



**En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker (SOU 2021:95)
(S2022/00562)**

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Inledning

Utredningen SOU 2021:95 (betänkandet) rör ändringar i alkohollagen (2010:1622) som inför möjligheten att ge tillstånd till småskaliga producenter av alkohol att ägna sig åt gårdsförsäljning direkt till slutkonsumenter. I dagsläget har Systembolaget, i princip, monopol på alkoholförsäljning inom detaljhandel. Monopolet anpassades till EU-rätten vid inträdet till unionen och EU-domstolen har senare upprätthållit monolets förenlighet med EU-rätten. Införandet av gårdsförsäljning skulle eventuellt kunna stå i strid med EU-rätten och även resultera i en förändrad bedömning av alkoholmonopolet. Frågan som behandlas i betänkandet rör om gårdsförsäljning kan införas utan att hota alkoholmonopolet och hur detta bör göras för att vara förenlig med EU-rätten.

Bakgrund

Enligt artikel 37 Fördraget för Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) är detaljhandelsmonopol för försäljning av varor tillåtna under förutsättning att det inte sker någon diskriminering av importerade varor vid anskaffning och saluföringen av varor. Systembolaget innehar, i princip, ett detaljhandelsmonopol för försäljning av alkohol (5 kap 2 § alkohollagen). Folköl får dock säljas i detaljhandeln av t.ex. livsmedelsbutiker (5 kap 5 § alkohollagen). EU-domstolen (domstolen) fann i mål C-189/96 Harry Franzén (EU:C:1997:504) (*Franzén*) att svenska detaljhandelsmonopolet var förenlig med artikel 37 FEUF. Det bör noteras att bedömningen enligt artikel 37 FEUF är snäv i den meningen att den endast gäller regler som direkt rör monolets funktionssätt, dvs. ensamrätten i sig och villkoren för ensamrättsinnehavarens anskaffning och saluföring av varor.

Enligt domstolens rättspraxis ska regler som innebär ett avsteg från monolet, dvs. att vissa aktörer under vissa villkor kan bedriva detaljhandel, inte bedömas enligt artikel 37 FEUF. Krav på tillstånd och villkoren för att erhålla ett sådant tillstånd bedöms enligt artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF. Artiklarna reglerar lagligheten av kvantitativa importrestriktioner avseende varor och åtgärder med motsvarande verkan (handelshinder). Medan artikel



34 FEUF uppställer ett förbud mot handelshinder, stadgar artikel 36 FEUF ett undantag för vissa handelshinder, bl.a. sådana som syftar till att skydda människors liv och hälsa. I mål C-198/14 *Valev Visnapuu mot Kihlakunnansyyttäjä (Visnapuu)* fann domstolen att regler som under vissa begränsande villkor tillät andra aktörer än det finländska detaljhandelsmonopolet att ägna sig alkoholförsäljning gentemot slutkonsumenter (distansförsäljning av alkohol och gårdsförsäljning) utgjorde en begränsning enligt artikel 34 FEUF men som kunde rättfärdigas enligt artikel 36 FEUF.

Det verkar finnas en oklarhet i domstolens rättspraxis vad gäller förhållandet mellan artiklarna 37 och 34/36 FEUF. Det är oklart om det överhuvudtaget kan göras en helhetsbedömning av ett regelverk som både innefattar ett detaljhandelsmonopol och ett tillståndsförfarande för andra aktörer att även i undantagsfall (och begränsad omfattning) ägna sig åt detaljhandel. Artikel 37 FEUF innefattar ingen bedömning av om ett detaljhandelsmonopol kan rättfärdigas med ett allmänintresse och om ensamrätten är proportionerlig. Detta kan kontrasteras med bedömningen enligt artiklarna 34 och 36 FEUF som innefattar en utvärdering av ett allmänintresse som rättfärdigar handelshinder och de nationella åtgärdernas proportionalitet i förhållande till allmänintresset. Förekomsten av ett monopol skulle dock inte bedömas direkt under de reglerna utan endast under artikel 37 FEUF. Ett eventuellt problem med att hålla bedömningarna av ett detaljhandelsmonopol och dess undantag åtskilda är att det inte görs en bedömning av de olika reglernas sammantagna effekter på handeln. Ett detaljhandelsmonopol som tillåts enligt artikel 37 FEUF minskar möjligheterna för utländska (och inhemska) varor att nå marknaden (även om det sker på icke-diskriminerande sätt). Samtidigt kan ett parallellt tillståndssystem för detaljhandel (som utgör ett undantag till ensamrätten) främja försäljning av inhemska varor mer än försäljningen av utländska varor, men på ett sätt som ändå är tillåtet enligt artikel 36 FEUF. Det kan tänkas att en sammantagen bedömning av båda åtgärderna istället skulle visa att de negativa effekterna på handeln är alldeles för långtgående. Betänkandets förslag skulle eventuellt kunna resultera i en sådan situation.

I detta sammanhang bör det noteras att domstolen i *Visnapuu* endast beaktade reglerna avseende monopolet vid bedömningen om tillståndssystemet för detaljhandel utgjorde ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF. Eftersom den nationella regeln i fallet rörde vilka aktörer som kunde ägna sig åt detaljhandelsförsäljning bedömdes åtgärden som en försäljningsåtgärd enligt domstolens dom i förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Keck och Mithouard (Keck)*. Enligt domstolens dom anses försäljningsåtgärder som tillämpas på alla aktörer inom medlemsstaten och som rättsligt och faktiskt påverkar avsättningen av inhemska och utländska varor på samma sätt inte utgöra åtgärder med motsvarande verkan enligt artikel 34 FEUF. I *Visnapuu* fann domstolen att den aktör som hade detaljhandelsmonopolet inte var underställd samma villkor som de aktörer som kunde få tillstånd att ägna sig detaljhandel. Första villkoret i *Keck* var



därmed inte uppfyllt. Därmed fann domstolen att tillståndsreglerna utgjorde en begränsning enligt artikel 34 FEUF. Vid tillämpningen av artikel 36 FEUF diskuterade dock inte domstolen reglerna om monopolet eller monopolets existens vid bedömningen av rättfärdigande grunden och proportionalitet. Det verkar som att nuvarande rättspraxis inte ger stöd för en helhetsbedömning av ett regelverk som innefattar både ett detaljhandelsmonopol och ett tillståndsförfarande för andra aktörer att i undantagsfall (eller begränsad omfattning) bedriva detaljhandel.

Det är viktigt att understryka att detaljhandelsmonopolet inte hindrar att import av alkohol utförs av andra företag än av Systembolaget. Import av alkohol får utföras av de som anges och som uppfyller kraven enligt alkohollagen (2010:1622). Importerad alkohol får dock inte säljas till någon annan än den som har tillstånd att sälja alkohol direkt till slutkonsumenter. Medan Systembolaget har monopol i detaljhandeln för försäljning till slutkonsumenter kan även aktörer som har serveringstillstånd, som restauranger och barer, sälja direkt till konsumenter. Sådan försäljning är dock inte att betrakta som detaljhandel. Vidare har det funnits möjligheter för privatpersoner att genom ombud importera alkohol även om lagligheten av dessa möjligheter har varit omtvistade. I målet C-170/04 Klas Rosengren m.fl. mot riksåklagaren (*Rosengren*) fann EU-domstolen att svensk reglering som stoppade sådan privatimport genom ombud (som utgjorde en transportör oberoende av säljaren) var i strid med EU-rätten. I målet ansågs regelverket inte falla inom artikel 37 FEUF, utan bedömdes enligt artikel 34 FEUF. Trots att en regel som hindrar privatimport av alkohol genom ombud syftar till att upprätthålla och skydda ett detaljhandelsmonopol genom att kanalisera privatpersoners konsumtion genom monopolet har EU-domstolen funnit att regeln inte var direkt relaterad till monopolet. Istället bedömdes regeln som en del av de normer som rör möjligheterna att importera utländska varor, vilket gjorde att de föll inom tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF.

Möjligheten att införa en begränsad försäljning av alkohol av tillverkare direkt mot slutkonsumenter genom s.k. gårdsförsäljning innebär, i princip, ett avsteg från att Systembolaget är den ende aktören inom detaljhandeln. Förslaget enligt betänkandet väcker därmed två centrala frågor. Kan gårdsförsäljningen innebära att utländska varor diskrimineras och därmed stå i strid med artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF? Kan en tillåten gårdsförsäljning innebära att hota detaljhandelsmonopolets förenlighet med artikel 37 FEUF?

Juridiska fakultetsnämndens synpunkter

Bedömningen av en tillåten gårdsförsäljning enligt artiklarna 34 och 36 FEUF

Betänkandets förslag att tillåta gårdsförsäljning skulle innefatta regler som uppställer villkor för visst bedrivande av detaljhandel. Sådana regler gäller



inte detaljhandelsmonopolets funktionssätt. Reglerna bör således bedömas enligt artiklarna 34 och 36 FEUF.

Förslaget innebär att aktörer som uppfyller vissa villkor kan få ett gårdsförsäljningstillstånd. En del av dessa villkor listas i det följande. Exempelvis måste de alkoholdrycker som säljs vara egentillverkade (betänkandet förslag, 5 a kap 1 § 2 st 1 p). Den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art måste ske på tillverkningsstället (betänkandet förslag, 5 a kap 1 § 2 st 2 p). Aktörens produktion får inte överskrida vissa tröskelvärden vad gäller produktionsvolymen av olika typer av alkohol under ett visst år (betänkandet förslag, 5 a kap 1 § 2 st 3 p). Tillverkaren är oberoende från tillverkare som överskrider de tröskelvärden vad gäller produktionsvolymen (betänkandet förslag, 5 a kap 1 § 2 st 4 p). Druvodlare får sälja vin som uteslutande består av druvor som odlats på gården (betänkandet förslag, 5 a kap 1 § 3 st). Vidare finns begränsningar vad gäller de kvantiteter privatpersoner får köpa vid sådan gårdsförsäljning (betänkandet förslag, 5 a kap 2 §). Gårdsförsäljning får dessutom endast ske i samband med ett studiebesök eller föreläsning som rör den aktuella drycken som säljs till besökare (betänkandet förslag, 1 kap 13 §). Det finns ytterligare krav avseende öppettider, aktörens lämplighet, tillståndsgivning etc.

Syftet med regelverket är att ge småskaliga tillverkare av alkohol att bedriva detaljhandeln på tillverkningsstället vid platsbesök av slutkonsumenter. Tanken är att främja turism, eftersom det finns en viss efterfrågan från sådana besökare att provsmaka men även köpa drycker som tillverkas på den plats som besöks (t.ex. en gård eller ett bryggeri).

De villkor som ställs på bedrivandet av detaljhandel genom gårdsförsäljning utgör en s.k. försäljningsåtgärd enligt *Keck*, eftersom de inte reglerar importen av varor eller uppställer produktkrav. Reglerna rör snarare vilka aktörer som har rätt att sälja varor. Sådana åtgärder kan under vissa omständigheter göra det svårare för utländska produkter att få tillträde till marknaden i en viss medlemsstat. Som nämnts ovan utformade domstolen ett test i *Keck* för att fastställa när försäljningsåtgärder inte utgör handelshinder. Det följer av betänkandets förslag att det finns ett antal krav avseende gårdsförsäljningen som inte utkrävs av den aktör som innehar detaljhandelsmonopolet. Vidare kan tillstånd för gårdsförsäljning endast erhållas av tillverkare som är etablerade i Sverige och inte utländska tillverkare av alkohol. Enligt *Visnapuu* innebär detta att första kriteriet i *Keck* inte är uppfyllt och det föreligger således ett handelshinder (*Visnapuu*, punkterna 103–108).

Vidare måste det även göras en bedömning om tillståndssystemet för gårdsförsäljning kan undantas enligt artikel 36 FEUF. Artikel 36 FEUF kan rättfärdiga regler oavsett om de är direkt diskriminerande eller inte.



Artikel 36 FEUF uppställer för det första krav att det finns en rättfärdigande grund som listas i artikeln. Som följer av mål som t.ex. *Rosengren* kan begränsningar av handeln med alkohol rättfärdigas med allmänintresset att skydda folkhälsan.

Vidare uppställs ett krav att de reglerna som begränsar handeln är ändamålsenliga. Reglerna måste således kunna främja det allmänintresset som eftersöks. Ett regelsystem som begränsar tillstånd till gårdsförsäljning med strikta krav vad gäller aktörernas lämplighet, öppettider, maxvolymmer som konsumenter får köpa etc. syftar till att minska och begränsa konsumtionen av alkohol genom att begränsa utbudet av kanaler som tillåter slutkonsumenter stilla sin efterfrågan på alkohol i detaljhandelsledet. De begränsningar som avser aktörernas produktionsvolymmer, oberoende från större aktörer, den snäva definitionen på de aktörer som uppfylla villkoren på gårdsförsäljning, samt kraven på att sådan konsumtion sker i samband med studiebesök och föreläsningar begränsar gårdsförsäljningen från att fungera som en försäljningskanal som kan anses vara jämförbar med vanlig detaljhandel. Snarare lämnar regelverket möjligheter för vissa aktörer att bedriva försäljning som inte utgör detaljhandel i egentlig mening, utan som syftar till att komplettera den upplevelse som platsbesök vid en tillverkningsanläggning ger till allmänheten, i synnerhet turister. Sammantaget begränsar tillståndssystemet som föreslås i betänkandet tillgången till alkohol, i likhet med detaljhandelsmonopolet, eftersom affärer som vin- och spritbutiker och livsmedelsaffärer hindras från att erbjuda alkoholdrycker som är tillgängliga för allmänheten för besök som endast går ut på att köpa alkohol. Det är inte sannolikt att slutkonsumenter skulle ägna sig studiebesök och delta i föreläsningar endast för att göra inköp av alkohol på daglig basis. Begränsningarna avseende de maxvolymmer av olika alkoholsorter som en slutkonsument kan göra enligt betänkandets förslag hindrar även allmänheten för att göra mer sporadiska platsbesök vid gårdsförsäljning för att göra större inköp av alkohol för konsumtion under en längre tid.

Vidare måste tillståndssystemet enligt betänkandet vara nödvändig och proportionerlig. Vid dessa bedömningar måste medlemsstaternas skönsmässiga utrymme att bestämma skydds nivå för folkhälsa som eftersöks beaktas. Som domstolen har uttalat, har medlemsstaterna ett skönsmässigt utrymme både vad gäller den skydds nivå som skall uppnås och hur denna skall uppnås (*Visnapuu*, punkt 118). Sverige har traditionellt sett satt en hög skydds nivå genom att i synnerhet begränsa tillgången till alkohol genom att begränsa den fysiska tillgången till försäljningsställen för detaljhandeln och öppettider. Sverige har rätt enligt fall som *Visnapuu* att sätta en hög skydds nivå. Den fråga som uppstår är om det finns alternativa sätt som skulle uppnå samma högt ställda skydds nivå men med åtgärder som begränsar den gränsöverskridande handeln mindre. Det är tveksamt att det finns mindre begränsande åtgärder som kan uppnå samma skydds nivå. Det kan tänkas att begränsningar av marknadsföring och information om



alkoholens beroendeframkallande och skadeverkningar eventuellt skulle kunna avhålla konsumenter från att köpa mer alkohol. Det kan dock ifrågasättas om sådana åtgärder är effektiva. Informationskampanjer om faran med alkoholkonsumtion utförs kontinuerligt och marknadsföringen är redan begränsad. Den tidigare Marknadsdomstolen har tidigare funnit att det är tveksamt i vilken grad förbud mot marknadsföring påverkar mängden konsumtion av alkohol (MD 2003:5). Denna slutsats nåddes i ljuset av de andra åtgärder som begränsade utbudet av alkohol, som t.ex. detaljhandelsmonopolet. Det är troligt att en minskning av utbudet av alkohol är det effektivaste sättet att begränsa alkoholkonsumtionen. Utformningen på tillståndssystemet enligt betänkandets förslag vad gäller antalet aktörer som berörs, småskaligheten, reglerna som begränsar mängden alkohol som konsumenter får köpa, öppettider, aktörers lämplighet etc. tycks som ovan nämnts begränsa utbudet av gårdsförsäljning.

Slutligen måste det även bedömas om tillståndssystemet för gårdsförsäljning utgör en form av godtycklig diskriminering eller förtäckt handelshinder enligt artikel 36 FEUF även om det skulle anses vara en proportionerlig åtgärd för att skydda folkhälsan. Eftersom tillstånd för gårdsförsäljning endast kan avse tillverkare som är etablerade i Sverige, kan åtgärden ses som ett sätt att hålla en öppen försäljningskanal för alkohol som endast är tillgänglig för inhemska produkter, vilket innefattar diskriminering av utländska tillverkare. Samma situation förelåg i *Visnapuu*. Domstolen påpekade dock att detta faktum inte var tillräckligt för att finna en godtycklig diskriminering eller förtäckt handelshinder. Det var nämligen inte möjligt enligt finländsk lagstiftning att kunna ge tillstånd till alkoholtillverkare som befann sig utanför finländskt territorium. På sätt och vis var det inte möjligt att tillåta gårdsförsäljning utan att uppställa regler som var diskriminerande. EU-domstolen, som inte tog ställning i frågan, instruerade den nationella domstolen att beakta det faktum att gårdsförsäljningen var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig vid bedömning om reglerna utgjorde en godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder. Vad gäller betänkandets förslag, kommer gårdsförsäljningen endast vara av en begränsad omfattning. Vidare är syftet med att tillåta gårdsförsäljning densamma som i *Visnapuu*, att delvis främja konsumenters platsbesök vid tillverkningsställen och gårdar som odlar råvaror för alkoholproduktion. Av detta skäl tycks betänkandets förslag vara förenligt med artiklarna 34 och 36 FEUF.

En helhetsbedömning av tillåten gårdsförsäljning tillsammans med systembolagets detaljhandelsmonopol

I betänkandet uttrycks farhågan att införandet av tillstånd för gårdsförsäljning skulle utarma monopolet till den grad att domstolen eventuellt skulle bedöma att detaljhandelsmonopol inte längre föreligger (betänkandet, s. 114–115). Konsekvensen skulle vara att monopolet inte längre skulle bedömas enligt artikel 37 FEUF, utan istället artikel 34 FEUF



som innefattar en bedömning av monopolets främjande av allmänintressen och proportionalitet. Det finns dock inget stöd i rättspraxis för att domstolen skulle använda sig av ett sådant tillvägagångssätt.

Det kan även tänkas att en nationell reglering som inför ett flertal undantag, som i sig själva inte är särskilt omfattande, tillsammans med ett detaljhandelsmonopol skulle kunna resultera i att vissa inhemska produkter ges en konkurrensfördel. Rent systematiskt utgör ett detaljhandelsmonopol (som faller inom artikel 37 FEUF) en form av försäljningsåtgärd enligt *Keck*, eftersom den nationella regleringen endast tillåter ett företag att ägna sig åt detaljhandel. I ett sådant fall skulle det eventuellt vara påkallat att göra en helhetsbedömning av de olika försäljningsåtgärderna (detaljhandelsmonopol tillsammans med andra tillståndssystem för detaljhandel) enligt artiklarna 34 och 36 FEUF även om nuvarande rättspraxis inte ger stöd för en sådan bedömning. I en sådan helhetsbedömning vore det relevant att bedöma om flertalet undantag från monopolreglerna antingen skulle motverka monopolets och undantagens övergripande syfte eller att skydda vissa inhemska produkter. Enligt betänkandets förslag verkar den tillåtna gårdsförsäljningen dock vara av en begränsad omfattning och inte resultera i ett skydd av vissa specifika inhemska produkter. Det verkar därför inte som de föreslagna reglerna tillsammans med detaljhandelsmonopolet skulle anses vara problematiska även om domstolen gjorde en helhetsbedömning.

Som diskuteras även i betänkandet, finns även möjligheten att dra tillbaka tillståndssystemet om domstolen skulle finna att de nya reglerna om gårdsförsäljning undergräver monopolets förenlighet med EU-rätten.

Slutsatser

Juridiska fakultetsnämnden tillstyrker mot denna bakgrund förslaget i betänkandet.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Vladimir Bastidas. Ytrandet har på delegation avgivits av Juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer