



GÅRDSFÖRSÄLJNINGSFÖRSLAGET, FOLKHÄLSAN OCH EU-RÄTTEN – EN SAMMANFATTNING

Detta är en sammanfattning av IOGT-NTO:s rapport
”Gårdsförsäljningsförslaget, Folkhälsan och EU-rätten”.
Du kan läsa rapporten i sin helhet här →

Bakgrund

Den 8 december 2021 presenterade gårdsförsäljningsutredningen (S 2020:15) sitt betänkande till regeringen. Betänkandet innehåller förslag om att tillåta alkoholproducenter bedriva detaljhandel av alkoholdrycker i Sverige.

Representanter från IOGT-NTO har deltagit som experter under utredningen och ställer sig mycket kritiska till det betänkande som presenterats av utredningen, dels då betänkandet frångår utredningens kommittédirektiv, dels då utredningens slutsatser är bristfälligt underbyggda och felaktiga på flera centrala punkter.

I regeringens kommittédirektiv fastslogs att gårdsförsäljning enbart fick införas under två förutsättningar:

- a) att Systembolagets monopol säkras.
- b) att förslaget inte medför försämrad folkhälsa.

Det presenterade förslaget kan inte garantera något av detta. Tvärtom är det tydligt att förslaget både skulle innebära att Systembolagets detaljhandelsmonopol upphör och att folkhälsan skulle försämrast.

EU-rättsliga utmaningar

IOGT-NTO anser att utredningens EU-rättsliga analys är ofullständig och i vissa delar inkorrekt. EU-rättslig praxis, samt tidigare svenska och norska utredningar, visar att gårdsförsäljningsförslaget skulle innebära att Systembolagets detaljhandelsmonopol upphör att existera och att förslaget skulle strida mot EU:s regler om varors fria rörlighet.

Detaljhandelsmonopolet upphör om gårdsförsäljning införs

Införande av gårdsförsäljning kommer medföra att Systembolagets detaljhandelsmonopol upphör att existera eftersom Systembolaget inte längre har ensamrätt på detaljhandel med alkoholdrycker.

I *Visnapuu*-domen, ett förhandsavgörande om detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker i Finland, klargjorde EU-domstolen att dryckeskategorier som såldes både via gårdsförsäljning och på Alko (den finska motsvarigheten till Systembolaget) inte skulle bedömas enligt monopolartikeln 37 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF"), eftersom dessa dryckeskategorier inte längre utgjorde monopolprodukter. Istället skulle dryckerna bedömas enligt artikeln om varors fria rörlighet, artikel 34 FEUF. Denna rättspraxis skulle tillämpas även på en svensk gårdsförsäljningsordning.

Eftersom den svenska utredningens förslag omfattar samtliga alkoholdryckeskategorier innebär detta att Systembolagets ensamrätt skulle avskaffas till fullo, eftersom det inte längre finns några monopolprodukter kvar. Detta skulle innebära att de regler som reglerar Systembolagets försäljning av alkoholdrycker sedermera ska bedömas mot bakgrund av artikel 34 FEUF istället för artikel 37 FEUF. Utredningens förslag strider därmed mot kommittédirektivet, vilket förutsatte att Systembolagets monopol skulle säkras enligt artikel 37.

Gårdsförsäljningsförslaget strider mot EU:s regler om varors fria rörlighet

En grundsten i EU-rätten är att alla produkter ska ha samma marknadstillgång, oberoende av vilket medlemsland produkten kommer ifrån. En grundutmaning med gårdsförsäljningsförslaget är att det möjliggör för nationella produkter att säljas både via Systembolaget och genom en ny försäljningskanal (gårdsförsäljning), medan utländska produkter endast kan säljas via Systembolaget. Detta eftersom utredningens förslag innehåller krav på att försäljning endast får ske på produktionsplatsen i Sverige. Förslaget innehåller därmed ett diskriminerande handelshinder i strid med EU-rätten, vilket har framgått i samtliga utredningar, inklusive den som nu har presenterats.

EU-rättens förbud mot handelshinder är dock inte absolut. En diskriminerande bestämmelse kan accepteras enligt EU-rätten så länge som den kan motiveras utifrån ett allmänintresse, till exempel folkhälsa (artikel 36 FEUF). En förutsättning är dock att regleringen på ett trovärdigt sätt eftersträvar folkhälsomålet. Det innebär att begränsningen inte får vara oproportionerlig eller utgöra medel för godtycklig diskriminering av utländska produkter.

Utredningen har inte lyckats visa att regleringen lever upp till dessa krav. Då gårdsförsäljningsförslaget i grunden ökar tillgängligheten av alkohol och förväntas försämra folkhälsan kan diskrimineringen av utländska produkter inte med trovärdighet motiveras utifrån skydd av folkhälsan. Utredningen har inte heller kunnat visa att den diskriminerande bestämmelsen är proportionerlig, dvs. lämplig och nödvändig för att uppnå det eftersträvade målet (skydd av folkhälsan). Tvärtom har det tidigare konstaterats i både svenska och norska gårdsförsäljningsutredningar att en sådan bestämmelse inte kan motiveras utifrån folkhälsa.

I denna kontext anlitate IOGT-NTO advokatbyrån Cederquist med frågan om den så kallade *Visnapuu*-domen har förändrat de EU-rättsliga förutsättningarna att införa gårdsförsäljning. I Cederquist rättsutlåtande¹ framgår tydligt att *Visnapuu* inte har förändrat EU:s rättspraxis när det kommer till gårdsförsäljning av alkohol, utan enbart har förtydligat etablerad rättspraxis. Det innebär att samma krav kvarstår som tidigare.

Det kan därmed konstateras att den diskriminerande bestämmelsen inte kan motiveras och att förslaget därmed strider mot EU:s regler om varors fria rörlighet.

1 Hela Cederquists rättsutlåtande kan finnas i IOGT-NTO:s rapport "Gårdsförsäljningsförslaget, Folkhälsan och EU-rätten"

Det går inte att ”backa bandet” tillbaka till tidigare ordning

Betänkandet utgår ifrån att det skulle gå att ”backa tillbaka” från ett införande av gårdsförsäljning om det skulle visa sig försvaga eller avskaffa monopolet. IOGT-NTO ifrågasätter denna analys. Det är svårt att se att Systembolaget skulle återgå till att bedömas mot bakgrund av artikel 37 i FEUF om Sverige skulle försöka att backa bandet, något som poängterades i Justitiekanslerns yttrande om Gårdsförsäljningsutredningen 2010. Det är troligt att EU-domstolen skulle se Sveriges näringsinriktade förslag som ett avsteg från allmänintresset bakom den svenska alkoholpolitiken – att främja folkhälsan. Sverige skulle därför inte med trovärdighet kunna återinföra monopolet med målet att främja folkhälsan i alkoholpolitiken då detta inte var en prioritering vid införandet av gårdsförsäljning.

Dessutom har Sverige, som medlemsland i EU, skrivit under på ett antal handelsavtal, däribland CETA-avtalet mellan EU och Kanada, vilka avsevärt försvårar försök att ”backa bandet”. CETA-avtalets ”ratchet-klausul” tydliggör att Sverige inte får återinföra ett detaljhandelsmonopol på alkohol om det vid ett tillfälle har avskaffats, vilket har bekräftats av Kommerskollegiums analys av avtalet.²

Förslagets utformning

Det presenterade förslaget skulle inte stärka landsbygden, vilket var den centrala målsättningen för ett införande av gårdsförsäljning i kommittédirektiven. Förslaget innehåller inget som särskilt stärker alkoholtillverkare på landsbygden, framför allt då den stora majoriteten av svenska alkoholtillverkare befinner sig i städerna. De små tillverkarna skulle dessutom missgynnas av förslaget eftersom de är beroende av Systembolaget och TSLS-systemet. Ett införande av gårdsförsäljning skulle avskaffa monopolet och därmed försvaga Systembolaget som försäljningskanal.

Därtill kan tilläggas att själva grundpremisen för förslaget – dvs. idén om att landsbygden skulle stärkas genom ökad alkoholförsäljning – vilar på den felaktiga uppfattningen att alkoholförsäljning leder till en nettovinst för samhället. Att öka tillgängligheten på alkohol är alltid en förlustkalkyl för samhället. Säkerligen finns det mer effektiva och passande sätt att stärka landsbygden på än att främja försäljningen av en hälsofarlig vara som årligen kostar samhället drygt 100 miljarder kronor.³

IOGT-NTO är även kritiska till utredningens förslag på tillsynsordning för gårdsförsäljningen då det föreslås att tillsynen borde ske på kommunal nivå, trots att utredningen själv medger att det råder stora brister i dagens kommunala tillsynsordning för serveringstillstånd. Vidare saknas analyser om den föreslagna tillsynsordningen kan garantera jämlik efterlevnad av reglerna i hela landet.



² Kommerskollegium. Analysis of the free trade agreement between the EU, its member states and Canada (CETA). Sida 9

³ Ramboll Management Consulting. 2019. Alkoholens samhällsekonomiska konsekvenser – En beskrivande samhällsekonomisk studie.

Förslagets konsekvensanalys

I utredningens konsekvensanalys, som utgår från den folkhälsoanalys som utredningen gav Sweco i uppdrag att ta fram, framgår det att gårdsförsäljning isolerat skulle leda till en ökning i alkoholrelaterade sjukhusvister och dödsfall. Vidare skulle förslaget, enligt Sweco, innebära långsiktiga negativa konsekvenser för bl.a. barn och unga i städer.

Förslaget förväntas därför leda till en försämrad folkhälsa, trots att en förutsättning enligt kommittédirektivet var att gårdsförsäljning inte fick försämma folkhälsan. Av den anledningen bryter utredningen direkt mot direktivet genom att presentera förslaget.

Då det finns en överhängande risk att monopollet upphör att existera om gårdsförsäljning införs borde även en konsekvensanalys ha gjorts av detta scenario. Det saknas dock i det presenterade betänkandet. Detta är en allvarlig brist, då avskaffandet av monopollet skulle medföra betydande folkhälsoeffekter. Vid tidigare privatiseringar av detaljhandelsmonopol för alkohol har konsumtionen av alkohol ökat med i genomsnittdrygt 40 procent.⁴

Slutsats

Utredningens avsteg från kommittédirektiven är allvarliga. Förslaget, vilket beskrivs som begränsat i omfattning och konsekvenser, skulle medföra långsiktiga och oåterkalleliga konsekvenser för det svenska detaljhandelsmonopolet på alkohol och den restriktiva svenska alkoholpolitiken. Med anledning av detta är IOGT-NTO starkt kritiska till utredningens presenterade förslag.

⁴ 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.



IOGT-NTO är en ideell, partipolitiskt och religiöst obunden organisation och folkrörelse. Vi har 22 000 medlemmar, fördelade på 400 lokalföreningar över hela landet. Vår verksamhet vilar på nykter grund och går ut på att stärka demokrati och solidaritet.