



Kommittédirektiv

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 idag 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 betydelse 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, Alkohollagsutredningens betänkande En ny alkohollag (SOU 2009:22) och Utredningen om vissa alkoholfrågors betänkande Gårdsförsäljning (SOU 2010:98). Alkohollagsutredningen 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 alkohollagstiftningen 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 förslagets 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)