte utgör en kanal för att sälja prispressade alkoholdrycker.¹² Vid den fortsatta beredningen är det angeläget att det analyseras huruvida en sådan exkludering är godtagbar ur ett juridiskt perspektiv.

vissa bärviner som tillverkas på bondgårdar i Finland, som konsumenterna kan köpa på den plats där varorna tillverkas. [...]"

⁹ Se domen Visnapuu, p. 128.

¹⁰ Se Visnapuu, C-198/14, p. 124-125.

¹¹ Se SOU 2021:95, s. 135–136.

¹² Se SOU 2021:95, s. 136.

Eventuell påverkan på detaljhandelsmonopolet (avsnitt 9.5)

Ett undantag från Systembolagets ensamrätt för gårdsförsäljning bör inte ändra det förhållandet att Systembolagets monopol även fortsättningsvis ska prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, eftersom den föreslagna gårdsförsäljningen ger andra företag än Systembolaget rätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker, om de har vederbörligt tillstånd. Undantaget som sådant rör således inte hur Systembolaget utövar sin ensamrätt eller har till syfte att reglera vare sig monolets system för urval av varor, dess försäljningsorganisation eller saluföringen och marknadsföringen av de varor som distribueras av monolet.¹³ Att en eventuell rätt för tillverkare att sälja egentillverkade alkoholdrycker kan tänkas *påverka* monolets funktion enligt alkohollagen (dvs. en ensamrätt att sälja alkoholdrycker till konsumenter i Sverige, med undantag för restaurangbranschen),¹⁴ medför inte att åtgärden *rör* monolets utövande av sin särskilda funktion.

Ett införande av en rätt för tillverkare att bedriva detaljhandel med egentillverkade alkoholdrycker torde i och för sig inte heller ändra det faktum att det statliga detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker som innehas av Systembolaget syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar. Huruvida ensamrätten påverkas i en sådan utsträckning att ändamålen med den svenska alkohopolitiken – dvs. att skydda folkhälsan och begränsa privata vinstintressen – inte längre kan upprätthållas är en bredare fråga, som utredningen sökt omhänderta genom att föreslå olika begränsningar av den föreslagna gårdsförsäljningen. Dessa har redan diskuterats ovan liksom det understrukits att utrymmet för att införa en möjlighet till detaljhandel med alkoholhaltiga drycker vid sidan av monolet är begränsat.

Vad gäller frågan om handeln med utlandstillverkade varor skulle riskera att missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor, har utredningen konstaterat att även om gårdsförsäljning av en produkt kan komma att leda till ökad försäljning av produkten även på Systembolaget, är Systembolagets produkturval utformat på ett sådant sätt att en enskild produkts efterfrågan utanför Systembolaget inte kan utgöra grund för att ta in denna i det fasta sortimentet eller beställningssortimentet. Enligt Justitiekanslerns bedömning utgör den omständigheten att gårdsförsäljning skulle riskera att öka försäljningen av produktionen även hos Systembolaget således inte ett förhållande som rör monolets utformning eller funktionssätt. Det bör således inte heller medföra att Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle riskera att inte längre uppfylla kriterierna om icke-diskriminering i artikel 37 FEUF.

Justitiekanslern har inte några synpunkter på utredningens bedömning att det inte föreligger några unionsrättsliga hinder mot att, om EU-domstolen skulle underkänna regleringen med gårdsförsäljning, justera regleringen utan att det påverkar möjligheten att bibehålla monolet. Om rätten för tillverkare att bedriva detaljhandel med egentillverkade alkoholdrycker skulle avskaffas,

¹³ Jfr. domen Rosengren, p. 21–24.

¹⁴ Jfr. domen Rosengren, p. 20.

aktualiseras dock, som utredningen redogjort för,¹⁵ vissa förvaltningsrättsliga aspekter som måste beaktas.

Ärendet har föredragits av Anna Alriksson, I beredningen har även byråchefen Anna Falk deltagit.

Mari Heidenborg

¹⁵ Se SOU 2021:95, s. 120–121.