

En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker

Betänkande av Gårdsförsäljningsutredningen

Stockholm 2021



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2021:95

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0285-3 (tryck)

ISBN 978-91-525-0286-0 (pdf)

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lena Hallengren

Regeringen beslutade den 12 november 2020 att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker, under förutsättning att Systembolagets monopol säkras (dir. 2020:118).

Som särskild utredare förordnades från och med den 13 november 2020 f.d. landshövdingen Elisabeth Nilsson. Utredningen har antagit namnet Gårdsförsäljningsutredningen (S 2020:15).

Som sakkunniga att bistå utredningen förordnades från och med den 19 februari 2021 departementssekreteraren Paula Ericson, kansli-rådet Johan Krallis Anell och ämnesrådet Helena Rosén. Som experter att biträda utredningen förordnades från och med samma dag chefsjuristen Anna Domander, f.d. domaren i EU-domstolen Carl Gustav Fernlund, ordföranden Johan Håkansson, branschansvarige Anna Kaijser, drogpolitiska chefen Irma Kilim, ämnesrådet Olivier Linden, chefsjuristen Stefan Lundin, sakkunnige Cecilia Maxe Aglinder, styrelseledamoten Ronny Persson, enhetschefen Marie Risbeck och fil. Dr. Björn Trolldal. Från och med den 1 september 2021 entledigades Irma Kilim från uppdraget som expert. Från och med samma dag förordnades drogpolitiska chefen Magnus Jonsson som expert.

Som huvudsekreterare i utredningen anställdes från och med den 30 november 2020 departementssekreteraren Fredrik Sandström. Som sekreterare i utredningen anställdes från och med den 1 september 2021 departementssekreteraren Johan Stake.

Stockholm i december 2021

Elisabeth Nilsson

/Fredrik Sandström
Johan Stake

Innehåll

Sammanfattning	11
Summary	21
1 Författningsförslag	31
1.1 Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	31
1.2 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636).....	41
2 Utredningens uppdrag och arbete	45
2.1 Bakgrund	45
2.2 Uppdraget.....	45
2.3 Utredningens arbete	46
3 Utgångspunkter för utredningens uppdrag	49
3.1 Alkoholpolitiska utgångspunkter	49
3.2 Näringspolitiska utgångspunkter.....	51
3.3 Frågans tidigare behandling.....	54
3.3.1 Betänkandet <i>En ny alkohollag</i> SOU 2009:22	54
3.3.2 Propositionen <i>En ny alkohollag</i> prop. 2009/10:125.....	54
3.3.3 Delbetänkandet <i>Gårdsförsäljning</i> SOU 2010:98	54
3.3.4 Betänkandet <i>Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring</i> SOU 2017:95	57

3.3.5	Tillkännagivande från riksdagen och januariöverenskommelsen	57
4	Detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige	59
4.1	Systembolagets försäljning	61
4.1.1	TSLS-sortimentet	64
4.1.2	Privatimporttjänst	66
5	Tillverkningen av alkoholdrycker i Sverige	69
5.1	Starköl	72
5.2	Vin	74
5.3	Cider och övriga jästa drycker	74
5.4	Spritdrycker och blanddrycker	76
6	Gällande rätt	79
6.1	Den svenska alkohollagstiftningen	79
6.1.1	Tillverkning	79
6.1.2	Detaljhandel	80
6.1.3	Servering och provsmakning	81
6.1.4	Privatimport, resandeförsel m.m.	82
6.1.5	Tillsyn	83
6.2	EU-rätten	83
6.2.1	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller FEUF)	83
6.2.2	Anmälningdirektivet	85
6.2.3	Tjänstedirektivet	86
6.3	WTO-rätten	87
7	Internationell utblick	89
7.1	Finland	89
7.2	Norge	92
7.3	Island	93
7.4	Österrike	94

8	Några utgångspunkter för utredningens EU-rättsliga överväganden	95
9	EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol	97
9.1	Inledning.....	97
9.1.1	Sekundärrätten.....	98
9.1.2	Övergripande om primärrätten.....	99
9.2	Gårdsförsäljning kan komma att ses som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder.....	102
9.3	Gårdsförsäljning får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna	104
9.4	Gårdsförsäljning får inte utformas mer handelshindrande än nödvändigt	110
9.5	En restriktiv gårdsförsäljning försvagar inte detaljhandelsmonopolets ställning.....	112
9.6	Om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning, betyder det inte att monopolet behöver avskaffas.....	118
10	Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker	123
10.1	Utgångspunkter och övergripande vägval	123
10.2	Vad som ska avses med gårdsförsäljning	125
10.2.1	Formerna för gårdsförsäljning.....	125
10.2.2	Endast i begränsade kvantiteter	130
10.3	Vem som ska få bedriva gårdsförsäljning	131
10.3.1	Godkänd upplagshavare	132
10.3.2	Hantverksmässig tillverkning	132
10.3.3	Småskalighet och oberoende.....	135
10.4	Andra överväganden	139
10.4.1	Egen eller lokal produktion av råvara.....	139
10.4.2	Lokalisering på landsbygd.....	144
10.4.3	Alternativ modell för gårdsförsäljning.....	147

10.5	Villkor som ska gälla vid gårdsförsäljning.....	149
10.5.1	Prissättning.....	149
10.5.2	Försäljningstider	153
10.5.3	Allmänna bestämmelser om bl.a. försäljning och straffansvar	155
10.6	Provsmakning	157
10.7	Tillstånds- och tillsynsmyndighet	158
10.7.1	Krav på tillstånd	158
10.7.2	Tillstånds- och tillsynsmyndighet.....	159
10.7.3	Påföljder vid misskötsel.....	165
10.8	Förutsättningar och giltighetstid för gårdsförsäljningstillstånd	166
10.8.1	Förutsättningar för tillstånd.....	166
10.8.2	Tillståndets giltighetstid	167
10.9	Försäljningsställe m.m.....	168
10.9.1	Krav på försäljningsställe	168
10.9.2	Personal	171
11	I kraftträdande och frågan om tidsbegränsad lagstiftning.....	173
12	Konsekvensanalys	177
12.1	Sammanfattning.....	177
12.2	Konsekvenser av utredningens förslag.....	179
12.2.1	Förslagets omfattning.....	180
12.2.2	Konsekvenser för folkhälsan	184
12.2.3	Folkhälsokostnader.....	192
12.2.4	Konsekvenser för det offentliga.....	194
12.2.5	Konsekvenser för näringslivet.....	206
12.2.6	Konsekvenser för konsumenter	212
12.2.7	Konsekvenser för jämställdhet.....	212
12.2.8	Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden	213
12.2.9	Anmälan till EU-kommissionen	213
12.3	Konsekvenser av utredningens alternativa förslag	214

12.3.1	Konsekvenser för folkhälsan.....	214
12.3.2	Konsekvenser för det offentliga	215
12.3.3	Konsekvenser för näringslivet	217
12.4	Konsekvenser av att inte tillåta någon form av gårdsförsäljning (noll-alternativ).....	218
12.5	Sammanställning konsekvenser.....	219
13	Författningskommentar	221
13.1	Förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622)	221
	Särskilda yttranden	235
	Bilagor	
	Bilaga 1 Kommittédirektiv 2020:118.....	279
	Bilaga 2 Alternativa författningsförslag.....	291
	Bilaga 3 Analys av den svenska dryckesbranschen.....	305
	Bilaga 4 Folkhälsoeffekter av gårdsförsäljning.....	323

Sammanfattning

Utredningens övergripande uppdrag har varit att utreda om och i så fall hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan införas i Sverige, under förutsättning att Systembolagets monopol säkras.

Frågan om gårdsförsäljning har utretts tidigare, senast år 2010 (SOU 2010:98), utan att resultera i förändrad lagstiftning. Avgörande frågor för utredningen att besvara har varit vilket utrymme som EU-rätten medger för att tillåta gårdsförsäljning med ett i övrigt bevarat detaljhandelsmonopol, samt vilka eventuella folkhälsokonsekvenser som ett införande av gårdsförsäljning skulle kunna innebära.

Bakgrund – detaljhandelsmonopolet och svensk dryckestillverkning

I Sverige är det enbart Systembolaget som får bedriva detaljhandel med alkoholdrycker med en alkoholt som överstiger 2,25 volymprocent, med undantag för folköl. Begränsningar i tillgång och tillgänglighet genom aktiv prispolitik (alkoholskatten) och detaljhandelsmonopolet, har utgjort statens viktigaste verktyg för att minska de alkoholrelaterade skadeverkningarna. Den restriktiva alkoholpolitiken har dock alltid behövt balanseras mot allmänhetens intresse av att faktiskt få tillgång till alkohol i ordnade former. Sedan 2011 är det exempelvis under vissa förutsättningar tillåtet för den som tillverkar alkoholdrycker av råvaror som producerats på den egna gården, att efter särskilt tillstånd erbjuda provsmakning, även om tillverkaren saknar serveringstillstånd.

Sedan 2010 har antalet tillverkare av alkoholdrycker i Sverige ökat kraftigt. Vid utgången av år 2020 fanns det 792 företag som var inriktade på tillverkning av alkoholdrycker i Sverige, jämfört med 90 tillverkare 2010. Öl är den största kategorin med 581 tillverkare

och den dryckeskategori som vuxit mest sedan 2010. Den näst största kategorin är spritdryck där antalet tillverkare också har ökat kraftigt under de senaste åren. År 2020 fanns 86 tillverkare av spritdrycker i Sverige. Tillverkare av cider var 2020 den tredje största kategorin (68 tillverkare) följd av vintillverkare (57 tillverkare).

Den stora ökningen av antalet dryckestillverkare är ett resultat av att många, mindre tillverkare har etablerat sig. Nio av tio svenska tillverkare av alkoholdrycker har färre än fem anställda, och de flesta sysselsätter en till två heltidstjänster. De tio största tillverkarna stod för hela 93 procent av de svensktillverkade drycker som såldes på Systembolaget 2020. Den stora ökning i antalet alkoholtillverkare har inte heller sammanfallit med att mängden alkohol som tillverkas i Sverige har ökat, snarare tvärt om.

Många dryckestillverkare har besöksverksamhet i någon form, exempelvis rundvandringar, provsmakningar och servering. Samtidigt upplever många tillverkare att de hämmas av att inte kunna sälja sin produktion från tillverkningsstället. Flera dryckestillverkare har för utredningen berättat om en frustration som de upplever hos besökare när dessa informeras om att de inte kan köpa med sig någon dryck från besöket. De ser gårdsförsäljning som den ingrediens som gör besöksupplevelsen komplett. Vid sidan av besöksverksamheten anges också gårdsförsäljning vara ett viktigt verktyg för att främja export och produktutveckling.

Samtidigt som många tillverkare efterfrågar en möjlighet till gårdsförsäljning, finns en bred förankring för Systembolagets monopol. Många tillverkare har påpekat att man inte stödjer införandet av gårdsförsäljning om det sker på bekostnad av detaljhandelsmonopolet.

EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning

Genom gårdsförsäljning skulle svenska tillverkare av alkoholdrycker ges tillgång till en försäljningskanal i Sverige som utlandsbaserade tillverkare inte ges tillgång till. Detta väcker framför allt två EU-rättsliga frågor. Den ena är om ett sådant gynnande av svenska tillverkare kan accepteras utifrån de regler om icke-diskriminering som gäller inom EU (artiklarna 34 och 36 i fördraget om Europeiska - unionens funktionssätt, FEUF). Den andra frågan är om detta kan förändra den EU-rättsliga bedömningen av Systembolagets detalj-

handelsmonopol (nationella handelsmonopol på varuområdet regleras, i detta hänseende, genom artikel 37 FEUF).

En restriktiv form av gårdsförsäljning är förenlig med EU:s regler om fri varurörlighet

Utredningen bedömer att gårdsförsäljning kan komma att ses som ett handelshinder vid en EU-rättslig prövning. Det går i och för sig att argumentera för att gårdsförsäljning är konkurrensutjämnande snarare än konkurrensnedvidande eftersom det innebär att försäljning från tillverkningsstället tillåts i Sverige på samma sätt som det är tillåtet i de flesta andra länder. Trots det talar EU-domstolens praxis, inte minst målet *Visnapuu*¹ som rörde finska regler om bl.a. gårdsförsäljning, för att en sådan reglering kan anses diskriminerande och därmed ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF. Utredningen har därför analyserat om och, i så fall, under vilka förutsättningar som en sådan reglering kan rättfärdigas med hänvisning till artikel 36 FEUF.

Den svenska alkohollagstiftningens övergripande mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Skyddet för folkhälsan är ett sådant syfte som enligt artikel 36 FEUF kan rättfärdiga handelshinder. En handelshindrande reglering kan dock bara rättfärdigas med hänvisning till skyddet för folkhälsan om åtgärden är proportionerlig och folkhälsooskyddet inte kan anses ha missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor. Målet *Visnapuu* visar enligt utredningen att gårdsförsäljning kan gå att förena med dessa villkor. Regleringen behöver dock säkerställa att gårdsförsäljningen sker i begränsad omfattning och inte underminerar den restriktiva svenska alkoholpolitiken genom att exempelvis riskera att märkbart öka alkoholkonsumtionen i Sverige. Gårdsförsäljningen får inte heller framstå som en godtycklig diskriminering av utlandsbaserade tillverkare av alkoholhaltiga drycker. Detta talar enligt utredningen för en reglering som bygger på utgångspunkten att stärka besöksnäringen och som utgår från att besöket på tillverkningsstället, snarare än själva försäljningen, står i centrum vid gårdsförsäljning.

¹ Mål C-198/14 *Valev Visnapuu*.

En restriktiv form av gårdsförsäljning försvagar inte detaljhandelsmonopolets ställning

För detaljhandelsmonopol finns en specialreglering i artikel 37 FEUF. Bestämmelsen kräver inte att statliga handelsmonopol avskaffas, utan att dessa ska anpassas så att de är fullt ut icke-diskriminerande. Om gårdsförsäljning införs ska regleringen som rör sådan försäljning prövas mot artikel 34 och 36 FEUF, medan detaljhandelsmonopolet fortsatt ska prövas mot artikel 37 FEUF. Utredningen bedömer inte att gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle medföra att Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle hamna i konflikt med kriterierna om icke-diskriminering i artikel 37 FEUF. Gårdsförsäljning innebär dock ett avsteg från den s.k. desintresseringsprincipen, dvs. att utesluta privata vinstintressen. Därför behöver särskilda begränsningar införas för att hantera de ökade risker för folkhälsan som följer av att tillåta privata vinstintressen i detaljledet. Under förutsättning att detta säkerställs, bör inte gårdsförsäljning medföra att den svenska alkoholpolitiken framstår som systematisk eller osammanhängande.

Regeringen kommer ha möjlighet att föra en dialog med Europeiska kommissionen om förslaget förenlighet med EU-rätten innan det kan antas. Även om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning än utredningen och i efterhand underkänna en införd rätt till gårdsförsäljning, betyder det inte heller att det svenska detaljhandelsmonopolet äventyras. I ett sådant fall skulle Sverige vara skyldig att anpassa regleringen eller, om det skulle anses nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning. Sverige skulle däremot inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet.

De EU-rättsliga experter som regeringen har utsett att bistå utredningen står bakom den EU-rättsliga analysen som redovisas i betänkandet.

Utredningens förslag om gårdsförsäljning i Sverige

Vad som ska avses med gårdsförsäljning

Utredningen bedömer att de viktigaste begränsningarna ur ett EU-rättsligt perspektiv avser hur försäljningen tillåts bedrivas. För det första föreslår utredningen att gårdsförsäljning endast tillåts i an-

slutning till ett betalt studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella produkten på tillverkningsstället. På så sätt säkerställs det att besöket snarare än försäljningen står i centrum och att gårdsförsäljningen tydligt knyts till dryckestillverkarnas roll i besöksnäringen. För det andra föreslår utredningen begränsningar för hur mycket som får säljas till en kund per köptillfälle. Försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle ska inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter andra jästa drycker, och 3 liter starköl. Dessa villkor innebär att den eventuella konkurrensfördel för gårdsförsäljare i förhållande till utlandsbaserade tillverkare blir mycket begränsad och att sådan försäljning inte på något sätt kommer att utgöra ett alternativ till den detaljhandel med alkoholdrycker som Systembolaget bedriver. Därigenom säkerställs också att de volymer som säljs genom gårdsförsäljning kommer att vara mycket begränsade och minskar risken för att sådan försäljning leder till negativa folkhälsoeffekter.

Vem som ska få bedriva gårdsförsäljning

Gårdsförsäljning ska få bedrivas av den som tillverkar alkoholdrycker småskaligt, oberoende och hantverksmässigt, samt av den som odlar druvor som används för vintillverkning.

Med småskalighet avses att tillverkarens produktionsvolym årligen får uppgå till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol (exempelvis öl eller cider) eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol (exempelvis vin och fruktvin). Tillverkaren ska också vara ekonomiskt och juridiskt oberoende från storskaliga tillverkare. Dessa förutsättningar innebär att ett fåtal relativt sett större tillverkare av alkohol i Sverige inte kommer att få bedriva gårdsförsäljning. Att tillverkningen ska vara hantverksmässig innebär att den karaktärsgivande delen av tillverkningen ska ske på tillverkningsplatsen. Det är alltså inte tillräckligt att exempelvis bara blanda inköpta komponenter. Dessa krav borgar för att gårdsförsäljning hålls inom en mycket begränsad omfattning och att det inte kommer bli fråga om lågprisprodukter som säljs genom gårdsförsäljning.

Utredningen har övervägt om det är nödvändigt att exempelvis ställa krav på att den huvudsakliga råvaran ska vara egenodlad eller

att tillverkningen ska vara lokaliserad på landsbygden för att få bedriva gårdsförsäljning. Sådana krav skulle utesluta en stor andel av de svenska dryckstillverkarna. Med hjälp av skattningar som utredningen låtit Sweco utföra, har utredningen kunnat konstatera att gårdsförsäljningen även utan sådana krav kommer att vara mycket begränsad. Som framgår nedan skulle den ytterst begränsade ökningen av alkoholkonsumtionen som gårdsförsäljning uppskattas ge upphov till, sakna märkbar effekt på de alkoholrelaterade skadorna i samhället. Mot den bakgrunden har utredningen inte kunnat identifiera något behov av att ställa krav på egen råvaruproduktion eller lokalisering på landsbygden.

I utredningens uppdrag anges att om alternativa modeller för gårdsförsäljning identifieras, ska dessa redovisas inklusive deras för- och nackdelar. Utredningen lämnar därför även ett alternativt förslag som ytterligare begränsar vilka alkoholdrycker som ska få ingå och vilken form av tillverkning som ska vara tillåten. Den alternativa modellen föreslås avse enbart jästa drycker (dvs. öl, vin och andra jästa drycker), där huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär har producerats på den egna gården. Detta skulle inkludera betydligt färre tillverkare än utredningens huvudförslag, och främst ge landsbygdslokaliserade tillverkare av vin och cider samt frukt- och vissa bärviner möjlighet till gårdsförsäljning. För att ge ett brett beredningsunderlag i det fortsatta arbetet lämnas ett författningsförslag även för detta alternativ.

Utredningen föreslår att det ska krävas tillstånd från kommunen för att få bedriva gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning ska inte få bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. I övrigt föreslås alkohollagens generella regler om försäljning gälla (åldersgränser, kontroll av nykterhet m.m.), samt motsvarande regler om bl.a. lämplighet och prissättning som i dag gäller vid servering av alkoholdrycker.

Regleringen bör i ett första skede göras tidsbegränsad

Som tidigare angetts bedömer utredningen att en förutsättning för reformens förenlighet med EU-rätten är dels att gårdsförsäljningens omfattning är mycket begränsad, dels att den inte medför några negativa folkhälsokonsekvenser, exempelvis till följd av en märkbar

ökning av alkoholkonsumtionen. Det finns mot den bakgrunden skäl att gå fram med viss försiktighet genom en tidsbegränsad lagstiftning. Utredningen föreslår att regleringen i ett första steg bör gälla i sex år från ikraftträdandet. I god tid innan upphävandet bör reformen utvärderas. Den utvärderingen bör sedan ligga till grund för beslut om regleringen ska förlängas, göras permanent, ändras eller slopas.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens konsekvensanalys bygger bl.a. på branschanalyser och folkhälsokattningar som Sweco har utfört på uppdrag av utredningen.

Med antaganden om att tillväxten i branschen fortsätter som den har gjort de senaste åren, och utifrån det intresse som dryckestillverkarna visat för gårdsförsäljning, bedömer utredningen att cirka 50 vintillverkare, 90 destillerier, 630 ölbryggerier samt 80 cidertillverkare kommer bedriva gårdsförsäljning år 2025. Det är inte osannolikt att fr.a. antalet bryggerier är överskattat. Sveriges bryggerier har exempelvis framfört att omkring 150 svenska bryggerier är s.k. spökbryggerier, dvs. företag som tillverkar sitt öl i någon annans bryggeri, vilket gör att de inte kommer ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. Utredningen har dock valt att utgå ifrån högt skattade värden för att inte riskera att underskatta folkhälsokonsekvenserna.

Förutsatt att antalet besökare på tillverkningsställen ökar med 50 procent till följd av gårdsförsäljning och att varje besökare köper 75 procent av den tillåtna kvantiteten, uppskattas den totala mängden ren alkohol som kommer att säljas genom gårdsförsäljning år 2025 att motsvara cirka 0,51 procent av Systembolagets totala försäljning år 2020. Den totala försäljningen via gårdsförsäljning beräknas samma år att uppgå till knappt 250 000 liter ren alkohol, vilket utgör 0,029 liter ren alkohol per invånare över 15 år och 0,34 procent av den totala konsumtionsmängden.

Förslaget bedöms inte märkbart påverka folkhälsan. Med ett antagande om att 15–30 procent av köpen kommer att ersätta köp som annars hade gjorts på exempelvis Systembolaget, medför gårdsförsäljning en ökning av alkoholrelaterade dödsfall och sjukhusvistelser per år med 0,22–0,27 procent år 2025. Det är en ökning som svårli-

gen skulle gå att urskilja från den årliga variationen. Utredningen bedömer inte heller att gårdsförsäljning riskerar att medföra någon betydande ökning av barn och ungas exponering gentemot alkohol jämfört med i dag.

Med samma antaganden som ovan uppskattas samhällets kostnader för förtida dödsfall och minskning av livskvalitet, vård och behandling, produktionsbortfall och brottslighet öka med 235–287 miljoner kronor till följd av gårdsförsäljning år 2025, en ökning med 0,24–0,29 procent. Detta inkluderar konsekvenser för alla delar av samhället – det offentliga, näringslivet samt hushållen.

De totala skatteintäkterna från gårdsförsäljning, upplevelsetjänster samt spridningseffekter till följd av gårdsförsäljning beräknas uppgå till 137–148 miljoner kronor år 2025.

Totalt beräknas det skapas drygt 1 300 nya arbeten till följd av gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle därmed medföra en ökning av antal arbetstillfällen i dryckesbranschen med 17–19 procent. Utredningen skattar att omsättningen för dryckestillverkarna totalt ökar med cirka 713 miljoner kronor, vilket motsvarar knappt 840 000 kronor per tillverkare. För dryckestillverkarna skulle detta innebära ett betydande tillskott, i en bransch där 57 procent av tillverkarna bedömer lönsamheten som ganska dålig eller som mycket dålig.

Systembolaget menar att utredningens förslag kommer medföra en minskad efterfrågan på deras sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS), och att de därför kan behöva se över hur sortimentet ska hanteras och om det ska finnas kvar framöver. Denna bedömning delas dock inte av branschrepresentanter, som menar att efterfrågan på TSLS-sortimentet snarare kommer öka till följd av ett ökat intresse för närproducerat och småskaligt. Utredningens bedömning är att de begränsningar som föreslås för gårdsförsäljning samt det generellt ökade intresset för lokalt och småskaligt gör det minst lika troligt att gårdsförsäljning leder till en ökad efterfrågan av lokalt och småskaligt på Systembolaget.

Gårdsförsäljning kan bidra med positiva spridningseffekter, exempelvis i form av att besökarna även besöker restauranger, lokala livsmedelsproducenter eller bor på hotell i närheten. Utredningen skattar att gårdsförsäljning kan medföra ökad omsättning för kringliggande verksamheter på drygt 185 miljoner kronor årligen. Det är inte osannolikt att möjligheten att bedriva gårdsförsäljning kommer

att vara som störst bland dryckestillverkare på landsbygden. Gårdsförsäljning skulle därmed bidra till regeringens satsning för en levande och växande landsbygd där man ska kunna leva, bo och arbeta i alla delar av landet.

Summary

The overall remit of the Inquiry has been to investigate whether and, if so, how farm gate sales of alcoholic drinks can be introduced in Sweden, while securing the monopoly of Systembolaget (Swedish Alcohol Retailing Monopoly).

The question of farm gate sales has been investigated previously, most recently in 2010 (SOU 2010:98), without this resulting in amended legislation. Crucial questions for the Inquiry to answer have been what scope EU law allows for permitting farm gate sales while retaining the rest of the retailing monopoly and also what public health impacts may result from the introduction of farm gate sales.

Background – the retailing monopoly and Swedish drink production

In Sweden only Systembolaget may retail alcoholic drinks with an alcohol content of more than 2.25 percent by volume, with the exception of medium-strength beer [*folköl*]. Restrictions on access and availability through an active price policy (the alcohol tax) and the retailing monopoly have been the State's most important tools for reducing alcohol-related harm. However, this restrictive alcohol policy has always needed to be balanced against the interest among the public in actually having access to alcohol in an orderly way. Since 2011, for instance, a person who produces alcoholic drinks from raw materials produced on their farm has been permitted, under certain conditions, to offer tasting after receiving a special licence even though the producer does not have a licence to serve alcohol.

Since 2010 there has been a strong increase in the number of producers of alcoholic drinks in Sweden. At the end of 2020, there were 792 companies specialised in the production of alcoholic drinks in

Sweden compared with 90 producers in 2010. Beer is the largest category with 581 producers and is the category of drinks that has grown most since 2010. The second largest category is spirits, where the number of producers has also shown a strong increase in recent years. In 2020 there were 86 producers of spirits in Sweden. Producers of cider were, in 2020, the third largest category (68 producers) followed by producers of wine (57 producers).

The large increase in the number of drink producers is a result of many small producers entering the market. Nine out of ten Swedish producers of alcoholic drinks have fewer than five employees, and most employ 1–2 full-time equivalents. The ten largest producers accounted for as much as 93 percent of drinks produced in Sweden sold by Systembolaget in 2020. The large increase in the number of alcohol producers has not, in fact, coincided with an increase in the quantity of alcohol produced in Sweden, more the opposite.

Many alcohol producers offer some form of visitor activities such as tours, tasting and serving. At the same time, many producers feel that they are hampered by not being able to sell their production from their production site. Several drink producers have told the Inquiry about the frustration they experience among visitors when they are informed that they are not able to buy and take away any drink from their visit. They see farm gate sales as an ingredient that makes their visit experience complete. Alongside visitor activities, farm gate sales are also said to be an important tool for promoting exports and product development.

At the same time as many producers want to see a possibility of farm gate sales, there is broad support for Systembolaget's monopoly. Many producers say that they do not support the introduction of farm gate sales if it takes place at the expense of the retailing monopoly.

Requirements under EU law for farm gate sales

Farm gate sales would give Swedish producers of alcoholic drinks access to a sales channel in Sweden that producers based abroad are not given access to. This raises two main questions under EU law. The first is whether this favourable treatment of Swedish producers can be accepted in the light of the non-discrimination rules that ap-

ply in the EU (Articles 34 and 36 of the Treaty on the Functioning of the European Union, TFEU). The second question is whether this can change the assessment under EU law of Systembolaget's retailing monopoly (in this respect State monopolies of a commercial character in the area of goods are regulated through Article 37 of the TFEU).

A restrictive form of farm gate sales is consistent with EU rules about the free movement of goods

The Inquiry makes the assessment that farm gate sales could be seen as a barrier to trade in an examination under EU law. It is certainly possible to argue that farm gate sales level out competition rather than distorting it, since it means that sales from the production site will be permitted in Sweden in the same way as they are permitted in most other countries. Despite this, the jurisprudence of the Court of Justice of the European Union, especially the *Visnapuu*¹ case, which dealt with Finnish rules on matters including farm gate sales, indicates that such a regime can be considered discriminatory and therefore be a barrier to trade under Article 34. The Inquiry has therefore analysed whether and, if so, in what circumstances such a regime can be justified with reference to Article 36 of the TFEU.

The overall objective of the Swedish alcohol legislation is to promote public health by reducing the harmful medical and social effects of alcohol. Under Article 36 of the TFEU, the protection of public health is a purpose that can justify barriers to trade. However, a regime that is a barrier to trade can only be justified with reference to the protection of public health if the measure is proportionate and the protection of public health cannot be held to have been abused or exploited in order to discriminate against goods from other Member States or to provide indirect protection for certain domestic goods. According to the Inquiry, the *Visnapuu* case shows that farm gate sales can be made compatible with these conditions. However, the regime needs to ensure that farm gate sales take place to a limited extent and do not undermine Sweden's restrictive alcohol policy by, for instance, risking a noticeable increase in alcohol consumption in Sweden. Nor may farm gate sales appear to be an arbitrary discrimi-

¹ Case C-198/14 *Valev Visnapuu*.

nation of foreign producers of alcoholic drinks. According to the Inquiry, this points towards a regime that is based on strengthening the visitor industry and whose basis is that farm gate sales focus on the visit to the production site rather than the sales as such.

A restrictive form of farm gate sales does not weaken the position of the retailing monopoly

There is a special regime for retailing monopolies in Article 37 of the TFEU. The provision does not require the abolition of State retailing monopolies but does require that they are adapted so as to be fully non-discriminatory. If farm gate sales are introduced, the regime for these sales should be tested against Articles 34 and 36, while the retailing monopoly should continue to be tested against Article 37 of the TFEU. The Inquiry does not make the assessment that farm gate sales according to the Inquiry's proposal would result in Systembolaget's retailing monopoly coming into conflict with the criteria for non-discrimination in Article 37 of the TFEU. Farm gate sales do, however, mean a departure from the principle of exclusion of private profit interests. Special restrictions therefore need to be introduced to address the increased risks to public health that follow from permitting private profit interests at retail level. Providing that this is ensured, farm gate sales ought not to result in Swedish alcohol policy appearing to be unsystematic or incoherent.

The Government will have the possibility of conducting a dialogue with the European Commission about the compatibility of the proposal with EU law before it is adopted. Even if the Court of Justice of the European Union were to make a different assessment from the Inquiry and retrospectively find against a right introduced to farm gate sales, this would not endanger the Swedish retailing monopoly. In that event Sweden would be obliged to adapt its regime or, if considered necessary, scrap the right to farm gate sales. However, Sweden would not be forced to abolish the retailing monopoly.

The experts on EU law appointed by the Government to assist the Inquiry support the analysis of EU law set out in this report.

The Inquiry's proposals concerning farm gate sales in Sweden

What is meant by farm gate sales

The Inquiry makes the assessment that the most important restrictions from the perspective of EU law relate to how these sales are allowed to be conducted. First, the Inquiry proposes that farm gate sales only be permitted in conjunction with a paid study visit or a lecture associated with the product concerned at its production site. This ensures that the visit is in focus, rather than the sales, and decreases the risk that these sales will lead to negative effects on public health. Second, the Inquiry proposes restrictions on how much may be sold to a customer per visit. Sales to each individual on the same visit should not exceed 0.7 litres of spirits, 3 litres of wine, 3 litres of other fermented drinks and 3 litres of strong beer [*starköl*]. These conditions mean that any competitive advantage to farm gate sellers in relation to foreign producers will be very limited and that farm gate sales will be clearly linked to the role of drink producers in the visitor industry. This would also ensure that the volumes sold through farm gate sales will be very limited and that these sales will not, in any way, be an alternative to the retailing of alcoholic drinks conducted by Systembolaget.

Who should be allowed to conduct farm gate sales

Small-scale and independent producers making alcoholic drinks in a craft-based way should be allowed to conduct farm gate sales, as should growers of grapes used for wine production.

In this case, small scale would mean that the producer's annual production volume must be at most 75 000 litres of spirits, 500 000 litres of fermented drinks with an alcohol content of no more than 10 percent by volume (e.g. beer or cider) or 200 000 litres of fermented drinks with an with an alcohol content of no more than 10 percent by volume (e.g. wine and fruit wine). The producer must also be independent financially and legally from large-scale producers. These requirements mean that a small number of relatively large producers of alcohol in Sweden will not be able to conduct farm gate sales. Production having to be craft-based means that the part of the pro-

duction that imparts character has to take place at the production site. So it is not sufficient to, for instance, blend bought components. These requirements guarantee that the farm gate sales will be kept on a very limited scale and will not involve the sale of low-price price products.

The Inquiry has considered whether it is, for instance, necessary to require that, for farm gate sales to be allowed, the main raw material has to be self-cultivated or that production has to be located in a rural area. Requirements of this kind would exclude a large share of Swedish drink producers. With the aid of estimates made on behalf of the Inquiry by Sweco, the Inquiry has been able to conclude that farm gate sales will be very limited even without such requirements. As stated below, the extremely limited increase in alcohol consumption that farm gate sales are estimated to generate would have no noticeable effect on alcohol-related harm in society. Against this background, the Inquiry has not been able to identify any need to require self-production of raw materials or location in a rural area.

The Inquiry's remit states that if alternative models for farm gate sales are identified, they are to be presented along with their advantages and disadvantages. The Inquiry therefore also presents an alternative proposal that further limits the alcoholic drinks included and the forms of production permitted. The alternative model proposed relates only to fermented drinks (i.e. beer, wine and other fermented drinks), where the bulk of the raw materials that give the alcoholic drink its character have been produced at the farm concerned. This would include a much smaller number of producers than the Inquiry's main proposal and would mainly give rural-based producers of wine from grapes, cider, fruit wines and some berry wines the possibility of farm gate sales. To provide broad input to further work on processing the matter, a legislative proposal is also presented for this alternative.

The inquiry proposes that farm gate sales should require a licence from the municipality concerned. Farm gate sales should not be permitted earlier than 10.00 and should not be allowed to continue after 20.00. In other respects, the Inquiry proposes that the general rules for sales in the Alcohol Act (age limit, sobriety checks, etc.) should apply, along with rules about suitability and pricing etc. corresponding to those that currently apply to the serving of alcoholic drinks.

The regime should be time-limited in an initial phase

As stated above, the Inquiry's assessment is that for the reform to be compatible with EU law, the scope of farm gate sales will have to be very limited and the reform must not result in any negative impacts on public health due, for instance, to a measurable increase in alcohol consumption. Against this background there are reasons to proceed with some caution by introducing time-limited legislation. The Inquiry proposes that, as a first step, the regime should apply for six years from its entry into force. The reform should be evaluated in good time before its repeal. That evaluation should then form the basis for the decision to extend the regime, to make it permanent or to amend or scrap it.

Impacts

The Inquiry's impact analysis draws on industry analyses and public health estimates carried out by Sweco on behalf of the Inquiry.

Assuming that the industry continues to grow as it has done in recent years, and based on the interest shown by drink producers in farm gate sales, the Inquiry makes the assessment that around 50 wine producers, 90 distilleries, 630 breweries and 80 cider producers will conduct farm gate sales in 2025. It is not unlikely that the number of breweries, in particular, is over-estimated. For instance, the Swedish Brewers Association has pointed out that around 150 breweries are what are called 'ghost breweries', i.e. companies that produce their beer in someone else's brewery, which means that they will not be given the possibility to conduct farm gate sales. However, the Inquiry has chosen to use over-estimated figures to avoid under-estimating the public health impacts.

On the assumption that the number of visitors to production sites increases by 50 percent as a result of farm gate sales and that every visitor buys 75 percent of the permitted quantity, the total quantity of pure alcohol sold through farm gate sales in 2025 is estimated to correspond to around 0.51 percent of Systembolaget's total sales in 2020. The total sales via farm gate sales in the same year are estimated at just under 250 000 litres of pure alcohol, which is 0.029 litres of pure alcohol per inhabitant over 15 years of age and 0.34 percent of the total quantity of consumption.

The proposal is not judged to have a noticeable impact on public health. Assuming that 15–30 percent of these purchases will replace purchases that would otherwise have been made at, for example, Systembolaget, farm gate sales result in an increase in alcohol-related deaths and hospital stays per year by 0.22–0.27 percent in 2025. This is an increase that would be difficult to distinguish from the annual variation. Nor does the Inquiry make the assessment that farm gate sales risk resulting in a considerable increase in the exposure of children and young people to alcohol compared with today.

With the same assumptions as above, society's costs for early deaths and reductions of quality of life, health care and treatment, production losses and criminal activity are estimated to increase by SEK 235–287 million due to farm gate sales in 2025, an increase of 0.24–0.29 percent. This includes the impacts on all parts of society – the public sector, business and households.

The total tax revenue from farm gate sales, experience services and diffusion effects resulting from farm gate sales are estimated at SEK 137–148 million in 2025.

In total, farm gate sales are estimated to lead to the creation of just over 1 300 new jobs. Farm gate sales as proposed by the Inquiry would therefore result in an increase of 17–19 percent in the number of jobs in the drink industry. The Inquiry estimates that the turnover of drink producers increases by around a total of SEK 713 million, corresponding to just under SEK 840 000 per producer. For drink producers this additional revenue could make considerable differences in an industry where 57 percent of producers rate profitability as fairly poor or very poor.

Systembolaget takes the view that the Inquiry's proposal will result in a decrease in demand for their local and small-scale range (TSLs), and that they may need to review how to handle this range as well as whether it can be retained in the future. However, this assessment is not shared by industry representatives who take the view that the demand for the TSLs range will increase as a result of increased interest in local and small-scale alternatives. The Inquiry's assessment is that the restrictions proposed for farm gate sales and the general increase in interest in local and small-scale alternatives make it at least as likely that farm gate sales will lead to increased demand for local and small-scale alternatives at Systembolaget.

Farm gate sales can contribute positive diffusion effects, for example in the form of visitors also visiting restaurants or local food producers or staying at hotels in the vicinity. The Inquiry estimates that farm gate sales may result in increased turnover for nearby activities of more than SEK 185 million per year. It is not unlikely that the possibility of conducting farm gate sales will be greatest among drink producers in rural areas. Farm gate sales would thereby contribute to the Government's initiative for vibrant and growing rural areas where people are able to live and work in all parts of the country.

1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen

dels att 5 kap. 2 §, 8 kap. 7 §, 9 kap. 2, 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 på tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med ett studiebesök eller en föreläsning som erbjuds allmänheten mot betalning och som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken.

5 kap.**2 §**

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

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

5 a kap. Gårdsförsäljning*Gårdsförsäljningstillstånd**1 §*

För gårdsförsäljning krävs särskilt tillstånd av den kommun där försäljningsstället är beläget (gårdsförsäljningstillstånd).

Gårdsförsäljningstillstånd får meddelas den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker under förutsättning att

1. alkoholdryckerna som säljs är egentillverkade,

2. den karaktärgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art sker på tillverkningsstället,

3. tillverkarens produktionsvolym årligen uppgår till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol, och

4. tillverkaren är oberoende från tillverkare med produktions-

volymen som överstiger de som anges i punkt 3.

Gårdsförsäljningstillstånd får även meddelas den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning under förutsättning att

1. vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna, och

2. odlaren har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

2 §

Vid gårdsförsäljning får försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter starköl, och 3 liter andra jästa drycker.

3 §

Frågor om gårdsförsäljningstillstånd prövas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Ansökan om gårdsförsäljningstillstånd 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.

4 §

En ansökan om gårdsförsäljningstillstånd 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.

5 §

Ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse viss tid och får som längst ges till den 1 juli 2029.

6 §

Gårdsförsäljningstillstånd får bara meddelas 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 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 författningenligt sätt bedriva verksamheten med gårdsförsäljning.

7 §

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

Lokaler och personal

8 §

Gårdsförsäljningstillstånd ska avse ett visst avgränsat utrymme där försäljningen av alkohol-drycker ska ske. Utrymmet ska disponeras av tillståndshavaren. Tillstånd får inte meddelas för flera tillverkare att utnyttja ett gemensamt utrymme för gårdsförsäljning.

9 §

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.

10 §

Kommunen beslutar under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning får dock inte bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Vid bestämmande av tiden för gårdsförsäljning ska särskilt beaktas vad som sägs i 7 §.

11 §

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

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

Bemyndigande

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur de studiebesök och föreläsningar som avses i 1 kap. 13 § ska utformas och vad de ska innehålla,

2. de tillverkningskrav som avses i 1 § andra stycket 2,

3. den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut i ett ärende om gårdsförsäljningstillstånd, samt

4. de prov som avses i 6 § andra stycket och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.

8 kap.

7 §

Den som tillverkar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av egenproducerade dryckerna eller preparaten.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Den som har gårdsförsäljningstillstånd får i anslutning till sådan försäljning erbjuda provsmakning av sådana alkoholdrycker som tillståndet avser.

9 kap.

2 §

Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker.

Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl. Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl *och gårdsförsäljning*.

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

11 §

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

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.

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 Folkhälsomyndigheten

denna tid, upphör tillståndet att gälla.

Har den som fått serveringstillstånd *eller gårdsförsäljningstillstånd* 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.

17 §

En kommun får meddela en innehavare av serveringstillstånd en erinran, eller i allvarligare 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 gårdsförsäljningstillstånd* en erinran, eller i allvarligare 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

En kommun ska återkalla ett serveringstillstånd *eller gårdsförsäljningstillstånd* om

1. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på *serverings- eller försäljningsstället* eller i anslut-

utan att tillståndshavaren har in- ning till *dessa* utan att tillstånds-
gripit, eller havaren 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.

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.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Lagen gäller till och med den 1 juli 2029.

1.2 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkoholförordningen att 4–6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om

1. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen (2010:1622),

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska lämna för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn enligt 9 kap. 1 § alkohollagen,

3. vilka uppgifter som ska finnas i ett bevis om tillstånd som en kommun har meddelat enligt 9 kap. 7 § alkohollagen,

4. anlåtande av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 2 alkohollagen,

5. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlåtas enligt 6 kap. 10 § 3 alkohollagen,

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen, och

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen.

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen,

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen,

8. hur de studiebesök och föreläsningar som avses i 1 kap. 13 § ska utformas och vad de ska innehålla,

9. de tillverkningskrav som avses i 5a kap. 1 § andra stycket 2 alkohollagen, och

10. kunskapsprov för erhållande av gårdsförsäljningstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 5a kap. 6 § andra stycket alkohollagen.

Folkhälsomyndigheten får, i andra fall än de som anges i 9 kap. 9 § 3 och 10 § läkemedelsförordningen (2015:458), meddela föreskrifter om vem som utöver vad som anges i 6 kap. 5 § alkohollagen har rätt att köpa teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 1 alkohollagen.

5 §

Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd *eller gårdsförsäljningstillstånd* inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas.

I 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit och om innehållet i ett sådant bevis.

6 §

Om kommunen i ett ärende om serveringstillstånd begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg eller andra liknande dokument som visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ska kom-

Om kommunen i ett ärende om serveringstillstånd *eller gårdsförsäljningstillstånd* begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg eller andra liknande dokument som visar att ett visst till-

munen godta motsvarande dokument från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kommunen får dock begära att dokumentet ges in i original eller i en bestyrkt kopia eller i form av en auktoriserad översättning till svenska.

ståndskrav är uppfyllt, ska kommunen godta motsvarande dokument från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kommunen får dock begära att dokumentet ges in i original eller i en bestyrkt kopia eller i form av en auktoriserad översättning till svenska.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.

Förordningen gäller till och med den 1 juli 2029.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Bakgrund

Den 12 november 2020 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker. En förutsättning för uppdraget var att Systembolagets monopol säkras. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

2.2 Uppdraget

Utredningens uppdrag har bl.a. varit att

- göra en EU-rättslig analys av om och i sådant fall föreslå hur gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i hela landet under förutsättning att detaljhandelsmonopolet säkras,
- bedöma om det är EU-rättsligt möjligt och om det finns behov av att begränsa gårdsförsäljning till att t.ex. enbart tillåtas på landsbygd, enbart för svenska alkoholproducenter eller för småproducenters hantverksmässiga produktion,
- bedöma om försäljningen behöver knytas till ett produktionsställe eller ett odlingsställe och om det är nödvändigt att även tillåta försäljning via internet, eller på annat vis för hemleverans,
- lämna förslag på former för tillsyn, öppettider och prissättningsmodell,
- analysera vilka eventuella kommersiella effekter som kan förväntas för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning om gårdsförsäljning skulle införas,

- analysera vilka eventuella folkhälsokonsekvenser som införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan föranleda, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget framgår i sin helhet i bilaga 1.

2.3 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har bedrivits på sedvanligt sätt med regelbundna möten med expertgruppen. Totalt har sex möten ägt rum. I samband med dessa möten har ett antal promemorior presenterats och diskuterats. Enskilda experter har även bistått utredningen vid särskilda möten och i dialog om särskilda frågor.

Utredningen har mottagit yttranden och inspel från olika aktörer under arbetets gång. Utredningen har tagit del av EU-rättsliga analyser av Ulf Bernitz, professor i europarätt vid Stockholms universitet och Jörgen Hettne, jur. dr, professor i handelsrätt och docent i EU-rätt vid Lunds universitet. Utredningens arbete med de EU-rättsliga frågorna har utförts i nära samarbete med de av regeringen utsedda EU-rättsliga experterna i expertgruppen, f.d. domaren i EU-domstolen Carl Gustav Fernlund och ämnesrådet vid Kommerskollegium, Olivier Linden. Dessa båda experter står bakom utredningens EU-rättsliga analys.

Sekretariatet och utredaren har också haft möten eller varit i kontakt med följande organisationer och myndigheter. Sveriges Alkoholproducenter (SPA), Viva Wine Group, Skånes Dryckesproducenter, tjänstemännens samordningsfunktion för länsstyrelsernas alkohol- och tobakstillsyn (SLATT), Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF), Alkoholpolitiskt Forum, Jordbruksverket, Sveriges Branschorganisation för Oenologi & Vitikultur (SBOV), Sveriges Landsråd för Alkohol- och Narkotikafrågor (SLAN), Sveriges Bryggerier, Visit Sweden, Eldrimner¹ och Statistikmyndigheten SCB.

Sekretariatet och utredaren, samt vissa ur expertgruppen, har under utredningstiden gjort verksamhetsbesök vid Hällåkra vingård,

¹ Eldrimner är ett svenskt resurscentrum för mathantverk.

Dryg cider, Perfectly Squared Brewing, Spirit of Hven, Kullabergs vingård, Hyllie Bryggeri, Lillhassla vingård och Särtshöga vingård.

Utredningen har uppdragit åt Sweco att utföra dels en branschanalys, dels en skattning av folkhälsokonsekvenser. Swecos rapporter finns bilagda till betänkandet.

Utredningen har haft möte med tjänstemän från det finska Social- och hälsovårdsministeriet. Information om lagstiftning och utvecklingen i andra länder har inhämtats från tjänstemän vid departement i berörda länder, Sveriges ambassader och genom sökningar i bl.a. databaser.

3 Utgångspunkter för utredningens uppdrag

3.1 Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens övergripande mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom sådana insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion.¹

Grunderna för den nuvarande alkoholpolitiska regleringen fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag.² 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 totalalkoholkonsumtionen och alkoholskadorna. Regeringen anförde vidare att en ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad totalalkoholkonsumtion. Ju mer alkohol 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.³

En bärande ingrediens i alkoholpolitiken har alltsedan 1900-talets början varit desintresseringsprincipen, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. I samband med införandet av 1994 års alkohollag uttalade regeringen i detta avseende bland annat följande.

¹ Prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203.

² Prop. 1976/77:108, bet. SkU40, rskr. 231.

³ Prop. 1994/95:89 avsnitt 5.1.

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 marknadsmechanismer 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 parti-handel, får principen en ny innebörd. Tidigare var grunden för det statliga agerandet att hålla privata vinstintressen borta från alkoholhanteringen. Nu blir grundsatsen att marknadskrafterna skall kontrolleras via ett system med tillstånd, tillsyn och sanktioner, som skall hanteras av en ny alkoholmyndighet.⁴

I förarbetena till alkohollagen (2010:1622), liksom i regeringens s.k. ANDT-strategi, framgår att begränsningar i tillgång och tillgänglighet är de viktigaste åtgärderna för att minska de alkoholrelaterade skadeverkningsarna och problemen. I det avseendet nämns prispolitiken (alkoholskatten) och detaljhandelsmonopolet som de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen.⁵ I propositionen En ny alkohollag,⁶ anför regeringen bl.a. följande.

Den svenska alkoholpolitikens mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningsarna. 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.

Detaljhandelsmonopolets alkoholpolitiska syfte och kontrollfunktion kommer till tydligt uttryck i ägardirektivet till Systembolaget där det går att läsa följande.

⁴ Prop. 1994/95:89, avsnitt 6.1.

⁵ Prop. 2009/10:125 s. 86 och prop. 2010/11:47, s. 24.

⁶ Prop. 2009/10:125 s. 55.

Systembolaget innehar i Sverige ensamrätt till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Denna ensamrätt har ett alkoholpolitiskt 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.

Den restriktiva alkoholpolitiken har behövt balanseras mot allmänhetens intresse av att faktiskt få tillgång till alkohol i ordnade former. Detta, angav regeringen exempelvis i budgetpropositionen för 2020/21, innebär bl.a. att Systembolaget behöver anpassa sin verksamhet efter konsumenternas förändrade inköpsmönster, såsom ökad e-handel och utnyttjande av möjligheten till hemleverans, liksom det ökade intresset för småskaliga verksamheter och närproducerade produkter.⁷ I anslutning till detta angav regeringen även att en utredning om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker ska genomföras, dock med villkoret att detaljhandelsmonopolet ska säkras. Regeringen betonar dock att det är viktigt att bibehålla en restriktiv alkohollagstiftning. I direktiven till denna utredning framhålls också att den svenska alkoholregleringen behöver framstå som konsekvent och systematisk för att kunna rättfärdigas ur ett EU-perspektiv.

3.2 Näringspolitiska utgångspunkter

Den svenska livsmedelsstrategins övergripande mål är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan.⁸

Livsmedelsstrategin är utformad kring ett övergripande mål för livsmedelspolitiken samt tre strategiska mål inom områden som bedöms vara särskilt viktiga för att nå det övergripande målet, samt för utvecklingen av livsmedelskedjan. Inom ett av de tre strategiska områdena, *konsument och marknad*, behandlas besöksnäring och mål-

⁷ Prop. 2020/21:1 Utgiftsområde 9, s. 111.

⁸ Prop. 2016/17:104, s. 20.

tidsupplevelser. Regeringen konstaterar att besöksnäringen har haft en stark utveckling under hela 2000-talet både vad gäller tillväxt och sysselsättning, och att den stora tillväxtpotentialen finns bland utländska besökare. I strategin anges att drygt en tredjedel av det som utländska besökare spenderar i Sverige avser inköp av livsmedel, mat och dryck i butik, restaurang, café, etc. Bilden av Sverige som livsmedelsproducerande land beskrivs dock som fortfarande relativt svag, samtidigt som bilden av Sverige som attraktiv destination för måltidsupplevelser har stärkts. Regeringen konstaterar också att besöksnäringen och de småskaliga mat- och dryckesföretagen kan bidra till att gemensamt bygga varumärken och även skapa efterfrågan på exportprodukter, vilket bidrar till lokal och regional tillväxt och sysselsättning. Regeringens bedömning är att det finns en potential i att möta efterfrågan på upplevelser kring mat och dryck som en integrerad del av besöksnäringen.⁹

I Visit Swedens trendrapport 2020 om måltidstrender, konstateras att det finns en riktning i dag från globalt till lokalt. Medan intresset för den lokala och inhemska matproduktionen är drivet av ett hållbarhetstänk i alla former – ekologiskt, ekonomiskt och socialt – så drivs sökandet efter det hyperlokala av viljan att hitta det mest autentiska inom smaker, måltider och upplevelser. I rapporten nämns det ökade intresset för REKO¹⁰-ringar som ett exempel på det.¹¹ Inom kategorin alkoholdrycker yttrar sig denna trend bl.a. i en ökad efterfrågan på lokala drycker på Systembolaget. Sedan Systembolaget 2014 införde ett särskilt sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS), har kundefterfrågan på lokala drycker på Systembolaget ökat stadigt. TSLS-sortimentet uppgick till 1,0 procent av Systembolagets totala försäljning 2020, jämfört med 0,8 procent året innan.

Många alkoholdryckesproducerande företag i Sverige har besöksverksamhet i någon omfattning, i form av provsmakningar, servering och ibland fullskalig kost och logi samt konferensmöjligheter. Samtidigt upplever många tillverkare att de hämmas av att inte kunna sälja sin produktion från tillverkningsstället.¹² Flera dryckestillverkare har för utredningen berättat om en frustration som de upplever

⁹ Prop. 2016/17:104, s. 72–74.

¹⁰ REKO står för Rejäl Konsumtion och är ett sätt att handla lokalproducerad mat. Hushållningssällskapet. <https://hushallningssallskapet.se/forskning-utveckling/reko/> [besökt 2021-11-05].

¹¹ Visit Sweden – Trendrapport 2020, Måltidstrender, s. 9.

¹² Dryckesbranschrapporten 2019.

hos besökare när dessa informeras om att de inte kan köpa med sig någon dryck från besöket. Dryckestillverkarna som utredningen har haft kontakt med ser gårdsförsäljning som den ingrediens som gör besöksupplevelsen komplett. Vid sidan av besöksverksamheten anges också gårdsförsäljning vara ett viktigt verktyg för att främja export och produktutveckling. I en webbenkät bland 95 svenska dryckestillverkare som marknadsundersökningsföretaget Ipsos genomförde i slutet av 2020 på uppdrag av LRF Lokal Mat & Dryck, svarade 80 procent av tillverkarna att de skulle starta gårdsförsäljning om det blev tillåtet.¹³

Avsaknaden av gårdsförsäljning kan ha betydelse för turisternas intresse att besöka dryckesproduktionsställen. I en målgruppsanalys som undersöker gårdsförsäljning genomförd av Visit Sweden¹⁴ under 2021 med respondenter från ett flertal länder,¹⁵ svarade 25 procent av de som var intresserade av kulinariska upplevelser att de ville besöka ett bryggeri, destilleri, vingård eller musteri. Av dessa svarade 27 procent att deras intresse för att besöka tillverkarna minskade om man inte får köpa med sig dryck.¹⁶

Samtidigt som många tillverkare efterfrågar en möjlighet till gårdsförsäljning, finns en bred förankring i det svenska samhället för Systembolagets monopol. I en mätning 2020 av Kantar Sifo på uppdrag av Systembolaget, var 76 procent positiva till Systembolaget och monopolregleringen.¹⁷ Det är också tydligt att svenska dryckestillverkare i huvudsak är positiva till och ser sig beroende av Systembolaget som försäljningskanal. Många tillverkare har påpekat för utredningen att man inte stödjer införandet av gårdsförsäljning om det sker på bekostnad av detaljhandelsmonopolet.

¹³ Dryckesbranschrapporten 2021.

¹⁴ Målgruppsanalys 2021 (del1), Visit Sweden/Mindshare.

¹⁵ Sverige, Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike, och USA.

¹⁶ Svaren visade även att 13 procent av besökarna angav ett ökat intresse att besöka tillverkarna om det *inte* var tillåtet att köpa med sig dryck hem.

¹⁷ Så säger folket | Systembolaget (omsystembolaget.se) [kontrollerad den 9 november 2021].

3.3 Frågans tidigare behandling

3.3.1 Betänkandet *En ny alkohollag* SOU 2009:22

Alkohollagsutredningen hade bl.a. i uppdrag att utreda konsekvenserna av att tillåta tillverkare av spritdrycker, vin och starköl att på den egna gården sälja egenproducerade drycker till konsumenter. Om inga negativa konsekvenser vad gäller restriktiv alkoholpolitik bedömdes föreligga och det bedömdes förenligt med EU-rätten, skulle utredaren lämna förslag till en sådan reglering (dir. 2007:11). Alkohollagsutredningen överlämnade 2009 slutbetänkandet *En ny alkohollag* (SOU 2009:22). Utredningen bedömde att försäljning av starköl, vin och spritdrycker direkt från tillverkaren inte bör tillåtas då det ansågs oförenligt med Systembolagets monopolställning. Sådan försäljning av starköl och spritdryck skulle enligt utredningen också vara olämplig från alkoholpolitisk synpunkt. Utredningen lämnade därför inget förslag om gårdsförsäljning.

3.3.2 Propositionen *En ny alkohollag prop. 2009/10:125*

Alkohollagsutredningens bedömning i frågan om gårdsförsäljning fick ett blandat mottagande av remissinstanserna. Flera remissinstanser ansåg att ytterligare EU-rättsliga överväganden behövde göras. I propositionen *En ny alkohollag*¹⁸ gjorde den dåvarande regeringen bedömningen att möjligheten att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker borde analyseras ytterligare. Regeringen beslutade därför att tillsätta en ny utredning med 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.

3.3.3 Delbetänkandet *Gårdsförsäljning* SOU 2010:98

Utredningen om vissa alkoholfrågor hade bl.a. i uppdrag att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kunde ske på ett sätt som var förenligt med EU-rätten liksom detaljhandelsmonopolet utan negativa konsekvenser för folkhälsan. Om utredaren

¹⁸ Prop. 2009/10:125.

skulle bedöma att det var omöjligt att införa gårdsförsäljning enligt dessa förutsättningar, skulle utredaren informera Socialdepartementet.¹⁹ I december 2010 lämnade utredningen delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98). Utredningens slutsats var att det går att införa gårdsförsäljning men att det måste göras enligt en modell som inte hindrar utländska tillverkare från att få sina produkter sålda genom gårdsförsäljning eller att etablera sig i Sverige för att bedriva gårdsförsäljning. Det betydde enligt utredningen dels att det inte skulle vara möjligt att begränsa gårdsförsäljning till produktionsstället, dels att även andra produkter än producentens egna måste kunna säljas genom gårdsförsäljning.

Utredningens förslag gick ut på att inhemska och utländska tillverkare av alkoholdrycker, i samband med studiebesök och liknande arrangemang med anknytning till de tillverkade dryckerna, skulle få sälja egenproducerade alkoholdrycker samt alkoholdrycker av samma slag från andra tillverkare. Enligt utredningens modell skulle gårdsförsäljning få ske efter tillstånd från kommunen under villkor att

- försäljningen inte översteg 1 liter sprit, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl, och
- tillståndshavarens sammanlagda försäljning inte översteg 1 500 liter 100 volymprocent alkohol per år (motsvarar omkring 3 750 liter spritdryck, 10 000 liter vin eller 27 273 liter öl).

För tillstånd skulle krävas i princip detsamma som gäller för tillstånd till servering av alkoholdrycker (avseende lämplighet, kunskap, ordning, öppettider, tillsyn m.m.). Vad gäller priser för dryckerna föreslogs att dessa inte skulle få sättas lägre än tillverkningskostnaden plus skatter eller inköpspriset med ett skäligt påslag.

Utredningen bedömde att förslaget inte skulle leda till några negativa konsekvenser för folkhälsan av betydelse, och inte heller att detaljhandelsmonopolet skulle behöva avskaffas. Om EU-domstolen skulle finna att gårdsförsäljningen medför att monopolregleringen inte längre kan motiveras EU-rättsligt, menade utredningen att det i så fall inte behövde få konsekvenser för annat än reglerna om gårdsförsäljning. Experterna Karin Eckerberg (Systembolaget AB) och Matz Larson (Folkhälsomyndigheten) lämnade särskilda yttranden där de ställde sig kritiska till utredningens slutsatser.

¹⁹ Dir. 2010:21.

Även denna utredning fick ett blandat mottagande från remissinstanserna. Flera remissinstanser, däribland Brottsförebyggande Rådet (BRÅ), Folkhälsomyndigheten (Fohm), Föreningen Länsstyrelsernas Alkoholhandläggare, Systembolaget och flera folkhälsofrämjande organisationer som IOGT-NTO, Alkoholpolitiskt Forum och Blå Bandet, samt merparten av kommunerna som yttrat sig, avstyrkte förslaget och framförde att det inte bedömdes förenligt med den svenska alkoholpolitiken. Flera av dessa ansåg att gårdsförsäljning skulle äventyra detaljhandelsmonopolet. Flera andra instanser, däribland Jordbruksverket, Konkurrensverket, Tillväxtverket, Lantbrukarnas Riksförbund (LRF), Regelrådet samt branschföreträdare såsom Sprit och Vinleverantörsföreningen (SVL) samt Svenska Fruktvinsringen, tillstyrkte förslaget. Vissa av de remissinstanser som tillstyrkte förslaget ur ett EU-rättsligt perspektiv, däribland SIEPS och Kommerskollegium, ansåg att det sannolikt skulle gå att införa en mer restriktiv form av gårdsförsäljning än den som utredningen hade föreslagit. Vissa andra remissinstanser, såsom Göta hovrätt och Systembolaget, ifrågasatte utredningens EU-rättsliga analys och ansåg att gårdsförsäljning skulle riskera att äventyra detaljhandelsmonopolet.

Fohm och Systembolaget ansåg att utredningens förslag, som inte var begränsat till försäljning från produktionsplatsen, skulle riskera att öka alkoholkonsumtionen. Dessa instanser ansåg vidare att om gårdsförsäljning skulle innebära att monopolet skulle falla, skulle det få negativa konsekvenser för folkhälsan.

Flera remissinstanser lyfte fram vad de ansåg var oklarheter i utredningens förslag. Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF), Göta hovrätt och Förvaltningsrätten i Malmö ansåg exempelvis att begreppet upplevelsetjänst skulle behöva definieras tydligare. Fohm noterade bl.a. skillnader mellan förslaget och alkoholagens regler om provsmakning. Systembolaget och Förvaltningsrätten i Malmö saknade en bedömning av vad som skulle gälla för gårdsförsäljare om modellen efter domstolsprövning skulle behöva avskaffas för att bevara alkoholmonopolet.

Den 16 september 2012 framförde statsrådet Maria Larsson att regeringen hade beslutat att det inte skulle bli någon gårdsförsäljning av alkohol enligt utredningsförslaget som kommit två år tidigare.²⁰ Statsrådet uttalade dock att gårdsförsäljningen som fråga skulle fort-

²⁰ Sverigesradio.se.

sätta att beredas i Regeringskansliet för att se om någon annan lösning kunde finnas. Den 11 december 2014 beslutade regeringen att avsluta beredningen utan att lämna något förslag.²¹

3.3.4 Betänkandet *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring* SOU 2017:95

Utredningen, som hade i uppdrag att lämna förslag på en sammanhållen politik för hållbar turism och växande besöksnäring, konstaterade att alkoholdrycksproducenter pekat på att deras villkor för gårdsförsäljning skiljer sig från kollegors i andra länder. Utredningen bedömde att möjligheten till gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker skulle gynna utveckling av företagande, sysselsättning och måltidsturism i Sverige. I betänkandet konstateras att det inom ramen för utredningen inte getts förutsättningar att utvärdera vilka konsekvenser gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker skulle ha för Systembolagets försäljningsmonopol. Utredningen avstod med hänvisning till det från att ge förslag inom området.

3.3.5 Tillkännagivande från riksdagen och januariöverenskommelsen

Riksdagen tillkännagav i maj 2018 att regeringen, under förutsättning att Systembolagets detaljhandelsmonopol kan upprätthållas, bör verka för en lagstiftning som möjliggör gårdsförsäljning i begränsad utsträckning.²²

Enligt punkt 23 i januariavtalet, en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, under rubriken *Gör det möjligt att leva och bo på landsbygden*, skulle en utredning om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker genomföras med start 2020. En förutsättning för utredningsuppdraget skulle vara att Systembolagets detaljhandelsmonopol säkras.

²¹ Dnr. S2010/9077/FST.

²² Bet. 2017/18:SoU8 punkt 4, rskr. 2017/18:260.

4 Detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige

Detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige är i princip förbehållen det statligt ägda bolaget Systembolaget AB.¹ Folköl, dvs. öl med en alkoholhalt mellan 2,25 och 3,5 volymprocent, får dock säljas i livsmedelsbutiker och av tillverkaren efter anmälan till berörd kommun.²

Detaljhandelsmonopolet innefattar inte servering av alkoholdrycker till allmänheten. Sådan servering får bedrivas av den som har tillstånd från berörd kommun.³ Innehavare av serveringstillstånd kan köpa alkoholdrycker direkt från partihandlare och behöver alltså inte gå via Systembolaget.⁴ Sedan 2011 är det under vissa förutsättningar även tillåtet för den som har ett stadigvarande serveringstillstånd, som är partihandlare eller är tillverkare av alkoholdrycker att arrangera provsmakning.⁵ För att en tillverkare utan serveringstillstånd ska få erbjuda provsmakning ska alkoholdrycken vara tillverkad med råvaror som producerats på den egna gården. Kammarrätten i Stockholm har i ett mål fastslagit att framställning av jäst i samband med öltillverkning är att anse som en sådan produktion av en råvara som ger rätt att anordna provsmakning.⁶

Enligt CAN⁷:s statistik som utgår från anskaffning av alkohol, minskade den totala årliga konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige med 6 procent 2020 och uppgick till 8,46 liter ren alkohol per invånare över 15 år. Detta kan delas upp i försäljning från Systembolaget, restauranger, folköl samt en oregistrerad del, vilket illustreras enligt

¹ 5 kap. 2 § alkohollagen (2010:1622).

² 5 kap. 5 § alkohollagen.

³ 8 kap. 1 § alkohollagen.

⁴ 4 kap. 2 § alkohollagen.

⁵ 8 kap. 6 och 7 §§ alkohollagen.

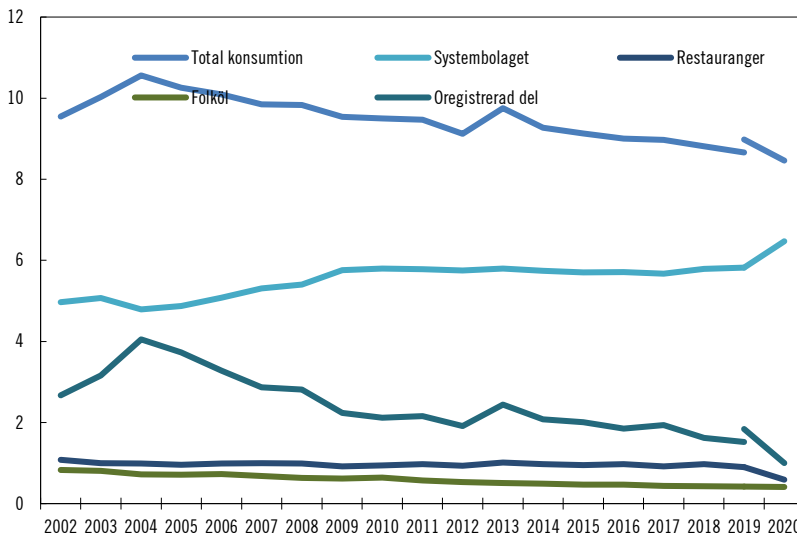
⁶ Mål nr 6374-14.

⁷ Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning.

figur 4.1 nedan. Diagrammet innehåller två värden för 2019 och linjerna är brutna däremellan eftersom CAN sedan 2019 använder en ny metodik för att skatta den oregistrerade anskaffningen.⁸

Figur 4.1 Alkoholanskaffning i Sverige 2002–2020

Liter ren alkohol per person över 15 år



Källa: CAN.

Av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige 2019 härrörde 64,8 procent av de konsumerade dryckerna från Systembolaget, 10,0 procent från restauranger med serveringstillstånd och 4,7 procent från folkölsförsäljning. Den oregistrerade delen stod för 20,5 procent enligt den nya metodiken varav 11,6 procent härrörde från resandeförsel, 5,7 procent från smugglad alkohol, 2,0 procent från hemtillverkning och 1,2 procent från internet (ej inkluderat Systembolagets internetförsäljning). Siffrorna för 2020 är starkt påverkade av spridningen av covid-19 med kraftigt minskad restaurangförsäljning och resandeförsel, samtidigt som Systembolagets försäljning ökade.

⁸ Alkoholkonsumtionen i Sverige 2019, CAN Rapport 193.

4.1 Systembolagets försäljning⁹

Det finns 447 Systembolagsbutiker över hela Sverige. I varje kommun finns minst en butik. Därutöver finns cirka 490 ombud till Systembolaget. Vid ett ombud går det att beställa och hämta alkoholdrycker. Ombuden är ofta vanliga butiker och finns på mindre orter där kundunderlaget för att etablera en Systembolagsbutik är för litet. Dryckerna hos ombuden lämnas bara ut under Systembolagets öppettider, och samma regler om åldersgräns m.m. för utlämnande av alkoholhaltiga drycker gäller hos ombuden som i Systembolagsbutikerna.

Privatpersoner kan beställa produkter på Systembolagets webbplats för uthämtning i valfri Systembolagsbutik eller hos ombud. Systembolaget startade också en försöksverksamhet med hemleveranser i vissa utvalda delar av Sverige i slutet av 2013. Efter en ändring i avtalet mellan staten och Systembolaget är hemleveranser sedan 2019 en del av Systembolagets ordinarie verksamhet och ska täcka hela landet. Permanentandet av försöksverksamheten motiveras bl.a. som ett sätt att underlätta för svenska småproducenter att via Systembolaget möta konsumenternas efterfrågan på småskaliga och närproducerade produkter.¹⁰ Under 2020 uppgick värdet av hemleveransförsäljningen till cirka 315,5 miljoner kronor vilket utgjorde cirka 0,7 procent av Systembolagets totala försäljning under perioden. I och med spridningen av covid-19 i början av 2020 har hemleveranserna ökat markant.

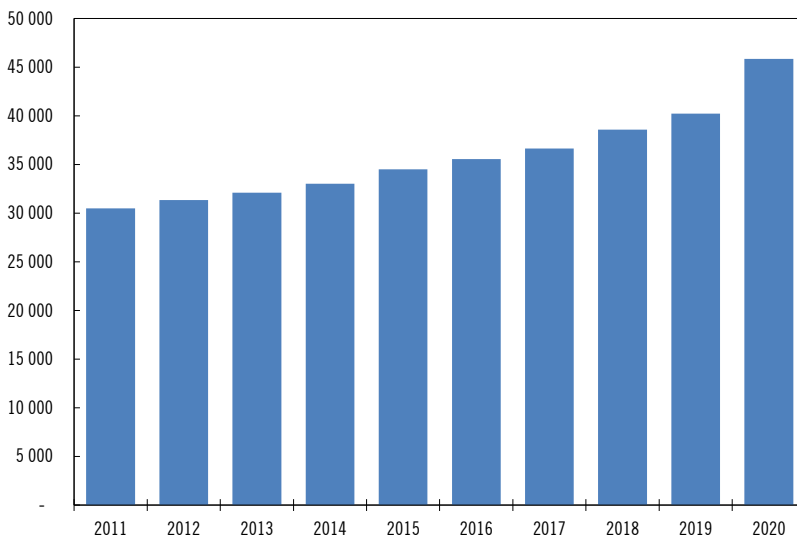
Systembolagets sortiment består på ett övergripande plan av ett fast sortiment, ett beställningssortiment och ett tillfälligt sortiment. Systembolagets försäljning har de senaste åren ökat och uppgick år 2020 till totalt 45,2 miljarder kronor.

⁹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger på Konkurrensverkets rapportering till Europeiska kommissionen om det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker (juni 2021) samt underlag från Systembolaget.

¹⁰ Prop. 2018/19:59 s. 109–110.

Figur 4.2 Systembolagets försäljning 2011–2020

Miljoner kronor



Källa: Konkurrensverket.

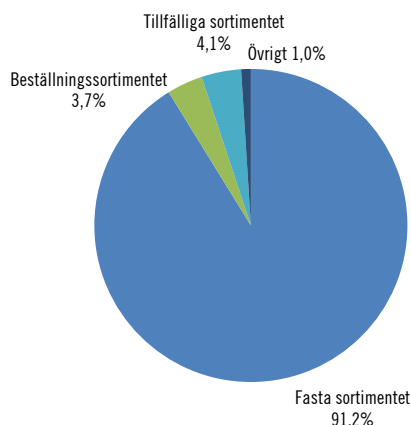
Det fasta sortimentet innehåller cirka 2 400 drycker och utgör cirka 91,2 procent av den totala försäljningen. Produkterna i det fasta sortimentet köps in genom offertförfrågning följt av blindprovning. Den enskilda butikens storlek och kundefterfrågan avgör vilka drycker som finns i vilka butiker. Sortimentet utvärderas två gånger per år, och nyheter lanseras fyra gånger per år. Det går också att kvala in till det fasta sortimentet genom hög efterfrågan i beställningssortimentet.

Beställningssortimentet utgörs av drycker som Systembolaget säljer men inte provar, kvalitetssäkrar eller beskriver. Dryckerna i beställningssortimentet finns inte i butikerna men går att beställa via Systembolagets hemsida eller i butik. Systembolaget har en stående offertförfrågan för att tas in i beställningssortimentet och nya lanseringar sker löpande. I beställningssortimentet finns cirka 13 000 drycker och sortimentet utgör cirka 3,7 procent av Systembolagets försäljning. Andelen svenska drycker i beställningssortimentet är 0,6 procent för vin, 11,2 procent för sprit och 28,8 procent för starköl.

Det tillfälliga sortimentet består av Tillfälligt Sortiment Säsong (TSS), Tillfälligt Sortiment Exklusivt (TSE), Tillfälligt Sortiment

Volym/Tid (TSV/TST) samt Tillfälligt Sortiment Lokalt och Småskaligt (TSLs). Sammantaget utgör det tillfälliga sortimentet 4,1 procent av Systembolagets försäljning.

Figur 4.3 Systembolagets försäljning uppdelat på sortiment år 2020



Källa: Systembolaget.

Utöver de artiklar i det fasta sortimentet och det tillfälliga sortimentet som varje butik lagerför och som utgör den centralt tilldelade sortimentsmixen, finns även för enskild butik ett s.k. Lokalt Efterfrågat Sortiment (LES). Enskilda Systembolagsbutiker har även möjlighet, för att tillgodose ett särskilt lokalt identifierat behov, att själva besluta om att lägga till maximalt 20 artiklar i butikens sortiment genom sortimentet Butikens val.

Svensktillverkade alkoholdrycker utgjorde knappt 47 procent av Systembolagets totala försäljning 2020 (mätt i volym).

4.1.1 TSLS-sortimentet¹¹

TSLS-sortimentet tillkom 2014 som svar på det ökande intresset för lokala produkter. För att komma i fråga för inköp som TSLS-artikel krävs att produkten produceras lokalt, dvs. inom ett avstånd om högst femton mil från den/de butiker som produkten köps in till. Produkten ska också vara hantverksmässigt producerad¹² och den årliga produktionsvolymen ska understiga vissa specificerade nivåer.¹³ Produkten ska dessutom uppfylla minst ett av nedanstående kriterier.

- Produkten ska vara jäst, bryggd, destillerad eller mustad på den lokala produktionsadressen.
- Produkten ska innehålla lokala råvaror. Enbart vatten räknas inte som en lokal råvara.
- Produkten ska få sin slutgiltiga karaktär på den lokala produktionsadressen. En artikel som endast etiketteras eller buteljeras lokalt uppfyller inte detta kriterium.

Leverantörer väljer själva om de vill offerera sina produkter till TSLS-sortimentet eller placera dem i beställningssortimentet. Endast det senare kan dock kvalificera för att upptas i det fasta sortimentet, om tillräcklig försäljning uppnås. Det är möjligt att få en TSLS-produkt lanserad i upp till 10 butiker. Försäljningen av TSLS-produkter utgjorde 1,0 procent av Systembolagets totala försäljning 2020. Motsvarande siffra 2019 var 0,8 procent.

Det är tillverkaren som ansvarar för lagerhållning och distribution till tilldelade butiker. De som vill vara beställningsbara i hela landet erbjuds dock att leverera produkten till en av Systembolagets tre depåer, i Stockholm, Örebro och Sundsvall. I butikerna utvärderas produkterna löpande och om det finns det en kundefterfrågan, skalas antal butiker som säljer varan upp (till max tio butiker). Sak-

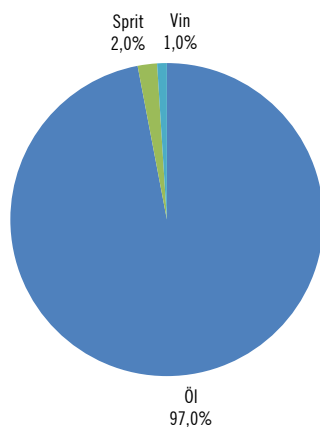
¹¹ Uppgifterna i detta avsnitt bygger huvudsakligen på underlag från Systembolaget.

¹² Att produkten är småskalig och hantverksmässigt tillverkad betyder att "endast ett fåtal" ska ha varit delaktiga i tillverkningen. För öl innebär det exempelvis också att s.k. kontraktsbryggning inte är möjlig, däremot tillåts s.k. collabs, dvs. samarbeten mellan fysiska bryggerier. För vin innebär det exempelvis att s.k. urban wineries tillåts, dvs. vinerier som utför jäsningsen men där druvorna köps in. För sprit innebär det att den viktigaste karaktärsgivande delen av tillverkningen ska ske hos producenten, dvs. exempelvis destilleringen av whisky (ej bara lagring) eller den andra destilleringen (den med kryddning) av gin. Sprit som endast blandas, späds eller buteljeras på plats tillåts inte i detta sortiment.

¹³ Den årliga tillverkningsvolymen per produkt (ej per leverantör) ska vara högst 50 000 liter för öl och cider, 20 000 liter för vin, 13 000 liter för starkvin och 10 000 liter för sprit.

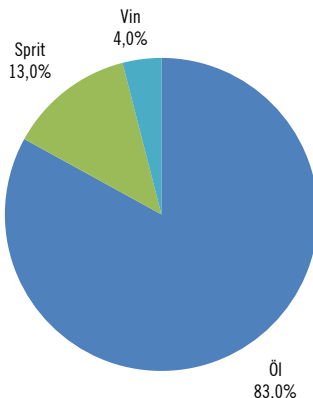
nas däremot kundefterfrågan, avlistas produkten så småningom. Även produkter som lagerhålls av Systembolaget utvärderas. Utvärderingen sker efter tre månader och sedan löpande varje månad med försäljningsstatistik för de tre föregående månaderna.

Figur 4.4 Fördelning av drycker inom TSLS, volym



Källa: Systembolaget.

Figur 4.5 Fördelning av drycker inom TSLS, värde



Källa: Systembolaget.

Öl är den överlägset största kategorin inom TSLS-sortimentet. Öl utgör 97 procent av volymen och 83 procent av värdet inom kategorin, jämfört med sprit som utgör 2 procent av volymen och 13 procent av värdet, samt vin som utgör 1 procent av volymen och 4 procent av värdet.

Svenska viner och svensk sprit säljs i större volymmässig omfattning genom beställningssortimentet (83 000 respektive 183 000 liter) än genom TSLS-sortimentet (76 000 respektive 84 000 liter). Svensk öl säljs däremot i närmare tre gånger så stor volymmässig omfattning genom TSLS-sortimentet som genom beställningssortimentet.

4.1.2 Privatimporttjänst

Systembolaget är enligt alkohollagen skyldig att bistå privatpersoner med införskaffande även av sådana alkoholdrycker som inte lagerhålls av Systembolaget eller som finns i beställningssortimentet.¹⁴ Därför har Systembolaget inrättat en s.k. privatimportservice. Trots namnet avser skyldigheten såväl alkoholdrycker som lagerförs av

¹⁴ 5 kap. 4 § alkohollagen.

annan inom landet, som varor som måste införskaffas från utlandet.¹⁵ Under 2020 mottog Systembolaget 32 393 förfrågningar om privatimport. Av dessa ledde 24 858 (77 procent) till köp. Försäljningen via Systembolagets privatimportservice uppgick under 2020 till cirka 89,8 miljoner kronor och stod för cirka 0,2 procent av Systembolagets totala försäljning.

¹⁵ Prop. 2009/10:125, s. 160.

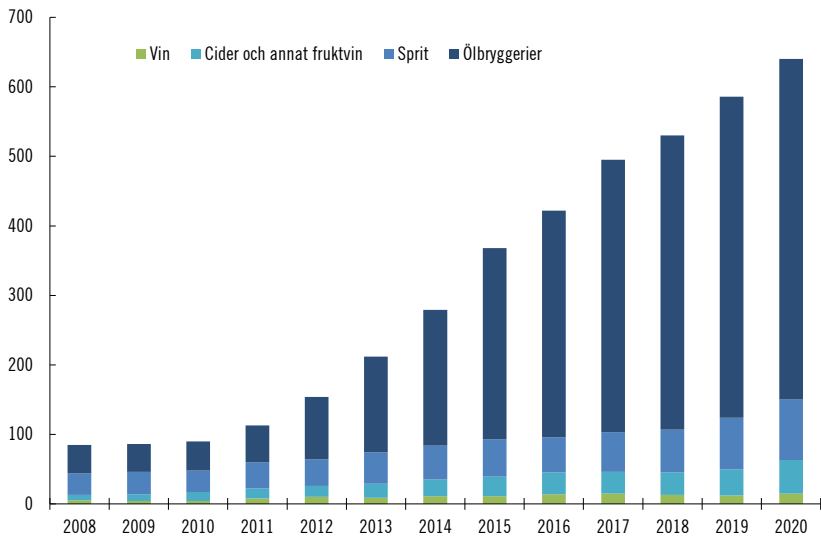
5 Tillverkningen av alkoholdrycker i Sverige¹

Sedan 2010 har antalet producenter av alkoholdrycker i Sverige ökat kraftigt. Vid årsskiftet 2019/2020 fanns det 729 företag som var inriktade på tillverkning av alkoholhaltiga drycker i Sverige, jämfört med 90 producenter 2010. Vid utgången av år 2020 fanns det 792 tillverkare. Det har funnits viss osäkerhet kring det exakta antalet producenter inom olika kategorier i SCB:s statistik, men i och med Dryckesbranschrapporten 2021 gjorde LRF ett omfattande arbete med att kontrollera och komplettera SCB:s statistik för att få en komplett bild av branschen. Siffrorna i dryckesbranschrapporten bedöms därför vara de mest rättvisande.²

Öl är den största kategorin med 581 tillverkare vid utgången av 2020, och också den kategori som vuxit mest sedan 2010. Den näst största kategorin är spritdryck där antalet tillverkare också har ökat kraftigt under de senaste åren. Vid utgången av 2020 fanns 86 tillverkare av spritdrycker i Sverige. Producenter av cider var 2020 den tredje största kategorin (68 tillverkare) följd av vintillverkare (57 tillverkare). Utvecklingen i branschen illustreras i figur 5.1 nedan. Observera att figuren använder statistik från SCB:s företagsdatabas som inte är komplett, men kan användas för att visa utvecklingen i branschen eftersom den finns tillgänglig för flertalet år. En viss avmattning av den höga tillväxttakten kan noteras mot slutet av tidsserien.

¹ Den huvudsakliga källan till uppgifterna i detta kapitel är den branschanalys som utredningen uppdragit åt Sweco att utföra och som återfinns i bilaga 3. Andra källor anges i texten.

² För folkhälsoanalysen använder utredningen siffror från årsskiftet 2019/2020 då dessa anses vara mest pålitliga, men i detta avsnitt presenteras också statistiken från årsskiftet 2020/2021, vilken tillkom efter folkhälsoanalysen.

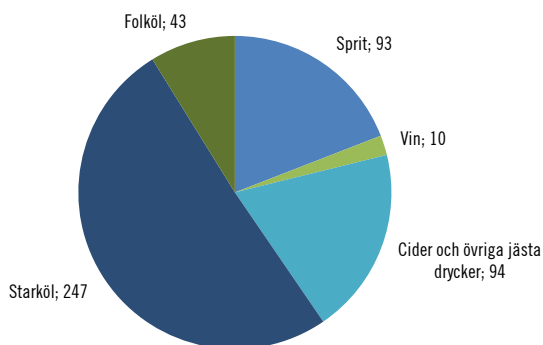
Figur 5.1 Utveckling av antalet dryckestillverkare per dryck 2008–2020

Källa: SCB:s företagsdatabas.

Den stora ökning i antalet alkoholproducenter de senaste åren har inte sammanfallit med att mängden alkohol som tillverkas i Sverige har ökat, snarare tvärt om. Enligt Folkhälsomyndighetens statistik har tillverkningen av sprit sjunkit från 115 miljoner liter till 93 miljoner liter per år mellan åren 2011 och 2020. Även vin (samt andra jästa drycker) har sjunkit under samma period från 116 miljoner liter till 104 miljoner liter, och starköl från 296 miljoner liter till 247 miljoner liter.³ I figur 5.2 nedan illustreras produktionen av alkoholhaltiga drycker över 2,25 volymprocent i Sverige år 2020. I figuren inkluderas därför också folköl som det tillverkades 43 miljoner liter av år 2020.

³ Tillverkning av alkoholdrycker 1995–2020, Folkhälsomyndighetens webbplats.

Figur 5.2 Totalt antal tillverkade miljoner liter år 2020



Källa: Folkhälsomyndigheten.

Karaktärdraget hos de dryckesproducerande företagen i Sverige skiljer sig åt. Större företag som The Absolut Company (spritdrycker), Carlsberg och Spendrups (öl) samt Kopparbergs bryggeri (cider) står för stora marknadsandelar. De fyra största dryckestillverkarna har alla minst 250 anställda och sysselsätter ungefär hälften av de som arbetar i branschen. De tio största tillverkarna stod för hela 93 procent av de svensktillverkade drycker som såldes på Systembolaget 2020. Den stora ökningen av antalet dryckestillverkare de senaste åren är ett resultat av att många, mindre tillverkare har etablerat sig. Nio av tio svenska tillverkare av alkoholdrycker har mindre än fem anställda, och de flesta sysselsätter en till två heltidstjänster.

Dryckestillverkarna finns i alla län och i 218 av landets 290 kommuner. Majoriteten av tillverkarna finns i Stockholms län. En stor del av tillverkarna är belägna i större tätorter. Detta gäller framför allt för öltillverkare.

Svensktillverkade alkoholdrycker utgjorde knappt 47 procent av Systembolagets försäljning 2020 (mätt i volym). År 2015 utgjorde andelen svensktillverkade drycker knappt 39 procent.

5.1 Starköl

Med starköl avses öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent. Öl är en dryck som tillverkas med malt, humle, jäst och vatten som huvudsakliga ingredienser. Malten ger ölen olika karaktär beroende på hur den har behandlats innan den tillsätts i ölet, humlen bidrar med beska och jäsningen/jäsningen omvandlar sockret till alkohol. Både bryggningsprocessen och ingredienserna påverkar smaken på ölet.

Vid utgången av år 2020 fanns 581 öltillverkare i Sverige, vilket kan jämföras med ungefär 30 öltillverkare för tio år sedan. Det förekommer dock att öltillverkare bedriver s.k. spökbrygging, dvs. att företaget äger varumärket men bryggningen sker i annans bryggeri. Enligt föreningen Sveriges Bryggerier finns i dagsläget omkring 450 aktiva öltillverkare som har ett eget bryggeri och alltså brygger öl i egen regi.

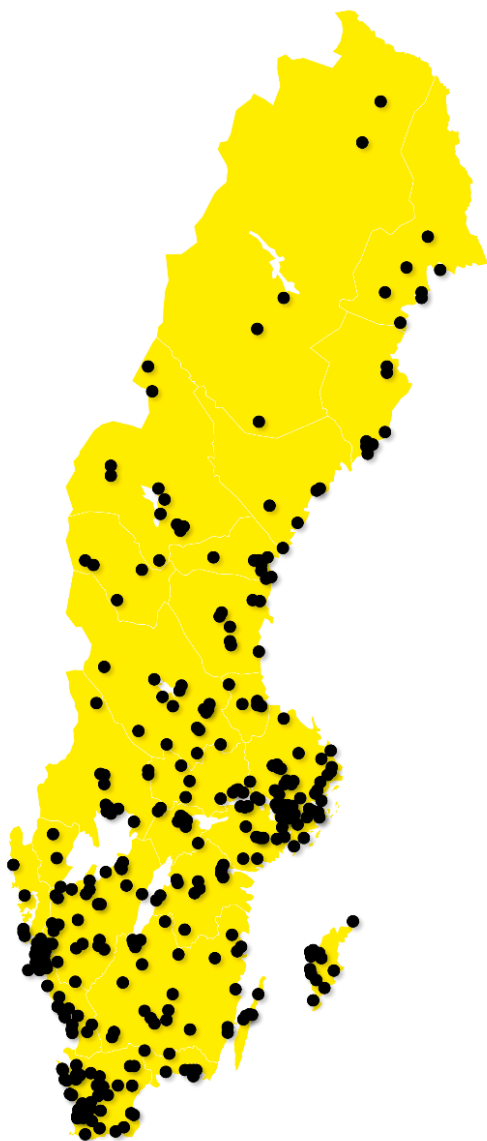
Av de 356 företag som rapporterade till Folkhälsomyndigheten att de tillverkat öl 2020, angav 295 att de tillverkade mindre än 50 000 liter öl det året. 39 företag angav att de hade tillverkat 100 000 liter eller mer. Medianen bland rapporterade tillverkningsvolymerna var 7 743 liter. Åtta tillverkare rapporterade att de tillverkade över 1 miljon liter år 2020. Tillsammans stod de för 94,4 procent av den totala tillverkningen.

År 2020 fanns det 350 svenska tillverkare av starköl i Systembolagets sortiment, jämfört med cirka 180 år 2015. I mars 2021 fanns det 360 ölproducenter enbart i Systembolagets sortiment för lokalt och småskaligt (TSL). Även om antalet svenska öltillverkare hos Systembolaget har ökat kraftigt på senare år, har de sex största svenska koncernerna fortfarande en stabil marknadsandel på omkring 95 procent av de sålda volymerna av svensk öl på Systembolaget.

Öltillverkarna finns i hela landet – i samtliga län och i 200 av Sveriges 290 kommuner. Till antalet är de flest i Stockholms län (120) medan Gotland och Jämtland har flest bryggerier per invånare (25 respektive 13 per 100 000 invånare).⁴ Figur 5.3 nedan visar spridningen av bryggerier i hela landet och baseras på Sveriges bryggeriers uppskattning av antal bryggerier år 2020. Detta inkluderar inte spökbryggerier utan endast bryggerier som har egen utrustning och en faktisk produktionsplats.

⁴ Källa: Sveriges Bryggerier.

Figur 5.3 Geografisk spridning av bryggerier 2020



Källa: Sveriges bryggerier.

5.2 Vin

Vin är en dryck som framställs av jäst saft från vindruvor. Alkoholhalten i vin ligger vanligtvis mellan åtta och 15 volymprocent. Tillverkningen av vin – både avseende produktionsmetod och vilka tillsatser som får användas – är reglerad inom EU.⁵ Till kategorin vin hör också starkvin, dvs. ett vin som tillsatts druvsprit och vanligtvis har en alkoholhalt mellan 15 och 22 volymprocent.

Vid utgången av år 2020 fanns 57 vintillverkare som både odlar sina druvor och framställer vinet. Före avregleringen av det svenska partihandels- och produktionsmonopolet (genom alkohollagen från 1994) fanns inga kommersiella vingårdar alls i Sverige. De flesta vingårdar i Sverige är små, mellan en och tio hektar och tillsammans omfattar de omkring 100 till 150 hektar.

Det förekommer även vingårdar som låter externa aktörer framställa själva vinet, och även s.k. Urban wineries, dvs. vintillverkare som köper in druvor. I februari 2021 hade 50 vintillverkare produkter i Systembolagets TSLS-sortiment. Vin definieras som svenskt om det framställs av druvor som odlats i Sverige.

Av de 65 företag som rapporterade till Folkhälsomyndigheten att de tillverkat vin 2020, angav 54 (83 procent) att de tillverkade mindre än 10 000 liter vin det året. Medianen bland rapporterade tillverkningsvolymmer var 1 337 liter.

Vintillverkarna finns i tolv av Sveriges 21 län och över hälften av dem, 35 tillverkare, finns i Skåne.

Den totala volymen svensktillverkat vin (inklusive starkvin) som såldes på Systembolaget 2020 uppgick till 40 000 liter vilket motsvarar 0,02 procent av Systembolagets totala försäljning av vin.

5.3 Cider och övriga jästa drycker

Till denna kategori räknas utöver cider även in andra jästa alkoholdrycker som mjöd, fruktviner och glögg. Vid utgången av år 2020 fanns det 68 registrerade tillverkare inom kategorien. Dessa är spridda över landet, varav en stor andel är belägna i länen Stockholm, Västra Götaland och Skåne. Räknat per invånare finns flest tillverkare på Gotland och i Skåne.

⁵ Rådets förordning (EG) nr 1493/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

Av de 44 företag som rapporterade till Folkhälsomyndigheten att de tillverkat andra jästa drycker än vin och öl 2020, angav 37 (84 procent) att de tillverkade mindre än 50 000 liter det året. Medianen bland rapporterade tillverkningsvolymen var 2 633 liter.

Cider

Cider är en dryck som framställs av jäst fruktjuice av äpplen och/eller päron, där alkoholen kommer enbart från den egna jäsningsen. Fruktjuicen ska utgöra minst 15 procent av volymen, och drycken får utöver fruktjuicen innehålla godkända livsmedelstillsatser, aromer, icke-jäst fruktjuice, vatten och socker.⁶ I ett internationellt perspektiv är den svenska definitionen av cider förhållandevis bred.

År 2020 fanns det 49 svenska cidertillverkare representerade i Systembolagets sortiment, jämfört med cirka 22 cidertillverkare 2015. De flesta producenterna är små men det finns också ett antal större koncerner. De fyra största cidertillverkarna stod för cirka 83 procent av den sålda volymen av svensktillverkad cider på Systembolaget 2020, och de sex största tillverkarna för 93 procent. En övervägande andel av de mindre cidertillverkarna uppges ha egen äppel- och/eller päronodling.

Den svenska ciderproduktionen stod för 92 procent av såld cider på Systembolaget 2020, motsvarande en volym om nästan 13 miljoner liter.

Övriga jästa drycker

År 2020 fanns 48⁷ svenska producenter av andra jästa drycker än öl, vin och cider på Systembolaget. Det kan exempelvis handla om smaksatta viner, fruktviner, mjöd och glögg. I Systembolagets sortiment fanns 48 svenska tillverkare inom kategorin 2020. De två största tillverkarna stod för cirka 54 procent av den sålda volymen av svensktillverkad drycker inom kategorin, och de fyra största tillverkarna för över 74 procent. De svenska producenterna för 18 procent av

⁶ Livsmedelsverkets föreskrifter om cider, LIVSFS 2005:11.

⁷ Det är inte ovanligt att cidertillverkare även tillverkar övriga jästa drycker. Därför adderas inte dessa till det totala antalet tillverkare, utan utredningen vill uppmärksamma hur många som tillverkar respektive dryck.

Systembolagets sålda volymer 2020, motsvarande en total såld volym om 900 000 liter.

5.4 Spritdrycker och blanddrycker

Spritdrycker

Spritdrycker framställs genom jäsning av en råvara, som skapar en alkoholhaltig dryck, som sedan destilleras. För att en råvara ska kunna jäsas måste den innehålla socker (sockerrör, frukt eller druvor) eller stärkelse (spannmål, potatis eller agave), som kan förvandlas till jäsbart socker. Efter jäsning separeras alkoholen från andra ämnen i en destilleringsprocess. Efter destillering lagras spriten för att mogna och rundas av i smaken. Vissa spritsorter lagras en kort tid på tank medan andra lagras under en längre tid i ekfat. Sprit kan smaksättas genom macerering, destillering eller med essenser.

Vid utgången av år 2020 fanns 86 svenska tillverkare av spritdrycker som är registrerade att tillverka akvavit, vodka, whisky eller gin. I Systembolagets sortiment 2020 fanns det dock 134 svenska producenter i kategorin sprit. Med tillverkning av sprit avses i alkohollagen *varje förfarande varigenom sprit framställs eller utvinns*⁸. Begreppet tillverkning inbegriper således verksamheter som exempelvis endast består av blandning av inköpta komponenter eller spädning. I Systembolagets TSLS-sortiment, där krav om bl.a. egen destillering är en förutsättning, fanns 72 svenska tillverkare representerade i februari 2021 (varav ungefär hälften säljer gin).⁹

Av de 75 företag som rapporterade till Folkhälsomyndigheten att de tillverkat spritdryck 2020, angav 67 (89 procent) att de tillverkade mindre än 50 000 liter spritdryck det året. Medianen bland rapporterade tillverkningsvolymer var 2 200 liter. De åtta tillverkare som tillverkade över 50 000 liter år 2020 stod tillsammans för 99,7 procent av den totala tillverkningen.

Ungefär hälften av de svenska sprittillverkarna är lokaliserade i Stockholms Län, Skåne och Västra Götaland, men ett flertal företag finns även i mer glesbefolkade län som Västerbotten och Norrbotten. De två sistnämnda länen har även flest sprittillverkare per invånare.

⁸ 2 kap. 2 § alkohollagen.

⁹ Källa: Systembolaget.

Av den sålda volymen svensk sprit på Systembolaget 2020, stod de fyra största sprittillverkarna för cirka 70 procent av den sålda volymen, och de sju största för cirka 96 procent. De svenska tillverkarna stod för 15 procent av försäljningen inom kategorin sprit år 2020, motsvarande 3,5 miljoner liter. Tillverkningen av sprit i Sverige uppgick dock till 93 miljoner liter 2020, vilket visar på den stora exporten inom denna kategori.

Blanddrycker

Blanddrycker är alkoholdrycker som inte kan klassificeras som vin, öl eller andra jästa alkoholdrycker och kallas även för alkoläsk. Det som är gemensamt hos blanddrycker är att de består av en alkoholbas, en smaksättning, någon form av sötning och kolsyrat vatten. Blanddrycker innehåller vanligtvis 1,5 till 7 volymprocent alkohol.

År 2020 fanns 27 svenska tillverkare av blanddrycker i Systembolagets sortiment, att jämföra med åtta tillverkare 2015. De svenska tillverkarna stod för 47 procent av försäljningen av blanddrycker på Systembolaget år 2020, motsvarande en total volym om 4,6 miljoner liter. De två största tillverkarna inom blanddrycker stod för cirka 70 procent av den sålda volymen av svenska blanddrycker på Systembolaget, och de fem största för 95 procent.

6 Gällande rätt

6.1 Den svenska alkohollagstiftningen

De centrala lagarna inom alkoholområdet är alkohollagen (2010:1622) och lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS). I alkohollagen regleras bl.a. tillverkning, marknadsföring, införsel, servering och handel med alkoholdrycker. Lagen innehåller även bestämmelser om tillsyn och straffbestämmelser.

Detaljhandel med alkoholdrycker är, med undantag för detaljhandel med folköl, förbehållen det statligt ägda detaljhandelsbolaget Systembolaget AB. Fram till EU-inträdet fanns i Sverige även ett statligt monopol avseende import, export och partihandel med alkoholdrycker.

LAS 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.

Nedan redogörs närmare för de för utredningen mest relevanta delarna av alkohollagstiftningen.

6.1.1 Tillverkning

Med tillverkare avses i alkohollagen den som yrkesmässigt tillverkar alkoholhaltiga drycker och preparat.¹ Alkoholdrycker delas i lagen in i spritdrycker, vin, öl och andra jästa alkoholdrycker. Med tillverkning av sprit avses varje förfarande varigenom sprit framställs eller utvinns. Med tillverkning av sprit likställs rening och återvinning av sprit samt borttagning eller försvagning av denaturering eller andra

¹ 1 kap. 11 § alkohollagen.

förfaranden med sprit eller alkoholhaltiga preparat i syfte att göra dem tjänliga för förtäring.²

Genom ikraftträdandet av den nya alkohollagen 2011, avskaffades det tidigare gällande tillståndskravet för tillverkning av alkoholhaltiga drycker. I stället räcker det att tillverkaren har godkänts som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare av Skatteverket.³ Det är bara den som godkänts som upplagshavare som får bedriva handel med de alkoholdrycker som tillverkas.⁴ En upplagshavare är en fysisk eller juridisk person som i sin näringsverksamhet har rätt att tillverka, bearbeta, lagra, ta emot och sända iväg punktskattepliktiga varor under uppskov av punktskatten, dvs. utan att skatten förfaller till betalning. Skatteverket får bara godkänna den som är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och andra omständigheter.⁵

I livsmedelslagstiftningen⁶ finns krav om bl.a. hygien och märkning som tillverkare av alkoholdrycker behöver beakta. Tillverkare ska också registrera sin livsmedelsanläggning hos Livsmedelsverket eller hos den lokala miljö- och hälsoskyddsnämnden, beroende av vilken alkoholdryck som tillverkas. Den som odlar druvor för vinproduktion ska dessutom registrera anläggningen hos länsstyrelsen. Tillverkare av alkoholdrycker är även skyldiga att rapportera till Folkhälsomyndigheten hur mycket som tillverkats och försålts varje år.

6.1.2 Detaljhandel

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).⁷ Folköl, dvs. öl med en alkoholhalt mellan 2,25 och 3,5 volymprocent, får dock säljas i livsmedelsbutiker eller av tillverkare av sådana drycker, efter ansökan till den kommun där butiken är belägen.⁸ Övergripande bestämmelser om försäljning av alkoholdrycker anges i

² 2 kap. 2 § alkohollagen.

³ 2 kap. 1 och 3 §§ alkohollagen.

⁴ Prop. 2009/10:125.

⁵ 9 § LAS.

⁶ Bl.a. livsmedelslagen (2006:804), livsmedelsförordningen (2006:813) samt Livsmedelsverkets föreskrifter.

⁷ 5 kap. 2 § alkohollagen.

⁸ 5 kap. 5 § alkohollagen.

3 kap. alkohollagen. Där anges bl.a. att försäljningen ska skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras och att alkoholdrycker inte får säljas till den som är märkbart påverkad av alkohol eller andra berusningsmedel, eller som inte har fyllt 20 år (18 år beträffande folköl).

De närmare riktlinjerna för Systembolagets detaljhandel anges i ett avtal mellan staten och bolaget.⁹ I avtalet anges bl.a. att Systembolagets detaljhandel ska bedrivas rationellt, med god service och i övrigt på sätt som förutsätts i alkohollagen. Det är Systembolaget som beslutar om nyetableringar och nedläggningar av butiker inom de ramar som anges i avtalet om bl.a. företagsekonomiska och servicemässiga överväganden. På orter där systembolag saknas får försäljning ske genom särskilda ombud. Ombuden är ofta vanliga butiker och finns på mindre orter där kundunderlaget för att etablera ett systembolag är för litet. 2013 fick Systembolaget rätt att starta en försöksverksamhet med hemleveranser i vissa utvalda delar av Sverige. Våren 2019 föreslog regeringen i en proposition till riksdagen att hemleveranser skulle bli en del av Systembolagets ordinarie verksamhet och täcka hela landet.¹⁰ Rätten att bedriva detaljhandel genom hemleverans är nu inskrivet i avtalet. Ramarna för systembolagens öppettider beslutas av riksdagen. Systembolaget får inom ramen för dessa riksdagsbeslut självt besluta om öppettiderna för varje butik. I dag får systembolagen ha öppet som längst till kl. 20 på vardagar och kl. 15 på lördagar.¹¹

6.1.3 Servering och provsmakning

Servering av alkoholdrycker får bedrivas efter tillstånd från den kommun där serveringsstället är beläget.¹² Med servering avses i alkohollagen försäljning till konsument för intag på stället.¹³ Innehavare av stadigvarande serveringstillstånd kan köpa sina alkoholdrycker direkt från partihandlare och behöver således inte anlita Systembolaget.¹⁴ I 8 kap. alkohollagen ställs också krav på bl.a. lokaler och utrustning, personal, serveringstider och prissättning vid servering

⁹ Tillkännagivande (2019:552) av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten.

¹⁰ Prop. 2018/19:59, s. 109.

¹¹ Prop. 1976/77:108, 1998/99:134 och 2000/01:97.

¹² 8 kap. 1 § alkohollagen.

¹³ 1 kap. 11 § alkohollagen.

¹⁴ 8 kap. 13 § alkohollagen.

av alkoholdrycker. De övergripande bestämmelserna om försäljning av alkoholdrycker i 3 kap. alkohollagen som redogörs för ovan, gäller även för servering.

Sedan 2011 är det under vissa förutsättningar tillåtet för den som har ett stadigvarande serveringstillstånd, är partihandlare eller tillverkare av alkoholdrycker att arrangera provsmakning av alkoholhaltiga drycker.¹⁵ Tillverkare utan serveringstillstånd får erbjuda provsmakning av alkoholdrycker tillverkade med råvaror från den egna gården. Kammarrätten i Stockholm har i ett mål fastslagit att framställning av jäst i samband med öltillverkning är att anse som en råvara som ger rätt att anordna provsmakning.¹⁶

6.1.4 Privatimport, resandeförsel m.m.

Även om detaljhandel med alkoholhaltiga drycker är förbehållen det statliga detaljhandelsmonopolet, är så kallad privatimport tillåten till följd av EU-domstolens avgörande i målet *Rosengren m.fl.*¹⁷. Med privatimport avses i alkohollagen införsel av alkoholhaltiga drycker *av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk.*¹⁸ Två utredningar, SOU 2014:58 och Ds 2016:33, har föreslagit att möjligheten till privatimport enligt alkohollagen ska inskränkas. Förslagen har dock ännu inte lett till någon proposition till riksdagen. Systembolaget har också väckt talan mot två bolag som drivit webbplatser där privatpersoner i Sverige har kunnat beställa vin och öl och få det levererat till sin hemadress.¹⁹ Ärendena är för närvarande föremål för prövning i Kammarrätten.

¹⁵ 8 kap. 6 och 7 §§ alkohollagen.

¹⁶ Mål nr 6374-14.

¹⁷ Målet C-170/04 *Rosengren m.fl.*

¹⁸ 4 kap. 4 § 7 alkohollagen.

¹⁹ Se Patent- och marknadsdomstolens domar från den 22 oktober 2020 i mål PMT 2881-19 samt från den 6 maj 2021 i mål PMT 2069-20. Båda domarna har överklagats.

6.1.5 Tillsyn

Folkhälsomyndigheten har till uppgift att utöva tillsyn på nationell nivå över efterlevnaden av alkohollagen och anslutande föreskrifter.²⁰ Länsstyrelsen har tillsyn inom länet och ska också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.²¹ Genom en hänvisning i alkohollagen till marknadsföringslagen framgår att Konsumentverket/Konsumentombudsmannen (KO) ansvarar för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om marknadsföring i 7 kap. alkohollagen. Tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna gentemot den som har serveringstillstånd får dock, i fråga om marknadsföring på serveringsstället, utövas också av kommunen.²² Kommunen har också tillsammans med Polismyndigheten tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker och detaljhandel med folköl.²³ Därutöver ansvarar Skatteverket för tillsynen av reglerna om viss partihandel.²⁴ I 9 kap. alkohollagen regleras kommuners mandat att ingripa vid sådan detaljhandel eller servering som sker i strid med bestämmelserna i alkohollagen.

6.2 EU-rätten

6.2.1 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller FEUF)

De bestämmelser i EUF-fördraget som är av intresse i den fråga som är aktuell i detta ärende är fr.a. artikel 34 (förbud mot kvantitativa importrestriktioner), artikel 36 (undantag av hänsyn till tvingande samhällsintressen) och artikel 37 (statliga handelsmonopol).

Artikel 34

Kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska enligt artikel 34 FEUF vara förbjudna mellan medlemsstaterna. Utgångspunkten är att en vara som lagligen saluförs i en medlemsstat också ska få säljas i övriga medlemsländer. Alla åtgärder

²⁰ 9 kap. 1 § första stycket alkohollagen.

²¹ 9 kap. 1 § andra stycket alkohollagen.

²² 9 kap. 3 § alkohollagen.

²³ 9 kap. 2 § andra stycket och tredje stycket alkohollagen.

²⁴ 9 kap. 4 § alkohollagen.

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 importrestriktioner.²⁵ 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.

Artikel 36 och EU-domstolens praxis avseende tvingande hänsyn

Artikel 36 FEUF 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 dock inte vara ett medel för godtycklig diskriminering eller utgöra en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. För att åtgärden ska kunna godtas måste den också 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.

EU-domstolen har genom praxis utvecklat ytterligare undantag från förbudet i artikel 34 FEUF. I domen *Cassis de Dijon*²⁶ 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

²⁵ Målet 8/74 *Dassonville*.

²⁶ Målet 120/78 *REWE Zentral AG*.

att åtgärden är nödvändig och proportionerlig på motsvarande sätt som vid tillämpning av de uttryckliga undantagen i artikel 36.

Artikel 37

Artikel 37 FEUF 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.

6.2.2 Anmälningdirektivet

Det har sedan länge funnits ett informationssystem inom EU som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter på det icke-harmoniserade området. Bestämmelserna finns numera i det s.k. anmälningdirektivet.²⁷ Direktivet är genomfört i Sverige bl.a. genom förordningen (1994:2029) om tekniska regler. Av 20 § förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet följer att Regeringskansliet ska anmäla förslag till författningar i enlighet med informationsförfaranden som följer av Sveriges medlemskap i EU eller av andra internationella överenskommelser. Av 2 § förordningen om tekniska regler framgår att med teknisk föreskrift avses

- föreskrifter eller andra bestämmelser som utgörs av eller hänvisar till tekniska specifikationer eller andra krav och som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring eller användning av en vara,
- föreskrifter om informationssamhällets tjänster som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid tillhandahållande, etablering eller användande av sådana tjänster, samt
- föreskrifter som förbjuder tillverkning, import, saluföring eller användning av en vara.

²⁷ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

Med teknisk specifikation avses specifikationer intagna i ett dokument och som fastställer de egenskaper som krävs av en vara, t.ex. kvalitetsnivåer, prestanda, säkerhet eller dimensioner, inbegripet krav på varan som avser varubeteckning, terminologi, symboler, provning och provningsmetoder, förpackning, märkning eller etikettering och förfaranden för bedömning av överensstämmelse. Som tekniska specifikationer räknas också krav på processer och tillverkningsmetoder.

Av förordningen om tekniska regler framgår att nya tekniska föreskrifter på förslagsstadiet ska anmälas till Europeiska kommissionen. Utebliven anmälan betyder att föreskriften är ogiltig. Författningar som syftar till att uppfylla unionsrätten behöver dock inte anmälas. 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. Det kan i vissa fall göra att frysningstiden förlängs.

6.2.3 Tjänstedirektivet

Vid sidan av anmälningsdirektivet behöver även det s.k. tjänstedirektivet²⁸ beaktas. Tjänstedirektivet innehåller bestämmelser som syftar till dels att förenkla förfaranden och formaliteter som är tillämpliga på tillträde till och utövande av tjänsteverksamhet, dels att tjänsteleverantörer ska kunna fullgöra vissa förfaranden och få information genom gemensamma kontaktpunkter i medlemsstaterna. Om medlemsstaterna t.ex. har krav på tillstånd för att få utöva vissa tjänster, krav på legitimation eller användande av viss utrustning får dessa krav inte vara diskriminerande, utan de måste kunna motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset och det eftersträlvade målet ska inte kunna uppnås med en mindre begränsande åtgärd.²⁹ Det är med andra ord i princip motsvarande krav som har redogjorts för i fråga om den fria rörligheten för varor ovan.

Även tjänstedirektivet innehåller ett anmälningsförfarande. I artiklarna 15.7 och 39.5 andra stycket i tjänstedirektivet finns bestämmelser om en skyldighet att anmäla författningsförslag och krav till kommissionen när dessa faller inom direktivets tillämpningsområde

²⁸ Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden.

²⁹ Se prop. 2009/10:125 s. 147 f.

och omfattas av anmälningsplikt. Denna skyldighet syftar till att säkerställa att nya eller förändrade krav för att bedriva tjänsteverksamhet som medlemsstaterna inför i lag eller annan författning är förenliga med direktivets bestämmelser.³⁰

6.3 WTO-rätten

Världshandelsorganisationen WTO är den internationella organisation som har hand om regler för internationell handel. WTO fungerar även som ett förhandlingsforum där organisationens 164 medlemsländer förhandlar om gemensamma regler i syfte att underlätta handel länderna emellan. General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) reglerar det multilaterala systemet för handeln med varor och bärs upp av två av WTO:s grundläggande principer: mest gynnad nationsprincipen (MGN) och principen om nationell behandling. Principen om nationell behandling regleras i artikel III i GATT, och innebär att importerade och inhemska varor ska behandlas lika vad gäller beskattning och olika regleringar. En medlem i WTO får dock göra undantag från principen och exempelvis införa en handelshindrande åtgärd för att skydda människors, djurs eller växters liv eller hälsa. GATT artikel XX (20) innehåller de kriterier som en medlem måste uppfylla för att en handelshindrande åtgärd ska vara tillåten. I likhet med kraven enligt artikel 36 FEUF krävs, för att rättfärdiga en handelshindrande åtgärd enligt artikel XX i GATT, att åtgärden inte utgör ett medel för godtycklig eller omotiverad diskriminering, eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Som medlem i EU är Sverige också bundet av ett antal regionala handelsavtal. Ett sådant exempel är handelsavtalet mellan EU och Kanada, The EU-Canada Comprehensive Economic Trade Agreement (CETA). I avtalet finns preciserade krav om exempelvis icke-diskriminering och marknadstillträde för varor som ska gälla mellan avtalsparterna. Även enligt CETA gäller de allmänna undantagsbestämmelserna i artikel XX i GATT.³¹

³⁰ Se prop. 2012/13:157 s. 9.

³¹ Artikel 28.3 i CETA-avtalet.

7 Internationell utblick

7.1 Finland

Finland är förutom Sverige det enda landet inom EU som har ett detaljhandelsmonopol avseende försäljning av alkoholdrycker. Enligt den nu gällande finska alkohollagen, som trädde i kraft i början av 2018, finns två undantag från detaljhandelsmonopolet. Dels får livsmedelsbutiker efter särskilt tillstånd sälja alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 volymprocent, dels kan tillverkare få särskilt tillstånd att sälja från produktionsstället. Gårdsförsäljning har ända sedan EU-inträdet 1995 varit tillåtet i någon form. Då gällde gårdsförsäljningen dock enbart småskaliga tillverkare av s.k. gårdsviner (ett slags fruktvin vars alkoholhalt är högst 13 volymprocent) och sahti (en finsk kulturdryck som liknar öl, men har högre alkoholhalt än 4,7 volymprocent). Gårdsförsäljningen i Finland motiverades som ett stöd för näringslivet på landsbygden och fick därför endast ske i närheten av själva produktionsstället.¹

Genom reformen 2018 utvidgades möjligheten till gårdsförsäljning till att omfatta även s.k. hantverksöl. Med hantverksöl avses öl vars alkoholhalt är högst 12 volymprocent som är tillverkat med traditionella metoder och ingredienser av småskaliga tillverkare som är oberoende från andra tillverkare av alkoholdrycker. Med småskalig tillverkare avses en tillverkare vars produktion är högst 100 000 liter per år för gårdsvin och 500 000 liter per år för hantverksöl. I lagen anges inga begränsningar avseende hur mycket som får säljas till varje kund eller om försäljningen enbart får ske exempelvis i anslutning till en rundvandring på tillverkningsstället. Däremot är endast fysisk försäljning tillåten, dvs. ingen e-handel eller andra former av distansförsäljning.

¹ RP 100/2017 rd.

Samtidigt som Finland tillät gårdsförsäljning av hantverksöl liberaliserades även reglerna för försäljning av starköl i finska livsmedelsbutiker. Reformen innebar att livsmedelsbutiker fick sälja drycker med upp till 5,5 volymprocent alkohol (tidigare var gränsen 4,7 procent).²

Den finska regleringen av gårdsförsäljning har tidigare mött kritik från Europeiska kommissionen. I en skrivelse från 2007 ifrågasatte kommissionen om det villkor som angav att gårdsvin bara fick innehålla lokala råvaror var förenligt med EU:s regler om fri rörlighet. Detta ledde till mindre justeringar i den finska regleringen. Kommissionen menade också att förslaget skulle kunna utgöra en diskriminering av utländska producenter av gårdsvin men valde att lägga ner ärendet mot bakgrund av den information som de hade till förfogande, särskilt vad avsåg de strikta villkoren för försäljning och de begränsade kvantiteterna. År 2009 invände kommissionen mot ett förslag från Finland om att utvidga gårdsförsäljning till att även omfatta s.k. gårdslikörer. Vid ett möte mellan företrädare för kommissionen och de finska myndigheterna förklarade kommissionen att man valt att inte driva ett ärende mot Finland angående gårdsviner, eftersom den typen av produkt inte tillverkades någon annanstans i EU. Gårdslikörer tillverkades däremot även i andra länder, och kommissionen förklarade att man därför skulle motsätta sig en sådan utvidgning. Den finska regeringen tog inte vidare förslaget till riksdagen.³

År 2015 blev den dåvarande finska modellen för gårdsförsäljning föremål för EU-domstolens prövning i målet *Visnapuu*⁴, efter att en finsk brottmålsdomstol begärt ett förhandsavgörande. Bakgrunden till målet var i korthet att ett bolag under Valev Visnapuus kontroll, med säte i Estland, genom en webbplats möjliggjort för personer bosatta i Finland att köpa alkoholdrycker. Efter att kunderna betalat för sina inköp organiserade företaget hemleverans av alkoholdrycker från Estland till Finland. Åtal väcktes vid en finländsk tingsrätt som slog fast att Visnapuu hade transporterat alkoholdrycker från Estland till Finland och sålt dem i Finland. Tingsrätten dömde honom därför till villkorligt fängelse i åtta månader för grovt skattebedrägeri och brott mot alkohollagen. Visnapuu överklagade denna dom till Helsingfors hovrätt som valde att inhämta ett förhandsavgörande

² De finska undantagen från detaljhandelsmonopolet för livsmedelsbutiker och tillverkare av gårdsvin och hantverksöl regleras genom 17 § alkohollagen 1102/2017. Begreppen gårdsvin och hantverksöl definieras i 3 § samma lag.

³ SOU 2010:98, s. 49 ff.

⁴ Målet C-198/14 *Visnapuu*.

från EU-domstolen. EU-domstolen hade att ta ställning till om den finska alkohollagstiftningen, där Alko hade ett detaljhandelsmonopol men livsmedelsbutiker och gårdsförsäljare kunde få tillstånd att sälja vissa dryckeskategorier, var förenlig med EU-rättens regler om fri rörlighet och statliga handelsmonopol. När det gällde den finska modellen för gårdsförsäljning, konstaterade domstolen att den utgjorde ett handelshinder gentemot utländska tillverkare, eftersom de var uteslutna från den aktuella försäljningskanalen. Trots det menade domstolen att detta inte i sig räckte för att slå fast att regleringen var oförenlig med EU-rätten. Domstolen lämnade i slutändan till den nationella domstolen att avgöra om regleringen var proportionerlig och att Finland inte hade utnyttjat regleringen för att diskriminera utländska varor eller indirekt skydda inhemska varor. Den finska Högsta domstolen, som med stöd i EU-domstolens förhandsavgörande meddelade sin dom i målet den 28 juni 2018, kom slutligen att godkänna den finska gårdsförsäljningen, även beaktat utvidgningen till hantverksöl som hade skett samma år.⁵ Målet *Visnapuu* redogörs för i mer detalj i kapitel 9.

I samband med behandlingen av den finska alkoholreformen som trädde i kraft 2018, och som nämnts bl.a. gick ut på att tillåta gårdsförsäljning av hantverksöl och livsmedelsbutiksförsäljning av starköl, cider och blanddrycker med upp till 5,5 volymprocent, lämnade kommissionen i mars 2017 ett s.k. detaljerat utlåtande till den finska regeringen.⁶ Kommissionen vände sig i det utlåtandet inte mot gårdsförsäljning av hantverksöl i sig. I stället kritiserade kommissionen det finska förbudet mot gränsöverskridande försäljning av alkoholhaltiga drycker som enligt kommissionen kunde utgöra ett otillåtet handelshinder. Kommissionen ifrågasatte bl.a. om syftet med distanshandelsförbudet, dvs. att minska tillgängligheten och därmed konsumtionen av alkohol i Finland, var konsekvent i förhållande till de föreslagna uppluckringarna i lagstiftningen. Kommissionen pekade på att konsekvensanalysen som hade bilagts förslagen hade angett att möjligheten att sälja alkoholdrycker från livsmedelsbutiker skulle leda till att den totala alkoholkonsumtionen skulle öka, vilket också skulle öka de alkoholrelaterade skadeverkningarna. I sitt svar i juni 2017 hänvisade den finska regeringen bl.a. till målet *Visnapuu* som

⁵ Högsta domstolens beslut i ärendet R2017/507.

⁶ Anmälan 2016/0653/FIN enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

man menade innebar ett godkännande av det finska förbudet mot gränsöverskridande distansförsäljning av alkoholdrycker.

I maj 2021 hade totalt 116 tillverkare tillstånd att bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Finland. 35 tillstånd avsåg försäljning av gårdsvin och 80 tillstånd avsåg försäljning av hantverksöl inklusive Sahti. År 2020 såldes 752 000 liter hantverksöl och 143 000 liter gårdsvin genom gårdsförsäljning. Den totala produktionen av hantverksöl respektive gårdsvin 2020 uppgick till 3 260 000 liter respektive 303 000 liter.⁷

7.2 Norge

I Norge omfattas detaljhandeln av alkoholhaltiga drycker liksom i Sverige och Finland i stor utsträckning av en monopolreglering, där det statliga Vinmonopolet har ensamrätt på detaljhandeln. Det finns dock vissa undantag. Vid sidan av monopolet tillåts försäljning av alkoholdrycker som inte är starkare än 4,75 volymprocent. Det betyder att även tillverkare av alkoholdrycker under 4,75 volymprocent, kan sälja dessa från tillverkningsstället. Sedan juni 2016 är det även tillåtet för tillverkare av vissa inhemska typer av alkoholhaltiga drycker (t.ex. äppelvin, päronvin och mjöd) att sälja sina produkter från produktionsstället, dvs. gårdsförsäljning, efter tillstånd från kommunen.⁸ Ett villkor är att minst en tredjedel av ingredienserna som ger produkten dess karaktär är egenproducerade. Ett annat är att varje producent maximalt får sälja 15 000 liter per år.

Norge är inte del av EU men däremot det Europeiska Ekonomiska Samarbetsområdet (EES). Inom det område som täcks av EES-avtalet gäller i princip samma regler om fri rörlighet som inom EU. Gårdsförsäljningsreformen 2016 föregicks av en utredning i september 2014, dvs. ett drygt år innan EU-domstolen meddelade sin dom i målet *Visnapuu*, där förenligheten med EES-avtalet utreddes.⁹ Med hänvisning bl.a. till den utredningen som dessförinnan hade gjorts i Sverige (SOU 2010:98, se avsnitt 3.3.3 i detta betänkande), argumenterade den norska utredningen för att en modell för gårdsförsäljning

⁷ Enligt uppgifter från Ismo Touminen, rådgivare vid det finska Social- och hälsovårdsministeriet, den 2 juni 2021.

⁸ § 3-1b. och § 1-7f. i lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven).

⁹ EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeproducenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning (2014), Finn Arnesen och Fredrik Sejersted.

som utestänger utländska producenter skulle vara svår att förena med EES-avtalet. Enligt utredningen skulle det inte av folkhälsoskäl gå att försvara en sådan utestängning av utländska producenter.

De helsemessige risikoene ved alkohol er knyttet til konsum, ikke hvor alkoholen er laget. Det følger av dette at det ikke er nødvendig for å beskytte folkehelsen å stille krav om at alkoholen er produsert på stedet. På samme måte er det ikke nødvendig for å ivareta helsehensyn å kreve at det er produsenten som selger alkoholen.

Utredningen konstaterade att det däremot inte fanns hinder för att införa gårdsförsäljning för produkter som inte omfattades av EES-avtalet. Utgångspunkten för den norska gårdsförsäljningsregleringen blev därför att den endast ska omfatta produkter som ligger utanför EES-avtalets tillämpningsområde.¹⁰ De alkoholdrycker som omfattas av gårdsförsäljning i Norge är äppelvin, päronvin, mjöd, russinvin, vin framställt genom jästa frukt- eller grönsaksjuicer, exempelvis dadelvin, spruce (alkoholdrycker smaksatta av barr, kvistar eller essens från gran), sake, palmvin och ört- och ingefärsvin.

7.3 Island

Även på Island är detaljhandel med alkoholdrycker i princip förbehållet det statliga monopolet. Alkoholdrycker som överstiger 2,25 endast får endast säljas i någon av ÁTVRs (Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins) vinbutiker, så kallade Vínbúð. Det har dock förekommit förslag från politiska partier och enskilda politiker om att genomföra förändringar i alkohollagstiftningen. Under 2020 lades två förslag fram som bl.a. avsåg frågan om gårdsförsäljning. Ett av förslagen kom från landets justitieminister, det andra från ett annat politiskt parti. Enligt ett av förslagen skulle tillverkare av alkoholdrycker med ett särskilt tillstånd få sälja egenproducerade drycker från produktionsplatsen. En förutsättning för tillstånd skulle vara att tillverkaren producerar mindre än 1 000 000 liter alkohol per kalenderår. Enligt förslaget skulle försäljningsvolymerna per kund begränsas beroende av alkoholstyrka. För alkoholdrycker med mellan 2,25 och 6 volymprocent alkohol skulle sex exemplar med upp till 500 ml få säljas. För drycker med mellan 6 och 13 volymprocent skulle tre exemplar med upp till 500 ml få säljas. För drycker med mellan 13 och

¹⁰ Prop. 116 L (2015–2016).

30 volymprocent skulle ett exemplar med upp till 750 ml få säljas och slutligen för drycker med mellan 30 och 50 volymprocent skulle tre exemplar med upp till 50 ml få säljas.¹¹ Inget av förslagen har ännu varit föremål för beslut i Alltinget. Ett av förslagen lämnades till riksdagen och diskuterades i en av parlamentskommittéerna under våren 2021, men slutbehandlades inte innan Alltinget stängde för sommaren. Med anledning av valet i september 2021, kommer alla förslag att behöva läggas fram på nytt till Alltinget.¹²

7.4 Österrike

I Österrike är inte detaljhandeln med alkoholdrycker förbehållet ett statligt monopol. Inte heller krävs ett särskilt tillstånd för att sälja alkoholdrycker till konsument. Eftersom försäljningstillstånd inte krävs vid försäljning av alkoholdrycker, är inte heller tillverkare av alkoholdrycker förhindrade att sälja sin produktion från tillverkningsstället. Gårdsförsäljare av vin har dock vissa skattemässiga fördelar jämfört med andra som säljer alkoholdrycker. Den generella skattesatsen vid försäljning av alkohol är 20 procent. Om en vinodlare säljer sitt egenproducerade vin direkt från vingården gäller dock den reducerade skattesatsen 13 procent.¹³

Österrike har en stor egen produktion av vin. Av den totala försäljningen på utskänkningsställena (s.k. on-sale) utgjorde 85 procent inhemska viner 2020, räknat i värde. Räknat i volym var inhemska viners marknadsandel på utskänkningsställena 89 procent. För vin som konsumeras i hemmet var andelen inhemska viner 69,9 procent räknat i volym och 78,4 procent räknat i värde 2020.

Traditionellt har det varit vanligt med försäljning direkt från vingårdar i Österrike. Andelen har dock minskat på senare år till förmån för försäljning genom fr.a. livsmedelsbutiker. År 2020 utgjorde försäljningen direkt från produktionsstället (s.k. sellar door sales) 14 procent av volymen och 15,7 procent av värdet av vinet som konsumerades i hemmen, att jämföra med 27,5 procent av volymen och 27,6 procent av värdet år 2009.¹⁴

¹¹ Frumvarp til laga um breytingu á ýmsum lögum vegna stuðnings við smærri innlenda áfengisframleiðendur.

¹² Uppgifter från Rafn M Jónsson, specialist vid Hälsodepartementet, den 2 september 2021.

¹³ https://ec.europa.eu/taxation_customs/tedb/taxDetails.html?id=24/1625090400#rate_structureTitle1, (kontrollerad 27 september 2021).

¹⁴ Austrian Wine Marketing Board, *Austrian wine statistics report 2020*.

8 Några utgångspunkter för utredningens EU-rättsliga överväganden

Enligt utredningsdirektiven ska utredningen göra en EU-rättslig analys av om och i så fall föreslå hur gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i hela landet under förutsättning att detaljhandelsmonopolet säkras. I direktiven anges två EU-rättsliga frågeställningar i det hänseendet. Den ena är om ett sådant gynnande av svenska producenter kan accepteras utifrån de regler om icke-diskriminering som gäller inom EU.¹ Den andra frågan är om detta kan förändra den EU-rättsliga bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol.² Båda dessa frågor analyseras i delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98).³ Den utredningen kom fram till att det går att förena en restriktiv gårdsförsäljning⁴ med ett i övrigt bevarat detaljhandelsmonopol. Den bedömde dock att det EU-rättsligt inte skulle gå att motivera en ordning som bara tillät svenska tillverkare att sälja, eller svensktillverkade produkter att säljas, genom gårdsförsäljning. Utredningens förslag öppnade därför för gårdsförsäljning även på andra ställen än produktionsstället och för försäljning även av andra produkter än tillverkarens egna.

Delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98) fick ett blandat remissmottagande och en återkommande invändning hade att göra med förslagets omfattning. Flera remissinstanser ansåg, i likhet med de till den utredningen förordnade experterna från Systembolaget

¹ Frågan aktualiserar framför allt artiklarna 34 och 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionsätt (FEUF) om fri varuörslighet samt artikel 56 FEUF om etableringsfrihet.

² Nationella handelsmonopol på varuområdet regleras, i detta hänseende, genom artikel 37 FEUF.

³ Se särskilt avsnitt 7.2–7.4 och bilaga 2.

⁴ Bl.a. innehöll förslaget begränsningar vad gäller sålda kvantiteter (per köp och per år) och att försäljning endast fick ske i anslutning till en betald upplevelsetjänst, t.ex. en rundvandring eller föreläsning.

och Folkhälsomyndigheten, att utredningens lagförslag omfattade mer än vad som i normalt språkbruk avses med gårdsförsäljning. Det förefaller inte osannolikt att den kritiken åtminstone delvis förklarar varför utredningens förslag inte ledde till någon proposition och lagändring. I direktiven till denna utredning är inte begreppet gårdsförsäljning definierat. Den EU-rättsliga problembeskrivningen och de näringspolitiska utgångspunkterna som anges i direktiven förefaller dock utgå från en modell för gårdsförsäljning som åtminstone endast omfattar tillverkning som sker i Sverige. Utredningen har inte heller uppfattat att det finns något intresse för att införa en modell som skulle möjliggöra för annat än begränsad försäljning från tillverkningsställen i Sverige. Mot den bakgrunden har utredningen valt att undersöka de EU-rättsliga förutsättningarna för att begränsa gårdsförsäljning till att enbart omfatta försäljning från ett tillverkningsställe i Sverige.

I debatten om gårdsförsäljning i Sverige har från vissa håll lyfts fram alternativet att svenska tillverkare skulle kunna fungera som ombud för Systembolaget, men då enbart för de egentillverkade alkoholdryckerna. Som påpekats av bl.a. Systembolaget, skulle dock en sådan ordning svårigen gå att förena med de strikta krav på icke-diskriminering i fråga om anskaffnings- och saluföringsvillkor som enligt EU-rätten gäller för nationella handelsmonopol.⁵ Utredningen har inte heller uppfattat att en sådan ombudsmodell är det som i första hand förordas av svenska tillverkare. Utredningen har därför valt att inte närmare utreda en sådan modell för gårdsförsäljning.

⁵ Artikel 37 FEUF.

9 EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol

Utredningens bedömning: Det går att förena en restriktiv form av gårdsförsäljning med EU:s regler om fri rörlighet och med ett i övrigt bevarat detaljhandelsmonopol. En förutsättning är dock att begränsningar införs i syfte att säkerställa att försäljningen sker i begränsad omfattning och att det är besöket snarare än försäljningen som står i centrum. Regleringen får inte heller komma i konflikt med den restriktiva svenska alkoholpolitiken genom att exempelvis riskera att märkbart öka alkoholkonsumtionen.

Även om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning än utredningen och i efterhand underkänna en införd rätt till gårdsförsäljning, innebär det inte att det svenska detaljhandelsmonopolet äventyras. I ett sådant fall skulle Sverige vara skyldig att anpassa regleringen eller, om det skulle anses nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning. Sverige skulle däremot inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet.

9.1 Inledning

Inom EU ska varor, tjänster, personer och kapital kunna flöda fritt över nationsgränserna. På många områden säkerställs detta genom att gemensamma regler tas fram som gäller inom hela unionen, s.k. harmonisering. Harmoniseringen innebär att enskilda medlemsländer i princip är förhindrade att ta fram egna särregler. Andra områden saknar harmonisering eller är bara delvis harmoniserade. Inom dessa områden får EU:s medlemsländer reglera själva. I den utsträck-

ning sådana regler kan påverka den fria rörligheten inom EU, ska dock de övergripande bestämmelserna i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) iakttas.

9.1.1 Sekundärrätten

Regleringen av handeln med alkoholdrycker är inte harmoniserad inom EU även om det finns s.k. sekundärrättsliga bestämmelser som berör området. En sådan reglering är EU:s s.k. e-handelsdirektiv¹ som har genomförts i svensk rätt genom lagen (2002:562) om elektronisk handel och andra informationssamhällets tjänster (nedan e-handelslagen). Direktivet, som har till syfte bl.a. att säkerställa fri rörlighet för e-tjänster, bygger på den s.k. ursprungslandsprincipen, dvs. att medlemsländerna ansvarar för att de tjänsteleverantörer som finns etablerade i det egna landet uppfyller landets regler inom det samordnade området. Medlemsländerna får däremot inte av skäl som omfattas av det samordnade området begränsa den fria rörligheten för e-tjänster som har sitt ursprung i en annan medlemsstat.² För svenskt vidkommande innebär det enligt förarbetena till e-handelslagen bl.a. att svenska myndigheter som huvudregel inte ska tillämpa svensk offentlig rätt (exempelvis marknadsföringsrätt) på tjänster som har sitt ursprung i andra EES-stater, även om dessa tjänster anses ha effekt på den svenska marknaden.³ Direktivet och lagen omfattar krav på informationssamhällets tjänster och på tjänsteleverantörer.⁴ Det är alltså inte fråga om krav på exempelvis varor som sådana. Högsta domstolen prövade i NJA 2008 s. 1135 huruvida detaljhandel med läkemedel som sådan ingår i e-handelslagens tillämpningsområde. Domstolen fann att marknadsföringen och beställning av läkemedlen via internet i och för sig faller under lagen. Däremot bedömde domstolen att själva läkemedelsleveranserna inte omfattades av e-handelslagens tillämpningsområde.

Gårdsförsäljning av alkoholdrycker innebär att alkoholdrycker under vissa angivna förutsättningar tillåts att säljas från produktions-

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden.

² Punkt 5 i direktivets ingress och 3 § första stycket e-handelslagen. Med informationssamhällets tjänster avses tjänster som normalt utförs mot ersättning och som tillhandahålls på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare (2 § e-handelslagen).

³ Prop. 2001/02:150, s. 64.

⁴ 2 § e-handelslagen.

stället. Motsvarande producenter i andra länder skulle däremot inte ha möjlighet att fritt importera sina produkter till Sverige och sälja dessa direkt till svenska konsumenter.⁵ Den EU-rättsliga frågan rör därmed rätten till försäljning och leveranser av alkoholdrycker, dvs. varor. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att e-handelslagen inte är tillämplig på den övergripande frågan om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker i Sverige är förenligt med EU-rätten.

9.1.2 Övergripande om primärätten

I avsaknad av EU-rättslig harmonisering står det medlemsländerna fritt att, inom ramen för de övergripande bestämmelserna i EUF-fördraget, reglera handeln med alkoholdrycker på nationell nivå. Sverige har som bekant reglerat detaljhandeln med alkohol genom att ha ett monopol. För nationella handelsmonopol på varuområdet finns en specialbestämmelse i artikel 37 FEUF. Bestämmelsen anger att medlemsländerna får ha kvar sådana monopol förutsatt, något förenklat, att handeln med utländska varor inte faktiskt eller rättsligt diskrimineras. EU-domstolen prövade det svenska detaljhandelsmonopolet mot denna bestämmelse 1997 i målet *Franzén*, och konstaterade då att artikel 37 fordrar att monopolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsländernas 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.⁶

För andra nationella regler än de som rör ett handelsmonopols själva funktion, gäller i stället EUF-fördragets generella regler om fri rörlighet, särskilt artikel 34 FEUF om fri varurörlighet. Detta inkluderar regler som visserligen påverkar detaljhandelsmonopolet men som inte rör dess funktionssätt. I målet *Franzén* gjorde EU-domstolen skillnad mellan det svenska detaljhandelsmonopolets system för urval av produkter, försäljningsorganisation och marknadsföring, som skulle prövas mot artikel 37 FEUF, och de regler som krävde

⁵ Utländska tillverkare skulle, likt i dag, enbart kunna aktivt sälja till konsumenter i Sverige genom Systembolaget (även om vissa begränsade möjligheter medges i lagstiftningen för svenska konsumenter att privatimportera, se mer om det nedan).

⁶ Målet C-189/95 *Franzén*.

tillverknings- eller partihandelstillstånd vid import av alkoholdrycker, som i stället skulle prövas mot artikel 34 FEUF. I målet *Rosengren m.fl.* slog EU-domstolen fast att det svenska förbudet mot privatimport av alkoholdrycker skulle prövas mot artikel 34 FEUF, efter att ha konstaterat att det svenska monopolets särskilda funktion bestod i en ensamrätt att sälja alkoholdrycker till konsumenterna i Sverige, med undantag för restaurangbranschen.⁷ Ensamrätten omfattade alltså inte import och de svenska bestämmelserna som reglerar import, inklusive förbudet mot privatimport, skulle därmed prövas mot artikel 34 i stället för 37.

Enligt artikel 34 ska "[k]vantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan [...] vara förbjudna mellan medlemsstaterna". Bestämmelsen har tolkats extensivt av EU-domstolen. Exempelvis uttalade domstolen i målet *Dassonville*⁸ att med en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion avses "alla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen". I en alkoholregleringskontext har EU-domstolen exempelvis funnit att svenska regler som begränsar alkoholkonsumtion⁹, privatimport¹⁰ och partihandel¹¹ har utgjort handelshinder enligt artikel 34. Bestämmelsen innebär dock inte ett absolut förbud mot handelshindrande regler. Enligt artikel 36 FEUF ska artikel 34 inte hindra handelshindrande regler som grundas på hänsyn till bl.a. skyddet för folkhälsan. Sådana regler får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Den nationella åtgärden måste också vara ägnad att säkerställa att det eftersträvade målet uppnås och den får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.

Tidigare utredningar i Sverige och Norge har bedömt att en modell för gårdsförsäljning som gör skillnad mellan inhemska och utlandsbaserade tillverkare inte skulle gå att rättfärdiga EU-rättsligt.¹² Dessa bedömningar var i linje med hur Europeiska kommissionen (kommissionen) tidigare hade argumenterat i överträdelseärenden

⁷ Målet C-170/04 *Rosengren m.fl.*

⁸ Målet 8/74 *Dassonville*.

⁹ Målet C-405/98 *Gourmet*.

¹⁰ Målet *Rosengren m.fl.*

¹¹ Målet *Franzén*.

¹² Delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98), s. 64 ff. och Arnesen og Sejersted, EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning, 30. september 2014.

mot Finland avseende den finska modellen för gårdsförsäljning.¹³ I delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98) föreslogs därför en modell som skulle likabehandla inhemska och utlandsbaserade tillverkare. I Norge infördes i stället en modell som var begränsad till dryckeskategorier som inte omfattas av EES-avtalet och reglerna om fri rörlighet.¹⁴

Efter kommissionens kritik mot Finland samt de svenska och norska utredningarna, har EU-domstolen getts tillfälle att uttala sig i frågan om gårdsförsäljning. Domstolen prövade i målet *Visnapuu*¹⁵ hur en nationell reglering som tillåter viss gårdsförsäljning av alkoholdrycker vid sidan av ett detaljhandelsmonopol ska bedömas EU-rättsligt. Den bedömde att en sådan reglering utgjorde ett handelshinder i strid mot artikel 34 FEUF. Målet är dock av principiellt intresse eftersom EU-domstolen här gjorde en annan bedömning än den som kommissionen och de tidigare svenska och norska utredningarna hade gjort avseende möjligheterna att rättfärdiga en sådan reglering. EU-domstolen ansåg nämligen att en sådan ordning, som alltså gör skillnad mellan utlandsbaserade och inhemska tillverkare, kan accepteras förutsatt att

1. åtgärden är proportionerlig, och
2. de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats inte har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor.

EU-domstolen lämnade till de nationella domstolarna att avgöra om dessa villkor var uppfyllda. Dock lämnade EU-domstolen viss vägledning för hur de nationella domstolarna skulle göra den prövningen. Det är också värt att notera att kommissionen år 2017 valde att inte upprepa den kritik man tidigare hade riktat mot den finska gårdsförsäljningsregleringen i samband med att Finland utvidgade regleringen till att omfatta även hantverksöl.¹⁶ EU-domstolens uttalanden i målet *Visnapuu* utgör därför en viktig utgångspunkt för utredningens analys av de EU-rättsliga förutsättningarna för gårdsförsäljning i Sverige.

¹³ Se avsnitt 7.1.

¹⁴ Se avsnitt 7.2.

¹⁵ Målet C-198/14 *Valev Visnapuu*. Se avsnitt 7.1.

¹⁶ Se avsnitt 7.1.

9.2 Gårdsförsäljning kan komma att ses som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder

Inledningsvis ska analyseras om gårdsförsäljning av alkoholdrycker i Sverige skulle innebära en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion, och därmed träffas av artikel 34 FEUF. Det går att argumentera för att en rätt att bedriva gårdsförsäljning skulle vara konkurrensutjämnande snarare än konkurrensnedvridande eftersom det innebär att försäljning från tillverkningsstället tillåts i Sverige på samma sätt som det är tillåtet i de flesta andra länder. En sådan reglering skulle naturligtvis inte hindra tillverkare i andra länder att på motsvarande sätt sälja sina produkter till svenska konsumenter som besöker tillverkningsstället. I det avseendet kan också noteras att 11,2 procent av den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige 2019 härrörde från s.k. resandeförsel. Detta kan jämföras med Systembolagets sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS) som stod för en procent av Systembolagets totala försäljning under januari–september 2020, vilket motsvarar knappt 0,7 procent av den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige.¹⁷ Det skulle naturligtvis heller inte finnas något i regleringen som hindrar att en utlandsbaserad tillverkare etablerar produktion i Sverige och därmed ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning under samma villkor som svenska tillverkare. Vidare kan konstateras att det för utlandsbaserade tillverkare redan i dag finns möjligheter att nå svenska konsumenter vid sidan av detaljhandelsmonopolet. Sedan EU-domstolens dom i målet *Rosengren m.fl.* är nämligen privatimport för personligt bruk tillåten.¹⁸ Sådan internetbaserad privatimport utgjorde cirka 1,2 procent av den totala svenska alkoholkonsumtionen 2019.¹⁹ Merparten av denna privatimport bestod av vin (60,1 procent), följt av sprit (20,6 procent), starköl (9,8 procent) och cider (9,4 procent). Det ska dock påpekas att sådan privatimport endast är tillåten under förutsättning att införseln sker genom s.k. yrkesmässig befördran eller annan från säljaren oberoende mellanhand, och om dryckerna är avsedda för personligt bruk. Regelrätt

¹⁷ Beräknat utifrån att 67,2 procent av den totala konsumtionen 2019 härrörde från Systembolaget (CAN 2019).

¹⁸ 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen.

¹⁹ Alkoholkonsumtionen i Sverige 2019, CAN Rapport 193. Internetbaserad privatimport uppgick till 1,9 procent av alkoholkonsumtionen år 2020.

detaljförsäljning av alkoholdrycker till svenska konsumenter är förbehållen Systembolaget.²⁰

Det finns således faktorer som kan sägas tala emot att gårdsförsäljning skulle ha en diskriminerande effekt, eller åtminstone tala för att den diskriminerande effekten är begränsad i förhållande till utlandsbaserade tillverkare. Vid en EU-rättslig prövning måste det dock beaktas att förbudet mot handelshinder i artikel 34 FEUF träffar alla handelshindrande åtgärder, oavsett ekonomisk storlek. Detta har uttalats av EU-domstolen bl.a. i målet *Van de Haar m.fl.* (mål 177 och 178/82).

It must be emphasized in that connection that Article 30 [nuvarande artikel 34] of the Treaty does not distinguish between measures having an effect equivalent to quantitative restrictions according to the degree to which trade between Member States is affected. If a national measure is capable of hindering imports it must be regarded as a measure having an effect equivalent to a quantitative restriction, even though the hindrance is slight and even though it is possible for imported products to be marketed in other ways. (p. 13).

Eftersom gårdsförsäljning, hur restriktiv den än må utformas, skulle öppna en försäljningskanal som tillverkare etablerade i andra EU-länder inte ges tillgång till, får risken anses stor att EU-domstolen skulle se en sådan reglering som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF. Målet *Visnapuu* talar också för en sådan slutsats eftersom EU-domstolen i det målet, utan att gå in i någon analys av den faktiska påverkan på handeln, i princip nöjde sig med att konstatera att det finska tillståndsförfarandet för gårdsförsäljning omöjliggjorde för utlandsbaserade tillverkare att fritt importera och sälja alkoholdrycker till finska konsumenter, och att regleringen därför måste bedömas utgöra ett handelshinder enligt artikel 34.²¹ Värt att notera är att EU-domstolen i samma mål kom fram till att även den finska regleringen som tillät vissa typer av

²⁰ I två utredningar, SOU 2014:58 och Ds 2016:33, har dessutom föreslagits att möjligheten till privatimport ska inskränkas ytterligare. Förslagen har dock ännu inte lett till någon proposition till riksdagen. Systembolaget har också väckt talan mot bolag som drivit webbplatser där privatpersoner i Sverige har kunnat beställa vin och öl och få det levererat bl.a. till sin hemadress. Systembolaget har i ett sådant mål mot bolaget Winefinder AB fått rätt av Patent- och marknadsdomstolen som förbjudit bolaget att marknadsföra alkoholdrycker för försäljning till konsument i Sverige på det sätt som gjorts (dom 2020-10-22 i mål PMT 2881–19). Winefinder har överklagat domen.

²¹ Målet *Visnapuu*, p. 99–102 och 106. Graden av handelspåverkan kan däremot ha avgörande betydelse för om en handelshindrande åtgärd ändå kan vara tillåtlig enligt EU-rätten, se efterföljande avsnitt.

alkoholdrycker att säljas i livsmedelsbutik var handelshindrande, trots att denna tillståndsreglering inte gjorde skillnad på inhemska och utländska produkter. Eftersom sådan försäljning bara fick ske från ett godkänt försäljningsställe menade EU-domstolen att regleringen hindrade aktörer i andra länder från att fritt importera alkoholdrycker till Finland för detaljhandel.²² Det går att tolka detta som att inte ens den ordning som 2010 års gårdsförsäljningsutredning²³ föreslog, som skulle möjliggöra för gårdsförsäljning av såväl svenska som utländska alkoholdrycker, helt säkert skulle undkomma att klassas som ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF.

Med hänsyn till ovanstående bedömer utredningen att en rätt till gårdsförsäljning i Sverige skulle riskera att betraktas som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF. I det följande ska därför analyseras om, och i så fall under vilka förutsättningar, som ett sådant handelshinder kan vara motiverat och därmed tillåtligt enligt EU-rätten.

9.3 Gårdsförsäljning får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna

Gårdsförsäljning, dvs. en rätt till begränsad försäljning av alkoholdrycker från tillverkningsstället, presenteras i utredningsdirektiven som ett medel bl.a. för att utveckla lokal besöksnäring och måltidsturism. Ett sådant tillåtande är i sig inte problematiskt ur ett EU-rättsligt perspektiv. Problematiken består i att tillverkare som är etablerade i utlandet inte tillåts öppna någon motsvarande försäljningskanal, vilket enligt vad som beskrivits ovan kan betraktas som diskriminerande. Frågan som behöver besvaras är därför om en sådan diskriminering kan rättfärdigas med hänsyn till något enligt EU-rätten godtagbart syfte.

Den svenska alkoholpolitikens övergripande mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.²⁴ Att begränsa tillgängligheten till alkohol utgör en viktig

²² Målet *Visnapuu*, p. 99–108.

²³ Delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98).

²⁴ Prop. 2010/11:47, bet. 2010/11:SoU8, rskr. 2010/11:203.

del i svensk alkoholpolitik. Genom detaljhandelsmonopolet kontrolleras etableringar, försäljningskanaler och öppettider, samtidigt som de privata vinstintressena vid försäljning av alkohol i Sverige kraftigt begränsas. Genom gårdsförsäljning skulle tillverkare av alkohol drycker i Sverige, i likhet med tillverkare i de allra flesta andra EU-länderna, ges möjlighet att från tillverkningsstället sälja sina produkter direkt till konsument. Sådan försäljning skulle ske vid sidan av detaljhandelsmonopolet. Utredningsdirektiven anger att ett syfte med gårdsförsäljning är att, inom ramen för den restriktiva svenska alkoholpolitiken, bl.a. bidra till stärkt besöksnäring. I direktiven poängteras att det är viktigt att folkhälsan inte försämras vid ett eventuellt införande av gårdsförsäljning. Det är således en mycket begränsad form av försäljning som skulle komma ifråga.

Skyddet för folkhälsan är sådant syfte som kan rättfärdiga hinder för den fria varurörligheten inom EU (artikel 36 FEUF). För att kunna rättfärdiga ett handelshinder med hänvisning till skyddet för folkhälsa krävs dock, för det första, att den handelshindrande åtgärden inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Enligt EU-domstolens praxis innebär detta att det åberopade syftet, här skyddet för folkhälsan, inte får missbrukas eller utnyttjas för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor.²⁵ Det går med andra ord inte att hänvisa till skyddet för folkhälsan för att rättfärdiga en handelshindrande åtgärd, om det verkliga syftet snarare är att skydda inhemska produktion. Handelshindret i fråga om gårdsförsäljning består, som nämnts, inte i att gårdsförsäljning av alkohol drycker tillåts, utan i utestängningen av utlandsbaserade tillverkare från denna möjlighet. Dessa hinder har som syfte att skydda folkhälsan. Frågan är då om det syftet kan anses ha missbrukats i syfte att skydda inhemska produktion, om viss försäljning från produktionsställen i Sverige tillåts. Som nämnts ovan medger den finska alkohollagstiftningen viss gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker vid sidan av detaljhandelsmonopolet. När EU-domstolen prövade den finska alkohollagstiftningen 2015 i målet *Visnapuu*, konstaterade den att möjligheten till gårdsförsäljning endast gällde tillverkare som var etablerade i Finland. Detta innebar enligt EU-domstolen dock inte att åtgärden nödvändigtvis var otillåten.

²⁵ Målet *Visnapuu*, p. 124 och 126 och målet C-434/04 *Abokainen och Leppik*, p. 30.

Eftersom detta undantag endast gäller tillverkare etablerade i Finland, kan bestämmelsen tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning av alkoholdrycker som framställts genom jäsnings och som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol. Detta räcker emellertid inte som stöd för slutsatsen att de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF och i ovan angiven rättspraxis.

Den finländska regeringen har på fråga vid förhandlingen preciserat att syftet med detta tillståndssystem, förutom det ovan angivna syftet att skydda folkhälsa 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 vissa bärviner som tillverkas på bondgårdar i Finland, som konsumenterna kan köpa på den plats där varorna tillverkas. Nämnade regering har tillagt att den inte har befogenhet att tillåta tillverkare av alkoholdrycker etablerade i andra medlemsstater att sälja sin produktion på den plats där varorna tillverkas, eftersom denna plats per definition ligger utanför Finland.

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter - däribland den finländska regeringens påpekande i sitt yttrande till domstolen att den nationella produktion som omfattas av detta undantag är av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig - huruvida de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF. (*Visnapuu*, p. 126–128).²⁶

EU-domstolen uttalanden i målet *Visnapuu* om huruvida det åberopade allmänintresset hade missbrukats, är inte unikt i domstolens praxis. Liknande resonemang förs i målet *Henn och Darby* som handlade om ett brittiskt förbud mot import av produkter av oanständig eller obscen karaktär.²⁷ EU-domstolen prövade i målet om det åberopade syftet att skydda allmän moral hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter, särskilt med beaktande av

²⁶ Det ska påpekas att dessa uttalanden från EU-domstolens inte betyder att domstolen har godtagit någon form av märkbarhetskriterium i bedömningen av om ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF föreligger, dvs. att graden av handelshindrande effekt skulle vara relevant i det avseendet. Som redogjorts för ovan gäller förbudet mot handelshinder i artikel 34 FEUF alla handelshindrande åtgärder, oavsett ekonomisk storlek. Däremot kan givetvis graden av marknadspåverkan vara relevant för prövningen av om en handelshindrande åtgärd kan vara rättfärdigad med hänvisning till artikel 36 FEUF.

²⁷ Målet 34/79 *Henn och Darby*.

att förbudet mot inhemsk handel med samma produkter inte var hel-täckande utan innehöll undantag för produkter som var av vetenskapligt, litterärt, konstnärligt eller utbildningsmässigt intresse. EU-domstolen konstaterade att de inhemska undantagen var av begränsad räckvidd och att bestämmelserna som helhet hade till syfte att förbjuda eller åtminstone begränsa framställning och saluföring av tidskrifter eller artiklar av oanständig eller obscen karaktär. Sammantaget ansåg EU-domstolen därför att den

omständigheten att importförbudet i vissa hänseenden kan vara strängare än vissa av de lagar som gäller inom Förenade kungariket kan därför inte betraktas som en åtgärd avsedd att indirekt skydda vissa inhemska produkter eller som en åtgärd som syftar till godtycklig diskriminering mellan varor av detta särskilda slag, beroende på om de har framställts på nationellt territorium eller i en annan medlemsstat. (*Henn och Darby*, p. 21).

Relevant i detta sammanhang är också målet *Aragonesa*²⁸ som handlade om katalanska regler som förbjöd vissa former av marknadsföring av drycker med en alkoholhalt överstigande 23 volymprocent. Den klagande hade bland annat gjort gällande att förbudet måste betraktas som protektionistisk och ett skydd för produkter av lokalt ursprung eftersom huvuddelen av den katalanska produktionen av alkoholhaltiga drycker utgjordes av drycker med en alkoholhalt understigande 23 volymprocent. EU-domstolen godtog dock inte det argumentet. Efter att ha konstaterat att förbudet var proportionerligt och faktiskt gällde för alla produkter oavsett ursprung inom de angivna volymprocentintervallen, konstaterade domstolen att det

faktum att det i denna landsdel framställs fler drycker med en alkoholhalt understigande 23 volymprocent än drycker med en högre alkoholhalt inte i sig [är] tillräckligt för att en sådan lagstiftning skall anses utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. (*Aragonesa*, p. 25).

Syftet med en handelshindrande åtgärd får alltså inte vara att skydda inhemsk produktion. Målet *Visnapuu* visar enligt utredningen att en begränsad form av gårdsförsäljning av alkoholdrycker vid sidan av ett detaljhandelsmonopol kan vara förenligt med detta villkor.²⁹

²⁸ Målen C-1/90 och C-176/90 *Aragonesa*.

²⁹ Det har gjorts gällande att EU-domstolens uttalanden i målet *Visnapuu* måste ses i ljuset av att de typer av drycker som fick säljas från produktionsstället i Finland var specifika produkt-

Även om EU-domstolen inte tog slutlig ställning i frågan, visar domstolens uttalanden i *Visnapuu* att den finska gårdsförsäljningen kunde vara godtagbar om den var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig. För att överensstamma med EU-rätten bör därför en rätt till gårdsförsäljning i Sverige på liknande sätt vara förknippad med begränsningar som kopplar till syftet att stärka besöksnäringen inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik. Det kan handla om restriktioner som begränsar vilka tillverkare som får erbjuda gårdsförsäljning och restriktioner avseende själva försäljningen, exempelvis maxgränser för sålda volymer per kund, 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. Sådana begränsningar behövs sannolikt för att tydliggöra att det är besöket snarare än försäljningen som står i centrum vid gårdsförsäljning, och för att säkerställa att den eventuella konkurrens fördel som medges gårdsförsäljare blir högst begränsad i jämförelse med producenter av alkoholdrycker i andra länder.

Kopplingen till målet att främja besöksnäringen är alltså sannolikt avgörande för att visa att syftet med gårdsförsäljning inte är att godtyckligt diskriminera utländska produkter. Det ska dock betonas att främjandet av besöksnäringen inte kan vara huvudsyftet med en restriktiv reglering. Den typen av ekonomiska intressen nämns inte i artikel 36 FEUF och har inte heller i något mål, såvitt utredningen känner till, erkänts av EU-domstolen som ett s.k. tvingande hänsyn av allmänintresse.³⁰ Det handelshinder som regleringen av gårdsförsäljning medför behöver därför koppla till syftet att skydda folkhälsan. EU-domstolen har vidare uttalat att en handelshindrande reglering endast kan vara tillåtlig med hänsyn till ett allmänintresse ”om

typer som inte konkurrerade med produkter från andra länder. Även om det inte kan uteslutas att den aspekten kan ha haft viss relevans (den finska Hovrätten grundade sitt godkännande av den finska ordningen delvis med hänvisning till detta (Helsingfors Hovrätts dom i mål nr 503 från den 24 april 2017), tycks det dock inte ha haft någon avgörande betydelse för EU-domstolens bedömning. Om EU-domstolen hade bedömt det som avgörande hade den rimligen begärt att den nationella domstolen skulle kontrollera även den aspekten. Inte heller den finska Högsta domstolen förefaller ha lagt någon vikt vid den aspekten i det aktuella målet (Högsta domstolens beslut i ärendet R2017/507). Faktum är att den finska Högsta domstolen sedermera godtog en ordning som även inkluderade gårdsförsäljning av s.k. hantverksöl, vilket är en kategori där internationell konkurrens tveklöst förekommer (Högsta domstolens beslut från den 28 juni 2018 i ärendet R2017/507).

³⁰ Däremot kan främjandet av besöksnäringen sannolikt utgöra en sådan accessorisk positiv följd av en restriktiv reglering som EU-domstolen har godtagit på spelområdet, där exempelvis nationella regleringar delvis använts för att bidra till landsbygdens utveckling och finansieringen av verksamheter som är ideella eller av allmänintresse, se bl.a. målen C-212/08 *Zeturf*, p. 52 och C-347/09 *Dickinger och Ömer*, p. 55.

den verkliga på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål”³¹. Med andra ord ställs krav på att medlemsstaterna agerar på ett systematiskt och sammanhängande sätt. Kravet på systematik och sammanhang utesluter dock inte att en restriktiv reglering som syftar till att exempelvis skydda folkhälsan innehåller delar med delvis andra mål. EU-domstolen har exempelvis godtagit att nationella spelregleringar delvis använts för att bidra till landsbygdens utveckling och finansieringen av verksamheter som är ideella eller av allmänintresse. Sådana hänsyn får dock inte utgöra *den verkliga grunden för den restriktiva policy som förs*. Detta resonemang kan illustreras genom målet *Zeturf*, som handlade om huruvida en ensamrätt i Frankrike för organisationen PMU att erbjuda vadhållning på hästkapplöpning var förenlig med EU:s regler om fri rörlighet.³² De franska myndigheterna hade gjort gällande att PMU:s ensamrätt hade som syfte att skydda ordningen i samhället, med hänsyn till de verkningar som spel har på individer och samhället, och den allmänna ordningen, för att motverka att penningspel används för brottsliga eller bedrägliga ändamål. Myndigheterna hade dock även framfört att en sådan ensamrätt bidrar till landsbygdens utveckling genom att hästbranschen finansieras. PMU:s tillväxtpolicy motiverades dessutom av målet att effektivt motverka att personer lockas till spel, genom att upprätthålla ett tilltalande, legalt utbud så att spelarna inriktar sig på tillåtna och reglerade verksamheter. I målet konstaterade EU-domstolen att ”det finns en viss intressekonflikt hos [PMU] mellan behovet av att öka sina intäkter och målet att minska möjligheterna till spel.” EU-domstolen lämnade till den nationella domstolen att kontrollera, bland annat mot bakgrund av utvecklingen av marknaden för hasardspel i Frankrike, att de statliga kontroller som PMU:s verksamheter i princip är föremål för, faktiskt genomförs i strävan efter att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, fullfölja de mål som avses med införandet av systemet med ensamrätt för PMU, särskilt målet om att minska möjligheterna till spelande.³³

Även kommissionen har påtalat att en handelshindrande alkoholreglering behöver vara konsekvent och systematisk för att kunna rättfärdigas. I samband med Finlands reformering av alkohollagstift-

³¹ Se exempelvis målen C-333/14 *Scotch Whisky Association*, p. 37 och C-161/09 *Kakavetsos-Fragkopoulos*, p. 42.

³² Målet C-212/08 *Zeturf*.

³³ Målet *Zeturf*, p. 57–63.

ningen 2018, som innebar att livsmedelsbutiker med fysisk etablering i Finland gavs rätt att sälja alkoholdrycker med upp till 5,5 volymprocent alkohol och rätten till gårdsförsäljning utvidgades till hantverksöl, ifrågasatte kommissionen huruvida det handelshinder som detta innebar för utlandsetablerade försäljningsställen kunde rättfärdigas med hänvisning till artikel 36 FEUF. Kommissionen ifrågasatte bl.a. om syftet med distanshandelsförbudet, som var att minska tillgängligheten och därmed konsumtionen av alkohol i Finland, var konsekvent i förhållande till de föreslagna uppluckringarna i lagstiftningen. Kommissionen pekade på att konsekvensanalysen som hade bilagts förslagen hade angett att möjligheten att sälja alkoholdrycker från livsmedelsbutiker skulle leda till att den totala alkoholkonsumtionen skulle öka, vilket skulle öka de alkoholrelaterade skadeverkningarna.

Det är mot bakgrund av den praxis som redogörs för ovan och kommissionens uttalanden avseende Finlands alkoholreglering, viktigt att gårdsförsäljning verkligen utgör en restriktiv försäljningskanal som inte leder till försämrade folkhälsa. Om gårdsförsäljning exempelvis skulle medföra en märkbar ökning av alkoholkonsumtionen i Sverige, skulle det gå att ifrågasätta om kravet på en konsekvent och sammanhängande politik skulle vara uppfyllt. Även ur detta perspektiv finns det därför skäl att förena rätten till gårdsförsäljning med särskilda tillgänglighetsbegränsningar.

9.4 Gårdsförsäljning får inte utformas mer handelshindrande än nödvändigt

Ett hinder för den fria rörligheten får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet.³⁴ Gårdsförsäljning skulle ge åtminstone vissa svenska tillverkare rätt att bedriva försäljning direkt till konsument medan tillverkare i andra länder i princip skulle vara hänvisade till Systembolaget för att nå svenska konsumenter. Inom ramen för en proportionalitetsbedömning kan frågan ställas varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att införa begränsningar som träffar just utlandsbaserade tillverkare. Vid en sådan prövning är det dock sannolikt relevant att beakta den juridiska situation som svenska tillverkare av alkohol befinner sig i. Till skillnad från tillverkare i andra länder utan detaljhandelsmonopol, är svenska tillverkare i dag förhindrade att

³⁴ Se t.ex. målen *Visnapuu*, p. 110 och C-108/09. *Ker-Optika*, p. 57.

sälja sina drycker från tillverkningsstället. I någon mening kan ett tillåtande av åtminstone en restriktiv form av gårdsförsäljning därför ses som konkurrensutjämnande snarare än diskriminerande. Det är rimligt att anta att detta faktum påverkar hur strikt EU-domstolen skulle genomföra en proportionalitetsprövning av gårdsförsäljning i Sverige. EU-domstolen uttalanden i målet *Visnapuu* kan knappast heller tolkas på annat sätt än att gårdsförsäljning under vissa förutsättningar kan accepteras, och därmed anses proportionerlig, i ett land med ett i övrigt närmast heltäckande detaljhandelsmonopol, trots att det innebär att skillnad görs mellan inhemsk och utlandsbaserad tillverkning. Om det hade varit så som exempelvis Systembolaget har framfört till utredningen, att gårdsförsäljning i ett land med en monopolreglering i princip aldrig kan anses proportionerlig, är det svårt att förstå varför EU-domstolen inte nöjde sig med att avfärda den finska regleringen på den grunden i målet *Visnapuu*. Detta ska dock givetvis inte tolkas som att EU-domstolen har gett medlemsländerna ett *carte blanche*. Domstolens uttalanden i målet bör enligt utredningen tolkas som att gårdsförsäljningen, för att kunna rättfärdigas, endast får förekomma i mycket begränsad omfattning. Som redogjorts för ovan behöver gårdsförsäljningen också kunna inordnas i en restriktiv alkoholpolitik som alltjämt framstår som konsekvent och systematisk. Även i detta avseende torde det alltså vara av avgörande betydelse att kunna visa att besöksarrangemanget, dvs. exempelvis en rundvandring eller föreläsning med koppling till den aktuella produktionen, snarare än försäljningen står i centrum och att det är fråga om mycket begränsade försäljningsvolymer. Enligt utredningens bedömning skulle det också vara svårt att rättfärdiga en reglering som tillåter gårdsförsäljare att sälja direkt till svenska konsumenter genom e-handel eller annan form av distansförsäljning. Då försvinner kopplingen till besöksnäring och det skulle gå att ifrågasätta varför utlandsbaserade tillverkare inte lika gärna skulle få bedriva sådan försäljning riktad mot svenska konsumenter.

9.5 En restriktiv gårdsförsäljning försvagar inte detaljhandelsmonopolets ställning

Som redan nämnts har det svenska detaljhandelsmonopolet prövats mot artikel 37 FEUF när det har varit föremål för EU-domstolens prövning. Bestämmelsen kräver inte att statliga handelsmonopol avskaffas, utan att dessa ska anpassas så att de är fullt ut icke-diskriminerande vad gäller anskaffnings- och saluföringsvillkor i förhållande till företag i andra medlemsstater, samt att ingen snedvridning uppstår i konkurrensen mellan medlemsländerna.³⁵

En fråga vid införandet av en rätt till gårdsförsäljning är om en sådan reform skulle påverka hur Systembolagets ensamrätt ska bedömas EU-rättsligt, i den meningen att det inte längre skulle ses som ett monopol i EU-rättslig mening.

Utredningen har uppfattat att det finns en oro för att Systembolagets försäljning av de kategorier av alkoholdrycker som skulle omfattas av en möjlighet till gårdsförsäljning, inte längre skulle kunna anses ingå i detaljhandelsmonopolet och därmed inte längre skulle åtnjuta det skydd som artikel 37 FEUF innebär. EU-domstolens uttalanden i målet *Visnapuu* har anförts som stöd för att denna oro är befogad. Utredningen anser dock att det bygger på en felaktig läsning av målet *Visnapuu*. Som tidigare beskrivits var bakgrunden till EU-domstolens prövning i målet att Valev Visnapuu hade levererat öl, vin, cider och spritdrycker till kunder i Finland genom att importera produkterna från Estland till Finland trots att han inte hade något detaljhandelstillstånd, vilket var förbjudet enligt den finska alkohollagen. De frågor som den nationella domstolen bad EU-domstolen att besvara i detta avseende var följande.

Kan kravet att den som använder alkoholdrycker i kommersiellt syfte eller annars för bedrivande av näringsverksamhet ska ha ett särskilt detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker när en finländsk köpare köpt alkoholdrycker via internet eller annars genom distansförsäljning från en säljare som bedriver verksamhet i en annan medlemsstat, vilka drycker säljaren transporterar till Finland, anses avse förekomsten av ett monopol eller utgöra en del av ett monopols funktionssätt, varför bestämmelserna i artikel 34 FEUF inte utgör hinder mot ett sådant krav, som därmed ska bedömas utifrån artikel 37 FEUF?

³⁵ Målet C-189/95 *Franzén*, p. 40. Se också målet *Visnapuu*, p. 94 och 95 om det finska detaljhandelsmonopolet.

Om fråga[n] besvaras jakande, är då kravet på tillstånd i så fall förenligt med de villkor för statliga handelsmonopol som anges i artikel 37 FEUF?

Om fråga[n] besvaras nekande, och artikel 34 FEUF ska tillämpas på förevarande fall, utgör då den finländska lagstiftningen, enligt vilken import av drycker för eget bruk, vid beställning av alkoholdrycker från utlandet via internet eller annars genom distansförsäljning, enbart är tillåten om beställaren själv eller en tredje part som är oberoende av säljaren har transporterat alkoholdryckerna till Finland, och enligt vilken det i annat fall enligt alkohollagen krävs ett tillstånd för importen, en kvantitativ restriktion eller åtgärd med motsvarande verkan som strider mot artikel 34 FEUF? (*Visnapuu*, p. 37, frågorna 5–7)

EU-domstolen går in i bedömningen av vilken artikel i fördraget som är tillämplig, artikel 37 eller 34 FEUF, i p. 89 där domstolen konstaterar att den särskilda funktionen av det monopol som föreskrivs i den finska lagstiftningen består i att innehavaren av monopolen ges en ensamrätt att i Finland bedriva detaljhandel med alkoholdrycker, med undantag för de två former av tillstånd som kan medges livsmedelsbutiker och gårdsförsäljare enligt 14 §.³⁶

EU-domstolen konstaterar därefter, i linje med etablerad praxis, att det monopol som Finland inrättat genom 13 § alkohollagen ska prövas mot artikel 37 FEUF, medan de två former av tillstånd som kan ges livsmedelsbutiker och gårdsförsäljare enligt 14 §, utgör undantag från monopolen och därför ska prövas mot artikel 34 FEUF.³⁷

EU-domstolen går sedan vidare genom att konstatera att den nationella domstolens fråga avsåg det krav på detaljhandelstillstånd som i målet vid den nationella domstolen riktats mot Valev Visnapuu. Ett detaljhandelstillstånd kunde enligt den finska lagstiftningen bara ges enligt 14 §. EU-domstolen kunde följaktligen slå fast, genom upprepande av vad den redan hade påpekat, att dessa tillståndskrav ska prövas mot artikel 34 FEUF.³⁸

Vidare konstaterade domstolen att vissa av de drycker som Valev Visnapuu hade importerat inte omfattades av de tillstånd som avsågs i 14 § alkohollagen. Dessa omfattades alltså *endast* av detaljhandelsmonopolet, vilket föranledde domstolen att pröva även monopolregleringens överensstämmelse med EU-rätten, och då mot arti-

³⁶ Jfr målet C-170/04, *Rosengren m.fl.*, p. 20 där EU-domstolen återger det svenska detaljhandelsmonopolets särskilda funktion.

³⁷ Målet *Visnapuu*, p. 90 och 91.

³⁸ Målet *Visnapuu*, p. 92.

kel 37 FEUF.³⁹ Det finns inget i målet *Visnapuu* som indikerar att EU-domstolen menade att den finska reglering som styrde detaljhandelsmonopolets försäljning av sådana kategorier av alkoholdrycker som också kunde säljas genom särskilda tillstånd enligt 14 §, skulle prövas mot något annat än artikel 37 FEUF.

Den svenska alkohollagen är, liksom den finska som var föremål för EU-domstolens prövning i målet *Visnapuu*, en förbudslagstiftning. Enligt 5 kap. 2 § alkohollagen får detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat endast bedrivas av detaljhandelsbolaget, dvs. Systembolaget. Det betyder att andra aktörer, såväl svenska som utländska, är förbjudna att bedriva sådan detaljhandel. Ett införande av gårdsförsäljning skulle innebära att ett särskilt undantag införs från ensamrätten för den som har ett gårdsförsäljningstillstånd. Även detta undantag skulle innebära att andra än de som erhållit tillstånd, t.ex. utlandsbaserade aktörer, inte skulle få bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige. Målet *Visnapuu* ger enligt utredningen inte skäl att utgå från annat än att den svenska monopolregleringen, som innebär ett förbud för andra än Systembolaget att bedriva detaljhandel, även efter ett införande av gårdsförsäljning ska prövas mot artikel 37 FEUF.

Det går alltså inte att utläsa från målet *Visnapuu* att Systembolagets ensamrätt att bedriva detaljhandel skulle prövas mot något annat än artikel 37 FEUF om den blev föremål för EU-domstolens prövning.⁴⁰ Trots det är det inte osannolikt att det finns en gräns där ett regulatoriskt monopol på grund av införda undantag och den faktiska utvecklingen inte längre är att betrakta som ett monopol i EU-rättslig mening. Utredningen bedömer att det därför är viktigt att gårdsförsäljning regleras på ett sätt som tydligt skiljer gårdsförsäljning från det form av ”sedvanlig detaljhandel” som Systembolaget bedriver. Gårdsförsäljning bör därför, utöver att sådan försäljning endast ska vara tillåten från ett tillverkningsställe, regleras så att besöket står i centrum snarare än försäljningen, och försäljningskvantiteterna bör begränsas. Genom sådana begränsningar som exempel-

³⁹ Målet *Visnapuu*, p. 93–96.

⁴⁰ Värt att notera i sammanhanget är att den finska regleringen avseende livsmedelsbutikens eller dryckesproducentens försäljning som var föremål för EU-domstolens prövning i målet *Visnapuu*, varken innehöll begränsningar i fråga om hur mycket som fick säljas per köptillfälle eller exempelvis att försäljning bara fick ske i anslutning till ett studiebesök eller liknande. I praktiken förefaller en betydande del av försäljningen av de drycker som omfattas av detaljhandeltillstånden i Finland ha skett från just dessa aktörer, snarare än från monopolisten Alko.

vis innebär att gårdsförsäljning endast ska ske i anslutning till ett betalt studiebesök eller en föreläsning och i mycket begränsade volymer per köptillfälle, säkerställs, enligt utredningens uppfattning, att gårdsförsäljningen inte utgör en alternativ detaljhandelskanal i förhållande till Systembolaget. Syftet är därmed inte att inrätta en ordning där konsumenten i praktiken väljer mellan att göra sina inköp hos Systembolaget eller hos sin lokala tillverkare, och de två försäljningskanalerna torde inte under sådana omständigheter kunna betraktas som konkurrerande. Gårdsförsäljning skulle då i förhållandet till Systembolagets försäljning snarare vara jämförbar med försäljning av alkoholdrycker genom servering. Försäljning genom servering får enligt alkohollagen enbart ske om de sålda produkterna förärs på plats. Det finns knappast någon som skulle hävda att rätten till servering av alkoholdrycker medför att Systembolagets ensamrätt kan ifrågasättas (trots att EU-domstolen har anfört att även detta utgör ett undantag från det svenska detaljhandelsmonopolet⁴¹). I likhet med försäljning genom servering skulle gårdsförsäljning avse en form av försäljning som genom särskilda villkor är tydligt skild från sedvanlig detaljhandel. Vidare torde dessa villkor säkerställa att volymerna som kommer att säljas genom gårdsförsäljning inte kommer att utgöra mer än en obetydlig del av den totala försäljningen av alkoholdrycker i Sverige. Enligt utredningens bedömning bör det därmed stå klart att införandet av gårdsförsäljning enligt nämnda modell, inte skulle ändra det faktum att Systembolagets ensamrätt för detaljhandel i Sverige ska prövas mot artikel 37 FEUF.

Vid en införd rätt till gårdsförsäljning ska alltså gårdsförsäljningsregleringen prövas mot artikel 34 FEUF, medan detaljhandelsmonopolet alltjämt ska prövas mot artikel 37 FEUF.

Nästa fråga blir om ett införande av gårdsförsäljning skulle påverka detaljhandelsmonopolets förenlighet med artikel 37 FEUF. Som visats ovan skulle gårdsförsäljning utgöra ett undantag från detaljhandelsmonopolet som EU-rättsligt ska prövas separat från monopolet. Införandet av gårdsförsäljning bör därför inte direkt påverka frågan huruvida detaljhandelsmonopolet är anpassat på ett icke-diskriminerande sätt. Det går i och för sig att tänka sig en situation där gårdsförsäljning av en produkt, om konsumenterna gillar den, kan komma att leda till ökad försäljning av produkten även på

⁴¹ Målet C-170/04 *Rosengren m.fl.*, p. 20.

Systembolaget. Det finns dock i det sammanhanget skäl att beröra frågan om Systembolagets produkturval.

Systembolagets inköp av produkter till sitt fasta sortiment sker genom offertförfrågningar som är öppna för såväl svenska som utländska produkter som uppfyller kriterierna i offertunderlaget. I samband med ”upphandlingen” görs sensoriska blindtester av produkterna. Till beställningssortimentet köper Systembolaget in produkter via stående offertförfrågningar, vilka är öppna för alla produkter, både svenska och utländska, som uppfyller gällande krav. En enskild produkts efterfrågan utanför Systembolaget kan däremot inte utgöra grund för att ta in denna i det fasta sortimentet eller beställningssortimentet. En framgångsrik gårdsförsäljning kan i sig därför inte leda till att produkten tas in i Systembolagets sortiment. Utredningen bedömer mot den bakgrunden att möjligheten till gårdsförsäljning inte skulle medföra att Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle hamna i konflikt med kriterierna om icke-diskriminering i artikel 37 FEUF.

EU-domstolen konstaterade i målet *Franzen* att det svenska detaljhandelsmonopolet vilar på ett allmänintresse eftersom det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.⁴² Även om det inte uttryckligen framgår av artikel 37 FEUF, går det att tolka detta uttalande som att förekomsten av ett allmännyttigt syfte är en förutsättning för att rättfärdiga ett monopol enligt artikel 37.⁴³ I målet *Visnapuu* nämnde dock inte EU-domstolen något sådant kriterium.⁴⁴ Om detta ska tolkas som att det inte existerar eller enbart att det var otvistigt i målet *Visnapuu* att den finska monopolregleringen faktiskt vilade på ett syfte av allmänintresse är oklart. Faktum är att den frågan, såvitt utredningen kunnat finna, ännu inte prövats i något mål i EU-domstolen där den har varit tvistig. För att vara på den säkra sidan bör utredningen därför utgå från att ett krav föreligger om att ett monopol måste syfta till att uppnå ett mål av

⁴² Målet C-189/95 *Franzen*, p. 37.

⁴³ Se också målet C-438/02 *Hanner*, punkt 35, där domstolen uttalar att ett ändamål med artikel 37 FEUF är att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att upprätthålla vissa handelsmonopol, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse.

⁴⁴ I det sammanhanget kan noteras att artikel 37 FEUF inte utgör ett undantag från en huvudregel såsom exempelvis artikel 36 FEUF utgör i förhållande till huvudregeln i artikel 34 FEUF om fri rörlighet. EU-domstolen har påpekat att undantag från en grundläggande princip i fördraget såsom den om fri rörlighet ska tolkas restriktivt, se t.ex. målen C-348/96 *Calfa*, p. 21 och 23, samt C-355/98 *Kommissionen mot Belgien*, p. 28. Det är därför inte självklart att den restriktiva praxis som avser artikel 36 är direkt överförbar till artikel 37 FEUF.

allmänintresse för att vara förenlig med artikel 37 FEUF. Det är ur det perspektivet viktigt att gårdsförsäljning inte införs på ett sätt som står i konflikt med den restriktiva svenska alkoholpolitiken och som riskerar att leda till att det syfte som bär upp detaljhandelsmonopolet urholkas. Detta motiverar ytterligare de inskränkningar i rätten till gårdsförsäljning som har diskuterats ovan.

Den s.k. desintresseringsprincipen, dvs. att privata vinstintressen utesluts från den svenska detaljhandelsmarknaden, har varit en bärande ingrediens i den svenska alkoholpolitiken alltsedan 1900-talets början. I utredningsdirektiven anges också att den principens betydelse har erkänts av EU-domstolen för att värna de intressen som ligger till grund för ett detaljhandelsmonopol.⁴⁵ Genom gårdsförsäljning skulle privata aktörer tillåtas att under vissa förutsättningar bedriva en begränsad form av detaljhandel med alkoholdrycker. Gårdsförsäljning skulle därmed innebära ett avsteg från desintresseringsprincipen.

Desintresseringsprincipen är inte ett mål i sig, utan ett instrument för att nå det alkoholpolitiska målet att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Den svenska alkoholpolitiken medger redan i dag inslag av privata vinstintressen exempelvis i fråga om rätt till marknadsföring, restaurangservering och försäljning av folköl. I sin verksamhet samarbetar även Systembolaget med vinstdrivna aktörer exempelvis ifråga om ombudsverksamhet, hemleveranser och auktioner.

Att olika instrument används inom en reglering betyder inte att den ska betraktas som osammanhängande eller osystematisk i ett EU-rättsligt perspektiv. Utredningen har visat ovan att EU-domstolen exempelvis har godtagit att nationella spelregleringar delvis använts för att bidra till landsbygdens utveckling och finansieringen av verksamheter som är ideella eller av allmänintresse (avsnitt 9.3). Avgörande är i stället att det övergripande målet för regleringen, i det här fallet folkhälsointresset, inte förfelas genom motstående intressen.⁴⁶ Vidare har ovan redogjorts för kommissionens kritik mot handelshindrande delar av den finska alkoholregleringen (förbud mot gränsöverskridande distanshandel), med hänvisning till att andra

⁴⁵ Denna praxis har dock rört monopol på tjänsteområdet, se exempelvis målen C-447/08 och C-448/08 *Sjöberg och Gerdin*, där någon fördragsbestämmelse avseende monopol saknas och där sådana monopolregler därför ska prövas mot artikel 56 FEUF om fri rörlighet.

⁴⁶ Se exempelvis det ovan refererade målet *Zeturf*. Se också för ett liknande resonemang SOU 2010:98, s. 85 ff.

liberaliseringar i lagstiftningen kunde leda till ökad total alkoholkonsumtion och ökade alkoholrelaterade skadeverkningar (avsnitt 9.3). En allt för liberal gårdsförsäljningsreglering skulle mot denna bakgrund riskera att vara problematisk om det innebär ett avsteg från folkhälsomålet. En utgångspunkt vid införandet av gårdsförsäljning i Sverige behöver därför vara att folkhälsan inte försämras, exempelvis till följd av en märkbart ökad alkoholkonsumtion. Som nämnts är detta också en utgångspunkt som anges i utredningsdirektiven. För att gårdsförsäljning inte ska framstå som ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken behöver särskilda begränsningar införas för att hantera de ökade risker ur folkhälsoperspektiv som följer av att privata vinstintressen tillåts i detaljledet. Under förutsättning att detta säkerställs, bör inte gårdsförsäljning medföra att den svenska alkoholpolitiken framstår som inkonsekvent eller osammanhängande.

Det är i sammanhanget värt att framhålla att varken EU-domstolen, den finska Högsta domstolen eller Europeiska kommissionen har ifrågasatt det finska detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten i ljuset av Finlands reglering av gårdsförsäljning (se avsnitt 7.1).

9.6 Om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning, betyder det inte att monopolet behöver avskaffas

Det är endast EU-domstolen som i slutändan kan fastställa om en reglering under givna förhållanden är förenlig med EU-rätten. Även om utredningen bedömer att det går att förena gårdsförsäljning i kombination med ett bevarat detaljhandelsmonopol med EU-rätten, går det inte att säkert veta hur EU-domstolen skulle se på den frågan. Regleringen skulle kunna utmanas exempelvis av kommissionen genom ett överträdelseärende eller av en privat aktör i samband med en brottmålsprocess eller förvaltningsrättslig process i svensk domstol. I samtliga dessa fall skulle frågan kunna hamna hos EU-domstolen för prövning. Eftersom en förutsättning för utredningens uppdrag är att Systembolagets monopol säkras, finns därför skäl att beskriva vilka konsekvenserna skulle vara om reformen i ett sådant fall skulle underkännas av EU-domstolen. Skulle det då vara möjligt att ”backa bandet” och återgå till den tidigare gällande ordningen?

Det har hänt förr att svenska regleringar har underkänts av EU-domstolen. Sådana exempel avseende svensk alkoholreglering är dels målet *Rosengren m.fl.* i vilket förbudet mot privatimport underkändes, dels målet *Gourmet*⁴⁷ som ledde till att Marknadsdomstolen⁴⁸ underkände det svenska totalförbudet mot tidningsannonser för alkoholdrycker. Dessa mål medförde att de svenska regleringarna på området fick anpassas.⁴⁹

Utredningen har inte kunnat finna något exempel där ett land har tvingats att avskaffa en monopolreglering till följd av ett utfall i EU-domstolen. I sammanhanget kan konstateras att det svenska apoteksmonopolet inte slopades efter att ha underkänts av EU-domstolen i *Hanner*-målet⁵⁰. I stället anpassades monopolet i enlighet med vad EU-domstolen hade anfört i målet.⁵¹ I samband med den efterkommande omregleringen av apoteksmarknaden nämns inte *Hanner*-domen som skäl för omregleringen.⁵²

Det svenska apoteksmonopolet underkändes av EU-domstolen på grund av att det inte ansågs uppfylla kravet på icke-diskriminering. Detta ansågs, som visats ovan, inte betyda att monopolet behövde avskaffas utan snarare att regleringen behövde ändras för att vara i linje med rekvisiten i artikel 37 FEUF. Frågan är om situationen skulle vara en annan om ett monopol underkänns på någon annan grund, exempelvis för att regleringen inte längre skulle anses vara inrättat för att skydda de allmänintressen som åberopats. Den frågan har, såvitt utredningen känner till, inte prövats av EU-domstolen. En parallell kan dock dras till den finska spelregleringen. Efter att den finska monopolregleringen hade kritiserats av kommissionen för att vara oförenlig med EU-rätten, valde Finland att justera monopolregleringen genom att slå ihop de tre statliga bolag som dessförinnan hade tillhandahållit spel i Finland. Detta eftersom de tre bolagen till viss del bedrev konkurrens mot varandra. I förarbetena hänvisade den finska regeringen till praxis från EU-domstolen om att en monopolreglering måste uppfylla det åberopade målet på ett systematiskt och konsekvent sätt. Förekomsten av konkurrens inom ett monopolsystem kunde, enligt den finska regeringen,

⁴⁷ Målen C-1/90 och C-176/90 *Gourmet*.

⁴⁸ MD 2003:5.

⁴⁹ Se prop. 2007/08:119 avseende anpassningarna till följd av *Rosengren*-målet och prop. 2002/03:87 avseende anpassningar till följd av *Gourmet*-målet.

⁵⁰ Målet C-438/02 *Hanner*.

⁵¹ Se SOU 2008:4, s. 138.

⁵² Prop. 2008/09:145, se också bakomliggande utredningsdirektiv 2006:136.

leda till ökad marknadsföring vilket i sin tur kunde leda till ökat spelande. Detta, medgav den finska regeringen, var oförenligt med EU-rätten. Den finska regleringen på området behövde därför justeras för att monopolet inte skulle vara i strid med EU-rätten.⁵³ Det ansågs dock inte nödvändigt att slopa monopolet. I detta sammanhang är det vidare befogat att återigen poängtera att utredningen inte har för avsikt att föreslå en modell för gårdsförsäljning som åsidosätter eller står i konflikt med det övergripande målet för den svenska alkoholpolitiken, dvs. att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar (se avsnitt 9.3 och 9.5). Det är mot den bakgrunden svårt att se några skäl för att EU-domstolen skulle bedöma att Sverige, genom att införa en restriktiv rätt till gårdsförsäljning som inte märkbart skulle påverka alkoholkonsumtionen i Sverige, på ett irreparabelt sätt skulle ha frångått syftet med monopolregleringen.

Sammanfattningsvis skulle Sverige vara skyldig att anpassa regleringen eller, om det skulle anses vara nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning om den skulle befinnas vara oförenlig med EU-rätten. Sverige skulle däremot alltså inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet, även om EU-domstolen skulle anse att monopolet var oförenligt med EU-rätten till följd av undantaget för gårdsförsäljning. Trots vad som sägs ovan om den osäkerhet som alltid finns i EU-rättsliga frågor, bedömer utredningen att det knappast råder någon tvekan avseende möjligheten att på detta sätt ”backa bandet” om det skulle visa sig nödvändigt för att bevara detaljhandelsmonopolet.

Förvaltningsrättsliga förutsättningar att vid behov ”backa bandet”

I avsnittet ovan behandlas frågan om Sveriges skyldigheter i fall EU-domstolen i efterhand skulle underkänna regleringen om gårdsförsäljning. I ett sådant fall skulle Sverige behöva anpassa regleringen eller, om det skulle anses vara nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning. Om rätten till gårdsförsäljning skulle behöva slopas, aktualiseras även vissa förvaltningsrättsliga aspekter.

Inom förvaltningsrätten finns en allmän princip som innebär att ett gynnande myndighetsbeslut inte utan vidare kan ändras genom

⁵³ Den finska regeringens proposition RP 132/2016 rd, s. 6.

ett senare beslut från samma instans. Det brukar kallas för ett gynnande besluts negativa rättskraft. Sedan 1 juli 2018 är denna princip stadfäst i 27 § förvaltningslagen (2017:900). I paragrafen regleras i vilka fall som en myndighet har befogenhet att ändra ett beslut som den själv har fattat till nackdel för en enskild. I paragrafen nämns för det första fall där tvingande säkerhetsskäl kräver att ett beslut ändras. För det andra nämns fall där det finns ett tydligt återkallelseförbehåll i beslutet eller föreskrifterna som beslutet grundas på, och för det tredje fall då ett beslut grundar sig på att den enskilde har lämnat vilseledande uppgifter eller undanhållit relevanta fakta. Även inom EU-rätten har det genom rättspraxis utvecklats en allmän princip som innebär att den enskilde normalt bör kunna förvänta sig att beslutfattaren inte tar tillbaka vad denne har gett i ett beslut, dvs. att gynnande beslut ska ha en viss grad av stabilitet. I förarbetena till förvaltningslagen anges att den unionsrättsliga principen om berättigade förväntningar är i linje med den svenska ordningen när det gäller gynnande besluts negativa rättskraft.⁵⁴

Principen om ett gynnande besluts negativa rättskraft innebär alltså att ett tillstånd att bedriva gårdsförsäljning inte hur som helst skulle kunna dras tillbaka av tillståndsmyndigheten. Därmed uppstår frågan vad som skulle gälla i en potentiell situation där Sverige, efter ett negativt utfall i EU-domstolen, skulle vara nödgat att upphäva reglerna som ger möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. Det skulle alltså betyda att förutsättningarna för tillstånd inte längre skulle föreligga och att nya tillstånd därmed inte kan meddelas. För att uppfylla Sveriges EU-rättsliga förpliktelser torde dock även gällande tillstånd behöva upphöra att gälla.

I en sådan situation som beskrivs ovan bör riksdagen genom ny lag ha möjlighet att upphäva gällande tillstånd.⁵⁵ Eftersom detta skulle utgöra ett undantag från den principen i förvaltningslagen om gynnande besluts negativa rättskraft, behöver dock tillståndshavarnas situation särskilt beaktas i upphävandeprocessen.⁵⁶ Det torde i ett sådant fall exempelvis kunna handla om att utreda huruvida återbetalning av viss del av tillstånds- och tillsynsavgifter bör ske.

⁵⁴ Prop. 2016/17:180, s. 231.

⁵⁵ Se prop. 2016/17:180, s.39 om möjligheten att genom lag eller förordning göra undantag från förfarandebestämmelserna i förvaltningslagen i fall det finns *starkt bärande sakliga eller funktionella skäl*.

⁵⁶ Jfr målet C-98/14 *Berlington Hungary m.fl.*, p. 78 och 79 samt där angiven praxis.

10 Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker

10.1 Utgångspunkter och övergripande vägval

Utredningen har i kapitel 9 redovisat bedömningen att det finns ett EU-rättsligt utrymme för att införa en begränsad form av gårdsförsäljning vid sidan av ett bevarat detaljhandelsmonopol. En förutsättning är dock att begränsningar införs i syfte att säkerställa att försäljningen sker i begränsad omfattning och att det är besöket snarare än försäljningen som står i centrum. Regleringen får inte heller komma i konflikt med den restriktiva svenska alkoholpolitiken genom att exempelvis riskera att märkbart öka alkoholkonsumtionen i Sverige.

Av EU-domstolens praxis går att utläsa att gårdsförsäljningen inte får framstå som en godtycklig diskriminering av utländska tillverkare av alkoholhaltiga drycker. Det innebär enligt utredningens bedömning att gårdsförsäljning inte kan utformas med utgångspunkten att generellt stödja svensk alkoholdryckesproduktion. Där emot anser utredningen, utifrån analysen av rättsläget, att en rätt till gårdsförsäljning i begränsad omfattning som utformas utifrån en övergripande utgångspunkt att stärka besöksnäringen, bör vara möjlig att rättfärdiga EU-rättsligt. Syftet att stärka besöksnäringen, och dryckesproduktionen som en del i den, inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik, bör därför utgöra en utgångspunkt för utredningens förslag.

Att regleringen bör utgå från syftet att stärka besöksnäringen utesluter inte att gårdsförsäljning också kan ge mer generella positiva effekter för svensk dryckesbransch och att gårdsförsäljning kan bidra till den svenska livsmedelsstrategins¹ övergripande mål om en

¹ Prop. 2016/17:104.

konkurrenskraftig livsmedelskedja. Sådana effekter bör dock inte utgöra bärande utgångspunkter för utformningen av regleringen.

Den andra övergripande utgångspunkten för regleringen bör vara att gårdsförsäljning inte ska leda till negativa folkhälsoeffekter. Särskilda begränsningar behöver införas för att hantera de ökade risker ur folkhälsoperspektiv som följer av att privata vinstintressen tillåts i detaljledet. Detta är nödvändigt för att säkerställa att regleringen kan inordnas i en svensk alkoholpolitik som fortsatt framstår som systematisk och sammanhängande. Dessa övergripande utgångspunkter – stärkt besöksnäring utan försämrad folkhälsa – innebär sammantaget att regleringen bör utformas så att gårdsförsäljningen kan förväntas vara turismrelaterad och av sällanköpskaraktär.

Utredningen bedömer att de viktigaste begränsningarna ur ett EU-rättsligt perspektiv avser hur försäljningen ska få bedrivas. För det första bör gårdsförsäljningen endast få ske på tillverkningsstället i anslutning till ett betalt studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella produkten. Därigenom säkerställs att försäljningen dels kommer vara av mycket begränsad omfattning, dels inte på något sätt kommer att utgöra ett alternativ till den detaljhandel med alkoholdrycker som Systembolaget bedriver. Vid gårdsförsäljning bör det för det andra begränsas hur mycket som får säljas till en kund per köptillfälle. Eftersom besöket ska stå i centrum bör riktmärket vara att det ska vara fråga om en souvenir som konsumenten kan köpa med sig från besöket. Dessa villkor innebär att den eventuella konkurrens fördel gårdsförsäljare får i förhållande till utlandsbaserade tillverkare är mycket begränsad. Genom sådana villkor knyts också gårdsförsäljningen tydligt till dryckesproducenternas roll i besöksnäringen. Gårdsförsäljning bör vidare vara förbehållen småskaliga tillverkare av alkoholdrycker. Detta exkluderar ett fåtal större dryckestillverkare och bedöms framför allt minska riskerna för låga försäljningspriser vid gårdsförsäljning.

Utredningen bedömer att en modell för gårdsförsäljning som innefattar alla kategorier av alkoholdrycker med de övergripande villkor som anges ovan är förenlig med EU-rätten. Modellen bedöms inte heller innebära att det svenska detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten skulle äventyras. Utifrån ett EU-rättsligt perspektiv finns heller inga hinder mot att införa en smalare modell för gårdsförsäljning än den som beskrivs ovan. Utredningsdirektiven anger att om alternativa modeller identifieras, ska dessa redovisas in-

klusive deras för- och nackdelar. Närmast till hands torde vara att i så fall ytterligare begränsa vilka alkoholdrycker som ska ingå och vilken form av tillverkning som ska vara tillåten. En sådan alternativ modell skulle kunna avse enbart jästa drycker (dvs. öl, vin och andra jästa drycker), där huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär har producerats på den egna gården. Detta skulle inkludera betydligt färre tillverkare än huvudförslaget och exempelvis exkludera samtliga destillerier och i princip alla ölbryggerier. Följaktligen skulle de positiva effekterna för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning bli mindre utan att begränsningarna bedöms vara nödvändiga ur EU-rättsligt eller folkhälsopolitiskt perspektiv. Om en sådan begränsad modell införs, skulle det efter viss tid kunna utvärderas om det är lämpligt att bredda den i enlighet med den modell som utredningen förordar.

10.2 Vad som ska avses med gårdsförsäljning

10.2.1 Formerna för gårdsförsäljning

Förslag: Med gårdsförsäljning ska avses detaljhandel med alkoholdrycker på tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med ett studiebesök eller en föreläsning som erbjuds allmänheten mot betalning och som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de studiebesök och föreläsningar som avses i första stycket.

Försäljning från ett tillverknings- och vinodlingsställe

Utredningsdirektiven definierar inte vad som avses med gårdsförsäljning. Det är därför upp till utredningen att definiera begreppet med beaktande av vad som sägs i direktiven bl.a. om de EU-rättsliga ramarna samt närings- och folkhälsopolitiska utgångspunkterna. Som framgår av utredningens EU-rättsliga analys (kapitel 9), bedömer utredningen att det är möjligt att införa gårdsförsäljning i Sverige och att begränsa sådan försäljning till tillverkningsställen. EU-domstolens praxis visar enligt utredningen att den eventuella diskrimine-

ring som detta skulle innebära i förhållande till tillverkare i andra länder, kan rättfärdigas EU-rättsligt under vissa förutsättningar. Varken de närings- eller alkoholpolitiska utgångspunkterna talar heller för att inkludera annat än försäljning från ett tillverkningsställe i landet. Som huvudregel bör gårdsförsäljning därför endast vara tillåten på ett ställe i landet där alkoholdrycker tillverkas.

Det förekommer att vinodlare låter tillverkningen av vinet ske på annan plats. Liksom andra lantbruks- och landsbygdsföretag, är det vanligt att vinodlare bedriver olika delar av verksamheten i olika bolag – de areella tillgångarna ligger ofta i ett enskilt bolag, medan en förädlingslokal kan ligga i ett aktiebolag, och kanske på en annan fastighet – tillköpt, samägd, eller arrenderad. Det förekommer också att vinodlare, ibland i kooperativ med andra vinodlare, låter tillverkningen av vin utföras av en extern aktör för att sedan ta tillbaka vinet för skattelagring på odlingsstället. Branschföreträdare har framfört att det i sådana fall är vanligt att ha besöksverksamheten knuten till vingården och inte till själva tillverkningsstället. Till utredningen har framförts önskemålet att även dessa odlare ska få bedriva gårdsförsäljning på i övrigt samma villkor som tillverkare.

Det är onekligen så att den som producerar råvara som används vid tillverkning av alkoholdrycker har en koppling till den förädlade produkten. Detta gäller särskilt om råvaran är den huvudsakliga ingrediensen i drycken. Utredningen anser att sådana odlare bör tillåtas att bedriva gårdsförsäljning. Eftersom möjligheten för odlare att bedriva gårdsförsäljning utgör ett undantag från huvudregeln om att gårdsförsäljning ska ske enbart från ett tillverkningsställe, bör dock den möjligheten regleras snävt. Det förekommer odlare av allt ifrån druvor, äpplen, päron och andra frukter, men också bär, rotfrukter och olika sädesslag m.m. vars produkter används som råvara vid produktion av alkoholdrycker. Utredningen har dock uppfattat det som att det framför allt är vinodlare som efterfrågar möjligheten att bedriva gårdsförsäljning. Vinodlare får också anses, i jämförelse med andra råvaruproducenter, ha en särskild koppling till de aktuella alkoholdryckerna. Möjligheten till gårdsförsäljning från odlingsstället bör därför enbart gälla för vinodlare. En förutsättning bör vara att vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna.

Endast i samband med ett kunskapshöjande arrangemang

Gårdsförsäljning ska inte utgöra ett alternativ till Systembolagets detaljhandel med alkoholhaltiga drycker. Enligt utredningens bedömning talar starkt vägande EU-rättsliga skäl för att en reglering av gårdsförsäljning behöver säkerställa att besöket, snarare än försäljningen, står i centrum. I delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98) föreslogs ett villkor om att gårdsförsäljning ska få ske enbart i samband med en betald upplevelsetjänst på tillverkningsstället, i form av exempelvis ett studiebesök och/eller föreläsning med anknytning till den aktuella alkoholdrycken. Utredningen konstaterar att ett sådant villkor kopplar gårdsförsäljning till besöksnäringen och säkerställer att försäljningsformen är väsensskild sådan detaljhandel som exempelvis sker på Systembolaget. Även denna utredning bedömer mot den bakgrunden att gårdsförsäljning endast ska få bedrivas i samband med någon form av besöksarrangemang med anknytning till den aktuella drycken.

Utredningen bedömer att det finns en omfattande acceptans i branschen för ett krav på att vid gårdsförsäljning tillhandahålla någon form av upplevelsearrangemang med anknytning till produkten. Gårdsförsäljning lyfts fram som ett sätt att utveckla och stärka besöksdelen i verksamheten snarare än som en kanal för att kunna sälja stora volymer. Av Swecos branschanalys (bilaga 3) framgår vidare att branschrepresentanter väntar sig att gårdsförsäljning ska ge ökat värde för den totala besöksupplevelsen – att t.ex. efter en dryckesprovning eller en rundtur på tillverknings- eller odlingsstället kunna sälja ett par flaskor av drycken. Det har dock framförts önskemål till utredningen om att det inte bör vara ett villkor att kunden vid varje enskilt köptillfälle ska ha genomgått besöksarrangemanget för att tillåtas att köpa alkoholdrycken. Utredningen har förståelse för den invändningen. Det kan upplevas som svårt att förklara för en återkommande kund att denne inte får göra ett nytt inköp utan att genomgå upplevelsetjänsten en gång till. Det skulle dock inte vara möjligt att säkerställa att besöket, snarare än köpet, står i centrum om det skulle räcka med att enbart *erbjud*a ett upplevelsearrangemang. Därmed skulle risk uppstå för att gårdsförsäljning, för de specifika drycker som säljs på gården, framstår som en detaljhandelskanal som konkurrerar med Systembolagets monopol. Det skulle inte heller vara möjligt att säkerställa att de kvantitativa begränsningarna (se

nedan) upprätthålls, om det var möjligt att utan vidare återvända efter en kort stund och köpa en ny kvot. En sådan modell skulle därför enligt utredningens bedömning inte vara förenlig med utgångspunkten att gårdsförsäljning ska vara turismrelaterad och av sällanköpskaraktär, och skulle därmed kraftigt försämra möjligheterna att rättfärdiga gårdsförsäljning EU-rättsligt vid sidan av ett bevarat detaljhandelsmonopol. Utredningen anser därför att gårdsförsäljning enbart bör tillåtas i samband med att kunden tar del av ett sådant arrangemang.

Vilka typer av arrangemang bör då möjliggöra för gårdsförsäljning? För det första ska arrangemanget ha en koppling till de aktuella alkoholdryckerna. Arrangemanget kan således inte avse t.ex. ridning, älgsafari, dansuppvisning eller något annat som inte är relaterat till tillverkningen eller de aktuella alkoholdryckerna i övrigt. Arrangemanget bör också ha ett kunskapshöjande inslag. Det bör alltså handla om ett besök i studiesyfte på tillverkningsstället eller ett arrangemang med ett föreläsande inslag. Utöver studiebesök bör det kunna handla om en föreläsning om hur alkoholdryckerna framställs, dryckernas historia och utveckling över tiden, en måltidsupplevelse med ett föreläsande inslag 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, ölbryggning, kryddning m.m. Enbart servering av de aktuella alkoholdryckerna med eller utan servering av mat bör inte vara tillräcklig. Däremot bör en dryckesprovning som inkluderar ett föreläsande inslag med anknytning till de provade produkterna utgöra ett godtagbart arrangemang.

Arrangemanget bör tillhandahållas i anslutning till det tillverknings- eller odlingsställe där gårdsförsäljningen bedrivs. Den bör ske mot betalning och vara tillgänglig för allmänheten. Eftersom arrangemanget ska ha ett kunskapshöjande inslag är det naturligt att det bör ha en viss varaktighet. Det bör alltså vara fråga om ett arrangemang som har ett reellt innehåll och inte bara ett rent fysiskt besök för vilket man tar en inträdesavgift.

Besöksarrangemang av de slag som beskrivs ovan erbjuds redan i dag av många dryckestillverkare. Avsikten med utredningens förslag är inte att sådana arrangemang som i dag erbjuds ska kunna erbjudas på ett mindre resurskrävande sätt i samband med gårdsförsäljning. Snarare skulle en sådan utveckling riskera att medföra att gårdsförsäljning inte blir begränsad och besöksrelaterad vilket, som

nämnts, utgör avgörande utgångspunkter för utredningens förslag. Det bör exempelvis inte vara möjligt att ersätta den typ av fysiska rundvandringar och föreläsningar som i allmänhet erbjuds i dag med förinspelade eller digitala arrangemang som kan erbjudas till ett lägre pris. I syfte att förhindra kringgåenden av den begränsning som krävet på upplevelsearrangemang är tänkt att utgöra, bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att besluta om närmare föreskrifter om arrangemangen. Utöver att förhindra kringgåenden kan närmare föreskrifter främja en enhetlig tolkning av regelverket, vilket också säkerställer lika villkor mellan gårdsförsäljare i hela landet.

Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten bemyndigas att ta fram de närmare föreskrifterna om besöksarrangemangen. Föreskrifterna bör tas fram i god tid innan reglernas ikraftträdande för att skapa tydliga förutsättningar för tillståndsmyndigheten och den som avser att bedriva gårdsförsäljning.

Om försäljning från tillverkningsstället sker utan att något upplevelsearrangemang enligt ovan tillhandahålls, kan alkohollagens (2010:1622) straffbestämmelser om olovlig försäljning av alkohol aktualiseras. Det är därför viktigt att den besöksverksamhet som tillhandahålls ingår som en del i tillståndsmyndighetens förhandsprövning.

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

Eftersom gårdsförsäljning bara ska vara tillåten i anslutning till ett besöksarrangemang är det naturligt att sådan försäljning inte är tillåten genom distansförsäljning. Detta följer också av att gårdsförsäljning endast kommer att vara tillåten på tillverknings- eller odlingsstället.

10.2.2 Endast i begränsade kvantiteter

Förslag: Vid gårdsförsäljning ska försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte få överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter andra jästa drycker, och 3 liter starköl.

Gårdsförsäljning bör endast vara tillåten i begränsade kvantiteter. Utredningen har i avsnitt 9 redovisat bedömningen att en förutsättning för att gårdsförsäljningen ska vara förenlig med EU-rätten är att den sker i begränsad omfattning och att besöket snarare än försäljningen står i centrum. Gårdsförsäljning kan mot den bakgrunden inte vara en kanal för att köpa större kvantiteter alkoholdrycker. Riktmärket bör i stället vara att det ska vara fråga om en souvenir som konsumenten kan köpa med sig från besöket. Utredningens förslag är att en enskild person ska få köpa högst 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter andra jästa drycker, och 3 liter starköl.² Det motsvarar exempelvis sex stycken 50-centiliterburkar starköl eller fyra flaskor vin. Gårdsförsäljning bör alltså inte vara där man som kund köper större kvantiteter alkoholdrycker. För det ändamålet finns i stället Systembolaget.

De angivna gränserna innebär skillnader mellan olika dryckeskategorier när det gäller hur mycket som en tillverkare i praktiken kommer att kunna ta betalt för ”en full ranson”. Utredningen bedömer dock att dessa skillnader, med hänsyn till syftet med regleringen, är motiverade. Tillsammans med kravet på att försäljningen ska ske i samband med ett betalt upplevelsearrangemang, bör de kvantitativa begränsningarna säkerställa att de totala volymerna som kommer att säljas via gårdsförsäljning blir mycket begränsade.

Utredningen har övervägt om gränser bör sättas för hur mycket en tillverkare årligen ska få sälja genom gårdsförsäljning. Syftet med att bestämma sådana gränser skulle vara att skapa större garantier för att den totala försäljningen av alkoholdrycker genom gårdsförsäljning blir mycket begränsad. Det är dock inte oproblemiskt att sätta sådana gränser. För det första är det inte självklart hur tillsynen av att gränserna upprätthålls ska gå till. För det andra skulle det

² Detta kan jämföras med normalinköpet per dryckeskategori på Systembolaget 2020 som för en kund som köper öl var 4,2 liter öl (5,5 volymprocent), en kund som köper vin var 2,65 liter vin (13,5 volymprocent) och en kund som köper spritdrycker var 0,77 liter spritdryck (40 volymprocent).

innebära att tillverkare som utvecklar en attraktiv besöksnäring som lockar många turister som köper med sig dryck efter viss tid på säsongen måste upphöra med försäljningen, trots att försäljningen till varje enskild kund är mycket begränsad. Det förefaller svårt att motivera en sådan ordning. Utredningen bedömer att de nämnda villkoren för försäljning är tillräckliga för att tillse att gårdsförsäljningens andel av den totala alkoholförsäljningen i Sverige kommer att vara mycket begränsad. Gårdsförsäljningens omfattning bör dock följas efter ikraftträdandet (se kapitel 11).

10.3 Vem som ska få bedriva gårdsförsäljning

Förslag: Gårdsförsäljning ska få bedrivas av den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker under förutsättning att

1. alkoholdryckerna som säljs är egentillverkade,
2. den karaktärgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art sker på tillverkningsstället,
3. tillverkarens produktionsvolym årligen uppgår till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol, och
4. tillverkaren är oberoende från tillverkare med produktionsvolymmer som överstiger de som anges i punkt 3.

Gårdsförsäljning ska även få bedrivas av den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning under förutsättning att

1. vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna, och
2. odlaren har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om de tillverkningskrav som avses i första stycket andra punkten.

10.3.1 Godkänd upplagshavare

Endast den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker eller bedriver vinodling bör få bedriva gårdsförsäljning (avsnitt 10.2.1). Det krävs inte tillstånd enligt alkohollagen för att tillverka alkoholdrycker. Däremot ska näringsidkare som bedriver tillverkning av alkoholhaltiga drycker vara godkänd som upplagshavare eller skattebefriad förbrukare för sådana varor.³ Det är Skatteverket som beslutar om sådana godkännanden. Skatteverket får bara godkänna den som är lämplig med hänsyn till sina ekonomiska förhållanden och andra omständigheter.⁴ Gårdsförsäljning ska även vara tillåten för den som odlar druvor som används vid tillverkning av vin. För sådan råvaruproduktion finns inget krav i alkohollagen på att vara godkänd upplagshavare. Utredningen anser därför att det bör anges i lagen att även den som bedriver gårdsförsäljning från ett vinodlingsställe ska vara godkänd som upplagshavare för varorna.

10.3.2 Hantverksmässig tillverkning

Med tillverkning av sprit avses i alkohollagen *varje förfarande varigenom sprit framställs eller utvinns*⁵. Begreppet tillverkning inbegriper således verksamheter som exempelvis endast består av blandning av inköpta komponenter eller spädning. Som framgår ovan är en utgångspunkt för utredningens förslag att gårdsförsäljningen ska vara turismrelaterad. En reglering som öppnar för gårdsförsäljning även för den som enbart utför enklare former av vidarebehandling av alkoholdrycker, till exempel spädning, filtrering, sötning eller blandning, kan knappast anses svara mot den utgångspunkten. Det kan också ifrågasättas om en sådan ordning skulle vara förenligt med förslagets alkoholpolitiska utgångspunkter om en restriktiv gårdsför-

³ 2 kap. 1 och 3 §§ alkohollagen.

⁴ 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt (LAS).

⁵ 2 kap. 2 § alkohollagen.

säljning. Vissa krav bör därför ställas på tillverkningen för att medge rätt till gårdsförsäljning.

I syfte att bl.a. exkludera enklare former av tillverkning, krävs för att kvalificera till Systembolagets sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS), att tillverkningen är *hantverksmässig*. Kravet på hantverksmässighet innebär framför allt att den viktigaste karaktärgivande delen av tillverkningen ska ske hos producenten. Kriteriet om hantverksmässighet i TSLS-sortimentet har preciserats för olika dryckeskategorier. Eftersom nya typer av drycker kontinuerligt utvecklas och lanseras i Sverige, finns en inbyggd flexibilitet där Systembolaget kan pröva nya produkter som inte går att inordna i någon av de specificerade villkoren, mot det övergripande kriteriet om hantverksmässighet. Vanligtvis sker detta i dialog mellan tillverkare och Systembolaget och än så länge har inte någon sådan fråga behövt avgöras av Alkoholsortimentsnämnden.

Utredningen anser att ett krav på hantverksmässighet för att få bedriva gårdsförsäljning bör ta avstamp i det motsvarande villkoret för att tas in i Systembolagets TSLS-sortiment, dvs. att den viktigaste karaktärgivande delen av tillverkningen ska ske på tillverkningsstället. Det handlar alltså om att den avgörande förädlingen ska ske på tillverkningsstället. I likhet med vad som gäller i TSLS-sortimentet bör det för öl, vin och andra jästa drycker (t.ex. cider), därmed gälla att jäsningsen ska ske på tillverkningsplatsen. Det blir något mer komplicerat avseende spritdrycker eftersom det är en kategori som omfattar flera skilda produkttyper. Utgångspunkten för alla former av "ren" sprit bör dock vara att destillation ska ske på plats. Liksom i TSLS-sortimentet bör det för whisky, rom, brandy (motsvarande de ursprungsskyddade beteckningarna cognac och armagnac), äppelsprit (motsvarande calvados) och okryddat brännvin, gälla att destilleringen ska ske på tillverkningsplatsen. För gin bör gälla att den andra destilleringen (då kryddorna tillsätts) ska ske på tillverkningsplatsen och för kryddat brännvin att destilleringen eller macerationen ska ske på produktionsplatsen. För att uppfylla detta krav bör det alltså inte vara tillräckligt att exempelvis endast blanda inköpta komponenter på tillverkningsstället. För så kallade blanddrycker, t.ex. hard seltzer som tillverkas av vissa mindre bryggerier, bör kravet innebära att den alkoholhaltiga delen (för hard seltzer tillverkningen av maltbasen), utöver själva blandningen, sker på tillverkningsstället.

För att tas in i TSLS-sortimentet finns, utöver kravet att den viktigaste karaktärsgivande delen av tillverkningen sker på tillverkningsstället, ett krav om att endast ett fåtal personer ska ha varit delaktiga i tillverkningen. Syftet med ett sådant krav torde vara att utesluta fabriksmässig tillverkning där varje moment görs av en särskilt avdelad personal. Det är dock inte självklart att ett sådant krav är ändamålsenligt för att styra mot mer hantverksmässighet. Snarare kan hantverksmässig produktion ofta vara mer resurskrävande i form av mantimmar och kräva mer personal i relation till producerad volym än storskalig fabriksproduktion. Att begränsa hur många personer som tillåts vara involverade i tillverkningen riskerar också att begränsa gårdsförsäljningens möjligheter att bidra till att utveckla landsbygden och turismen via mat- och dryckeshantverk. Utredningen bedömer därför att det inte bör ställas något sådant krav. Det finns också skäl att tydliggöra att en hantverksmässig tillverkning inte utesluter att delar av produktionen automatiseras. Att automatisera en verksamhets produktion är ofta ett nödvändigt steg för att säkerställa hygienisk och teknisk kvalitet, trygga en ergonomiskt säker arbetssituation, samt svara upp mot andra krav som försäljning och distribution för med sig.

Det är viktigt att bestämmelsen om hantverksmässighet tolkas enhetligt i hela landet. Utöver övergripande bestämmelser i alkohollagen om att den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art ska ske på tillverkningsstället, bör därför regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bemyndigas att utfärda närmare föreskrifter om tillverkningskravet. Utredningen föreslår att Folkhälsomyndigheten bemyndigas att ta fram sådana föreskrifter. Frågan om hantverksmässig tillverkning är en fråga där andra myndigheter såsom Livsmedelsverket och Jordbruksverket sannolikt besitter särskilda kunskaper. Folkhälsomyndigheten bör därför inhämta den kunskap från andra myndigheter som den bedömer är nödvändig vid utformningen av föreskrifterna.

Utredningen har inte uppfattat att det finns någon efterfrågan på att få bedriva gårdsförsäljning med alkoholdrycksliknande preparat, exempelvis s.k. alkoglass. Trots att alkohollagen föreskriver att dessa produkter ska jämföras med alkoholhaltiga drycker,⁶ ser utred-

⁶ 1 kap. 10 a § alkohollagen.

ningen därför inget skäl att inkludera tillverkare av alkoholdrycks-liknande preparat i rätten till gårdsförsäljning.

10.3.3 Småskalighet och oberoende

Utredningen har övervägt om gårdsförsäljning bör vara begränsad till småskaliga och oberoende producenter såsom gäller exempelvis i Finland och Norge. Att förbehålla möjligheten till gårdsförsäljning för småskalig produktion, skulle begränsa andelen tillverkare som tillåts bedriva sådan försäljning. Såväl den allmänna bilden av begreppet *gårdsförsäljning* som vinsterna med sådan försäljning i form av stärkt besöksnäring och måltidsturism, förefaller också vara särskilt kopplat till just småskalig produktion. Omvänt är det sannolikt också småskaliga tillverkare, vilka kanske inte har möjlighet eller vilja att växa i storlek, som är mest beroende av att dra nytta av besöksnäring och direktförsäljning till konsument för att fortsätta driva verksamhet. Småskalig produktion är generellt också mer kostsam vilket leder till högre försäljningspriser och därmed minskade risker ur ett folkhälsoperspektiv. I utredningens direktiv hänvisas vidare till den ökade efterfrågan av småskaligt producerade alkoholdrycker som ett skäl för att frågan om gårdsförsäljning skulle utredas på nytt.

I Finland är möjligheten till gårdsförsäljning av gårdsvin och hantverksöl reserverad småskalig och oberoende produktion. En tillverkare av gårdsvin i Finland får producera högst 100 000 liter vin per kalenderår för att ges tillstånd till gårdsförsäljning. Motsvarande gräns för hantverksöl är 500 000 liter. Tillverkaren ska dessutom i rättsligt och ekonomiskt hänseende vara oberoende från andra tillverkare. Tillverkaren ska också utöva sin verksamhet fysiskt åtskild från andra tillverkare och får inte tillverka dryckerna på licens.

Det finns även argument som talar emot ett krav om småskalighet och oberoende. Det mest uppenbara är att sådana krav riskerar att vara tillväxthämmande för mindre aktörer som vill växa. I Finland motiveras kravet om småskalighet med att det säkerställer att verksamheten är begränsad, traditionell och hantverksbetonad, i linje med EU-domstolens uttalanden i målet *Visnapuu*.⁷ Det går visserligen att argumentera för att detta bör kunna säkerställas genom de

⁷ RP 100/2017 rd, s. 76.

krav som tidigare har nämnts om hantverksmässighet, begränsade försäljningsvolym per köp samt att köpen ska ske i samband med ett betalt besöksarrangemang. Som påpekats ovan utgör dock pristillgängligheten, i form av möjligheten att sätta låga priser, en risk som ökar ju mer storskalig en verksamhet är. Ett krav på småskalighet är enligt utredningen därför motiverat ur alkoholpolitiskt perspektiv, för att säkerställa att gårdsförsäljning inte utgör en kanal för att sälja prispressade alkoholdrycker.

Med anledning av vad som anförts ovan, bedömer utredningen att möjligheten till gårdsförsäljning ska vara reserverad för småskaliga tillverkare av alkoholhaltiga drycker. I Finland är gränsen för att få sälja starköl från produktionsstället en årlig produktionsvolym på högst 500 000 liter. Utredningen bedömer att samma gräns bör gälla i Sverige. Det bedöms rimligt att cider är föremål för motsvarande gräns som starköl. Därför bör gränsen om 500 000 liter gälla för alla jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol. Med utgångspunkten att starköl och cider har en alkoholhalt på 5,5 volymprocent, skulle det motsvara 27 500 liter ren alkohol per år. När det gäller starkare jästa drycker, exempelvis vin och fruktvin samt spritdrycker, bör gränserna vara lägre än för öl och cider. Motsvarande volymer ren sprit för jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol, med utgångspunkten att dessa i regel har en alkoholhalt på 13,5 volymprocent alkohol, skulle med avrundning vara 200 000 liter. Slutligen skulle motsvarande volymer ren sprit för spritdrycker, med utgångspunkten att dessa i regel har en alkoholhalt på 40 volymprocent alkohol, med avrundning vara 75 000 liter. Dessa produktionsvolymerna bör därför vara de högsta årliga produktionsvolymerna hos en tillverkare för att denne ska medges rätt att bedriva gårdsförsäljning.

Utifrån rapporterade produktionsvolymerna 2020⁸ skulle småskalighetskravet medföra att de 14 största ölbryggerierna inte fick bedriva gårdsförsäljning. Detsamma gäller för de fyra största cidertillverkarna, de åtta största sprittillverkarna och två tillverkare av jästa drycker med över 7 volymprocent alkohol.⁹ Några av dessa tillverkare är mycket stora. De ölbryggerier som skulle uteslutas står tillsammans för 96,3 procent av den totala mängden starköl som tillverkas i Sverige. De åtta största sprittillverkare som uteslutas står till-

⁸ Produktionsmängder som har rapporterats till Folkhälsomyndigheten.

⁹ Utredningen har inte haft tillgång till statistik med skärningsgränsen tio volymprocent alkohol som förslaget anger. Statistiken avseende jästa drycker under sju volymprocent bedöms dock vara relativt rättvisande för vilka som kommer att påverkas av de föreslagna gränserna.

sammans för 99,7 procent av den totala tillverkningen av sprit i Sverige.

De angivna gränserna kommer även innebära att bl.a. några växande, men i ett internationellt perspektiv fortfarande mycket små, destillerier som är lokaliserade i norra Sverige på landsbygd eller glesbygd skulle exkluderas från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning. De allra flesta tillverkarna av alkoholdrycker kommer dock inte vara i närheten av att påverkas av dessa gränser. 317 av 356 ölbryggerier rapporterade exempelvis lägre produktionsvolymerna än 100 000 liter 2020. 61 av 75 tillverkare av spritdrycker rapporterade lägre produktionsvolymerna än 10 000 liter, 37 av 44 tillverkare av cider och andra jästa drycker med mindre än sju volymprocent alkohol, rapporterade produktionsvolymerna som understiger 55 000 liter. När det gäller vin och andra jästa drycker med mer än sju volymprocent alkohol, rapporterade 54 av 65 produktionsvolymerna under 10 000 liter.

Sammantaget skulle konsekvensen av småskalighetskravet vara att 28 av de tillverkare som rapporterat störst produktionsvolymerna 2020 exkluderas från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning, varav majoriteten utgör ölbryggerier. Dessa tillverkare torde dock redan ha produkter i Systembolagets fasta sortiment och/eller vissa exportframgångar. Därför bör de inte vara i lika stort behov av gårdsförsäljning som den stora majoriteten av dryckestillverkarna som exempelvis enbart har några få produkter i Systembolagets TSLS-sortiment eller som säljer till serveringsställen.

Genom kravet på småskalighet får de större tillverkarna alltså inte bedriva gårdsförsäljning. Däremot skulle enbart ett sådant krav inte hindra större tillverkare, som inte får bedriva egen gårdsförsäljning, från att kringgå volymbegränsningarna genom att exempelvis etablera mindre tillverkningsställen eller genom olika samarbeten där de utövar inflytande över mindre tillverkare. Eftersom syftet med begränsningen är att utesluta de större tillverkarna, finns det enligt utredningen skäl att genom reglering säkerställa att en sådan utveckling förhindras.

Med utredningens förslag kommer det enbart att vara tillåtet att sälja de drycker som har tillverkats på platsen där försäljningen sker eller från en vinodlingsplats. Utredningens förslag öppnar alltså inte för att bedriva gårdsförsäljning från exempelvis ett s.k. spökbryggeri¹⁰ där ingen öl tillverkas, eller från ett besöksställe som en tillver-

¹⁰ Dvs. som hyr in sig i någon annans bryggeri och bedriver tillverkningen där.

kare har etablerat utan egen tillverkning. Utredningen föreslår därutöver att den som bedriver gårdsförsäljning ska vara oberoende från tillverkare med produktionsvolymen som överstiger de volymer som möjliggör gårdsförsäljning. Att en gårdsförsäljare ska vara oberoende från större dryckestillverkare bör innebära att det inte får förekomma ett beroende exempelvis på ledningsnivå eller vad gäller ägarandelar eller rösträtt i bolaget. Ett gårdsförsäljningstillstånd skulle därmed inte kunna ges till ett bolag i samma koncern som en dryckestillverkare med en produktionsvolym som överstiger de ovan angivna, eller till en tillverkare med samma personer i ledningen eller som på annat sätt står i ett beroendeförhållande till en sådan tillverkare. Vid tolkningen av vad som ska anses utgöra en beroendeställning bör vägledning hämtas från tillämpningen av artikel 4.2 i rådets direktiv 92/83/EEG av den 19 oktober 1992 om harmonisering av strukturerna för punktskatter på alkohol och alkoholdrycker.¹¹

Oberoendekravet gäller i förhållande till större tillverkare och hindrar alltså inte exempelvis olika former av samarbeten mellan mindre tillverkare som får bedriva gårdsförsäljning. Dock får flera tillverkare inte utnyttja ett gemensamt utrymme för att bedriva gårdsförsäljning, se avsnitt 10.9.1.

Utredningen har övervägt om det bör regleras att en tillverkare endast ska få bedriva gårdsförsäljning på en plats. Det är dock svårt att se att gårdsförsäljning, med de begränsningar som föreslås gälla för försäljningsformen, kommer att uppfattas som en kommersiellt tillräckligt attraktiv försäljningsform för att ensamt motivera etablering av flera tillverkningsställen. Detta särskilt då möjligheten till gårdsförsäljning är reserverad för småskaliga tillverkare som ska vara oberoende från större koncerner. Risken för en utbredd sådan utveckling bedöms vara mycket liten. Vidare kommer det som nämnts enbart att vara tillåtet att sälja de drycker som har tillverkats på platsen där försäljningen sker eller från en vinodlingsplats. Någon särskild reglering med innebörden att en tillverkare endast ska få bedriva gårdsförsäljning på en plats föreslås därför inte.

¹¹ Se bl.a. mål C-83/08, *Glückauf Brauerei GmbH mot Hauptzollamt Erfurt*.

10.4 Andra överväganden

Bedömning: Det bör inte vara ett krav att råvaran odlas på den egna gården eller att verksamheten är lokaliserad på landsbygden för att få bedriva gårdsförsäljning.

10.4.1 Egen eller lokal produktion av råvara

Från vissa håll har föreslagits att möjligheten att bedriva gårdsförsäljning bör vara reserverad för tillverkare som producerar råvaran till drycken på den egna gården. Det går att argumentera för att ett sådant krav tydligare skulle knyta regleringen till vad som i allmänhet avses med begreppen *gård* och *gårdsförsäljning*. Ett krav på egen råvaruproduktion skulle beroende på hur det formuleras också kunna vara ett verktyg för att styra gårdsförsäljning mot verksamheter på landsbygden.

Krav på egen råvarutillverkning förekommer i de finska och norska reglerna om gårdsförsäljning. I Norge är det sedan 2016 tillåtet för tillverkare av vissa inhemska typer av alkoholdrycker (t.ex. äppelvin, päronvin och mjöd), att sälja dessa från tillverkningsstället efter tillstånd från kommunen.¹² Som villkor anges att minst en tredjedel av ingredienserna som ger produkten dess karaktär ska vara egenproducerade. På liknande sätt anges i de finska reglerna om gårdsförsäljning av s.k. gårdsvin, att minst 50 procent av råämnena ska härstamma från tillståndshavarens egna odlingar eller från odlingar som denne besitter.¹³ Motsvarande villkor gäller inte för gårdsförsäljning av hantverksöl i Finland.

Viss egen råvaruproduktion är också ett krav för att få erbjuda provsmakning av alkoholhaltiga drycker från tillverkningsstället i Sverige. Möjligheten att erhålla ett särskilt provsmakningstillstånd för att kunna erbjuda provsmakning från produktionsstället infördes i samband med införandet av den nya alkohollagen som trädde i kraft den 1 januari 2011. I lagens 8 kap. 7 § anges att alkoholdryckerna ska vara tillverkade från råvaror som producerats på den egna gården. Vad som avses med *råvaror* och *gård* är sparsamt behandlat i förarbetena. Det anges inte heller hur stor andel av råvarorna som ska vara

¹² § 3-1b. och § 1-7f. i lov om omsetning av alkoholholdig drikk m.v. (alkoholloven).

¹³ 2 a § förordning om alkoholdrycker och sprit 1994/1344.

egenproducerade.¹⁴ Det fanns åtminstone inledningsvis en osäkerhet avseende hur detta villkor skulle tolkas. I en riksdagsmotion från 2012 ansågs exempelvis lagens krav om att råvarorna måste produceras på den egna gården vara ensidigt anpassat för vinproducenter, och att de i praktiken omöjliggjorde för mikrobryggerier att erbjuda provsmakning då dessa i regel köper in alla sina råvaror.¹⁵ Motionärernas yrkande om lagändring avslogs dock. År 2015 blev tillämpningen av 8 kap. 7 § alkohollagen föremål för prövning i Kammarrätten i Stockholm.¹⁶ Målet gällde om bryggeriet STHLM Brewing Co. AB kunde medges särskilt tillstånd för provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker när bolaget var beläget i ett tätbebyggt område och den egna råvaruproduktionen enbart bestod i produktion av jäst. Kammarrätten ansåg att det inte gick att tolka bestämmelsen på så sätt att samtliga råvaror eller en viss given andel av råvarorna ska vara egenproducerade. Däremot ska, enligt kammarrätten, de egenproducerade råvarorna ha en betydelse för drycken eller tillverkningsprocessen som inte är oväsentlig, vilket Kammarrätten ansåg att jäst har vid ölproduktion. Huruvida råvarorna produceras på landsbygden eller i en mer tätbebyggd miljö kunde enligt kammarrätten inte påverka tillämpningen av 8 kap. 7 § alkohollagen.

Den 11 mars 2021 hade 111 tillverkare av alkoholdrycker tillstånd för provsmakning. 14 avsåg spritdrycker, 13 vin, 9 andra jästa drycker och övriga 75 öl. De tillverkare som erbjuder provsmakning inom ramen för ett stadigvarande serveringstillstånd är inte inkluderade i dessa siffror. I den branschundersökning som LRF genomförde 2020 och som refereras i bilaga 3, uppger cirka 75 procent av de svarande ölbryggerierna att de erbjuder dryckesprovningar. Uppgifter till utredningen från Kommunala alkoholhandläggares förening (KAF) gör dock gällande att kravet på egen råvaruproduktion tolkas olika i kommunerna även efter kammarrättens dom 2015.

Hur skulle då ett krav på egen råvaruproduktion för att få bedriva gårdsförsäljning slå i Sverige? Villkor likt de som gäller i Norge och Finland vid försäljning av gårdsvin från tillverkningsstället, dvs. att en viss minsta andel av råvarorna ska vara tillverkade på den egna gården, torde vara möjligt att uppfylla av många svenska tillverkare av frukt- och bärviner, cider och vin. Det är däremot sannolikt att

¹⁴ Prop. 2009/10:125.

¹⁵ Motion 2012/13:So455 av Johan Hultberg och Jan R Andersson (M).

¹⁶ Kammarrätten i Stockholms dom den 24 februari 2015 i mål nr 6374-14.

ett sådant villkor skulle exkludera de allra flesta bryggerierna och destillerierna. Uppgifter till utredningen gör exempelvis gällande att endast ett (1) svenskt bryggeri odlar egna råvaror utöver jästen. Ett sådant villkor skulle även, enligt uppgifter till utredningen, exkludera åtminstone de allra flesta destillerierna. Det har framförts invändningar mot den typen av villkor också från vissa råvaruproducerande tillverkare av alkoholdrycker, som menar att de trots den egna produktionen kan vara beroende av inköpta råvaror exempelvis under år med dåliga skördar.

Ett alternativ till krav på egen råvaruproduktion skulle kunna vara att ange att en viss andel av de för dryckens karaktär väsentliga råvarorna ska vara lokalt producerade, exempelvis inom ett avstånd om 10 mil från tillverkningsstället.

Utredningen gör avseende frågan om egen eller lokal tillverkning av råvara följande bedömning. Såsom kravet på egen råvaruproduktion i reglerna om provsmakning hittills har tolkats av domstolar, utgör det inte ett särskilt starkt begränsande villkor. I praktiken framställer exempelvis de allra flesta svenska bryggerier jästen som används i tillverkningen av ölet, vilket har ansetts tillräckligt för att få erbjuda provsmakning. Ett mer styrande och avgränsande villkor än det som gäller för provsmakning skulle vara att som i Norge och Finland ange att en viss minsta andel av råvarorna ska vara producerade på gården. Det går dock att konstatera ett sådant krav skulle vara mycket exkluderande särskilt inom andra kategorier av alkoholdrycker än vin och cider. För dryckestillverkning med spannmål som huvudsaklig råvarukälla, dvs. främst öl och spritdrycker, skulle det vara mycket svårt att uppfylla ett sådant krav. Spannmålsproduktionen är en produktionsinriktning som i primärproduktionsled är mycket storleksrationaliserad såväl i Sverige som globalt, och hela dess värdekedja är inriktad på storskalighet. Få, om ens någon, dryckesproducent i Sverige förmår i dag att bedriva en dryckestillverkning som inkluderar egen spannmålsproduktion. Detsamma gäller produktionen av malt, vilken också har utvecklats mot storleksrationalisering. Det finns endast ett fåtal små mälterier i Sverige.

Ett krav om egen råvaruproduktion skulle styra gårdsförsäljning till verksamheter på landsbygden, vilket kan anses tydligare svarar mot hur begreppet gårdsförsäljning i allmänhet uppfattas. Att enbart tillåta gårdsförsäljning på landsbygden skulle också begränsa tillgängligheten vilket kan ha betydelse ur ett folkhälsopolitiskt per-

spektiv. Frågan som utredningen har att ta ställning till är dock om ett sådant avgränsande villkor bedöms vara nödvändigt. Som utredningen har angett inledningsvis i detta kapitel (avsnitt 10.1), bör det övergripande syftet med gårdsförsäljning i Sverige vara att stärka besöksnäringen, och dryckesproduktionen som en del i den, inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik. Även om stärkt besöksnäring ofta lyfts fram som ett medel för att utveckla landsbygden, är besöksnäringen givetvis viktig även för mer tätbebyggda delar av Sverige.

Skulle då den tillgänglighetsbegränsning som ett krav om egen råvaruproduktion innebär, vara nödvändig ur ett folkhälsoperspektiv? Den folkhälsoanalys som utredningen har uppdragit åt Sweco att utföra visar att gårdsförsäljning även utan ett krav om egen råvaruproduktion kommer att vara mycket begränsad. Med de föreslagna villkoren som styr bl.a. försäljningstider, priser och tillåtna kvantiteter, samt med krav på att försäljning endast får ske i anslutning till ett studiebesök eller föreläsning mot betalning, uppskattar Sweco att gårdsförsäljning kommer att uppgå till 0,34 procent av den totala anskaffningen av alkohol 2025 (se bilaga 4). Med ett antagande om att 30 procent av gårdsförsäljningen kommer att ersätta köp som annars skulle göras på exempelvis Systembolaget eller restaurang, vilket Sweco har bedömt vara rimligt, skulle de alkoholrelaterade skadorna och dödsfallen därmed öka med 0,22 procent efter samma tid. Med en sådan s.k. substitutionsgrad om enbart 15 procent beräknas skadorna och dödsfallen öka med 0,27 procent. Varje ökning av alkoholrelaterade skador är naturligtvis negativ. Den ökning av skador och dödsfall som Sweco har räknat fram som följd av gårdsförsäljning får dock betraktas som ytterst begränsad. Även med den högsta skattade ökningen av dödsfall enligt Swecos analys, som utgår från 0 procent substitutionsgrad och metodiken från Stockwell (2017), är ökningen mindre än en tiondel av standardavvikelsen för antalet dödsfall mellan 2000–2020¹⁷. T.o.m. vid en sådan överskattning av antalet dödsfall till följd av gårdsförsäljning skulle ökningen alltså

¹⁷ Socialstyrelsens dödsfallsindex. Detta index är dessutom lågt i jämförelse med skattningarna Sweco får fram med hjälp av metodiken från Stockwell (2017), vilket används ovan. Detta överdriver ytterligare effekten på alkoholrelaterade dödsfall. Jämför vi i stället de värden som Sweco får fram utifrån Socialstyrelsens metodik handlar det om 6,58 dödsfall (0 procent substitutionseffekt) relaterat till standardavvikelsen om 96,43, vilket blir ungefär en femtondel. Enligt Socialstyrelsens dödsfallsindex har det i genomsnitt dött 2000 personer årligen mellan 2000–2020 till följd av alkohol, och även om antalet varierar mellan åren uppvisar statistiken inga långsiktiga tendenser att öka eller minska.

svårigen gå att urskilja från den årliga variationen, och bör därmed anses sakna en märkbar effekt på antalet dödsfall till följd av alkohol.

Gårdsförsäljningens omfattning kommer också vara mycket begränsad i förhållande till Systembolagets försäljning. Räknat i ren alkohol skulle de volymer som enligt Sweco kommer att säljas genom gårdsförsäljning 2025, att motsvara 0,5 procent av Systembolagets försäljning 2019.¹⁸ Även i förhållande till den svenska produktionen av alkoholdrycker kommer det vara mycket begränsade volymer som säljs via gårdsförsäljning. Inom respektive dryckeskategori skulle gårdsförsäljningen motsvara 1 procent av den svenska tillverkningen av starköl, 0,06 procent av sprittillverkningen samt 1,3 procent av tillverkning av vin och andra jästa drycker.

Finns då några andra folkhälsopolitiska skäl som talar för ett behov av att ställa krav som knyter gårdsförsäljning till landsbygden? Sweco har i sin analys av folkhälsoeffekterna påpekat att gårdsförsäljning i tätort skulle öka den fysiska tillgängligheten på ett annat sätt än om den enbart var tillåten på landsbygden. Utöver att flera tillverkare i så fall ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning, innebär gårdsförsäljning i städer en ökad fysisk närhet till en större del av befolkningen. Trots kraven om att genomgå ett studiebesök eller en föreläsning i samband med köpet, är det inte osannolikt att tröskeln för att besöka en tillverkningsplats kan vara lägre i städer än på landsbygden. Detta har dock tagits i beaktande vid beräkningen av siffrorna ovan. Det kan vidare konstateras att tillgängligheten till alkoholdrycker redan i dag är hög i städerna. Att köpa alkoholdrycker genom gårdsförsäljning kommer att vara både dyrare och svårare än att köpa motsvarande drycker på Systembolaget. Det ökade intresse för alkoholhaltiga drycker som gårdsförsäljning eventuellt kan bidra till, behöver inte heller nödvändigtvis leda till ökad konsumtion. Kopplingen till tillverkningsplatsen och besöksarrangemanget torde stimulera intresset för råvaror, miljö, tillverkningsmetodik, smaker, kombinationen med mat, lokala hantverket och kvaliteten i själva drycken snarare än stora kvantiteter och hög alkoholhalt. Sammantaget ser inte utredningen att det ur ett folkhälsoperspektiv finns något behov av att begränsa gårdsförsäljning till att bara vara tillåten om råvaran är egen- eller lokalt producerad.

¹⁸ Gårdsförsäljning av vin skulle enligt dessa beräkningar uppgå till 0,2 procent av Systembolagets försäljning av motsvarande kategori, spritdryck till 0,3 procent, starköl till 1 procent samt cider och andra jästa drycker till 3,9 procent.

10.4.2 Lokalisering på landsbygd

Begreppet gårdsförsäljning för tankarna till en verksamhet på landsbygden. Att knyta gårdsförsäljning till landsbygden skulle innebära en tillgänglighetsbegränsning i jämförelse med att tillåta gårdsförsäljning även i större tätorter. Samtidigt kan konstateras att en sådan begränsning skulle minska de näringsmässiga vinsterna med gårdsförsäljning och innebära att en relativt stor andel tillverkare av framför allt öl, cider och spritdrycker exkluderas. Det skulle också innebära en konkurrenssnedvridning som kan ifrågasättas, om det inte finns starkt vägande skäl som talar för en sådan begränsning. Det är inte heller osannolikt, även utan ett landsbygdskrav, att intresset för och vinsterna med gårdsförsäljning kommer att vara som störst på landsbygden eftersom tillverkarna där inte har samma möjligheter att saluföra sina produkter på Systembolag genom TSLS-sortimentet.¹⁹

Det viktigaste skälet för att begränsa gårdsförsäljningen till landsbygd skulle enligt utredningen vara folkhälsopolitiskt. Därigenom skulle gårdsförsäljning ännu tydligare ges karaktären av ett i förväg planerat turistbesök. Risken för spontana inköp av alkoholhaltiga drycker, vilken redan innan torde vara mycket begränsad med tanke på kravet om att försäljningen ska ske i samband med ett betalt upplevelsearrangemang, torde därmed minska ytterligare. Å andra sidan kan anföras att tillgängligheten till alkohol i städer redan i dag är hög och att påverkan på tillgängligheten därmed bör vara lägre i städer än på landsbygden (se avsnitt 10.4.1).

Vad som utgör landsbygd är inte självklart. Jordbruksverket har sedan 2015 en landsbygdsdefinition som delar in kommunerna i sex olika kategorier, från mycket glesa landsbygdskommuner i den ena änden till storstadskommuner i den andra. Indelningen i de sex kategorierna baseras på Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analysers rapport Bättre statistik för en bättre regional- och landsbygdspolitik, 2014:04, och görs på basis av befolkningstäthet, befolkningsstorlek och befolkningens närhet till större befolkningskoncentrationer. Denna definition utgår alltså från kommunnivån. Av den anledningen får den anses sämre lämpad för att fastställa om en specifik verksamhet inom en kommun är lokaliserad på landsbyg-

¹⁹ För att komma i fråga för inköp som TSLS-artikel krävs att artikeln produceras lokalt, inom ett avstånd om högst femton mil från den/de butiker som artikeln köps in till. En producent i eller nära en större stad har därför typiskt sett möjlighet att ingå i TSLS-sortimentet i flera butiker än en producent på landsbygden där det finns färre Systembolagsbutiker inom femton mil.

den. Ett annat sätt att definiera landsbygd är att utgå från Statistiska Centralbyråns (SCB:s) befolkningsstatistik. SCB har inte någon egen definition av landsbygd. Däremot tar SCB kontinuerligt fram uppgifter för så kallade statistiska tätorter. SCB har inget särskilt uppdrag om att ta fram sådan statistik men har gjort så sedan 1960-talet. Den senaste mätningen gjordes 2018 och innan det år 2015. Vad som avses med tätort i SCB:s statistik beskrivs i myndighetens meddelande för Statistiska tätorter 2018.²⁰ Normalt gäller att en tätort har minst 200 invånare och att varje hus är högst 200 meter från ett annat hus inom tätorten. Utifrån uppgifter från bl.a. registret över totalbefolkningen, Lantmäteriets adressregister och fastighetskarta samt företagsregistret, publicerar SCB detaljerade kartor över tätortsgränserna och förteckningar som visar bl.a. befolkningsantalet i respektive tätort.

Den tätortsindelning som SCB använder sig av är en del av SCB:s statistik om markanvändning och är framtagen för just statistikändamål. Det förekommer dock att tätortsindelningen ligger till grund för normgivning där behov finns att definiera vad som utgör landsbygd. Ett exempel på sådan normgivning är Jordbruksverkets föreskrifter inom ramen för EU:s landsbygdsprogram där myndigheten har föreskrivit en definition som styr vilka verksamheter som är stödberättigade i programmet. Något förenklat definieras landsbygd i föreskrifterna som områden utanför tätorter med mer än 3 000 invånare enligt SCB:s befolkningsstatistik.²¹ Det betyder alltså att verksamheter som är lokaliserade utanför tätorter utgör landsbygd, men också verksamheter som är lokaliserade i tätorter med högst 3 000 invånare.

Som anförts ovan leder begreppet gårdsförsäljning tankarna kanske främst till verksamheter som är belägna i landsbygdsmiljö. Som påtalats är det inte heller osannolikt att intresset för och vinsterna med gårdsförsäljning skulle vara som störst på landsbygden. Dock kan konstateras att begreppet gård inte har getts en sådan snäv betydelse i alkohollagen i dag. Reglerna om provsmakning i 8 kap. 7 § första stycket har, trots att begreppet gård används, ansetts innefatta produktionsställen även i stadsmiljö (se avsnitt 10.4.1). Regeringen har inte heller i direktiven till denna utredning angett att gårds-

²⁰ MI 38 SM 1901.

²¹ 2 kap. 2 § Statens jordbruksverks föreskrifter (SJVFS 2016:19) om företagsstöd, projektstöd och miljöinvesteringar samt stöd för lokalt ledd utveckling.

försäljning enbart bör avse verksamheter i landsbygd. Under rubriken *Näringspolitiska utgångspunkter* anges att argumenten för att tillåta gårdsförsäljning främst rör förväntade vinster på landsbygden. I direktiven hänvisas också till januariavtalet, dvs. avtalet mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna, där Gårdsförsäljningsutredningen behandlas under rubriken *Gör det möjligt att leva och bo på landsbygden*. Å andra sidan finns i direktiven även en hänvisning till den svenska livsmedelsstrategin och det övergripande målet om en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Utredningen bedömer under alla omständigheter att själva utredningsuppdraget i det avseendet är tydligt, eftersom direktiven uttryckligen anger att utredningen ska bedöma om det är *EU-rättsligt möjligt* och om det *finns behov av* att begränsa gårdsförsäljning till att enbart tillåtas på t.ex. landsbygd. Utredningen ser inga EU-rättsliga hinder mot att begränsa en rätt för inhemska producenter att bedriva gårdsförsäljning till att enbart gälla på landsbygden. Utredningen ska därför pröva om det finns behov av att begränsa gårdsförsäljning till att enbart tillåtas på landsbygd.

Utredningen har i avsnittet om egen eller lokal produktion av råvara (10.4.1), påpekat att det syfte som utredningen anser bör vara utgångspunkten för gårdsförsäljning, dvs. att stärka besöksnäringen, går att applicera på verksamheter på landsbygd såväl som i tätorter. Som också angetts i det avsnittet finns enligt utredningens bedömning inte heller folkhälsomässiga skäl för att begränsa gårdsförsäljning till landsbygd. Även utan ett landsbygdskrav kommer gårdsförsäljningen att innebära mycket begränsade mängder. Mot den bakgrunden ser inte utredningen behov av att endast tillåta gårdsförsäljning där tillverkningen är lokaliserad på landsbygd. Något sådant krav föreslås därför inte gälla.

Utredningen kan också konstatera att ett landsbygdskrav skulle medföra gränsdragningar som i det enskilda fallet kan anses vara svåra att motivera. Detta gäller sannolikt oavsett vilken definition av landsbygd som används. Vissa tillverkare skulle omfattas och vissa andra inte, utan att det i varje enskilt fall finns uppenbara skäl för särbehandlingen. Det eventuella rättfärdigandet av ett sådant krav skulle i stället vara tydligt först på aggregerad nivå. Oavsett indelningsmodell, kommer dessutom tolkningssvårigheter i enskilda fall

sannolikt att uppstå. Den tätortsindelning som SCB använder sig av är en del av SCB:s statistik om markanvändning och är framtagen för just statistikändamål. De relativt komplicerade definitioner och förklaringar som beskrivs i statistikrapporterna är inte framtagna för regleringsändamål även om det, som tidigare nämnts, förekommer att de statistiska tätorterna hänvisas till i myndighetsföreskrifter. Tätortsindelningen kan också variera över tid vilket innebär att en tillverkare som har haft tillstånd att bedriva gårdsförsäljning skulle riskera att plötsligt hamna på fel sida gränsen och då tvingas avbryta verksamheten. Om lagstiftaren, till skillnad från utredningen, bedömer att det är nödvändigt att styra gårdsförsäljning mot landsbygd, förordar utredningen därför att det i stället för ett landsbygdskrav införs krav kopplade till själva produktionen. Ett sådant krav som i praktiken styr mot landsbygd men som producenten på ett annat sätt själv kan påverka, kan exempelvis handla om att en viss andel av råvarorna ska vara producerade på den egna gården (jfr avsnitt 10.4.1 och den alternativa modellen för gårdsförsäljning i avsnitt 10.4.3).

10.4.3 Alternativ modell för gårdsförsäljning

Bedömning: Det är möjligt att införa en mer begränsad modell för gårdsförsäljning som bara inkluderar småskalig, oberoende och hantverksmässig tillverkning av vin, öl och andra jästa drycker under förutsättning att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholen dess karaktär har producerats på gården.

Gårdsförsäljning enligt denna modell bör vara tillåten för både den som tillverkar sådana alkoholhaltiga drycker som nämns i första stycket, och den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning och som har godkänts som upplagshavare.

Utredningsdirektiven anger att om olika modeller för gårdsförsäljning bedöms vara möjliga att införa, ska utredaren redovisa de alternativa lösningar som identifieras samt beskriva för- och nackdelar med respektive alternativ. För det alternativ som utredaren bedömer är mest lämpligt att införa ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag. Vidare anges att utredaren kan lämna författningsförslag för ytterligare lösningar.

Utredningen förordar den modell som beskrivs i avsnitt 10.3. Ur ett EU-rättsligt perspektiv bedöms det dock inte finnas några hinder mot att införa en ännu mer restriktiv modell. Närmast till hands i det hänseendet torde i så fall vara att ytterligare begränsa vilka alkoholdrycker som ska ingå och vilken form av tillverkning som ska vara tillåten. En modell som är begränsad enbart till jästa drycker (dvs. öl, vin och andra jästa drycker) skulle exkludera spritdrycker. Spritdrycker behandlas på grund av dess höga alkoholhalt och särskilda folkhälsorisker i vissa avseenden redan i dag strängare i alkohollagstiftningen än andra dryckeskategorier. Det bör därför vara möjligt att motivera en sådan särbehandling även när det gäller rätten till gårdsförsäljning. En mer restriktiv modell skulle också kunna utgå från ett krav om egen råvaruproduktion. Som redogjorts för i tidigare avsnitt skulle ett sådant krav ännu tydligare anknyta till begreppet *gårdsförsäljning*. Utredningen bedömer också att det är ett krav som är mer lämpligt inom ramen för en modell som är begränsad enbart till jästa drycker. För att kravet om egen råvaruproduktion i praktiken ska få någon styrande effekt, bör det föreskriva att åtminstone huvuddelen av råvarorna, mätt i vikt, som ger drycken dess karaktär ska vara producerade på den egna gården. Det kan alltså exempelvis handla om druvor, äpplen, päron och andra frukter, men också bär, rotfrukter och olika sädeslag m.m. Vatten bör inte räknas in. Kravet innebär att det exempelvis inte är tillräckligt vid öltillverkning att enbart producera jästen. Även i denna modell bör det vara möjligt för den som odlar druvor som används för vintillverkning och som är godkänd som upplagshavare för sådana varor att få bedriva gårdsförsäljning. Övriga villkor som behandlas i kapitlen 10.2, 10.3 och 10.5–9 bör gälla även om denna modell införs.

Denna modell skulle, som redan indikerats, inkludera betydligt färre tillverkare än utredningens huvudförslag. Modellen får anses anpassad främst för landsbygdslokaliserade tillverkare av vin och cider samt frukt- och bärviner. Modellen skulle exkludera samtliga destillerier och i princip alla ölbryggerier. Vidare skulle modellen exkludera tillverkare av bärviner om huvuddelen av råvaran är samlad på andra platser än vid de egna odlingarna. Det innebär följaktligen att de positiva effekterna för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning blir kraftigt begränsade utan att begränsningarna i förhållande till huvudförslaget enligt utredningens bedömning är nödvändiga ur EU-rättsligt eller folkhälsopolitiskt perspektiv.

Om en sådan begränsad modell skulle införas skulle den efter viss tid kunna utvärderas om det är lämpligt att bredda den i enlighet med den modell som utredningen förordar. Mot bakgrund av att spritdrycker exkluderas, finns enligt utredningen inte skäl att reglera någon högsta alkoholvolymgräns. Om en sådan gräns däremot skulle införas, bör den inte sättas lägre än 15 volymprocent. En lägre gräns än så skulle, givet att de andra villkoren införs, vara så exkluderande att det går att ifrågasätta om reformen över huvud taget är värd att genomföra.

För att ge ett brett beredningsunderlag i det fortsatta arbetet lämnas i bilaga 2 ett alternativt författningsförslag. I det alternativa förslaget till ändring i alkohollagen skiljer sig 5 a kap. 1 och 2 §§ från utredningens huvudförslag.

10.5 Villkor som ska gälla vid gårdsförsäljning

10.5.1 Prissättning

Förslag: Priset för alkoholdryckerna ska inte få sättas lägre än tillverkningskostnaden med ett skäligt påslag.

Priset för det studiebesök eller den föreläsning som ska erbjudas ska inte få sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.

Att hålla prissättningen av alkoholhaltiga drycker på en hög nivå genom beskattning brukar framhållas som en av de viktigaste och mest effektiva åtgärderna för att begränsa alkoholkonsumtionen. Vid gårdsförsäljning finns, till skillnad från försäljning via restaurang eller Systembolaget, inte någon mellanhand i försäljningsledet. I utredningsdirektiven konstateras att det därför finns en risk att priset på alkohol som säljs genom gårdsförsäljning blir lägre än för motsvarande dryck på Systembolaget eller på restaurang, även med beaktande av alkoholskatt och mervärdesskatt. Direktiven anger mot den bakgrunden att utredningen ska bedöma om de priser som erbjuds konsumenterna genom gårdsförsäljning ska följa någon prissättningsmodell. Utöver de folkhälsorelaterade riskerna med lägre priser, finns också ett konkurrensperspektiv att beakta i förhållande till importerade produkter som i princip bara får saluföras till svenska

konsumenter genom Systembolaget och restauranger. På Systembolaget är producenternas möjlighet att ändra priset på sina produkter begränsade, vilket innebär att tillfälliga, konsumtionsdrivande priserbjudanden i praktiken blir kommersiellt ointressanta.²² Importörer som utredningen har haft kontakt med har därför framfört att en reglering av prissättningen vid gårdsförsäljning är nödvändig för att hantera risken för konkurrenssnedvridande effekter.

Det finns enligt utredningen skäl att utgå ifrån att de produkter som är aktuella att säljas genom gårdsförsäljning inte kommer att utgöra något lågprissegment. Inte minst de föreslagna småskalighets- och oberoendekraven (se avsnitt 10.3.3) torde borga för det. Gårdsförsäljning kommer enligt utredningens förslag dessutom vara tillåten endast från tillverknings- eller vinodlingsstället och om tillverkningen är hantverksmässig. Den absoluta merparten av de företag som bedriver tillverkning av alkoholdrycker i Sverige är mycket småskaliga. Som jämförelse kan konstateras att prisnivån i Systembolagets sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS-sortimentet) är betydligt högre än genomsnittet av Systembolagets utbud i stort. Detta förklaras av att krav om småskalighet och hantverksmässig tillverkning utesluter storskaligt och industriellt tillverkade produkter i lägre prisklasser. Vidare torde krav om att försäljningen endast ska få ske i samband med en betald upplevelsetjänst och i begränsade kvantiteter per köptillfälle, minska risken för att gårdsförsäljning skulle utgöra ett prismässigt attraktivt sätt att införskaffa alkoholdrycker.

Det går inte att med säkerhet förutse hur priset på produkterna som säljs genom gårdsförsäljning kommer att förhålla sig till priset på samma eller motsvarande produkter på Systembolaget. Det förhållandet att det inte kommer att finnas några mellanhänder kan tala för lägre priser vid gårdsförsäljning. Uppgifter till utredningen om förhållandena i Finland indikerar också att priserna vid gårdsförsäljning av hantverksöl faktiskt är något lägre jämfört med priset på samma produkter vid monopolbolaget Alko. Å andra sidan har branschbedömaren påpekat för utredningen att priserna vid exempelvis vingårdar internationellt sett i regel är högre än priserna vid köp av samma eller motsvarande produkter i handeln. Detta förklaras av att

²² I Systembolagets fasta sortiment får producenten ändra priset två gånger per år, med sex månaders mellanrum. I beställningssortimentet kan priser ändras fyra gånger per år, en gång i kvartalet.

konsumenterna helt enkelt är villiga att betala ett högre pris vid besök på tillverkningsplatsen, samt att omkostnaderna vid egen försäljning är relativt sett högre. Vidare kommer besökarna vid gårdsförsäljning även att behöva betala en kostnad för upplevelsetjänsten, vilket ökar priset vid gårdsförsäljning.

I alkohollagen finns även vissa allmänna bestämmelser som påverkar prissättningen av alkoholhaltiga drycker som kommer gälla vid gårdsförsäljning. Exempelvis finns det s.k. gåvoförbudet i 7 kap. 2 §. Bestämmelsen innebär ett förbud för tillverkare, försäljare och förmedlare av alkoholdrycker att i sin rörelse ge bort alkoholdryck till sina kunder (annat än som varuprov och då endast till andra tillståndshavare enligt alkohollagen). Det är inte heller tillåtet att skänka bort eller bjuda på alkoholdrycker som säljargument för andra varor. Man får inte heller ge bort eller bjuda på alkoholdrycker för reklamändamål, för att skapa goodwill eller för att på annat sätt främja försäljningen.²³ Vidare ska enligt 4 kap. 8 § särskild måttfullhet iaktas vid marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Kravet innebär enligt Konsumentverkets allmänna råd bl.a. att mängdrabatter, kupongerbjudanden eller liknande erbjudanden samt kombinationserbjudanden (t.ex. ”två till priset av en”, ”på köpet” eller liknande) som huvudregel är förbjudna.²⁴

I delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98) anfördes att det inte bör få förekomma att man vid gårdsförsäljning exempelvis använder sig av lockpriser för att få besökarna att köpa alkoholdryckerna eller mer av varorna än vad de annars hade tänkt sig. Den utredningen föreslog därför att priset vid gårdsförsäljning inte skulle få sättas lägre än tillverkningskostnaden plus gällande skatter eller inköpspriset med ett skäligt påslag. Detta liknar den prisreglering som gäller enligt alkohollagen vid servering av alkoholdrycker.²⁵ Ett skäligt tillägg vid servering har ansetts vara minst 25 procent på inköpspriset.²⁶

Det är, som anförts ovan, inte troligt att gårdsförsäljning kommer att utgöra någon försäljningskanal för lågprisprodukter. Kravet på att försäljningen ska ske i samband med ett betalt upplevelsear-

²³ Prop. 1994/95:89 s. 90.

²⁴ Avsnitt 6.3 i Konsumentverkets allmänna råd (KOVFS 2016:1) om marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter.

²⁵ 8 kap. 21 § alkohollagen.

²⁶ Jfr Folkhälsomyndighetens (dåvarande Statens Folkhälsoinstitut) numera upphävda Handbok Alkohollagen.

rangemang innebär vidare att gårdsförsäljning knappast kommer att kunna konkurrera prismässigt med Systembolagets försäljning. Utredningen bedömer trots det att det finns alkoholpolitiska skäl att i viss mån reglera prissättningen. I likhet med vad som gäller för servering bör det därför regleras vilket lägsta pris som får tas ut för alkoholdrycker vid gårdsförsäljning. En sådan reglering bör innebära att priset vid gårdsförsäljning inte får sättas lägre än tillverkningskostnaden med ett skäligt tillägg. I begreppet skäligt tillägg bör inkluderas skatt samt kostnader för hantering och försäljning inklusive lokaler, löner m.m.²⁷

Utredningen har övervägt om det därutöver finns skäl att ange att drycker som också säljs på Systembolaget inte ska få ha ett lägre pris vid gårdsförsäljning än det som gäller på bolaget. Genom en sådan reglering skulle det inte vara möjligt för en tillverkare att ”konkurrera” med lägre produktpriser genom gårdsförsäljning. En sådan reglering bedöms dock vara konkurrensrättsligt problematisk.²⁸ Övriga krav som föreslås omgärda gårdsförsäljning talar enligt utredningen också emot att gårdsförsäljning kommer att kunna prismässigt konkurrera med Systembolagets försäljning.

Utredningen föreslår att gårdsförsäljning enbart ska få ske i samband med ett studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella alkoholdrycken och erbjudas allmänheten mot betalning (avsnitt 10.2). I dag erbjuds sådana arrangemang av merparten av tillverkarna i Sverige, ofta kombinerat med dryckesprovningar. Priset varierar beroende på tjänstens innehåll. I en undersökning som LRF låtit göra i augusti 2021 och som refereras till i Swecos branschanalys (se bilaga 3), angav de svarande dryckesproducenterna att de i genomsnitt skulle ta cirka 192 kronor för en visning, 655 kronor för en föreläsning och 477 kronor för en provning. Det förekommer dock vingårdar som tar emot förbokade grupper på 30–50 personer, och priserna tas då ofta ut per grupp. Priset per person är i sådana fall lägre men genererar ändå tillräcklig vinst för att motivera verksamheten.

Kravet på att gårdsförsäljning endast ska få bedrivas i samband med ett besöksarrangemang i form av ett studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella drycken utgör enligt utred-

²⁷ Jfr prop. 1994/95:89 s. 98.

²⁸ Jfr mål C-437/09 *AG2R Prévoyance*, avseende tillämpningen av artikel 4(3) i fördraget om Europeiska unionen (FEU) i kombination med artiklarna 101 och 106 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

ningen en avgörande begränsning för att regleringen ska överensstämma med EU-rätten. Därför bör det även regleras vilket det lägsta priset på ett sådant arrangemang får vara. På motsvarande sätt som föreslås gälla avseende alkoholdrycken, bör priset på studiebesöket eller föreläsningen inte få underskrida självkostnaden med ett skäligt påslag. Som framgår av övervägandena i avsnitt 10.2, ska det vara fråga om ett arrangemang som har ett reellt innehåll med viss varaktighet, och inte bara ett rent fysiskt besök för vilket man tar en inträdesavgift. Närmare bestämmelser om besöksarrangemangens utformning kommer att framgå av Folkhälsomyndighetens föreskrifter. Frågan ovan om hur arrangemangen ska vara utformade kommer givetvis ha bäring på vilket pris som kan tas ut för arrangementet. Kommunen kommer inte minst i sin tillsyn att kunna granska hur producenten har bestämt prissättningen.

10.5.2 Försäljningstider

Förslag: Kommunen ska besluta under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning ska dock inte få bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Vid bestämmande av tiden för gårdsförsäljning ska särskilt beaktas sociala och hälsomässiga skyddshänsyn.

Systembolaget får i dag ha öppet som längst till klockan 20.00 på vardagar och klockan 15.00 på lördagar. Inom dessa ramar beslutar Systembolaget om vilka öppettider som ska gälla för varje butik. Om gårdsförsäljning skulle tillåtas att bedrivas på motsvarande villkor som Systembolagets försäljning, skulle det finnas skäl att överväga samma tidsramar för gårdsförsäljning.²⁹ Det är emellertid inte någon sedvanlig detaljhandel som utredningen föreslår. Utredningens förslag innebär framför allt att gårdsförsäljning enbart ska vara tillåten i samband med ett studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella alkoholdrycken på tillverknings- eller vinodlingsstället. Det innebär enligt utredningen att tiderna för när gårdsförsäljning ska vara tillåtet, behöver vara anpassade till när sådana be-

²⁹ Jfr exempelvis resonemang i SOU 2014:58, som behandlar frågan om privat införsel av alkoholdrycker, om att samma tider som gäller vid Systembolagets detaljhandel bör gälla vid yrkesmässig hemleverans av alkoholdrycker som har förts in genom privatinförsel (s. 98).

söksarrangemang är efterfrågade och äger rum. Frågan om försäljningstider har dock även folkhälsopolitisk betydelse eftersom ökad tillgång till alkoholdrycker kan leda till ökad alkoholkonsumtion och därmed ökade skadeverkningar. Frågan har också betydelse för möjligheten att bedriva tillsyn över att villkoren för gårdsförsäljning efterlevs.

I delbetänkandet *Gårdsförsäljning* (SOU 2010:98) föreslogs att det inte skulle införas någon begränsning av tiderna för gårdsförsäljning i lag. I stället föreslogs att respektive kommun – i likhet med vad som gäller för serveringstillstånd – skulle få reglera öppettiderna. Den utredningen påpekade också att inget bör hindra att öppettiderna varierar mellan olika gårdsförsäljare med hänsyn till vilken eller vilka upplevelsetjänster som erbjuds. Folkhälsomyndigheten påpekade i sitt remissvar med anledning av delbetänkandet, att förslaget skulle öppna för detaljhandel på utvidgade tider i förhållande till vad som är möjligt hos Systembolaget, samt att öppettiderna kan komma att variera över landet eftersom utredningen inte föreslår att någon normaltids anges i alkohollagen såsom gäller för serveringstider.

I alkohollagen anges att *servering* av alkoholdrycker inte får påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00, om inte kommunen beslutar annat. Kommunen ska vid bestämmande av serveringstid beakta om serveringsställets belägenhet eller andra skäl befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors säkerhet.³⁰ Samma regler gäller för provsmakning.

I likhet med vad som gäller för servering och provsmakning bedömer utredningen att tillståndsmyndigheten får bestämma under vilka tider som gårdsförsäljning ska få bedrivas. Det får anses rimligt att den myndighet som anförtrots uppgiften att ansvara för hanteringen av gårdsförsäljningstillstånd, också betros med uppgiften att utifrån lokala förhållanden och variationer besluta om försäljningstider. Gårdsförsäljning skiljer sig dock från servering av alkoholdrycker där dryckerna måste intas på försäljningsstället under övervakning från personal. Utredningen bedömer att det är rimligt att regleringen är betydligt mer restriktiv när det gäller försäljningstider vid gårdsförsäljning jämfört med den reglering som styr serveringstider. Utredningens bild är vidare att dryckesproducenternas besöksarrangemang i allmänhet inte erbjuds tidigare än klockan 10.00 eller

³⁰ 8 kap. 17 och 19 §§ alkohollagen.

senare än klockan 20.00. Det finns enligt utredningens bedömning alkoholpolitiska skäl att ange att dessa tidsramar ska utgöra de yttre gränserna vid gårdsförsäljning. Liksom avseende serveringstider, bör myndigheten vid bestämmande av tiden för gårdsförsäljning särskilt beakta sociala och hälsomässiga skyddshänsyn. Såsom anges i förarbetena gällande serveringstider, betyder detta att sociala och hälsomässiga hänsyn ska ha företräde framför affärsmässiga eller konkurrensmässiga hänsyn. Enbart den omständighet att en konkurrerande gårdsförsäljare redan beviljats en viss försäljningstid kan inte motivera bifall till en ansökan av ifrågavarande slag. Tillståndsmyndigheten måste i varje enskilt fall bedöma riskerna för olägenheter i samband med fastställandet av försäljningstiden.³¹

10.5.3 Allmänna bestämmelser om bl.a. försäljning och straffansvar

Bedömning: Om gårdsförsäljning av alkoholdrycker införs blir de allmänna bestämmelserna i alkohollagen om bl.a. försäljning (3 kap.), straffansvar (11 kap.), förverkande (12 kap.) och överklagande (10 kap.) tillämpliga även på denna försäljningsform.

Enligt 3 kap. 7 § alkohollagen 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 föreskrivna åldern. Enligt 3 kap. 9 § är det förbjudet att som ombud eller på därmed jämförbart sätt skaffa alkoholdrycker till den som enligt samma kapitel 7 § eller 8 § inte har rätt att få en vara utlämnad till sig. Alkoholdrycker får inte heller 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 olov-

³¹ Jfr prop. 1994/95:89 s. 97 och 98.

ligt 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 är att anse som ringa ska inte dömas till ansvar (se 11 kap. 9 §). I 12 kap. 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. Samtliga dessa regler kommer att vara gällande även vid gårdsförsäljning.

För olovlig försäljning döms enligt 11 kap. 3 § 1 den som säljer sprit, alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat *utan tillstånd eller annars i strid med denna lag*. Det innebär att den som i dag till konsumenter exempelvis säljer andra egentillverkade alkoholdrycker än folköl från tillverkningsstället, gör sig skyldig till olovlig försäljning av alkoholdrycker. Om möjligheten till gårdsförsäljning införs, kommer givetvis sådan försäljning som sker inom ramen för de nya reglerna inte vara kriminaliserad eftersom den inte sker *utan tillstånd*. Det kriminaliserade området snävas därmed in i det avseendet.

Om gårdsförsäljningstillstånd införs, kommer straffbestämmelsen i 11 kap. 3 § 1, i fråga om försäljning av alkoholdrycker från tillverkningsstället, i första hand ta sikte på situationer där sådan försäljning sker utan tillstånd. Bestämmelsen torde dock i vissa fall också kunna aktualiseras om föreskrifter har överträtts i samband med gårdsförsäljningen, exempelvis åsidosättanden i fråga om föreskrivna kvantitativa begränsningar (se avsnitt 10.2.2) eller krav på att försäljning bara får ske i samband med ett studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella drycken (se avsnitt 10.2.1). Sådan verksamhet kan alltså liksom i dag föranleda straffansvar om uppsåt eller oaktsamhet föreligger. Genom de föreslagna författningsbestämmelserna, jämte de förtydliganden som anges i övervägandena och författningskommentaren, i kombination med att verksamheten kommer att vara föremål för en kommunal förhandsprövning, bedömer inte utredningen att det finns några hinder ur rättssäkerhetssynpunkt mot att i allmänhet tillämpa straffbestämmelsen i sådana situationer. Ovan har vidare redogjorts för straffbestämmelser som

exempelvis kommer att gälla vid gårdsförsäljning till minderårig eller berusad. Vid misskötsel inom ramen för ett gårdsförsäljningstillstånd kommer också de administrativa sanktioner om exempelvis återkallelse av tillstånd, som beskrivs i avsnitt 10.7.3, att vara tillgängliga. Eftersom en återkallelse av ett tillstånd inte är att se som en form av bestraffning utan som en administrativ åtgärd med sociala motiv,³² är det inte uteslutet att en sådan åtgärd kan vidtas vid samma förseelse som redan har föranlett straffansvar.

Redovisningen i det föregående ger vid handen att några ändringar i alkohollagens bestämmelser om ansvar, kriminalisering och förverkande inte behöver göras vid ett införande av regler om gårdsförsäljning. Regler om överklagande finns i 10 kap. 1 § alkohollagen. Enligt denna paragraf får Folkhälsomyndighetens 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 alkohollagen behövs därför inte.

10.6 Provmakning

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

Genom 8 kap. 7 § alkohollagen är det möjligt för tillverkare att under vissa förutsättningar erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker vid tillverkningsstället. Två olika möjligheter ges i det avseendet. För den som har en serveringsrörelse med serveringstillstånd är det tillåtet att erbjuda provsmakning efter anmälan till kommunen. Den som inte har serveringstillstånd kan i stället ansöka om ett särskilt provsmakningstillstånd. Det kommer inte per automatik att vara möjligt för den som erbjuder gårdsförsäljning att även erbjuda provsmakning. För provsmakning krävs nämligen att alkoholdryckerna är producerade av åtminstone delvis egna råvaror, vilket sannolikt kommer att utesluta vissa gårdsförsäljare eftersom något motsvarande krav inte föreslås gälla vid gårdsförsäljning. Det förefaller dock inte lämpligt eller nödvändigt att kräva att en tillver-

³² Jfr Högsta förvaltningsdomstolens dom (HFD 2011:44) från den 22 juni 2011 i mål 3251-09.

kare som har fått tillstånd till gårdsförsäljning ska behöva ansöka om ytterligare tillstånd för att kunna erbjuda provsmakning. Bestämmelserna om provsmakning 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. Dock behöver beaktas att särskilda regler om exempelvis tider gäller vid provsmakning.

10.7 Tillstånds- och tillsynsmyndighet

10.7.1 Krav på tillstånd

Förslag: Det ska krävas särskilt tillstånd, gårdsförsäljningstillstånd, för att få bedriva gårdsförsäljning. En ansökan om gårdsförsäljningstillstånd ska göras skriftligen.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut om gårdsförsäljningstillstånd.

Utredningen föreslår att gårdsförsäljning ska få bedrivas av tillverkare av alkoholhaltiga drycker samt vinodlare som är godkända upplagshavare. Skatteverket prövar ansökan om godkännande som upplagshavare enligt LAS. I den prövningen är det sökandens lämplighet som är avgörande och systemet ska säkerställa en korrekt beskattning. Om möjligheten införs för tillverkare och vinodlare att bedriva gårdsförsäljning, uppstår frågan om det ska räcka med att dessa är godkända som upplagshavare enligt LAS eller om det därutöver ska krävas ett särskilt tillstånd för gårdsförsäljning.

Enkelheten talar för att man om möjligt bör undvika dubbla tillstånd. Utredningens förslag innebär dock att det inte är alla tillverkare som får bedriva gårdsförsäljning. Endast småskaliga och oberoende tillverkare som uppfyller kraven om hantverksmässig tillverkning kommer att ha möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. Vidare innebär utredningens förslag att det ställs särskilda krav på hur försäljningen ska anordnas. Det ska ske i samband med studiebesök eller en föreläsning med anknytning till alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning. Både verksamheten som helhet och den besöksverksamhet som en tillverkare ska arrangera i anslutning till gårdsförsäljning kommer att behöva bedömas av tillståndsmyndig-

heten. Det faktum att någon är godkänd som upplagshavare betyder inte heller nödvändigtvis att upplagshavaren faktiskt bedriver tillverkning eller vinodling. Även den frågan behöver därför prövas av tillståndsmyndigheten. Det är således flera andra aspekter som ska beaktas än de som föranleds av skattekontrollen och frågan om att säkerställa en korrekt beskattning. Övervägande skäl talar därför för att införa ett krav på särskilt tillstånd för att få bedriva gårdsförsäljning.

Det bör vara ett krav att en ansökan om tillstånd görs skriftligt. I alkoholförordningen (2010:1636) anges inom vilken tid som ett beslut i ett ärende om serveringstillstånd ska fattas (5 §). Motsvarande regler bör gälla vid ett ärende om gårdsförsäljningstillstånd. Ett bemyndigande för regeringen att utfärda sådana regler bör därför införas i alkohollagen.

10.7.2 Tillstånds- och tillsynsmyndighet

Förslag: Den kommun där försäljningsstället är beläget ska pröva frågor om gårdsförsäljningstillstånd. Kommunen ska få ta ut en avgift för prövningen enligt de grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

Kommunen (och Polismyndigheten) ska utöva den primära tillsynen över gårdsförsäljningen. Kommunen ska få ta ut en avgift för sin tillsyn.

En ansökan om gårdsförsäljningstillstånd 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.

Det är kommunerna som prövar ansökningar om serveringstillstånd och tillstånd för provsmakning. Tillsynen enligt alkohollagen är i huvudsak delad mellan Folkhälsomyndigheten, länsstyrelserna och kommunerna. Folkhälsomyndigheten 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 är sannolikt att flertalet av dem som kommer att ansöka om gårdsförsäljningstillstånd, redan har tillstånd för servering eller provsmakning. Som utgångspunkt förefaller det därför lämpligt ur samordningssynpunkt, såväl för det allmänna som för den enskilde, att det är kommunerna som även prövar ansökningar om gårdsförsäljningstillstånd. Både branschaktörer, kommunala tillsynshandläggare och representanter för länsstyrelser har dock uppmärksammat utredningen på de problem som finns i dag med olikartad tillämpning av alkohollagen. Flera tillverkare har exempelvis påtalat olikheter avseende hur bestämmelserna om provsmakning tillämpas i olika kommuner. Kommunala Alkoholhandläggares Förening (KAF) framför i en skrivelse till Socialdepartementet i december 2019, att det saknas tolkningsstöd för alkoholhandläggare vid tillämpningen av alkohollagen.³³ Den handbok som gavs ut av Folkhälsomyndigheten för tillämpningen av den tidigare alkohollagen har inte ersatts med en ny efter att lagen ersattes av den nya alkohollagen 2010.³⁴ KAF påtalar också att det inte heller finns någon nationellt samordnad grundutbildning för kommunala alkoholhandläggare.³⁵ KAF:s upplever enligt skrivelsen att Folkhälsomyndigheten anser sig ha ett uppdrag som varken innefattar framtagande av riktlinjer för lagtillämpning, eller för basutbildning av alkoholhandläggare. Detta har, enligt skrivelsen, lett till en situation där rättssäkerheten riskeras vilket kan leda till olikartad tillämpning och dessutom skapa konfliktsituationer då exempelvis restaurangägare upplever sig orättvist behandlade vid jämförelse med t.ex. en grannkommun, där lagen tillämpas på ett annat sätt.

Länsstyrelsen ansvarar för tillsyn av kommunernas arbete enligt alkohollagen.³⁶ I en skrivelse till Socialdepartementet från Länsstyrelsen i Kronobergs Län i november 2020, uppmärksammas de-

³³ Skrivelse den 3 december 2019 med rubriken Angående kommunala alkoholhandläggares situation (S 2019/05055).

³⁴ Som framgår nedan pågår dock ett arbete inom Folkhälsomyndigheten med att ta fram en uppdaterad version av handboken.

³⁵ I sammanhanget noterar utredningen att regeringen i juni 2021 gav Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en utbildning riktad mot kommunala alkoholhandläggare kopplad till det tolkningsstöd om serveringsbestämmelserna i alkohollagen som myndigheten för närvarande arbetar med (S 2021/05130).

³⁶ 9 kap. 1 § andra stycket alkohollagen.

partementet om fyra ärenden där Växjö kommun valt att inte följa Länsstyrelsens beslut.³⁷ I skrivelsen anges att Länsstyrelsens enda möjlighet, när kommunerna väljer att meddela tillstånd i strid med lagen samt Länsstyrelsens råd och beslut, är att rikta kritik alternativt allvarlig kritik mot kommunerna. Länsstyrelsen anger att den genom skrivelsen vill lyfta fram den problematik man ser i tillsynsverksamhet enligt alkohollagen och väcka frågan om Länsstyrelsen bör tillföras fler verktyg i sin tillsynsroll. Som exempel på ett sådant verktyg nämns möjligheten att överpröva kommunernas beslut om serveringstillstånd och försäljningstillstånd för tobaksprodukter, på samma sätt som kan ske vid kommunala beslut om detaljplaner eller strandskydd.

I Riksrevisionens granskning från 2018 av bl.a. Folkhälsomyndighetens vägledande ansvar för alkoholtillsynen, påtalar revisionen att myndighetens vägledande uppdrag varken är tydligt beskrivet i alkohollagen eller i myndighetens instruktion.³⁸ Detta kan enligt Riksrevisionen leda till oklara förväntningar hos kommunerna och till gränsdragningsproblem gentemot länsstyrelserna. Riksrevisionen rekommenderar därför regeringen att tydliggöra Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag. Riksrevisionen rekommenderar även Folkhälsomyndigheten att säkerställa att det finns klagörande och användbara vägledningar i tillräcklig omfattning för den kommunala tillsynen och att etablera en effektiv ordning för att besvara tillsynsrelaterade frågor på ett klagörande sätt inom rimlig tid. Regeringen har i en skrivelse i mars 2019, redovisat sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer.³⁹ Regeringen instämmer i huvudsak i de iakttagelser och slutsatser som Riksrevisionen redovisat och anger att en fortsatt utveckling av tillsynsvägledningen är viktig och nödvändig. Regeringen menar dock att det kan finnas flera sätt att åstadkomma tillräckligt och kvalitativt stöd genom nationell och regional tillsynsvägledning och att Riksrevisionens förslag därför behöver analyseras med berörda innan regeringen kan bedöma om det finns behov av och är motiverat att förtydliga ansvarsfördelningen på det vis som Riksrevisionen föreslår. Med anledning av Riksrevisionens rekommendationer till Folk-

³⁷ Skrivelse den 18 november 2020 med dnr 705-5650-2020.

³⁸ Riksrevisionens granskningsrapport Bädda för bättre tillsyn – statens vägledning av kommunal tillsyn (RiR 2018:31).

³⁹ Skr. 2018/19:89.

hälsomyndigheten, anger regeringen att dessa behöver diskuteras och följas upp inom ramen för dialog med myndigheten.

Det ingår inte i utredningens uppdrag att se över eller föreslå ändringar för den övergripande tillämpningen och tillsynen av alkohollagen. Utredningen kan dock konstatera att de problem som har rapporterats i fråga om olikartad tillämpning av alkohollagen, inte lär underlättas om gårdsförsäljning införs. Från vissa håll har föreslagits att hanteringen av tillstånd och tillsyn i fråga om gårdsförsäljning i stället för hos kommunerna bör läggas på en myndighet på central nivå i syfte att bättre åstadkomma en likartad tolkning. Detta skulle dock frångå den systematik som finns i alkohollagen enligt vilken kommunen ansvarar för hanteringen av tillstånd och tillsyn över exempelvis serveringsställen och provsmakningsställen. Det kan också ifrågasättas om det skulle vara en lämplig lösning för de tillverkare som önskar bedriva gårdsförsäljning. Som anförts ovan torde det inte vara ovanligt att dessa redan har, eller avser att ansöka om, tillstånd för servering eller provsmakning. Att föreskriva om att dessa ska vända sig till ytterligare en myndighet som delvis kommer att genomföra motsvarande prövning om exempelvis sökandens lämplighet, innebär en administrativ pålaga som är svår att motivera. Utredningen bedömer därför att det bör vara den kommun där försäljningsstället är beläget som ska pröva ansökningar om gårdsförsäljningstillstånd. Kommunerna bör också utöva den huvudsakliga tillsynen över att bestämmelserna om gårdsförsäljning efterlevs. Det är dock uppenbart att kommunerna behöver en bättre vägledning i sin tillsyn än vad som är fallet i dag, något inte minst Riksrevisionens granskning visar. Utredningen noterar också att regeringen adresserar den frågan i propositionen om en ny ANDTS-strategi (alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar) för 2021–2025 som lämnades till riksdagen i mars 2021.⁴⁰ I förslaget till strategi, under avsnittet Långsiktigt mål 1 – Tillgången till alkohol, narkotika, dopningsmedel, tobaks- och nikotinprodukter och spel om pengar ska minska, anför regeringen att den överväger att ge länsstyrelserna i uppdrag att utveckla och kvalitetssäkra arbetet för att uppnå en effektiv och likvärdig alkohol- och tobakstillsyn samt se över länsstyrelsernas mandat och deras möjlighet att utfärda sanktioner om en aktör har brutit mot alkohollagen. Regeringen anger även att den överväger att se över möjligheterna att stärka Folk-

⁴⁰ Prop. 2020/21:132.

hälsomyndighetens vägledande uppdrag enligt alkohollagen. Propositionen avslogs av riksdagen i juni 2021. I anslutning till beslutet att avslå propositionen gav riksdagen ett tillkännagivande till regeringen om att återkomma med ett förslag till en reviderad och förbättrad ANDTS-strategi. I september 2021 hade regeringen ännu inte svarat eller agerat på tillkännagivandet. I juni 2021 gav dock regeringen Folkhälsomyndigheten i uppdrag att ta fram en utbildning riktad mot kommunala alkoholhandläggare kopplad till det tolkningsstöd om serveringsbestämmelserna i alkohollagen (S 2021/05130).

På samma sätt som gäller för serveringstillstånd bör kommunen få ta ut en avgift för tillståndsprövningen och för sin tillsyn. I enlighet med 9 kap. 37 § kommunallagen (2017:725) kommer det vara möjligt för en kommun att anlita en annan kommun att utföra viss tillsyn eller tillståndshantering. Syftet med regleringen i fråga om tillämpningen av alkohollagen är att ge främst mindre kommuner med ett begränsat antal ärenden möjlighet att anlita en annan kommun för tillsynsuppgifter och mera komplicerade tillståndsutredningar.⁴¹

Statens Folkhälsoinstitut (nuvarande Folkhälsomyndigheten) har tidigare gett ut en handbok för att underlätta för berörda tjänstemän på myndigheter och andra som arbetar med frågor som rör alkohollagen. I handboken kommenterades paragrafer i alkohollagen, rättsfall, föreskrifter och allmänna råd. Sedan alkohollagen (1994:1738) upphävdes och den nya alkohollagen (2010:1622) infördes, har ingen ny handbok getts ut. Folkhälsomyndigheten har dock informerat utredningen om att det pågår ett arbete på myndigheten för att ta fram en uppdaterad version av handboken.⁴²

Det är också vanligt att myndigheter utfärdar s.k. allmänna råd. Allmänna råd är regler som skiljer sig från föreskrifter genom att de inte är bindande för vare sig myndigheter eller enskilda. I 1 § författningssamlingsförordningen definieras allmänna råd som *sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende*. Genom allmänna råd har exempelvis Konsumentverket utfärdat vägledning avseende bestämmelsen om måttfull marknadsföring i 7 kap. 1 §.⁴³

⁴¹ Prop. 2017/18:151, s. 50 och 51.

⁴² Manus har varit ute på extern remiss och Folkhälsomyndigheten hanterar vid tiden för detta betänkandes tryck inkomna synpunkter. Planerad publicering är efter årsskiftet.

⁴³ Konsumentverkets allmänna råd (KOVFS 2016:1) om marknadsföring av alkoholdryck till konsumenter.

Det behövs inget särskilt bemyndigande för att en myndighet ska få besluta allmänna råd på sitt område (prop. 1983/84:119 s. 24). I Ds. 1998:43, Handbok för myndigheternas föreskrifter, anges att till

kategorin allmänna råd hör regler som rekommenderar hur en person lämpligen kan förfara i vissa situationer men där det ändå står den enskilde fritt att välja en annan väg för att nå det önskade resultatet. Som allmänna råd räknas numera också sådana regler som skall främja en enhetlig tillämpning av en viss författning eller som skall bidra till utveckling i en viss riktning av praxis men som inte formellt binder den som råden är riktade till.

Som redan har påpekats kommer kommunerna att behöva vägledning i sin tillämpning av bestämmelserna om gårdsförsäljning, precis som när det gäller andra bestämmelser i alkohollagen. Utredningen bedömer att Folkhälsomyndighetens tillsynsvägledande uppdrag kommer att vara av central betydelse för att säkerställa en likartad tolkning i hela landet. Avseende kraven om hantverksmässighet och de kunskaphöjande arrangemang som gårdsförsäljning ska få ske i samband med, föreslås Folkhälsomyndigheten ges bemyndigande att utfärda mer detaljerade föreskrifter. Även i övriga delar kommer dock myndigheten att ha en viktig tillsynsvägledande roll, vilket bl.a. innebär rådgivning och stöd vad gäller tillämpningen av de nya bestämmelserna samt uppföljning av kommunernas och länsstyrelsernas arbete i syfte att främja en likvärdig tillämpning i hela landet. Vid behov bör Folkhälsomyndigheten utfärda vägledning i form av exempelvis handböcker eller allmänna råd avseende tillämpningen av reglerna om gårdsförsäljning.

På samma sätt som för serveringstillstånd och detaljhandel med folköl, bör Polismyndigheten ha ett tillsynsansvar vid sidan om kommunen. Utredningen bedömer vidare att kommunen i samband med prövningen av gårdsförsäljningstillstånd, i likhet med vad som gäller vid ansökan om stadigvarande serveringstillstånd, har behov av att inhämta yttrande från Polismyndigheten. Utredningen föreslår att kommunen vid prövning av gårdsförsäljningstillstånd bl.a. ska ta hänsyn till platsens lämplighet (se avsnitt 10.8.1). Polisen kan i sådana fall ha relevant information som kommunen inte kan få del av på annat sätt. Det bör därför anges i lagen att en ansökan om gårdsförsäljningstillstånd inte ska kunna bifallas utan att Polismyndighetens yttrande har inhämtats. Eftersom den som ansöker om gårds-

försäljningstillstånd i många fall redan torde ha beviljats serverings- eller provsmakningstillstånd och ett remissförfarande därmed redan har genomförts med avseende på den aktuella tillverkaren och tillverkningsstället, bör den tillkommande administration som det nya remissförfarandet medför för Polismyndigheten vara begränsad.

10.7.3 Påföljder vid misskötsel

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

I alkohollagen finns bestämmelser som anger att den som missköter sitt serveringstillstånd kan meddelas en erinran, varning eller återkallelse av tillståndet (9 kap. 17 och 18 §§). En erinran eller i allvarligare 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 gårdsförsäljningstillstånd skulle misskötas. Därvid bör samma sanktionssystem gälla som vid servering.

10.8 Förutsättningar och giltighetstid för gårdsförsäljningstillstånd

10.8.1 Förutsättningar för tillstånd

Förslag: Gårdsförsäljningstillstånd får bara meddelas 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.

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 gårdsförsäljning. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om sådana kunskapsprov och om undantag från skyldigheten att avlägga ett kunskapsprov.

Om gårdsförsäljning på grund av försäljningsställets belägenhet, studiebesökets eller föreläsningens 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.

Den som har fått tillstånd ska anmäla till kommunen när verksamheten påbörjas eller avslutas samt om verksamheten förändras i sin omfattning eller i något annat hänseende som har betydelse för tillsynen.

För tillstånd till gårdsförsäljning bör gälla samma krav som för serveringstillstånd enligt 8 kap. 12 § 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 den kunskap om lag och föreskrifter som behövs för att på ett författningsenligt sätt bedriva verksamheten. I likhet med vad som gäller för serveringstillstånd bör Folkhälsomyndigheten ges bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om kunskapsprov och om undantag från att avlägga sådant prov. Avseende serveringstillstånd har Folkhälsomyndigheten meddelat föreskrifter om undantag från kravet på kunskapsprov för bl.a. den som ansöker om ett serveringstillstånd och som tidigare har genomfört

ett godkänt prov och har ett tillstånd som minst motsvarar den aktuella ansökan.⁴⁴

I enlighet med vad som gäller för serveringstillstånd bör tillstånd kunna vägras även om övriga krav är uppfyllda, om försäljningsställets belägenhet, studiebesökets eller föreläsningens utformning eller andra skäl gör att man kan befara olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa.⁴⁵ Exempel på fall där man skulle kunna tänka sig att tillstånd vägras är att det tilltänkta besöksarrangemanget är utformat 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.

I likhet med vad som gäller för servering bör den som har gårdsförsäljningstillstånd vara skyldig att anmäla hos kommunen när han eller hon avser att påbörja verksamheten, liksom om avbrott görs eller verksamheten läggs ned. Vidare bör anmälan göras om verksamheten förändras i sin omfattning eller i något annat hänseende som har betydelse för tillsynen.

10.8.2 Tillståndets giltighetstid

Förslag: Ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse viss tid och får som längst ges till den 1 juli 2029.

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.

Utredningen föreslår i kapitel 11 att gårdsförsäljningsreformen i ett första skede ska införas temporärt i sex år. Inför upphävandet ska reformen utvärderas och om inte bärande skäl talar för annat bör lagstiftningen efter utvärderingen förlängas eller göras permanent. Utvärderingen ska bl.a. ta sikte på frågan om gårdsförsäljningens omfattning rymms inom de EU-rättsligt godtagbara ramarna och eventuella effekter för folkhälsan. Om det i lagen anges att ett gårds-

⁴⁴ Folkhälsomyndighetens föreskrifter och allmänna råd om kunskapsprov för serverings- och provsmakningstillstånd. Senaste lydelse FoHMFS 2014:7.

⁴⁵ Jfr 8 kap. 17 § alkohollagen.

försäljningstillstånd får ges som längst till och med datumet för lagens upphävande, blir förutsättningarna tydliga både för den tillståndsgivande kommunen och för tillståndshavaren. Exempel på situationer då kortare tid än sex år kan komma i fråga kan vara om sökandens situation inte kan överblickas för framtiden eller att verksamheten står inför förändringar. Det bör givetvis vara möjligt för tillståndshavaren att erhålla nytt tillstånd efter tillståndstidens slut, under förutsättning att lagen fortfarande är i kraft och de krav som ställs i lagen och anslutande föreskrifter är uppfyllda.

10.9 Försäljningsställe m.m.

I likhet med vad som gäller för servering av alkoholdrycker bedömer utredningen att gårdsförsäljning bör omgärdas av alkoholpolitiskt motiverade regler som gäller lokaler, personal, m.m. När det gäller servering finns regler av aktuellt slag i 8 kap. alkohollagen. Även om gårdsförsäljning och servering i flera avseende skiljer sig åt, finns det enligt utredningen skäl att även vid gårdsförsäljning ställa vissa krav på bl.a. försäljningsstället. 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 bör reglerna i 8 kap. alkohollagen om servering av alkoholdrycker utgöra en förebild.

10.9.1 Krav på försäljningsställe

Förslag: Gårdsförsäljningstillstånd ska omfatta ett visst avgränsat utrymme för försäljning av alkoholdrycker. Utrymmet ska disponeras av tillståndshavaren. Tillstånd ska inte få meddelas för flera tillverkare att utnyttja ett gemensamt utrymme.

Vid 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 ska förvaras innan de säljs och då skattskyldighet inträder. Eftersom en tillverkare eller vinodlare som bedriver gårdsförsäljning ska vara godkänd som upplagshavare enligt LAS, kommer dessa krav automatiskt att gälla den lokal där alkoholdryckerna förvaras innan de säljs.

Försäljningsutrymmet bör vara särskilt avgränsat, på samma sätt som gäller för serveringstillstånd enligt 8 kap. 14 § alkohollagen. Utrymmet bör likaså disponeras av tillverkaren. Det betyder att denne ska ha ett hyresavtal eller på annat sätt visa att han eller hon har nyttjanderätt till försäljningsstället. Det ligger i sakens natur att en sådan nyttjanderätt eller dispositionsrätt inte kan avse ett enstaka tillfälle.

I likhet med vad som gäller för servering av alkoholdrycker och detaljhandel med folköl från ett tillverkningsställe, bör det inte vara ett krav att försäljningsutrymmet är inomhus.⁴⁶

Utredningen har övervägt om det bör vara tillåtet att bedriva gårdsförsäljning från ett ställe där alkoholdrycker serveras, dvs. ett serveringsställe. Man kan exempelvis fråga sig om tillsynen skulle försvåras om olika typer av försäljning, som i vissa delar ska följa olika regelverk, bedrivs på samma plats. Det kommer dock att vara verksamhetsutövarens ansvar att visa för kontrollerande myndigheter att de regler som gäller för försäljningen efterlevs. Förutsatt att den som bedriver gårdsförsäljning vid sidan av en serveringsverksamhet kan visa att reglerna som gäller för respektive verksamhet efterlevs, förefaller det svårt att se skäl för att servering och gårdsförsäljning inte ska få bedrivas på samma utrymme. Utredningen föreslår därför att det ska vara möjligt att bedriva gårdsförsäljning från ett utrymme som också omfattas av ett serveringstillstånd.

I 8 kap. 23 § alkohollagen finns en bestämmelse som innebär att ett serveringsställe inte får låta gästerna ta med sig spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker som har serverats från serveringsstället. Med servering avses i alkohollagen försäljning till konsument *för intag på stället*.⁴⁷ Syftet med gårdsförsäljning är givetvis att dryckerna ska medföras från försäljningsstället. Bestämmelsen i 8 kap. 23 § kommer därför inte att hindra gårdsförsäljning av alkoholdrycker från ett serveringsställe, under förutsättning att dryck-

⁴⁶ Jfr 8 kap. 14 § och 5 kap. 5 § andra stycket alkohollagen.

⁴⁷ 1 kap. 11 § andra stycket alkohollagen.

erna tas med därifrån. Något undantag från nämnda regel behöver därmed inte införas.

I 8 kap. 24 § tredje stycket alkohollagen finns det s.k. förvaringsförbudet. Förvaringsförbudet innebär att alkoholdrycker som inte får serveras på ett serveringsställe, inte heller får förvaras där. Det innebär att det exempelvis är förbjudet för gäster att ta med egna alkoholdrycker till ett serveringsställe med syfte att inta dessa på stället. Överträdelse av förvaringsförbudet är straffsanktionerad enligt 11 kap. 9 § andra stycket 1. Enligt tredje stycket samma paragraf ska dock inte dömas till ansvar om det av omständigheterna framgår att drycken var avsedd för annat än intag på platsen. Frågan är då vad som gäller för drycker som har sålts genom gårdsförsäljning och som därefter förvaras på stället under det fortsatta besöket. Det är sannolikt att många som kommer att bedriva gårdsförsäljning också erbjuder servering av något slag. Undantaget i 11 kap. 9 § tredje stycket torde innebära att gårdsförsäld alkoholdryck som förvaras på så sätt att det är tydligt att syftet inte är att inta drycken på platsen, inte bör kunna föranleda straffansvar. Det bör exempelvis vara fallet om dryckerna förvaras hos en garderobiär.⁴⁸ Från förvaringsförbudet i 8 kap. 24 § tredje stycket finns dock inte motsvarande undantag som det i 11 kap. 9 § tredje stycket. Ett i princip likalydande undantag som det i 11 kap. 9 § tredje stycket togs bort från förbudsbestämmelsen i samband med att förvaringsförbudet straffsanktionerades.⁴⁹ Det kan tolkas som att varje överträdelse av förvaringsförbudet, dvs. oavsett om dryckerna som förvaras är avsedda att intas på stället eller inte, skulle riskera att föranleda en administrativ åtgärd från tillsynsmyndigheten mot den som bedriver verksamheten. Av förarbetena framgår dock inte att det fanns en avsikt i samband med straffsanktioneringen att förändra möjligheterna att ingripa vid sådan förvaring som tidigare varit tillåten. Kammarrätten i Göteborg har i ett mål från 2014 uttalat att det enligt domstolen finns

mycket som talar för att sådan förvaring som tidigare varit tillåten enligt [alkohollagen] inte heller med nu gällande regler ska medföra några sanktioner för den tillståndshavare som bryter mot förvaringsförbudet.⁵⁰

⁴⁸ Jfr prop. 1994/95:89, s. 99.

⁴⁹ Prop. 2004/05:126.

⁵⁰ Kammarrätten i Göteborgs dom från den 14 november 2014 i mål nr 1724–12.

I det aktuella målet fann domstolen dock att omständigheterna var sådana att det som inträffat låg klart utanför vad som tidigare var tillåtet. Utredningen känner inte till något annat mål där frågan varit föremål för prövning. Utredningen kan konstatera att det därmed finns en otydlighet avseende hur förvaringsförbudet i 8 kap. 24 § tredje stycket ska tolkas när det är fråga om drycker som förvaras uppenbart i syfte att ta med sig dessa från serveringsstället. Hit-tillsvarande praxis talar dock för att sådan förvaring inte kan föranleda åtgärder mot tillståndshavaren. Klart är dock att förvaringsförbudet givetvis inte hindrar försäljning i fall där dryckerna därefter inte förvaras på försäljningsplatsen.

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 av alkoholdrycker att utnyttja ett gemensamt utrymme för gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning ska vara en möjlighet för enskilda tillverkare av alkoholdrycker att i samband med ett studiebesök eller en föreläsning med anknytning till de aktuella dryckerna kunna sälja en mindre mängd av dessa som en souvenir från besöket. Det naturliga är då att det utrymme där försäljningen äger rum ligger i anslutning till det upplevelsearrangemang som erbjuds. Att tillsammans med andra ordna butiker med ett mera varierat utbud skulle vara olämpligt från alkoholpolitiska utgångspunkter.

10.9.2 Personal

Förslag: Tillståndshavaren ska utse en (eller flera) försäljningsansvarig(a) person(er), som ska anmälas till kommunen i samband med ansökan om gårdsförsäljningstillstånd. Den som har utsetts som försäljningsansvarig ska ha fyllt 20 år och vara lämplig för uppgiften.

Att gårdsförsäljning sker på ett ansvarsfullt sätt är en förutsättning för att tillstånd ska kunna ges och behållas. Av det föregående framgår att den som söker tillstånd till gårdsförsäljning ska visa att denne är lämplig för uppgiften i olika avseenden och att verksamheten

kommer att bedrivas 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 gårdsförsäljningstillstånd 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.

11 Ikraftträdande och frågan om tidsbegränsad lagstiftning

Förslag: De föreslagna reglerna om gårdsförsäljning ska föras in i alkohollagen (2010:1622) och tidigast träda i kraft den 1 juli 2023.

Reglerna ska gälla i sex år från ikraftträdandet, dvs. till den 1 juli 2029.

Bedömning: Regeringen bör i god tid innan reglernas upphävande låta utvärdera reformen. Om inte utvärderingen talar för annat bör regleringen därefter förlängas i ytterligare en period eller göras permanent.

Folkhälsomyndigheten bör meddela föreskrifter om skyldighet för tillståndshavare att lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över gårdsförsäljningsverksamheten.

De föreslagna reglerna om gårdsförsäljning bör föras in i alkohollagen. Utredningen har bedömt att reglerna på förslagsstadiet bör anmälas till Europeiska kommissionen enligt anmälningsdirektivet och tjänstedirektivet (avsnitt 12.2.9). Efter en sådan anmälan inträder en tre månader lång frysningstid då reglerna inte får antas. Om kommissionen eller något annat EU-land inkommer med ett detaljerat utlåtande, förlängs frysningstiden med ytterligare tre månader. Med beaktande av dessa anmälningsförfaranden och sedvanlig remissbehandling, bedöms de föreslagna reglerna tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2023.

Reglerna om gårdsförsäljning innebär på principiell nivå en betydande förändring i svensk alkoholpolitik eftersom privata intressen släpps in i detaljledet. Utredningens konsekvensutredning visar att

gårdsförsäljningens andel av den totala alkoholkonsumtionen väntas bli ytterst begränsad. Det går dock inte att med säkerhet förutse konsekvenserna av en reform som den som här föreslås. Utredningen föreslår exempelvis inget reglerat tak för antalet gårdsförsäljningstillstånd som får meddelas eller begränsningar av hur mycket som en gårdsförsäljare totalt får sälja genom gårdsförsäljning. Som angetts bedömer utredningen att en förutsättning för reformens EU-rättsförenlighet är att gårdsförsäljningens omfattning är mycket begränsad och att den inte medför några negativa folkhälsokonsekvenser, exempelvis till följd av en märkbar ökning av alkoholkonsumtionen. Det finns mot den bakgrunden skäl att gå fram med viss försiktighet.

En försiktighetsåtgärd kan vara att i ett första steg införa en tidsbegränsad lagstiftning som utvärderas innan beslut tas om den ska göras permanent. Sådana försökslagstiftningar har tidigare förekommit inom svensk alkoholpolitik. Exempelvis föranleddes Systembolagets införande av lördagsöppet och möjlighet till hemleveranser av tidsbegränsade försöksregleringar. Efter viss tid utvärderades försöken innan beslut togs i riksdagen om att göra ändringarna permanenta. Mot en tillfällig reglering talar näringsidkarnas behov av långsiktiga spelregler. Generellt är det viktigt att företag ges en tydlig bild av vilka regler som kommer att gälla över tid för att de ska våga göra investeringar och långsiktigt satsa på sin verksamhet. Det är inte osannolikt att en tidsbegränsad reglering i någon mån kommer att hämma investeringsviljan i branschen och kanske även begränsa antalet aktörer som väljer att ansluta sig till gårdsförsäljningssystemet. Utredningen har dock konstaterat att utvecklingen kommer att behöva följas noga om gårdsförsäljning införs, inte minst av EU-rättsliga skäl. Om gårdsförsäljningen utvecklas på ett väsentligt mer expansivt sätt än vad utredningen förutspått och alltså inte kan betraktas som begränsad, eller om negativa folkhälsokonsekvenser kan konstateras, bör regleringen justeras eller i yttersta fall upphävas. Även med en permanent lagstiftning kommer därför en viss osäkerhet att föreligga för tillståndshavarna när det gäller reglernas beständighet. I ljuset av det kan en tillfällig reglering följd av utvärdering med presumtion om förlängning om inte utvärderingen talar för annat, ge den mest rättvisande signalen på sikt gentemot näringslivet. Utredningen anser därför att framför allt försiktighets-

skäl talar för att införa en tidsbegränsad lagstiftning som ett första steg.

Viss tid måste passera innan gårdsförsäljningens effekter på ett rättvisande sätt kan utvärderas. Enligt utredningen är det rimligt att utvärderingen görs fem år efter ikraftträdandet. Den utvärderingen ska sedan ligga till grund för beslut om regleringen bör förlängas, göras permanent, ändras eller slopas. Regleringen bör därför gälla i åtminstone sex år. För tillståndshavarnas del bör en sexårig försöksreglering också utgöra en acceptabel ambitionsnivå, dvs. att förutsättningarna och spelreglerna är tydliga för de kommande sex åren när gårdsförsäljningsverksamheten inleds. Utredningen bedömer därför att regleringen i ett första steg bör gälla i sex år från ikraftträdandet, dvs. till den 1 juli 2029 om lagen träder i kraft den 1 juli 2023.

Den utvärdering som utredningen föreslår ska genomföras bör exempelvis belysa gårdsförsäljningens faktiska omfattning, dess effekter för besöksnäring och eventuella påverkan på folkhälsan. För att möjliggöra en kontinuerlig uppföljning av gårdsförsäljningen bör tillståndshavarna vara skyldiga att lämna uppgifter om verksamheten till Folkhälsomyndigheten. Med stöd i bemyndigandena i 9 kap. 14 § alkohollagen och 4 a § 2 alkoholförordningen, bör Folkhälsomyndigheten utfärda föreskrifter om en sådan uppgiftsskyldighet.

12 Konsekvensanalys

12.1 Sammanfattning

Utredningens förslag innebär att småskaliga och oberoende tillverkare av hantverksmässigt tillverkade alkoholdrycker ges möjlighet att sälja begränsade mängder alkoholdrycker till besökare som genomgått ett studiebesök eller tagit del av en föreläsning på tillverkningsstället. För att beräkna konsekvenserna av förslaget utgår Swecos¹ och utredningens beräkningar från årsskiftet 2019/2020 då det fanns 54 vintillverkare, 79 destillerier, 557 ölbryggerier och 59 cidertillverkare. Framför allt antalet bryggerier borde här vara överskattat. Sveriges bryggerier har exempelvis framfört att omkring 150 svenska bryggerier är s.k. spökbryggerier, dvs. företag som tillverkar sitt öl i någon annans bryggeri, vilket gör att de inte kommer ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning enligt utredningens förslag. Utredningen har dock valt att utgå ifrån högt skattade värden för att inte riskera att underskatta effekterna som förslaget kan få på folkhälsan.

Med antaganden om att tillväxten i branschen fortsätter som den har gjort de senaste åren, och utifrån det intresse som dryckestillverkarna visat för gårdsförsäljning, uppskattar utredningens att 53 vintillverkare, 93 destillerier, 625 ölbryggerier samt 80 cidertillverkare kommer att bedriva gårdsförsäljning år 2025.

Förutsatt att antalet besökare på tillverkningsställen ökar med 50 procent till följd av gårdsförsäljning och att varje besökare köper 75 procent av den tillåtna kvantiteten, uppskattas den totala mängden ren alkohol som kommer att säljas genom gårdsförsäljning år 2025 att motsvara cirka 0,51 procent av Systembolagets totala försäljning år 2020. Den totala försäljningen via gårdsförsäljning beräknas samma år att uppgå till knappt 250 000 liter ren alkohol, vilket

¹ Utredningen har uppdragit åt Sweco att utföra dels en branschanalys, dels en skattning av folkhälsokonsekvenser. Swecos rapporter finns bilagda till betänkandet.

utgör 0,029 liter ren alkohol per invånare över 15 år och 0,34 procent av den totala konsumtionsmängden. Med ett antagande om att 15–30 procent av köpen kommer att ersätta köp som annars hade gjorts på exempelvis Systembolaget, medför det en ökning av alkoholrelaterade dödsfall och sjukhusvister per år med 0,22–0,27 procent. Det är en ökning som svårligen skulle gå att urskilja från den årliga variationen, och torde därmed sakna en märkbar effekt på skadeverkningarna till följd av alkohol.

Med samma antaganden som ovan uppskattas samhällets kostnader för förtida dödsfall och minskning av livskvalitet, vård och behandling, produktionsbortfall och brottslighet till följd av ökad alkoholkonsumtion, att öka med 235–287 miljoner kronor år 2025. Detta inkluderar konsekvenser för alla delar av samhället – det offentliga, näringslivet samt hushållen.

De totala skatteintäkterna från gårdsförsäljning, upplevelsetjänster samt spridningseffekter till följd av gårdsförsäljning, beräknas uppgå till 137–148 miljoner kronor år 2025.

Totalt beräknas det skapas drygt 1 300 nya arbeten till följd av gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle därmed medföra en ökning av antal arbetstillfällen i dryckesbranschen med 17–19 procent.

Förslagen innebär att kommunerna får utökade uppgifter i fråga om tillståndshantering och tillsyn. Dessa uppgifter ska dock fullt ut finansieras genom avgifter som betalas av den som avser att bedriva gårdsförsäljning.

Genomförandet av utredningens förslag innebär ett behov av ökade resurser för Folkhälsomyndigheten, särskilt i samband med att reformen införs då myndigheten bl.a. behöver ta fram nya föreskrifter, nya kunskapsprov och tillsynsvägledningar. Utredningen bedömer att det innebär en engångskostnad för myndigheten som uppgår till drygt 3,7 miljoner kronor, samt löpande kostnader om 270 000 kronor årligen.

Systembolaget har påtalat att de bedömer att gårdsförsäljning kommer medföra en minskad efterfrågan och köp av från deras sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS) och att de därmed kan behöva se över hur sortimentet ska hanteras och om det finns en tillräcklig kundefterfrågan för att det ska finnas kvar framöver. Detta är dock en bedömning avseende utvecklingen som inte delas av branschrepresentanter som utredningen har haft kontakt med. Utred-

ningen bedömer att ett minst lika troligt scenario, givet de begränsningar som föreslås för försäljningen, är att gårdsförsäljning snarare leder till en ökad efterfrågan av lokalt och småskaligt på Systembolaget.

Utredningen skattar att omsättningen för dryckestillverkarna och kringliggande verksamheter ökar med totalt 899 miljoner kronor. För dryckestillverkarna som bedriver gårdsförsäljning innebär förslaget en genomsnittlig ökning av omsättningen med knappt 840 000 kronor årligen. För dryckestillverkarna skulle detta tillskott kunna innebära betydande skillnader, i en bransch där 57 procent av tillverkarna bedömer lönsamheten som ganska dålig eller som mycket dålig². Gårdsförsäljning bedöms också medföra att exponeringen av lokalt producerade drycker ökar i någon mån både nationellt och internationellt, vilket kan medföra positiva effekter på efterfrågan och på svensk dryckesbransch i stort.

Gårdsförsäljning kan bidra med positiva spridningseffekter, exempelvis i form av att besökarna även besöker restauranger, lokala livsmedelsproducenter eller bor på hotell i närheten. Utredningen skattar att gårdsförsäljning kan medföra ökad omsättning för kringliggande verksamheter på drygt 180 miljoner kronor årligen. Det är inte osannolikt att möjligheten att bedriva gårdsförsäljning kommer att vara som störst bland dryckestillverkare på landsbygden. Gårdsförsäljning skulle därmed bidra till regeringens satsning för en levande och växande landsbygd där man ska kunna leva, bo och arbeta i alla delar av landet.

12.2 Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag innebär att småskaliga och oberoende producenter av hantverksmässigt tillverkade alkoholdrycker ges möjlighet att sälja begränsade mängder alkoholdrycker till besökare som genomgått ett studiebesök eller tagit del av en föreläsning på tillverkningsstället. Utredningen uppskattar konsekvenserna av förslaget i det följande. Utredningen konsekvensanalys bygger bl.a. på en branschanalys och folkhälsoskattningar som Sweco har utfört på uppdrag av utredningen. Dessa återfinns i bilagorna 3 och 4 till betänkandet.

² LRF Dryckesbranschrapporten 2021.

12.2.1 Förslagets omfattning

Enligt Dryckesbranschrapporten 2021 fanns det sammantaget 749 dryckestillverkare i Sverige vid årsskiftet 2019/2020³. Sweco bedömer att dessa siffror är de mest tillförlitliga i jämförelse med SCB:s företagsregister där antalet dryckestillverkare är betydligt lägre. Dryckesbranschen har de senaste åren vuxit och förväntas fortsätta växa, även om den uppvisat viss avmattning även innan spridningen av covid-19.⁴ Sweco bedömer trots avmattningen att det är rimligt att anta att branschen fortsätter växa i samma takt de kommande fem åren till följd av ökad efterfrågan på närproducerat och småskaligt tillsammans med att regeringen gör satsningar på landsbygden och för en ökad livsmedelsproduktion, framför allt småskalig⁵. Utredningen delar bedömningen att det är rimligt att räkna med en liknande tillväxttakt, även om detta sannolikt är en hög skattning. Av försiktighetsskäl är det relevant i folkhälsoanalysen att inte räkna lågt för att inte riskera att underskatta effekterna på folkhälsan som gårdsförsäljning skulle medföra. Sweco använder data till och med maj 2020 för att undvika de eventuella effekter som covid-19 kan ha haft på branschen och som skulle kunna snedvrída resultatet.

Enligt Swecos antagande medför detta en utveckling där antalet vintillverkare årligen ökar med 4 procent, destillerier med 8 procent, bryggerier med 7 procent och cidertillverkare med 11 procent. Se tabell 12.1 nedan.

³ Egentligen är det 729 tillverkare men 20 av dessa tillverkar flera sorters dryck, varför Sweco väljer att räkna dess som två olika producenter för att fånga in rätt mängd av alla olika dryckesslag.

⁴ Sveriges bryggerier bekräftar en viss avmattning i startade bryggerier, från en topp 2016 och 2017 när över 60 nya bryggerier startades. Därefter har tillväxten avtagit och sedan 2017 har antalet nystartade bryggerier succesivt minskat.

⁵ Budgetpropositionen 2021 (prop. 2020/21:1), UO23 areella näringar, landsbygd och livsmedel.

Tabell 12.1 Uppskattning av utvecklingen av antalet dryckestillverkare 2020–2025

	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Vintillverkare	54	56	58	61	63	66
Destillerier	79	85	92	100	107	116
Ölbryggerier	557	596	638	682	730	781
Cidertillverkare	59	65	73	81	90	99
Totalt	749	803	861	923	990	1062

Källa: Sweco och LRF:s dryckesundersökning augusti 2021.

I LRF:s dryckesundersökning 2020⁶ där dryckestillverkare tillfrågades om de avsåg att bedriva gårdsförsäljning om det tilläts, svarade 84 procent att de skulle göra det. Sweco bedömer därför, med tanke på att tillverkarna vid svarstillfället inte var medvetna om vilka restriktioner som gårdsförsäljning skulle associeras med, att cirka 80 procent skulle vara intresserade av att bedriva gårdsförsäljning. Det resulterar i 851 tillverkare som bedriver gårdsförsäljning år 2025.

Utredningen har föreslagit ett småskalighetskrav som utesluter de 3–10 procent⁷ största tillverkarna från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning, vilket inte ingick i Swecos analys och därför inte är bortdraget i tabellen ovan. Utöver detta menar Sveriges bryggerier att det finns ett relativt stort antal spökbryggerier, dvs. företag som inte har eget bryggeri utan tillverkar sina produkter i någon annans bryggeri, vilket gör att de inte kommer ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. Sveriges bryggerier skattar antalet bryggerier till cirka 450 om man utesluter spökbryggerierna. Både småskalighetskravet och förekomsten av spökbryggerier medför att antalet gårdsförsäljningsställen till viss del överskattas. Främst gäller det antal bryggerier, där mer än hälften är belägna i tätorter. Utredningen väljer dock att utgå ifrån detta höga värde för att inte riskera att underskatta effekterna på folkhälsan.

För att kunna bedöma antalet potentiella köpare utgår Sweco ifrån LRF:s dryckesundersökning 2021⁸, där 80 av 106 svarande dryckestillverkare upp gav att de hade besöksverksamhet. De sva-

⁶ LRF Mat och Drycks undersökning 2020 av dryckesproducenter och gårdsförsäljning, tillsammans med IPSOS.

⁷ För respektive kategori: ölbryggerier de 3,9 procent största, cider (övriga jästa under 7 procent) de 7,1 procent största, vinproducenter de 3,1 procent största, destillerier de 10,7 procent största.

⁸ Data från Dryckesbranschrapporten 2021 som utredningen fått ta del av.

rande uppgav hur många besökare de har per år samt hur stor andel av dessa som är utländska besökare. I genomsnitt uppskattade tillverkarna antalet besökare år 2019 till 2 917 (varav 2 546 svenskar) hos vintillverkarna, 1 226 (1 088) hos destillerierna, 1 114 (1008) hos bryggerierna och 3 330 (2 950) hos cidertillverkarna.

Dessa siffror antar Sweco även gäller för år 2020 och utgör grunden för beräkningarna. Utländska besökare räknas bort i folkhälsoanalysen eftersom de utländska besökarnas konsumtion inte förväntas påverka den svenska folkhälsan. På frågan om hur många fler besökare som tillverkarna uppskattar skulle besöka deras verksamhet till följd av gårdsförsäljning, uppvisade svaren stor variation men en tredjedel uppskattade att de skulle få 1–50 procent fler besökare medan en tredjedel uppskattade ökningen till 50–100 procent. Den sista tredjedelen uppskattade att besöksantalet skulle öka med mer än 100 procent. Sweco antar därför en 50-procentig ökning av antal besökare i sina beräkningar. Det bör dock beaktas att tillverkarna inte kände till villkoren för gårdsförsäljning vid tiden då de svarade på enkäten. De restriktioner som utredningen föreslår om krav på upplevelsearrangemang, mängdbegränsning samt att försäljningen måste ske fysiskt, bör medföra att tillverkarna i undersökningen i någon mån överskattar antal besökare. I enlighet med utredningens linje att så långt det är möjligt och inom rimliga gränser presentera överskattningar av gårdsförsäljningens effekter på folkhälsan, används Swecos bedömning om en 50-procentig ökning av antalet besökare. Förväntade besöksantal sammanfattas i tabell 12.2 nedan.

Tabell 12.2 Uppskattat antal besökare per tillverkningsställe och år

	År 2020 (utan gårdsförsäljning)		År 2025 (med gårdsförsäljning)	
	Svenska besökare	Utländska besökare	Svenska besökare	Utländska besökare
Vintillverkare	2 546	371	3 819	557
Destillierier	1 088	138	1 632	207
Ölbryggerier	1 008	106	1 512	159
Cidertillverkare	2 950	380	4 426	570

Källa: Sweco och LRF:s dryckesundersökning augusti 2021.

Vidare behövs ett antagande om hur mycket alkoholdryck som varje besökare kommer att köpa vid varje besök. Här antar Sweco att

besökare i genomsnitt köper hälften av den tillåtna mängden, utifrån antaganden om att några köper full ranson och vissa väljer att inte köpa något alls. Swecos analys utgår från en högre tillåten gräns än den som framgår av det slutliga förslaget. I stället för utredningens föreslagna gränser om 0,7 liter spritdryck, 3 liter starköl, 3 liter vin och 3 liter andra jästa drycker, utgår Swecos analys från gränser om 0,7 liter spritdryck, 4,5 liter vin eller andra jästa drycker eller 5 liter starköl. Utredningen har i ett senare skede av utredningsarbetet minskat den tillåtna mängden som varje besökare ska kunna köpa. Det reviderade förslaget innebär alltså att mindre kvantiteter alkoholdrycker tillåts att säljas till varje kund än vad Swecos skattningar utgår ifrån. Det bedöms dock inte osannolikt att besökarna köper med sig en större andel av den kvantitet som man tillåts köpa vid dessa nya lägre gränser än vid skattningarna av det tidigare förslaget. Det bedöms därför rimligt att utgå ifrån att varje besökare i genomsnitt köper med sig mer än halva den tillåtna mängden. Utredningen väljer mot den bakgrunden, i enlighet med utgångspunkten att inte riskera att underskatta konsekvenserna för folkhälsan, att räkna på att varje besökare i genomsnitt köper med sig 75 procent av den tillåtna mängden. Inom detta antagande ryms även att vissa inte kommer att köpa alls och att vissa kommer att köpa hela den tillåtna mängden.

Sweco diskuterar sedan i vilken utsträckning det är rimligt att anta att gårdsförsäljning kommer att ersätta annan konsumtion av alkohol, dvs. vilken substitutionseffekt som är rimlig att anta att gårdsförsäljningen kommer att ha. Swecos forskningsöversikt ger att man sett låga substitutionseffekter i fall där detaljhandeln med alkohol privatiserats, främst till följd av att privatiseringen har lett till ett lägre pris. Sweco konstaterar att priskonkurrens dock är något som utredningens förslag avser att motverka, och bedömer att substitutionseffekten troligtvis ligger högre vid gårdsförsäljning än vid ren "avreglering". Sweco konstaterar att det inte finns stöd i forskningen för högre substitutionseffekter än 30 procent och räknar på tre olika scenarier, med 30, 15 respektive 0 procent substitution, där 0 procent inte bedöms vara sannolik, men tas med i referenssyfte. Utredningen bedömer det i och för sig inte som orimligt att utredningens förslag skulle medföra en högre substitutionseffekt än 30 procent med tanke på att det sannolikt inte bidrar till någon omfattande priskonkurrens. I avsaknad av jämför-

bara scenarion i forskningen bedömer dock även utredningen att det är rimligt att utgå från Swecos försiktiga antaganden om substitutionsgrad.

Utifrån dessa antaganden om antalet tillverkare som bedriver gårdsförsäljning, antal (svenska) besökare och hur stor mängd varje besökare köper, kommer den totala försäljningen via gårdsförsäljning att uppgå till 249 337 liter ren alkohol, vilket motsvarar 0,029 liter ren alkohol per invånare över 15 år. Jämfört med den totala konsumtionen om 8,67 liter per invånare över 15 år per år, skulle försäljning av drycker från gårdsförsäljning att utgöra 0,34 procent av den totala konsumtionsmängden, vilket får anses vara en mycket liten andel. Skulle vi i stället anta att samtliga besökare köper hela sin ranson, vilket dock får anses osannolikt, ökar den totala mängden ren alkohol till 0,039 liter vilket motsvarar 0,45 procent av konsumtionen per invånare över 15 år. Även detta får anses utgöra en mycket liten andel av den totala konsumtionen.

12.2.2 Konsekvenser för folkhälsan

Utredning har för konsekvensanalysen tagit hjälp av Sweco för att utreda vilka eventuella konsekvenser gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle medföra för folkhälsan. Resonemangen i detta avsnitt utgår från den analysen och andra rapporter. Rapporten återfinns i bilaga 4. Utredningens slutliga förslag har i vissa avseenden snävats in i förhållande till det förslag som Sweco har analyserat. I jämförelse med det förslag som Sweco har analyserat innebär utredningens förslag bl.a. lägre tillåtna försäljningskvantiteter per besökare, snävare försäljningstider och att gårdsförsäljning enbart får bedrivas av småskaliga och oberoende dryckestillverkare. Dessa skillnader kommenteras i detta kapitel där det bedöms relevant.

För att undersöka folkhälsoeffekterna av gårdsförsäljning utgår Swecos analys från att skatta hur mycket mer alkohol som kommer att säljas och konsumeras till följd av gårdsförsäljning. Ett annat tillvägagångssätt är att skatta folkhälsokonsekvenserna utifrån en ökning i antalet ställen som säljer alkohol, dvs. hur densiteten och därmed tillgängligheten ökar. Sweco bedömer att det inte är rimligt att skatta effekterna utifrån en ökad densitet i försäljningsställen, givet de restriktioner som utredningens förslag medför i form av exem-

pelvis krav på besöksupplevelse, mängdbegränsningar samt att försäljningen måste ske fysiskt. Utredningen delar Swecos bedömning att de restriktioner som föreslås är så pass omfattande att det inte går att likställa förslaget med möjligheten att handla på systembolagen. På systembolagen finns ett mycket stort antal olika drycker att välja mellan i olika priskategorier och det finns möjlighet att köpa en obegränsad mängd alkohol. Utredningens förslag innefattar att besökarna måste delta i ett studiebesök eller en föreläsning för att ha möjlighet att köpa en begränsad mängd alkoholhaltiga drycker. Många av de småskaliga tillverkare som kommer ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning kommer sannolikt inte heller ha möjlighet att erbjuda upplevelsearrangemang utan förbokning, utan måste kunna planera besöken utifrån personal och besökstryck, vilket ytterligare begränsar tillgängligheten. En beräkning av folkhälsoeffekterna som utgår ifrån en ökning av försäljningsställen måste enligt utredningens bedömning ta hänsyn till de begränsningar som finns vid gårdsförsäljning och i sådana fall rimligen likställa ett systembolag med ett mycket stort antal gårdsförsäljningsställen. Avvägningen avseende hur många gårdsförsäljningsställen som ett systembolag skulle motsvara är mycket komplicerat. Utredningen delar därför Swecos bedömning att det inte är lämpligt att skatta effekterna av gårdsförsäljning utifrån en ökad densitet i försäljningsställen.

Swecos analys av folkhälsoeffekterna utgår i stället ifrån att skatta den eventuella förändring i totalkonsumtion av alkohol som förslaget innebär och hur denna mängd påverkar befolkningens hälsa.

För att bedöma folkhälsoeffekterna av ökningen använder Sweco samma metod som används av Stockwell m.fl. (2017)⁹ för att skatta folkhälsoeffekterna av ett avskaffat monopol i Sverige. Detta är en Global Burden of Disease-metodologi, vilken härrör från ett forskningsprogram inom Världshälsoorganisationen (WHO) med samma namn. Metodiken omfattar dödlighet och sjukhusvistelser i mer än 60 olika kategorier av sjukdom och skada som kan knytas till alkoholkonsumtion. Sweco antar att dödsfall och skador till följd av alkohol kommer att öka proportionerligt med konsumtionsökningen till följd av gårdsförsäljning. Detta tar därmed inte hänsyn till

⁹ Stockwell, Tim, Thor Norström, Colin Angus, Adam Sherk, Mats Ramstedt, Sven Andréasson, Tanya Chikritzhs, Johanna Gripenberg, Harold Holder, John Holmes & Pia Mäkelä. "What would be the public health impact of privatising the Swedish government alcohol monopoly?" Januari 2017, Systembolaget.

vad det är för kundsegment som förväntas att delta i en visning eller en föreläsning och i samband med detta köpa med sig alkohol-drycker. Den generellt sett höga prisnivån torde enligt utredningen exempelvis inte locka de samhällsgrupperna med de lägsta inkomsterna.¹⁰ Det är dock svårt att särskilja hur konsumtionsmönstret skulle se ut i befolkningen. Därför använder utredningen Swecos antagande om en proportionerlig ökning av dödsfall och skador av alkohol.

Sweco kompletterar beräkningarna utifrån Stockwell med liknande beräkningar för tillkommande dödsfall baserat på Socialstyrelsens alkoholindex för 2019. Skattningarna enligt Stockwells modell är lite högre, se resultatet av båda skattningarna i tabell 12.3 nedan.

Tabell 12.3 Uppskattade folkhälsoeffekter enligt Stockwell och Socialstyrelsens alkoholindex

		Substitutionseffekt		
		0 %	15 %	30 %
Stockwell	Tillkommande alkoholorsakade dödsfall	8,35	7,25	5,97
	Tillkommande alkoholorsakade sjukhusvistelser	219	186	153
Socialstyrelsens alkoholindex	Tillkommande alkoholorsakade dödsfall	6,51	5,54	4,56

Källa: Sweco och Socialstyrelsen.

Konsekvenserna för folkhälsan utifrån dessa skattningar blir relativt små om man jämför med det totala antalet dödsfall som enligt Stockwells metodik är 2 718 årligen. Ökningen uppgår till 0,22 respektive 0,27 procent ökning i alkoholrelaterade dödsfall och sjukhusvistelser per år för 15 respektive 30 procent substitutionseffekt. Trots att det handlar om små effekter vill utredningen poängtera att det ändå är mellan 6–7 ytterligare dödsfall årligen samt cirka 153–186 ytterligare sjukhusvistelser.

¹⁰ Sweco konstaterar i sin rapport att konsumenten delvis måste köpa en upplevelsetjänst som kostar från cirka 190 kr, samt att tillverkarna måste säljas för ett pris motsvarande produktionskostnad plus ett skäligt påslag, vilket enligt Sweco innebär att de konsumentgrupper som dricker mycket billig alkohol troligtvis inte kommer påverkas av denna ökade tillgänglighet som gårdsförsäljning medför.

Utredningen använder Socialstyrelsens alkoholindex för att jämföra siffrorna utifrån en tidsserie. Enligt alkoholindex uppgår det totala antalet alkoholrelaterade dödsfall till i genomsnitt 2 000 personer årligen mellan 2000–2020.¹¹ Antalet dödsfall varierar årligen med i genomsnitt 37,5, vilket innebär att effekten av gårdsförsäljning skulle vara mycket svår att urskilja från den naturliga årsvariationen.

För att belysa de bredare folkhälsokonsekvenser som alkoholkonsumtion orsakar, kompletterar Sweco dessa beräkningar genom att skatta den minskning av invånarens livskvalitet som ökningen innebär. För dessa skattningar används Rambolls beräkningar av alkoholens direkta och indirekta kostnader som mäts i kvalitetsjusterade levnadsår, quality adjusted life years (QALY).¹²

Tabell 12.4 Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av förlorade kvalitetsjusterade levnadsår (QALY)

	Substitutionseffekt		
	0 %	15 %	30 %
Totalt antal förlorade QALY	557	473	390
– varav alkoholrelaterad dödlighet	226	192	158
– varav försämrad livskvalitet för alkoholkonsumenter	181	154	126
– varav försämrad livskvalitet för närstående	139	118	97
– varav individer som blir utsatta för alkoholrelaterade brott	11	10	8

Källa: Sweco. Eventuella summeringsskillnader beror på avrundningar.

Totalt påverkas folkhälsan enligt dessa skattningar med 390–473 förlorade kvalitetsjusterade år, varav cirka 40 procent av dessa härrör från alkoholrelaterad dödlighet. Att det inte skulle ske någon substitutionseffekt alls är som tidigare nämnt inte troligt utan är med som en referenspunkt. Dessa siffror kan jämföras med att Ramboll i sin rapport beräknar att alkoholkonsumtionen står för totalt 172 500 förlorade QALY i Sverige, varav 70 000 från alkoholrelaterad dödlighet, 56 000 från försämrad livskvalitet för alkoholkonsumenter, 43 000 från försämrad livskvalitet för närstående, och 3 500 för individer som blir utsatta för alkoholrelaterade brott.

¹¹ Socialstyrelsens alkoholindex.

¹² ”Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser: en beskrivande samhällsekonomisk studie” Ramboll. 2019.

Eftersom samtliga dessa värden är uträknade proportionerligt från samma ökning av mängden alkohol till följd av gårdsförsäljning ökar även förlorade QALY med 0,22–0,27 procent beroende på substitutionseffekt.

Påverkan på barn och unga

Barn och unga är särskilt skyddsvärda personer då deras hälsa riskerar att påverkas i större utsträckning av alkoholkonsumtion än vuxna.¹³ Barn påverkas också i större utsträckning av sina närstående vuxnas alkoholvanor¹⁴. Att hålla barn borta från alkohol är därför en viktig del i regeringens alkoholpolitik¹⁵. Swecos konstaterar också att forskningen entydigt visar att barn till föräldrar med alkoholproblem har ökad risk att utveckla psykosociala problem och löper högre risk att utveckla eget alkoholmissbruk.¹⁶

Sweco behandlar frågan om hur gårdsförsäljning, genom en ökning av antal besökare på tillverkningsställen och möjligheten att köpa med sig drycker hem, kan påverka barn och unga. Sweco påtalar att de flesta barn troligtvis finns i storstäderna i framtiden¹⁷, och framhåller att en ökad exponering från dryckestillverkare i form av dryckesprovningar, visningar och möjligheten att köpa med sig alkohol hem, kan medföra effekter på barn och unga som man inte kan bortse ifrån. Sweco menar även att Systembolaget är ojämförligt bra på att tillse att underåriga inte får tag på alkoholhaltiga drycker¹⁸. Sammantaget menar Sweco att följden av att tillåta gårdsförsäljning i städer kan innebära ett ökat intresse för alkoholhaltiga drycker och ökad konsumtion samt negativa effekter på barn och unga.

¹³ Thor, Siri, Raininen, Jonas & Landberg, Jonas, 2017. "More Drinking, More Problems – Stable Association Between Alcohol Consumption and Harm Among Swedish Youth 1995–2012" i *Alcohol and Alcoholism*, 2017, 52(3).

¹⁴ Stautz, Kaidy, Brown, Kyle G., King, Sarah E., Shemilt, Ian & Marteau, Theresa M., 2016. "Immediate effects of alcohol marketing communications and media portrayals on consumption and cognition: a systematic review and meta-analysis of experimental studies" i *BMC Public Health*; Jernigan, T. Babor & Lobstein, T., 2017. "Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008" i *Addiction*.

¹⁵ Folkhälsomyndigheten, 2020. "Hur kan vi skjuta fram minderårigas alkoholdebut och minska deras alkoholkonsumtion och alkoholrelaterade skador? En kartläggande litteraturoversikt av metoder som används i Sverige."

¹⁶ Hur många barn växer upp med föräldrar som har alkoholproblem? – Resultat från en systematisk litteraturoversikt Mats Ramstedt (red) CAN Rapport nr 185 Stockholm 2019

¹⁷ "Fler barn bor i storstäder i framtiden", SCB. Publicerad: 2019-02-12.

¹⁸ Stockwell et al. 2017, "What would be the public health impact of privatising the Swedish government alcohol monopoly?"

Utredningen håller med om att en ökad exponering av alkoholhaltiga drycker, särskilt i städerna, skulle kunna medföra negativa konsekvenser på sikt för barn och unga, och att det är en risk som man inte kan bortse ifrån. Hur mycket exponeringen skulle öka till följd av gårdsförsäljning och hur det skulle påverka på lång sikt är mycket svårt att överblicka, men detta bör ändå inom utredningens ram diskuteras. Som jämförelse kan nämnas att alkoholreklam är tillåtet i Sverige sedan 2003. Marknadsföringen av alkohol får bland annat inte rikta sig till ungdomar under 25 år, inte uppmana till användning och särskild måttfullhet ska iakttas.¹⁹ Även om det är svårt att med säkerhet säga att det inte har haft någon effekt, har ungdomars alkoholkonsumtion minskat sedan alkoholreklam tilläts, och exempelvis har både intensivkonsumtion och högkonsumtion minskat för elever i åk 9 och gymnasiet.²⁰ Det är självfallet svårt att veta om konsumtionen skulle ha minskat ännu mer om alkoholreklam inte hade varit tillåtet, men utredningen kan i alla fall konstatera att alkoholreklamen inte har bidragit till att öka ungdomars totala alkoholkonsumtion sedan början av 2000-talet.

Det bör även diskuteras hur mycket mer som barn och ungdomar i och med utredningens förslag riskerar att exponeras för alkohol, särskilt i storstäderna. I storstäderna finns det redan i dag många företag med serveringstillstånd som innebär exponering gentemot barn och unga på samma sätt som gårdsförsäljning skulle medföra. Som en jämförelse har Stockholms stad cirka 2 355 ställen med serveringstillstånd²¹, cirka 30 systembolag och 85 dryckestillverkare²². Flera av dryckestillverkarna har dessutom redan i dag serveringstillstånd eller provsmakningstillstånd. Om vi antar att hälften av dryckestillverkarna i Stockholm inte erbjuder besöksverksamhet i dag men skulle göra det om gårdsförsäljning införs, skulle det innebära 43 ytterligare ställen där personer kan exponeras gentemot alkohol. I jämförelse med befintliga ställen (2 427) innebär det en ökning med 1,8 procent, vilket får anses utgöra en relativt liten ökning. Denna siffra är självfallet inte giltig för samtliga tätorter, men Stockholms stad är den kommun som har flest dryckestillverkare, nästan dubbelt så många som Göteborg som har näst flest. Därtill finns det som tidigare nämnts flertalet spökbryggerier som

¹⁹ 7 kap. alkohollagen (2010:1622).

²⁰ Alkoholkonsumtion i befolkningen. Folkhälsomyndigheten [besökt 2021-10-16].

²¹ Information från tillståndsenheten, Socialförvaltningen, Stockholms stad 2021-10-28.

²² Dryckesbranschrapporten 2021.

inte har eget bryggeri och därför inte kommer ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning.

Utredningen bedömer mot denna bakgrund att gårdsförsäljning inte borde medföra någon betydande ökning av antalet ställen där personer, inklusive barn och unga, kan exponeras gentemot alkohol relativt i dag.

De branschorganisationer som utredningen har varit i kontakt med under utredningens gång har varit noga att påtala att dryckes-tillverkare som är intresserade av att bedriva gårdsförsäljning i allmänhet är seriösa aktörer med stor omsorg och passion för dryckerna, och som inte är intresserade av att sälja produkter av låg kvalitet till ett billigt pris för att öka intäkterna. Majoriteten av dryckes-tillverkarna har investerat stora summor för att de vill kunna erbjuda konsumenter drycker av hög kvalitet och tillverkningen sker i liten skala. Risken att dessa aktörer skulle vara benägna att erbjuda minderåriga drycker och därmed riskera sitt tillstånd anser utredningen är relativt begränsad.

Det finns dock alltid en risk att oseriösa aktörer vill utnyttja de möjligheter som exempelvis gårdsförsäljning medför, och därför är tillstånds- och tillsynsarbetet särskilt viktigt när det kommer till produkter som påverkar folkhälsan negativt. Utredningen anser att de föreslagna tillståndskrav som omgärdar gårdsförsäljning samt den erfarenhet av att utfärda serveringstillstånd som finns hos kommuner, länsstyrelser och Polismyndigheten skapar goda möjligheter att utesluta oseriösa aktörer. Även Folkhälsomyndighetens föreskriftsarbete och kunskapsinhämtning avseende gårdsförsäljning kommer spela en betydande roll för möjligheten att upprätthålla en seriös gårdsförsäljning. Utredningens förslag om att lagstiftningen ska vara begränsad i tid ger möjligheter att efter viss tid utvärdera reformen, och att vid behov ytterligare begränsa gårdsförsäljningen om utfallet visar att det innebär större risker än vad utredningen har bedömt.

Folkhälsokonsekvenser av ett avskaffat detaljhandelsmonopol

Det finns de som menar att gårdsförsäljning innebär risker i fråga om detaljhandelsmonopolets bevarande, och att ett avskaffat detaljhandelsmonopol innebär betydande risker ur ett folkhälsoperspektiv. Utredningen har inte i uppdrag att analysera effekterna av ett

avskaffat detaljhandelsmonopol. I utredningens direktiv anges som en utgångspunkt för uppdraget i stället att detaljhandelsmonopolet ska bevaras. Det har därför varit en viktig del i uppdraget att analysera de juridiska, fr.a. EU-rättsliga, förutsättningarna för att införa gårdsförsäljning med ett i övrigt bevarat detaljhandelsmonopol.

Utredningen bedömer att förslaget inte äventyrar detaljhandelsmonopolet ur ett EU-rättsligt perspektiv (se kapitel 9). Ett avskaffande av detaljhandelsmonopolet skulle därför, enligt utredningens bedömning, förutsätta att andra politiska beslut tas än de som föreslås i detta betänkande, exempelvis efter politiskt tryck att genomföra andra liberaliseringar. Utredningen kan inte förutse en framtida politisk vilja och ska bara analysera konsekvenserna av de förslag som utredningen lämnar. Utredningen bedömer därför inte att det ingår i utredningens uppdrag att analysera riskerna för eller konsekvenserna av eventuella framtida politiska beslut i riktning mot ett avskaffat detaljhandelsmonopol. I detta sammanhang kan utredningen dock konstatera att detaljhandelsmonopolet har en stark förankring i Sverige. Utredningens direktiv, som bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna, anger redan i den andra meningen att en förutsättning för uppdraget är att Systembolagets monopol säkras. Utredningen kan vidare konstatera att det finns en bred förankring i det svenska samhället för Systembolagets monopol. I en mätning 2019 av Kantar Sifo på uppdrag av Systembolaget, var 76 procent positiva till Systembolaget och ensamrätten.²³ Som jämförelse var endast 59 procent i Finland positiva till Alkos ensamrätt 2019, och i Norge var 54 procent positiva till Vinmonopolets ensamrätt 2018.²⁴ Det är också tydligt att svenska dryckestillverkare i huvudsak är positiva till och ser sig beroende av Systembolaget som försäljningskanal. Många tillverkare har påpekat för utredningen att man inte stödjer införandet av gårdsförsäljning om det sker på bekostnad av detaljhandelsmonopolet.

²³ Så säger folket | Systembolaget (omsystembolaget.se) [kontrollerad den 9 november 2021].

²⁴ Alko, Information on the nordic alcohol market 2019.

12.2.3 Folkhälsokostnader

Utredningen bedömer att gårdsförsäljningen inte kommer att medföra en märkbar ökning av alkoholkonsumtionen sett till den totala konsumtionen i samhället. Det är trots det viktigt att utifrån relevanta metoder räkna på vad den skattade ökningen innebär i fråga om ökade samhällskostnader för förtida dödsfall och livskvalitet, vård och behandling av alkoholrelaterade skador, produktionsbortfall till följd av dessa samt kostnader för brottslighet. Dessa beräkningar kvantifierar folkhälsoanalysen ovan och är till stor del i enlighet med Ramboll:s beräkningar för alkoholens kostnader som även Swecos analys hänvisar till.²⁵

Förtida dödsfall och livskvalitet

Ramboll uppskattar i sin studie värdet av förlorade kvalitetsjusterade levnadsår till följd av alkoholkonsumtion, och landar i en summa om 250 000 kronor. Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU) tar i sin metodbok upp frågan om hur mycket en QALY är värd.²⁶ SBU konstaterar att det inte satts en nivå i Sverige för hur mycket en QALY får kosta utifrån ett perspektiv av behandlingar, men lyfter ett urval av studier som kommer fram till ett värde om 150 000–350 000 kronor för Sverige, samt studier från England som översatt till svenska kronor resulterar i ett värde om 170 000–210 000 kronor. Samtidigt lyfts även en studie fram som beräknar utifrån vad individer är beredda att betala för ett ytterligare friskt levnadsår till 2,4 miljoner kronor. Det finns därmed en stor spridning på skattningar av QALY, och SBU pekar på att exempelvis sjukdomens svårighetsgrad påverkar betalningsviljan för en ytterligare QALY.

För att vara konsekvent använder utredningen i det följande Rambolls värde om 250 000 kronor per QALY för att jämföra de samhälls-ekonomiska effekterna av att tillåta gårdsförsäljning. Detta skulle medföra att de förlorade kvalitetsjusterade levnadsåren till följd av gårdsförsäljning skulle utgöra ett värde om 98–120 miljoner kronor, bero-

²⁵ "Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser: en beskrivande samhällsekonomisk studie" Ramboll. 2019.

²⁶ SBU. Utvärdering av metoder i hälso- och sjukvården och insatser i socialtjänsten: en metodbok. Stockholm: Statens beredning för medicinsk och social utvärdering (SBU); 2020. [besökt 2021-09-30]. www.sbu.se/metodbok.

ende på substitutionseffekt. Detta värde kan jämföras med de totala skadeverkningarna av alkohol från Rambolls rapport som ligger på 103,4 miljarder kronor, och gårdsförsäljning skulle i denna bemärkelse därmed motsvara 0,09–0,11 procent. Återigen ser vi att utredningens förslag om gårdsförsäljning skulle innebära en mycket marginell ökning av alkoholrelaterade dödsfall och skador samt samhällskostnader till följd av försämrad livskvalitet.

Kostnader för vård och behandling

En ökad alkoholkonsumtion medför kostnader för vård och behandling av alkoholskador och beroende. Rambolls rapport från 2019 utgår ifrån CAN:s monitormätningar enligt vilka svenska konsumenter under 2017 drack 9,04 liter ren sprit per person (över 15 år) och år. Utredningen använder denna rapport för att skatta vad de tillkommande kostnaderna för vård och behandling till följd av gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle medföra. För att göra detta jämförbart med 2020 förutsätter vi att kostnaderna per liter sprit per person är detsamma. År 2020 sjönk dock konsumtionen av alkohol kraftigare än tidigare år, hela 6 procent, vilket delvis kan förklaras av nedstängningar till följd av spridningen av covid-19. Konsumtionen av alkohol är dock nedåtgående sedan ett antal år tillbaka och för att undvika att räkna med ett för lågt värde för 2020, skattar vi i stället vad alkoholkonsumtionen skulle varit 2020 utan pandemin, förutsatt en linjär utveckling 2011–2020. Vi hamnar då på 8,66 liter ren sprit per person över 15 år.²⁷

Kostnaderna för vård och behandling av alkoholrelaterade sjukdomar var i Rambolls rapport totalt 15,4 miljarder kronor. Detta inkluderar hälso- och sjukvård, kostnader för socialtjänsten, företagshälsovård, forskning och prevention. Kostnaderna för vård och behandling år 2020 skulle därmed med våra beräkningar ha varit totalt 14,8 miljarder kronor.

Sweco skattar att konsumtionen till följd av gårdsförsäljning kommer stå för 0,34 procent av den totala konsumtionen år 2025. Givet beräkningarna med två olika substitutionsnivåer innebär det att nettokonsumtionen ökar med 0,24–0,29 procent för 30 respek-

²⁷ Vilket är samma värde som CAN:s monitormätningar fick fram för år 2019 med den gamla metodiken, se CAN:s monitormätningar.

tive 15 procent substitutionseffekt. En motsvarande ökning av kostnaderna för vård och behandling, innebär en ökning med 35,2–42,8 miljoner kronor år 2025.

Kostnader för produktionsbortfall och brottslighet

Ramboll räknar även med produktionsbortfall till följd av alkoholskador och beroendeproblematik, och landar i att detta kostar 35,1 miljarder kronor årligen. Utredningen skattar på samma sätt som ovan att ökningen av produktionsbortfallet ökar i proportion till konsumtionen. Produktionsbortfallet år 2020 skulle ha varit 33,7 miljarder kronor i våra beräkningar av alkoholkonsumtionen utan pandemin. En ökning av denna summa med 0,24–0,29 procent skulle innebära ett produktionsbortfall med 80,1–97,3 miljoner kronor år 2025.

Enligt samma metodik innebär kostnaderna för brottslighet till följd av alkoholkonsumtion 9,3 miljarder kronor år 2020, vilket enligt våra beräkningar resulterar i en ökning om 22,2–26,9 miljoner kronor till följd av gårdsförsäljning.

12.2.4 Konsekvenser för det offentliga

Kostnader för det offentliga utöver de ovan skattade kostnaderna till följd av ökad alkoholkonsumtion, handlar om administrativa kostnader för kommuner att handlägga tillstånd och utöva tillsyn, Folkhälsomyndigheten för föreskriftsarbete, löpande statistik och tillsynsvägledande arbete, Polismyndigheten för att yttra sig i samband med tillståndsansökningarna, länsstyrelserna för att se över kommunernas tillsynsplaner och domstolarnas arbete med eventuella nya mål.

På intäktssidan skattar utredningen, med utgångspunkt i Swecos analys, hur stora skatteintäkter som kommer att genereras av både upplevelsearrangemangen och själva försäljningen. Tillkommande arbetstillfällen till följd av gårdsförsäljningen skattas också och innebär intäkter för kommunerna i form av inkomstskatter. Att konsumenter köper dryck från en tillverkare som de har besökt skulle vidare kunna innebära konsekvenser för Systembolaget och eventuellt utdelningen till staten.

Swecos analys förutsätter som tidigare nämnts att dryckesbranschen framöver kommer utvecklas i samma höga takt som den gjort

de senaste åren. Det är inte osannolikt att ökningen i stället kan komma att mattas av, vilket skulle innebära färre produktionsplatser och en lägre mängd tillkommande alkohol än vad Swecos analys visar. Flera tillverkare har påtalat för utredningen att det troligtvis inte skulle vara möjligt att enbart klara sig på gårdsförsäljning och att Systembolaget och restauranger fortfarande kommer vara de viktigaste kanalerna för att kunna sälja större volymer. Därför räknar inte Sweco på att det sker någon ytterligare ökning av antalet tillverkare enkom till följd av att man tillåter gårdsförsäljning, även om det inte är uteslutet. Gårdsförsäljning kan dock vara desto viktigare för tillverkarnas möjligheter att utveckla verksamheten och anställa fler, vilket också påtalas i Swecos branschundersökning (se bilaga 3). En eventuell avtagande ökning av antalet nystartade dryckestillverkare (avmattning av branschens höga tillväxttakt) och eventuella nystartade dryckestillverkare till följd av gårdsförsäljning antas ta ut varandra och därför bedömer utredningen att det är rimligt att räkna på en konstant tillväxt som Sweco gör. Det är dessutom väsentligt för konsekvensanalysen att antagandena är samma när utredningen jämför kostnader och nyttor.

Skatteintäkter

Den gårdsförsäljning som utredningen föreslår medför ökade skatteintäkter från tillverkarnas försäljning av drycker och upplevelsearrangemang. Det kan även finnas en ytterligare effekt där konsumenterna köper ytterligare drycker för provsmakning eller till en måltid på plats för att bestämma vad de vill köpa med sig därifrån. Eftersom detta är en osäker effekt och troligtvis ganska liten, bortser utredningen från den i beräkningarna.

Sweco skattar utifrån LRF:s dryckesundersökning antalet gårdsbesök årligen, inklusive utländska besökare, till totalt 1 846 904, fördelat enligt tabell 12.5 nedan. Till skillnad från antal besökare i folkhälsoanalysen är även utländska besökare medräknade här, vilket ökar besöksantalet med cirka 10 procent.

Tabell 12.5 Uppskattat antal tillverkare med gårdsförsäljning och besökare år 2025

	Varav producenter som säljer	Antal besök i genomsnitt inkl. utländska	Totalt antal gårdsbesök per år	Antal sålda liter
Vingårdar	53	4 376	231 902	521 778
Destillerier	93	1 839	171 027	89 789
Ölbryggerier	625	1 671	1 044 375	2 349 844
Cidertillverkare	80	4 995	399 690	899 100
Totalt	851		1 846 904	-

Källa: Sweco och LRF.

Antal sålda liter utgår ifrån samma bedömning som tidigare, dvs. att besökare i genomsnitt köper tre fjärdedelar av den tillåtna ransonen. Det totala antalet liter säger inte så mycket i sammanhanget varför vi väljer att exkludera det i tabellen. För att räkna ut hur mycket skatteintäkter staten får från denna försäljning måste vi veta priset per liter för produkterna, vilket det inte finns tillgänglig statistik för. Därför utgår vi ifrån Systembolagets statistik från TSLS-sortimentet eftersom det sannolikt bäst motsvarar prisnivån vid gårdsförsäljning. Branschföreträdare har uttryckt att det inte kommer att finnas något intresse för att sälja alkoholdrycker för ett lägre pris vid gårdsförsäljning än hos Systembolaget, bland annat på grund av de tillkommande kostnaderna som gårdsförsäljning innebär, vilket borde medföra att skatteintäkterna från försäljning inte överskattas, snarare tvärtom. Priserna i Systembolagets TSLS-sortiment varierar kraftigt och det är viss skillnad på medelpriset för drycker som erbjuds i TSLS-sortimentet och medelpriset för det som faktiskt säljs, där medelpriset för den faktiska försäljningen är lägre. Utredningen väljer att använda medelpriset för försäljningen för att inte riskera att överskatta skatteintäkterna för staten, även om medelpriset för hela sortimentet troligtvis i högre grad skulle reflektera medelpriset vid gårdsförsäljning. Medelpriset för cider per liter saknas för endast TSLS-sortimentet, men medelpriset taget från hela Systembolagets artikellista exklusive fat blir 84,4 kronor per liter. Eftersom dryckerna i TSLS-sortimentet generellt sett är dyrare avrundas detta uppåt till 85 kronor, vilket är samma som för öl, men är sannolikt fortfarande en underskattning av medelpriset. Skattesatsen är beroende

av volymprocenten alkohol för produkten, vilket även det kan variera mycket.²⁸ För att förenkla förutsätter utredningen, precis som Sweco i sin rapport, att vin har en volymprocent om 13,5²⁹, cider har en volymprocent om 5³⁰, öl har en volymprocent om 5,5, och sprit har en volymprocent om 40. Skattesatsen för vin och andra jästa drycker än vin och öl har fasta skattesatser per liter mellan vissa volymprocent, medan beräkningen av skatt på öl inbegriper volymprocenten och beräkningen av sprit utgår från en skattesats på ren alkohol. Medelpriserna och förväntade skatteintäkter presenteras nedan i tabell 12.6.

Tabell 12.6 Försäljning via gårdsförsäljning samt skatteintäkter 2025

	Antal sålda liter	Medelpris per liter	Total omsättning (miljoner kronor)	Skattesats (kronor per liter)	Totala skatteintäkter (miljoner kronor)
Vin	521 778	268 kr	139,8	26,18	13,7
Sprit	89 789	675 kr	60,6	516,59 ^a	18,6
Öl	2 349 844	85 kr	199,7	2,02 ^b	26,1
Cider	899 100	85 kr	76,4	13,58	12,2
Totalt	-	-	476,6	-	70,5

Källa: Sweco, LRF och Skatteverket.

^a Kronor per liter ren alkohol.

^b Kronor per liter och volymprocent.

Totala skatteintäkter från gårdsförsäljning beräknas till drygt 70,5 miljoner kronor. Om vi i likhet med folkhälsoanalysen antar en substitutionseffekt om 15 eller 30 procent betyder detta att 15 respektive 30 procent av detta köps via gårdsförsäljning i stället för via Systembolaget. Vi förutsätter här att all substitution sker från Systembolagets försäljning. Därmed är nettoeffekten av just försäljningen 85 respektive 70 procent av de beräknade totala skatteintäkterna, dvs. drygt 60 respektive 49,4 miljoner kronor.

Utöver skatt på själva försäljningen tillkommer även skatt på den upplevelse som besökarna deltar i vid försäljningsstället. LRF:s dryckesbranschundersökning har skattat medelvärdet för pris för fyra olika tjänster: visning, föreläsning, utbildning och provning. Utred-

²⁸ Skatteverkets hemsida. Skattesatser från och med 2017-01-01. [besökt 2020-09-30].

²⁹ Hamnar därmed i Skatteverkets intervall 8–15 volymprocent.

³⁰ Hamnar därmed i Skatteverkets intervall 4,5–7 volymprocent.

ningen antar att besökare endast köper en tjänst per besök, även om man skulle kunna både köpa en visning och dryckesprovning i samma besök. Beräkningen baseras endast på de tillkommande besökarna som gårdsförsäljning medför, totalt 615 635 personer per år, eftersom de nuvarande besökarna som köper en besöksupplevelse inte är en effekt av gårdsförsäljning. Det är dock sannolikt att en viss andel besökare i dag inte köper en besökstjänst, utan kanske nöjer sig med att exempelvis besöka tillverkarens restaurang, och att de i och med gårdsförsäljning skulle köpa en besöksupplevelse. Denna effekt räknar vi dock inte med eftersom vi svårt kan urskilja hur många som i dag besöker tillverkarna men inte köper en besöksupplevelse. Därmed underskattas denna effekt till viss del.

Priset för en utbildning var enligt utredningen skattat mycket högt, 1 733 kronor per person, och det finns risk att det är överskattat av olika anledningar. Därför väljer utredningen att ta bort utbildningar ur beräkningen och fördela besökarna på resterande upplevelser. Detta i enlighet med den tidigare nämnda utgångspunkten för konsekvensanalysen om att inom rimliga gränser underskatta de positiva effekterna och överskatta folkhälsoeffekterna.

Priserna för de olika tjänsterna varierar och utredningen antar att dessa har ett proportionerligt negativt förhållande till hur många som köper tjänsten, dvs. att färre personer köper de dyrare tjänsterna, enligt tabell 12.7 nedan.

Tabell 12.7 Skatteintäkter från besökarnas köp av upplevelsetjänst 2025

	Medelpris (kronor)	Antal besökare (procent)	Antal besökare	Skattesats (procent)	Skatteintäkter (miljoner kronor)
Visning	192	45	277 036	25	13,3
Föreläsning	655	20	123 127	25	20,2
Provning	477	35	215 472	25	25,7
Totalt	-	100	615 635	-	59,2

Källa: Sweco och LRF.

De totala skatteintäkterna från upplevelsetjänsterna uppgår till cirka 59,2 miljoner kronor enligt dessa beräkningar.

Utredningen bedömer även att det finns vissa spridningseffekter av ett ökat antal besökare på kringliggande verksamheter. Dessa

skattas senare under konsekvenser för näringslivet och innebär ytterligare skatteintäkter om 23 miljoner kronor.

Sammantaget beräknas därmed de totala skatteintäkterna från gårdsförsäljning, upplevelsetjänster och spridningseffekter uppgå till 132–142 miljoner kronor.

Ökning av arbetstillfällena

Tillverkarna uppskattar i LRF:s dryckesundersökning att antalet heltidstjänster skulle öka med i genomsnitt 2,17 per företag till följd av att gårdsförsäljning tillåts. Fler arbetstillfällen innebär bland annat ökade skatteintäkter och andra positiva effekter till följd av att sysselsättningen ökar. Den ökning av arbetstillfällen som dryckesföretagen skattar är den direkta effekten av gårdsförsäljning, medan det även kan tillkomma ytterligare arbetstillfällen från kringliggande verksamheter som upplever ett ökat besökstryck och ökad försäljning, exempelvis hotell, livsmedelsproducenter på landsbygden i närheten av dryckestillverkarna eller andra besöksmål. Att skatta antalet ytterligare arbetstillfällen till följd av detta är dock svårt och innebär troligen relativt få i sammanhanget, varför utredningen väljer att inte ta med dessa i beräkningarna.

I LRF:s dryckesundersökning uppskattar 73 procent av tillverkarna att gårdsförsäljning skulle innebära nya arbetstillfällen, i genomsnitt 2,17 nya heltidstjänster per producent. Detta skulle innebära att 620 tillverkare år 2025 har anställt ytterligare 2,17 personer, och totalt har det då skapats 1 346 nya arbeten till följd av gårdsförsäljning. Detta är helt nya arbeten som skapas eftersom det inte sker på bekostnad av någon annan verksamhet.³¹ Enligt Dryckesbranschrapporten 2021 saknas det statistik över antalet anställda i den svenska dryckesbranschen, men LRF uppskattar att Sveriges dryckestillverkare sysselsätter 7 000–8 000 personer. Gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle därför medföra en ökning av antal arbetstillfällen i dryckesbranschen med 17–19 procent.

Det totala samhällsekonomiska värdet av dessa ytterligare arbetstillfällen är svårt att kvantifiera och utredningen väljer därför att inte

³¹ Med detta menar utredningen att gårdsförsäljning inte medför någon direkt förlust för någon annan verksamhet som förlorar intäkter till den grad att de måste avskeda individer.

vidare beräkna vad detta innebär i ekonomiska termer, utan konstaterar att det är en ökning av antalet arbetstillfällen.

Konsekvenser för kommunernas intäkter och kostnader

Gårdsförsäljning av alkohol kommer för kommunerna innebära ett ökat besöksstryck enligt Swecos skattningar, vilket medför att antalet arbetstillfällen och intäkter i form av bland annat kommunalskatt ökar. Baserat på 1 346 nya arbeten samt en genomsnittlig lön för de anställda om 25 000 kronor per månad,³² och en genomsnittlig kommunal skattesats om 30 procent, innebär det ökade kommunala intäkter om totalt 10 miljoner kronor.

Kommunerna kommer att ha kostnader för att utfärda tillstånd och utöva tillsyn. Utredningen föreslår att kommunen ska kunna ta ut avgifter för detta för att få full kostnadstäckning. Nettoeffekten av kommunernas kostnader för tillståndsgivning och tillsyn och avgifterna som tas ut för detta bör därmed vara noll. Därmed skulle denna statliga reglering som berör kommunerna dessutom vara kostnadsneutral för kommunerna. Arbetet med tillstånd och tillsyn innebär dock utökade finansierade uppgifter för kommunerna som eventuellt kan behöva anställa ytterligare personer för dessa uppgifter, vilket även det skulle innebära nya arbetstillfällen. Dessa tar vi dock inte med i beräkningarna eftersom det troligtvis är en relativt liten effekt.

Även om förslaget är finansierat med fullkostnadstäckning för kommunerna, är det rimligt att undersöka vad kostnaden skulle vara för kommunerna för att kvantifiera förslaget. Detta görs i avsnittet om konsekvenserna för dryckestillverkarna och skattas till 3 000 kronor per tillstånd och 1 500 kronor för tillsyn, och förutsätter att de flesta dryckestillverkarna redan har någon form av tillståndsbelagd verksamhet vilket bör underlätta tillståndsprovningen avseende gårdsförsäljning.

De totala avgifterna för tillstånd skulle därmed vara cirka 2,5 miljoner kronor och för tillsynen 1,3 miljoner kronor, vilket alltså motsvarar kommunernas kostnader.

³² Enligt Visita och Svensk Handel var ingångslönen för hotell- och restaurangbranschen år 2021 cirka 22 500 kronor.

Kostnader för Folkhälsomyndigheten för föreskrifter, tillsyn och statistikinsamling och bearbetning

Folkhälsomyndighetens kostnader för att ta fram föreskrifter i enlighet med utredningens förslag, utgör en engångskostnad som sker inför att regleringen träder i kraft. Detta uppskattas av Folkhälsomyndigheten till 6,36 miljoner kronor och inkluderar då även framtagande av tillsynsvägledning (500 000 kronor), ett nytt kunskapsprov (160 000 kronor), blanketter för försäljningsrapportering (80 000 kronor), systemutveckling (1 miljon kronor) samt informationsinsatser (1,12 miljoner kronor).

Folkhälsomyndigheten arbetar redan med tillsyn, statistikinsamling och bearbetning inom relaterade områden, exempelvis rapportering av tillverkade mängder alkoholdrycker, men dessa uppgifter kommer i och med gårdsförsäljning att behöva utökas. Folkhälsomyndigheten uppskattar att de tillkommande uppgifter inom dessa områden som införandet av gårdsförsäljning innebär, uppgår till 270 000 kronor årligen.

Föregående utredning om gårdsförsäljning (SOU 2010:98) föreslog att de ökade kostnaderna för Folkhälsomyndigheten kunde hanteras inom befintligt anslag, vilket Folkhälsomyndigheten då inte hade några invändningar emot. Myndigheten anser nu att den bedömningen var felaktig. Utredningen ifrågasätter dock några av Folkhälsomyndighetens uppskattade kostnader. För framtagande av föreskrifter (hantverksmässig tillverkning och upplevelsetjänst och revidering av befintliga föreskrifter om statistikrapportering och tillståndsbevis), skattar Folkhälsomyndigheten kostnaden vara 3,5 miljoner kronor, motsvarande 3,5 årsarbetskrafter. Utredningen anser att det är en hög skattning, och bedömer att kostnaderna snarare bör uppgå till 2 miljoner kronor för det tillkommande föreskriftsarbetet. Folkhälsomyndigheten skattar även att det behövs informationsinsatser i anslutning till den nya lagstiftningen, till en kostnad på 1,12 miljoner kronor. Utredningen bedömer att informationsinsatserna som förslaget föranleder, med kommuner och näringsidkarna som primära målgrupper, snarare bör kunna hanteras inom ramen för befintligt ramanslag.

Utredningen ser inte anledning att ifrågasätta Folkhälsomyndighetens antaganden i fråga om övriga tillkommande engångskostnader, som alltså innefattar systemutveckling för tillståndsregistrering samt

rapportering av statistik, att ta fram ny tillsynsvägledning och kunskapsprov samt att ta fram nya blanketter för rapportering försäljning. Utredningen bedömer därmed att gårdsförsäljning innebär en engångskostnad för Folkhälsomyndigheten som uppgår till drygt 3,7 miljoner kronor, samt löpande kostnader om 270 000 kronor årligen.

Kostnader för Polismyndigheten för tillsyn

Utredningens förslag innebär att Polismyndigheten ska yttra sig över ansökan om gårdsförsäljning, i likhet med rutinen för serveringstillstånd och provsmakningstillstånd. Som utredningen konstaterar i avsnitt 10.7.2, torde den som ansöker om gårdsförsäljningstillstånd i många fall redan ha beviljats serverings- eller provsmakningstillstånd, och den aktuella tillverkaren och tillverkningsstället har då varit föremål för ett motsvarande remissförfarande. Därmed bedöms den tillkommande administrationen för Polismyndigheten vara begränsad och hanterbar inom befintliga medel.

Eftersom förslaget handlar om alkoholförsäljning, skulle det potentiellt kunna innebära en ökning av ordningsstörningar som polisen måste hantera. Utredningen bedömer dock att den marginella ökningen av alkohol i samhället till följd av gårdsförsäljning som skattas till 0,24–0,29 procent beroende på substitutionseffekt, skulle innebära marginella förändringar även i antalet ordningsstörningar. De begränsningar som utredningen föreslår samt den generellt sett höga prisnivån på produkterna bedömer utredningen ytterligare minska risken för ordningsstörningar till följd av gårdsförsäljningen.

Kostnader för domstolarna för eventuella domstolsärenden

Enligt 10 kap. 1 § alkohollagen får Folkhälsomyndighetens eller en kommuns beslut överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Gårdsförsäljning kommer att innebära att tillverkare kommer kunna sälja begränsade mängder alkoholdrycker direkt till konsument, och det går inte att utesluta att det kan skapas incitament för nya aktörer att försöka utmana, tänja på reglerna och hitta innovativa lösningar för att komma runt de bestämmelser som utredningen föreslår. Detta kan ge upphov till domstolsprövningar. I syfte att minska rättsosäkerhet och förhindra kringgåenden av syftena bakom

regleringen, har utredningen föreslagit att Folkhälsomyndigheten ska få ta fram föreskrifter för att tydliggöra exempelvis kraven på upplevelsetjänsten. De inträdeskostnader som finns för att starta hantverksmässig dryckestillverkning, samt de krav på exempelvis upplevelsearrangemang och mängdbegränsning som utredningen föreslår, bedöms också minska incitamenten för oseriösa aktörer att ansöka om gårdsförsäljningstillstånd.

Sammantaget bedömer utredningen att antalet mål till följd av gårdsförsäljning bör kunna hanteras inom ram för domstolarna.

Kostnader för länsstyrelser att hantera kommunernas inlämnade tillsynsplaner

Länsstyrelserna har redan i dag tillsyn inom länet enligt 9 kap. 1 § alkohollagen, och ska biträda kommunerna med råd i deras verksamhet. Länsstyrelserna ska även ta emot tillsynsplaner från kommunerna. Precis som i föregående diskussioner sker detta redan i dag i fråga om serveringstillstånd samt provsmakningstillstånd, och gårdsförsäljning torde därför inte medföra betydande merarbete för länsstyrelserna. Utredningens förslag bedöms därför kunna hanteras inom ram för länsstyrelserna.

Konsekvenser för Systembolagets sortiment och utdelning

I beräkningarna av effekterna av gårdsförsäljning har Sweco och utredningen bedömt att det finns en viss substitutionseffekt, dvs. att det som köps inom ramen för gårdsförsäljning till viss del ersätter andra köp av alkohol, exempelvis Systembolagets försäljning och privatinförsel. Systembolaget har påtalat att de ser att gårdsförsäljning kommer medföra en minskad efterfrågan och köp från deras TSLS-sortiment och att de därmed kan behöva se över hur sortimentet ska hanteras och om det finns en tillräcklig kundefterfrågan för att det ska finnas kvar framöver. Majoriteten av dryckesproducenterna har påtalat att de ser TSLS-sortimentet som en viktig säljkanal och att gårdsförsäljning inte bör genomföras på bekostnad av TSLS-sortimentet.

För den fortsatta analysen förutsätter utredningen att de inköp som gårdsförsäljningen ersätter är sådana inköp som annars skulle

göras hos Systembolaget. Utredningen förutsätter också att substitutionen till största delen ersätter försäljning från TSLS-sortimentet.

Som utredningen tidigare har konstaterat konsumerar svenskarna mindre alkohol än tidigare, det har varit en stadigt nedåtgående trend sedan cirka 10 år tillbaka. Intresset för lokala och småskaligt tillverkade produkter har samtidigt ökat markant sedan införandet av TSLS-sortimentet på Systembolaget. Intresset syns också i utvecklingen av antalet småskaliga dryckestillverkare i Sverige som har ökat de senaste åren. Därför kan man konstatera att svenskarna till viss del har skiftat sin alkoholkonsumtion till att dricka mindre men dyrare produkter. Det finns heller ingenting som talar för att intresset för småskaliga verksamheter och lokala produkter är avtagande,³³ så det är inte osannolikt att efterfrågan på produkter från Systembolagets TSLS-sortiment kommer fortsätta vara hög.

Mot den bakgrunden bedöms det inte självklart att gårdsförsäljning skulle inverka negativt på Systembolagets försäljning av produkter ur TSLS-sortimentet i förhållande till i dag, även om viss substitution från detta sortiment skulle ske. Ett minst lika troligt scenario är att gårdsförsäljning möter det ökade intresset för lokala produkter och bidrar till att öka det. Besökare som efter ett besök hos en dryckestillverkare köper med sig några drycker, torde välja att i fortsättningen köpa dessa via Systembolaget i stället för att vid varje inköp behöva genomgå en besöksupplevelse som både tar tid och kostar pengar. Det är inte heller osannolikt att åtminstone en viss del av substitutionen snarare skulle ske från det fasta sortimentet. Därför bedöms det inte vara självklart att efterfrågan på Systembolagets TSLS sortiment skulle minska till följd av gårdsförsäljning. Även branschrepresentanter har framfört att gårdsförsäljning snarare kan leda till en ökad efterfrågan på Systembolaget till följd av den ökade uppmärksamheten för småskaliga hantverksprodukter som gårdsförsäljning kan bidra till.

Oavsett hur substitutionen skulle se ut utgör den totala mängden ren alkohol som beräknas säljas genom gårdsförsäljning år 2025 cirka 0,51 procent av Systembolagets totala försäljning år 2020. När det gäller TSLS-sortimentets andel av Systembolagets omsättning, har

³³ Denna konsumtionstrend, dvs. från globalt till lokalt, lyfts bl.a. fram i Visit Swedens trendrapport 2020 om måltidstrender (Visit Sweden – Trendrapport 2020, Måltidstrender, s. 9). Även LRF påtalar att man inte ser någon avmattning i intresset för lokala och småskaliga produkter.

den ökat från cirka 0,35 procent 2014 till 0,98 procent 2020, enligt tabell 12.8 nedan.

Tabell 12.8 Systembolagets och TSLS-sortimentets omsättning 2014–2020

År	Total omsättning (miljoner kronor)	Omsättning TSLS (miljoner kronor)	Andel
2020	45 838	448	0,98%
2019	40 210	303	0,75%
2018	38 583	270	0,70%
2017	36 642	220	0,60%
2016	35 544	188	0,53%
2015	34 513	138	0,40%
2014	33 008	116	0,35%

Källa: Konkurrensverket.

Om Systembolagets totala omsättning och även TSLS-sortimentet fortsätter att utvecklas enligt de relativt linjära trender som de uppvisat 2014–2020³⁴, skulle detta innebära att TSLS-sortimentets omsättning år 2025 skulle uppgå till 642 miljoner kronor och Systembolagets totala omsättning till 52,9 miljarder kronor, vilket betyder att TSLS-sortimentets andel skulle uppgå till 1,21 procent av den totala försäljningen. Utifrån antagandet att all substitution skulle ske från Systembolagets TSLS-sortiment skulle detta medföra att TSLS-sortimentets omsättning inte ökade i samma utsträckning som projicerat, utan var 10 respektive 20 procent lägre. Det innebär att TSLS-försäljning skulle motsvara 1–1,1 procent av Systembolagets totala försäljning år 2025, dvs. lite högre än vad den var år 2020.

TSLS-sortimentet står i dag för en liten del av Systembolagets försäljning, samtidigt som hanteringen av den är mer kostsam än det fasta sortimentet som säljs i större volymer. Systembolaget har ett fast påslag för samtliga drycker inom samma kategori, och därför samma påslag för en öl i det fasta sortimentet som en i TSLS-sortimentet.³⁵ På grund av den mer kostsamma hanteringen av TSLS-sortimentet, kommer därför Systembolagets vinst till stor del från försäljning av stora volymer i det fasta sortimentet. TSLS-sortimen-

³⁴ "Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker", rapporter till Europeiska kommissionen. Juni 2021–2015. Konkurrensverket.

³⁵ "Är gårdsförsäljning landsbygdens räddning?" Digitala Almedalen 2021, 52 min in i seminariet. <https://almedalsveckanplay.info/62595> [besökt 2021-10-18].

tets begränsade försäljning och låga marginaler har därför en nästintill obefintlig effekt på Systembolagets vinst och därmed utdelningen till statskassan. Skulle substitutionen i stället ske från det fasta sortimentet där man har en högre vinstmarginal, skulle eventuellt vinsten och utdelningen kunna påverkas. Men, som utredningen tidigare konstaterat, handlar gårdsförsäljning enligt utredningens förslag om mycket små mängder alkohol i förhållande till Systembolagets totala försäljning.

Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att Systembolagets utdelning till staten inte kommer påverkas nämnvärt till följd av att tillåta gårdsförsäljning. Utredningen ser inte heller utifrån beräkningar av framtida omsättning, att efterfrågan på Systembolagets TSLS-sortiment skulle minska till nivåer under nuvarande. Det bedöms inte heller osannolikt att efterfrågan på TSLS-sortimentet snarare ökar till följd av gårdsförsäljning och ett ökat intresse för lokala och småskaliga drycker.

12.2.5 Konsekvenser för näringslivet

Konsekvenser för dryckestillverkarna

Dryckestillverkarna bedömer att besöken per försäljningsställe till år 2025 i genomsnitt kommer att öka med cirka 1 073 personer till följd av att tillåta gårdsförsäljning, och totalt uppgå till 3 220. Besökarna beräknas i genomsnitt köpa tre fjärdedelar av den tillåtna mängden drycker. Dryckestillverkarna kommer enligt utredningens förslag därför erhålla intäkter för både upplevelsetjänsten och försäljningen av drycker. Flera av gårdarna som utredningen har besökt erbjuder även andra tjänster i samband med ett besök, såsom övernattnings och matservering. Hur stor andel av tillverkarna som erbjuder kringtjänster av detta slag är oklart, och därför väljer utredningen att bortse från dessa tillkommande intäktskällor som säkerligen flertalet tillverkare erbjuder. Delvis på grund av osäkerheten men även för att inte riskera att överskatta de positiva effekterna av gårdsförsäljning.

I utredningens beräkningar av skatteintäkter skattas den ökade omsättning i försäljning som gårdsförsäljning skulle medföra, totalt till 476,6 miljoner kronor (406 miljoner kronor efter skatt). Ökningen av upplevelsetjänster motsvarar på samma sätt totalt en ökad omsättning om 236,6 miljoner kronor (177,5 miljoner kronor efter

skatt) för dryckestillverkarna med utredningens justerade siffror för hur besökarna fördelar sig mellan de olika besökstyperna. I genomsnitt betyder det att dryckestillverkarna ökar sin omsättning med 838 000 kronor. För dryckestillverkarna skulle detta tillskott potentiellt innebära betydande skillnader, i en bransch där 42 procent av tillverkarna bedömer lönsamheten som ganska dålig och 15 procent som mycket dålig enligt LRF:s dryckesbranschrapport 2021. I samma undersökning svarar dessutom 57 procent av tillverkarna att de definitivt eller troligen kommer att göra större investeringar de kommande åren, vilket indikerar att det är en bransch där framtidstron är hög.

Att erbjuda upplevelsetjänster och gårdsförsäljning utöver försäljning till Systembolag och restauranger, borgar också för en stabilare ekonomi och en bättre planeringshorisont för investeringar och utveckling av verksamheten.

Gårdsförsäljning medför även kostnader för dryckestillverkarna, bland annat för tillstånd och tillsyn. Avgifterna för detta varierar mellan kommuner och kan bero på öppettider, omsättning m.m., men enligt Näringslivets regelnämnd (NNR) var den genomsnittliga avgiften år 2020 för ett nytt serveringstillstånd 9 513 kronor.³⁶ Föregående utredning om gårdsförsäljning (SOU 2010:98) bedömde att det för majoriteten av tillverkarna vid gårdsförsäljning i praktiken skulle bli fråga om ett ändrat tillstånd, som därmed skulle medföra en kostnad om 2 500 kronor per tillstånd. Kostnaden bedöms sedan 2010 ha ökat, och därför räknar denna utredning med en kostnad om 3 000 kronor för tillverkarna för att ansöka om gårdsförsäljningstillstånd, givet att dessa i många fall redan har ett serverings- eller provsmakningstillstånd. Även tillsynsavgifterna skiljer sig kraftigt mellan kommunerna, men i genomsnitt är avgiften 10 614 kronor enligt NNR:s rapport. Tillsynsavgifterna består ofta av en fast avgift och en rörlig avgift. Föregående utredning om gårdsförsäljning bedömde att tillsynsavgifterna inte skulle öka till följd av den ytterligare tillsyn som gårdsförsäljning medför. Den här utredningen gör en annan bedömning mot bakgrund av att tillsynen ska inkludera både kraven kring försäljningen och upplevelsearrangemangen. Kostnaderna bedöms dock, i enlighet med vad föregående utredning anförde, vara lägre än kostnaden för det utökade tillståndet, och beräknas till 1 500 kronor per tillverkare. Tillsammans bedöms avgifterna för

³⁶ "Serveringstillstånd – Tillämpning, avgifter, tillsyn och god myndighetsutövning" Näringslivets regelnämnd, juni 2020.

dryckestillverkarna därmed uppgå till ytterligare 3 000 kronor för tillstånd och 1 500 kronor årligen för tillsyn.

Gårdsförsäljning kommer utöver avgifterna att innebära ytterligare kostnader för tillverkarna i form av administration av försäljningen och upplevelsetjänsterna, samt kostnader för ytterligare personal. Det eventuella överskott som tillverkarna får av upplevelsetjänsterna och gårdsförsäljningen kommer troligtvis till största delen återgå till verksamheten i form av investeringar eller buffert för att få en stabilare ekonomi.

En ytterligare möjlig effekt till följd av att besökare får köpa med sig dryck, är att tillverkarna får reklam för sina produkter via besökare som uppmärksammar vänner och bekanta på drycken som köpts genom gårdsförsäljning. Därmed får produkterna spridning till konsumenter som annars kanske inte skulle ha besökt tillverkaren eller köpt den specifika drycken på Systembolaget. Samma sak gäller utländska besökare som till stor del i dag har svårt att förstå varför de inte kan få köpa med sig dryck hem. Svenska drycker skulle därmed få en högre spridning även internationellt, vilket kan inverka positivt på efterfrågan på svenska drycker i stort och därmed en möjlig exportökning. Gårdsförsäljning bedöms därför medföra att exponeringen av de lokalt producerade dryckerna ökar i någon mån både nationellt och internationellt, vilket kan medföra positiva effekter på efterfrågan och på svensk dryckesbransch i stort.

För svenska dryckestillverkare, särskilt det flertal som bedriver småskalig verksamhet, är Systembolaget och i synnerhet TSLS-sortimentet en mycket viktig försäljningskanal. Om Systembolaget, trots utredningens resonemang och skattningar ovan, skulle anse sig nödgat att slopa TSLS-sortimentet till följd av minskad försäljning, skulle det innebära betydande negativa effekter för dryckestillverkarna. De flesta tillverkarna har uttryckt att de inte är intresserade av att bedriva gårdsförsäljning om det medför nedläggning eller betydande begränsningar för TSLS-sortimentet.

Konsekvenser för övriga näringslivet till följd av ökade besökssiffror

Totalt skattas antal tillkommande besökare till följd av gårdsförsäljning uppgå till 615 635 personer. De tillkommande besökarna på tillverkningsställen som Sweco har skattat till följd av gårdsförsälj-

ning, antas förutom själva besöket på tillverkningsstället även konsumera hos andra närliggande företag eller sådana som ligger på vägen till tillverkaren. Exempelvis bedöms det vara rimligt att anta att besökarna även besöker någon restaurang i närheten eller köper andra lokalt producerade varor som antingen säljs på intilliggande gårdar eller på samma plats där gårdsförsäljningen sker. Tillverkare som utredningen har besökt har påtalat att deras verksamhet har spridningseffekter och att kombinationen av lokalt producerad mat och dryck ger besökarna en komplett upplevelse. I stadsmiljö kan det handla om att besökarna äter på en restaurang i närheten eller på själva tillverkningsstället i samband med en upplevelsetjänst, eller att stadsborna besöker en annan stadsdel än de normalt rör sig i för att besöka en tillverkare, och bidrar till näringen på en annan plats än vanligt.

Att skatta omfattningen av samtliga spridningseffekter är inte görligt inom denna utredning, men genom att anta ett modest schablonbelopp som besökarna gör av med på kringliggande verksamheter, kan vi skatta en trolig minsta spridningseffekt. Hur mycket olika besökare gör av med varierar säkerligen mycket, från någon hundralapp till flera tusen kronor beroende på olika faktorer såsom avståndet besökarna måste ta sig, hur ofta man kan tänkas komma tillbaka och vilket utbud som finns. Utredningen bedömer att ett schablonbelopp om 300 kronor per besökare borde vara ett rimligt men ändå lågt antagande om hur mycket pengar besökarna konsumerar på kringliggande verksamheter. Med 615 635 tillkommande besökare per år till följd av gårdsförsäljning innebär det en ökad omsättning för kringliggande verksamheter om 184,7 miljoner kronor årligen, vilket medför ökade skatteintäkter om 23 miljoner kronor.³⁷

Konsekvenser för småföretagare

Utredningen har ovan redovisat effekterna för dryckestillverkarna, vilket till stor del sammanfaller med effekter för småföretagare, eftersom de allra flesta dryckestillverkarna är småföretag. Enligt SCB:s register är cirka 90 procent av dryckestillverkarna företag med 0–4 anställda. Därför skulle gårdsförsäljning innebära, som tidigare

³⁷ Med en genomsnittlig skattesats om 12,5 procent.

diskuterats, en ytterligare inkomstkälla för småföretagen som därmed kan få en stabilare ekonomi och bättre möjligheter att investera i verksamheten. Även tillkommande arbetstillfällen och bättre lönsamhet i företagen skulle ha betydelse för småföretagen. Småföretag har ofta stor betydelse i mindre tätorter och på landsbygden för utveckling av lokalområdet, och med bättre lönsamhet, utvecklad verksamhet och besöksverksamhet kan detta ytterligare gynna utveckling i närområdet.

Större företag vars årliga tillverkade mängd överskrider vad som är tillåtet inom utredningens förslag om gårdsförsäljning, kommer inte få bedriva gårdsförsäljning. Detta omfattar de 14 största bryggerierna (3,9 procent av bryggerierna), de fyra största ciderproducenterna (7,1 procent), de två största vingårdarna (3,1 procent) samt de åtta största destillerierna (10,7 procent), enligt Folkhälsomyndighetens statistik över inrapporterade tillverkade mängder år 2020.

Småskalighetskravet skulle potentiellt kunna påverka småföretag som är i en tillväxtfas och behöver välja mellan att fortsätta växa och uteslutas från gårdsförsäljning eller begränsa tillväxten för att inte överskrida tillåtna tillverkade nivåer. För vingårdarna, cidertillverkarna och destillerierna är det dock relativt stor skillnad mellan de som hamnar under gränsen och över gränsen, vilket minskar risken för att begränsningen skulle vara tillväxthämmande eftersom det finns utrymme att växa. För cidertillverkarna rapporterar den största tillverkaren under gränsen om 500 000 liter per år, en tillverkning om 405 000 liter per år, och kan därmed växa med nästan 25 procent innan gränsen för gårdsförsäljning nås. För vingårdarna rapporterar den största under gränsen en tillverkning om 75 000 liter årligen, och kan därmed växa över 100 procent innan gränsen om 200 000 liter årligen nås. För destillerier rapporterar den största tillverkaren under gränsen en tillverkning om 48 500 liter, och har därmed en möjlighet att växa med 44 procent innan gränsen nås. Bryggerierna är däremot betydligt fler och mer jämnt fördelade, även om det finns ett antal mycket stora bryggerier som tillverkar över 9 miljoner liter årligen. De tre största tillverkarna under gränsen rapporterar volymer på 434 000, 349 000 och 323 000 liter år 2020, och kan därmed växa med 15, 43 respektive 55 procent. Därmed finns det ändå viss marginal att växa även om den är mindre än inom andra dryckesslag. Den minsta öltillverkaren över gränsen på 500 000 liter, tillverkade 538 000 liter och därför kan det möjligen vara intressant för den tillverkaren att minska tillverkningsvolymen för att kunna erbjuda gårdsförsäljning.

Eftersom tillverkarna är anonymiserade i utredningens data saknas information om hur många av företagen under gränserna som ägs eller på annat sätt är beroende av ett företag över gränsen och därmed inte heller kan omfattas av gårdsförsäljning. Swecos branschanalys indikerar dock att det visserligen förekommer men att det är ovanligt att mindre bryggerier är kopplade till större bryggerier (se bilaga 3).

Utredningen bedömer att kravet på småskalighet och oberoende inte verkar tillväxthämmande för majoriteten av dryckestyperna och tillverkarna enligt dagens tillverkning, men kan innebära att bryggerier precis under eller över gränsen väljer att anpassa sin tillverkning för att ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning.

Konsekvenser för landsbygden

Med hänsyn tagen till att SCB:s statistik inte innefattar alla dryckestillverkare, vilket tidigare konstaterats, kan ändå andelen som är belägna inom och utanför tätort vara av intresse. Enligt SCB:s statistik är 41 procent av företagen belägna på landsbygden eller i tätorter med mindre än 3 000 invånare.

För dessa företag som inte är belägna i eller i närheten av en större tätort kan gårdsförsäljning innebära betydande effekter för lönsamheten och möjligheten att försörja sig på dryckestillverkningen. Särskilt eftersom det kan vara långt till systembolag som dessutom inte är lika välbesökta som de i eller i närheten av storstäder. Ofta har inte landsbygdstillverkarna heller försäljning via mer än en eller några få systembolag, eftersom tillverkningen ska ske inom 15 mil från butiken för att kvala in i deras TSLS-sortiment. Det är inte osannolikt att de positiva effekterna av möjligheten att bedriva gårdsförsäljning därmed kommer att vara som störst bland dessa dryckestillverkare. Utredningen har tidigare också lyft fram möjliga spridningseffekter till följd av gårdsförsäljning för andra lokala verksamheter i form av livsmedelstillverkare samt restaurang- och hotellnäring. Gårdsförsäljning skulle därmed bidra till regeringens satsning för en levande och växande landsbygd där man ska kunna leva, bo och arbeta i alla delar av landet.

I sammanhanget är det även viktigt att notera aspekter kring råvaruproduktionen som främst berör vingårdar och ciderproducenter. Vingårdar och ciderproducenter med egna vinstockar och

fruktträd har ett betydligt högre förädlingsvärde än spannmål, vilket gör att det ur en ekonomisk aspekt är en effektiv användning av landyta att odla råvaror som förädlas till alkoholhaltiga drycker.

12.2.6 Konsekvenser för konsumenter

Konsekvenserna för besökare är främst den bekvämlighet det innebär att i samband med sitt besök på tillverkningsstället och köp av en upplevelse få möjligheten att ta med sig en souvenir hem, i stället för att behöva åka till Systembolaget. Utländska konsumenter kanske dessutom inte har möjlighet att besöka ett systembolag som har produkterna i sitt sortiment, varför gårdsförsäljning skulle vara den enda möjligheten att få med sig dryck hem. Möjligheten att köpa dryck på plats medför en ökad konsumentnytta, både för svenska och utländska besökare, som utredningen dock väljer att inte försöka skatta eftersom den är svårbedömd och troligtvis relativt liten relativt andra skattade värden.

12.2.7 Konsekvenser för jämställdhet

Alkoholproblem finns i alla delar av befolkningen. Enligt Folkhälsomyndigheten uppgav 16 procent av befolkningen mellan 16–84 år en riskkonsumtion av alkohol år 2020. Det var en högre andel män som uppgav riskkonsumtion, 20 procent, jämfört med kvinnor, 12 procent. Riskkonsumtionen har i stort sett varit oförändrad sedan 2006.

Även alkoholberoende är utspritt över befolkningen, och precis som riskkonsumtion står män för cirka två tredjedelar av de som är alkoholberoende.³⁸ Därutöver är de socioekonomiska skillnaderna relativt små, och CAN konstaterar att det endast är lågutbildade män och kvinnor födda i ett annat nordiskt land som har en statistisk signifikant ökad risk att bli alkoholberoende när hänsyn tas till utbildning, inkomstnivå, ålder, sysselsättning och födelseland.³⁹

³⁸ Erica Sundin, Jonas Landberg, Jonas Raninen & Mats Ramstedt. "Negativa konsekvenser av alkohol, narkotika och tobak i Sverige – en ettårsuppföljning av beroende och utsatthet för närståendes bruk". CAN rapport 149. Stockholm 2015.

³⁹ Jonas Landberg, Mats Ramstedt & Erica Sundin. "Socioekonomiska skillnader i beroende och utsatthet för andras användning av alkohol, narkotika och tobak". CAN rapport 176. Stockholm 2018.

CAN visar även att kvinnor och personer i yngre åldersgrupper har en ökad risk för att bli utsatt för en närståendes alkoholmissbruk. De visar även att ju svårare problemen är, desto svårare är det för den närstående att ta sig ur problematiken.⁴⁰ Utredningens förslag som medför en mycket begränsad ökning i alkoholkonsumtion, bör därför i någon mån påverka mäns konsumtion, riskkonsumtion och alkoholberoende i större utsträckning än kvinnors, samtidigt som det kan öka kvinnors och yngres utsatthet för närståendes bruk. På grund av den marginella ökningen i konsumtion som förväntas till följd av gårdsförsäljning torde effekterna dock vara mycket små.

12.2.8 Konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden

Utredningen bedömer att den föreslagna regleringen är förenlig med WTO-rätten. De skäl som redogörs för i avsnitt 9 till stöd för att en restriktiv gårdsförsäljningsmodell är förenlig med EU-rätten, gör sig också gällande för att rättfärdiga regleringen enligt WTO-rätten. Det gäller i förhållande till såväl GATT-avtalet som regionala handelsavtal som Sverige är bundna av, exempelvis handelsavtalet mellan EU och Kanada, CETA.⁴¹

12.2.9 Anmälan till EU-kommissionen

Enligt artikel 39.5 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet), ska medlemsstaterna anmäla nationella krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater. Utredningens förslag innebär bl.a. krav på hur en dryckestillverkares erbjudande av vissa tjänster (studiebesök och föreläsningar) ska vara beskaffade för att tillverkaren ska ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. Enligt utredningens bedömning bör förslaget därför anmälas till Europeiska kommissionen (kommissionen) i enlighet med artikel 39.5 i tjänstedirektivet.

Enligt det anmälningsförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och

⁴⁰ CAN rapport 149.

⁴¹ Undantagsgrunderna framgår av artikel XX (20) i GATT och artikel 28.3 i CETA-avtalet.

beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet), ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster anmälas till kommissionen. Enligt direktivet ska bl.a. bestämmelser som reglerar produktionsmetoder anmälas enligt förfarandet.⁴² Utredningens förslag om att en dryckestillverkare ska uppfylla vissa krav om hantverksmässighet i produktionen för att medges rätt att bedriva gårdsförsäljning (se avsnitt 10.3.2), utgör enligt utredningens bedömning en sådan teknisk föreskrift. Förslaget bör därför även anmälas till kommissionen enligt artikel 5.1 i anmälningsdirektivet.

Utredningen tolkar kommissionens dialog med Finland innan målet *Visnapuu*, jämfört med den dialog som varit efter samma mål, som att kommissionens förhållningssätt i frågan om gårdsförsäljning i någon mån har ändrats (se avsnitt 7.1). Det går dock inte att utsluta att det faktum att kommissionen inte har kritiserat Finlands gårdsförsäljningsregler efter målet *Visnapuu*, kan bero på andra omständigheter än rent juridiska ställningstaganden. Det ska därför framhållas att regeringen genom de anmälningsförfaranden som beskrivs i detta avsnitt kommer att ges en möjlighet att föra dialog med kommissionen innan ett eventuellt beslut om gårdsförsäljning kan tas i riksdagen.

12.3 Konsekvenser av utredningens alternativa förslag

12.3.1 Konsekvenser för folkhälsan

Utredningen redovisar i avsnitt 10.4.3 och i bilaga 2 även ett alternativt förslag om gårdsförsäljning som dels är begränsat till jästa drycker (alltså inte spritdrycker), dels skulle inkludera krav på att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholen dess karaktär har producerats på gården. Enligt en enkätstudie genomförd av LRF svarade 90 procent av vingårdarna att de helt och hållet odlar sin egen huvudråvara, medan 30 procent av ciderproducenterna och inga av bryggerierna svarade att de gjorde det helt och hållet. På frågan om tillverkarna till viss del odlar råvarorna svarade 71 procent av ciderproducenterna och fem procent av ölbryggerierna att de gjorde det.⁴³

⁴² Artikel 1 c) och f) i anmälningsdirektivet.

⁴³ LRF Mat och Drycks undersökning av dryckestillverkare och gårdsförsäljning 2020 som refereras till i Swecos branschanalys, se bilaga 3.

Detta skulle innebära att de allra flesta bryggerier utesluts, medan vingårdar och ciderproducenter med egna vinstockar eller fruktträd kommer kunna bedriva gårdsförsäljning. Sweco utesluter därför bryggerier och destillerier i analysen av det alternativa förslaget.

De flesta beräkningarna i det följande utgår ifrån en proportionerlig minskning av samtliga effekter till följd av minskat besöksantal. De övergripande folkhälsokonsekvenserna av detta förslag presenteras i tabell nedan.

Tabell 12.9 Folkhälsokonsekvenser av utredningens alternativa förslag jämfört med huvudförslaget

(30 procent substitutionseffekt)	Alternativa förslaget	Huvudförslaget
Ökad mängd ren alkohol per person över 15 år	0,012 liter	0,029 liter
Andel av total konsumtion	0,14 procent	0,34 procent
Tillkommande alkoholorsakade dödsfall enligt Stockwell (procentuell ökning)	2,41 (0,09)	5,97 (0,22)
Tillkommande alkoholrelaterade sjukhusvistelser enligt Stockwell (procentuell ökning)	61,81 (0,09)	153,23 (0,22)
Totalt antal förlorade QALY	157	390

Källa: Sweco.

En begränsning till egen huvudsaklig råvaruproduktion skulle begränsa folkhälsoeffekterna ytterligare, och minska en redan marginell effekt till nästintill obefintlig. Risken att barn och unga exponeras för alkohol minskar ytterligare med det alternativa förslaget, dels eftersom det blir betydligt färre ställen som får bedriva gårdsförsäljning, dels eftersom försäljningsställena i praktiken skulle vara belägna på landsbygden eftersom det då krävs att man odlar sina egna råvaror för sin dryckesproduktion.

12.3.2 Konsekvenser för det offentliga

Kostnaden för förtida dödsfall och minskning av livskvalitet i enlighet med tidigare metodik skulle uppgå till 39–48 miljoner kronor. Kostnaderna för vård och behandling till 14,5 miljoner kronor, för produktionsbortfall 33,0 miljoner kronor och för brottslighet 9,1 miljoner

kronor i utredningens alternativa förslag. Se jämförelse i tabell 12. nedan.

Tabell 12.10 Kostnader för det offentliga i det alternativa förslaget

(30 procent substitutionseffekt)	Alternativa förslaget (miljoner kronor)	Huvudförslaget (miljoner kronor)
Förtida dödsfall och minskning av livskvalitet (QALY)	39	48
Vård och behandling	14,5	35,2
Produktionsbortfall	33,0	80,1
Brottlighet	9,1	22,2

Källa: Utredningens beräkningar utifrån Sweco och Rambolls analyser.

Ett färre antal gårdsförsäljningsställen innebär en lägre total omsättning inom branschen i jämförelse med huvudförslaget, vilket resulterar i mindre skatteintäkter till följd av besöksverksamhet och försäljning av drycker. Skatteintäkterna från besöksverksamheten beräknas uppgå till 20 miljoner kronor (huvudförslaget 59), och dryckesförsäljningen till 18–22 miljoner kronor (huvudförslaget 49–60).

Antalet arbetstillfällen antar vi även det minskar proportionellt med antal besökare. Med 53 vingårdar och 80 ciderproducenter där 73 procent svarade att antalet anställda skulle öka med i genomsnitt 2,17 personer, innebär det 211 nya arbetstillfällen, att jämföra med 1 346 nya arbetstillfällen enligt huvudförslaget.

Baserat på antal arbetstillfällen beräknas kommunernas intäkter från inkomstskatter totalt öka med 1,6 miljoner kronor, att jämföra med huvudförslaget om 10 miljoner kronor. Kommunernas arbete med tillstånd och tillsyn ska ha full kostnadstäckning och därmed sker ingen förändring i nettoeffekten för kommunerna. Däremot innebär det lägre intäkter från tillstånd och tillsynsavgifter och även mindre administration, som annars hade kunnat skapa arbetstillfälle inom kommunadministrationen.

Kostnaderna för Folkhälsomyndigheten antar utredningen är relativt lika som för huvudförslaget, eftersom de till stor del handlar om att anpassa system, skriva föreskrifter och tillsynsvägledning, vilket måste göras oavsett hur många ställen gårdsförsäljning omfattar. De löpande kostnaderna kan eventuellt minska något till följd

av minskad administration vid behandling av data från färre tillverkare.

12.3.3 Konsekvenser för näringslivet

Det alternativa förslaget begränsade besöksantal i förhållande till huvudförslaget skulle begränsa ökningarna både vad gäller den totala omsättningen för gårdsförsäljarna och kringliggande verksamheter, i enlighet med beräkningarna av huvudförslaget. Total omsättning sammanfattas i tabell 12.12 nedan.

Tabell 12.11 Konsekvenser för näringslivet av det alternativa förslaget

	Alternativa förslaget (miljoner kronor)	Huvudförslaget (miljoner kronor)
Dryckestillverkarnas omsättning från dryckesförsäljning	216,3	476,6
Dryckestillverkarnas omsättning från upplevelseverksamhet	80,9	236,6
Övriga näringslivets omsättning	63,2	184,7

Källa: Utredningens beräkningar utifrån Swecos analys.

Att utesluta destillerier och dryckestillverkare utan egen råvaruproduktion skulle medföra att nästan alla bryggerier och samtliga destillerier utesluts, varav den stora majoriteten av dessa är småföretag.

Konsekvenserna för landsbygden, i förhållande till huvudförslaget, skulle vara mindre, eftersom de som i det alternativa förslaget får bedriva gårdsförsäljning alla är belägna på landsbygden. Därför skulle tillverkningen och besöksverksamheten koncentreras till landsbygd och bidra till en levande landsbygd. Det finns dock flera tillverkare som är belägna på landsbygden men som inte har egen råvaruproduktion i sådan utsträckning att de kan omfattas av gårdsförsäljning enligt det alternativa förslaget. För vissa av dessa skulle det kanske vara värt att starta egen råvaruproduktion för att få bedriva gårdsförsäljning, men det innebär höga trösklar både i form av investeringar och kunskap, och då det finns osäkerheter kring framtiden för gårdsförsäljning eller framtida besöksstryck skulle troligtvis få vara beredda att göra de nödvändiga investeringarna.

12.4 Konsekvenser av att inte tillåta någon form av gårdsförsäljning (noll-alternativ)

Att inte tillåta någon form av gårdsförsäljning medför också vissa konsekvenser. Intresset för lokala och småskaligt tillverkade drycker ser som tidigare nämnts ut att fortsätta öka och även utländska besökare kommer till Sverige för att besöka dryckestillverkare. I en målgruppsanalys som bland annat undersöker gårdsförsäljning genomförd av Visit Sweden⁴⁴ under 2021 med respondenter från ett flertal länder,⁴⁵ svarade 25 procent av samtliga turister att de ville besöka ett bryggeri, destilleri, vingård eller musteri på sin Sverigesemester. Av dessa svarade 27 procent att deras intresse för att besöka tillverkarna minskade av vetskapen om att man inte får köpa med sig alkoholdrycker.⁴⁶

Dryckestillverkare har under utredningens arbete framfört att det kan vara svårt att sälja till Systembolaget, att det måste passa in i deras offertförfrågningar och att lagerhållningen måste ske hos tillverkaren i stället för hos Systembolaget, vilket kan medföra att tillverkaren måste leverera mindre kvantiteter en eller flera gånger i veckan. Detta har gjort att vissa tillverkare har slutat att sälja via Systembolaget.

⁴⁴ Målgruppsanalys 2021 (del1), Visit Sweden/Mindshare.

⁴⁵ Sverige, Danmark, Norge, Finland, Tyskland, Nederländerna, Storbritannien, Frankrike, och USA.

⁴⁶ Svaren visade även att 13 procent av besökarna angav ett *ökat* intresse att besöka tillverkarna om det *inte* var tillåtet att köpa med sig dryck hem.

12.5 Sammanställning konsekvenser

Tabell 12.12 Sammanställning konsekvenser av utredningens förslag år 2025

	Huvudförslag	Alternativt förslag
Total försäljning via gårdsförsäljning (ren alkohol)	249 337 liter	100 575 liter
Andel av totalkonsumtionen	0,34 procent	0,14 procent
Ökning av arbetstillfällena	1 346 arbeten	211 arbeten
Folkhälsoeffekter		
Antal tillkommande alkoholorsakade dödsfall	6–7 personer	2–3 personer
Antal tillkommande alkoholorsakade sjukhusvistelser	153–186 vistelser	62–75 vistelser
Ökning av alkoholorsakade dödsfall och sjukhusvistelser	0,22–0,27 procent	0,09–0,11 procent
Folkhälsokostnader (både för det offentliga och näringslivet)		(miljoner kronor)
Förtida dödsfall och minskning av livskvalitet (QALY)	98–120	39–48
Kostnader för vård och behandling	35–43	15–18
Kostnader för produktionsbortfall	80–97	33–40
Kostnader för brottslighet	22–27	9–11
Totalt	235–287	96–117
Konsekvenser för det offentliga utöver folkhälsokostnader		
Skatteintäkter dryckesförsäljning	+49–60	+18–22
Skatteintäkter besöksverksamhet	+59	+20
Skatteintäkter spridningseffekter	+23	+8
Kommunal inkomstskatt till följd av ökade arbetstillfällena	+10	+1,6
Kostnader Folkhälsomyndigheten (engångskostnad)	-3,7	-3,7
Totalt	137–148	44–48
Konsekvenser för näringslivet utöver folkhälsokostnader		
Försäljning av drycker	+477	+216
Besöksverksamhet	+237	+81
Spridningseffekter	+185	+63
Totalt	898	360

Inkluderar ej kommunernas intäkter och kostnader för tillstånd och tillsyn samt dryckestillverkarnas kostnader för detsamma eftersom kommunerna ska ha full kostnadstäckning och därför endast är en överföring av medel. Summeringar kan avvika p.g.a. avrundningar.

13 Författningskommentar

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

1 kap.

13 § Med gårdsförsäljning avses detaljhandel med alkoholdrycker på tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med ett studiebesök eller en föreläsning som erbjuds allmänheten mot betalning och som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken.

Paragrafen definierar vad som avses med gårdsförsäljning. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1.

Gårdsförsäljning definieras som detaljhandel i samband med ett studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella alkoholdrycken. Studiebesöket eller föreläsningen ska erbjudas mot betalning och till allmänheten.

Syftet med kravet att gårdsförsäljning bara ska få ske i samband med ett sådant besöksarrangemang som anges, är att säkerställa att besöket snarare än försäljningen ska vara i centrum. För att omfattas av bestämmelsen bör arrangemanget ha ett kunskapshöjande inslag och ha viss varaktighet. Arrangemanget kan exempelvis bestå i en guidad rundvandring på tillverkningsstället, en föreläsning om hur alkoholdryckerna framställs, dryckernas historia och utveckling över tiden, en måltidsupplevelse med föreläsande inslag där man får lära sig och prova på att kombinera mat och vin eller kurser av olika slag, t.ex. om vintillverkning, lagring av den aktuella drycken, ölbryggning, kryddning m.m. Det bör inte vara möjligt att erbjuda förinspelade eller digitala arrangemang i syfte att kunna erbjuda arrangemangen till ett lågt pris. Enbart servering av de aktuella alkoholdryckerna med eller utan servering av mat bör inte vara tillräcklig.

Däremot bör en dryckesprovning som inkluderar ett föreläsande inslag med anknytning till de provade produkterna utgöra ett godtagbart arrangemang.

I 5 a kap. 12 § 1 finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen utser att meddela närmare föreskrifter om hur de studiebesök och föreläsningar som avses i denna paragraf ska utformas och vad de ska innehålla.

Att försäljningen ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället och i samband med ett studiebesök eller en föreläsning innebär att försäljningen inte får ske genom e-handel eller på annat sätt på distans.

I 5 a kap. 11 § andra stycket finns bestämmelser om det lägsta priset som får erbjudas för studiebesöket eller föreläsningen.

5 kap.

2 § Endast detaljhandelsbolaget får bedriva annan detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och med alkoholdrycksliknande preparat än gårdsförsäljning.

I paragrafen har tillagts att detaljhandel genom gårdsförsäljning får bedrivas utan hinder av detaljhandelsbolagets ensamrätt att i övrigt bedriva detaljhandel med alkoholdrycker.

5 a kap. Gårdsförsäljning

1 § För gårdsförsäljning krävs särskilt tillstånd av den kommun där försäljningsstället är beläget (gårdsförsäljningstillstånd).

Gårdsförsäljningstillstånd får meddelas den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker under förutsättning att

- 1. alkoholdryckerna som säljs är egentillverkade,*
- 2. den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art sker på tillverkningsstället,*
- 3. tillverkarens produktionsvolym årligen uppgår till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol, och*
- 4. tillverkaren är oberoende från tillverkare med produktionsvolymmer som överstiger de som anges i punkt 3.*

Gårdsförsäljningstillstånd får även meddelas den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning under förutsättning att

1. vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna, och

2. odlaren har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

Paragrafen anger de grundläggande förutsättningarna för gårdsförsäljning. Övervägandena finns i avsnitt 10.3 och 10.2.1.

Av *första stycket* framgår att ett särskilt tillstånd, gårdsförsäljningstillstånd, krävs för att få bedriva gårdsförsäljning.

Av *andra stycket* framgår inledningsvis att det bara är den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker som kan få ett gårdsförsäljningstillstånd. Begreppet tillverkare definieras i 1 kap. 11 § första stycket alkohollagen. Vidare framgår av *andra stycket första punkten* att det bara är egenproducerade alkoholdrycker som tillverkaren får sälja genom gårdsförsäljning.

I *andra stycket andra punkten* anges krav på att tillverkningen ska vara hantverksmässig för att gårdsförsäljningstillstånd ska få meddelas. Det innebär att den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art ska ske på tillverkningsstället. Med andra ord ska den avgörande förädlingen ske på tillverkningsstället. I fråga om öl, vin och andra jästa drycker (t.ex. cider) betyder det att jäsningsen ska ske på tillverkningsplatsen. Utgångspunkten för alla former av ”ren” sprit är i stället att destillation ska ske på tillverkningsplatsen. Vid tillverkning av whisky, rom, brandy (motsvarande de ursprungsskyddade beteckningarna cognac och armagnac), äppelsprit (motsvarande calvados) och okryddat brännvin betyder det att destilleringen ska ske på tillverkningsplatsen. För gin bör gälla att den andra destilleringen (då kryddorna tillsätts) ska ske på tillverkningsplatsen och för kryddat brännvin att destilleringen eller macerationen ska ske på produktionsplatsen. För att uppfylla detta krav bör det alltså inte vara tillräckligt att exempelvis endast blanda inköpta komponenter på tillverkningsstället. För så kallade blanddrycker, t.ex. hard seltzer som tillverkas av vissa mindre bryggerier, bör kravet innebära att den alkoholhaltiga delen (maltbasen vid tillverkning av hard seltzer), utöver själva blandningen, sker på tillverkningsstället.

I 12 § 2 finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om kravet om hantverksmässig tillverkning.

Av andra stycket *tredje punkten* framgår att tillverkaren ska bedriva en småskalig dryckesproduktion för att ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. För den som tillverkar spritdrycker får produktionsvolymen inte överstiga 75 000 liter per år. För den som tillverkar starköl, cider och andra jästa drycker med högst 10 volymprocent alkohol, får produktionsvolymen inte överstiga 500 000 liter per år. För den som tillverkar vin, fruktvin och andra jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol, får produktionsvolymen inte överstiga 200 000 liter per år. För den som tillverkar drycker inom flera av dessa kategorier får ingen kategori överstiga de angivna volymgränserna. Vid en ansökan om gårdsförsäljningstillstånd bör det vara produktionsvolymerna under det föregående kalenderåret som ska gälla.

I andra stycket *fjärde punkten* anges som en förutsättning för att få bedriva gårdsförsäljning att tillverkaren ska vara oberoende från tillverkare av alkoholdrycker vars produktionsvolym överstiger de som enligt tredje punkten medger rätt till gårdsförsäljning. Den sökande ska vara oberoende både i juridiskt och ekonomiskt hänseende från sådana tillverkare. Det innebär att det inte får förekomma ett beroende exempelvis på ledningsnivå eller vad gäller ägarandelar eller rösträtt i bolaget. Ett gårdsförsäljningstillstånd bör därmed inte få ges till ett bolag i samma koncern som en dryckes-tillverkare med en produktionsvolym som överstiger de ovan angivna, eller till ett bolag med samma personer i ledningen eller som på annat sätt står i ett beroendeförhållande till en sådan tillverkare. Om ägarförhållandena eller något annat förhållande förändras under tillståndstiden på ett sätt som kan påverka uppfyllelsen av denna bestämmelse, bör det utgöra en sådan förändring som ska anmälas hos kommunen enligt 9 kap. 11 § andra stycket.

Av *tredje stycket* framgår att även den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning kan få ett gårdsförsäljningstillstånd. En förutsättning är dock enligt tredje stycket *första punkten* att vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna. Enligt tredje stycket *andra punkten* ska vinodlaren, för att få gårdsförsäljningstillstånd, vara godkänd som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

2 § Vid gårdsförsäljning får försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter starköl, och 3 liter andra jästa drycker.

I paragrafen anges kvantitativa begränsningar för hur mycket tillverkaren eller vinodlaren får sälja till varje enskild person vid varje besökstillfälle. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2.

Enligt bestämmelsen får försäljningen inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter starköl, och 3 liter andra jästa drycker.

3 § Frågor om gårdsförsäljningstillstånd prövas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Ansökan om gårdsförsäljningstillstånd 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vem som prövar frågor om tillstånd och vad som i övrigt gäller i det sammanhanget. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.1 och 10.7.2.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar i sak de bestämmelser som gäller för ansökan om serveringstillstånd (8 kap. 1 § första stycket och 10 § alkohollagen).

4 § En ansökan om gårdsförsäljningstillstånd 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.

Paragrafen innehåller bestämmelser om yttrande från Polismyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.2.

Bestämmelserna motsvarar vad som gäller i fråga om ansökan om stadigvarande serveringstillstånd (8 kap. 11 § alkohollagen).

5 § Ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse viss tid och får som längst ges till den 1 juli 2029.

Paragrafen reglerar tillståndens giltighet. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.2.

I paragrafen anges att ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse viss tid. Det ska alltså inte gälla tills vidare. Eftersom lagen gäller till den 1 juli 2029, får tillståndet som längst gälla till det datumet. Exempel på situationer då kortare tid än sex år kan komma i fråga kan vara om sökandens situation inte kan överblickas för framtiden eller att verksamheten står inför förändringar.

6 § Gårdsförsäljningstillstånd får bara meddelas 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 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 författningenligt sätt bedriva verksamheten med gårdsförsäljning.

I paragrafen anges vissa grundläggande krav som en tillverkare eller vinodlare måste uppfylla för att medges gårdsförsäljningstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1.

Kraven som anges i paragrafen motsvarar det som enligt 8 kap. 12 § alkohollagen gäller för att få serveringstillstånd.

Sökanden ska enligt *första stycket* visa att han eller hon är lämplig att bedriva gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Bevisbördan ligger alltså hos 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 om gårdsförsäljningstillstånd 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 författningenligt sätt kunna bedriva verksamheten. I 12 § finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om de prov som avses i detta stycke och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser som ger kommunen rätt att under vissa förutsättningar vägra gårdsförsäljningstillstånd. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1.

Bestämmelserna i paragrafen motsvarar huvudsakligen vad som gäller för serveringstillstånd enligt 8 kap. 17 § alkohollagen. 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 gårdsförsäljningstillstånd även om de obligatoriska kraven i lagen är uppfyllda. Kommunen ges genom 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 det studiebesök eller den föreläsning som ska tillhandahållas i samband med försäljningen.

Ett exempel på när försäljningsställets belägenhet kan föranleda att tillstånd vägras är om det utrymme där försäljningen av alkoholdrycker är avsedd att äga rum inte är utformat på ett betryggande sätt.

Ett exempel på då utformningen av studiebesöket eller föreläsningen kan föra med sig att tillstånd vägras kan vara att tjänsten är utformad så att den strider mot reglerna om marknadsföring i 7 kap. den nya alkohollagen. Ett annat exempel kan vara att det tilltänkta besöksarrangemanget är utformat på ett från alkoholpolitiskt olämpligt sätt, t.ex. genom att tjänsten särskilt kan locka ungdomar.

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.

Lokaler och personal

8 § Gårdsförsäljningstillstånd ska avse ett visst avgränsat utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska ske. Utrymmet ska disponeras av tillståndshavaren. Tillstånd får inte meddelas för flera tillverkare att utnyttja ett gemensamt utrymme för gårdsförsäljning.

I paragrafen finns bestämmelser om det utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska ske. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.1.

I huvudsak motsvarar bestämmelserna i paragrafen vad som gäller för serveringstillstånd (jfr 8 kap. 14 § alkohollagen). Paragrafen anger att ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse ett visst avgränsat utrymme där försäljningen av alkoholdrycker ska ske och att utrymmet ska disponeras av tillståndshavaren. Det sistnämnda innebär att tillverkaren genom ett hyresavtal eller på något annat sätt själv har nyttjanderätt till försäljningsutrymmet.

I paragrafen ställs inte något krav på att försäljningsutrymmet ska ligga på samma ställe som där besöksarrangemanget tillhandahållas. Samtidigt är det inte något som hindrar det.

Till skillnad från vad som gäller för serveringstillstånd ska, enligt sista meningen, flera tillverkare inte få utnyttja samma utrymme för gårdsförsäljning. Skälet till begränsningen är att förhindra att ett försäljningsställe blir mer lik en fullskalig butik, vilket skulle vara i strid med syftet med reformen och också vara olämpligt från alkoholpolitiska utgångspunkter.

9 § 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 ansvara för gårdsförsäljningen.

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

Paragrafen innehåller krav på att det ska finnas en (eller flera) försäljningsansvarig(a) person(er) som har tillsyn över gårdsförsäljningen av alkoholdrycker. Övervägandena finns i avsnitt 10.9.2.

Bestämmelserna i paragrafen har utformats efter förebild i 8 kap. 18 § alkohollagen avseende serveringsansvarig person.

Försäljningstider m.m.

10 § Kommunen beslutar under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning får dock inte bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Vid bestämmande av tiden för gårdsförsäljning ska särskilt beaktas vad som sägs i 7 §.

Paragrafen innehåller regler om när gårdsförsäljning får bedrivas. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.2.

Paragrafen har utformat delvis efter förebild i 8 kap. 19 § alkohollagen om serveringstider.

Enligt paragrafen ska kommunen besluta under vilka tider som gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning ska dock inte få bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Det är alltså inom dessa tidsramar som kommunen ska besluta om vilka tider som gårdsförsäljning ska få bedrivas. Kommunen ska härvid särskilt beakta försäljningsställets belägenhet, studiebesökets eller föreläsningens utformning eller andra skäl som kan medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskilda risker för människors hälsa. Det innebär att kommunen ska göra en individuell prövning med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Enbart den omständighet att en konkurrerande gårdsförsäljare redan beviljats en viss försäljningstid kan därmed inte motivera bifall till en ansökan av ifrågavarande slag (jfr prop. 1994/95:89 s. 97 och 98).

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

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

Paragrafen anger de lägsta priser som får sättas för alkoholdrycker och de besöksarrangemang som säljs i samband med gårdsförsäljning. Övervägandena finns i avsnitt 10.5.1.

I *första stycket* anges att priset för alkoholdrycker som säljs genom gårdsförsäljning inte får sättas lägre än tillverkningskostnaden med tillägg för gällande skatter med ett skäligt påslag. Bestämmelsen motsvarar vad som enligt 8 kap. 21 § alkohollagen gäller vid servering av alkoholdrycker.

I *andra stycket* anges att priset på det studiebesök eller den föreläsning som ska tillhandahållas i samband med gårdsförsäljning inte får sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.

Bemyndigande

12 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. hur de studiebesök och föreläsningar som avses i 1 kap. 13 § ska utformas och vad de ska innehålla,*
- 2. de tillverkningskrav som avses i 1 § andra stycket 2,*
- 3. den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut i ett ärende om gårdsförsäljningstillstånd, samt*
- 4. de prov som avses i 6 § andra stycket och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.*

Genom paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela vissa föreskrifter avseende gårdsförsäljning. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1, 10.3.2, 10.7.1 och 10.8.1.

Första punkten avser närmare föreskrifter om hur de studiebesök och föreläsningar som ska erbjudas i samband med gårdsförsäljning ska utformas och vad de ska innehålla. Föreskrifterna bör utgå från vad som sägs i kommentaren i anslutning till 1 kap. 13 § och utformas med utgångspunkten att förhindra kringgåenden av syftet med bestämmelsen samt säkerställa en enhetlig tolkning i hela landet.

Genom *andra punkten* bemyndigas regeringen eller den myndigheten som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om det krav på hantverksmässig tillverkning som gäller för att få

bedriva gårdsförsäljning. Bemyndigandet avser föreskrifter som närmare preciserar de i lagbestämmelsen angivna tillverkningskraven.

Bemyndigandet som ges i *tredje och fjärde punkten* motsvarar i sak det som gäller för ansökan om serveringstillstånd (se 8 kap. 10 och 12 §§ alkohollagen).

8 kap.

7 § Den som tillverkar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna eller preparaten.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Den som har gårdsförsäljningstillstånd får i anslutning till sådan försäljning erbjuda provsmakning av sådana alkoholdrycker som tillståndet avser.

Paragrafen innehåller bestämmelser som under vissa förutsättningar medger tillverkare av alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat att erbjuda provsmakning av de egenproducerade dryckerna eller preparaten. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

I paragrafen har ett nytt *tredje stycke* införts. Den nya bestämmelsen innebär att den som har gårdsförsäljningstillstånd får erbjuda provsmakning av sådana alkoholdrycker som gårdsförsäljningstillståndet avser. I sådant fall behövs inget särskilt provsmakningstillstånd.

9 kap.

2 § Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker.

Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl och gårdsförsäljning.

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

11 § Den som har beviljats serveringstillstånd eller gårdsförsäljningstillstånd 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 eller gårdsförsäljningstillstånd 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 eller gårdsförsäljningstillstånd 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 Folkhälsomyndigheten.

17 § En kommun får meddela en innehavare av serveringstillstånd eller gårdsförsäljningstillstånd 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 eller gårdsförsäljningstillstånd om

- 1. tillståndet inte längre utnyttjas,*
- 2. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på serverings- eller försäljningsstället eller i anslutning till dessa 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.

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.

De ovan angivna paragraferna i fråga om tillsyn m.m. i 9 kap. kompletteras så att de även omfattar gårdsförsäljning. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.3 och 10.8.1.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

- 1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.*
- 2. Lagen gäller till och med den 1 juli 2029.*

Övervägandena i fråga om ikraftträdande och övergångsbestämmelser finns i kapitel 11.

De nya och ändrade bestämmelserna i alkohollagen ska enligt *första punkten* träda i kraft den 1 juli 2023.

Av *andra punkten* framgår att bestämmelserna om gårdsförsäljning ska upphöra att gälla efter den 1 juli 2029.

Särskilda yttranden

Särskilt yttrande av experten Anna Domander, Systembolaget

Utredningens förslag överensstämmer inte med direktivet och förutsättningar för uppdraget

Det är oklart om det alls är möjligt att införa en gårdsförsäljningsreglering som är förenlig med EU-rätten och som inte äventyrar det svenska detaljhandelsmonopolet. Grunden för monopolet är att folkhälsan värnas genom att privata vinstintressen utesluts vid försäljning till konsument och att tillgängligheten begränsas. Skulle en gårdsförsäljningsreglering införas, utan verkningfulla begränsningar i linje med alkohollagstiftningens grunder, står det klart att regleringen strider mot grunderna för monopolet, svensk alkoholpolitik och EU-rätten.

Utredningens huvudförslag innebär att en omfattande privat detaljhandel med starköl, cider, vin och spritdrycker etableras i Sverige, vid sidan av Systembolagets verksamhet. Förslaget omfattar samtliga dryckeskategorier och innehåller inga krav på egen/lokal produktion av råvara eller krav på lokalisering på landsbygd. Vissa villkor rörande prissättningen föreslås men villkoren innebär ingen reell begränsning och kan inte beivras effektivt.¹ Utredningens angivna kvantitetsbegränsningar per köptillfälle överstiger ett genomsnittsköp på Systembolaget, och eventuella antaganden att kundernas inköps-

¹ Erfarenheter från bl.a. konkurrensrättsområdet visar att utredningar om prisets relation till kostnaderna är svåra och resurskrävande, och det finns i dessa fall alltid ett stort utrymme för argumentation och kringgåenden. Ska en prisreglering ha någon som helst effekt krävs en tydlig gräns, i likhet med den gräns kopplad till prisbasbeloppet som utredningen tidigare föreslog. (Tidigare preliminärt förslag innebar att besökstjänsten inte fick åsättas ett lägre pris än 238 kr med 2021 års prisbasbeloppsvärde.)

volymer skulle vara lägre i detta fall saknar grund.² Förslaget innebär att ett stort antal tillverkare, av samtliga dryckeskategorier, kommer att etablera detaljhandel med alkoholdrycker vid sidan av Systembolagets detaljhandel, på landsbygd och i storstad. Redan de befintliga svenska alkoholtillverkarna utgör ett potentiellt butiksnätverk på cirka 800 försäljningsställen på landsbygd och i tätort i hela landet.³ Detta kan jämföras med Systembolagets butiksnätverk som uppgår till 448 butiker. Förslaget kan inte, ur något perspektiv, betecknas som en ”restriktiv form av gårdsförsäljning”.

Syftet med gårdsförsäljning ska enligt kommittédirektiven vara att stärka besöksnäringen på landsbygden.⁴ Utredningens uppdrag är inte näringspolitiskt eller att allmänt skapa gynnsamma förutsättningar för svensk alkoholindustri (t.ex. genom att möjliggöra för så många som möjligt att bedriva gårdsförsäljning).

Av direktiven framgår att *eventuella* kommersiella effekter som kan förväntas för näringslivet ska *analyseras*, men inte att sådana effekter ska utgöra en styrande utgångspunkt för utredningens överväganden.⁵ Direktiven är dessutom tydliga på punkten att en förutsättning för utredningens uppdrag är att detaljhandelsmonopolet säkras⁶ och att folkhälsan inte får försämrats, t.ex. genom ökad alkoholkonsumtion.⁷ Villkoren rörande detaljhandelsmonopolet och folkhälsan är *ovillkorliga förutsättningar*, som inte får vägas mot något annat syfte. Utredningens förslag är inte förenligt med dessa syften och förutsättningar. Förslagen tycks primärt styrda av hänsyn till tillväxt inom svensk dryckesindustri. Jag ser inte att förslaget kan inordnas eller kopplas till grunderna i svensk alkoholpolitik, eller att de uppfyller de EU-rättsliga kraven. Exempelvis blir det tydligt vid överväganden kring att inte införa krav på produktion av egen eller lokal råvara (liknande de krav som ställs i Norge och Finland) eller krav på lokalisering på landsbygd. Utredningen noterar att begräns-

² Genomsnittligt normalköp 2020 vid ett besök hos Systembolaget var 2,46 liter öl, cider eller blanddrycker, 1,72 liter vin och 0,19 liter spritdryck. (Siffrorna har räknats fram genom att dividera försäljningen per varugrupp med det totala antalet kunder.)

³ Se konsekvensanalysen, avsnitt 12.2, tabell 12.1. Det kan noteras att utredningens föreslagna gräns för ”småskalighet” satts på en sådan nivå att mycket få tillverkare utesluts från möjligheten att bedriva detaljhandel. Sweco och LRF har mot bakgrund av en genomförd undersökning dessutom bedömt att antalet tillverkare inom samtliga dryckeskategorier kommer att öka kraftigt fram till år 2025.

⁴ Kommittédirektiven, sid. 2.

⁵ Kommittédirektiven, sid. 1 och sid. 8.

⁶ Kommittédirektiven, sid. 1.

⁷ Kommittédirektiven, sid. 9.

ningar av detta slag tydligare skulle knyta regleringen till vad som i allmänhet avses med begreppen ”gård” och ”gårdsförsäljning”, och att de dessutom anknyter till vinster för landsbygden. Utredningen konstaterar vidare att sådana begränsningar skulle innebära en markant tillgänglighetsbegränsning men att begränsningar av detta slag ändå inte ska införas. De enda skäl som anförs mot att införa sådana begränsningar är näringsmässiga aspekter. Utredningen hänvisar bl.a. till att sådana begränsande villkor skulle ”*exkludera de allra flesta bryggerierna och destillerierna*” och ”*minska de näringsmässiga vinsterna med gårdsförsäljning*”. Svensk produktion och näringsmässiga vinster väger då tyngre än folkhälsan och alkoholpolitiken och, dessutom, på bekostnad av en systematisk och sammanhängande lagstiftning. Vidare omfattar förslaget inhemska spritdryckstillverkare, till skillnad från vad som gäller i Norge och Finland. Detta trots de särskilda folkhälsorisker förknippade med dessa alkoholstarka drycker, som motiverat en särbehandling i andra delar av svensk alkoholpolitik. Slutligen, kravet på ”*småskalighet*” är satt så högt att det enbart utesluter ett fåtal producenter.

Innebörden av förslaget blir i praktiken att småskaliga producenter på landsbygden kommer att utsättas för konkurrens från stora producenter, oavsett om dessa är lokaliserade på landsbygd eller i tätort. Antalet nya detaljhandelsbutiker kommer att vara stort, och den nya försäljningsformen kommer att framstå som en alldaglig del av samhället. Butiker av detta slag kommer knappast ses som en unik företeelse som driver besök hos småskaliga producenter på landsbygden. Förslaget blir därför i sin helhet kontraproduktivt utifrån syftet att stärka besöksindustrin genom nya möjligheter för småskalig produktion på landsbygden.

Jag anser att förslaget strider mot förutsättningarna för uppdraget och att verksamhet skulle tillåtas, som inte kan beskrivas som ”gårdsförsäljning” enligt allmänt språkbruk. Förslaget är oförenligt med grundläggande principer i svensk alkohollagstiftning, bl.a. att privata vinstintressen ska uteslutas vid försäljning till konsument (dvs. detaljhandel) och att tillgängligheten till alkohol ska begränsas. Vidare delar jag inte utredningens bedömning att reformen inte kommer att ha någon märkbar effekt på folkhälsan. Utredningens analys av folkhälsoeffekterna är missvisande och ger ingen realistisk bild av de folkhälsorisker som står på spel. Analysen bygger nämligen på grundantagandet att förslaget inte riskerar detaljhandels-

monopolet, varför det enda som utvärderas är frågan hur stor ökning av konsumtionen som är direkt förknippad med den försäljning som kommer att ske från tillverkarna. Analysen bortser alltså från den huvudsakliga risken, dvs. att ett införande av förslaget medför att detaljhandelsmonopolet blir betydligt svårare att försvara EU-rättsligt. Utredningens beskrivning av följderna för Systembolagets sortiment är vidare missvisande. Systembolaget har upplyst utredningen om att bolaget, vid ett eventuellt införande av förslaget, bl.a. av EU-rättsliga skäl kommer att behöva utvärdera förutsättningarna för TSLS-sortimentet, inte minst eftersom förslagets utformning är sådant att det förväntas leda till förändringar i efterfrågemönstret i Systembolagets butiker.

Förslaget strider mot EU-rätten och äventyrar detaljhandelsmonopolet

Utredningens EU-rättsliga bedömningar bygger på en felaktig tolkning av tillämpliga EU-rättsliga regler. Jag delar inte utredningens bedömning utan anser dels att förslaget strider mot EU-rättsliga regler om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF) och att det inte kan försvaras enligt artikel 36 FEUF, dels att förslaget innebär stora EU-rättsliga risker för detaljhandelsmonopolet.

Utredningens förslag strider mot artikel 34 FEUF och kan inte försvaras utifrån reglerna i artikel 36 FEUF

Jag delar utredningens bedömning att det finns en stor risk för att EU-domstolen anser att förslaget strider mot artikel 34 FEUF. Med hänsyn till att förslaget öppnar upp en försäljningskanal för svenska producenter som andra EU-producenter inte har tillgång till, är det fråga om en diskriminering av utländska producenter.

Utredningens slutsats att utestängningen av utländska producenter kan försvaras utifrån skyddet för folkhälsan enligt artikel 36 FEUF vilar huvudsakligen på en mycket långtgående tolkning av EU-domstolens avgörande i *Valev Visnapuu*⁸, där EU-domstolen tillskrivs bedömningar som inte gjorts. Utredningens redovisning ger intrycket att EU-domstolen prövade den finska gårdsförsälj-

⁸ Mål C-198/14, *Valev Visnapuu*.

ningsordningen och kom fram till att den uppfyllde EU-rättsliga krav. I själva verket lämnade dock EU-domstolen till de finska domstolarna att själva pröva frågan. Domstolens enda vägledning till de finska domstolarna var det korta konstaterandet att förhållandet att gårdsförsäljningsordningen kan tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning inte räcker som stöd för slutsatsen att de skäl som åberopats hade utnyttjats för att diskriminera varor eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor.⁹ EU-domstolens uttalande innebar alltså ett klagörande om att en överträdelse av EU-rätten inte kan konstateras enbart genom en hänvisning till att gårdsförsäljning kan tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning.¹⁰ Frågan måste alltså prövas, men EU-domstolen gjorde inte någon prövning av de åberopade folkhälsoskälerna eller någon bedömning av regleringens proportionalitet.

Föreslagen reglering kan inte försvaras enligt artikel 36 FEUF och uppfyller inte kravet på proportionalitet. Folkhälsoriskerna är kopplade till försäljningen av varorna och dessa risker blir inte mindre när försäljningen sker från produktionsplatsen. Frågan som uppkommer vid den EU-rättsliga bedömningen är varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att knyta rätten att bedriva detaljhandel till produktionsplatsen (och därmed införa begränsningar som träffar just utländska, men inte inhemska, producenter). Utredningen besvarar inte den frågan, utan försvarar i stället särbehandlingen med att svenska producenter – till skillnad från producenter i andra länder – är förhindrade att sälja sina drycker från produktionsstället. Utredningen anser att de svenska producenternas rätt att bedriva gårdsförsäljning kan hävdas vara ”konkurrensutjämnande” snarare än diskriminerande, och att detta positivt kan influera EU-domstolens proportionalitetsprövning. Argumentationen är med andra ord inte att förslaget utformats på det sätt som skett därför att det är nödvändigt för att uppnå folkhälsosyftena, vilket kunde förväntas. Utredningens resonemang om ”konkurrensutjämnning” över landsgränserna är inget som kan beaktas vid en proportionalitetsprövning av en utestängande åtgärd enligt artikel 36 FEUF. Dessutom baseras resonemanget på det felaktiga antagandet att EU-domstolen tar hänsyn till konkurrensvillkoren i andra EU-länder än Sverige när svenska ute-

⁹ Valev Visnapuu, p. 126.

¹⁰ Uttalandet innebär alltså bara ett konstaterande om att det inte finns något EU-rättsligt *per se*-förbud mot en gårdsförsäljningsordning.

stängande åtgärder utvärderas. Omständigheten att Sverige till skillnad från många andra EU-länder har valt att ha ett detaljhandelsmonopol, vilket är tillåtet enligt EUF-fördraget som en form av kompromiss (under förutsättning att monopolet tillgodoser ett konsekvent genomfört allmänintresse och är icke-diskriminerande), kan rimligtvis inte användas som ett försvar för andra handelshindrande och diskriminerande regleringar i Sverige.¹¹ För övrigt finns det producenter i andra EU-länder som i dag har i princip samma regulatoriska situation som svenska alkoholtillverkare. Detta gäller exempelvis sprittillverkare i Finland som inte omfattas av någon gårdsförsäljningsordning i hemlandet.

Sammanfattningsvis bedömer jag att förslaget inte uppfyller kraven enligt artikel 36 FEUF. Eftersom folkhälsoriskerna är kopplade till försäljning av alkohol till konsument och riskerna inte blir mindre när försäljningen sker från den plats där den produceras, är missgynnandet av utländska producenter omotiverat. Förslaget innehåller inga verkningsfulla begränsningar, och är ett allvarligt avsteg från de tankar som ligger till grund för svensk alkohollagstiftning, däribland desintresseringsprincipen och principen om tillgänglighetsbegränsning. Förslaget kan inte med trovärdighet beskrivas som en restriktiv försäljningskanal och som en del av konsekvent genomförd svensk alkoholpolitik. Jag bedömer att förslaget strider mot EU-rättsliga regler om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF) och att det inte kan försvaras enligt artikel 36 FEUF.¹²

¹¹ Om konkurrensvillkoren för en viss bransch på en övergripande EU-nivå kunde beaktas vid utvärderingar av nationella regleringar enligt artikel 36 FEUF, skulle detta medföra oöverblickbara konsekvenser. Exempelvis skulle medlemsstater kunna återropa inhemska kostnadsnackdelar i en bransch på grund av nationella regleringar som skäl för att införa handelshindrande/utestängande åtgärder till skydd för inhemsk industri, under påstående att det handlar om att jämna ut konkurrensvillkoren. I en EU-rättslig kontext är ett sådant resonemang främmande.

¹² Systembolaget har framfört till utredningen att det är oklart om det alls är möjligt att införa en gårdsförsäljningsreglering som är förenlig med EU-rätten och som inte äventyrar det svenska detaljhandelsmonopolet. Det är dock helt felaktigt när det påstås i utredningen att Systembolaget framfört uppfattningen att gårdsförsäljning i ett land med monopol ”i princip aldrig kan vara proportionerlig”. Systembolagets bedömning av regleringens proportionalitet gäller förstas det förslag till reglering som utredningen lagt fram. Som beskrivits ovan har utredningen inte försökt besvara de frågor som ställs inom ramen för en korrekt genomförd proportionalitetsbedömning.

Utredningens förslag äventyrar detaljhandelsmonopolet

Utredningens förslag innebär stora risker när det gäller möjligheterna att bevara detaljhandelsmonopolet. Ett första problem är att detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten inte längre skulle prövas enligt artikel 37 FEUF utan i stället enligt artikel 34/36 FEUF, vilket i sig allvarligt skulle försvaga Sveriges möjligheter att bevara monopolet. Vidare äventyras de EU-rättsliga förutsättningar som detaljhandelsmonopolet vilar på, eftersom de skäl som tidigare angivits för monopolet inte med trovärdighet kan fortsätta göras gällande om förslaget införs. Monopollagstiftningen kommer då inte att uppfylla de EU-rättsliga kraven på konsekvens.

Den relevanta frågan är om förbudet mot försäljning till konsument som i dag följer av (och är en del av) detaljhandelsmonopolet ska prövas enligt artikel 37 FEUF även efter ett införande av förslaget. EU-domstolens dom i *Valev Visnapuu* klargör med tydlighet att så inte är fallet, utan att detta förbud då i stället ska prövas enligt artikel 34/36 FEUF. EU-domstolen gjorde i domen skillnad på förbud mot detaljhandel med produkter som enligt finsk lagstiftning endast fick säljas av detaljhandelsmonopolet (Alko), exempelvis spritdrycker, och förbud mot detaljhandel med produkter som inte omfattades av Alkos ensamrätt (inklusive produkter som omfattades av den finska gårdsförsäljningsordningen). Enligt EU-domstolen skulle det finska förbudet mot detaljhandel för sistnämnda produktkategorier prövas enligt artikel 34/36 FEUF, inte enligt artikel 37 FEUF.¹³ Rättspraxis har således klargjort att ett gårdsförsäljningsundantag i ett land med detaljhandelsmonopol upphäver möjligheten att tillämpa monopolbestämmelsen (artikel 37 FEUF) på försäljningsrestriktioner avseende sådana produktkategorier som omfattas av gårdsförsäljning. Om gårdsförsäljning införs enligt utredningens förslag, kommer följaktligen dagens förbud mot att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker inte längre utgöra en del av monopolet i EU-rättslig mening. Införs förslaget, som omfattar samtliga dryckeskategorier, kommer det således inte vara möjligt för Sverige att hävda att det är kriterierna i artikel 37 FEUF som avgör om det svenska förbudet mot detaljhandel med alkoholdrycker stämmer överens med EU-rättsliga regler. Den EU-rättsliga prövningen av detta förbud kommer då att göras enligt artikel 34/36 FEUF, vilket medför

¹³ *Valev Visnapuu*, p. 92-96.

väsentligt sämre EU-rättsliga möjligheter för Sverige att bevara monopolet.¹⁴

Denna slutsats ändras inte av utredningens påstående att gårdsförsäljning ska regleras på ett sätt som skiljer försäljningen från ”sedvanlig detaljhandel”, eller att det inte kommer att vara fråga om en ”alternativ detaljhandelskanal”. Eftersom förslaget saknar verkningfulla begränsningar blir det fråga om en alternativ detaljhandelskanal. Av EU-domstolens dom i *Valev Visnapuu* framgår dessutom att frågor av denna karaktär inte alls beaktas vid bedömningen av tillämpligt regelverk. Den ensamt avgörande omständigheten vid EU-domstolens prövning i *Valev Visnapuu* var att nationell lagstiftning innehöll undantag till detaljhandelsmonopolet (varav ett utgjordes av gårdsförsäljningsundantaget).¹⁵

Monopollagstiftningens konsekvens

En förutsättning för att ett detaljhandelsmonopol inte ska riskera att underkännas EU-rättsligt är att monopolregleringen är systematisk och sammanhängande, dvs. att den är konsekvent genomförd utifrån de allmänintressen som lagts till grund för lagstiftningen. Det innebär att vårt monopol äventyras om Sverige vidtar, underlättar eller tolererar åtgärder som underminerar de skäl som angetts för monopolet. Det måste bl.a. tillses att desintresseringsprincipen och principen om tillgänglighetsbegränsning får genomslag vid försäljning av alkohol till konsument på det sätt som förutsatts i monopollagstiftningen. Den föreslagna regleringen innebär inte bara att Sverige tolererar (eller avstår från att ingripa mot) privata aktörer som

¹⁴ Riskerna för ett underkännande av regleringar vars förenlighet med EU-rätten bedöms enligt artikel 34/36 FEUF illustreras t.ex. av EU-domstolens dom i *Rosengren m.fl.* (mål C-170/04), där den svenska privatinförselregleringen underkändes enligt dessa bestämmelser. De stora skillnaderna mellan en bedömning enligt artikel 34/36 FEUF och en bedömning enligt artikel 37 FEUF är anledningen till att parternas argumentation i mål om handelshinder i monopolländer ofta primärt handlar om frågan vilket regelverk som är tillämpligt, och skälet till att den medlemsstat vars reglering ifrågasatts oftast argumenterar för att artikel 37 FEUF, snarare än artikel 34/36 FEUF, ska tillämpas.

¹⁵ Inte heller utredningens jämförelse med restaurangförsäljning genom *servering* ändrar slutsatsen. Servering bygger på att restaurangpersonalen övervakar och kontrollerar konsumtionen, vilken sker på plats i restauranglokalen. Detaljhandel vid gårdsförsäljning bygger dock, precis som försäljning hos Systembolaget, på att konsumenten tar med sig öppnade varor och konsumerar dessa i hemmet eller på annan plats utan övervakning. Den grundläggande transaktionen, detaljhandel, är densamma i fallet vid försäljning av Systembolaget och i fallet gårdsförsäljning. Förslaget handlar ett undantag från just detaljhandelsmonopolet. Det är inte fråga om t.ex. särskilda möjligheter att bedriva servering/provsmakning eller liknande.

bedriver detaljhandel med alkoholdrycker. Förslaget innebär att monopolet per definition bryts upp, och därmed att systematiken i monopollagstiftningen frivilligt överges. I en sådan situation är det svårt att fortsätta göra gällande de tidigare anförda skälen för monopolet. Efter ett införande av förslaget kan således Sverige svårligen hävda att det är av avgörande betydelse att säkerställa tillgänglighetsbegränsningen och förbehålla detaljhandeln ett statligt bolag utan privata vinstintressen. Detta gäller i synnerhet om gårdsförsäljning skulle genomföras på det sätt som föreslås av utredningen, med avsaknad av verkningfulla begränsningar och där ett mycket stort antal aktörer kommer att bedriva detaljhandel med samtliga dryckeskategorier i både storstad och på landsbygd.

Jag menar sammanfattningsvis att ett införande av föreslagen reglering leder till inkonsekvenser i monopollagstiftningen som inte kan förklaras eller rättfärdigas, och som äventyrar det EU-rättsliga rättfärdigandet av detaljhandelsmonopolet.

Möjligheten att ”backa bandet”

Slutligen delar jag inte utredningens bedömning av frågan om det är möjligt att ”backa bandet” för det fall EU-domstolen inte delar utredningens EU-rättsliga bedömning. Den situation som ska bedömas är att detaljhandelsmonopolet underkänns EU-rättsligt, som en följd av att gårdsförsäljningsundantaget medför att svensk lagstiftning inte längre anses konsekvent, och att Sverige därför tvingas avskaffa undantaget (dvs. försöker ”backa bandet” och på nytt införa ett detaljhandelsmonopol). Det främsta problemet är att lagstiftaren genom sina åtgärder då har visat att den åberopade grunden för monopolet inte varit uppriktigt menad. Det finns inget som tyder på att EU-domstolen vid en bedömning av om monopolet vilar på ett EU-rättsligt acceptabelt allmänintresse skulle vara förhindrad att beakta samtliga omständigheter, däribland att Sverige genom att införa ett gårdsförsäljningsundantag visat att man inte menat allvar med de skäl som påstås ligga till grund för monopolet (eller i vart fall inte genomfört dessa skäl på ett systematiskt och sammanhängande sätt).

De rättsfall utredningen hänvisar till som exempel på nationella regleringar, som underkänts av EU-domstolen och därefter justerats, är inte jämförbara med den aktuella situationen. De exempel

som tas upp av utredningen handlar om anpassningar till EU-rättsliga krav, eller om att nationell lagstiftning ”stramats upp” efter att den oavsiktligt kommit att bli inkonsekvent. Den nu aktuella frågan avser en situation där lagstiftaren först avsiktligt skulle avvika från tankarna bakom monopollagstiftningen och därefter – efter EU-rättslig kritik – försöker backa bandet. I en sådan situation är det betydligt svårare att fortsätta hävda skälen för monopolet. Jag ser således en stor risk för att det inte kommer att vara möjligt att backa bandet efter EU-rättsliga invändningar kopplade till ett införande av förslaget till gårdsförsäljningsreglering.

Särskilt yttrande av experten Anna Kaijser, LRF

Intresset för hantverksmässigt framställda drycker har vuxit sig starkt, och attraherar såväl duktiga entreprenörer som nyfikna konsumenter med intresse för gastronomi.

Samtidigt växer intresset för måltidsturism och turistupplevelser med anknytning till mat och dryck. Sverige anses ha ett betydande utrymme att utvecklas för att ta emot fler besökare, och kunna bli en tillväxtmotor, inte minst på landsbygden. Gårdsförsäljning skulle utgöra ett viktigt verktyg för sådan utveckling.

Utredningens EU-rättsliga bedömning

Utredningen har genomfört en EU-rättslig analys och bedömer att det finns ett EU-rättsligt utrymme för att införa en begränsad form av gårdsförsäljning vid sidan av ett bevarat detaljhandelsmonopol.

Centrala utgångspunkter för bedömningen har utgjorts av:

- att begränsningar införs i syfte att säkerställa att försäljningen sker i begränsad omfattning,
- att det är besöket snarare än försäljningen som står i centrum vid gårdsförsäljning,
- att gårdsförsäljningen inte ska leda till negativa folkhälsoeffekter,
- att gårdsförsäljning inte ska leda till godtycklig diskriminering av utländska producenter av alkoholhaltiga drycker, och
- att gårdsförsäljning ska stärka besöksnäringen, och dryckesproduktionen som en del i den, inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik, och därmed bidra till den svenska livsmedelsstrategins vision om en konkurrenskraftig livsmedelskedja, som ska vara innovativ, hållbar och attraktiv att verka inom, och som ska skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet.

Jag anser att utredningen valt relevanta utgångspunkter för förslagens utformning, i enlighet med direktivet.

Utredningens förslag

- Gårdsförsäljning kan bara sökas av den som kan erbjuda ett betalt besöksarrangemang med kunskapshöjande innehåll.
- Endast försäljning av egentillverkade drycker från tillverkning- eller odlingsstället.
- Försäljning får endast ske mellan klockan 10:00 och 20:00.
- Begränsade kvantiteter per kund och köptillfälle ej överstigande 0,7 L spritdryck, 3 L vin, 3 L starköl och 3 L andra jästa drycker.
- Hantverksmässig tillverkning där årlig produktionsvolym ej får överstiga 75 000 L spritdrycker, 500 000 L jästa drycker med upp till 10 procent alkohol eller 200 000 L jästa drycker med mer än 10 procent alkohol.
- Krav på oberoende från andra producenter överstigande årliga produktionsvolymen ovan.
- Priset på alkoholdryckerna och upplevelsetjänsten får inte sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.
- Kommunen ska utföra ett särskilt tillstånd för gårdsförsäljning och utöva tillsyn.
- Gårdsförsäljningstillståndet är tidsbegränsat till den 1 juli 2029.
- Lagstiftningen ska gälla under sex år från tidigast den 1 juli 2023 till den 1 juli 2029, och kan därefter upphävas, förlängas eller permanentas.

Jag anser att utredningen därmed lämnar ett förslag omgärdat av strikta begränsningar som säkerställer att det är besökstjänsten som står i centrum snarare än försäljningen.

Förslaget ställer krav på ett upplevelsearrangemang till självkostnadspris på tillverknings- eller odlingsställe, samt krav på hantverksmässig tillverkning. Det innebär också begränsningar avseende kvantiteter per kund och tillfälle liksom begränsningar avseende producerad årsvolym och oberoende.

Intresserade besökare måste först ta del av ett i förväg bokat arrangemang, mot en kostnad, där det ingår någon form av kunskapshöjande upplevelse. Därefter kan de ta del av dryckestillverka-

rens högst begränsade utbud, och då endast ges möjlighet att köpa med sig en begränsad volym.

Modellen skiljer sig väsentligt från detaljhandelsmonopolets affärsmodell där besökare i sin närmiljö kan uppsöka ett Systembolag där de fritt kan välja bland ett mycket stort utbud av produkter och köpa med sig dessa i obegränsade mängder, utan krav på att kombinera detta till någon form av kunskapsöverföring. Systembolaget erbjuder numer även hemleverans av alkohol i hela Sverige.

EU-rättsligt läge och fortsatt process

Även om utredningen bedömer att det går att förena en restriktiv gårdsförsäljning i kombination med ett bevarat detaljhandelsmonopol med EU-rätten, går det inte att med säkerhet veta hur EU-domstolen kommer att se på frågan.

Om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning skulle Sverige vara skyldig att anpassa regleringen eller, i värsta fall, slopa rätten till gårdsförsäljning.

Sverige skulle däremot inte vara tvunget att avskaffa detaljhandelsmonopolet.

Min tolkning är att utredningen under analysarbetets gång har uppskattat att det finns marginal i de EU-rättsliga bedömningarna.

Det är dock enbart EU-domstolen som kan fastställa tolkningen av EU-rätten.

Genom att regleringen görs tidsbegränsad finns det möjlighet att backa bandet om det skulle visa sig nödvändigt. Regeringen kommer ges möjlighet att på förhand ha en dialog med Europeiska kommissionen, och där ha möjlighet att ta del av kommissionens syn på förslaget innan det eventuellt genomförs.

Analys av folkhälsoeffekter

Den folkhälsoanalys som utredningen har uppdragit åt Sweco att genomföra visar att gårdsförsäljning kommer att vara mycket begränsad.

Med de föreslagna villkoren som styr bl.a. försäljningstider, priser och tillåtna kvantiteter, samt krav på ett betalt upplevelsearrange-

mang, uppskattar Sweco att gårdsförsäljning kommer att uppgå till 0,34 procent av den totala anskaffningen av alkohol 2025.

Här ska förtydligas att det vid tidpunkten då Sweco utförde sin analys inte fanns villkor för krav på småskalighet och oberoende i form av max tillåten årsproduktion. Swecos analys bygger därför på en bredare förutsättning, vilket överskattar effekten, än för det förslag som nu läggs fram.

Gårdsförsäljningens omfattning kommer således att vara mycket begränsad i förhållande till både Systembolagets försäljning och den svenska produktionen av alkoholdrycker. Räknat i ren alkohol väntas de volymer som enligt Sweco kommer att säljas genom gårdsförsäljning 2025, att motsvara 0,5 procent av Systembolagets försäljning 2019. Inom respektive dryckeskategori skulle gårdsförsäljningen enligt Swecos analys motsvara 1 procent av den svenska tillverkningen av starköl, 0,06 procent av sprittillverkningen samt 1,3 procent av tillverkning av vin och andra jästa drycker.

Näringspolitiska effekter samt hinder för tillväxt och utveckling

Det krävs betydande investeringar och ekonomiskt risktagande för att starta upp och driva verksamhet inom dryckesbranschen i Sverige. Som utredningen har konstaterat är den absoluta merparten av de svenska dryckesföretagen mycket småskaliga och har därmed relativt höga produktionskostnader för sin produktion. Att samtidigt bygga upp besöksnäring är mycket kostsamt.

Många företagare vittnar om svårigheter att nå lönsamhet. För att klara av den utmaningen behöver man som företagare långsiktiga spelregler för att kunna räkna med att det så småningom lönar sig att vara duktig.

Därför vore det önskvärt – utöver utredningens grundläggande utgångspunkter – att gårdsförsäljning också kunde ses som ett verktyg för dryckesproducenter att utveckla sin besöksverksamhet, och skapa tillväxt och sysselsättning och på så sätt bidra ännu mer till lokalsamhällets utveckling som de verkar i.

Lokalisering på landsbygd

Under utredningens arbete har ett antal vägval diskuterats som från dryckesbranschens perspektiv kommer att vara av avgörande betydelse för hur gårdsförsäljning kan bli en möjlighet för branschen.

Ett sådant vägval har varit huruvida det skulle vara nödvändigt att knyta gårdsförsäljning till att enbart gälla företag lokaliserade till landsbygd.

Då varken folkhälsoanalys eller de EU-rättsliga aspekterna pekar på att det skulle vara nödvändigt att styra försäljningen mot landsbygd har utredningen bedömt att ett landsbygdskrav inte ska föreslås gälla.

Ur näringspolitiskt hänseende ses det från näringen som ett väl grundat och välkommet vägval att inte ställa några sådana krav, då landsbygdskrav skulle innebära uppenbar risk för svårmotiverade gränsdragningar med tillsynes slumpmässiga utfall. I synnerhet för företag belägna på tätortsnära landsbygd.

Småskalighet och oberoende

Ett annat vägval som diskuterats är krav på småskalighet och oberoende.

Detta krav är nu införlivat i förslaget, och riskerar utgöra allvarliga hinder för företagets tillväxt och utveckling.

Utredningen föreslår en reglering som ställer krav på att årlig produktionsvolym ej får överstiga 75 000 L spritdrycker, 500 000 L jästa drycker med upp till 10 procent alkohol eller 200 000 L jästa drycker med mer än 10 procent alkohol.

Detta förslag innebär mycket snäva begränsningar på årliga produktionsvolymerna och skulle utestänga många av de små, men långsamt växande, dryckestillverkarna från gårdsförsäljning.

Svensk dryckesproduktion består i så hög grad av småskaliga tillverkare, att ett krav om småskalighet inte kan ses vara särskilt styrande ur ett tillgänglighetsperspektiv.

Att förbehålla möjligheten till gårdsförsäljning för småskalig produktion skulle begränsa andelen tillverkare som tillåts bedriva sådan försäljning. Det gäller särskilt företag lokaliserade till just landsbygd och glesbygd, och i synnerhet i Norra Sverige där många av de småskaliga destillerierna återfinns, och därtill flera bryggerier.

Bland dessa har ett flertal varit etablerade i 10–20 år och just lyckats växa sig ur sina nystartarkostymer. De har börjat bygga upp sin besöksverksamhet. Men de är fortfarande små.

Växande dryckestillverkare måste tillåtas växa till en storlek där det går att driva företag med såväl ekonomisk som social hållbarhet – och kunna nå en storlek på företaget där de kan gynna sitt lokala samhälle, hantera semestrar och utveckla sin besöksverksamhet.

Det har från representanter i utredningens expertgrupp uttryckts en oro för att stora koncerner ska maximera möjligheten till gårdsförsäljning genom att etablera flera tillverkningsställen med besöksverksamhet, och att större tillverkare ska kringgå volymbegränsningarna genom att exempelvis etablera mindre tillverkningsställen eller olika samarbeten där de utövar inflytande över mindre tillverkare.

För stora koncerner är gårdsförsäljning inte ett lönsamt eller intressant alternativ för att komma ut på marknaden. Deras affärsidéer bygger på storskalighetsfördelar, och de har redan sina marknader säkrade genom Systembolaget och genom sin dominerande ställning inom restaurangbranschen.

Vidock inte bortse från att dessa producenter skulle kunna vara viktiga motorer för besöksnäringen liknande de som vi kan se i andra länder, till gagn för både den regionala utvecklingen och de småskaliga producenterna.

Småskaliga producenters försäljning via Systembolaget

I dag utgör Systembolagets möjlighet att sälja via TSLS den största försäljningskanalen för småskaliga producenter, och kommer även i fortsättningen att vara nödvändig för att producenter ska nå marknad.

Dryckestillverkare har uttryckt oro över att ett införande av gårdsförsäljning skulle leda till att Systembolaget tar bort sitt sortiment för lokalt och småskaligt (TSLS).

Efterfrågan på småskaliga och lokala produkter är hög, och det finns inget på marknaden som antyder att efterfrågan skulle minska om gårdsförsäljning införs.

Det finns snarare skäl att tro att efterfrågan på småskaliga hantverksprodukter skulle kunna öka hos Systembolaget eftersom dessa

förmodas uppmärksammas medialt i större utsträckning, och eftersom intresset för gårdsförsäljning från konsumenthåll skulle smitta av sig på efterfrågan på dessa produkter hos Systembolaget.

Systembolaget har dock framhållit till utredningen att man inte säkert kan motivera att fortsatt ge samma generösa tillträde för lokala produkter som man i dag erbjuder genom TSLS-sortimentet. Systembolaget har också påpekat att man utifrån konkurrensrättsliga regler kan komma att behöva utvärdera vilken försäljningsdata som kan delas med leverantörer som bedriver gårdsförsäljning.

Från svenska dryckesproducenter finns en önskan om att ägar-direktiven från regeringen bör vara formulerade på så sätt att småskaliga eller svenska dryckesproducenters möjligheter till försäljning via Systembolaget inte begränsas.

Särskilt yttrande från experten Magnus Jonsson, IOGT-NTO

Inledning

I direktiven till utredningen anges två förutsättningar för införande av gårdsförsäljning: Systembolagets detaljhandelsmonopol ska säkras och folkhälsan får inte försämrats. Utredningen har frångått direktiven genom att presentera ett förslag som innebär att Systembolagets monopol EU-rättsligt upphör och att folkhälsan uppskattas att försämrats.

Utredningen har insisterat på att särskilda yttranden ska begränsas till 5 sidor, vilket innebär att fokus för yttrandet ligger på ovan nämnda frågor. Detta trots att jag även är kritisk till andra delar i utredningens förslag. I ett rättsutlåtande, som IOGT-NTO har beställt, ifrågasätts utredningens tolkning av EU-domstolens praxis, vilket hade förtjänat att lyftas fram. Jag är dessutom oroad över hur utredningen har bedrivits, men får be att återkomma om detta i ett framtida remissyttrande.

EU-rättsliga förutsättningar

Förslaget innebär att Systembolagets detaljhandelsmonopol upphör och att reglerna som styr Systembolagets detaljhandel därmed provas mot artikel 34 i stället för artikel 37

Jag instämmer inte i utredningens bedömning att Systembolagets detaljhandel med alkoholdrycker, efter ett införande av utredningens förslag, skulle provas mot artikel 37 FEUF. Systembolagets monopol skulle upphöra att faktiskt och rättsligt existera eftersom Systembolaget inte längre skulle ha ensamrätt på detaljhandeln med alkoholdrycker.

Det är fast rättspraxis att de regler som avser handelsmonopol och dess funktionssätt omfattas av artikel 37 FEUF medan regler som inte rör handelsmonopol och dess funktionssätt ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.¹⁶ Detta innebär att en gårdsförsäljningsreglering, vilken utgör ett undantag från monopolet, bedöms mot

¹⁶ Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, mål C-170/04, *Rosengren*, EU:C:2007:313 och mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751.

artikel 34, eftersom den inte reglerar handelsmonopolet och dess funktionssätt.¹⁷

Innehavaren av ett monopol har *ensamrätt* på att sälja en viss vara. Detta framgår tydligt i *Visnapuu*-fallet där EU-domstolen konstaterade att bestämmelsen som etablerar Alkos ensamrätt att bedriva detaljhandel med vissa alkoholdryckeskategorier skulle bedömas mot artikel 37.¹⁸ EU-domstolen konstaterade att den bestämmelsen som tillät gårdsförsäljning skulle bedömas mot artikel 34, eftersom denna bestämmelse *gav andra aktörer än Alko rätt att bedriva detaljhandel med vissa alkoholdrycker*, om de hade vederbörligt tillstånd.¹⁹

Av detta följde att de *alkoholdryckeskategorier* som omfattades av den finska gårdsförsäljningsregleringen, t.ex. bärviner, inte längre omfattades av detaljhandelsmonopolet som anförtrotts Alko.²⁰ Bestämmelser som reglerade detaljhandel med alkoholdryckeskategorier som omfattades av monopolet skulle därmed bedömas mot artikel 37, medan bestämmelser som reglerade detaljhandel med alkoholdryckeskategorier som inte omfattades av monopolet, dvs de produktkategorier som säljs genom gårdsförsäljning i Finland, skulle bedömas mot artikel 34. Dessa uttalanden kan tillämpas på det svenska gårdsförsäljningsförslaget.

Den svenska alkohollagen²¹ inrättar ett statligt ägt detaljhandelsbolag (Systembolaget)²² och fastslår att *endast* detta bolag får bedriva detaljhandel ”med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och med alkoholdrycksliknande preparat.”²³ Därmed har Systembolaget *ensamrätt* på all detaljhandel av alkoholdrycker, förutom folköl. Det innebär att de bestämmelser som reglerar Systembolagets detaljhandel med alkoholdrycker ska bedömas enligt artikel 37, eftersom bestämmelserna reglerar detaljhandel med alkoholdrycker som omfattas av ett monopol.

Artikel 37 skulle dock inte längre vara tillämplig om gårdsförsäljningsförslaget införs. Den föreslagna gårdsförsäljningsordningen omfattar detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl, och andra jästa

¹⁷ Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, s. 91

¹⁸ *Visnapuu*, s. 89–90.

¹⁹ *Visnapuu*, s. 89 och 91.

²⁰ *Visnapuu*, s. 93.

²¹ Alkohollag (2010:1622).

²² Alkohollag (2010:1622), 5 kap, 1§.

²³ Alkohollag (2010:1622), 5 kap, 2§.

alkoholdrycker samt alkoholdrycksliknande preparat,²⁴ dvs. alla alkoholdryckeskategorier som Systembolaget för nuvarande innehar ensamrätt på. Gårdsförsäljningsförslaget innebär därmed att inte endast Systembolaget, utan även andra aktörer (dvs. gårdsförsäljare), kan bedriva detaljhandel med dessa produkter.

Systembolaget skulle därmed *inte* längre ha *monopol* på detaljhandeln med någon alkoholdryckeskategori. Eftersom Systembolaget inte längre innehar någon *ensamrätt*, blir följden att Systembolagets *monopol* upphör att existera, även om Systembolaget fortfarande säljer alkoholdrycker som även säljs av andra. M.a.o. upphör ensamrätten/monopolet att existera även om försäljningen/ butikerna inte gör det.²⁵

Bestämmelserna som reglerar Systembolagets detaljhandel med alkoholdrycker bedöms följaktligen mot bakgrund av artikel 34, inte artikel 37, eftersom dessa inte längre reglerar ett *monopol* och dess funktionssätt.²⁶ Bestämmelser som reglerar Systembolagets försäljning av alkoholdrycker och som resulterar i handelshinder, i strid med artikel 34, måste motiveras utifrån en av undantagsgrunderna i artikel 36, samt uppfylla de krävande villkor som ställs upp i den artikeln. Om villkoren inte uppfylls kan centrala delar av Systembolagets verksamhet underkännas.

²⁴ Se utredningens föreslagna lagändring av Alkohollagen 5 kap. 2 § (författningsförslaget): "Endast detaljhandelsbolaget får bedriva *annan* detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och med alkoholdrycksliknande preparat *än gårdsförsäljning*."

²⁵ Utredningen förbiser distinktionen mellan att bedriva detaljhandel med en vara och att inneha en *ensamrätt* att bedriva detaljhandel med en vara. I sin analys av *Visnapuu* hävdar nämligen utredningen att effekten av EU-domstolens uttalanden är att bestämmelser som reglerar Alkos försäljning av en viss produkt ska bedömas mot artikel 37, *oavsett om Alko har ensamrätt på den produkten eller ej*. Detta är ologiskt. Enligt den logiken skulle bestämmelserna som reglerar försäljningen av plastpåsar på Alko också bedömas mot artikel 37, bara för att det säljs just på Alko, trots att Alko givetvis inte har ensamrätt att bedriva detaljhandel med plastpåsar. Den relevanta frågan är inte om Alko säljer en produkt. Den relevanta frågan är om Alko har ensamrätt att sälja den produkten. Om Alko har ensamrätt innebär detta att bestämmelserna som reglerar försäljningen av den produkten ska bedömas mot artikel 37. Om Alko inte har ensamrätt innebär detta att bestämmelserna som reglerar försäljningen av den produkten ska bedömas mot artikel 34.

²⁶ Därmed förloras det skydd som artikel 37 innebär.

Gårdsförsäljningsordningen är inte förenlig med EU:s regler om varors fria rörlighet

Jag anser att utredningens bedömning enligt artikel 36 förbiser viktiga aspekter och i vissa delar beaktar faktorer som enligt fast rättspraxis inte ska beaktas. Min bedömning är att förslaget medför handelshinder som inte trovärdigt kan motiveras utifrån folkhälsa.

Gårdsförsäljningsförslaget innehåller bestämmelser som utgör handelshinder i strid med artikel 34

Gårdsförsäljningsförslaget innehåller bestämmelser som utgör handelshinder, t.ex. kravet att försäljningen sker på tillverknings- eller vinodlingsstället^{27,28}. Det innebär att producenter som inte tillverkar sina produkter i Sverige (och därmed inte har ett tillverknings- eller vinodlingsställe i Sverige) utestängs från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning. Förslaget strider därmed mot artikel 34.

Artikel 36 är inte tillämplig

En bestämmelse som utgör ett handelshinder i strid med artikel 34 kan vara godtagbar om artikel 36 är tillämplig. Artikel 36 är endast tillämplig om vissa kriterier uppfylls: (i) en av undantagsgrunderna i artikel 36 måste åberopas, (ii) bestämmelsen får inte utgöra godtycklig diskriminering eller förtäckt diskriminering av handel, och (iii) bestämmelsen måste vara proportionerlig. Utredningens analys av dessa kriterier är ofullständig.

Folkhälsa som undantagsgrund

Utredningen menar att syftet med kravet är att försäljningen ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället är att skydda *folkhälsan*, vilket är en av undantagsgrunderna i artikel 36.

²⁷ Gårdsförsäljningsförslaget kan även innehålla andra handelshinder, men jag valt att fokusera på det handelshinder som utredningen har identifierat.

²⁸ Se även den norska rättsutredningen EØS-rettslig vurdering av om salg fra nisjeproducenter kan tillates utan å svekke dagens monopolordning, s. 21.

Godtycklig diskriminering och förtäckt begränsning av handel

Bestämmelsen som utgör ett handelshinder, dvs. kravet att försäljningen ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället, får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handel mellan medlemsländerna. Inom ramen för detta kriterium lyfter utredningen frågan huruvida det angivna målet att skydda folkhälsan eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt.

Utredningen hänvisar här till EU-domstolens avgörande i *Henn och Darby*, men diskuterar inte det senare avgörandet *Conegate*, vilket tydligare klargör vad det innebär att den återopade undantagsgrunden måste eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt. *Conegate* gällde ett importförbud på obscena varor, vilket införts med motivet att den allmänna moralen behövde skyddas. EU-domstolen noterade dock att likvärdiga varor kunde säljas lagligt på den inhemska marknaden och att det därmed fördes en inkonsekvent och icke-systematisk politik i frågan. Detta ledde till att importförbudet inte kunde berättigas utifrån den återopade undantagsgrunden (allmän moral). *Conegate* visar därmed tydligt att en inkonsekvent politik, dvs. där den återopade undantagsgrunden inte eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt, innebär att den återopade undantagsgrunden har missbrukats eller utnyttjats.

I det här sammanhanget bör även EU-kommissionens kritik av Finlands alkohollagstiftning 2017 beaktas. År 2016 meddelade Finland EU-kommissionen om tänkta uppdateringar av den finska alkohollagen. Den föreslagna alkohollagen skulle innebära att tillgängligheten av alkoholdrycker utökades²⁹ samtidigt som distanshandel förbjöds. EU-kommissionen var mycket kritisk till att Finland, med hänvisning till folkhälsoskäl, ville förbjuda s.k. distanshandel och samtidigt ville genomföra reformer som förväntades öka nationell försäljning och leda till försämrad folkhälsa. EU-kommissionen såg det som inkonsekvent och att återopandet av folkhälsoskäl därmed inte kunde anses trovärdigt.

I relation till svensk gårdsförsäljning blir det därmed relevant att, mot bakgrund av den restriktiva svenska alkoholpolitiken, göra en bedömning om den diskriminerande bestämmelsen, dvs. kravet att försäljningen ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället, kan

²⁹ Förslaget innebar att det skulle öppnas upp för ölförsäljning upp till 5,5 procent i butik och att gårdsförsäljningsordningen utvidgades till att även omfatta hantverksöl upp till 13 procent.

motiveras utifrån folkhälsoskäl. Detta trots att kravet är en del av en ordning (dvs. gårdsförsäljningsordningen) som uppskattas försämra folkhälsan. Min bedömning är att folkhälsan inte trovärdigt kan åberopas och att det föreligger en stor risk att EU-domstolen skulle konstatera att den åberopade undantagsgrunden har missbrukats och är ett medel för godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Inom ramen för diskussionen om godtycklig diskriminering och förtäckt begränsning av handel, hävdar utredningen att EU-domstolens uttalanden i *Visnapuu* visar att den finska gårdsförsäljningen kunde vara godtagbar eftersom den var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig.³⁰ Argumentet grundar sig på ett *de minimis*³¹ resonemang, dvs. att gårdsförsäljning kan accepteras, trots att en sådan ordning innefattar handelshinder, när det endast förekommer i begränsad omfattning.

Ett sådant argument måste dock avfärdas. Enligt EU-domstolens konstanta praxis ska artikel 36 tolkas strikt.³² Eftersom artikel 36 ska tolkas restriktivt är det mycket osannolikt att EU-domstolen skulle ha accepterat att gårdsförsäljning inte innebär godtycklig diskriminering eller förtäckt begränsning av handel utifrån argumentet att det endast sker i begränsad omfattning. Handelshinder ska som sagt endast berättigas i *undantagsfall* och därmed förefaller ett *de minimis*-resonemang inom ramen för artikel 36 FEUF osannolikt och svår-förenligt med EU-domstolens praxis. EU-domstolens uttalanden har i stället en annan förklaring, vilket är tydligt när man ser till kontexten där EU-domstolen yttrade sig.

I *Visnapuu* överlämnade EU-domstolen till den nationella domstolen att bedöma om de skäl som angavs som stöd för regleringen, dvs. folkhälsa och allmän ordning, hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda inhemska varor.³³ I det här sammanhanget instruerade EU-domstolen den hänskjutande domstolen att i sin bedöm-

³⁰ Kapitel 9, s. 12 – EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol, utkast från Utredningen.

³¹ *De minimis* är ett latinskt uttryck som betyder att något är av mindre eller obetydlig betydelse.

³² Eftersom artikel 36 utgör ett undantag från den grundläggande principen i artikel 34 om att alla hinder för den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna ska avvecklas, ska bestämmelsen tolkas smalt och restriktivt, så att den grundläggande principen om fri rörlighet inte undergrävs. Se t.ex. mål C-46/76, *Baubuis*, EU:C:1977:6, s. 12 och mål C-113/80, *Kommissionen mot Irland*, EU:C:1981:139, s. 7.

³³ *Visnapuu*, s. 128.

ning granska alla de faktiska och rättsliga omständigheter som den finländska regeringen anfört i åberopandet av folkhälsa och allmän ordning.³⁴ I sin argumentation hade den finska regeringen bl.a. hävdad att gårdsförsäljningen var av begränsad omfattning och att den avsåg traditionell och hantverksmässig produktion. Detta argument utgjorde därmed en av de omständigheter som den hänskjutande domstolen måste beakta, vilket EU-domstolen poängterade. EU-domstolen tog dock aldrig ställning till huruvida detta *faktiskt* var övertygande i den samlade bedömningen om Finland hade bedrivit en konsekvent och systematisk politik. Det finns därför en stor risk att EU-domstolen skulle bedöma att Sverige inte *trovärdigt* kan åberopa folkhälsa för att berättiga de handelshinder som gårdsförsäljning medför, eftersom den föreslagna gårdsförsäljningsordningen resulterar i försämrad folkhälsa.

Proportionalitetsbedömningen

En bestämmelse som utgör ett handelshinder måste vara proportionerlig. Det innebär att kravet att försäljningen sker på tillverknings- eller vinodlingsstället måste (a) vara en lämplig åtgärd för att uppnå det angivna skyddsändamålet (lämplighetskriteriet) och (b) inte får vara mer långtgående än nödvändigt (nödvändighetskriteriet).

Utredningen analyserar inte lämplighetskriteriet, och begränsar enbart sin diskussion till nödvändighetskriteriet. Vad gäller nödvändighetskriteriet är det relevant att fråga huruvida det är nödvändigt *av folkhälsoskäl* att införa en begränsning, dvs. kravet att försäljning ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället, som träffar just utländska producenter. Dessvärre ger inte utredningen något tillfredsställande svar på den frågan. I stället beaktar utredningen gårdsförsäljningsordningens eventuella konkurrensutjämnande effekt. Det är fast rättspraxis att ekonomiska effekter och jämförelser emellan medlemsstater inte analyseras inom ramen för en bedömning enligt artikel 36.³⁵

Utredningens bristfälliga analys kan ställas i kontrast med den norska rättsutredningen samt gårdsförsäljningsutredningen 2010,³⁶

³⁴ Ibid.

³⁵ Se EU-domstolens resonemang i t.ex. mål C-212/08, *Zeturf*, EU:C:2011:437, p. 52 och däri angiven rättspraxis avseende fri rörlighet av tjänster. Se även mål C-95/81, *Kommissionen mot Italien*, EU:C:1982:216, s. 27.

³⁶ EØS-rettslig vurdering av om salg fra nisjeproducenter kan tillates utan å svekke dagens monopolordning, 30 september 2014 och SOU 2010:98 Gårdsförsäljning.

vilka båda konstaterar att bestämmelser som knyter försäljningen till en viss plats inte kan betraktas som vare sig lämpliga eller nödvändiga för att skydda folkhälsan.³⁷

Slutsats

Den föreslagna gårdsförsäljningsordningen är oförenlig med EU:s regler om varors fria rörlighet, eftersom åtminstone en av regleringens centrala bestämmelser, dvs. bestämmelsen som uppställer kravet att försäljningen ska ske på tillverknings- eller vinodlingsstället, inte uppfyller kriterierna i artikel 36.

Folkhälsan

I Kommittédirektivet för utredningen fastslås att en utgångspunkt för införandet av gårdsförsäljning är att en sådan ordning inte får leda till försämrad folkhälsa, men det framgår i utredningens konsekvensanalys att gårdsförsäljning skulle försämma folkhälsan. Utredningens förslag går därmed emot direktivet.

Utredningens konsekvensanalys, som utgår från Swecos folkhälsoanalys, framhåller att skadorna från alkoholkonsumtion ökar i takt med konsumtionen. I och med att utredningen bortser från att Systembolagets monopol upphör, bedömer utredningen att förslaget ensamt skulle öka den totala alkoholkonsumtionen med 0,24 procent vilket skulle medföra en ökning av antalet dödsfall och sjukhusvistelser, respektive minskning av livskvalitet, med 0,22 till 0,27 procent årligen. För dödsfall uppskattas det motsvara cirka 7 dödsfall om året, men utredningen menar att ökningen kan bli dubbelt så stor. Då direktivet fastslår att folkhälsan inte får för-

³⁷ Den norska rättsutredningen avfärdade argumentet att kravet att försäljningen skulle ske på produktionsplatsen kunde motiveras utifrån folkhälsa. Man menade att kravet varken var lämpligt eller nödvändigt, eftersom hälsoriskerna med alkohol är relaterade till konsumtion, inte till platsen där alkoholen tillverkas och säljs. Därmed skyddas inte folkhälsan av att ett krav att alkohol säljs på just produktionsstället. Slutsatsen var därför att ett sådant krav inte kunde rättfärdigas utifrån artikel 36, eftersom det inte var proportionerligt. På ett liknande sätt konstaterade Gårdsförsäljningsutredningen 2010 att det var 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. Mot bakgrund av detta drogs slutsatsen att gårdsförsäljning inte kunde förbehållas alkoholdrycker som tillverkats på en gård i Sverige, eftersom ett sådant krav inte kunde anses proportionerligt.

sämras frångår utredningen direktivet när man presenterar ett förslag som försämrar folkhälsan.

Därtill beaktar inte utredningen flera viktiga aspekter i Swecos rapport. Bl.a. är utredningens konsekvensanalys av gårdsförsäljning i stadsmiljö bristfällig trots att en majoritet av svenska tillverkare finns i städerna. Sweco menar att gårdsförsäljning i stadsmiljö långsiktigt skulle kunna leda till både ökad konsumtion och ett ökat intresse för alkoholprodukter hos barn och unga, något som utredningen noterat men inte tar hänsyn till. Vidare påpekar Sweco att fokus på upplevelsetjänster i sig kan vara konsumtionsdrivande marknadsföring för alkoholdrycker, vilket långsiktigt kan leda till negativa konsekvenser för barn och unga. Det här är något som utredningen har valt att inte adressera i betänkandet.

Utredningen, liksom Sweco, utgår från att Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstår, trots att gårdsförsäljningsförslaget skulle resultera i detaljhandelsmonopolets upphörande. Det saknas därför en analys om vilka folkhälsokonsekvenser ett avskaffande av Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle få. Vid tidigare privatiseringar av detaljhandelsmonopol för alkohol har konsumtionen av alkohol ökat med mer än 40 procent i genomsnitt.³⁸

Möjligheten att ”backa bandet”

Jag delar inte utredningens bild av att det är möjligt att ”backa bandet” och återgå till tidigare ordning, om den föreslagna ordningen införs och sedan underkänns av EU-domstolen. Det är svårt att se att Systembolaget skulle återgå till att bedömas mot bakgrund av artikel 37 i FEUF, något som poängterades i Justitiekanslerns yttrande om Gårdsförsäljningsutredningen 2010. Det är troligt att EU-domstolen skulle se Sveriges näringsinriktade förslag som ett avsteg från målet med den svenska alkoholpolitiken, att främja folkhälsan. Detta skulle försvåra försök att backa bandet.

Utredningen har vidare inte lyft hur vissa handelsavtal och WTO-rätten allvarligt försvårar möjligheten att ”backa bandet”. Enligt EU:s handelsavtal med Kanada (CETA-avtalet) kan liberaliserande

³⁸ Hahn RA, Middleton JC, Elder R, Brewer R, Fielding J, Naimi TS, Toomey TL, Chattopadhyay S, Lawrence B, Campbell CA; Community Preventive Services Task Force. Effects of alcohol retail privatization on excessive alcohol consumption and related harms: a community guide systematic review. *Am J Prev Med.* 2012 Apr;42(4):418-27.

åtgärder inte återkallas, dvs. stater får inte ”backa bandet” efter att marknadsstillgång har getts. I Kommerskollegiums analys av CETA-avtalets så kallade ratchet-klausuler påpekar Kommerskollegium specifikt att Sverige inte skulle kunna återinföra Systembolaget vid en tidigare liberalisering.³⁹

³⁹ Kommerskollegium. Analysis of the free trade agreement between the EU, its member states and Canada (CETA). s. 9

Särskilt yttrande av experten Stefan Lundin, Visita

Jag anser att utredningens bedömningar i huvudsak är väl motiverade och avvägda, men ansluter mig inte till utredningens slutsatser och förslag i följande avseenden och av följande skäl.

Krav på småskalighet och oberoende

Enligt utredningens förslag ska gårdsförsäljningstillstånd få meddelas den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker under förutsättning att alkoholdryckerna som säljs är egentillverkade och den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art sker på tillverkningsstället. Härutöver föreslås som förutsättningar för att kunna meddelas sådant tillstånd att tillverkarens produktionsvolym årligen uppgår till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol samt att tillverkaren är oberoende från tillverkare med produktionsvolym som överstiger de nu nämnda.

Utredningen anger att ett krav på småskalighet kan motiveras ur alkoholpolitiskt perspektiv och att det går att argumentera för att en sådan avgränsning, vid sidan av bl.a. den prisreglering som utredningen föreslår, är nödvändig för att säkerställa att gårdsförsäljning inte utgör en kanal för att sälja prispresade alkoholdrycker. Enligt utredningen finns det en oro för att stora koncerner ska maximera möjligheten till gårdsförsäljning genom att etablera flera tillverkningsställen med besöksverksamhet – och genom kravet på småskalighet får de större koncernerna inte bedriva gårdsförsäljning. Utredningens förslag att den som bedriver gårdsförsäljning ska vara oberoende från tillverkare med produktionsvolym som överstiger de volymer som möjliggör för gårdsförsäljning innebär att ett gårdsförsäljningstillstånd inte skulle kunna ges till ett bolag i samma koncern som en dryckestillverkare med en produktionsvolym som överstiger de ovan angivna gränsnivåerna, eller till en tillverkare med samma personer i ledningen eller som på annat sätt står i ett beroendeförhållande till en sådan tillverkare.

Utredningens förslag avseende kraven på småskalighet och oberoende för att kunna komma i fråga för gårdsförsäljningstillstånd

har tillkommit i ett mycket sent skede i utredningen, de facto efter det sista expertmötet. Utrymmet för att närmare diskutera dessa begränsningar har därför varit litet. Jag ifrågasätter dock de nu aktuella begränsningarna i dess föreslagna utformning. Här konstaterar jag också att utredningen fram till slutskedet har gjort bedömningen att krav om småskalighet och oberoende *inte* bör uppställas eftersom de inte skulle ha någon avgörande påverkan på antalet gårdsförsäljare i Sverige. Som uppenbara skäl emot införandet av sådana krav har utredningen också diskuterat det uppenbara i att sådana krav riskerar att vara tillväxthämmande för mindre aktörer som vill växa.

Sammantaget – och med beaktande av utredningens förslag till begränsningar i övrigt kring gårdsförsäljningen – anser jag att det inte finns några vägande alkoholpolitiska eller andra skäl för att dessutom ställa krav på att en tillverkare ska vara småskalig eller oberoende för att få bedriva gårdsförsäljning.

Frågan om tidsbegränsad lagstiftning och tidsbegränsade tillstånd

Utredningen har föreslagit att reglerna om gårdsförsäljning bör föras in i alkohollagen och kan träda i kraft tidigast den 1 juli 2023. Enligt utredningens förslag bör reglerna gälla i sex år från ikraftträdandet, dvs. till den 1 juli 2029. I enlighet härmed föreslås också att ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse viss tid och får vid tillståndsgivningen som längst ges till den 1 juli 2029.

Nu nämnda förslag till tidsbegränsningar har av utredningen ansetts vara en lämplig försiktighetsåtgärd inför att lagstiftningen senare utvärderas innan beslut tas om den ska göras permanent.

Jag anser att det i och för sig är rimligt att gårdsförsäljningsreformen ska följas upp och utvärderas efter viss tid, exempelvis fem år efter ikraftträdandet på sätt utredningen diskuterat. Min uppfattning är dock att reglerna om gårdsförsäljning inte bör vara tidsbegränsade utan ska gälla tills vidare på sätt som lagstiftning vanligtvis och i normalfallet gör – samt att tillstånd till gårdsförsäljning ska kunna gälla tills vidare. Naturligtvis hindrar ingenting att en utvärdering av reglerna ändå sker efter viss tid.

Vägande skäl emot att införa en tidsbegränsad reglering är enligt min bedömning det faktum att näringsidkarna behöver en relativt lång planeringshorisont för kommande investeringar etc. och gene-

rellt sett har ett stort behov av långsiktiga spelregler. Det är viktigt att företag ges en tydlig bild av vilka regler som kommer att gälla över tid för att de ska våga göra investeringar och långsiktigt satsa på sin verksamhet. Såsom utredningen konstaterar är det inte osannolikt att en tidsbegränsad reglering i någon mån kommer att hämma investeringsviljan i branschen och kanske även begränsa antalet aktörer som väljer att ansluta sig till gårdsförsäljningssystemet. En sådan effekt av ett tidsbegränsat system är enligt mitt synsätt inte önskvärd.

Försäljningstider

Enligt utredningens förslag ska kommunen besluta under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning ska dock inte få bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte få pågå längre än till klockan 20.00.

Kommunen skulle med en sådan reglering av försäljningstiderna inte kunna medge försäljningstider före klockan 10.00 eller efter klockan 20.00 – men däremot ha möjlighet att inskränka serveringstiderna ytterligare mellan dessa klockslag.

Min uppfattning är att denna generella begränsning av försäljningstiderna vid gårdsförsäljning är alltför restriktiv och att kommunerna naturligtvis bör ha möjlighet att utvidga försäljningstiden utifrån bedömningar i det enskilda fallet, på precis samma sätt som enligt 8 kap. 19 § andra stycket gäller vid serveringstider inom ramen för ett serveringstillstånd enligt alkohollagen. Enligt den bestämmelsen gäller att ”Om inte kommunen beslutar annat, får servering av spritdrycker, vin, starköl eller andra jästa alkoholdrycker eller av alkoholdrycksliknande preparat inte påbörjas tidigare än klockan 11.00 och inte pågå längre än till klockan 01.00”.

Det framstår som orimligt och inkonsekvent att kommunerna när det handlar om gårdsförsäljning av alkoholdrycker – till skillnad från servering med tillstånd enligt alkohollagen – ska medges en möjlighet att begränsa försäljningstiderna inom den ”normaltid” som anges i lagen men däremot vara förhindrade att utvidga serveringstiderna därutöver.

Jag anser av dessa skäl att reglerna för försäljningstider vid gårdsförsäljning bör utformas på så sätt att *om inte kommunen beslutar*

annat, får gårdsförsäljning inte bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00.

Kvantiteter

Utredningen föreslår att de kvantiteter som ska få säljas genom gårdsförsäljning till varje enskild kund vid samma besökstillfälle ska vara högst 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter starköl och 3 liter andra jästa drycker.

Jag har i och för sig förståelse för att de kvantiteter som får säljas till varje enskild kund vid gårdsförsäljning kan behöva begränsas till någon nivå. Däremot anser jag att de nu föreslagna kvantiteterna är alltför lågt hållna och riskerar att medföra onödiga begränsningar av attraktionskraften i och därmed den turistiska efterfrågan på gårdsförsäljningen.

I utredningen har tidigare diskuterats en kvantitetsbegränsning innebärande att försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle skulle få uppgå till 0,7 liter spritdryck, 4,5 liter vin eller andra jästa drycker eller 5 liter starköl. Jag anser att dessa begränsningar av försäljningskvantiteten – som även de får anses vara starkt restriktiva – skulle vara fullt tillräckliga.

Särskilt yttrande av experten Ronny Persson, Svenskt Vin

Svenska vinproducenter har än en gång fått förtroendet att medverka i en utredning om gårdsförsäljning av alkohol i Sverige.

Förslaget innebär följande:

- Gårdsförsäljning tillåts bara om den sker i samband med en upplevelsetjänst som kunden betalar för.
- Det införs en begränsning av den mängd som varje besökare får köpa.
- Man får endast sälja egenproducerad alkohol.
- Priset på alkoholdryckerna och upplevelsetjänsten får inte sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.
- Försäljning får endast ske mellan klockan 10.00 och 20.00.
- Det krävs ett särskilt tillstånd för att få gårdsförsäljning.
- Försäljning får endast ske i direkt anslutning till tillverkningsstället alternativt odlingsstället för vinodlare.
- Kommunen ska ge tillstånd och Polismyndigheten måste yttra sig.
- Gårdsförsäljningstillstånd får endast ges till dem som visar sig vara lämpliga att utöva verksamheten.
- Gårdsförsäljningstillståndet är tidsbegränsat till som längst den 1 juli 2029.
- De regler som gäller för servering gäller även gårdsförsäljning vilket innebär att man kan bli av med sitt tillstånd vid misskötsel.

Synpunkter på förslaget

Vi delar bedömningen att denna form av gårdsförsäljning inte kommer att äventyra varken detaljhandelsmonopolet eller folkhälsan. De begränsningar som föreslås ger också en möjlighet att backa allt om det skulle bli oförutsedda problem.

Vi anser dock att den begränsade mängd som varje besökare får köpa måste anpassas till de förpackningar som finns i dag där man

levererar vin i lådor om 6 flaskor vilket också var underlaget som diskuterats under hela utredningens gång. Efter det sista mötet har tyvärr denna mängd minskats till endast 3 liter, motsvarande en box som är en för Systembolaget vanlig förpackningsvolym. Denna ändring ställer till problem för alla svenska producenter som då måste ta fram specialemballage för just gårdsförsäljning. Vi anser att mängden måste vara minst 4,5 liter, det vill säga 6 flaskor vin.

Utredningen har gett Sweco i Sverige AB uppdrag att utreda eventuella folkhälsokonsekvenser på fem års sikt. Där har man kommit fram till att ett införande av gårdsförsäljning enligt utredningens förslag kommer att leda till en förhållandevis liten ökning av totalkonsumtionen av alkohol. I volym räknat 0,029 liter ren alkohol per invånare över 15 år vilket motsvarar 0,34 procent av all konsumtion av alkoholdrycker i Sverige. Dessa siffror är baserade på att varje besökare får köpa 6 flaskor vin.

Det har framförts en oro kring att man inte kan backa en lag som införts. Detta kan vi inte förstå. En tidsbegränsad lag upphör automatiskt när slutdatum uppnåtts om ingen ny lag stiftas. Alltså upphör gårdsförsäljning senast den 1 juli 2029. Svenskt vin anser inte att lagen ska tidsbegränsas.

Vi vill peka på Finland och Norge. Där finns en parallellitet av gårdsförsäljning och detaljhandelsmonopol av alkohol utan tidsbegränsningar som redan införts och att detta inte föranlett några åtgärder från EU.

Då vi inför gårdsförsäljning kommer det att ge många nya arbetstillfällen framför allt i produktionsledet men också i besöksverksamheten.

Synpunkter på utredningsprocessen

När nu den tredje utredningen av gårdsförsäljningen närmar sig sitt slut och resultatet än en gång visar att det går att ha gårdsförsäljning av alkohol i Sverige med bibehållet detaljhandelsmonopol och utan negativa konsekvenser för folkhälsan reagerar Systembolaget AB oerhört kraftigt.

Utredaren har informerat mig om att detta inte är den rätta platsen för en redogörelse som beskriver vår väg under 2000-talet med den ensidiga nyckfullhet med ständiga och plötsliga förändringar

och förutsättningar för försäljning från svenska vingårdar, som följt på tidigare utredningar. Jag avstår därför från att beskriva detta här.

Denna gång avser Systembolaget AB att göra förändringar i sitt TSLS-sortiment med stora negativa konsekvenser för svenska alkoholproducenter. Systembolaget AB säger till och med att det är osannolikt att man kan behålla detta sortiment. Att detta sortiment är en förutsättning för flera små svenska alkoholproducenters överlevnad känner Systembolaget AB väl till. Jag tolkar det som att det är därför man nu väljer, som sista utväg, att hota med att avskaffa detta om det blir gårdsförsäljning av alkohol i Sverige.

I denna utredning har vi med förvåning tagit del av Systembolaget AB:s argument om att denna utredning frångått sitt uppdrag. Detta med ett visst mått av förundran kring Systembolaget AB:s självpåtagna tolkningsföreträdare i alla frågor som rör Svensk alkoholpolitik, -försäljning och EU rätt. Vi är tacksamma att det är Sveriges riksdag som definierar och driver vår alkoholpolitik.

Alla förstår säkert att det är oerhört svårt att driva och utveckla en verksamhet där reglerna hela tiden förändras och man själv inte har möjlighet att påverka. Därför ser vi nu, i den tredje utredningen, en reell möjlighet att tillåta gårdsförsäljning inom ramarna för utredningsdirektivet.

En undersökning visar att endast 1 (en) av 10 i Sverige är emot gårdsförsäljning och när en majoritet i riksdagen nu är för, hoppas vi det blir verklighet med gårdsförsäljning inom kort.

Särskilt yttrande av experten Marie Risbeck, Folkhälsomyndigheten

Gårdsförsäljningsutredningen har landat i ett huvudförslag och ett alternativt förslag. Jag vill här framföra att båda förslagen kan leda till ökade risker för folkhälsan och för att detaljhandelsmonopolet ska ifrågasättas av EU-domstolen. Av de två förslagen innebär det alternativa förslaget troligen något mindre risker.

Risk att detaljhandelsmonopolet ifrågasätts

Gårdsförsäljningsutredningens förslag innehåller en rad begränsningar som utredningen bedömt som nödvändiga för att försäljningen ska vara förenlig med EU-rätten. Om gårdsförsäljning skulle uppfattas som en substantiell försäljningskanal som konkurrerar med Systembolagets försäljning bedömer utredningen att sådan gårdsförsäljning inte vore förenlig med EU-rätten. Detta eftersom den svenska alkoholregleringen då inte längre skulle uppfattas som sammanhängande och systematisk, vilket är ett krav för att en handelshindrande reglering ska vara tillätlig inom EU. Utredningen konstaterar också att det endast är EU-domstolen som kan avgöra om en begränsad form av gårdsförsäljning, i kombination med ett monopol för övrig detaljhandel, är förenlig med EU-rätten eller inte.

Oavsett om gårdsförsäljning har en upplevelsetjänst snarare än försäljning av alkoholdrycker i centrum innebär den att en ny kanal för detaljhandel öppnas upp för ett antal tillverkare i Sverige och att ett undantag från detaljhandelsmonopolet skapas. Detta kan komma att tolkas av EU-domstolen som oförenligt med flera av bestämmelserna i Fördraget om Europeiska Unionens Funktionssätt. Det faktum att det finns en form av gårdsförsäljning i Finland är i sig inte någon garanti för att en svensk variant av gårdsförsäljning vore förenlig med EU-rätten. Den finska modellen skiljer sig från den svenska gårdsförsäljningsutredningens huvudförslag, bl.a. genom att den finska gårdsförsäljningen omfattar ett mer begränsat utbud av alkoholdrycker. Dessutom innebär EU-domstolens utlåtande i målet *Visnapuu*⁴⁰ inte ett godkännande av den finska modellen av gårdsförsäljning eftersom EU-domstolen överlät till de nationella

⁴⁰ Mål C-198/14, *Valev Visnapuu*.

domstolarna i Finland att avgöra om gårdsförsäljningen uppfyllde de krav som EU-domstolen identifierat måste vara uppfyllda.

Mot bakgrund av den begränsade rättspraxis som finns på området finns en risk att det svenska detaljhandelsmonopolet kan komma att ifrågasättas av EU-domstolen genom införande av gårdsförsäljning. Detta gäller såväl huvudförslaget som det alternativa förslaget.

Tillgänglighet till alkohol påverkar jämlikhet i hälsa

Alkoholkonsumtion är en av de enskilda riskfaktorer som bidrar mest till sjukdomsbördan i Sverige.⁴¹ Riskkonsumtion av alkohol och negativa konsekvenser orsakade av alkohol finns i alla grupper i samhället. Samtidigt är de medicinska och sociala skador som orsakas av alkohol ojämnt fördelade i befolkningen. Exempelvis är den alkoholrelaterade dödligheten nästan fem gånger högre bland personer med kort utbildning jämfört med personer med lång utbildning.

Det övergripande målet för folkhälsopolitiken är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation. Målet antogs av riksdagen i juni 2018. Utifrån ett folkhälsoperspektiv är det viktigt att fästa särskild vikt vid de grupper som löper störst risk att drabbas av ohälsa. För att minska ojämligheten i hälsa har det visat sig effektivt med universella förebyggande insatser, det vill säga insatser riktade till hela befolkningen. Samtidigt bör insatserna vara proportionella till de behov som finns i olika grupper. Åtgärderna bör alltså anpassas så att de tar särskild hänsyn till grupper med låg socioekonomisk position och andra grupper som har större risk att drabbas av ohälsa. Det gäller både åtgärdernas omfattning och utformning.

Olika tillgänglighetsbegränsande åtgärder, såsom punktskatt, åldersgränser och begränsade öppettider, är exempel på universella insatser som syftar till att minska skador orsakade av alkohol. Den svenska restriktiva alkoholpolitiken har varit framgångsrik ur ett internationellt perspektiv. Alkoholkonsumtionen har minskat under det senaste decenniet och är nu tillbaka på samma nivå som före EU-

⁴¹ Institute for Health Metrics and Evaluation GBD 2019

inträdet. Under de senaste åren har dock den minskande trenden i riskkonsumtion avstannat eller tom vänt när det gäller konsumtion bland unga. Detta sammanfaller med en omfattande minskning av resurser för alkoholförebyggande insatser på såväl nationell som regional och lokal nivå (se bland annat data från Länsrapportens undersökning). Det är i detta sammanhang vi måste värdera konsekvenserna av ett införande av gårdsförsäljning och den ökade tillgänglighet som förslaget innebär.

Liksom den utredning av effekter på folkhälsan som Sweco genomfört åt gårdsförsäljningsutredningen konstaterar jag att införandet av gårdsförsäljning kommer att leda till en ökad exponering av alkoholhaltiga drycker i samhället och att den ökade tillgängligheten inte kan avfärdas. Detta gäller särskilt om gårdsförsäljning möjliggörs i storstäder med tanke på att den största andelen av befolkningen bor i storstadskommuner. Den ökade tillgängligheten till försäljningsställen och upplevelsetjänster kopplade till alkoholdrycker kan påverka konsumtionen såväl direkt (genom merförsäljning) som indirekt (genom normer och värderingar som uppmuntrar alkoholkonsumtion i fler sammanhang). Negativa konsekvenser av alkohol riskerar att drabba fler i befolkningen och därmed driva på utvecklingen av ojämlikhet i hälsa.

Desintresseringsprincipen är viktig att värna

En bärande princip i den svenska alkoholpolitiken har varit att hålla privata kommersiella vinstintressen borta från detaljhandeln med alkoholdrycker förutom folköl (desintresseringsprincipen). Detta för att lättare kunna bibehålla förebyggande insatser i form av olika tillgänglighetsbegränsningar såsom butikstäthet, pris, öppettider, ålderskontroll etc.

Utredningen har lyft att det redan i dag finns undantag från desintresseringsprincipen eftersom detaljhandel med folköl och servering får bedrivas av privata aktörer. Här vill jag dock lyfta att införandet av gårdsförsäljning skulle utgöra ytterligare ett undantag från handel som i dag omfattas av detaljhandelsmonopolet och det går inte att utesluta att den sammantagna effekten av undantagen är större än effekten av varje undantag för sig.

För att ta ställning till hur svensk politik på alkoholområdet ska utvecklas för att nå det folkhälsopolitiska målet behöver ett antal olika perspektiv beaktas däribland kostnadseffektivitet, jämlikhets-, barn-hållbarhets- (Agenda 2030) och medborgarperspektivet⁴² samt den etiska plattformen⁴³. Exempelvis genom att ta hänsyn till kostnader som uppstår på andra ställen än där intäkter genereras, ökad belastning på sjukvården på grund av sjukdomar som kan förebyggas, grupper som drabbas särskilt av alkoholens skador, tillgänglighet och konsumtion av alkohol av minderåriga och etisk hänsyn gentemot individen.

Liksom den utredning av folkhälsoeffekterna som Sweco genomfört åt gårdsförsäljningsutredningen konstaterar jag att privata försäljningsställen riskerar att öka tillgängligheten av alkohol för underåriga.

Alternativt förslag till gårdsförsäljning bättre men innebär också risker

Om gårdsförsäljning ska vara förenlig med EU-rätten så behöver denna vara ytterst begränsad. Därför är det bra att utredningen lägger fram ett alternativt förslag som endast möjliggör gårdsförsäljning för tillverkare av vin, öl eller andra jästa drycker under förutsättning att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär har producerats på gården. Alternativet som innebär en mer begränsad form av gårdsförsäljning både vad gäller antalet försäljningsställen, antalet besökare och typ av alkoholdrycker som inkluderas motsvarar bättre den typ av gårdsförsäljning som ligger i utredningsdirektivets utsaga att ”... *argumenten för att tillåta gårdsförsäljning [berör] främst förväntade vinster för landsbygden.*”

Riskerna att den svenska alkohollagstiftningen inte längre ska uppfattas som systematisk och sammanhängande och att försäljningen kan ha en negativ påverkan på bland annat normer och värderingar kopplade till alkohol kvarstår dock även med det alternativa förslaget.

⁴² 2017/18:249.

⁴³ 1996/97:60 ”Prioriteringar inom hälso- och sjukvården”. I propositionen redovisas vissa allmänna riktlinjer för prioriteringar inom hälso- och sjukvården. Dessa är baserade på några grundläggande etiska principer; människovärdesprincipen, behovs- och solidaritetsprincipen samt kostnadseffektivitetsprincipen. Kostnadseffektivitetsprincipen bör enligt plattformen endast komma till användning sedan behovsprincipen först tillämpats.

Utvärdering av folkhälsokonsekvenserna viktig

Vid ett eventuellt införande av gårdsförsäljning instämmer jag i utredningens förslag om att tidsbegränsa detta och att utvärdera effekterna under denna period. Jag vill särskilt lyfta behovet av att följa upp konsekvenserna för folkhälsan och för tillgängligheten till alkohol. Om gårdsförsäljning införs så behöver uppföljningen vara genomtänkt och ändamålsenlig. För att kunna jämföra utvecklingen av försäljning och skador före och efter införandet föreslår jag att gårdsförsäljning i första skedet införs i ett par utvalda försökslän. På så vis kan man jämföra utvecklingen i försökslän med liknande kontrollän. Det är även viktigt att jämlikhetsperspektivet beaktas i uppföljningen av folkhälsan.

Folkhälsomyndigheten behöver full kostnadstäckning

Folkhälsomyndigheten bedömer att införandet av gårdsförsäljning skulle innebära en engångskostnad för myndigheten om bland annat 3,5 miljoner kronor för att ta fram nya och uppdatera befintliga föreskrifter och 1,12 miljoner för en informationsinsats. Utredningen menar att detta är en hög skattning och föreslår 2 miljoner för föreskriftsarbetet samt att informationsinsatsen genomförs inom ramen för myndighetens ramanslag. Jag vill framföra att det är centralt att Folkhälsomyndigheten får full kostnadstäckning för det merarbete som ett eventuellt införande av gårdsförsäljning skulle innebära.

Det nya bemyndigandet innebär att Folkhälsomyndigheten förväntas ta fram föreskrifter på områden där myndigheten i dag saknar sakkunskap vilket ställer särskilda krav på arbetet. Att utveckla användbara föreskrifter som verkligen ger stöd förutsätter bland annat en gedigen dialog med de som ska tillämpa lagstiftningen. Detta innebär att föreskriftsarbete är en resurskrävande form av arbete. Utredningen har dessutom missbedömt hur många årsarbeten som 3,5 miljoner kronor motsvarar. Enligt Folkhälsomyndighetens beräkningsmodell motsvarar denna kostnad cirka 2,5 heltidstjänster och då är myndighetens overheadkostnader inkluderade. Detta till skillnad från utredningens antagande om 3,5 heltidstjänster.

Vad gäller behovet av informationsinsats är detta särskilt stort när det införs ny lagstiftning och – liksom utredningen har konstaterat

– har kommunerna redan i dag ett stort behov av tillsynsvägledning inom alkoholområdet. Det är därför särskilt viktigt att Folkhälsomyndigheten får full kostnadstäckning för en ordentlig informationsinsats om tillämpningen av de nya bestämmelserna, så att tillsynsvägledning kopplat till gårdsförsäljning inte tar resurser från andra behov av tillsynsvägledning inom alkoholområdet under de närmaste åren.

Särskilt yttrande av experten Björn Trolldal

Systembolagets detaljhandelsmonopol är en av hörnstenarna i den svenska alkoholpolitiken. I samband med det svenska EU-medlemskapet fick Sverige avskaffa flera statliga monopol på alkoholområdet, men Sverige kunde behålla monopolet i detaljhandelsledet av folkhälsopolitiska skäl. Några av anledningarna till att Sverige valt att ha ett detaljhandelsmonopol på den här marknaden är desintreseringsprincipen, det vill säga att inte tillåta privata vinstintressen i detaljhandelsförsäljningen, samt att begränsa tillgängligheten till alkohol, både i termer av antalet försäljningsställen och öppettider. En förutsättning ur ett EU-rättsligt perspektiv är dock att folkhälsopolitiken och det övriga regelverket ska vara sammanhängande och systematisk.

Forskare har beräknat att ett avskaffande av Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle innebära en ökad alkoholkonsumtion på mellan 20 procent och 31 procent, beroende på hur alternativet skulle se ut (Stockwell et al., 2018). Den alkoholrelaterade dödligheten beräknas öka kraftigt.

I Kommittédirektivet till den nu aktuella utredningen om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker framgår det att ”En särskild utredare ska utreda gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker. En förutsättning för uppdraget är att Systembolagets monopol säkras.”

Utredningens förslag att tillåta så kallad gårdsförsäljning innebär dock stor risk för att Systembolagets detaljhandelsmonopol äventyras. Det gäller både ur ett EU-rättsligt perspektiv men också på grund av att risken för en omfattande detaljhandel, vid sidan om Systembolagets ”monopol”, kan underminera Systembolagets legitimitet.

Riskerna för Systembolagets monopol, om gårdsförsäljning införs, har inte analyserats i utredningen och tolkningar av EU:s regelverk har överlag skett i en för gårdsförsäljningen positiv riktning.

Några av de risker för Systembolagets monopol, som utredningens förslag kan medföra är följande:

- En gårdsförsäljning enligt förslaget innebär att utländska producenter utestängs från den här försäljningskanalen, vilket mycket väl kan ifrågasättas ur ett EU-rättsligt perspektiv.

- Det finns en risk för att EU-domstolen gör bedömningen att Systembolaget inte längre har monopol för detaljhandelsförsäljningen av de alkoholdrycker som omfattas av utredningens förslag. Detta skulle medföra att Systembolagets ”monopol” inte längre skulle prövas med hänvisning till artikel 37 FEUF utan i stället artikel 34/36, vilket skulle innebära en kraftig försvagning av möjligheterna att behålla Systembolagets monopol på marknaden i övrigt.
- Som nämnts tidigare är några av syftena med ett monopol för detaljhandeln att inte tillåta privata vinstintressen i försäljningsledet samt att begränsa tillgängligheten. För att vara i överensstämmelse med EU:s regelverk ska dessutom den aktuella politiken och regelverket i övrigt vara systematisk och konsekvent i detta sammanhang. Om Sverige på eget bevåg tillåter privata vinstintressen och en utökad tillgänglighet i detaljhandelsledet genom gårdsförsäljning är regelverket inte längre lika sammanhängande och systematisk som tidigare. Om EU-domstolen finner att förutsättningarna för ett detaljhandelsmonopol inte längre föreligger om gårdsförsäljning tillåts, kan det uppfattas som inkonsekvent att återigen, vid ett försök att återgå till tidigare ordning, argumentera för ett bevarande av Systembolagets monopol genom krav på inte tillåta privata vinstintressen och minska tillgängligheten, eftersom Sverige inte ansåg detta som problematiskt när gårdsförsäljningen tillåts.
- Det finns även en risk för att en ny marknad för detaljhandel med alkohol utvecklas. De begränsningar för gårdsförsäljningen som utredningen föreslår är få. Bland annat föreslås inte gårdsförsäljningen vara begränsad till landsorten utan ska även kunna bedrivas i tätorter och städer. Enligt förslaget ska det inte finnas några begränsningar för hur mycket ett företag ska kunna sälja totalt sett, prisgolvet för den så kallade upplevelsetjänsten är diffus och försäljning av samtliga dryckeskategorier tillåts i huvudförslaget. Detta kan sammantaget få till följd att det kan utvecklas en helt ny marknad för detaljhandel med alkoholdrycker parallellt med Systembolaget och att legitimiteten för det som kan vara kvar av Systembolagets monopol kan komma att ifrågasättas.

Sammanfattningsvis kan det konstateras att utredningens förslag inte uppfyller grundkravet i utredningsdirektivet, nämligen att Systembolagets monopol ska vara säkrat.

Kommittédirektiv 2020:118

Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker

Beslut vid regeringssammanträde den 12 november 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska utreda gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker. En förutsättning för uppdraget är att Systembolagets monopol säkras. Uppdraget bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna.

Utredaren ska bl.a.

- göra en EU-rättslig analys av om och i sådant fall föreslå hur gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i hela landet under förutsättning att detaljhandelsmonopolet säkras,
- bedöma om det är EU-rättsligt möjligt och om det finns behov av att begränsa gårdsförsäljning till att t.ex. enbart tillåtas på landsbygd, enbart för svenska alkoholproducenter eller för småproducenters hantverksmässiga produktion,
- bedöma om försäljningen behöver knytas till ett produktionsställe eller ett odlingsställe och om det är nödvändigt att även tillåta försäljning via internet, eller på annat vis för hemleverans,
- lämna förslag på former för tillsyn, öppettider och prissättningsmodell,
- analysera vilka eventuella kommersiella effekter som kan förväntas för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning om gårdsförsäljning skulle införas,

- analysera vilka eventuella folkhälsokonsekvenser som införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan föranleda,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2021.

Bakgrund

Enligt januariavtalet, som är en sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna, ska en utredning om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker genomföras. En förutsättning är att Systembolagets detaljhandelsmonopol säkras.

Näringspolitiska utgångspunkter Intresset hos konsumenter för närproducerad mat av hög kvalitet har ökat de senaste åren. Det finns även ett ökat intresse för mat kombinerat med dryck vilket har bidragit till att såväl efterfrågan som utbud av småskaligt producerade alkoholdrycker har ökat kraftigt i Sverige de senaste åren.

Sedan 2014 har Systembolaget ett särskilt sortiment för lokala och småskaliga produkter vars utbud och efterfrågan har haft en markant ökning sedan det introducerades i butikerna. Intresset hos såväl producenter som konsumenter förutspås fortsätta. Därutöver har dryckesproducenterna ett ökat intresse att själva få sälja de egenproducerade dryckerna direkt från tillverkningsplatsen, så kallad gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning av alkoholdrycker är också efterfrågat som ett steg i att utveckla lokal besöksnäring och måltidsturism.

Den svenska livsmedelsstrategins övergripande mål är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan.

Det finns över 800 företag i Sverige som tillverkar alkoholdrycker, och produktion sker i alla län. Fastän mikrobryggerier också är lokaliserade i stadsmiljö berör argumenten för att tillåta gårdsförsäljning främst förväntade vinster för landsbygden. Gårdsförsäljning av alkoholdrycker antas kunna ha gynnande effekter för andra branscher än

endast alkoholdrycksbranschen, exempelvis för besöksnäringen på landsbygden där upplevelser med mat och dryck kan spela en viktig roll.

Vidare har riksdagen tillkännagett det utskottet anför om att regeringen, under förutsättning att Systembolagets detaljhandelsmonopol kan upprätthållas, bör verka för en lagstiftning som möjliggör gårdsförsäljning i begränsad utsträckning (bet. 2017/18:SoU8 punkt 4, rskr. 2017/18:260).

Alkoholpolitiska utgångspunkter

Den svenska alkoholpolitikens övergripande mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Målet ska nås genom sådana insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion.

Ett av de grundläggande instrumenten för att åstadkomma en minskad konsumtion är en restriktiv lagstiftning på alkoholområdet. Med en väl fungerande lagstiftning har samhället möjlighet att kontrollera hanteringen av alkohol och särskilt begränsa tillgängligheten i vissa miljöer och sammanhang. Målet att minska alkoholkonsumtionen bygger på kunskapen om att tillgängligheten påverkar konsumtionen och alkoholskadornas omfattning.

Två viktiga verktyg för att nå de alkoholpolitiska målen anses vara alkoholskatten och detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker. Detaljhandelsmonopolet innebär i dag att all försäljning till konsument av alkoholdrycker med en alkoholhalt över 2,25 volymprocent ska vara förbehållet Systembolaget, med undantag för försäljning av folköl och försäljning för förtäring på stället. Ensamrätten begränsar alkoholens tillgänglighet.

Begränsningen sker genom att Systembolaget kontrollerar etableringar, försäljningskanaler och öppettider och genomför kontroll av ålder, berusning och risk för langning.

För att nå de alkoholpolitiska målen är den s.k. desintresseringsprincipen också viktig. Desintresseringsprincipen innebär att det privata vinstintresset på den svenska detaljhandelsmarknaden utesluts i syfte att hålla nere alkoholkonsumtionen för att skydda folkhälsan. EU-domstolen har erkänt desintresseringsprincipens bety-

delse för att värna de intressen som ligger till grund för ett detaljhandelsmonopol.

Att säkerställa en sammanhängande och systematisk alkoholreglering är viktigt för att värna den svenska alkoholpolitiken ur ett EU-perspektiv. EU-domstolen har klargjort att en restriktiv alkoholreglering är legitim när den motiveras av folkhälsoskäl. Det ankommer på medlemsländerna att bestämma nivån på skyddet för folkhälsan. EU-domstolen har dock i sin praxis konstaterat att den nationella lagstiftningen endast uppfyller det åberopade syftet om den på ett på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet.

Om det skapas större utrymme för privata vinstintressen på detaljhandelsmarknaden urholkas desintresseringsprincipen och den svenska politiken kan framstå som mindre systematisk och sammanhängande.

Under alla omständigheter ska den svenska alkoholpolitiken tillämpas och regleras på ett icke-diskriminerande sätt.

Tidigare utredningar om gårdsförsäljning

Frågan om gårdsförsäljning har behandlats i två tidigare betänkanden, Alkoholagsutredningens betänkande En ny alkohollag (SOU 2009:22) och Utredningen om vissa alkoholfrågors betänkande Gårdsförsäljning (SOU 2010:98). Alkoholagsutredningen landade i slutsatsen att gårdsförsäljning EU-rättsligt inte är förenligt med detaljhandelsmonopolet och därför inte bör tillåtas.

Utredningen om vissa alkoholfrågor kom fram till att det EU-rättsligt inte var möjligt att ha en försäljningsmodell som endast tillåter svenska småproducenter på landsbygden att sälja alkoholdrycker. Utredningen presenterade dock ett förslag om införande av gårdsförsäljning som i huvudsak gick ut på att den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker efter särskilt tillstånd skulle få bedriva försäljning med egenproducerade alkoholdrycker och andra alkoholdrycker av samma slag (från både svenska och utländska producenter) som man producerar själv. Försäljningen skulle endast ske i samband med en upplevelsetjänst på tillverkningsstället samt begränsas i kvantitet.

Utredningen uteslöt dock inte att EU-domstolen skulle kunna komma fram till att förslaget leder till ett ifrågasättande av alkohol-

lagstiftningen och om den på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser målet att skydda folkhälsan.

Mot bakgrund av de tidigare utredningar som genomförts på området, samt det finska systemet för gårdsförsäljning som tillkom 1995 och utvidgades 2018, ser regeringen behov av ytterligare juridisk och EU-rättslig analys av frågan.

Uppdraget att analysera om och hur gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas

En EU-rättslig analys och förslag om gårdsförsäljning

I Sverige är det enbart Systembolaget som får bedriva detaljhandel med alkoholdrycker med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent. EU-domstolen har konstaterat att Systembolagets monopol är förenligt med EU-rätten under förutsättning att dess utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Att sälja egenproducerade alkoholdrycker direkt till konsument skulle därför komma att utgöra ett undantag från monopolet ifall det tillåts. Frågan om huruvida gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i Sverige kräver därför EU-rättslig analys.

Eftersom Sverige har valt att ha ett detaljhandelsmonopol för försäljning av alkoholdrycker skulle införande av gårdsförsäljning innebära att svenska alkoholproducenter kan sälja sina produkter både genom Systembolaget och i egen regi, medan utländska tillverkare endast kan sälja sina produkter genom Systembolaget. Detta aktualiserar två EU-rättsliga frågor. Den ena är om ett sådant gynnande av svenska producenter kan accepteras utifrån de regler om icke-diskriminering som gäller inom EU. Den andra frågan är om detta kan förändra den EU-rättsliga bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol, dvs. tillgodoser fortfarande den svenska alkoholpolitiken på ett systematiskt och sammanhängande sätt det angivna allmänintresset, folkhälsan, om de regler som bär upp monopolet förändras. Utredaren ska göra en EU-rättslig analys av om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i hela landet under förutsättning att detaljhandelsmonopolet säkras. I analysen ingår att bedöma kraven på en alkoholpolitik med ett monopol vars utformning och funktionssätt

är anpassade så att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare, EU:s konkurrensrättsliga regler och kravet på en systematisk och sammanhängande alkoholpolitik.

Med alkoholhaltiga drycker avses i dessa direktiv även alkoholdrycksliknande preparat enligt 1 kap. 10 a § alkohollagen (2010:1622).

Om utredaren bedömer att det är möjligt att införa gårdsförsäljning, ska han eller hon utreda och föreslå formerna för det. Eftersom det kan finnas olika former av gårdsförsäljning ska utredaren redovisa de alternativa lösningar som identifierats samt beskriva för- och nackdelar med respektive alternativ. Däri ingår även att definiera begreppet gårdsförsäljning. För det alternativ som utredare bedömer mest lämpligt att införa ska utredaren lämna nödvändiga författningsförslag. Utredaren kan lämna författningsförslag för ytterligare lösningar.

Som en del i detta uppdrag bör det finska systemet för gårdsförsäljning beaktas, då Finland, som också är medlem i EU liksom Sverige, har ett statligt ägt detaljhandelsbolag med monopol på alkoholförsäljningen. Monopolet har dock vissa undantag och sedan 1995 har Finland tillåtit gårdsförsäljning av vissa alkoholhaltiga drycker. Sedan 2018 tillåts även bryggerier med en produktion på mindre än 500 000 liter öl per år sälja öl direkt från bryggeriet. Det finska systemet för gårdsförsäljning har inte varit föremål för prövning i EU-domstolen.

Utredaren ska därför

- göra en EU-rättslig analys av om och i sådant fall föreslå hur gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kan införas i hela landet under förutsättning att detaljhandelsmonopolet säkras,
- om flera alternativa lösningar identifieras, redovisa samtliga och beskriva deras för- och nackdelar,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Begränsningar och tillsyn

Om gårdsförsäljning av alkoholdrycker bedöms möjligt att införa i Sverige, ska utredaren bedöma huruvida det är EU-rättsligt möjligt och om det finns behov av att begränsa gårdsförsäljning till att t.ex. enbart tillåtas på landsbygd, enbart för svenska alkoholproducenter eller för småproducenters hantverksmässiga produktion. Eftersom

odlingen av de råvaror som utgör drycken kan ske på en annan plats än där drycken tillverkas ska utredaren även granska om det är behövligt att knyta försäljningen till ett produktionsställe eller möjligen ett odlingsställe, dvs. en fastighet eller motsvarande där drycken produceras eller där råvarorna som drycken framställs av odlas.

Bland dagens konsumenter finns en efterfrågan på ökade möjligheter till e-handel, och det är möjligt att köpa alkohol via internet. Om alkoholproducenter skulle tillåtas sälja sina drycker via e-handel, skulle det dock förta vissa förväntade positiva effekter av att tillåta gårdsförsäljning, exempelvis ökat antal besökstillfällen på landsbygden. Om utredaren anser att det är lämpligt, ska därför en bedömning göras av om gårdsförsäljning enbart ska tillåtas på bl.a. produktionsstället eller om det är nödvändigt att tillåta att dessa producenter säljer sina alkoholdrycker via internet eller på annat vis för hemleverans, utan att kunden behöver besöka produktionsstället. I detta uppdrag ingår att bedöma om det är rättsligt möjligt att begränsa försäljningen på sådant vis.

Utredaren ska därför

- bedöma om det är EU-rättsligt möjligt och om det finns behov av att begränsa gårdsförsäljning till att enbart tillåtas på t.ex. landsbygd, enbart för svenska alkoholproducenter eller för småproducenters hantverksmässiga produktion,
- bedöma om försäljningen behöver knytas till ett produktionsställe eller ett odlingsställe och om det är nödvändigt att även tillåta försäljning via internet eller på annat vis för hemleverans,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Tillsyn, öppettider och prissättningsmodell

Ett eventuellt regelverk för gårdsförsäljning måste tolkas och tillämpas rättssäkert och likartat över hela landet. Därför är det nödvändigt att det finns tillsyn på plats, för att granska att regelverket följs. Utredaren ska därför lämna förslag på former för tillsyn av de platser där gårdsförsäljning ska tillåtas.

Vidare ska utredaren bedöma vilka öppettider som ska tillåtas för gårdsförsäljning. Av alkoholpolitiska skäl har Systembolaget begränsade öppettider på exempelvis lördagar och stängt på söndagar. Även

restauranger och serveringsställen med serveringstillstånd är begränsade vad gäller de tider de får servera alkohol. Om gårdsförsäljning inte bör ske under samma tidsramar som gäller för Systembolaget, ska utredaren föreslå vilka tidsramar som bedöms lämpliga.

Slutligen ska även formerna för prissättning av alkoholdrycker som säljs genom gårdsförsäljning analyseras. Systembolaget har en modell för prissättning av alkoholdrycker där olika procentenheter av priset för varje dryck är reserverade för alkoholskatt, mervärdesskatt, leverantör samt Systembolaget.

Restauranger och andra serveringsställen ska enligt alkohollagen inte sätta det pris som erbjuds kunderna lägre än inköpspriset för drycken jämte skäligt påslag. Vidare får prissättningen inte ske på ett sådant sätt att försäljning av drycker med högre alkoholhalt främjas, och gästerna får inte uppmanas eller förmås att köpa alkoholdrycker. Om det är en alkoholproducent som säljer en alkoholdryck direkt till konsument, har producenten ingen mellanhand i försäljningsledet, varför det finns en viss risk att priset på de alkoholdrycker som erbjuds till försäljning blir lägre än för motsvarande dryck på Systembolaget eller på restaurang, även med beaktande av alkoholskatt och mervärdesskatt. Utredaren ska därför bedöma om de priser som erbjuds konsumenterna genom gårdsförsäljning ska följa någon prissättningsmodell.

Utredaren ska därför

- lämna förslag på former för tillsyn,
- lämna förslag på öppettider och prissättningsmodell,
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera eventuella kommersiella effekter för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning

Det finns i dag över 870 företag som tillverkar alkoholhaltiga drycker och de finns spridda över hela landet. Enligt siffror från Lantbrukarnas Riksförbund är 5 500 personer direkt anställda i dessa företag. Sedan tillkommer underleverantörer i form av lantbrukare och råvaruleverantörer, förpackningsleverantörer etc. Ungefär 2 500 personer beräknas vara sysselsatta i småskalig tillverkning. Produkterna bidrar dessutom till att öka urvalet för svensk restaurang- och besöksnäring

och bidrar på det viset till jobb och tillväxt över hela landet. Utredaren ska därför granska om och hur gårdsförsäljning kan bidra till ökad tillväxt inom näringslivet samt hur detta kan bidra till en ökad sysselsättning.

Utredaren ska därför

- analysera vilka eventuella kommersiella effekter som kan förväntas för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning om gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle införas.

Uppdraget att analysera eventuella folkhälsokonsekvenser

Det är viktigt att folkhälsan inte försämras vid ett eventuellt införande av gårdsförsäljning, bl.a. genom en ökad alkoholkonsumtion. Utredningen om vissa alkoholfrågor som senast utredde frågan om gårdsförsäljning av alkoholdrycker fann att dess förslag inte skulle medföra några negativa konsekvenser för folkhälsan och att om så blev fallet vore det enligt utredningen möjligt att minska de kvantiteter som enligt utredningens förslag tilläts säljas direkt till konsument (SOU 2010:98 s. 96). Denna analys har delvis fått kritik från vissa remissinstanser för att vara för förenklad. Regeringen anser att det finns skäl att på nytt utreda de folkhälsopolitiska aspekterna av ett eventuellt införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Utifrån de förslag som utredaren lämnar och med hänsyn till de former för försäljning, öppettider och prissättningsmodeller som föreslås ska utredaren därför analysera vilka eventuella folkhälsokonsekvenser som införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan föranleda.

En aspekt att utreda är om ett införande kan förväntas orsaka eller bidra till en ökad alkoholkonsumtion, bl.a. till följd av ökad tillgänglighet genom ett ökat antal försäljningsställen. Utredaren ska även granska om gårdsförsäljning kan innebära ökad marknadsföring och exponering av alkohol samt hur detta kan påverka folkhälsan. Barn och unga anses alkoholpolitiskt vara särskilt skyddsvärda personer då deras hälsa riskerar att påverkas i högre utsträckning av alkoholkonsumtion än vuxna. Barn och unga är också mer påverkbara genom exempelvis marknadsföring. Vidare påverkas barn och unga i högre utsträckning än vuxna av sina vuxna närståendes (familjemedlemmars) alkoholvanor. Det är därför viktigt att utredaren beaktar eventuella konsekvenser även för barn och unga.

Utredaren ska därför

- analysera vilka eventuella folkhälsokonsekvenser som införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan föranleda.

Konsekvensbeskrivningar

I konsekvensbeskrivningen ska utredaren beskriva och beräkna förslagens samhällsekonomiska effekter och konsekvenser för enskilda och företag samt beräkna de offentligfinansiella effekterna. Om de förslag som lämnas innebär offentligfinansiella kostnader, ska förslag till finansiering lämnas. Utredaren ska särskilt beakta konsekvenserna för kommuner och andra myndigheter, t.ex. behovet av ökad tillsynsverksamhet orsakad av att fler verksamheter bedriver försäljning av alkoholdrycker.

Viktiga ställningstaganden som har gjorts vid utformningen av förslagen ska beskrivas, exempelvis alternativa lösningar som har övervägts och skälen till att de har valts bort. Det ingår att redogöra för om förslagen har några konsekvenser för Sveriges internationella åtaganden och om de är förenliga med WTO-rätten. Om förslagen innebär att personuppgifter behöver behandlas, ingår det att analysera det rättsliga stödet för sådan behandling.

Utredaren ska genomgående bedöma de alkoholpolitiska konsekvenserna, liksom de näringspolitiska konsekvenserna av förslagen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som bedrivs inom Regeringskansliet och utredningsväsendet och inom EU.

Utredaren ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från berörda myndigheter, organisationer och företag.

Utredaren bör ta del av internationella erfarenheter av de frågor som är aktuella i uppdraget, särskilt erfarenheter från övriga länder inom EU och EES, och i förekommande fall redogöra för dessa.

Uppdraget omfattar inte skattefrågor och utredaren ska inte lämna förslag på skatteområdet.

Uppdraget ska redovisas senast den 7 december 2021.

(Socialdepartementet)

Alternativa författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om alkohollagen

dels att 5 kap. 2 §, 8 kap. 7 §, 9 kap. 2, 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 på tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med ett studiebesök eller en föreläsning som erbjuds allmänheten mot betalning och som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken.

5 kap.

2 §

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

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

med alkoholdrycksliknande preparat. och med alkoholdrycksliknande preparat *än gårdsförsäljning*.

5 a kap. Gårdsförsäljning

Gårdsförsäljningstillstånd

1 §

För gårdsförsäljning krävs särskilt tillstånd av den kommun där försäljningsstället är beläget (gårdsförsäljningstillstånd)

Gårdsförsäljningstillstånd får meddelas den som yrkesmässigt tillverkar vin, öl eller andra jästa alkoholdrycker under förutsättning att

1. huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär har producerats på gården,

2. alkoholdryckerna som säljs är egentillverkade,

3. den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art sker på tillverkningsstället,

4. tillverkarens produktionsvolym årligen uppgår till högst 500 000 liter drycker med upp till 10 volymprocent alkohol eller 200 000 liter drycker med mer än 10 volymprocent alkohol, och

5. tillverkaren är oberoende från tillverkare med produktionsvolymmer som överstiger de som anges i punkt 4.

Gårdsförsäljningstillstånd får även meddelas den som yrkes-

mässigt odlar druvor som används vid tillverkning av vin förutsatt att

1. vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna, och

2. odlaren har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt.

2 §

Vid gårdsförsäljning får försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte överstiga 3 liter vin, 3 liter starköl, och 3 liter andra jästa drycker.

3 §

Frågor om gårdsförsäljningstillstånd prövas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Ansökan om gårdsförsäljningstillstånd 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.

4 §

En ansökan om gårdsförsäljningstillstånd får inte bifallas utan att Polismyndighetens yttrande har inhämtats.

Polismyndigheten ska i sitt yttrande redovisa samtliga omstän-

digheter som ligger till grund för myndighetens bedömning i det enskilda fallet och särskilt yttra sig över sökandens allmänna lämplighet för verksamheten.

5 §

Ett gårdsförsäljningstillstånd ska avse viss tid och får som längst ges till den 1 juli 2029.

6 §

Gårdsförsäljningstillstånd får bara meddelas 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 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 författningenligt sätt bedriva verksamheten med gårdsförsäljning.

7 §

Om gårdsförsäljning på grund av försäljningsställets belägenhet, studiebesökets eller föreläsningens utformning eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa, får gårdsförsäljningstill-

stånd vägras även om övriga krav som ställs upp i lagen är uppfyllda.

Lokaler och personal

8 §

Gårdsförsäljningstillstånd ska avse ett visst avgränsat utrymme där försäljningen av alkohol-drycker ska ske. Utrymmet ska disponeras av tillståndshavaren. Tillstånd får inte meddelas för flera tillverkare att utnyttja ett gemensamt utrymme för gårdsförsäljning.

9 §

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 ansvara 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.

10 §

Kommunen beslutar under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning får dock inte bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Vid bestämmande av tiden för gårdsförsäljning ska särskilt beaktas vad som sägs i 7 §.

11 §

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

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

Bemyndigande

12 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. hur de studiebesök och föreläsningar som avses i 1 kap. 13 § ska utformas och vad de ska innehålla,

2. de tillverkningskrav som avses i 1 § andra stycket 3,

3. den tid inom vilken kommunen ska fatta beslut i ett ärende om gårdsförsäljningstillstånd, samt

4. de prov som avses i 6 § andra stycket och om undantag i vissa fall från skyldigheten att avlägga prov.

8 kap.

7 §

Den som tillverkar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat från råvaror som produceras på den egna gården och som har ett stadigvarande serveringstillstånd har rätt att, efter anmälan till kommunen, vid tillverkningsstället erbjuda provsmakning av egenproducerade dryckerna eller preparaten.

Om sådant tillstånd saknas, får tillverkaren erbjuda provsmakning av egentillverkade alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat vid tillverkningsstället efter särskilt tillstånd för provsmakning.

Den som har gårdsförsäljningstillstånd får i anslutning till sådan försäljning erbjuda provsmakning av sådana alkoholdrycker som tillståndet avser.

9 kap.

2 §

Kommunen och Polismyndigheten har tillsyn över efterlevnaden av de bestämmelser som gäller för servering av alkoholdrycker.

Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl.

Kommunen och Polismyndigheten har också tillsyn över detaljhandeln med folköl och gårdsförsäljning.

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

11 §

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

Den som har beviljats serveringstillstånd *eller gårdsförsäljningstillstånd* 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 gårdsförsäljningstillstånd* 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 gårdsförsäljningstillstånd* 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 Folkhälsomyndigheten

17 §

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

1. följer de bestämmelser som gäller 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.

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.

En kommun ska återkalla ett serveringstillstånd *eller gårdsförsäljningstillstånd* om

2. det med tillståndshavarens vetskap har förekommit brottslig verksamhet på *serverings- eller försäljningsstället* eller i anslutning till *dess* utan att tillståndshavaren har ingripit, eller

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Lagen gäller till och med den 1 juli 2029.

1.2 Förslag till förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636)

Härigenom föreskrivs i fråga om alkoholförordningen att 4–6 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Folkhälsomyndigheten får meddela föreskrifter om

1. kunskapsprov för erhållande av serveringstillstånd samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 8 kap. 12 § alkohollagen (2010:1622),

2. vilka uppgifter som tillståndshavare och andra som bedriver verksamhet med stöd av alkohollagen ska lämna för att myndigheten ska kunna bedriva tillsyn enligt 9 kap. 1 § alkohollagen,

3. vilka uppgifter som ska finnas i ett bevis om tillstånd som en kommun har meddelat enligt 9 kap. 7 § alkohollagen,

4. anlitan­de av kontrollbolag vid handel med teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 2 alkohollagen,

5. denaturering av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat och i vilka fall denaturering får underlätas enligt 6 kap. 10 § 3 alkohollagen,

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen, och

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen.

6. handel i övrigt med teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat som behövs till skydd för liv och hälsa enligt 6 kap. 10 § 4 alkohollagen,

7. hur kontrollköp ska genomföras enligt 9 kap. 15 a § alkohollagen,

8. de studiebesök och föreläsningar som avses i 1 kap. 13 § första stycket alkohollagen,

9. de tillverkningskrav som avses i 5a kap. 1 § andra stycket 2 alkohollagen, och

10. kunskapsprov för erhållande av gårdsförsäljningstillstånd

samt om undantag från skyldigheten att avlägga sådant prov enligt 5a kap. 6 § andra och tredje stycket alkohollagen.

Folkhälsomyndigheten får, i andra fall än de som anges i 9 kap. 9 § 3 och 10 § läkemedelsförordningen (2015:458), meddela föreskrifter om vem som utöver vad som anges i 6 kap. 5 § alkohollagen har rätt att köpa teknisk sprit enligt 6 kap. 10 § 1 alkohollagen.

5 §

Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Kommunen ska fatta beslut i ett ärende om serveringstillstånd eller gårdsförsäljningstillstånd inom fyra månader från det att en fullständig ansökan har kommit in till kommunen. Om det är nödvändigt på grund av utredningen av ärendet får handläggningstiden förlängas med högst fyra månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas.

I 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att mottagningsbevis ska skickas till sökanden när en fullständig ansökan har kommit och om innehållet i ett sådant bevis.

6 §

Om kommunen i ett ärende om serveringstillstånd begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg eller andra liknande dokument som visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ska kommunen godta motsvarande dokument från en annan stat inom

Om kommunen i ett ärende om serveringstillstånd eller gårdsförsäljningstillstånd begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg eller andra liknande dokument som visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ska kommunen godta motsvarande dokument

Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kommunen får dock begära att dokumentet ges in i original eller i en bestyrkt kopia eller i form av en auktoriserad översättning till svenska.

från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Kommunen får dock begära att dokumentet ges in i original eller i en bestyrkt kopia eller i form av en auktoriserad översättning till svenska.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2023.
 2. Förordningen ska gälla till och med den 1 juli 2029.



ANALYS AV DEN SVENSKA DRYCKESBRANSCHEN

UPPDRAG	UPPRÄTTAD AV	DATUM
Analys av den svenska dryckesbranschen	Patrik Waaranperä Jean-Simon, Lilian Ivstam och Anna Malmström	2021-06-17 rev. 2021-09-29

Analys av den svenska dryckesbranschen

Det här underlaget syftar till att ge en överblick över den svenska dryckesbranschen, dess storlek, geografiska spridning samt försäljningskanaler och producenters inställning till ev. gårdsförsäljning. Först beskrivs branschen övergripande, sedan följer mer detaljerade beskrivningar av produktion och försäljning av de olika dryckeskategorierna. Avslutningsvis beskrivs i vilken utsträckning dryckesproducenter i dag erbjuder upplevelsetjänster, vad de tar betalt för dessa och hur många besökare de har, samt ett avsnitt om branschens intresse för gårdsförsäljning.

Övergripande om dryckesbranschen

Kraftig ökning av svenska dryckesproducenter

Konsumenternas intresse för småskaligt och för närproducerade alkoholhaltiga drycker har ökat kraftigt under de senaste åren och så har även antalet svenska producenter och således även utbudet. Enligt SCB:s företagsregister fanns det år 2010 cirka 90 producenter av alkoholhaltiga drycker i Sverige. År 2020 uppgick motsvarande antal (enligt SCB) till 640 vilket innebär en ökning på över 600 procent på ett decennium.¹ Dock finns inte samtliga dryckesproducenter med i SCB:s statistik vilket gör att antalet producenter där är något underskattat. Ser man istället till *Dryckesbranschrapporten 2021*, i vilken man har bearbetat statistiken genom att ta bort felregistreringar och kompletterat med annat källmaterial, uppgick antalet företag i Sverige registrerade för att tillverka sprit, öl, cider eller vin till 729 vid årsskiftet 2019/2020².

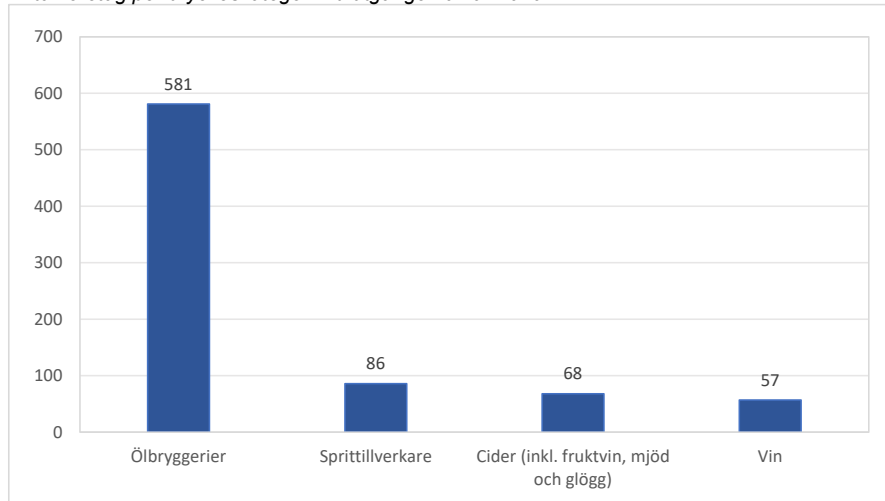
Den i särklass största kategorin bland svenska producenter av alkoholhaltiga drycker är ölbryggerier. Enligt *Dryckesbranschrapporten 2021* fanns det vid utgången av 2020 581 registrerade tillverkare av öl i Sverige vilket är en kraftig ökning jämfört med tio år tillbaka då motsvarande antal var ett 30-tal. Den näst största kategorin producenter är spritdrycksproducenterna vilka också har ökat kraftigt till antal under de senaste åren. Enligt *Dryckesbranschrapporten 2021* fanns det vid utgången av 2020 86 företag i Sverige som producerar eller hanterar destillerade drycker. Producenter av cider är den tredje största kategorin och uppgick enligt *Dryckesbranschrapporten 2021* till 68 medan vinproducenterna var 57 till antalet vid utgången av 2020.

¹ Data från SCB:s företagsregister SNI2017.

² Observera att det i *Dryckesbranschrapporten 2021* anges att antal producenter i tidigare versioner av rapporten har varit överskattade till följd av bland annat felregistreringar vilket gör att uppgifter från olika källor inte är helt jämförbara.

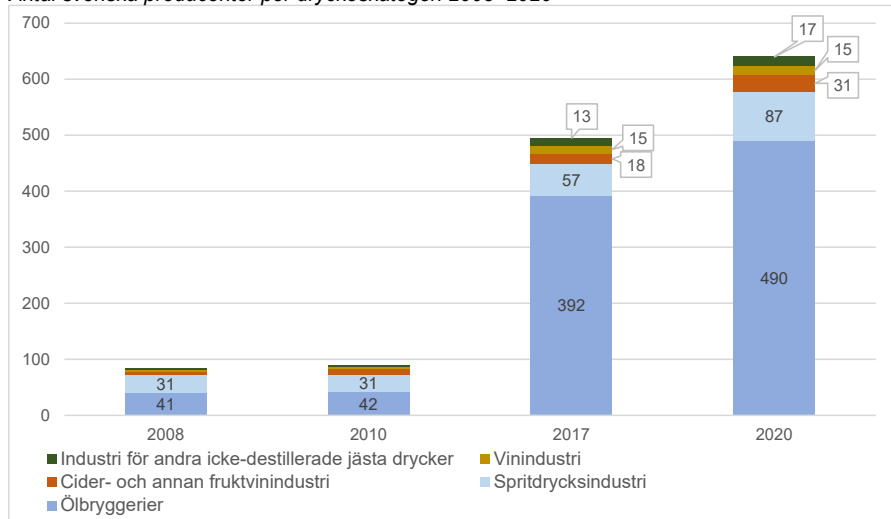


Antal företag per dryckeskategori vid utgången av år 2020



Källa: Dryckesbranschrapporten 2021

Antal svenska producenter per dryckeskategori 2008–2020

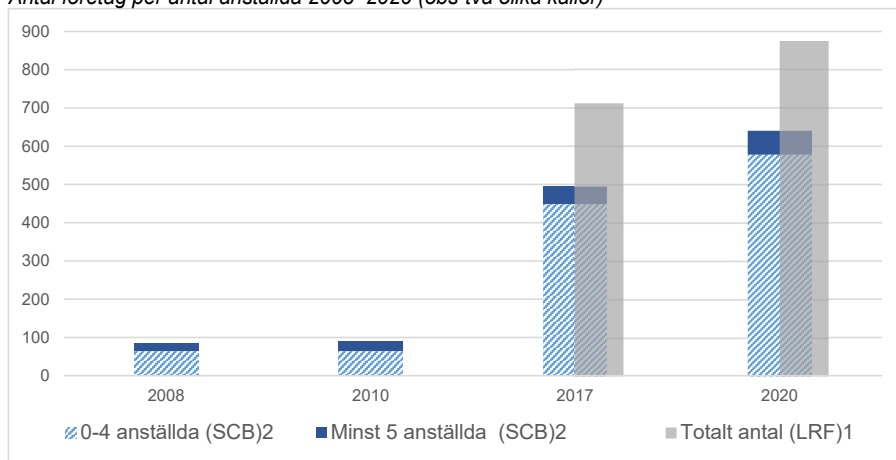


Källa: SCB:s företagsdatabas – antal företag efter näringsgren SNI2007.

Fortsatt majoritet av små företag i branschen

Även om den svenska dryckesbranschen omfattar ett par stora väletablerade företag som Carlsberg, Kopparberg, Spendrups och The Absolut Company är de flesta producenter i dag, liksom redan 2008, små företag med färre än fem anställda. De fyra största producenterna har alla minst 250 anställda och tillsammans sysselsätter de ungefär hälften av de som arbetar inom branschen.³

Antal företag per antal anställda 2008–2020 (obs-två olika källor)



Källa: SCB företagsdatabas (SNI2007) och LRF dryckesbranschrapport 2020.

Geografisk spridning av producenter

I dag finns det producenter av alkoholhaltiga drycker i samtliga län i Sverige och i 218 av landets 290 kommuner. Majoriteten av producenterna finns i Stockholms län. Avseende ölproducenterna finns 114 lokaliserade i Stockholms län, 105 i Västra Götalands län och 75 i Skåne. Bland spritproducenterna finns också de flesta i Stockholms län (91) och bland ciderproducenterna finns det flesta i Skåne (11) och i Stockholms län (10). Vinproducenterna finns, till skillnad från de andra dryckesproducenterna, företrädesvis i de sydligare länen. Skåne har 36 vinproducenter Halland har fyra och Blekinge och Stockholms län har tre var.⁴

Dryckesproducenterna är, enligt data från SCB, främst belägna i tätorter med fler än 3 000 invånare (356 företag). I tätorter med mindre än 3 000 invånare finns 98 företag medan 154

³ SCB, databas Raps-RIS. Avser SNI-koder 11.1–11.5.

⁴ Dryckesbranschrapporten 2021



företag är lokaliserade utanför en tätort.⁵ Eftersom samtliga dryckesproducenter inte omfattas av SCB:s statistik ger tabellen nedan inte hela bilden av dryckesproducenternas geografiska läge. Enligt rapporten *Sveriges vingårdar 2018* är ett stort antal vingårdar och vinodlingar belägna utanför en tätort.

Antal producenter per dryckeskategori och storlek på tillverkningsorten

Dryckeskategori	Tätort under 3000 invånare	Tätort över 3000 invånare	Utanför tätort	Totalt
Destillering, rening och tillblandning av spritdrycker	16	49	27	92
Framställning av vin från druvor	4	6	4	14
Framställning av cider och andra fruktviner	5	22	4	31
Framställning av andra icke-destillerade jästa drycker	1	11	3	15
Framställning av öl	72	268	116	456
Totalt	98	356	154	608

Källa: SCB

Produktion av alkoholhaltiga drycker i Sverige

Under 2019 producerades ungefär 532 miljoner liter alkoholhaltiga dryck i Sverige, av dessa exporterades (inom och utanför EU) cirka 263,5 miljoner liter. Av de alkoholhaltiga drycker som producerades i Sverige 2019 utgjorde starköl knappt 50 procent av den producerade volymen.⁶

Försäljningen av svenskproducerade alkoholhaltiga drycker på Systembolaget uppgick under år 2020 till cirka 266 miljoner liter, vilket utgjorde knappt 47 procent av Systembolagets försäljning under året (i liter). År 2015 uppgick försäljningen av svenskproducerade drycker till ungefär 183 miljoner liter, vilket motsvarade knappt 39 procent av den totala försäljningen. De tio svenska producenter som sålde störst volym via Systembolaget år 2020 sålde tillsammans cirka 247 miljoner liter – det vill säga runt 93 procent av den svenskproducerade drycken.⁷

⁵ Egna bearbetade data beställda och hämtade från SCB. Avser företag med SNI-koder 11.1–11.5 där koordinater med företagens adresser har kopplats på. SCB:s geografiska data har sedan använts för att definiera tätorter. Totalt avser statistiken 608 företag, 56 företag saknar koordinater och 31 avser boxadresser och är därför inte medräknade.

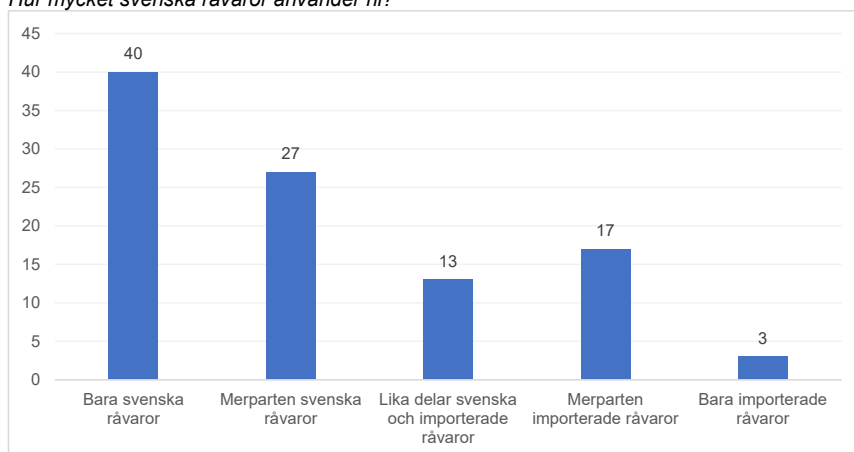
⁶ FHM: Tillverkning alkoholdrycker samt utförelse och export av alkoholhaltiga drycker.

⁷ Systembolaget

Systembolagets försäljning utgjorde år 2019 runt 70 procent av den totala registrerade alkoholförsäljningen i Sverige. Cirka 15 procent av försäljningen skedde på restauranger, medan övriga cirka 15 procent såldes i dagvaruhandel (folköl).⁸

LRF genomförde en undersökning år 2020 där dryckesproducenter bland annat tillfrågades om de själva odlar huvudråvaran till sin dryckesproduktion. 26 procent av de svarande uppgav att de gjorde det helt och hållet, 23 procent angav att de gjorde det till viss del medan 40 procent angav att de köper in alla råvaror. På frågan om var råvarorna var producerade uppgav 40 procent att de bara använder svenska råvaror medan 27 procent uppgav att merparten av råvarorna var producerade i Sverige.⁹

Hur mycket svenska råvaror använder ni?



Källa: LRF Mat och Drycks undersökning 2020 av dryckesproducenter och gårdsförsäljning, tillsammans med IPSOS.

Enligt samma undersökning från LRF skulle åtta av tio producenter starta gårdsförsäljning om det var tillåtet. Vid egna intervjuer med företrädare från dryckesbranscherna bekräftas den bilden. Branschföreträdare menar att försäljning skulle kunna öka lönsamheten i den egna verksamheten och skapa ytterligare arbetstillfällen. Vidare nämndes att möjligheter till egen försäljning skulle kunna bidra till besöksnäringen, lokalsamhället samt även attrahera utländsk turism och ökat lokalt entreprenörskap.

⁸ Källa: CAN, rapport 193 – Alkoholkonsumtionen i Sverige.

⁹ Undersökningen skickades ut som webenkät till ciderproducenter, ölbryggare, vinproducenter och destillatörer. 188 dryckesproducenter kontaktades och 95 av dem deltog (dvs. 51%). Intervjuer genomfördes med dryckesproducenterna under perioden 2020-10-26–2020-12-03.

Öl

Inom detta avsnitt beskrivs i huvudsak öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent, vilket kallas starköl. Om alkoholhalten överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent kallas det folköl. Som tillverkare av starköl får du sälja alkoholdrycken till Systembolaget, andra partihandlare som har rätt att handla med motsvarande varor (tillverkare av alkoholdrycker är även godkända partihandlare) samt till den som har serveringstillstånd.

Öl är en dryck som tillverkas med malt, humle, jäst och vatten som huvudsakliga ingredienser. Malten ger ölen olika karaktär beroende på hur den har behandlats innan den tillsatts i ölet, humlen bidrar med beska och jätten/jäsningen omvandlar sockret till alkohol. Både bryggingsprocessen och ingredienserna påverkar smaken på ölet. Enligt en branschrepresentant för små ölbryggerier är det mycket ovanligt att producenterna har sin egen råvaruproduktion.¹⁰ I LRF:s enkätundersökning med 38 deltagande ölproducenter uppgav 95 procent att de köper in alla sina råvaror, medan resterande fem procent svarade att de till viss del odlar sin egen råvara. Ingen av ölproducenterna uppgav att de endast använder svenska råvaror; 37 procent använder huvudsakligen svenska råvaror, 26 procent använder lika delar svenska och importerade råvaror, 34 procent använder huvudsakligen importerade råvaror och 3 procent endast importerade råvaror.¹¹

Ungefär 75 procent av den registrerade alkoholförsäljningen av starköl i Sverige kommer från Systembolaget medan resterande 25 procent säljs via restauranger. Detta motsvarade tillsammans 348 miljoner volymliter år 2019.¹² Anskaffningen (konsumtionen) av starköl har legat stabilt på ungefär samma nivå de senaste tio åren räknat per invånare (15 år och äldre).¹³

År 2019 tillverkades ungefär 263 miljoner volymliter starköl i Sverige.¹⁴ Samma år såldes ungefär 206 miljoner volymliter svensktillverkad öl på Systembolaget.¹⁵ Importen motsvarade ungefär 63 miljoner volymliter och exporten var ungefär 66 miljoner volymliter.¹⁶ På grund av bland annat bortfall summeras inte den rapporterade svensktillverkade starkölen, exporten och importen till den registrerade försäljningen av starköl i Sverige.

Vid utgången av 2020 fanns det 581 ölproducenter i Sverige, vilket kan jämföras med ungefär 30 producenter för tio år sedan.¹⁷ Ökningen av antal producenter speglas också i Systembolagets sortiment. År 2020 fanns det 350 svenska producenter i Systembolagets

¹⁰ Intervju med Johan Håkansson, representant för Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier och vd för Ängöl AB, 2021-06-11.

¹¹ LRF Mat och Drycks undersökning av dryckesproducenter och gårdsförsäljning. I undersökningen ingår svar från 38 ölproducenter från Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier.

¹² CAN:s Monitormätningar. Om även den beräknade skattade resandeförsölet, smugglingen, hemtillverkningen och internethandeln inkluderas motsvarar den totala anskaffningen av starköl ungefär 417 miljoner volymliter.

¹³ Ibid. Avser både registrerad och oregistrerad alkoholanskaffning.

¹⁴ Källa: Folkhälsomyndigheten. Data hämtad från statistikrapportförsäljning/tillverkning (FoHMFS 2014:2). Statistiken beräknas endast på inkomna och godkända statistikrapporter, ingen uppräknig är gjord gällande rapportens bortfall.

¹⁵ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svensktillverkad avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkoholifria artiklar är exkluderade.

¹⁶ Källa: Folkhälsomyndigheten, införsel och import av alkoholdrycker samt utförsel och export av alkoholdrycker

¹⁷ Dryckesbranschrapporten 2021.

sortiment, vilket kan jämföras med cirka 180 producenter år 2015.¹⁸ Ungefär 60 procent av ölproducenterna sålde därmed öl via Systembolaget år 2020. År 2021 (mars) fanns det 360 ölproducenter enbart i Systembolagets lokala och småskaliga sortiment (TSLs).¹⁹ Enligt en branschrepresentant för små ölbryggerier har nästan alla de mindre producenterna produkter i TSLs.²⁰ Producenterna av öl finns i hela landet – i samtliga län och i 185 av Sveriges 290 kommuner. Till antalet finns det flest bryggerier i Stockholms län (114 företag).²¹

Även om antalet svenska ölproducenter har fördubblats i Systembolagets sortiment mellan 2015 och 2020 har de sex största dryckeskoncernerna under samma period haft en stabil marknadsandel på runt 95 procent av de sålda volymerna av svenskt öl på Systembolaget. Enligt en företrädare från branschen drivs de allra flesta små ölproducenter oberoende av de större företagen och koncernerna.²² Branschföreträdaren uppger att vissa mindre bryggerier dock är kopplade till större bryggerier eller ägs av investmentbolag – men på det stora hela är det ovanligt.²³

Vin

Vin är en dryck som framställs av jäst saft från vindruvor. Alkoholhalten i vin ligger vanligtvis mellan åtta och 15 procent. Inom EU definieras vin som "den produkt som framställs uteslutande genom total eller partiell alkoholjäsning av krossade eller okrossade färska druvor eller av druvmust".²⁴ EU:s regelverk reglerar även vilka tillsatser som får användas i vinframställningen. De vanligaste tillsatserna är sulfit, socker, vinsyra, druvmustkoncentrat, tanniner och sorbinsyra. Flera av dessa tillsatser finns naturligt i vindruvor. Starkvin är ett vin som tillsats av druvspirit och har vanligtvis en alkoholhalt mellan 15 och 22 procent. Andra typer av viner som i denna rapport ingår i kategorin *övrigt vin* är exempelvis smaksatta viner så som glögg, aperitif, fruktviner, mjöd och sake.

Det är ovanligt hos vinproducenter att den karaktärgivande delen av tillverkningen – det vill säga jäsningen av druvor – inte sker på produktionsstället, med undantaget för mousserande vin. I produktionen av mousserande vin låter vissa producenter den första jäsningen ske vid det egna produktionsstället, sedan kan den andra jäsningen och lagringen ske vid en annan plats innan vinet kommer tillbaka till vinproducenten.²⁵

Vin definieras som svenskt om det framställts av druvor som odlats i Sverige. Viner som produceras i Sverige på druvor som odlats i ett annat land – något som är vanligt

¹⁸ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svensktillverkad avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade.

¹⁹ Källa: Systembolaget. Här exkluderas exempelvis producenter som tillverkar mer än 50 000 liter öl per år. För att ingå i detta sortiment måste även drycken vara hantverksmässigt framställd och tillverkad av ett begränsat antal personer.

²⁰ Intervju med Johan Håkansson, representant för Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier och vd för Ängöl AB, 2021-06-11.

²¹ Dryckesbranschrapporten 2021

²² Intervju med Johan Håkansson, representant för Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier och vd för Ängöl AB, 2021-06-11.

²³ Ibid.

²⁴ Rådets förordning (EG) nr 1493/1999 av den 17 maj 1999 om den gemensamma organisationen av marknaden för vin.

²⁵ Intervju med Ronny Persson, representant för Föreningen Svenskt Vin, 2021-05-28.



förekommande hos så kallade urban wineries – får ett annat ursprung. År 1999 tilläts kommersiell vinodling i Sverige och sedan dess har marknaden växt till att vid utgången av år 2020 omfatta 57 företag som både odlar sina druvor och framställer vinet.²⁶ De flesta vingårdar i Sverige är små och tillsammans omfattar de uppskattningsvis ca 100 hektar.²⁷ I en enkätundersökning utförd av LRF med 22 deltagande vinproducenter uppgav cirka 90 procent att de odlade sina egna vindruvor, medan resterande antingen odlade själva till viss del eller köpte in all råvara.²⁸ Samtliga av dessa uppgav att endast använde svenska råvaror i sin produktion (86 procent), eller merparten svenska råvaror (14 procent).²⁹

Det finns en stor spridning på de svenska vinproducenternas storlek med hänsyn till antalet producerade liter. År 2020 sålde den största producenten över 8 000 liter på Systembolaget, medan den minsta sålde 24 liter.³⁰ Medianproducenten sålde cirka 490 liter vin.

Den totala volymen svenskproducerat vin (inklusive starkvin) som såldes år 2020 uppgick till 40 000 liter vilket motsvarar 0,02 procent av den samtliga försäljningen av vin på Systembolaget.³¹

Enligt företrädare för vinproducenter ägs vingårdar nästan uteslutande av producenterna själva; valet att starta en vingård kommer ofta från ett personligt intresse men kräver samtidigt stora mängder kapital.³² Vintillverkning sker idag i tolv av Sveriges län och företrädesvis i de sydligaste delarna av landet. Drygt 60 procent av vingårdarna finns i Skåne.³³ I Systembolagets sortiment fanns 33 svenska producenter år 2020, att jämföra med cirka 24 producenter år 2015.³⁴ En branschföreträdare för vinproducenter uppger att TSLS på Systembolaget i dagsläget är den viktigaste försäljningskanalen, eftersom nästintill samtliga svenska producenter säljer sina produkter genom denna.³⁵ Samma branschföreträdare uppger också att exporten hos de svenska vinproducenterna ökar allt mer (men fortsatt är begränsad).

År 2019 såldes cirka 220 miljoner liter vin i Sverige (cirka 224 miljoner volymliter inklusive starkvin).³⁶ Ungefär 91 procent av den registrerade försäljningen av vin i Sverige kommer från Systembolaget medan resterande 9 procent säljs via restauranger. Anskaffningen

²⁶ Dryckesbranschrapporten 2021.

²⁷ Ibid.

²⁸ LRF Mat och Drycks undersökning av dryckesproducenter och gårdsförsäljning. I undersökningen ingår svar från 22 vinproducenter. Här kan även övriga viner ingå.

²⁹ Ibid.

³⁰ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svenska producenter avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade. Från den övergripande kategorin "Vin" med undantag av följande produkter (som i denna rapport kategoriserats som "övrigt vin"): Aperitif, Glögg, Fruktviner, Mjöd, Sake, Smaksatta viner samt Övriga mousserande viner (som inte är gjorda på druvor).

³¹ Ibid.

³² Intervju med Ronny Persson, representant för Föreningen Svenskt Vin, 2021-05-28.

³³ Dryckesbranschrapporten 2021.

³⁴ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svenska producenter avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade. Från den övergripande kategorin "Vin" med undantag av följande produkter (som i denna rapport kategoriserats som "övrigt vin"): Aperitif, Glögg, Fruktviner, Mjöd, Sake, Smaksatta viner samt Övriga mousserande viner (som inte är gjorda på druvor).

³⁵ Intervju med Ronny Persson, representant för Föreningen Svenskt Vin, 2021-05-28.

³⁶ CAN:s Monitoreringar. Om även den beräknade skattade resandeförseln, smugglingen, hemtillverkningen och internhandeln inkluderas motsvarar den totala anskaffningen av vin ungefär 240 miljoner volymliter (244 miljoner volymliter inklusive starkvin).

(konsumtionen) av vin, inklusive starkvin, har legat stabilt på ungefär samma nivå de senaste 10 åren räknat per invånare 15 år och äldre.³⁷

Cider och övriga viner

År 2020 fanns 68 företag i Sverige inom produktion av cider, fruktvin, mjöd och glögg.³⁸ Dessa företag finns spridda över landet, varav en stor andel är belägna i länen Skåne, Stockholm och Västra Götaland (29 företag tillsammans). På Gotland återfinns det högsta antalen producenter av cider per invånare.³⁹

Cider

Cider är en dryck som framställs av fermenterad fruktjuice av äpplen och/eller päron, där alkoholen endast kommer från den egna jäsningen.⁴⁰ Det finns inga gemensamma regleringar inom EU som styr definitionen av cider, utan drycken definieras i Livsmedelsverkets föreskrifter. Fruktjuicen ska utgöra minst 15 procent av volymprocenten och utöver detta får innehålla godkända livsmedelstillsatser, aromer, icke-fermenterad fruktjuice, vatten och socker.⁴¹ Till skillnad från andra länder är den svenska definitionen av cider förhållandevis bred.⁴² Vanligtvis innehåller cider mellan tre och åtta volymprocent alkohol; cider över 8,5 volymprocent anses vara äppelvin.⁴³

Enligt en representant för en ciderproducent med god insikt i branschen har en övervägande andel av de mindre producenterna egen äppel- och/eller päronodling.⁴⁴ I en enkätundersökning från LRF där 17 ciderproducenter deltog uppgav cirka 30 procent av deltagande ciderproducenter att de odlar sin huvudråvara helt och hållet medan resterande 70 procent uppgav att de gör det till viss del.⁴⁵ 82 procent uppgav att de endast använde svenska råvaror och 12 procent att de använde merparten svenskaråvaror, medan 6 procent svarade att de använde merparten importerade råvaror.⁴⁶

År 2020 fanns 49 svenska producenter av cider i Systembolagets sortiment, att jämföra med cirka 22 producenter år 2015.⁴⁷ Det motsvarar mer än en dubbling av antalet producenter under fem år. De flesta producenterna är små men det finns också ett antal större koncerner. De fyra största dryckeskoncernerna inom ciderproduktionen stod för cirka 83 procent av den sålda volymen av svenskproducerad cider på Systembolaget år 2020, och de sex största

³⁷ Ibid. Avser både registrerad och oregistrerad alkoholanskaffning.

³⁸ Dryckesbranschrapport 2021.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Livsmedelsverkets föreskrifter om cider, LIVSFS 2005:11 (H 161).

⁴¹ Sveriges bryggeriers hemsida – Cider.

⁴² Ibid.

⁴³ Systembolagets hemsida – Lär dig om cidertillverkning.

⁴⁴ Intervju med Daniel Gejde, sälj- och marknadsdirektör på Kiviks musteri (medlemsföretag i SPAA), 2021-06-11.

⁴⁵ LRF Mat och Drycks undersökning av dryckesproducenter och gårdsförsäljning. I undersökningen ingår svar från 17 ciderproducenter.

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svenska producenter avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade. Cider är en vanlig producerad dryck i Sverige som kan klassificeras inom andra jästa alkoholdrycker. Här avses dock drycker som benämnts som cider hos Systembolagets sortiment.



koncernerna för cirka 93 procent.⁴⁸ Den svenska medianproducenten sålde knappt 4 000 liter vin på Systembolaget samma år.⁴⁹ 88 procent av producenterna sålde mindre än 250 000 liter. Enligt en representant för en ciderproducent med god insikt i branschen ägs de mindre tillverkarna i regel inte av någon större koncern.⁵⁰ Även cider kan ingå i lokala och småskaliga sortiment (TSLs).⁵¹ Den svenska ciderproduktionen stod för 92 procent av såld cider på Systembolaget år 2020, motsvarande en totalt såld volym om nästan 13 miljoner liter.⁵²

Konsumtionen av cider redovisas tillsammans med blanddrycker i CAN:s rapporter. På Systembolaget uppgick den registrerade alkoholförsäljningen av cider och blanddrycker till cirka 22 miljoner volymliter år 2019.⁵³ Anskaffningen (konsumtionen) av cider och blanddrycker har legat relativt stabilt på ungefär samma nivå de senaste 10 åren, med en liten ökning de fem senaste åren, räknat per invånare 15 år och äldre.⁵⁴

Övriga viner

I Systembolagets kategorisering av övriga viner ingår exempelvis smaksatta viner, fruktviner, mjöd och glögg. Övriga viner kan ingå bland övriga jästa alkoholdrycker vars produktion presenteras kort i slutet av avsnittet om vin ovan.

År 2020 fanns 48 svenska producenter av övriga viner i Systembolagets sortiment, att jämföra med cirka 37 producenter år 2015. De två största dryckeskoncernerna inom övriga viner stod på Systembolaget år 2020 för cirka 54 procent av den sålda volymen av svenska övriga viner, och de fyra största koncernerna för över 74 procent. Den svenska medianproducenten sålde i strax över 1 000 liter övrigt vin på Systembolaget år 2020. Endast tre producenter hade en volym på över 100 000 liter och den största producenten/koncernen hade en volym på strax under 300 000 liter. De svenska producenterna av övriga viner stod för 18 procent av sålda övriga viner på Systembolaget år 2020, motsvarande en totalt såld volym och 900 000 liter.⁵⁵

Sprit

Spritdrycker framställs genom jäsning av en råvara, som skapar en alkoholhaltig dryck, och som sedan destilleras. För att en råvara ska kunna jäsas måste den innehålla socker (sockerrör, frukt eller druvor), eller stärkelse (spannmål, potatis eller agave), som kan förvandlas till jäsbart socker. Efter jäsning separeras alkoholen från andra ämnen i en destilleringsprocess. Efter destillering lagras spriten för att mogna och rundas av i smaken; vissa spritsorter lagras en kort

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ Ibid.

⁵⁰ Intervju med Daniel Gejde, sälj- och marknadsdirektör på Kiviks musterier (medlemsföretag i SPAA), 2021-06-11.

⁵¹ Systembolaget. Här exkluderas exempelvis producenter som tillverkar mer än 50 000 liter cider. För att ingå i detta sortiment måste även drycken vara hantverksmässigt framställd och tillverkad av ett begränsat antal personer.

⁵² Ibid.

⁵³ CAN:s Monitormätningar. Om även den beräknade skattade resandeförseln, smugglingen, hemtillverkningen och internethandeln inkluderas motsvarar den totala anskaffningen av cider och blanddrycker ungefär 28 miljoner volymliter.

⁵⁴ Ibid. Avser både registrerad och oregistrerad alkoholskaffning.

⁵⁵ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svenska producenter avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade. Detta avser i huvudsak kategorin "Övriga viner" i Systembolagets sortiment. Kategorin består delvis av andra jästa alkoholdrycker, men det kan även förkomma drycker som klassificeras som vin eller spritdryck. Exempel på drycker som ingår i denna kategori är Aperitif, Glögg, Fruktviner, Mjöd, Sake, Smaksatta viner samt Övriga mouserande viner (som inte är gjorda på druvor).

tid på tank medan andra lagras under en längre tid i ekfat. Sprit kan smaksättas genom macerering – det vill säga tillsatta smakämnen (frukt, bär, kryddor), genom destillering eller med essenser.⁵⁶

Vid utgången av år 2020 fanns det, enligt Dryckesbranschrapporten 2021, 86 spritproducenter i Sverige. Enligt rapporten var de flesta av lokaliserade i Stockholms län, Skåne och Västra Götaland, men ett flertal företag finns även i mer glesbefolkade län som Norrbotten och Västernorrland.⁵⁷ Då definitionerna för spritproducenter kan skilja sig något åt används begreppet destillatörer för de producenter som själva destillerar spriten.

Det mycket ovanligt att destillatörer producerar sitt eget spannmål, det vill säga den huvudsakliga råvaran i sprittillverkningen, enligt en branschföreträdare för destillatörer.⁵⁸ Enligt en enkätundersökning utförd av LRF uppgav ingen av de 18 deltagande destillatörerna att de själva producerade sin huvudsakliga råvara helt och hållet.⁵⁹ Majoriteten uppgav att de köpte in all råvara (61 procent) och resterande uppgav att de till viss del producerade sin egen råvara (39 procent).⁶⁰ Två tredjedelar av destillatörerna uppgav att de använde endast (28 procent) eller mestadels (39 procent) svenska råvaror.⁶¹

I Systembolagets sortiment år 2020 fanns det 134 svenska producenter i kategorin sprit, vilket kan jämföras med cirka 79 producenter år 2015.⁶² Det motsvarar en ökning om nästan 70 procent på fem år. Av den sålda volymen svensk sprit på Systembolaget år 2020 stod de fyra största dryckeskoncernerna inom spritproduktion för cirka 70 procent av den sålda volymen, och de sju största producenterna för cirka 96 procent.⁶³ Den svenska medianproducenten (sett till såld volym) sålde knappt 516 liter av kategorin sprit på Systembolaget år 2020. 95 procent sålde mindre än 100 000 liter och tre producenter sålde mer än 500 000 liter.⁶⁴ Enligt en branschrepresentant för svenska destillatörer ägs ingen av de som kallas mindre producenter (destillatörer) av något större företag eller ingår i en större koncern.⁶⁵

De svenska tillverkarna stod för 15 procent av försäljningen inom kategorin sprit på Systembolaget, motsvarande 3,5 miljoner liter, år 2020.⁶⁶ År 2021 (mars) fanns det 72 spritproducenter i Systembolagets lokala och småskaliga sortiment (TSLS), varav ungefär

⁵⁶ Systembolagets hemsida – Hur tillverkas sprit?

⁵⁷ Dryckesbranschrapporten 2021.

⁵⁸ Intervju med Thomas Larsson, representant för Sveriges Producenter av Alkoholdrycker (SPAA) och vd för High Coast Distillery AB, 2021-06-01.

⁵⁹ LRF Mat och Drycks undersökning av dryckesproducenter och gårdsförsäljning. I undersökningen ingår svar från 18 spritproducenter (destillatörer).

⁶⁰ Ibid.

⁶¹ Ibid.

⁶² Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svenska producenter avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade. Här avses kategorin "Sprit", vilket avser underkategorierna Avec, Drinkar och Cocktails, Likör, Snaps, Säsongsprit och Whiskey.

⁶³ Ibid.

⁶⁴ Ibid.

⁶⁵ Intervju med Thomas Larsson, representant för Sveriges Producenter av Alkoholdrycker (SPAA) och vd för High Coast Distillery AB, 2021-06-01.

⁶⁶ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svenska producenter avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkohol fria artiklar är exkluderade. Här avses kategorin "Sprit", vilket avser underkategorierna Avec, Drinkar och Cocktails, Likör, Snaps, Säsongsprit och Whiskey.



hälften av dessa avser gin.⁶⁷ Enligt en branschrepresentant för destillatörer är Systembolaget den viktigaste försäljningskanalen för försäljning av svenskproducerad sprit.⁶⁸

Ungefär 87 procent av den registrerade alkoholförsäljningen av sprit i Sverige kommer från Systembolaget medan resterande 13 procent säljs via restauranger. Detta motsvarade cirka 24 miljoner liter år 2019.⁶⁹ Resandeförseln står för ytterligare 10 miljoner liter, motsvarande cirka 28 procent av den totala konsumtionen av sprit i Sverige.⁷⁰ Anskaffningen (konsumtionen) av sprit har minskat något under de senaste 10 åren räknat per invånare (15 år och äldre).⁷¹ Minskningen drivs främst av den oregistrerade spriten, medan den registrerade har legat stabilt på ungefär samma nivå under de senaste åren.

År 2019 tillverkades ungefär 105 miljoner liter spritdrycker i Sverige.⁷² Samma år såldes strax under 3 miljoner liter svensktillverkad sprit på Systembolaget.⁷³ Importen motsvarade ungefär 20 miljoner volymliter och exporten var ungefär 105 miljoner volymliter.⁷⁴ På grund av bland annat bortfall summeras inte den rapporterade svensktillverkade spriten, exporten och importen till den registrerade försäljningen av sprit i Sverige.

Blanddrycker

Blanddrycker är alkoholdrycker som inte kan klassificeras som vin, öl eller andra jästa alkoholdrycker och kallas även vanligtvis för alkoholisk. Det som är gemensamt hos blanddrycker är att de består av en alkoholbas, en smaksättning, någon form av sötning och kolsyrat vatten.⁷⁵ Alkoholbasen i blanddrycker kan vara rom, gin, vodka, fruktvin, vin eller maltdryck och dryckerna innehåller vanligtvis 1,5 till 7 procent alkohol.⁷⁶

År 2020 fanns 27 svenska producenter av blanddrycker i Systembolagets sortiment år 2020, att jämföra med cirka 8 producenter år 2015. Det motsvarar mer än en tredubbling av svenska producenter under en femårsperiod. De svenska producenterna stod för 47 procent av försäljningen av blanddrycker på Systembolaget år 2020, motsvarande en totalt såld volym om 4,6 miljoner liter. Det innebär att försäljningen av svenska blanddrycker på Systembolaget är något högre än svenska spritdrycker i termer av volymliter.⁷⁷

⁶⁷ Systembolaget. Här exkluderas exempelvis producenter som tillverkar mer än 10 000 liter sprit per år. För att ingå i detta sortiment måste även drycken vara hantverksmässigt framställd och tillverkad av ett begränsat antal personer.

⁶⁸ Intervju med Thomas Larsson, representant för Sveriges Producenter av Alkoholdrycker (SPAA) och vd för High Coast Distillery AB, 2021-06-01.

⁶⁹ CAN:s Monitormätningar. Om även den beräknade skattade resandeförseln, smugglingen, hemtillverkningen och internethandeln inkluderas motsvarar den totala anskaffningen av sprit ungefär 37 miljoner volymliter.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid. Avser både registrerad och oregistrerad alkoholanskaffning.

⁷² Källa: Folkhälsomyndigheten. Data hämtad från statistikrapport - försäljning/tillverkning (FoHMFS 2014:2). Statistiken beräknas endast på inkomna och godkända statistikrapporter, ingen uppräknig är gjord gällande rapportens bortfall. I denna definition av spritdryck kan även blanddrycker ingå.

⁷³ Egen bearbetning av Systembolagets försäljning per artikel (Artikellistan). Svensktillverkad avser producenter som har artiklar med Sverige som ursprungsland och/eller internationella märken med svensk producent. Alkoholrika artiklar är exkluderade.

⁷⁴ Källa: Folkhälsomyndigheten.

⁷⁵ Källa Systembolagets hemsida – Vad vet du om blanddryck?

⁷⁶ Ibid.

⁷⁷ Ibid.

År 2020 stod de två största dryckeskoncernerna inom blanddrycker för cirka 70 procent av den sålda volymen av svenska blanddrycker på Systembolaget; de fem största koncernerna stod för cirka 95 procent. Samma år sålde den svenska medianproducent cirka 2 200 liter blanddryck på Systembolaget. Majoriteten av de svenska producenterna inom blanddrycker, cirka 80 procent, sålde mindre än 100 000 liter. Tre producenter sålde över 500 tusen liter.⁷⁸

Konsumtionen av cider redovisas tillsammans med blanddrycker i CAN:s rapporter. På Systembolaget uppgick den registrerade alkoholförsäljningen av cider och blanddrycker till cirka 22 miljoner volymliter år 2019. Anskaffningen (konsumtionen) av cider och blanddrycker har legat relativt stabilt på ungefär samma nivå de senaste 10 åren, med en liten ökning de fem senaste åren, räknat per invånare 15 år och äldre.⁷⁹

Upplevelsetjänster

Detta avsnitt baseras på LRF:s undersökning 2020 samt 2021 och på intervjuer som Sweco genomfört med olika branschrepresentanter under maj–juni 2021.⁸⁰

Enligt LRF och företrädare för producenter av dryckeskategorierna öl, vin, cider och sprit är det i dag många, både större och mindre företag, som erbjuder upplevelsetjänster eller någon form av besöksverksamhet kopplat till produktionen. Samtliga branschföreträdare som intervjuades till denna sammanställning uppgav att rundvandring och dryckesprovning är den vanligaste upplevelsetjänsten som erbjuds. Andra vanligt förekommande upplevelsetjänster inkluderar föreläsningar eller kurser i kombination med dryckesprovning eller måltidsupplevelser. En mindre andel företag har restaurang i anknäring till verksamheten – dessa företag är oftast lite större. En företrädare för svenska vinproducenter lyfter att det är vanligt att ha besöksverksamheten knuten till vingården och inte vid själva produktionsstället, till skillnad från producenter inom andra dryckeskategorier.⁸¹

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ CAN:s Monitormätningar. Om även den beräknade skattade resandeförseln, smugglingen, hemtillverkningen och internhandeln inkluderas motsvarar den totala anskaffningen av cider och blanddrycker ungefär 28 miljoner volymliter.

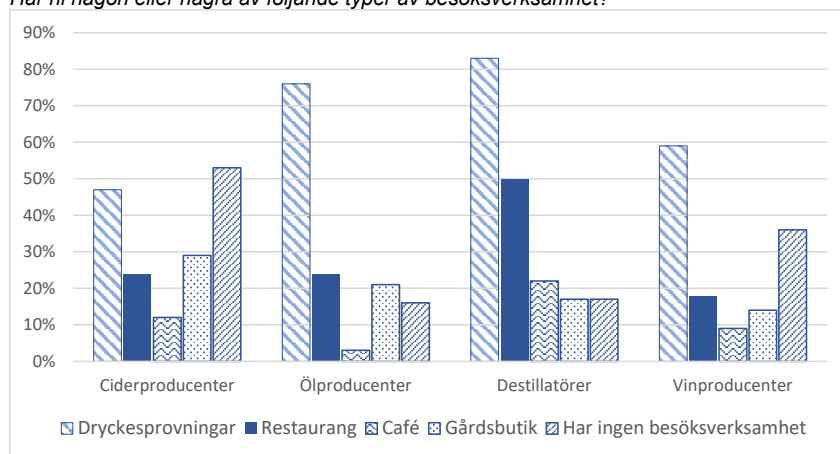
⁸⁰ LRF:s undersökning skickades ut som webenkät till ciderproducenter, ölbryggare, vinproducenter och destillatörer. 188 dryckesproducenter kontaktades och 95 av dem deltog (dvs. 51 procent).

Intervjuer gjordes med Ronny Persson, representant för Föreningen Svenskt Vin, Thomas Larsson, representant för Sveriges Producenter av Alkoholdrycker (SPAA) och vd för High Coast Distillery AB, Daniel Gejde, sälj- och marknadsdirektör på Kiviks musterier (medlemsföretag i SPAA) och Johan Håkansson, representant för Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier och vd för Ångöl AB

⁸¹ Intervju med Ronny Persson, representant för Föreningen Svenskt Vin, 2021-05-28.



Har ni någon eller några av följande typer av besöksverksamhet?



Källa: LRF undersökning 2020 *Avser producenter från Sveriges oberoende småbryggerier

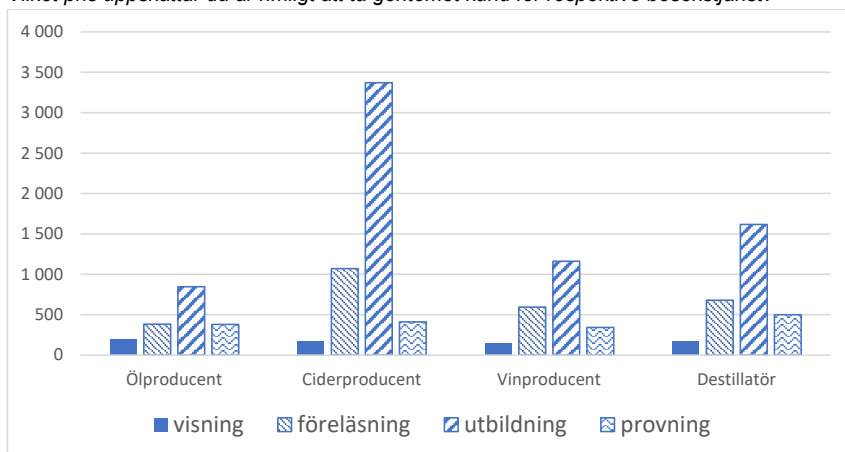
Enligt branschföreträdarna som har intervjuats ser många dryckesproducenter möjligheten att erbjuda gårdsförsäljning som ett komplement till upplevelsetjänsten som skulle kunna leda till utökad försäljning, men även till att skapa fler arbetstillfällen. Branschföreträdarna tror att gårdsförsäljning skulle leda till ett ökat antal besökare. För många producenter fungerar upplevelsetjänster som en viktig marknadsföringskanal. I dag har en del mindre producenter svårt att erbjuda upplevelsetjänster kopplat till produktionen, då de som är anställda behöver arbeta i just produktionen under den tid på året då exempelvis rundvandringar och dryckesprovningar vanligen sker.⁸²

Pris för upplevelsetjänster

I den dryckesundersökning som LRF låtit göra i augusti 2021 har de 106 svarande producenterna fått ange vilket de pris de anser att skulle vara rimligt att ta betalt för ett antal olika besöksstjänster om de skulle erbjuda dessa. I genomsnitt angav de svarande producenterna att de skulle ta ca 192 kronor för en visning, 655 kronor för en föreläsning, 1 733 för en utbildning och 477 kronor för en provning.

⁸² Intervju med Daniel Gejde, sälj- och marknadsdirektör på Kiviks musteri (medlemsföretag i SPAA), 2021-06-11.

Vilket pris uppskattar du är rimligt att ta gentemot kund för respektive besöksstjänst?



Källa: LRF:s dryckesproducentundersökning från augusti 2021.

Antal besökare

I LRF:s dryckesproducentundersökning har de svarande fått ange hur stort besöksantal de har haft under de senaste åren. För samtliga kategorier av producenter (öl, cider, vin och sprit) har det genomsnittliga besöksantalet ökat årligen mellan 2016 och 2019. Producenterna av öl och sprit uppgav en fortsatt ökning mellan 2019 och 2020 medan producenter av cider och vin hade ett, i genomsnitt, lägre besöksantal 2020 jämfört med 2019.

Det finns väldigt stora variationer i svaren avseende besöksantal vilket gör att medelvärden för besöksantalet, per dryckesproducent och år, riskerar att bli missvisande då ett par extremvärden påverkar genomsnittet i väldigt hög utsträckning. För att få en mer rättvisande bild av det genomsnittliga besöksantalet har Sweco låtit Ipsos, som genomfört undersökningen, ta bort extremvärdena avseende angivna besöksantal per år. Det get ett korrigerat medelvärde avseende besöksantal per år på 1 825 för ciderproducenter, 387 för bryggerierna, 837 för vingårdarna och 604 hos destillerierna för år 2019.

Branschens intresse för gårdsförsäljning

Detta avsnitt baseras på LRF:s undersökning 2020 och på intervjuer som Sweco genomfört med olika branschrepresentanter under maj-juni 2021.⁸³

Enligt LRF och företrädare för producenter av dryckeskategorierna öl, vin, cider och sprit finns ett stort intresse för att bedriva gårdsförsäljning. Företrädare från branschen bedömer generellt att steget till försäljningen inte behöver vara särskilt stort för de som redan erbjuder upplevelsetjänster. Besöksnäringen lyfts som en stark drivkraft för viljan att starta gårdsförsäljning. Även produktutveckling nämns som en potentiell möjlighet till följd av gårdsförsäljning, då producenter skulle ges ökade möjligheter att testa nya produkter i mindre uppsättningar och vara mindre beroende av tidpunkterna för Systembolagets lanseringsplaner. Möjligheten att kunna sälja sina produkter väntas enligt branschrepresentanter kunna öka värdet för den totala upplevelsen – att till exempel efter en dryckesprovning eller en rundtur i produktions- eller odlingsstället kunna sälja ett par flaskor av drycken.

I LRF:s undersökning uppger drygt hälften av de svarande att de tror att gårdsförsäljning skulle ha en oförändrad, eller marginell, effekt på försäljningen via Systembolaget (en fjärdedel tror att gårdsförsäljning skulle bidra till ökad försäljning via Systembolaget). Av de svarande uppger vidare 73 procent att antalet heltidstjänster i företaget skulle öka som en följd av införande av gårdsförsäljning. I genomsnitt uppskattar företagen att antalet heltidstjänster skulle öka med 2,17 tjänster per företag.

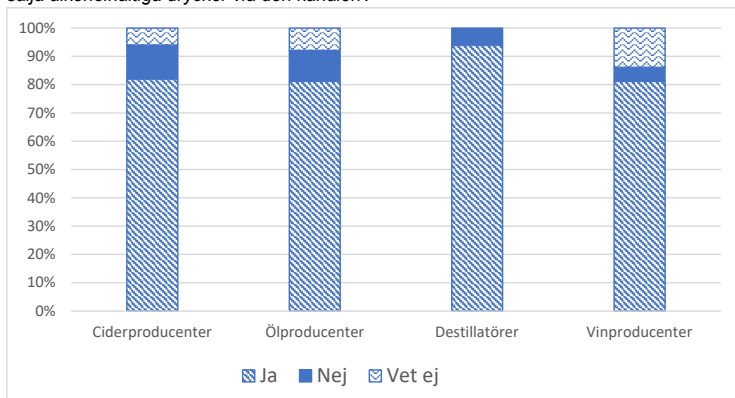
Huruvida lönsamheten skulle öka till följd av gårdsförsäljning råder det delade meningar om men branschföreträdare tror att gårdsförsäljning skulle kunna locka fler besökare. Representanterna för vin- och ölproducenter menade att antalet besökare skulle kunna dubbleras. Även möjligheten att skapa intresse för andra kringliggande aktörer (exempelvis restauranger och odlingssträdgårdar) och därmed skapa fler arbetstillfällen lyfts hos representanterna.

Systembolaget antas fortsatt vara en mycket viktig distributör, då det är via Systembolaget som det fortsatt kommer finnas möjlighet att få volym i försäljningen. Även om intresset för gårdsförsäljning generellt är stort, finns det fortsatt producenter som inte är intresserade av att bedriva egen försäljning.

⁸³ LRF:s undersökning skickades ut som webenkät till ciderproducenter, ölbryggare, vinproducenter och destillatörer. 188 dryckesproducenter kontaktades och 95 av dem deltog (dvs. 51 procent). Intervjuer gjordes med Ronny Persson, representant för Föreningen Svenskt Vin, Thomas Larsson, representant för Sveriges Producenter av Alkoholdrycker (SPAA) och vd för High Coast Distillery AB, Daniel Gejde, sälj- och marknadsdirektör på Kiviks musteri (medlemsföretag i SPAA) och Johan Håkansson, representant för Föreningen Sveriges Oberoende Småbryggerier och vd för Ångöl AB



Skulle ni starta s.k. gårdsförsäljning (dvs. försäljning direkt till konsument) om det blev tillåtet att sälja alkoholhaltiga drycker via den kanalen?



Källa: LRF undersökning 2020 *Avser producenter från Sveriges oberoende småbryggerier



FOLKHÄLSOEFFEKTER AV GÅRDSFÖRSÄLJNING

Upprättad av

Anna Malmström och Erik Cederberg

Datum

2021-10-21

Uppskattningar av folkhälsokonsekvenser vid införande av gårdsförsäljning enligt utredningens förslag.

Sammanfattning

Sweco uppskattar att införande av gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker kommer att leda till en förhållandevis liten ökning av totalkonsumtionen av alkohol (per invånare 15 år och äldre) och att konsekvenserna för folkhälsan blir relativt små.

Sweco antar att dryckesbranschen kommer att fortsätta växa och att intresset för att bedriva gårdsförsäljning kommer att vara högt bland dryckesproducenterna. Vidare antas att antalet besökare i genomsnitt per "gård" kommer att öka vid ett införande av gårdsförsäljning. Sammantaget uppskattas att anskaffningen av alkohol via gårdsförsäljning kommer att uppgå till ca 0,029 liter ren alkohol per invånare (15 år eller äldre) år 2025. Det utgör 0,34 procent av den totala alkoholanskaffningen per invånare (15 år och äldre) år 2019. Sweco bedömer inte att försäljningen som sker via "gårdar" kommer att adderas fullt ut till den alkoholanskaffning som sker via andra källor utan att det kommer ske en viss substitution.

Utifrån en forskningsstudie från 2017 som analyserat sambandet mellan alkoholkonsumtion och skadeverkningar har Sweco uppskattat vilka konsekvenser, i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvistelser, gårdsförsäljning väntas leda till.¹ Utan gårdsförsäljning hade, enligt samma beräkningsmodell, antalet alkoholorsakade dödsfall år 2025 uppgått till ca 2 540 och antalet alkoholorsakade sjukhusvistelser till ca 65 130.² Sweco uppskattar att gårdsförsäljning, enligt utredningens huvudsakliga förslag, kommer leda till ytterligare ca 6–7 alkoholorsakade dödsfall och ytterligare ca 155–188 alkoholorsakade sjukhusvistelser år 2025. Procentuellt sett innebär det en ökning av alkoholorsakade dödsfall och sjukhusvistelser med mellan 0,22 och 0,27 procent (beroende på antagande om substitution). Sweco gör bedömningen att konsekvenserna för folkhälsan vid ett införande av förslaget därmed väntas bli relativt små även om det i absoluta tal rör sig om ca 6–7 dödsfall per år och ca 155–188 tillkommande sjukhusvistelser. Observera att dessa uppgifter är uppskattningar som bygger på olika antaganden om framtiden. Siffrorna ska därför tolkas med försiktighet.

Avseende konsekvenser för barn och unga kan ett införande av gårdsförsäljning, enligt utredningens huvudsakliga förslag, leda till att fler dryckesproducenter etablerar sig i städer där besöksantalet potentiellt är stort och växande och där den största andelen barn bor. Eftersom gårdsförsäljning endast får ske i samband med en upplevelsetjänst kommer utbudet av dessa tjänster att öka. Oavsett om besökarna väljer att köpa dryck eller inte antas besöks tjänsten i sig ha som mål att väcka intresse för drycken som produceras. Detta kan leda till ett utökat intresse

¹ Stockwell et al. 2017, "What would be the public health impact of privatising the Swedish government alcohol monopoly?"

² Beräknat utifrån konsumtionen år 2019



för alkoholhaltiga drycker vilket på längre sikt riskerar att medföra indirekta negativa konsekvenser för barn och unga.

Bakgrund

Sweco har av Gårdsförsäljningsutredningen (2020:15) fått i uppdrag att utreda eventuella folkhälsokonsekvenser på ca fem års sikt vid införande av gårdsförsäljning enligt utredningens förslag. Utredningen har presenterat ett huvudsakligt förslag samt ett alternativt förslag. Sweco ska uppskatta konsekvenserna av båda förslagen. I uppdraget ingår även att uppskatta den totala mängden alkoholdrycker som årligen kommer att säljas genom gårdsförsäljning vid de två förslagen.

Utredningens huvudsakliga förslag på utformning av gårdsförsäljning

Följande villkor ska enligt utredningens huvudsakliga förslag vara gällande för att gårdsförsäljning ska få bedrivas:

- Dryckerna som säljs är egentillverkade.
- Vid gårdsförsäljning får försäljning endast ske i samband med ett studiebesök, föreläsning eller något annat liknande kunskapshöjande arrangemang med anknytning till den aktuella alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning.
- Endast fysisk försäljning är tillåten (ej e-handel eller annan distansförsäljning).
- Vid gårdsförsäljning får försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 4,5 liter vin eller andra jästa drycker eller 5 liter starköl.
- Om inte kommunen beslutar annat, får gårdsförsäljning inte bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00.
- Priset för alkoholdrycker som säljs genom gårdsförsäljning får inte sättas lägre än tillverkningskostnaden med tillägg för gällande skatter med ett skäligt påslag. Priset på det upplevelsearrangemang som ska tillhandahållas i samband med gårdsförsäljning får inte sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.
- Motsvarande lämplighets- och kunskapskrav mm. som för serveringstillstånd ska gälla för gårdsförsäljningstillstånd.
- Den karaktärsgivande delen av tillverkningen som inte utgör blandning, spädning, filtrering eller liknande behandling av enklare art sker på tillverkningsstället.
- Gårdsförsäljning får också bedrivas av den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning under förutsättning att vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna och odlaren har godkänts som upplagshavare för sådana varor enligt 9 § lagen om alkoholskatt.

Utredningens alternativa förslag

Utredningens alternativa förslag innebär – utöver ovan – att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär ska ha producerats på gården. Sweco redogör kortfattat för konsekvenserna för folkhälsan vid ett eventuellt införande av det "alternativa förslaget".

Avgränsningar

Sweco uppfattar att de stora farhågorna rörande folkhälsoeffekter av gårdsförsäljning, från såväl experter som intresseorganisationer, främst handlar om eventuella framtida konsekvenser för detaljhandelsmonopolet. Resonemangen kan förklaras med en så kallad sluttande plan-problematik, där restriktiva förslag för gårdsförsäljning stegvis demonteras för att i slutänden landa i en avreglering. Swecos uppdrag omfattar inte att skatta sannolikheten för, eller effekterna av, en sådan utveckling.³

En annan förekommande farhåga handlar om efterlevnaden av det föreslagna regelverket. Swecos kvantitativa bedömning utgår från att de begränsningar som införs efterlevs och därmed skattas inte eventuella negativa effekter av att oseriösa aktörer får ökat utrymme att agera. Däremot diskuteras, i kvalitativa termer, upprätthållandet av åldersgränser. Detta då Swecos uppdrag omfattar att särskilt beakta folkhälsoeffekter för barn och unga.

Val av metod för uppskattningar av folkhälsoeffekter

Metod för att uppskatta förändrad alkoholkonsumtion till följd av gårdsförsäljning

För att uppskatta konsekvenserna av gårdsförsäljning på folkhälsan måste det finnas antaganden om hur mycket mer alkohol som kommer att konsumeras till följd av ett införande av gårdsförsäljning. Uppskattningar av eventuell förändrad totalkonsumtion av alkohol kan göras genom att låta gårdsförsäljarna likställas med Systembolagets butiker och därmed, utifrån antalet nya "försäljningsställen", beräkna effekterna av en högre densitet. Givet de restriktioner som de aktuella förslagen innebär – att försäljning endast får ske i samband med en avgiftsbelagd upplevelsetjänst som i regel kommer behöva förbokas, att det finns en begränsning av hur mycket som får köpas per person och tillfälle och att försäljning bara får ske fysiskt - görs här bedömningen att gårdsförsäljning inte bör likställas med Systembolagets butiker. Därmed bedöms det inte vara relevant att göra skattningar av förändringar i totalkonsumtion baserat på antaganden om ökad densitet av försäljningsställen.

En annan metod för att uppskatta eventuell förändring i totalkonsumtion av alkohol – och utifrån detta eventuella folkhälsoeffekter – är att beräkna volymen av den försäljning som väntas ske genom gårdsförsäljning. Vidare behöver antaganden göras om hur stor del av denna konsumtion som ersätter (substituerar) respektive tillkommer (adderas till) annan konsumtion. Därefter kan den skattade nettokonsumtionsförändringen av alkohol kopplas till relevanta

³Se istället Stockwell et al. 2017 ("What would be the public health impact of privatising the Swedish government alcohol monopoly?") som granskar effekterna av ett avreglerat alkoholmonopol.

skadeindikatorer för att uppskatta påverkan på befolkningens hälsa.⁴ Sweco bedömer att denna metod är mer framkomlig, eftersom gårdsförsäljningen, enligt utredningens förslag, inte anses vara jämförbart med Systembolagets försäljningsställen.

Metod för att uppskatta folkhälsoeffekter av förändrad alkoholkonsumtion

I skattningar av folkhälsoeffekter utgår Sweco från en studie av Stockwell et al (2017) där beräkningar har gjorts av hur många dödsfall och sjukhusvistelser som orsakades av alkohol 2014. Utifrån studiens beräkningsmodell uppskattar Sweco hur många tillkommande dödsfall och sjukhusvistelser en ökad alkoholkonsumtion (till följd av gårdsförsäljning) kan antas leda till. En sådan oavkortad uppräkningsmetod bortser från en mängd variabler⁵ men är lämplig för att approximera omfattningen av de tänkbara skadeverkningarna. En jämförande skattning görs även utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för 2019.

För att bredda bilden av folkhälsoeffekterna uppskattar Sweco även hur gårdsförsäljning kan påverka den hälsorelaterade livskvaliteten i befolkningen. Detta anges i termer av förlorade QALY (quality adjusted life years) som beräknats för 2017, till följd av ökad alkoholkonsumtion.⁶ Swecos uppskattning görs genom att anta att den förlorade livskvaliteten, i termer av QALY, ökar proportionerligt med totalkonsumtionen.

Antaganden som ligger till grund för skattningar av folkhälsoeffekter av gårdsförsäljning

Uppskattningarna av eventuella effekter på folkhälsan vid ett införande av gårdsförsäljning bygger på ett antal antaganden vilka är gjorda utifrån befintlig forskning, statistik samt uppgifter från branschen. Antagandena nedan är gällande för båda förslagen.

Branschens framtida tillväxt

För att kunna uppskatta framtida försäljningsvolym via gårdsförsäljning behövs ett antagande om hur många producenter som kan komma att bli aktuella för gårdsförsäljning. Enligt *Dryckesbranschrapporten 2021* fanns det sammantaget 749⁷ dryckesproducenter i Sverige 2020 vilket var 121 fler än vad som var registrerat i SCB:s företagsregister. I arbetet med *Dryckesbranschrapporten 2021* har uppgifterna från SCB kompletterats med uppgifter från dryckesproducenterna. Vidare har statistiken från SCB granskats och upptäckta felregistreringar har korrigerats. Mot den bakgrunden bedöms uppgifterna i *Dryckesbranschrapporten 2021* vara

⁴ Metoden inbegriper underförstått antaganden om hur en ökad tillgänglighet – eller densitet av försäljningsställen – kan antas påverka totalkonsumtionen, eftersom den bygger på en skattning av nettoförändringen i termer av total försäljningsvolym minus substitutionseffekt.

⁵ Exempelvis befolkningens ålderssammansättning; förändrade samband mellan totalkonsumtion och givna skadeindikatorer; avtagande eller tilltagande marginalskaadeverkningar beroende på grad av tidigare konsumtion; samt kundsegmentets specifika sammansättning.

⁶ Ramböll, 2019. "Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser."

⁷ Egentligen 729 men 20 av dessa tillverkade två eller flera olika dryckesslag och de räknas därför hädanefter som två producenter.

de mest tillförlitliga att utgå från avseende antalet producenter i dag och ett par år tillbaka i tiden. Beräkningarna nedan utgår därför från uppgifterna om antal producenter i *Dryckesbranschrapporten 2021*.

Under de senaste åren har dryckesbranschen vuxit kraftigt och antalet producenter fortsätter att öka år efter år – dock i en avtagande ökningstakt. Å ena sidan kan det vara svårt att tro att branschen kommer fortsätta växa så som den gjort under de senaste åren. Tillväxtutrymmet kommer vid någon tidpunkt att minska och marknaden blir mättad. Å andra sidan ökar fortsatt efterfrågan på närproducerat och småskaligt. Regeringen gör satsningar på landsbygden, för en ökad livsmedelsproduktion och särskilt på att stödja bevarandet av småskalig livsmedelsproduktion.⁸ Detta väntas leda till bättre förutsättningar för de småskaliga producenterna (vilka de flesta är) och möjligheten att få bedriva gårdsförsäljning kan potentiellt göra att fler ser möjlighet till bättre lönsamhet i verksamheten. Givet allt detta antas att branschen fram till 2025 kommer att fortsätta i ungefär samma takt som den gjort de senaste åren.⁹

Enligt *Dryckesbranschrapporten 2020* ökade antalet producenter av alkoholhaltiga drycker med omkring 23 procent mellan början av 2018 och den 31 maj 2020. Mellan 2020 och 2021 var motsvarande ökning mer blygsam och uppgick till 5,3 procent¹⁰.

Antalet bryggerier ökade med 14 procent mellan årsskiftet 2018/2019 och den 31 maj 2020. Mellan 2020 och 2021 var motsvarande ökning drygt fyra procent vilket indikerar att ökningstakten minskat. Antalet destillerier ökade med 21 procent mellan årsskiftet 2018/2019 och den 31 maj 2020 och med knappt nio procent mellan 2020 och 2021. Antalet ciderproducenter ökade med 23 procent mellan årsskiftet 2018/2019 och den 31 maj 2020. Mellan 2020 och 2021 var ökningen på knappt tolv procent. Vinproducenterna har, av naturliga skäl, haft en mer blygsam ökningstakt på motsvarande ca fem procent mellan 2019 och 2020. Eftersom druvstockarna behöver växa till sig några år innan de kan ge druvor tar det längre tid att etablera vinproduktion än till exempel att börja brygga öl.

Avseende branschens framtida tillväxt antar Sweco att den kommer fortsatt utvecklas i ungefär samma takt som under de senaste åren. Det är oklart i vilken mån covid-19 påverkat utvecklingen under de senaste åren och det är också osäkert hur framtiden kommer att se ut. Tillväxttakten har minskat något under de senaste 1–2 åren jämfört med tidigare. I *Dryckesbranschrapporten 2021* anges vidare att antalet producenter i tidigare versioner av rapporten har varit något överskattat (pga. bland annat dubbel- eller trippelregistreringar) vilket gör att den tillväxttakt som angavs för längre perspektiv, i *Dryckesbranschrapporten 2020 och 2019*, kan ha varit överskattad. Baserat på tillväxten under de senaste åren uppskattar Sweco att antalet producenter år 2025 kommer att uppgå till 1 062 vilket motsvarar en ökning på i

⁸ Budgetpropositionen 2021, UO23 areella näringar, landsbygd och livsmedel

⁹ Då det är svårt att uppskatta vilken effekt covid-19 eventuellt har haft på branschen utgår Sweco från utvecklingen fram till maj 2020.

¹⁰ Dryckesbranschrapporten 2021



genomsnitt 7,2 procent per år. Ökningen väntas därmed bli något högre än mellan 2020 och 2021 (5,3 procent) men lägre än mellan 2019 och 2020 (9,2 procent).¹¹

Tabell 1. Uppskattning av antal dryckesproducenter 2020–2025

		2020	2021	2022	2023	2024	2025
Vin	Årlig ökningstakt		4%	4%	4%	4%	4%
Vin	Antal producenter	54	56	58	61	63	66
Sprit	Årlig ökningstakt		8%	8%	8%	8%	8%
Sprit	Antal producenter	79	85	92	100	107	116
Öl	Årlig ökningstakt		7%	7%	7%	7%	7%
Öl	Antal producenter	557	596	638	682	730	781
Cider	Årlig ökningstakt		11%	11%	11%	11%	11%
Cider	Antal producenter	59	65	73	81	90	99
Totalt	Årlig ökningstakt		7%	7%	7%	7%	7%
Totalt	Antal producenter	749	803	861	923	990	1 062

Växande antal besökare¹² och deras alkoholanskaffning via gårdsförsäljning.

För att uppskatta antalet besökare har Sweco utgått från uppgifter i LRF:s dryckesundersökning från augusti 2021. 106 dryckesproducenter svarade på undersökningen och 80 av dessa angav att de har någon form av besöksverksamhet. De svarande som angav att de har besöksverksamhet har uppskattat antalet besökare de har per år samt hur stor andel av dessa besökare som är svenska. Med utgångspunkt i år 2019 har ett medelvärde för antalet besökare per producent och dryckeskategori tagits fram. Variationen för antal besökare är mycket stor och därför har extremvärdena tagits bort.¹³ Utländska besökare och deras eventuella inköp, väntas inte påverka den svenska folkhälsan, skattningarna nedan avser därför svenska besökare.

Producenterna i undersökningen har uppskattat hur många *fler* besökare de tror att de skulle få om gårdsförsäljning tilläts. Även här finns stor variation i svaren. En dryg tredjedel uppskattade att besöksantalet skulle öka med mellan en och 50 procent och en knapp tredjedel trodde på en ökning på mellan 50 och 100 procent. Övriga svarande trodde på en ökning på över 100 procent. Dock gjorde producenterna dessa uppskattningar utan kännedom om de villkor för

¹¹ Utgår från de korrigerade uppgifterna om antal producenter år 2020 i Dryckesbranschrapporten 2021 samt beräkningar om tillväxttakt 2019–2020 enligt uppgifter i Dryckesbranschrapporten 2020.

¹² Med besökare avses här besökare som köper en upplevelsetjänst.

¹³ Sweco har låtit företaget som genomfört undersökningen (Ipsos) ta bort "extremvärden"

försäljning som nu finns i förslaget avseende gårdsförsäljning vilket gör att de kan ha överskattat besöksantalet vid gårdsförsäljning (antal besökare kan exempelvis antas bli fler om inte kravet på deltagande i kunskaphöjande upplevelsetjänst hade funnits med). Mellan 2019 och 2020 gick besöksantalet ned och det är fortfarande oklart vilken effekt pandemin kan komma att ha på gårdsförsäljning i framtiden. Mot bakgrund av detta och uppskattningarna i LRF:s undersökning har Sweco i beräkningarna antagit att antalet besökare kommer att öka med 50 procent mellan år 2019 och 2025.

Antalet svenska besökare (ej unika individer) per producent år 2019 uppskattades (av producenterna) till i genomsnitt 2 546 hos vinproducenterna, 1 088 hos destillerierna, 1 008 hos bryggerierna, 2 950 hos ciderproducenterna (efter att extremvärden plockats bort). Utifrån antaganden om en 50-procentig ökning av antalet besök till 2025 antas antalet besök uppgå till 3 819 per år och vinproducent, 1 632 per destilleri, 1 512 per bryggeri och 4 426 per ciderproducent.

För att skatta försäljningen av alkoholhaltiga drycker via gårdsförsäljning behövs vidare ett antagande om hur mycket varje besökare kommer att köpa vid ett besök. Eftersom de alkoholhaltiga dryckerna bara kommer att få köpas i samband med en betald upplevelsetjänst antas att en del besökare kommer vilja köpa så mycket dryck som är tillåtet vid varje tillfälle (vilket ger det lägsta möjliga literpriset om kostnaden för besökstjänsten slås ut på den köpta mängden dryck) medan andra inte kommer köpa någon dryck alls. I genomsnitt antar Sweco att varje svensk besökare köper hälften av den tillåtna mängden alkoholhaltig dryck vid varje besök.

Ett dryckesslag per producent

Majoriteten av dryckesproducenterna är registrerade för att tillverka en sorts dryck. Enligt *Dryckesbranschrapporten 2021* finns det 729 producenter och ca 20 av dessa producerar två eller flera sorters dryck. I beräkningar antas därför att det finns 749 producenter, dvs en producent per dryckesslag. Det gör att antalet producenter överskattas något men samtidigt kan en producent som tillverkar olika sorters dryck antas attrahera fler besökare vilket gör det rimligt att räkna en sådan producent som två. Dessutom har en producent som gör flera olika sorters dryck möjlighet att sälja mer vilket gör det mer korrekt att dela upp de producenterna i två och därmed få med de båda dryckesslagen i beräkning av potentiell försäljning.

Tillstånd och krav för gårdsförsäljning

Sweco antar att alla dryckesproducenter som vill bedriva gårdsförsäljning ser till att erhålla de (motsvarande) lämplighets- och kunskapskrav mm. som ska gälla för gårdsförsäljningstillstånd samt att bara egentillverkade drycker kommer att säljas.

Ökad tillgänglighet leder till ökad konsumtion

En viktig fråga är huruvida konsumtion från gårdsförsäljning kommer att ersätta befintlig konsumtion, dvs. substituera den, eller läggas till den (adderas). En översyn av litteraturen visar att varken full substitution eller full addition är troligt. Avreglering av detaljhandelsmonopol har historiskt lett till stora ökningar av alkoholkonsumtionen, inte minst i Sverige 1965 när försäljning

av mellanöl (ca 4,2 volymprocent) tilläts i livsmedelsbutiker. Reformen ledde till en 95-procentig ökning av mellanölskonsumtionen och en ökning av totalkonsumtionen med 15 procent.¹⁴ Å andra sidan har totalkonsumtionen i Sverige inte ökat under de senaste 20 åren trots den succesivt ökade tillgängligheten till alkoholhaltiga drycker som gradvis skett. Även i Finland har totalkonsumtionen minskat sedan en lokal topp år 2007, trots den gradvis utökade så kallade direktförsäljningen – minskningen synes dock ha planat ut under senare år. Effekten av en enskild reform måste dock ses i förhållande till ett kontrafaktiskt scenario där reformen inte genomförts. Både svensk och finsk totalkonsumtion hade kanske minskat ännu mer om inte tillgängligheten hade ökat. Trenderna visar dock att en ökad tillgänglighet inte varit tillräckligt för att leda till en ökad totalkonsumtion.

Det finns flera olika sätt att resonera kring substitutionseffekten i samband med gårdsförsäljning. Ett antagande om effektens omfattning måste i slutänden förankras i forskningen. Forskningen visar entydigt att en av de mest effektiva metoderna för att minska folkhälsoeffekterna av alkohol är att inskränka den fysiska tillgängligheten.¹⁵ Samtidigt handlar problemen med privatisering till en inte oväsentlig del om att privata aktörer är sämre på att kontrollera kundernas ålder,¹⁶ vilket är en faktor som Swecos skattningar inte tar ställning till då det rör efterlevnaden av förslagen och inte förslagen i sig.

En forskningsöversikt sammanfattar 17 internationella studier med att medianvärdet för hur mycket offentligägda försäljningsställen minskat sin försäljning när detaljhandeln privatiserats, uppgår till drygt två procent.¹⁷ Effekterna av en privatiserad detaljhandel kommer dock i stor utsträckning av ett minskat minimipris,¹⁸ något de nu aktuella gårdsförsäljningsförslagen avser motverka. Givet att de nya försäljningsställena – gårdsförsäljarna – inte har möjlighet att konkurrera med fri prissättning kan en större substitutionseffekt väntas än vad som annars hade varit fallet.

Tidigare studier har resonerat att en ökad tillgänglighet till billig alkohol kan leda till en minskad konsumtion av dyrare alkohol i Sverige, men att det är desto mer osäkert om människor köper mindre billig alkohol för att de köper mer från Systembolaget eller privat detaljhandel.¹⁹ Gårdsförsäljning väntas därför inte generera positiva effekter genom att substituera större volymer av billigare drycker, dvs. att gårdsförsäljning skulle leda till att riskkonsumenter dricker dyrare alkohol och därmed även i mindre omfattning. I SOU 2010:98 argumenteras även för att gårdsförsäljarnas drycker utgör ett "nytt segment" och att detta indikerar att "konsumenterna inte skulle ersätta Systembolagets alkoholdrycker med dyrare drycker från gårdsbutikerna." Detta

¹⁴ Stockwell et al. 2017.

¹⁵ Babor, Thomas F., 2010. "Alcohol: No Ordinary Commodity – a summary of the second edition" i *Addiction*.

¹⁶ Stockwell et al. 2017.

¹⁷ Robert A Hahn, Jennifer Cook Middleton, Randy Elder, Robert Brewer, Jonathan Fielding, Timothy S Naimi, Traci L Toomey, Sajal Chattopadhyay, Briana Lawrence, Carla Alexia Campbell, 2012. "Effects of alcohol retail privatization on excessive alcohol consumption and related harms: a community guide systematic review" i *Am J Prev Med*.

¹⁸ Stockwell et al. 2017.

¹⁹ Holder, Harold (red.), 2008. "Alkoholmonopol och folkhälsa: Vilka skulle effekterna bli om Systembolagets detaljhandelsmonopol avskaffades?"

resonemang synes ha minskat i giltighet i och med den utveckling som Systembolagets Tillfälligt sortiment lokalt och småskaligt (TSLS) uppvisat under senare år. Försäljningen av öl ur TSLS ökade till exempel med 70 procent under perioden 2015–2019 (men utgör fortsatt endast någon procent av den totala försäljningen), vilket ger att segmentet ifråga nu återfinns på Systembolaget och därmed kan substitueras.

De låga substitutionseffekter som har stöd i forskningen härrör från situationer med betydande prisskillnader, som resandeförsel och avreglering av detaljhandel. De förslag för gårdsförsäljning som bedöms här är utformade för att motverka priskonkurrens. Därför bedöms substitutionseffekter i det högre spannet vara realistiska, men försiktighetsprincipen gör gällande att även lägre effekter bör beaktas. Mot den bakgrunden skattas bedömningarna av folkhälsoeffekterna för två olika scenarier (utöver noll-scenariot utan någon substitutionseffekt): 15 och 30 procents substitutionseffekt. Vi finner inget stöd i forskningen för högre substitutionseffekter, men de faktiska effekterna kan utredas i det fall att gårdsförsäljning blir verklighet.

Folkhälsa och alkoholens skadeverkningar

Folkhälsa är ett samlingsbegrepp för hela befolkningens hälsotillstånd och handlar både om hälsa och ohälsa. Begreppet gäller både nivån på hälsan, till exempel medellivslängden i befolkningen, och fördelningen av hälsa, exempelvis medellivslängden i olika grupper i befolkningen. En god folkhälsa innebär enligt WHO att hälsan är så god och så jämnt fördelad som möjligt bland olika grupper i samhället. Det övergripande målet för Sveriges folkhälsopolitik är att skapa samhälleliga förutsättningar för en god och jämlik hälsa i hela befolkningen och att sluta de påverkbara hälsoklyftorna inom en generation.²⁰

Alkohol är en riskfaktor för flera olika skador och sjukdomar och är en av de främsta orsakerna till förtida död i Sverige och i världen. En del skador orsakas i *samtliga fall* av alkohol medan andra typer av skador i *en del fall* orsakas av alkohol, exempelvis cancer, våldsrelaterade skador och fallolyckor. Folkhälsomyndigheten använder "riskkonsumtion av alkohol" som en av flera indikatorer för att mäta folkhälsan. Enligt Folkhälsomyndigheten avled 1 938 invånare (15 år och äldre) under 2019 i diagnoser som i samtliga fall orsakats av alkohol och ingår i Socialstyrelsens alkoholindex. Dödligheten var tre gånger högre bland män än bland kvinnor och högre bland personer med högst förgymnasial eller gymnasial utbildning än bland personer med eftergymnasial utbildningsnivå. Bland personer födda utanför Europa var dödligheten en femtedel av dödligheten bland personer födda i Sverige.²¹

Skadeindikatorer

Svensk alkoholkultur är under förändring. Berusningsorienterat drickande är fortfarande ofta normen, framförallt bland unga, men konsumtionen bland yngre har minskat och så även berusningsdrickandet. Sett till hela befolkningen har konsumtionen omfördelats så att riskkonsumenter står för en mindre andel av det totala drickandet. Vidare dricker man oftare vin

²⁰ (prop. 2017/18:249, bet. 2017/18: SOU26, rskr. 2017/18:406)

²¹ Folkhälsomyndigheten – Alkoholens skadeverkningar



och starköl på bekostnad av starksprit. Dryckesmönstren är i någon mening stabila i den större befolkningen – intensivt helgdrickande snarare än vardagsdrickande – men konsumtionen har omfördelats vilket sannolikt minskar skadeverkningarna. Totalkonsumtionen har minskat och grupper med hög konsumtion har stått för en stor andel av minskningen.²²

För att kvantifiera folkhälsoeffekterna av gårdsförsäljning räknar Sweco med att de skador som sker till följd av dagens alkoholkonsumtion kommer att öka proportionerligt med nettokonsumtionsökningen av alkohol. Utgångspunkten är Stockwell et al (2017) som beräknar alkoholorsakade dödsfall respektive sjukhusvister i Sverige 2014.²³ De beräknade skadorna omvandlas till värden per liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre, och multipliceras med de skattade nettokonsumtionsökningarna för respektive förslag. Beräkningarna ger skadeverkningar i absoluta tal samt som procentuell ökning, givet 2014 års skadeverkningar och konsumtionsnivå.

Stockwell et al (2017) beräknar skadeverkningarna utifrån den s.k. GBD-metodologi (Global Burden of Disease), som härrör från det omfattande forskningsprogrammet med samma namn som idag ligger inom WHO. De skattningar som Stockwell et al (2017) gör utifrån GBD-metodologin omfattar dödlighet och sjukhusvister i mer än 60 olika kategorier av sjukdom och skada som helt eller delvis kan knytas till alkoholkonsumtion. Stockwell et al beräknar skadeverkningarna för olika subgrupper utifrån ålder och kön samt utifrån faktorer som konsumtionsfördelning och förekomst av berusningsdrickande. Härigenom beräknas AAF-värden (Alcohol Attributable Fractions), dvs. hur mycket av respektive skada som kan härledas till alkoholkonsumtion.

Resultatet av modellen sammanfattas i följande totalsiffror (för 2014):

Tabell 2. Skador av alkohol i hela befolkningen, 2014. Källa: Stockwell et al (2017).

Alkoholorsakade dödsfall (av alkoholrelaterade)	Alkoholorsakade sjukhusvister (av alkoholrelaterade)
2 718 (41 991)	69 713 (355 604)

De alkoholrelaterade numerärerna är identifierade i Socialstyrelsens statistik utifrån vilka dödsorsaker och orsaker till sjukhusinläggning som *kan* vara relaterade till alkoholkonsumtion. De alkoholorsakade dödsfallen respektive sjukhusvister är istället de fall som Stockwell et al (2017) har beräknat *orsakats* av alkohol, enligt GBD-metodologin. Modellen omfattar

²² Tryggvesson, Kalle, 2013. "Mot ett kontinentalt dryckesmönster, eller inte? Förändringar i svenskarnas alkoholkonsumtion mellan 1996 och 2005" i *Nordic Studies on Alcohol and Drugs*, vol. 30; Guttormsson, Ulf & Gröndahl, Martina, 2017. "Trender i dryckesmönster – befolkningens självrapporterade alkoholvanor under 2000-talet." CAN Rapport 168; Trolldal, Björn, 2019. "Alkoholkonsumtionen i Sverige 2019. CAN Rapport 193."; Landberg, Jonas & Hübner, Lena, 2013. "Changes in the Relationship Between Volume of Consumption and Alcohol-Related Problems in Sweden During 1979–2003" i *Alcohol and Alcoholism*, vol. 49, nr. 3; Thor, Siri, Raininen, Jonas & Landberg, Jonas, 2017. "More Drinking, More Problems—Stable Association Between Alcohol Consumption and Harm Among Swedish Youth 1995–2012" i *Alcohol and Alcoholism*, 2017, 52(3).

²³ Vi utgår från de beräkningar som görs i metod B i Stockwell et al (2017).

infektionssjukdomar, som tuberkulos och hiv; cancer, som levercancer och bukspottskörtelscancer; typ-2 diabetes; mental ohälsa; cirkulationsorganens sjukdomar, exempelvis olika former av stroke; metaboliska sjukdomar, som levercirros; samt olika former av personskador, som omfattar misshandel och mord men även oavsiktliga skador och självskada. Det är främst hjärt- och kärlsjukdomar och cancer som står för de alkoholrelaterade dödsfallen, medan det i första hand är personskador och cancer som står för de alkoholorsakade dödsfallen. Vad gäller sjukhusvister är det i första hand hjärt- och kärlsjukdomar och personskador som står för de alkoholrelaterade fallen, medan mental ohälsa och personskador står för merparten av de alkoholorsakade.

Som en jämförelse till Stockwell et al (2017) har Sweco även använt Socialstyrelsens alkoholindex för året 2019, då 1 938 invånare (15 år och äldre) avled i diagnoser som orsakats av alkohol. De beräkningar som gjorts utifrån Stockwell et al (2017) har replikerats utifrån denna datapunkt, för att säkerställa att inga omfattade skillnader uppstår i och med en sjunkande totalkonsumtion (8,67 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre 2019, jämfört med 9,27 år 2014) eller att sambanden mellan skadeverkningar och konsumtion försvagats avsevärt sedan 2014. Alkoholindex omfattar dock endast de dödsfall som direkt orsakats av alkoholkonsumtion, och kan därmed antas underskatta skadeverkningarna mätt i dödsfall.

Folkhälsa har en bredare innebörd än "bara" dödsfall och sjukhusinläggningar. Ramboll har i en studie från 2019 beräknat att alkoholen år 2017 försämrade befolkningens livskvalitet med totalt 172 500 QALY (quality adjusted life years). 70 000 av dessa förlorade QALY härrör enligt studien från alkoholrelaterad dödlighet; 56 000 från försämrad livskvalitet för alkoholkonsumenter; 43 000 från försämrad livskvalitet för närstående och 3 500 från individer som blir utsatta för alkoholrelaterade brott. För att bredda analysen gör Sweco även skattningar av förlust av QALY utifrån Rambolls beräkningar. De förlorade QALY som härrör från alkoholrelaterad dödlighet kan inte adderas till de tidigare beräkningarna av tillkommande dödsfall, eftersom de representerar samma effekt, utan ska ses som ännu en jämförelsegrund.²⁴

Uppskattade konsekvenser av utredningens förslag

Antal producenter som får bedriva gårdsförsäljning

Så som förslaget är utformat antas att i princip samtliga svenska producenter av alkoholhaltiga drycker får möjlighet att bedriva gårdsförsäljning (se avsnitt *Antaganden som ligger till grund för skattningar av folkhälsoeffekter av gårdsförsäljning*). I LRF:s undersökning 2020 till dryckesproducenterna angav 84 procent av de svarande att de skulle starta gårdsförsäljning om det var tillåtet, 8 procent svarade att de inte skulle göra det och 7 svarade att de inte vet. Undersökningen är ställd till ett urval av samtliga producenter men Sweco finner ändå att undersökningen utgör det bästa underlaget för att uppskatta hur många producenter som kan tänkas vilja bedriva gårdsförsäljning om det tilläts. Givet att branschen fortsätter växa i samma takt som under de senaste åren (se Tabell 1) och att ca 80 procent av producenterna är

²⁴ Ramboll, 2019. "Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser."

intresserade av att bedriva gårdsförsäljning antas ca 850 producenter bedriva gårdsförsäljning år 2025.

Antal besökare och uppskattad försäljning via gårdsförsäljning

Hur många besökare varje "gård" antas ha är mycket svårt att uppskatta och det torde sannolikt variera ganska mycket mellan olika producenter (se avsnitt *Växande antal besökare*). Om varje vinproducent som vill bedriva gårdsförsäljning antas ha i genomsnitt 3 819 besökare år 2025, bryggerierna antas ha 1 512 besökare, destillerierna 1 632 besökare och ciderproducenterna 4 426 besökare skulle det totala antalet besök (ej unika individer) kunna uppgå till ca 1 650 200 år 2025 om gårdsförsäljning tillåts enligt förslaget. Om besökarna vid samtliga dessa besök köper hela sin "kvot" enligt förslaget skulle den totala volymen vin som såldes via gårdsförsäljning uppgå till ca 903 300 liter och sprit till motsvarande ca 106 100 liter, öl till ca 4 725 000 liter och cider till ca 1 584 000 liter. Vid ett antagande om att varje besökare i genomsnitt köper halva sin kvot kommer den totala försäljningen via gårdsförsäljning att uppgå till motsvarande ca 251 700 liter ren alkohol. Per invånare (15 år eller äldre) utgör det 0,029 liter ren alkohol/år, och motsvarar 0,34 procent av konsumtionen per invånare (15 år och äldre) år 2019.

Tabell 3. Uppskattat antal producenter, besökare och mängd inköp av alkohol 2025 via gårdsförsäljning²⁵

	Antal producenter som får sälja enligt villkoren	Varav producenter som vill sälja	Antal besök i genomsnitt per "gård" och år	Totalt antal gårdsbesök per år	Max inköp per besökare och tillfälle (cl alkohol)	Skattat inköp totalt (liter alkohol)	Inköp per invånare 15 år och äldre (8 556 900 invånare) i liter alkohol
Vin	66	53	3 819	200 744	60,75	60 976	0,00713
Sprit	116	93	1 632	151 520	28	21 213	0,00248
Öl	781	625	1 512	944 994	27,5	129 937	0,01519
Cider	99	80	4 426	351 987	22,5	39 598	0,00463
Totalt	1 062	850	11 389	1 649 245	-	251 724	0,02942

Uppskattade konsekvenser för folkhälsan till följd av ökad alkoholkonsumtion

Tabell 4 nedan sammanfattar Swecos beräkning av folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvister, utifrån Stockwells (2017) beräkningar, som konsekvens av gårdsförsäljning enligt förslaget. I tabellen anges tillkommande dödsfall och sjukhusvister för tre olika scenarion avseende substitution. Sweco finner det inte sannolikt att substitutionen skulle vara noll men vill ändå illustrera konsekvenserna vid ett sådant utfall (dvs. att all alkohol som införskaffas via gårdsförsäljning adderas till den alkoholanskaffning som sker via andra anskaffningskällor). Då det är omöjligt att veta exakt hur stor substitutionen skulle komma att bli

²⁵ Beräknat på följande genomsnittlig alkoholhalt: vin - 13,5%, sprit - 40%, öl - 5,5%, cider - 5%

vid införande av gårdsförsäljning väljer Sweco att redogöra för folkhälsokonsekvenser vid två möjliga substitutionsnivåer, 15 samt 30 procent.

Tabell 4. Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvister utifrån Stockwell (2017), år 2025, givet olika antaganden om substitutionseffekt.

	0% substitution	15% substitution	30% substitution
Tillkommande alkoholorsakade dödsfall	8,62	7,32	6,03
Tillkommande alkoholorsakade sjukhusvister	220,99	187,84	154,69

Utan gårdsförsäljning hade, enligt samma beräkningsmodell som ovan, antalet alkoholorsakade dödsfall uppgått till ca 2 540 och antalet alkoholorsakade sjukhusvister till ca 65 130 (beräknat utifrån konsumtion år 2019). Gårdsförsäljning, enligt dessa beräkningar, väntas därmed leda till en ökning av alkoholorsakade dödsfall och alkoholorsakade sjukhusvister med 0,27 respektive 0,22 procent per år vid 15 respektive 30 procents substitution (motsvarande ökning blir 0,32 procent vid noll substitution).

För att säkerställa att sambanden mellan skadeverkningar och konsumtion inte har försvagats avsevärt sedan 2014 har beräkningarna kompletterats med motsvarande uppräknig av tillkommande dödsfall utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för år 2019. Detta möjliggör också en kontroll av metodens tillförlitlighet. I Tabell 5 nedan sammanfattar Sweco uppräknig av folkhälsoeffekter i termer av dödsfall utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för år 2019. Sweco finner inga stora skillnader mellan uppskattningarna enligt Stockwells (2017) beräkningar och Socialstyrelsens alkoholindex för 2019. De tillkommande dödsfall antas bli något högre i Stockwells modell än vid uppskattningarna utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för 2019, och därvidlag kan Stockwells skattningar bedömas vara mer fullständiga.

Tabell 5. Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för 2019, för år 2025, givet olika antaganden om substitutionseffekt.

0% substitution	15% substitution	30% substitution
6,58	5,59	4,6

Utifrån uppskattningarna om antalet tillkommande alkoholorsakade dödsfall och sjukhusvister gör Sweco bedömningen att konsekvenserna på folkhälsa vid ett införande av förslaget väntas bli relativt små. Oavsett om substitutionen kommer att uppgå till 15 eller 30 procent, eller något däremellan, väntas de alkoholorsakade dödsfallen liksom de alkoholorsakade sjukhusvistelserna öka med mellan 0,22 och 0,27 procent per år. Även om ökningen procentuellt sett är liten innebär det ungefär 6–7 dödsfall per år och motsvarande ca 155–188 tillkommande sjukhusvister. Detta innebär naturligtvis ökad ohälsa för de som drabbas samt belastar sjukvården och även samhället i övrigt.

Alkoholkonsumtion får bredare konsekvenser för folkhälsan än vad som mätten ovan anger. Tabell 8 nedan sammanfattar Swecos uppräknig av folkhälsoeffekter i termer av livskvalitet utifrån Rambolls (2019) beräkningar av alkoholens kostnader för 2017. Dessa skattningar ska inte adderas till skattningarna ovan utan syftar till att ge en bredare bild av vilka direkta och indirekta konsekvenser alkoholkonsumtion kan ha på befolkningen.



Tabell 6. Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av förlorade QALY utifrån beräkningar av alkoholkonsumtionens kostnader för 2017, per år för år 2025 givet olika antaganden om substitution.

	0% substitution	15% substitution	30% substitution
Totalt antal förlorade QALY	561,97	477,67	393,38
- varav alkoholrelaterad dödlighet	228,04	193,84	159,63
- varav försämrad livskvalitet för alkoholkonsumenter	182,44	155,07	127,70
- varav försämrad livskvalitet för närstående	140,08	119,07	98,06
- varav individer som blir utsatta för alkoholrelaterade brott	11,40	9,69	7,98

Jämlik hälsa

Utgångspunkten i folkhälsopolitiken är att alla ska ha samma möjligheter till en god hälsa och ett långt liv. Därför bör en uppskattning av folkhälsoeffekter även ta hänsyn till hur gårdsförsäljning kan antas påverka hälsans fördelning. Eftersom skadeverkningar av alkohol drabbar olika grupper av befolkningen i olika stor utsträckning antas de utökade skadeverkningarna inte fördelas jämnt över befolkningen.

Enligt förslaget får alkohol endast säljas i anslutning till att konsumenten köper en upplevelsetjänst vilken, enligt producenterna, kostar från 190 kronor och uppåt. Förslaget avser även motverka en ökad pristillgänglighet i och med att pris endast kan sättas som produktionskostnad plus ett skäligt påslag. Det finns därmed skäl att anta att de konsumentgrupper som dricker mycket billig alkohol inte är de som i första hand påverkas av en ökad tillgänglighet.

Skattade folkhälsoeffekter av det alternativa förslaget

Antal producenter som får bedriva gårdsförsäljning

Utöver de villkor som gäller i utredningens huvudsakliga förslag gäller vid det alternativa förslaget att bara de som yrkesmässigt tillverkar vin, öl eller andra jästa alkoholdrycker får bedriva gårdsförsäljning och att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär ska ha producerats på gården. Enligt *Dryckesbranschrappporten 2021* fanns det 2020 54 vinproducenter, 557 bryggerier och 59 ciderproducenter 2020. Enligt LRF:s producentundersökning 2020 angav 91 procent av de svarande vinproducenterna att de helt och hållet odlar sin egen huvudråvara, fem procent angav att de gör det till viss del medan fem procent angav att de köper in all råvara. Bland ciderproducenterna svarade motsvarande 29 procent att de helt och hållet odlar sin egen råvara och 71 procent att de gör det till viss del. Bland ölproducenterna angav ingen att de helt och hållet odlar sin egen råvara och 5 procent att de gör det till viss del. Mot den bakgrunden antas i skattningsarna att samtliga vin- och ciderproducenter kommer att få bedriva gårdsförsäljning men att inget bryggeri kommer att få

göra det. Givet att branschen fortsätter växa i samma takt som de senaste åren²⁶ och att ca 80 procent av producenterna är intresserade av att bedriva gårdsförsäljning antas ca 132 producenter vara aktuella för gårdsförsäljning år 2025 vid det alternativa förslaget.

Antal besökare och uppskattad försäljning via gårdsförsäljning

Hur många besökare varje "gård" antas ha är mycket svårt att uppskatta och det kommer sannolikt variera ganska mycket mellan olika producenter. Enligt dryckesundersökningen 2021 uppskattar i princip alla svarande att antalet besökare kommer att öka kraftigt vid ett införande av gårdsförsäljning. Vid ett antagande om att varje vinproducent som vill bedriva gårdsförsäljning har i genomsnitt 3 819 besökare per år, och ciderproducenterna 4 426 besökare kommer det totala antalet besök (ej unika individer) kunna uppgå till ca 552 700 per år (utgångspunkt år 2025). Om samtliga dessa besökare köpte sin hela "kvot" enligt förslaget skulle den totala volymen vin som såldes via gårdsförsäljning kunna uppgå till ca 903 300 liter och motsvarande för cider ca 1 583 900 liter. Vid ett antagande om att varje besökare istället i genomsnitt köper halva sin kvot kommer den totala försäljningen att uppgå till motsvarande ca 100 570 liter ren alkohol. Per invånare (15 år eller äldre) utgör det 0,012 liter/år vilket motsvarar 0,14 procent av den alkohol som konsumerades per individ (15 år och äldre) år 2019.

Tabell 7. Uppskattat antal producenter, besökare och mängd inköp av alkohol år 2025 via gårdsförsäljning

	Producenter som får sälja enligt villkoren	Varav producenter som vill sälja	Antal besök genomsnitt per "gård" och år	Totalt antal gårdsbesök per år	Max inköp per besökare och tillfälle i cl ren alkohol	Skattat inköp totalt i l ren alkohol	Delat på invånare 15 år och äldre
Vin	66	53	3 819	200 744	60,75	60 976	0,00713
Cider	99	80	4 426	351 987	22,5	39 598	0,00463
Tot	165	132	11 389	552 731	139	100 575	0,01175

Uppskattad effekt på folkhälsan vid gårdsförsäljning enligt det alternativa förslaget

Tabell 8 nedan sammanfattar Swecos uppräknade av folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvistelser, utifrån Stockwells (2017) beräkningar, till följd av den ökade alkoholkonsumtion som det alternativa förslaget väntas leda till. Utan gårdsförsäljning hade, enligt samma beräkningsmodell, antalet alkoholrelaterade dödsfall uppgått till ca 2 540 och antalet alkoholrelaterade sjukhusvistelser ca 65 130 (beräknat utifrån konsumtion år 2019).

²⁶ Exklusive det sista året då det är oklart vilken effekt pandemin eventuellt har haft på utvecklingen



Tabell 8. Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvister utifrån Stockwell (2017), vid olika antaganden om substitution, år 2025.

	0% substitution	15% substitution	30% substitution
Tillkommande alkoholorsakade dödsfall	3,44	2,93	2,41
Tillkommande alkoholorsakade sjukhusvister	88,30	75,05	61,81

Det alternativa förslaget får mindre konsekvenser i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvister jämfört med det huvudsakliga förslaget. Det alternativa förslaget väntas leda till en ökning av antalet tillkommande dödsfall och sjukhusvister med 0,11 respektive 0,09 procent per år vid 15 respektive 30 procents substitution (motsvarande 0,13 procent ökning vid noll substitution). Swecos bedömning är att det innebär ytterst marginella konsekvenser för folkhälsan. Tabell 9 nedan sammanfattar Swecos uppräknings av folkhälsoeffekter i termer av dödsfall utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för år 2019.

Tabell 9. Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för 2019, för år 2025, givet olika antaganden om substitutionseffekt.

0% substitution	15% substitution	30% substitution
2,63	2,23	1,84

Även med denna beräkningsmodell uppskattas de tillkommande dödsfallen bli relativt få och därmed antas konsekvenserna för folkhälsan bli ytterst marginella.

Tabell 10 nedan sammanfattar Swecos uppräknings av folkhälsoeffekter i termer av livskvalitet utifrån Rambolls (2019) beräkningar av alkoholens kostnader för 2017.

Tabell 10. Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av förlorade QALY utifrån beräkningar av alkoholkonsumtionens kostnader för 2017, för år 2025, givet olika antaganden om substitutionseffekt.

	0% substitution	15% substitution	30% substitution
Totalt antal förlorade QALY	224,53	190,85	157,17
- varav alkoholrelaterad dödlighet	91,11	77,45	63,78
- varav försämrad livskvalitet för alkoholkonsumenter	72,89	61,96	51,02
- varav försämrad livskvalitet för närstående	55,97	47,57	39,18
- varav individer som blir utsatta för alkoholrelaterade brott	4,56	3,87	3,19

Marknadsföring och exponering samt konsekvenser för barn och unga

I uppdraget ingår det att granska om gårdsförsäljning kan innebära ökad marknadsföring och exponering av alkohol, samt vilka konsekvenser detta kan ha för barn och unga. Förslaget innebär inga förändringar i vad som är tillåtet avseende marknadsföring av alkoholhaltiga drycker.

Om antalet producenter som vill bedriva gårdsförsäljning i städer ökar och om besöksantalet kommer att öka kraftigt, vilket producenterna tror, innebär det en ökning av antalet invånare

som kommer att ta del av aktiviteter med tydlig koppling till alkoholhaltiga drycker. Besöks tjänsterna kan komma att i större utsträckning än i dag bli en möjlig gemensam aktivitet för kollegor eller vänner. Oavsett om besökarna väljer att köpa dryck eller inte antas besöks tjänsten i sig ha som mål att väcka intresse för drycken som produceras. Sweco spekulerar inte i eventuella konsekvenser av detta (utöver skattningarna om total konsumtion i respektive förslag) men bedömer att exponeringen för alkoholhaltiga drycker i samhället kan komma att öka. Detta särskilt vid införande av gårds försäljning i städer.

Barn och unga anses alkoholpolitiskt vara särskilt skyddsvärda personer då deras hälsa riskerar att påverkas i högre utsträckning av alkoholkonsumtion än vuxna.²⁷ Barn och unga är också mer påverkbara genom exempelvis marknadsföring. Vidare påverkas barn och unga i högre utsträckning än vuxna av sina närstående vuxnas alkoholvanor.²⁸ Det är därför viktigt att beakta eventuella konsekvenser även för barn och unga. Att hålla barn och unga borta från alkohol är vidare en viktig del i regeringens alkoholpolitik.²⁹

Resultat från en systematisk litteraturoversikt från CAN 2019 visar att barn till föräldrar med alkoholproblem är en sårbar grupp som ofta växer upp under ogynnsamma förhållanden och med en ökad risk för att utveckla psykosociala problem. Detta oavsett om risken härstammar från föräldrarnas alkoholkonsumtion eller andra faktorer som också finns närvarande under deras uppväxt. Enligt litteraturoversikten visar den samlade forskningen entydigt att den sårbarhet som barn till föräldrar med alkoholproblem har ytterligare förstärkt genom att dessa barn löper en högre risk för att utveckla ett eget alkoholmissbruk.³⁰

Enligt SCB:s artikel *Fler barn bor i storstäder i framtiden*, (2019-02-12) finns den största andelen barn i kommunerna runt storstäderna medan landsbygds kommuner har många äldre invånare. Enligt SCB antas andelen barn i storstadskommunerna öka under de närmsta tio åren. Om gårds försäljning tillåts i städer och branschen fortsätter växa kommer antalet barn och unga som via exempelvis föräldrar eller arbetsgivare kommer i kontakt med aktiviteter som är förknippade med alkoholkonsumtion (provsmakning, rundvisning etcetera) att öka. Därmed finns det en stor grupp barn och unga i städerna som via besöks tjänsterna direkt eller indirekt kan komma att exponeras mer för aktiviteter förknippade med alkoholhaltiga, jämfört med om gårds försäljning inte tillåts i städer.

²⁷ Thor, Siri, Raininen, Jonas & Landberg, Jonas, 2017. "More Drinking, More Problems—Stable Association Between Alcohol Consumption and Harm Among Swedish Youth 1995–2012" i *Alcohol and Alcoholism*, 2017, 52(3).

²⁸ Stautz, Kaidy, Brown, Kyle G., King, Sarah E., Shemilt, Ian & Marteau, Theresa M., 2016. "Immediate effects of alcohol marketing communications and media portrayals on consumption and cognition: a systematic review and meta-analysis of experimental studies" i *BMC Public Health*; Jernigan, T. Babor & Lobstein, T., 2017. "Alcohol marketing and youth alcohol consumption: a systematic review of longitudinal studies published since 2008" i *Addiction*.

²⁹ Folkhälsomyndigheten, 2020. "Hur kan vi skjuta fram minderårigas alkoholdebut och minska deras alkoholkonsumtion och alkoholrelaterade skador? En kartläggande litteraturoversikt av metoder som används i Sverige."

³⁰ Hur många barn växer upp med föräldrar som har alkoholproblem? – Resultat från en systematisk litteraturoversikt Mats Ramstedt (red) CAN Rapport nr 185 Stockholm 2019



Även om Sweco antagit att regler för gårdsförsäljning kommer att efterlevas bör det noteras att Systembolaget, enligt Stockwell 2017, är ojämförligt bra på att säkerställa att underåriga inte får handla alkoholhaltiga drycker, medan privata aktörer i allmänhet är relativt sett sämre på detta. Privata försäljningsställen riskerar alltså att öka tillgängligheten för underåriga. Denna effekt kan motverkas av att förslagen för gårdsförsäljning avser motverka en ökad pristillgänglighet, eftersom unga kan vara en särskilt priskänslig grupp. Sweco bedömer dock att den potentiellt ökade tillgängligheten inte kan avfärdas.

Sammantaget görs bedömningen att tillåtande av gårdsförsäljning i städer – där besöksantalet potentiellt är stort och växande – kan leda till ett utökat intresse för alkoholhaltiga drycker och därmed ökad konsumtion och på längre sikt även medföra negativa konsekvenser för barn och unga. Knappt 60 procent av alla dryckesproducenter är belägna i en tätort med minst 3 000 invånare vilket gör att målgruppen, vid ett intresse utöver det som skattats av Sweco, potentiellt sett är väldigt stor.

Osäkerhet i skattningarna

Sweco har utifrån befintliga uppgifter gjort de antaganden som bedömts vara mest troliga avseende till exempel antal gårdsförsäljare, anskaffning av alkoholhaltiga drycker via gårdsförsäljning, substitutionseffekt osv. Dock kan exempelvis en underskattning av antalet besökare göra att de negativa folkhälsoeffekterna är underskattade (allt annat lika). Mot den bakgrunden ska de uppskattade hälsoeffekterna för varje förslag tolkas med försiktighet och tas just som skattningar baserade på i dagsläget tillgänglig information. Givet osäkerheten finns det goda skäl för att initialt införa gårdsförsäljning i mindre skala som möjliggör utvärdering – antingen inom ett geografiskt begränsat område eller enligt utredningens alternativa förslag.

Bilaga - Jämförelser av skattade folkhälsoeffekter vid olika förslag och olika antaganden om substitution

Nedan följer en sammanställning av de olika skattningar Sweco har gjort av konsekvenser för folkhälsan för olika förslag och vid olika antaganden om substitution. Som jämförelse finns även skattningar med för 2020 vilket illustrerar vilka konsekvenserna hade blivit av förslagen med de antalet producenter som finns idag/fanns 2020.

Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall och sjukhusvistelser utifrån Stockwell (2017), per år för åren 2020 respektive 2025, givet olika antaganden om substitutionseffekt.

		0% substitution		15% substitution		30% substitution	
		2020	2025	2020	2025	2020	2025
Tillkommande alkoholorsakade dödsfall	Huvudförslag	4,12	8,62	3,50	7,32	2,89	6,03
	Alternativt förslag	1,68	3,44	1,43	2,93	1,18	2,41
Tillkommande alkoholorsakade sjukhusvistelser	Huvudförslag	105,76	220,99	89,89	187,84	74,03	154,69
	Alternativt förslag	43,09	88,30	36,62	75,05	30,16	61,81

Procentuell ökning av dödsfall respektive sjukhusvistelser utifrån Stockwell (2017), givet 2014 års tal.

	Projektion år	0% substitution		15% substitution		30% substitution	
		2020	2025	2020	2025	2020	2025
Förändring dödsfall	Huvudförslag	0,15%	0,32%	0,13%	0,27%	0,11%	0,22%
	Alternativt förslag	0,06%	0,13%	0,05%	0,11%	0,04%	0,09%
Förändring sjukhusvistelser	Huvudförslag	0,15%	0,32%	0,13%	0,27%	0,11%	0,22%
	Alternativt förslag	0,06%	0,13%	0,05%	0,11%	0,04%	0,09%

Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av tillkommande dödsfall utifrån Socialstyrelsens alkoholindex för 2019, per år för åren 2020 respektive 2025, givet antaganden om substitutionseffekt, för de tre olika gårdsförsäljningsalternativen.

Projektion år	0% substitution		15% substitution		30% substitution	
	2020	2025	2020	2025	2020	2025
Huvudförslag	3,15	6,58	2,67	5,59	2,20	4,60
Alt. förslag	1,28	2,63	1,09	2,23	0,90	1,84



Uppskattade folkhälsoeffekter i termer av förlorade QALY utifrån beräkningar av alkoholkonsumtionens kostnader för 2017, per år för åren 2020 respektive 2025, givet antaganden om substitutionseffekt, för de olika gärdsförsäljningsalternativen.

	Projektion år	0% substitution		15% substitution		30% substitution	
		2020	2025	2020	2025	2020	2025
Totalt antal förlorade QALY	Huvudförslag	268,93	561,97	228,59	477,67	188,25	393,38
	Alt. förslag	109,57	224,53	93,13	190,85	76,70	157,17
-varav alkoholrelaterad dödlighet	Huvudförslag	109,13	228,04	92,76	193,84	76,39	159,63
	Alt. förslag	44,46	91,11	37,79	77,45	31,12	63,78
-varav försämrad livskvalitet för alkohol-konsumenter	Huvudförslag	87,31	182,44	74,21	155,07	61,11	127,70
	Alt. förslag	35,57	72,89	30,23	61,96	24,90	51,02
-varav försämrad livskvalitet för närstående	Huvudförslag	67,04	140,08	56,98	119,07	46,93	98,06
	Alt. förslag	27,31	55,97	23,22	47,57	19,12	39,18
-varav individer som blir utsatta för alkoholrelaterade brott	Huvudförslag	5,46	11,40	4,64	9,69	3,82	7,98
	Alt. förslag	2,22	4,56	1,89	3,87	1,56	3,19

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följ upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.
88. Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. Ju.
89. Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd. Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. S.
90. En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. Ju.
91. En ny rymdlag. U.
92. Åtgärder i gränsnära områden. Ju.
93. Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personalcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. S.
- 94 Ett utökat skydd mot diskriminering. A.
95. En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. S.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

- ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. [86]
- Ett utökat skydd mot diskriminering. [94]

Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto
 - schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning.
 - + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]
- En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet
 - behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]
- Säkerhetsprövning
 - av totalförsvarspflichtiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift
 - rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

- Kontroller på väg. [31]

- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

- Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag
 - En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna.
 - Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningsystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Ett förbättrat system mot arbetskraftsexploatering m.m. [88]

En översyn av den straffrättsliga regleringen om preskription. [90]

Åtgärder i gränsnära områden. [92]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om.
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans.
Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

- Vilja välja vård och omsorg.
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]
- Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]
- En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.
Volym 1 och 2. [69]
- Riksentressen i hälso- och sjukvården
– stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]
- Börja med barnen!
Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]
- Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar
– ökad kunskap och kontroll. [80]
- Sverige under pandemin. Volym 1 Smittspridning och smittskydd Volym 2 Sjukvård och folkhälsa. [89]
- Från delar till helhet. En reform för samordnade, behovsanpassade och personcentrerade insatser till personer med samsjuklighet. [93]
- En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker. [95]

Högskoleprovets organisation och styrning. [72]

Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]

En ny rymdlag. [91]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning.
[3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden
– mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ...
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen
– böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]