

Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se

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

S2022/00562

Sammanfattning

Konkurrensverket har inga invändningar mot att en möjlighet till gårdsförsäljning införs i Sverige. Konkurrensverket anser att det är möjligt att utredningens förslag till reglering skulle kunna försvaras enligt artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) och därmed anses förenligt med EU-rätten vid en eventuell prövning i domstol. Samtidigt bedömer Konkurrensverket att det finns en inte obetydlig risk att en sådan prövning leder till att gårdsförsäljningen anses oförenlig med EU-rätten. Detta gäller även utredningens alternativa förslag. Det förefaller mindre troligt att förslaget skulle hota monopolets fortsatta existens och att det inte skulle gå att "backa bandet" om EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle anse att regleringen inte är förenlig med EU-rätten, även om detta inte kan utslutas.

Frånsett risken för att båda de föreslagna modellerna kan vara oförenliga med EU-rätten har Konkurrensverket inte några invändningar mot förslagets närmare utformning, till exempel att gårdsförsäljning begränsas till tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med en betald kunskapshöjande upplevelsetjänst med koppling till de aktuella alkoholdryckerna eller att gårdsförsäljning endast ska omfatta alkoholdrycker som är egentillverkade och att tillverkarens produktion inte får överstiga vissa volymer. Konkurrensverket har inte heller några invändningar mot förslaget om begränsningar av vilka volymer varje enskild person får köpa vid samma besökstillfälle eller förslaget att priset för alkoholdrycker och studiebesök inte ska få sättas lägre än självkostnaden med ett skäligt påslag.

Konkurrensverket har inga synpunkter på hur starkt geografiskt samband som ska krävas mellan framställningen av de produkter som saluförs och var försäljningen sker. Konkurrensverket skulle därmed inte ha några invändningar mot hårdare krav på var råvarorna odlas, och har därför inte heller några invändningar mot utredningens alternativa modell.

Adress 103 85 Stockholm
Besöksadress Ringvägen 100
Telefon 08-700 16 00
konkurrensverket@kkv.se

Utgångspunkter

Konkurrensverket har i uppdrag att verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling till nytta för det allmänna. Konkurrensverket har också i uppdrag att fullgöra den övervakning och rapportering i fråga om detaljhandel med alkohol som överenskommits mellan Sverige och EU-kommissionen.¹ Uppdraget innebär att verket två gånger om året lämnar en rapport till EU-kommissionen som bland annat redogör för Systembolagets verksamhet och andra faktorer som kan ha betydelse för en bedömning av om detaljhandelsmonopolet fungerar på ett icke-diskriminerande sätt. Den senaste rapporten publicerades i december 2021.²

Yttrandet avgränsas till sådana aspekter som följer av Konkurrensverkets ansvarsområden. Yttrandet följer den struktur och de rubriker som används i betänkandet.

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

Konkurrensverket delar utredningens bedömning att en reglering som tillåter gårdsförsäljning kan riskera att betraktas som ett diskriminerande handelshinder som omfattas av artikel 34 FEUF. En sådan reglering kan i så fall endast godtas med stöd av artikel 36 FEUF, vilket förutsätter att åtgärden är proportionerlig och kan motiveras för att skydda folkhälsan på ett systematiskt och sammanhängande sätt. Regleringen får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innebära en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Enligt utredningen ger framförallt avgörandet i *Visnapuu*³ stöd för att en rätt till gårdsförsäljning av begränsad omfattning kan vara förenlig med EU-rätten. I *Visnapuu* berördes bland annat ett undantag från det finska detaljhandelsmonopolet som syftade till att främja turism, genom att tillåta att gårdsförsäljning bedrevs av ett begränsat antal tillverkare som använde traditionella och hantverksmässiga metoder för att framställa så kallade gårdsviner (fruktviner unika för Finland) och kulturdrycken sahti. Konkurrensverket delar utredningens uppfattning att domen tyder på att ett undantag för gårdsförsäljning kan vara tillåtet. Undantaget i den finska regleringen tycks dock ha varit tämligen begränsat. I domen nämner EU-domstolen uttryckligen det faktum att den produktion som omfattades var av "begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig" som relevanta omständigheter att beakta vid prövningen hos den nationella domstol som hade begärt förhandsavgörandet.⁴

¹ 4 § 2 förordningen (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket. Sveriges överenskommelse med EU-kommissionen framgår av prop. 1993/94:136 bilaga 3.

² Konkurrensverket (2021), *Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker*, Rapport till Europeiska kommissionen, december 2021.

³ Mål C-198/14 *Valev Visnapuu*.

⁴ *Ibid.*, punkt 128.

Den modell för gårdsförsäljning som utgör utredningens huvudsakliga förslag tycks vara mer omfattande än det undantag som var föremål för prövningen i *Visnapuu*. Konkurrensverket noterar bland annat att förslaget omfattar alla alkoholhaltiga drycker och att det till skillnad från den finska regleringen inte ställs något krav på att produktionen ska vara traditionell. Begreppet "hantverksmässig" förefaller dessutom ges en lite annan innebörd i förslaget, som dock kompletteras av ett krav på småskalighet. Sammantaget är det därför svårt att säga vilket stöd domen ger för att utredningens förslag kan anses förenligt med EU-rätten, eller om rätten till gårdsförsäljning måste begränsas ytterligare för att inte ses som en godtycklig diskriminering av varor från andra medlemsstater. Utredningens alternativa förslag är visserligen mer begränsat, men förefaller likväl vara mer omfattande än den gårdsförsäljning som var aktuell i *Visnapuu*.

Trots skillnaderna mellan utredningens förslag och regleringen i *Visnapuu* anser Konkurrensverket att det är möjligt att en prövning enligt artikel 34 och 36 FEUF skulle kunna utmyнна i att regleringen anses förenlig med EU-rätten, bland annat eftersom förslaget innehåller flera begränsningar som kan förväntas medföra att gårdsförsäljningen kommer att stå för en mycket begränsad andel av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige. Vidare kommer inköpsvolymerna att vara mycket begränsade per tillfälle, vilket framför allt tillsammans med kravet på deltagande i en kunskapshöjande aktivitet innebär att gårdsförsäljning knappast kommer att utgöra en verkligt konkurrerande försäljningskanal till Systembolaget, som fortsatt har monopol på att sälja alkoholhaltiga drycker av olika slag och från olika tillverkare.

Samtidigt bedömer Konkurrensverket att det mot bakgrund av vad som anförts ovan i detta avsnitt – särskilt det förhållandet att den föreslagna svenska regleringen till skillnad mot den finska omfattar andra drycker än sådana som produceras genom traditionella och hantverksmässiga tillverkningsmetoder – finns en inte obetydlig risk att båda de alternativ för gårdsförsäljning som föreslås av utredningen kan komma att anses oförenliga med EU-rätten. Det förefaller däremot mindre troligt att förslaget skulle hota monopolets fortsatta existens och att det inte skulle gå att "backa bandet" om EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle anse att regleringen inte är förenlig med EU-rätten, även om detta inte kan uteslutas.

10.2.1 Formerna för gårdsförsäljning

Enligt utredningen talar starkt vägande EU-rättsliga skäl för att en reglering av gårdsförsäljning behöver säkerställa att besöket, snarare än försäljningen, står i centrum. Utredningen föreslår därför att 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. Utredningen menar att det därmed säkerställs att försäljningen dels kommer vara av mycket begränsad omfattning, dels inte kommer att utgöra ett alternativ till den detaljhandel med alkoholdrycker som Systembolaget bedriver.



Konkurrensverket konstaterar att förslaget innebär en möjlighet till detaljhandel med alkohol vid sidan av Systembolaget som är förbehållen vissa svenska tillverkare av alkoholdrycker. Samtidigt kan man notera att försäljning från tillverkningsstället är tillåtet i de flesta andra EU-länder, och att 11 procent av den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige 2019 enligt utredningen härrörde från s.k. resandeförsel. Utlandsbaserade tillverkare har således redan vissa möjligheter att nå svenska konsumenter vid sidan av detaljhandelsmonopolet. Detta är naturligtvis möjligt även för svenska tillverkare av alkoholdrycker, eftersom även de kan sälja sina produkter i andra EU-länder till svenska konsumenter som sedan tar hem dem till Sverige genom resandeförsel. Detta torde dock främst vara aktuellt för större tillverkare.

Konkurrensverket anser därför att ur ett snävt konkurrensperspektiv skulle den svenska marknaden för alkoholdrycker i praktiken knappast påverkas av en sådan gårdsförsäljning som föreslås. Enligt Konkurrensverkets bedömning innebär de föreslagna inskränkningarna att varje enskild gårdsproducent inte kommer att utöva något nämnvärt konkurrenstryck mot Systembolaget. Konkurrensverket har därför inga invändningar mot att en möjlighet till gårdsförsäljning införs i Sverige. Konkurrensverket har inte heller några invändningar mot att gårdsförsäljning begränsas till tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med en betald kunskaphöjande upplevelsetjänst med koppling till de aktuella alkoholdryckerna.

10.2.2 Endast i begränsade kvantiteter

Utredningen bedömer 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. Utredningen föreslår därför att 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.

Konkurrensverket konstaterar dels att en sådan volymbegränsning är likabehandlande för de företag som kan komma att omfattas av gårdsförsäljning, dels att den begränsar vilka försäljningsvolymerna som kan förväntas. Konkurrensverket har därför inga invändningar mot förslaget om begränsningar av vilka volymer varje enskild person får köpa vid samma besökstillfälle.

10.3 Vem som ska få bedriva gårdsförsäljning

Utredningen föreslår att 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 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 produktionsvolymerna 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 vinet som säljs har tillverkats av druvor uteslutande från de egna odlingarna.

Enligt utredningen innebär dessa begränsningar att omkring 28 av de tillverkare som rapporterat produktionsvolymerna 2020 kommer att exkluderas från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning, varav majoriteten utgör ölbryggerier. Utredningen menar dock att dessa tillverkare redan torde ha produkter i Systembolagets fasta sortiment och att de därmed inte har lika stort behov av gårdsförsäljning som dryckestillverkare som enbart har några få produkter i Systembolagets sortiment för lokalt och småskaligt (TSL) eller som säljer till serveringsställen.

Mot bakgrund av att de försäljningsvolymerna som enligt utredningen kan förväntas till följd av förslaget om gårdsförsäljning kommer att utgöra en mycket liten andel av marknaden för alkoholdrycker i Sverige, endast omkring 0,5 procent av Systembolagets totala försäljning, har Konkurrensverket inga invändningar mot förslaget.

10.4 Andra överväganden

Utredningen bedömer att det inte bör vara ett krav att råvaran odlas på den egna gården eller att verksamheten är lokaliserad på landsbygden för att få bedriva gårdsförsäljning. Utredningen menar att villkor liknande de som gäller i Norge och Finland, dvs. att en viss minsta andel av råvarorna ska vara tillverkade på den egna gården, skulle vara mycket exkluderande särskilt inom andra kategorier av alkoholdrycker än vin och cider, och att en begränsning av gårdsförsäljningen till landsbygd skulle minska de näringsmässiga vinsterna med gårdsförsäljning eftersom en relativt stor andel tillverkare av framför allt öl, cider och spritdrycker exkluderas.

Såvitt Konkurrensverket kan bedöma skulle en avgränsning till tillverkare i "landsbygd", oavsett vilken definition av "landsbygd" som tillämpas, dels innebära en olikbehandling av företag enbart beroende på var de är belägna, dels leda till tolknings- och gränsdragningsproblem i enskilda fall. Konkurrensverket instämmer därför i utredningens bedömning att gårdsförsäljning inte bör begränsas till landsbygd.

Konkurrensverket har inga synpunkter på hur starkt geografiskt samband som ska krävas mellan framställningen av de produkter som saluförs och var försäljningen sker. Konkurrensverket skulle därmed inte heller ha några invändningar mot mer strikta krav på var råvarorna odlas.

10.4.3 Alternativ modell för gårdsförsäljning

Utredningen ska enligt direktiven även redovisa andra modeller för gårdsförsäljning som bedöms vara möjliga att införa, samt beskriva för- och nackdelar med respektive alternativ. Utredningen understryker att de förordar den modell som beskrivs i avsnitt 10.3, men bedömer att det ur ett EU-rättsligt perspektiv inte finns några hinder mot 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. Utredningen menar att ett krav om egen råvaruproduktion i så fall bör innebära att huvuddelen av råvarorna som ger drycken dess karaktär, mätt i vikt, ska vara producerad på den egna gården. Det kan alltså exempelvis handla om druvor, äpplen, päron och andra frukter, men också bär, rotfrukter och olika sädesslag m.m. Kravet innebär att det exempelvis inte är tillräckligt vid öltillverkning att enbart producera jästen.

Utredningen konstaterar att en sådan modell skulle omfatta betydligt färre tillverkare, främst landsbygdslokaliserade tillverkare av vin och cider samt frukt- och bärviner, och att samtliga destillerier och i princip alla ölbryggerier skulle exkluderas. Utredningen menar att de positiva effekterna för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättningen skulle begränsas kraftigt trots att begränsningarna i förhållande till huvudförslaget enligt utredningens bedömning inte är nödvändiga ur ett EU-rättsligt eller folkhälsopolitiskt perspektiv.

Konkurrensverket konstaterar att försäljningsvolymerna till följd av det alternativa förslaget kommer att vara än mindre än med huvudförslaget och har därför inga invändningar mot utredningens alternativa modell.

10.5.1 Prissättning

Utredningen föreslår att priset för alkoholdrycker inte ska få sättas lägre än tillverkningskostnaden med ett skäligt påslag. Utredningen menar att prisnivån i Systembolagets TSLS-sortiment är betydligt högre än genomsnittet av Systembolagets utbud i stort, och att detta talar för att det inte är troligt att gårdsförsäljning kommer att utgöra någon försäljningskanal för lågprisprodukter. Konkurrensverket har inga invändningar mot förslaget.

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören. Föredragande har varit biträdande enhetschefen Stefan Jönsson.

Yttrandet undertecknas inte egenhändigt och saknar därför namnunderskrifter.

Rikard Jermsten

Stefan Jönsson