

Till Regeringen  
Socialdepartementet

Alkoholpolitiskt Forum har inbjudits att lämna synpunkter på betänkandet Gårdsförsäljning (SOU 2010:98). Här är vårt svar på remissen.

Utredningens direktiv

Regeringens direktiv till utredningen beskriver gårdsförsäljning som småskalig produktion av alkoholdrycker på landsbygden och pekar på att intresset för gårdsförsäljning beror på att den skulle kunna bidra till utvecklingen av landsbygdens ekonomi.

Direktivet understryker att ”en grundläggande förutsättning är att ett föreslaget regelverk som möjliggör gårdsförsäljning av egenproducerade alkoholdrycker inte står i strid med EU-rätten och därmed inte heller kan leda till ett ifrågasättande av detaljhandelsmonopolet”.

Slutligen säger regeringen: ”Om det under utredningen skulle visa sig att det inte är möjligt att tillåta gårdsförsäljning med hänsyn till de angivna förutsättningarna ska utredaren informera Regeringskansliet (Socialdepartementet) och skriftligen ange skälen.”

Gårdsförsäljning, i direktivets mening, strider mot EU-rätten enligt utredningen

Utredningen finner att gårdsförsäljning i den mening som den har i direktiven, det vill säga försäljning av alkoholdrycker på tillverkningsstället av svenska tillverkare på landsbygden vid sidan av detaljhandelsmonopolet, inte är förenlig med EU-rätten. Man konstaterar att en sådan ordning vore att diskriminera utländska tillverkare, som inte skulle få samma möjlighet till direkt detaljhandel till svenska konsumenter. Ett av villkoren för att vi ska kunna behålla det svenska detaljhandelsmonopolet är ju att utländska produkter och tillverkare inte diskrimineras i förhållande till svenska produkter och tillverkare. Samma slutsats drog den tidigare utredningen som utfördes av f generaldirektören Anita Werner.

Utredaren, f rättschefen i UD Lotty Nordling, borde enligt sina direktiv ha rapporterat denna slutsats till regeringen. Det gjorde hon emellertid inte. I stället har hon konstruerat ett helt annat förslag än det som hittills har avsetts med begreppet gårdsförsäljning, och som hon hoppas är förenligt med EU-rätten och ett bibehållet detaljhandelsmonopol i övrigt, och kallat det för ett förslag till ”gårdsförsäljning”. Denna beteckning är, som framgår av nedanstående, grovt vilseledande.

Utredningens förslag

Om svenska tillverkare ska få rätt att bedriva detaljhandel till svenska konsumenter, måste även utländska tillverkare få samma möjlighet, konstaterar utredaren. Försäljningsstället ska enligt utredningen inte behöva ha någon anknytning till

tillverkningsstället, eftersom detta skulle strida mot EU-rättens krav på fri etableringsrätt. Den som får tillstånd till sådan detaljhandel, ska också kunna sälja inte bara sina egna produkter, utan även motsvarande produkter från annan tillverkare. Det vill säga en tillverkare av spritdrycker ska kunna sälja andra spritdrycker, ett bryggeri ska kunna sälja andra ölmärken etc. Detta krävs också, enligt utredaren, av EU-rätten, för att undanröja hinder för den fria varuörligheten och etableringsrätten.

Bland de villkor som utredningen föreslår är att den totala försäljningen vid varje försäljningsställe ska maximeras till dryck motsvarande 1 500 liter hundra procentig alkohol per år, vilket innebär högst 3 750 liter spritdryck, 10 000 liter vin eller 27 273 liter öl. Dessutom ska försäljningen till varje kund vid varje besök vara högst 1 liter spritdryck, 3 liter vin eller 5 liter starköl. Det mesta talar för att kraven på att öka dessa kvantiteter kommer att bli starka. Gränserna har redan kritiserats av företrädare för tillverkarna. De kommer med all sannolikhet att utmanas till EU-domstolen.

Vidare ska försäljningen förknippas med något slags ”upplevelse”, som kunden betalar för. Hur begreppet ”upplevelse” ska definieras är oklart. Men det kan till exempel vara ett studiebesök vid tillverkningsanläggningen, ett föredrag eller en film.

Utredningen framför att om Sverige möjliggör gårdsförsäljning, innebär det en liberalisering av det nuvarande regelverket för försäljning av alkoholhaltiga drycker. Det innebär öppnandet av en begränsad men ny försäljningskanal. I praktiken kan man enligt vår mening inte längre tala om att Sverige har ett detaljhandelsmonopol om utredningens förslag genomförs.

#### Enhälligt stöd för monopolet i Riksdagen

På förslag av Socialutskottet uttalade Riksdagen så sent som den 1 december 2010 att ”detaljhandelsmonopolet är ett av de enskilt viktigaste inslagen i den svenska alkoholpolitiken och det bör därför försvaras och inte upphävas”.

Utredningens förslag strider alltså mot Riksdagens beslut. För att försvara detaljhandelsmonopolet måste utredningens förslag, liksom andra varianter av gårdsförsäljning, avvisas.

#### Inte ens utredningens långtgående förslag är säkert förenligt med EU-rätten

Utredningen bedömer att förslaget till gårdsförsäljning inte strider mot EU-rätten, men menar

- att det inte går att utesluta att till exempel EU-domstolen skulle göra en annan bedömning vad gäller om den svenska alkohollagstiftningen på ett sammanhängande och systematiskt sätt skyddar folkhälsan (s. 126 i utredningen)
- att det skulle kunna ifrågasättas om den årliga begränsningen till 1 500 liter ren alkohol är EU-rättsligt proportionell och nödvändig (s. 99 i utredningen)
- att gårdsförsäljningen enligt utredningens förslag eventuellt skulle kunna anses vara diskriminerande genom att i praktiken särskilt gynna svenska tillverkare (s. 69 i utredningen), och

- att EU-domstolen kan komma att på nytt pröva om Systembolaget fortfarande uppfyller kraven på ett monopol enligt artikel 37 i EU-fördraget. (s. 125 i utredningen)

Systembolagets chefsjurist Karin Eckerberg, som deltog i utredningens expertgrupp, anser att utredningens förslag till så kallad ”gårdsförsäljning” inte går att EG-rättsligt förena med Systembolagets monopol (särskilt yttrande, s. 152 i utredningen). Vi delar Karin Eckerbergs mening.

### Inget vinstintresse i detaljhandeln med alkohol

Alkohol är inte en vara där en privat försäljares intresse av att öka försäljningen ger goda samhällseffekter. Alkoholens risker, till skillnad från vanliga varor som bröd och böcker, är så omfattande att den drivkraft för ökad konsumtion som ett privat vinstintresse innebär, medför negativa konsekvenser för andra i samhället. Detta har varit grunden i svensk alkoholpolitik och en av de viktigaste orsakerna till att politiken varit framgångsrik (den så kallade desintresseringsprincipen).

Att argumentera för gårdsförsäljning av alkohol med anledning av att detta bidrar till landsbygdens ekonomiska utveckling, innebär ett avsteg från principen om avsaknad av vinstintresse, i och med att man därmed hävdar att vinstintresse i detaljhandel med alkohol har goda effekter för samhället. Det kan då bli svårt att säga att inte vinstintresset inom alkoholförsäljningen har goda effekter för samhället även i andra fall, för andra försäljare och i andra sammanhang. Att införa gårdsförsäljning är därmed ett viktigt steg som skulle innebära en ny och försvagad inriktning i svensk alkoholpolitik.

Att ge licens för försäljning av alkohol till konsument, som i detta fall med ”gårdsförsäljning”, är till sin natur annorlunda än försäljning genom monopol. En skillnad är att samhället förlorar kontroll över hur många företag och hur många försäljningsställen som säljer. Ett licenssystem innebär enligt nuvarande tolkning av EU-rätten att alla som önskar och uppfyller villkoren får rätt till försäljning. Det som begränsar antalet försäljare blir hur mycket konsumenterna köper totalt på en marknad, till exempel inom ett land. Detta ger också försäljarna anledning att på olika sätt försöka öka konsumenternas köp och därmed konsumtionen.

Att sälja alkoholdrycker utan vinstintresse kräver ett monopol. Om det finns konkurrens kommer företagen sträva efter ökad försäljning och vinst. Monopol innebär ensamrätt, i det här aktuella fallet ensamrätt på detaljhandel, med alkoholdrycker till konsument. Om tillverkare ges rätt att sälja alkoholdrycker till konsument bryts i princip Systembolagets detaljhandelsmonopol, vilket inte minst kan innebära EU-rättsliga följder.

### Finland och gårdsförsäljning

När det gäller den finländska situationen har EU-kommissionen förra året meddelat Finland att en gårdsförsäljning av likörer skulle bryta mot EU-rätten. Den finska regeringen har därför avstått från att lägga fram ett sådant förslag. EU-kommissionen

har tidigare uttalat att även den nuvarande gårdsförsäljningen av bär- och fruktviner i Finland är i princip diskriminerande och strider mot EU-rätten, vilket Lotty Nordling också konstaterar i betänkandet. (sid. 9 och 87-88 i utredningen).

En anledning till att EU-kommissionen hittills har tolererat Finlands gårdsförsäljning är, enligt underhandsuttalanden av kommissionens tjänstemän, att den är mycket begränsad, att den enbart gäller viner tillverkade av bär och frukter som odlas norr om den sextionde breddgraden, dvs norr om Uppsala. En verksamhet i Sverige med detaljhandel med svenska viner gjorda på vindruvor, och en detaljhandel med andra alkoholdrycker, skulle med säkert leda till andra reaktioner från kommissionen.

### Konsekvenser av förslaget – försämrad folkhälsa och försvagad alkoholpolitik

Många tillverkare – både svenska och utländska – kommer att vilja förlägga försäljningen där det finns flest kunder, det vill säga centralt i större tätorter. Förslaget handlar därmed inte om försäljning från småskaliga producenter på den svenska landsbygden, utan om detaljhandel till konsumenterna i Sverige som en möjlighet för alla tillverkare av alkoholdrycker inom EU. Det kan bli hundratals privata ”butiker” centralt i städerna!

Möjligheten till så kallad ”gårdsförsäljning” skulle vara en anledning för fler att starta tillverkning av alkohol i Sverige, för att därmed få möjlighet att sälja till konsument. Utländska tillverkare kan komma att samarbeta med svenska företag för att sälja i Sverige. Till exempel kan ett antal av nuvarande 7 800 folkölsförsäljare och 11 000 restauranger med serveringstillstånd tänkas vara intresserade.

De som på detta sätt ges möjlighet att bedriva detaljhandel direkt till konsumenterna blir också en politisk påtryckargrupp, som kommer att sträva efter att på olika sätt utöka sina möjligheter att bedriva försäljning och marknadsföring. Det visar all erfarenhet. Forskare vid Stockholms universitet har tillsammans med Folkhälsoinstitutet på uppdrag av utredaren gjort beräkningar för att bedöma hur förslaget kan komma att påverka alkoholkonsumtionen och folkhälsan. Utvärderingen är gjord för två fall; ett för 200 butiker för så kallad gårdsförsäljning, det vill säga tillverkare som säljer direkt till kund, och ett för 500 butiker. Forskarna bedömer att förslaget kan leda till över 400 fler dödsfall per år, 2,3 miljoner fler antal sjukdagar och att den alkoholrelaterade misshandeln ökar med 4 400 fall per år, om 500 butiker säljer alkohol. Det är okänt hur många företag som kan komma att utnyttja möjligheten och det kan bli fler än 500. (Dessa beräkningar utgår från att de av utredningen föreslagna begränsningarna av försäljningen kommer att utmanas och så småningom avvecklas. Men även med de föreslagna begränsningarna, kommer skadorna enligt forskarna att öka.)

Skulle ”gårdsförsäljningen” leda till att Systembolagets monopol upphör, blir konsekvenserna för folkhälsan ännu mycket större.

### Vem är tillverkare?

Av alkohollagen framgår att tillverkning är varje förfarande då sprit eller alkoholdryck framställs eller utvinns genom t.ex. jäsning, destillation eller kemisk omvandling. Som tillverkning räknas också en vidarebehandling av alkoholdrycker till exempel spädning, filtrering, sötning eller blandning av olika produkter.

Sedan den nya alkohollagen trädde i kraft i januari i år, krävs inte längre ett särskilt tillstånd för tillverkning av alkoholdrycker. Detta är ersatt med en anmälan om skatteupplag till skatteverket.

Många företag kan därmed komma att bli tillverkare, genom att till exempel blanda olika produkter till en alkoholdryck, för att få möjligheten att sälja alkoholdrycker direkt till konsument.

Vad som räknas som tillverkare av alkoholdrycker i andra länder kan vara svårt att få klarhet i. Eventuella uppgifter om tillverkning i utlandet kan också vara svåra att kontrollera. Enligt Europeiska Unionens statistikkontor fanns det år 2007 nästan 2,4 miljoner jordbruksföretag med vinodling inom EU. Samma år fanns det 4 300 destillerier för spritdrycker och 2 150 bryggerier inom EU.

### Ålderskontroll

Utredningens förslag innebär att flera hundra privata butiker för försäljning av vin, sprit och starköl kan tillkomma. Systembolaget har genom stora ansträngningar och genom att satsa stora resurser skapat en effektiv ålderskontroll. Vi vet att privata butiker har misslyckats att upprätthålla en effektiv ålderskontroll vid försäljning av folköl. Det finns en betydande risk att hundratals nya privata alkoholbutiker innebär en försvagning av ålderskontrollen, en ökning ungdomars tillgång till alkohol och därmed ökat missbruk.

### Effekten på arbetstillfällena på landsbygden överdrivna i utredningen

Enligt utredningen, som bygger på en enkät utförd av LRF, kan sysselsättningen i småskalig produktion av alkoholdrycker på landsbygden öka från dagens knappt hundra årsarbeten till knappt två hundra om fem år. Det bör understrykas att denna ökning av cirka hundra årsarbeten gäller hela produktionen. Hur många av dessa som hänförs till gårdsförsäljningen anges inte. Det framgår dock av LRFs undersökning, att endast en mindre del av den tillverkade kvantiteten väntas bli såld på gårdarna, huvuddelen väntas bli såld genom Systembolaget och restauranger. Därmed kan man dra slutsatsen att den väntade ökningen av antalet arbetstillfällen, om den blir av, inte är beroende av att gårdarna får bedriva detaljhandel.

### Kraven på kommunernas tillsyn orimligt stora

För att ge tillstånd till och bedriva tillsyn av ”gårdsförsäljning” enligt utredningens förslag, ställs stora krav på kommunerna. De ska kunna avgöra vem som är tillverkare, även för utländska företag, vad som är lämpliga öppettider, hur stor försäljarens självkostnad för upplevelsetjänsten är, hur stor tillverkningskostnaden för produkten är, att varje kund inte köper mer än den volym förslaget föreskriver, att försäljaren per år inte säljer mer totalt än vad förslaget föreskriver och därmed att försäljaren inte har annat försäljningsställe i någon annan kommun. Även ålderskontrollen i den nya detaljhandeln ska övervakas. Dessa krav på tillsynen förefaller närmast omöjliga att uppfylla i praktiken. Utredningen anger att kostnaderna för tillsynen ska bestridas genom avgifter. Någon uppskattning av hur stora dessa kostnader blir finns dock inte i betänkandet.

### Ingen gårdsförsäljning möjlig om folkhälsa är målet

För folkhälsans skull är det viktigt att alkoholkonsumtionen i Sverige minskas. Att minskad konsumtion ger färre skador är väl känt från forskningen. Minskad konsumtion har också varit den svenska alkoholpolitikens mål under många år.

Att införa gårdsförsäljning, vare sig i utredningens mening eller i den normala innebörden av begreppet, strider mot målet att minska alkoholkonsumtionen och skadorna. De politiska riskerna vid en utvidgning av försäljningsrättigheterna och de EU-rättsliga riskerna, som riskerar detaljhandelsmonopolet, är påtagliga och kan inte bortses ifrån. Utredningens förslag om så kallad gårdsförsäljning, liksom andra förslag om tillverkares rätt till detaljhandel med alkoholdrycker, på landsbygden eller annorstädes, bör avvisas av hänsyn till folkhälsan.

### Sammanfattning

För att sammanfatta: Utredningens förslag innebär inte gårdsförsäljning i någon rimlig mening av ordet. Det skulle betyda att ett stort antal försäljningsställen för detaljhandel med alkoholdrycker kommer till, det vill säga detaljhandelsmonopolet blir i praktiken avskaffat.

En gårdsförsäljning i ordets rimliga mening, har å andra sidan nu prövats av två statliga utredningar, som båda har funnit att en sådan förändring skulle innebära diskriminering av utländska tillverkare, och därmed i sig äventyra detaljhandelsmonopolet.

Den enda tänkbara slutsatsen av detta är att förslag om gårdsförsäljning, både i utredningens tappning och i den traditionella bemärkelsen, måste avvisas om Sverige skall kunna behålla detaljhandelsmonopolet, i enlighet med Riksdagens enhälliga uttalande.

Stockholm den 9 juni 2011  
Alkoholpolitiskt Forum  
Gabriel Romanus, ordförande