



## **Contribution to the TRIS notification 2024/0388/SE of Draft Act amending the Alcohol Act (2010:1622)**

**IOGT-NTO**

Stockholm, the 9<sup>th</sup> of September 2024

## **This is IOGT-NTO**

IOGT-NTO is one of Sweden's largest public health organizations, dedicated to reducing alcohol-related harm in Sweden and across the European Union. With a history rooted in advocacy for social well-being, IOGT-NTO engages in shaping alcohol policy to promote public health.

Our organization believes in evidence-based policies that address challenges posed by the alcohol industry. Through our work, we seek to influence EU policy by raising awareness of alcohol-related harm, including their social, economic, and health consequences.

## Executive summary

IOGT-NTO opposes the Swedish government's proposed legislation to permit farm gate sales of alcohol products. The proposal poses a significant risk to increase alcohol-related harm and worsen public health. Our objections can be summarized under three main areas: inconsistency with EU law, public health risks, and opposition presented by notable referral bodies.

### **Inconsistency with EU law**

Introducing farm gate sales of alcohol in Sweden would remove the Swedish monopoly on alcoholic beverages, according to article 37 TFEU<sup>1</sup>, and article 37 would no longer be applicable to the Swedish state-owned alcohol retail company. Furthermore, the proposal would be discriminatory according to article 34 TFEU since it would favor Swedish producers without justification in article 36 TFEU. Therefore IOGT-NTO opposes the proposal and urges the Commission to carefully consider EU law and the public health ramifications of the proposed legislation.

### **Public health risks**

The introduction of farm gate sales of alcohol would pose a substantial risk for public health in Sweden. It is well known that increased availability of alcohol correlates with more alcohol-related harm. Sweden's current alcohol policy, designed to control consumption through limited availability, age checks, and retail sales without a profit interest, has been successful in reducing alcohol-related harm in Sweden. Undermining the current regulatory framework for alcohol sales - in accordance with the proposed legislation - would undermine this system. This would lead to a proliferation of outlets and to a breakdown of the control mechanisms which have, for decades, been central to Sweden's successful public health strategy.

### **Notable referral bodies have opposed the proposed legislation**

Several key legislative and public health bodies have opposed the proposed legislation. The Swedish alcohol retail monopoly Systembolaget for example argues that the proposal violates EU law by misinterpreting the *Visnapuu case*, while the Administrative Court of Appeal in Gothenburg have been skeptical towards its compatibility with EU law and prejudicial judgments in Sweden and the EU. Furthermore, the law firm Cederquist claims that the proposal lacks a thorough legal analysis of Article 34/36 in the TFEU. Lastly, the Ombudsman for Children warns that the proposal could endanger children, citing the UN Convention on the Rights of the Child.

In light of this, IOGT-NTO urges the European Commission to consider the risks associated with the proposed legislation for farm gate sale of alcohol products in Sweden. Maintaining Sweden's current restrictive alcohol policy is essential to protect public health and upholding the successful regulatory framework that has for long benefitted Swedish society.

# The EU legislative challenges regarding farm gate sales of alcohol in Sweden

## 1. Impact on the Swedish retail monopoly on alcoholic beverages

### 1.1. Background: Articles 34 and 37 in EU law

The EU internal market is based on the principle of free movement, as regulated by the Treaty on the Functioning of the European Union (hereinafter "the TFEU"). Two key articles in this context are Articles 34 and 37. Article 34 prohibits restrictions on imports and any other measures that hinder the free movement of goods between EU countries. Article 37 addresses state monopolies of a commercial nature, allowing them to exist but requiring them to avoid discrimination against goods from other EU countries.

The Court of Justice of the European Union (hereinafter "CJEU") has clarified that Article 37 applies to state monopolies like Sweden's alcohol retail monopoly (hereinafter: "Systembolaget"), while Article 34 governs other national provisions affecting trade.

### 1.2. Regulation of farm gate sales under Article 34

Farm gate sales of alcohol in Sweden should be assessed under Article 34, and not Article 37, as it involves sales outside the existing monopoly. The CJEU's ruling in the *Visnapuu* case supports this, confirming that farm gate sales, which involves private actors selling alcohol directly to consumers, is separate from the monopoly and must be evaluated under Article 34.

### 1.3. Examining Systembolaget's retail trade under Article 34

If Sweden adopts the proposed changes to the Alcohol Act, Systembolaget's monopoly would effectively end. This is because the introduction of farm gate sales would allow other actors to sell all types of alcohol beverages including beer, wine and spirits, and thus removing Systembolaget's exclusive rights to do so. The Swedish government's analysis, which suggests that Systembolaget's monopoly would still be governed by Article 37, is therefore incorrect.

In the *Visnapuu* case, the CJEU ruled that, when a state monopoly like Finland's Alko no longer holds exclusive rights to sell certain alcoholic beverages, sales of these beverage types must be assessed under Article 34. The proposal to introduce farm gate sales of alcohol therefore means that not only Systembolaget, but also other actors would be allowed to conduct retail sales on alcoholic beverages. Systembolaget would thus no longer have a *monopoly* on the retail sales of alcoholic beverages. If Systembolaget no longer holds an *exclusive right*, its monopoly system ceases to exist, even if Systembolaget still sells alcoholic beverages which are also sold by other actors (i.e. the exclusive right/monopoly ceases to exist even if Systembolaget's sales or stores remain). This distinction is overlooked by the notified proposal.

#### **1.4. The irrelevance of "customary retail sales"**

The Swedish government's proposal claims that farm gate sales does not constitute "customary retail sales" and therefore would not impact Systembolaget's monopoly. However, this distinction is legally irrelevant. The Swedish Alcohol Act only refers to "retail sales", and Systembolaget's exclusive right covers all retail sales of alcoholic beverages with over 3.5 % alcohol vol. Therefore, any new retail sales channels intended to sell alcoholic beverages with over 3.5 % alcohol vol - like in the proposed farm gate sales - would directly infringe on Systembolaget's monopoly.

#### **1.5. Summary**

The introduction of farm gate sales, in accordance with proposed changes to the Alcohol Act, would effectively abolish Systembolaget's retail monopoly. This is because the legal foundation in article 37 for Systembolaget's monopoly, based on the *Franzén* ruling, would no longer apply.<sup>ii</sup> The proposal, if enacted, would thus fundamentally alter Swedish alcohol policy, which would likely lead to negative public health outcomes.

IOGT-NTO therefore strongly opposes the proposal and its legal analysis since it is overlooking important aspects on how the proposal would affect the Swedish retailing monopoly. IOGT-NTO also calls upon the EU Commission to clarify which articles would be applicable for the retail of alcoholic beverages on Systembolaget if the proposal would be adopted.

### **2. The proposal's incompatibility with the free movement of goods**

#### **2.1. Background**

Article 34 of the TFEU prohibits national measures that hinder the free movement of goods, including regulations that discriminate against foreign products or prevent their market entry. However, exceptions can be made under Article 36 if justified on grounds such as public health.

#### **2.2. The trade barrier cannot be justified under Article 36**

The Swedish government argues that the requirement for farm gate sales to occur at the production sites can be justified on public health grounds. However, this claim is flawed. The CJEU requires that any trade barrier must not be an arbitrary or disguised restriction on trade between EU countries. The Swedish proposal is inconsistent because it simultaneously claims to protect public health, while introducing measures that could increase alcohol consumption - a contradiction highlighted in previous EU cases like *Conegate* and the EU Commission's criticism of Finnish alcohol laws.<sup>iii</sup>

Furthermore, an exception to circumvent the state monopoly, available only for locally produced alcohol beverages and not for similar products coming from other Member States, would clearly contravene Art 34, as it would be discriminatory. The Swedish government states that the aim of the proposal is to increase economic growth and employment for Swedish economic actors (see e.g. p 14 of the proposal). However, economic reasons cannot be considered as justification of hinderance to the free movement of goods.

### **2.3. Proportionality assessment**

For a trade restriction to be valid under EU law, it must be proportionate, meaning it should be necessary and appropriate to achieve the stated objective. The proposed changes to the Swedish Alcohol Act do not uphold this criterion because they do not convincingly show that restricting farm gate sales to the place of production is necessary for public health. The Norwegian legal investigation on farm gate sales in 2010 similarly concluded that such restrictions were neither appropriate nor necessary, as they do not effectively protect public health.

### **2.4. Conclusion**

The proposal to amend the Swedish Alcohol Act is incompatible with EU law on the free movement of goods. The requirement that farm gate sales must take place at the production site cannot be justified under Article 36 and contradicts established EU legal precedent. The Swedish government's analysis is incomplete and overlooks key legal principles, making the proposal legally unsound.

## Public Health Risks

As highlighted in section 1.5 above, the proposed changes to the Swedish Alcohol Act poses a threat to Sweden's alcohol retail monopoly. Since the alcohol retail monopoly is one of Sweden's most important measures to curb alcohol-related harm, the proposal could have significant, and long-lasting, ramifications for public health in Sweden.

The Swedish alcohol retail monopoly limits the availability and consumption of alcohol and is estimated to save thousands of lives in Sweden every year.<sup>iv</sup> It does this by:

**1. Limiting the number of sales points for alcohol, compared to a privatized system:**

Studies on the public health impact on alcohol retail monopolies show that this policy measure drastically reduces alcohol consumption, and therefore alcohol-related harm. A dissolution of the Swedish state monopoly is thus estimated to increase alcohol consumption in Sweden by more than 30 %, and alcohol-related deaths by 1000 annually.<sup>v</sup>

**2. Enforcing strict age restrictions:** The Swedish alcohol retail monopoly performs stronger in regular age verifications of minors compared to equivalent privatised businesses on tobacco in Sweden. Furthermore, Norway, Sweden, Iceland and Finland, which are countries with alcohol monopolies, have the lowest amount of heavy drinking among minors in Europe. The introduction of farm gate sales would undermine these controls measures and threaten the public health safeguards that the monopoly currently upholds.

**3. Reducing consumption by removing the profit interest from sales:** One key aspect of the monopoly system is that it removes the profit interest from alcohol sales and instead prioritises the protection of public health. The number of alcohol stores in Sweden is therefore determined from a public health perspective, rather than from a profit-seeking one. Similarly, due to the non-interest in profit maximalisation, in-store incentives such as sales and advertisement campaigns do not occur.

Due to the ramifications for public health in Sweden if the state monopoly is removed, it is essential that any legal changes to the Swedish Alcohol Act guarantees that the legal status of the state monopoly is kept. IOGT-NTO therefore calls upon the EU Commission to carefully consider the possible ramifications of a weakened alcohol monopoly as a precautionary principle when reviewing the proposed changes to the Swedish Alcohol Act.

## **Notable, Swedish referral bodies have opposed the proposed legislation**

Several notable referral bodies in Sweden have shown dissatisfaction with the proposed changes to the Alcohol Act. This becomes clear in the referral responses that the Swedish government has received in preparation of the proposal in 2022.

The critical voices include, but are not limited to, the entities below (all referral responses can be found, in full text, in Appendix 1-4 in this document):

### **3.1 Systembolaget's referral response**

Systembolaget has rejected the investigation behind the proposal, as it considers it to be in violation of EU law. In particular, in its referral response, Systembolaget argues that the investigation behind and preparation of the proposal are based on an incorrect interpretation of the *Visnapuu* case.<sup>vi</sup>

Systembolaget argues that the *Visnapuu* case shows that alcoholic beverages sold both by the alcohol monopoly and through farm sales are judged according to article 34/36 rather than article 37, since the monopoly status on these products have been revoked. If the monopoly is examined in light of Article 34/36, it means that the monopoly is not maintained.

Systembolaget's conclusion is that, if you allow alcohol to be sold outside the monopoly, the monopoly rule cannot be applied to the same types of alcoholic beverages. Furthermore, Systembolaget also states that the trade barrier imposed by farm gate sales cannot be justified according to article 36. For Systembolaget's full referral response, please see Appendix 1 in this document.

### **3.2 The Administrative Court of Appeal in Gothenburg's referral response**

Similarly to Systembolaget, the Administrative Court of Appeal in Gothenburg (Kammarrätten i Göteborg) has rejected the proposal and stated that the investigation has drawn too far-reaching conclusions based on the court case of *Visnapuu*. The Administrative Court of Appeal in Gothenburg notes that there is no support, either in the court case or in the case law surrounding EU legislation, that makes it possible to consider with certainty that the Swedish monopoly can be secured with the introduction of farm gate sales of alcohol. The Administrative Court of Appeal states that the limitation that sales should only occur on the place of production cannot be justified for public health reasons according to article 36. Furthermore, the court argues that it is not possible to try farm gate sales on a trial basis and that this possibility has not been sufficiently investigated in the administrative law or EU law. For The Administrative Court of Appeal in Gothenburg's full referral response, please see Appendix 2 in this document.

### **3.3 Cederqvist position paper regarding *Visnapuu* and EU law**

In its position paper, Cederqvist (one of the leading law firms in the Nordic countries) states that the *Visnapuu* case has not had an impact on or changed the case law in the EU on the matter, which is argued by both the Swedish state investigation as well as the proposal.



Regarding the proposed legislation on farm gate sales of alcohol, Cederquist states that it will constitute a barrier to trade in accordance with Article 34 and will therefore need to continue to meet the requirements with derogations under Article 36 to be considered compatible. According to Cederquist, the proposed legislation has not made a complete analysis required for Article 36 to be fulfilled, since most of the key aspects and legal cases have not been considered. For Cederquist's full referral response, please see Appendix 3 in this document.

### **3.4 The Ombudsman for Children's referral response**

The Ombudsman for Children (Swedish: *Barnombudsmannen*) highlights, in its referral response, the dangers for children presented by the proposed changes to the Alcohol Act. With reference to the United Nation's convention on the Rights of the Child, the Ombudsman for Children states that alcohol poses a great risk for children's health, particularly in relation to the right to protection against violence and the right to life and survival. The Ombudsman for Children states that the proposed changes to the Alcohol Act encompasses more than just farm gate sales of alcohol, and refers to research and WHO about accessibility limitation of alcohol to protect children. As well as a higher risk of consumption, the proposal poses a threat to the safety and well-being of minors from accessing and/or buying alcohol products. For the Ombudsman for Children's full referral response, please see Appendix 4 in this document.

## Conclusion

In light of the above, IOGT-NTO urges the European Commission to assess the ramification that the proposed changes to the Alcohol Act would have on public health in Sweden. Indeed, the introduction of farm gate sales of alcohol would be inconsistent with EU law, particularly Articles 34 and 36 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). The suggested changes therefore risk dismantling Sweden's retail monopoly on alcohol, leading to a significant shift in Swedish alcohol policy.

This would, consequently, have detrimental consequences for Swedish public health. Evidence suggests that dismantling of monopolies leads to higher consumption rates, which in turn escalate alcohol-related harm, undermining Sweden's successful public health strategy.

Ultimately, preserving Sweden's current restrictive alcohol policy is crucial to protect public health, as well as to maintain regulatory consistency which comply with EU law. IOGT-NTO therefore calls on the Commission to reject the proposed legislation and to support measures that continue to safeguard the health and well-being of Swedish society.

## References

---

<sup>i</sup> TEFU Treaty on the Functioning of the European Union

<sup>ii</sup> Court of Justice of the European Union, *Harry Franzén*, 23 October 1997, Case C-189/95

<sup>iii</sup> High court of Justice, Queens's Bench Division, *Conegate Limited vs HM Customs & Excise*, 11 Mars 1986, Cade 121/85

<sup>iv</sup> Stockwell, Tim, et al. "Estimating the Public Health Impact of disbanding a government alcohol monopoly: Application of new methods to the case of Sweden." *BMC Public Health*, vol. 18, no. 1, Dec. 2018, p. 7, <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6312-x>.

<sup>v</sup> Stockwell, T., Sherk, A., Norström, T. *et al.* Estimating the public health impact of disbanding a government alcohol monopoly: application of new methods to the case of Sweden. *BMC Public Health* **18**, 1400 (2018). <https://doi.org/10.1186/s12889-018-6312-x>

<sup>vi</sup> Court of Justice of the European Union, *Visnapuu vs Kihlakunnansyyttäjä*, 12 November 2015, Case C-198/14

## **Appendices 1 - 4**

The following pages cover oppositions to the proposed changes to the Swedish Alcohol Act, covered under section “Notable, Swedish referral bodies have opposed the proposed legislation” (p. 8) in this document.

## Appendix 1: Systembolaget's referral response

Socialdepartementet  
[s.remissvar@regeringskansliet.se](mailto:s.remissvar@regeringskansliet.se)

4 april 2022

Kopia till: [s.fs@regeringskansliet.se](mailto:s.fs@regeringskansliet.se) och [paula.ericson@regeringskansliet.se](mailto:paula.ericson@regeringskansliet.se)

### **Dnr S2022/00562; Systembolagets remissyttrande över betänkandet "En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker" (SOU 2021:95)**

Systembolaget tackar för möjligheten och får härmed avge följande remissyttrande.

Systembolaget avstyrker betänkandets förslag. Avstyrkandet gäller både huvudförslaget och det alternativa förslag som utredningen betecknar som en "*alternativ modell för gårdsförsäljning*".<sup>1</sup>

Betänkandets förslag strider mot de EU-rättsliga reglerna om fri rörlighet för varor. Förslaget äventyrar även detaljhandelsmonopolet och ett beslut i enlighet med förslaget är sannolikt EU-rättsligt oåterkalleligt. Detta är i direkt strid mot förutsättningarna för utredningen enligt kommittédirektiven. Systembolagets slutsatser stöds av ett rättsutlåtande av professor Ulf Bernitz, Bilaga 1.

Alkohol är inte som andra varor och orsakar varje år skador och lidande, inte bara för de som dricker utan också för andra, såsom våldsoffer, trafikoffre och anhöriga. Till exempel lever 320.000 barn i Sverige i familjer där det dricks för mycket<sup>2</sup> och alkoholens samhällskostnader uppskattas överstiga 100 miljarder kronor årligen.<sup>3</sup> Detaljhandelsmonopolet är en viktig del för att uppnå målet med den svenska alkoholpolitiken, att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skador, eftersom konsumtion och skador hålls nere om alkohol säljs med ensamrätt, begränsad tillgänglighet och utan privat vinstintresse. Världshälsoorganisationen lyfter fram detaljhandelsmonopol för alkohol som det kraftfullaste verktyget för att upprätthålla och utöva kontroll och tillsyn över effektiva tillgångsbegränsande åtgärder.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> De viktigaste utgångspunkterna för det alternativa förslaget skiljer sig inte i grunden från huvudförslaget och de principiella EU-rättsliga invändningarna och riskerna för detaljhandelsmonopolet är därför i väsentliga delar desamma vid ett införande av den alternativa modellen.

<sup>2</sup> CAN Rapport 185, Hur många barn växer upp med föräldrar som har alkoholproblem.  
<https://www.can.se/publikationer/hur-manga-barn-vaxer-upp-med-foraldrar-som-har-alkoholproblem/>

<sup>3</sup> Studie från 2019 genomförd av det stiftelseägda analysföretaget Ramboll.  
<https://www.omsystembolaget.se/globalassets/pdf/ramboll---sammanfattning---alkoholens-samhallskonsekvenser---2019.pdf>

<sup>4</sup> [https://www.who.int/nmh/publications/ncd\\_report\\_chapter4.pdf](https://www.who.int/nmh/publications/ncd_report_chapter4.pdf)

## 1. SAMMANFATTNING

Systembolaget anser att utredningens förslag strider mot artikel 34 FEUF och att det inte kan försvaras enligt artikel 36 FEUF. Utredningen menar att risken är stor att förslaget anses som diskriminerande och i strid mot artikel 34 FEUF, men anser att förslaget kan försvaras utifrån folkhälsoskäl enligt artikel 36 FEUF. Systembolaget instämmer inte i detta. Utredningens försvar av den diskriminering som uppkommer genom att utländska producenter utesluts, vilar på en felaktig tolkning av EU-domstolens avgörande i fallet *Valev Visnapuu*. Utredningens bedömning bortser bl.a. från följande:

- Den EU-rättsliga fråga som ska besvaras vid ett rättfärdigande enligt artikel 36 FEUF är varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att knyta rätten till detaljhandel till produktionsplatsen, och därmed införa begränsningar som träffar just utländska (men inte inhemska) producenter. Utredningen besvarar inte den frågan.
- Ett införande av utredningsförslaget skulle skapa en ny marknadsföringskanal för svenska alkoholproducenter med gårdsförsäljning som inte skulle stå öppen för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder. Denna aspekt tycks inte ha övervägts av utredningen.
- Utredningens bedömning av finska förhållanden och därpå grundade konklusioner är missvisande, eftersom EU-domstolens bedömning av gårdsförsäljning i fallet *Valev Visnapuu* avsåg särpräglade finska produkter som inte mötte konkurrens från alkoholproducenter i övriga EU. Den föreslagna svenska regleringen omfattar samtliga alkoholdrycker som möter konkurrens från alkoholproducenter i övriga EU.

Systembolaget anser att betänkandets förslag äventyrar detaljhandelsmonopolet. Utredningen har vid sin bedömning av denna fråga inte tillräckligt beaktat följande:

- Den föreslagna regleringen innebär att privata aktörer tillåts bedriva detaljhandel med alkoholdrycker och att tillgängligheten ökar markant, i strid mot grunderna för monopolet. Monopolet bryts per definition upp och systematiken i alkohollagstiftningen överges. I en sådan situation finns en betydande risk för att de tidigare anförda skälen för monopolet inte kan fortsätta göras gällande, och att detaljhandelsmonopolet underkänns EU-rättsligt.
- Efter ett införande av förslaget finns även risken att Sverige inte längre kan hävda att det är kriterierna i artikel 37 FEUF som avgör om det svenska förbudet mot detaljhandel med alkoholdrycker stämmer överens med de EU-rättsliga reglerna. Detta skulle innebära sämre EU-rättsliga möjligheter för Sverige att bevara monopolet.

Systembolaget delar inte utredningens slutsats att det skulle gå att "backa bandet" om förslaget genomförs men underkänns EU-rättsligt, dvs. att Sveriges möjligheter att i framtiden upprätthålla monopolet inte äventyras även om den föreslagna ordningen skulle underkännas EU-rättsligt. Utredningen menar att det skulle vara möjligt att "backa bandet" vid ett EU-rättsligt underkännande, dvs. att det är möjligt att återinföra monopolet. Denna slutsats är alltför kategorisk och kan på goda grunder ifrågasättas. Utredningen har bl.a. inte tagit hänsyn till följande:

- EU-domstolen skulle vara fri att beakta samtliga omständigheter vid en framtida bedömning av de skäl som åberopas till stöd för detaljhandelsmonopolet. Vad som särskilt kommer att bedömas är om monopolet på allvar svarar mot en önskan att utesluta privata vinstintressen i detaljhandeln och begränsa tillgängligheten. Vid en framtida bedömning av ett återinfört monopol skulle domstolen kunna ta hänsyn till omständigheterna kring införandet och avskaffandet av gårdsförsäljningsundantaget (och återinförandet av monopollagstiftningen), och vad dessa omständigheter säger om de egentliga skälen bakom monopolet.
- Ett framtida avskaffande av gårdsförsäljningsundantaget innebär att Systembolaget definitionsmässigt på nytt tilldelas ensamrätt på försäljning till konsument av berörda alkoholdrycker. Det betyder att Sverige kan anses återinföra detaljhandelsmonopol och i EU-rättslig mening att ett *nytt handelsmonopol införs*. Utredningen tycks inte ha övervägt frågan om ett återinförande av monopolet skulle kunna betraktas som ett otillåtet nytt monopol enligt artikel 37 (2) FEUF.
- Därmed kommer det sannolikt inte vara möjligt att backa bandet efter EU-rättslig kritik kopplad till ett införande av betänkandets förslag.

## 2. UTREDNINGEN HAR FRÅNGÅTT FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR UPPDRAGET

Frågan om det är möjligt att införa gårdsförsäljning i Sverige och samtidigt behålla detaljhandelsmonopolet har utretts vid två tidigare tillfällen. Alkohollagsutredningen (SOU 2009:22) bedömde att försäljning av alkohol direkt från tillverkaren är oförenligt med detaljhandelsmonopolet. Även i ett senare betänkande (SOU 2010:98) drogs slutsatsen att gårdsförsäljning som knyts till produktionsstället (och därmed i praktiken förbehålls svenska producenter) är i strid med EU-rätten. Den nu aktuella, tredje, utredningen har kommit fram till att det är möjligt att införa en gårdsförsäljningsordning och samtidigt bevara detaljhandelsmonopolet. Denna slutsats baseras dock på en felaktig bedömning av de EU-rättsliga aspekterna och att utredaren dessutom har gått utöver utredningsdirektiven.

Termen *”gårdsförsäljning”* är inte rättvisande som beskrivning av den ordning som föreslås. Betänkandets huvudförslag innebär att en omfattande detaljhandel med starköl, cider, vin och spritdrycker etableras vid sidan av Systembolagets verksamhet. Förslaget omfattar alltså samtliga alkoholdryckskategorier och innehåller inga krav på egen/lokal produktion av råvara eller krav på lokalisering på landsbygd. De villkor som föreslås gällande kvantiteter och prissättning innebär ingen verkningsfull begränsning. De föreslagna kvantitetsbegränsningarna per köptillfälle överstiger ett genomsnittsköp på Systembolaget.<sup>5</sup> Antalet nya butiker lär bli långt fler än det nuvarande antalet Systembolagsbutiker. Förslaget öppnar upp för verksamhet som varken kan beskrivas som *”gårdsförsäljning”* eller *”småskalig”* enligt allmänt språkbruk.

---

<sup>5</sup> År 2020 var det genomsnittliga normalköpet vid ett besök hos Systembolaget 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.)

I konkreta termer innebär förslaget att ett stort antal tillverkare av alkoholmarknadens alla dryckeskategorier kommer att kunna etablera detaljhandel med alkoholdrycker vid sidan av Systembolagets detaljhandel, både på landsbygd och i tätort och storstad. Redan de befintliga svenska alkoholtillverkarna skulle utgöra ca 800 försäljningsställen.<sup>6</sup> Detta kan jämföras med Systembolagets butiksnätverk som omfattar 450 butiker. Tillverkarna kommer att kunna sälja alkoholdrycker alla dagar i veckan. Med en sådan utveckling kan dessa försäljningsställen på kort tid etableras som en alldaglig del i stadsbilden.

Betänkandets förslag tycks primärt vara styrt av hänsyn till tillväxt inom svensk dryckesindustri. Förslagen kan inte inordnas eller kopplas till grunderna i svensk alkoholpolitik och uppfyller inte de EU-rättsliga kraven. Enligt Systembolaget har utredningen frångått sina instruktioner enligt kommittédirektiven. Bland annat har utredningen bortsett från att syftet med en reglering ska vara att stärka besöksnäringen på landsbygden. Förslaget strider således mot förutsättningarna för uppdraget.

### **3. UTREDNINGENS FÖRSLAG STRIDER MOT EU-RÄTTEN OCH ÄVENTYRAR DETALJHANDELSMONOPOLET**

Förslaget är inte förenligt med de EU-rättsliga reglerna om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF) och kan inte försvaras enligt artikel 36 FEUF. Vidare innebär förslaget EU-rättsliga risker för detaljhandelsmonopolet. Dessutom är ett beslut i enlighet med förslaget med stor sannolikhet EU-rättsligt oåterkalleligt såtillvida att Sverige – om reformen genomförs – inte i ett senare skede kommer att kunna avskaffa regleringen och återinföra detaljhandelsmonopol. Nedan redogör Systembolaget för sina sammanfattande EU-rättsliga överväganden med anledning av betänkandets förslag. En mer detaljerad och utvecklad redogörelse för dessa överväganden återfinns i Bilaga 2 till remissyttrandet.

#### **3.1 Utredningens förslag strider mot artikel 34 FEUF och kan inte försvaras enligt artikel 36 FEUF**

Förslaget är enligt Systembolaget inte förenligt med de EU-rättsliga reglerna om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF). Även utredningen drar slutsatsen att risken är stor att förslaget skulle anses som diskriminerande och i strid mot artikel 34 FEUF. Utredningen gör dock bedömningen att förslaget kan försvaras utifrån folkhälsoskäl. Systembolaget delar inte den bedömningen.

Utredningens försvar av den diskriminering som uppkommer genom att utländska producenter utestängs vilar på en felaktig tolkning av EU-domstolens avgörande i fallet *Valev Visnapuu*. Systembolaget delar inte utredningens bedömning att den föreslagna regleringen kan försvaras av folkhälsoskäl enligt artikel 36 FEUF. De folkhälsorisker som utvärderas är nämligen kopplade till *försäljningen* av alkoholdryckerna och dessa risker blir förstås inte mindre när försäljningen

---

<sup>6</sup> Se betänkandet, sid. 181, tabell 12.1. Den föreslagna gränsen för ”småskalighet” har satts på en sådan nivå att mycket få tillverkare utesluts från möjligheten att bedriva detaljhandel. Sweco och LRF har mot bakgrund av genomförd undersökning dessutom bedömt att antalet tillverkare inom samtliga dryckeskategorier kommer att öka kraftigt fram till år 2025.



sker i anslutning till dryckens produktionsplats. Den fråga som ska besvaras EU-rättsligt är varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att knyta rätten till detaljhandel till just produktionsplatsen, och därmed införa begränsningar som träffar just utländska (men inte inhemska) producenter. Utredningen besvarar inte den frågan.

Som redovisas i professor Ulf Bernitz utlåtande, Bilaga 1, är utredningens bedömning av finska förhållanden och därpå grundade konklusioner missvisande, eftersom EU-domstolens bedömning av gårdsförsäljning i fallet *Valev Visnapuu* avsåg särpräglade finska produkter. Det är dessutom inte ett godtagbart försvar enligt EU-rätten att en handelshindrande reglering är mindre omfattande eller leder till små effekter. EU-rättens förbud träffar alla handelshindrande eller diskriminerande effekter, oavsett ekonomisk storlek.<sup>7</sup> Som påpekas av Ulf Bernitz bör också beaktas att ett införande av utredningsförslaget även skulle skapa en ny marknadsföringskanal för svenska alkoholproducenter med gårdsförsäljning som inte skulle stå öppen för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder. Dessa aspekter tycks inte ha övervägts av utredningen.

### 3.2 Utredningens förslag äventyrar detaljhandelsmonopolet

Systembolaget anser att utredningens förslag äventyrar detaljhandelsmonopolet av flera skäl.

Genom EU-domstolens praxis kan slutsatsen dras att det finns en stor risk för att införande av ett gårdsförsäljningsundantag i ett land med detaljhandelsmonopol upphäver möjligheten att tillämpa EUF-fördragets bestämmelser om statliga handelsmonopol (artikel 37 FEUF) på försäljningsrestriktioner för sådana produktkategorier som omfattas av gårdsförsäljningsordningen. Risker är således att artikel 34 FEUF ska tillämpas i ett sådant fall. Om förslaget enligt betänkandet införs, så riskerar det svenska förbudet mot att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker inte längre anses utgöra en del av monopolet i EU-rättslig mening. Efter ett införande av förslaget, som omfattar samtliga dryckeskategorier, finns alltså risken att Sverige inte kan hävda att det är kriterierna i artikel 37 FEUF som avgör om det svenska förbudet mot detaljhandel med alkoholdrycker stämmer överens med de EU-rättsliga reglerna. Den EU-rättsliga prövningen av detta förbud riskerar då att göras enligt artikel 34/36 FEUF, vilket medför väsentligt sämre EU-rättsliga möjligheter för Sverige att bevara monopolet.<sup>8</sup> Utredningens slutsats att detaljhandelsmonopolet även efter att förslaget införts ska prövas mot artikel 37 FEUF tycks bygga på en missuppfattning av EU-domstolens praxis.

En förutsättning för att detaljhandelsmonopolet inte ska riskera att underkännas enligt EU-rätten är vidare att regleringen och dess tillämpning är systematisk och sammanhängande, dvs. att den är konsekvent genomförd utifrån de allmänintressen som lagts till grund för

<sup>7</sup> Se Ulf Bernitz utlåtande, bilaga 1, sid. 8-9.

<sup>8</sup> 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 mål C-170/04, *Rosengren m.fl.*, 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.

monopollagstiftningen. Det innebär i praktiken att desintresseringsprincipen och principen om tillgänglighetsbegränsning, dvs. grunderna för monopolet, måste få genomslag på det sätt som avsetts av lagstiftaren. Den reglering som föreslås genom betänkandet innebär att privata aktörer tillåts bedriva detaljhandel med alkoholdrycker, i strid mot grunderna för monopolet. Förslaget innebär att monopolet per definition bryts upp, och att systematiken i alkohollagstiftningen till synes frivilligt överges med öppna ögon. I en sådan situation finns en risk för att de tidigare anförda skälen för monopolet inte kan göras gällande eftersom skälen då inte framstår som uppriktigt menade. Detta gäller i synnerhet om gårdsförsäljning skulle genomföras på det sätt som föreslås av utredningen, där det saknas verkkningsfulla begränsningar och där ett mycket stort antal aktörer kommer att bedriva detaljhandel med samtliga dryckeskategorier i både storstad och på landsbygd.

Enligt Systembolaget har utredningen missbedömt risken för att detaljhandelsmonopolet underkänns EU-rättsligt som en följd av att den föreslagna regleringen leder till konsekvenser i monopollagstiftningen som inte kan förklaras eller rättfärdigas. Ett införande av förslaget äventyrar således även av detta skäl detaljhandelsmonopolet.

### 3.3 Möjligheten att "backa bandet" finns sannolikt inte

Utredningen har lämnat utrymme för att EU-domstolen kan komma att göra en annan bedömning än utredningen av den föreslagna regleringens förenlighet med EU-rätten. När det gäller frågan om det i ett sådant fall kommer att vara möjligt att i framtiden avskaffa regleringen och återinföra monopol, dvs. *"backa bandet"*, uttrycks dock inga reservationer. I betänkandet anges att Sveriges möjligheter att i framtiden upprätthålla monopolet inte äventyras om den föreslagna ordningen underkänns. Utredningens reservationslösa uttalanden på denna punkt har inte stöd i praxis. I likhet med professor Ulf Bernitz (se Bilaga 1) anser Systembolaget att utredningens slutsats, att det skulle gå att återgå till den tidigare ordningen, är alltför kategorisk.

Systembolagets anser att det finns starka skäl att anta att det inte kommer att vara möjligt att avskaffa en reglering som tillåter gårdsförsäljning och återinföra monopol. Ett stort EU-rättsligt problem vid ett försök att *"backa bandet"* är att Sverige genom att införa ett gårdsförsäljningsundantag har visat att den åberopade grunden för monopolet inte varit uppriktigt menad. Den EU-rättsliga prövningen kommer i denna situation bl.a. att avse frågan om, med EU-domstolens terminologi, den restriktiva policyn *"på allvar svarar mot önskan"* att utesluta privata vinstintressen och begränsa tillgängligheten i detaljhandeln. EU-domstolen skulle vid en framtida bedömning av om monopolet vilar på ett EU-rättsligt acceptabelt allmänintresse som genomförts konsekvent inte vara förhindrad att beakta samtliga omständigheter. EU-domstolen skulle t.ex. kunna ta hänsyn till att Sverige genom att införa ett gårdsförsäljningsundantag visat att man inte menar allvar med de skäl som påstås ligga till grund för monopolet.

EU-domstolen kommer i en sådan situation att kunna konstatera att Sveriges önskan, avsikt och syfte är att inrätta en ordning där de aktörer som får bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige är det statliga bolaget Systembolaget och privata aktörer med alkoholtillverkning i

Sverige. EU-domstolen kommer också kunna konstatera att Sverige dock avser att "*backa bandet*" beträffande de svenska privata aktörerna om det inte går att få EU-rättslig acceptans för denna modell. Förhållandet att Sverige avser att backa bandet vid EU-rättsliga invändningar skapar tvivel om Sverige uppriktigt och på allvar anser att detaljhandelsmonopolet är avgörande för skyddet av folkhälsan med hänsyn till vikten av att utesluta privata vinstintressen och begränsa tillgängligheten i detaljhandeln. EU-domstolen skulle vid en framtida bedömning av ett återinfört monopol kunna beakta omständigheterna kring avskaffandet av gårdsförsäljningsundantaget och återinförandet av monopollagstiftningen (och vad dessa omständigheter säger om skälen bakom monopolet). Mot denna bakgrund kommer det sannolikt inte vara möjligt att backa bandet efter EU-rättslig kritik kopplad till ett införande av betänkandets förslag.

Ett framtida avskaffande av gårdsförsäljningsundantaget innebär dessutom att Systembolaget definitionsmässigt på nytt tilldelas ensamrätt på försäljning till konsument av berörda alkoholdrycker. Det betyder att Sverige kan anses återinföra detaljhandelsmonopol och i EU-rättslig mening att ett *nytt handelsmonopol införs*. Utredningen tycks inte ha övervägt frågan om ett återinförande av monopolet skulle kunna betraktas som ett otillåtet nytt monopol enligt artikel 37 (2) FEUF. Som framgår av litteraturen på området är innebörden av denna<sup>1</sup>bestämmelse att det är i stort sett omöjligt att införa nya handelsmonopol.<sup>9</sup> Ulf Bernitz konstaterar i sitt rättsutlåtande (Bilaga 1) att man inte kan bortse från att denna fördragsbestämmelse skulle kunna komma att aktualiseras, vilket skulle innebära att lösningen inte skulle kunna vara att återgå till tidigare förhållanden genom att återföra verksamheten till detaljhandelsmonopolet. Även av detta skäl kan ett beslut i enlighet med betänkandets förslag vara EU-rättsligt oåterkalleligt.

#### 4. BETÄNKANDETS KONSEKVENSANALYS OCH FÖRESLAGEN TILLSYNSORDNING

Alkohol orsakar eller förvärrar mer än 200 sjukdomstillstånd, som går att förebygga genom policyåtgärder. För många av sjukdomstillstånden syns sambanden först vid hög alkoholkonsumtion men för andra – som till exempel cancersjukdomar – redan vid måttlig alkoholkonsumtion. Ett antal faktorer pekas inom forskningen ut som särskilt effektiva för att begränsa sjukdomar och skador orsakade av alkohol och de gäller begränsning av tillgången till alkohol. Detta handlar både om den fysiska tillgången, som regleras genom antalet försäljningsställen, öppettider och åldersgränser och den ekonomiska tillgången, som regleras genom pris, skatter och avsaknad av säljfrämjande åtgärder. Ökad tillgång – ekonomisk eller fysisk – förväntas leda till ökade alkoholrelaterade skador.

Utredningens konsekvensanalys är dock missvisande och ger ingen rimlig eller rättvis bild av de folkhälsorisker som står på spel. Det som utvärderas i konsekvensanalysen är endast den bedömda ökning av konsumtionen som är direkt förknippad med en uppskattad försäljning i de nya butikerna. Analysen bygger på den felaktiga slutsatsen att ett införande av förslaget inte

---

<sup>9</sup> Se Bernitz, Svensk och europeisk marknadsrätt 1, 4 uppl, 2015, sid. 200.

riskerar detaljhandelsmonopolet, och innehåller därför ingen kvantifiering av den huvudsakliga och viktigaste risken med förslaget. Det saknas således en skattning av ökningen av konsumtionen, samhällskostnaderna, misshandelsfallen, rattfyllerifallen, inläggningarna på sjukhus och dödsfallen vid ett avskaffande av detaljhandelsmonopolet.

Utredningen föreslår att hantering av tillstånd och tillsyn läggs hos kommunerna (och polismyndigheten). En sådan tillsynsordning är förenad med stora utmaningar, dels då det kommunala självstyret riskerar leda till olikbehandling i olika delar av landet, dels utifrån utmaningarna med hur denna tillsyn rent praktiskt ska utföras. Utredningen har inte tillräckligt beaktat (och i vart fall inte beskrivit) hur tillsynsmyndigheterna i praktiken ska gå tillväga vid kontroll av t.ex. sådant som att en besökstjänst faktiskt tillhandahålls och att priset för besökstjänsten är kostnadsrelaterat.<sup>10</sup> Systembolaget anser att den föreslagna ordningen för tillståndshantering och tillsyn inte lever upp till rimliga krav på enhetlighet, effektivitet och ändamålsenlighet.

Systembolaget AB  
genom

Ann Carlsson Meyer  
VD

#### Bilagor:

1. Rättsutlåtande av professor Ulf Bernitz, *"EU-rättslig bedömning av effekterna av ett införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker, särskilt för detaljhandelsmonopolet"*
2. Systembolagets EU-rättsliga överväganden ang. betänkandet *"En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker"* (SOU 2021:95)

---

<sup>10</sup> Erfarenheter från bl.a. konkurrensrättsområdet visar att utredningar om prisets relation till kostnaderna är utmanande och resurskrävande, och det finns i dessa fall alltid ett stort utrymme för argumentation och kringgåenden.

## Appendix 2: The Administrative Court of Appeal in Gothenburg's referral response

### R Ä T T S U T L Å T A N D E

#### **EU-rättslig bedömning av effekterna av ett införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker, särskilt för detaljhandelsmonopolet**

##### *1.Uppdraget*

Det har nyligen lagts fram ett utredningsbetänkande med lagförslag om ändringar i alkohollagen i syfte att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker (SOU 2021:95, En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker). Betänkandet har skickats på remiss. Systembolaget har gett mig i uppdrag att göra en EU-rättslig bedömning av lagförslaget och vilka effekter ett genomförande skulle kunna få, särskilt med beaktande av dess möjliga effekter för det svenska detaljhandelsmonopolet.

Jag har särskilt haft i uppdrag att bedöma

- ☐ betänkandets analys av rättsläget på området enligt EU-rätten, speciellt mot bakgrund av finska erfarenheter,
- ☐ betänkandets analys av de rättsliga effekterna av ett genomförande av förslaget, särskilt vad gäller handelshinder, marknadsföring och diskriminering,
- ☐ utredningens alternativa förslag avseende endast gårdsförsäljning av lokalproducerat vin m.m.,
- ☐ utredningens slutsats att ett genomförande av förslaget kan kombineras med ett bibehållet detaljhandelsmonopol och

☐ utredningens slutsats att det skulle gå att ”backa bandet” för det fall att EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle göra en annan rättslig bedömning än utredningen.

Jag ber att få anföra följande.

## *2. Utredningsförslaget i korthet*

Systembolaget har enligt 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen ensamrätt att bedriva detaljhandel med sprit, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker. Ensamrätten omfattar inte folköl, dvs. öl med alkoholhalt som inte överstiger 3,5 volymprocent. Utredningsförslag om att tillåta gårdsförsäljning med alkoholhaltiga drycker i Sverige vid sidan om Systembolagets verksamhet har lagts fram vid flera tidigare tillfällen men har inte genomförts. I det ovannämnda betänkandet har det nu lagts fram ett nytt förslag om tillåtande av gårdsförsäljning.

Förslaget innebär i stora drag följande. Gårdsförsäljning är förslagets benämning på detaljhandel med alkoholdrycker som äger rum på tillverknings- eller vinodlingsställe i Sverige. Gårdsförsäljning ska få bedrivas på tillverkningsstället av den som tillverkar alkoholdrycker såsom sprit, starköl eller cider upp till vissa, i lagförslaget fixerade årsvolymer. Dryckerna ska vara egentillverkade, den karaktärsgivande delen av tillverkningen ska ske på tillverkningsstället och tillverkaren ska vara oberoende av stora alkoholproducenter. Gårdsförsäljning av vin ska få bedrivas av den som yrkesmässigt odlar druvor som används för vintillverkning, förutsatt att det vin som säljs har tillverkats uteslutande av druvor från de egna odlingarna. Gårdsförsäljning ska för att vara tillåten vara kopplad till ett studiebesök eller en föreläsning mot betalning med anknytning till den aktuella alkoholdrycken. Provsmakning föreslås tillåten. Försäljningen per person och besökstillfälle får inte överstiga vissa mindre, i lagtexten fixerade mängder. Gårdsförsäljning ska kräva tillstånd av den kommun där säljstället är beläget (gårdsförsäljningstillstånd). Tillståndsgivningen ska föregås av en prövning av den sökandes lämplighet och kvalifikationer. Det föreslås vidare särskilda regler om tillsyn, försäljningstider och prissättning.

Lagstiftningen föreslås gälla för en begränsad tidsperiod, sex år. Den ska enligt förslaget utvärderas i god tid dessförinnan, varvid beslut får tas om lagstiftningen ska förlängas, göras permanent eller slopas. Utredningen gör bedömningen att gårdsförsäljning enligt förslaget inte

kommer att nämnvärt påverka folkhälsan och kommer att leda till nya arbeten och bidra till positiva spridningseffekter i form av besöksverksamhet m.m.

Det kan noteras att utredningsförslaget trots benämningen gårdsförsäljning inte förutsätter att alkoholtillverkningen ska ske på landsbygden eller eljest på en gård. Tillverkning och försäljning av sprit, starköl och cider ska enligt förslaget ske på tillverkningsstället men utan geografisk avgränsning och kan således ske varsomhelst i landet, även inne i städer och andra större orter. Gårdsförsäljning av vin ska dock enligt förslaget ske på vinodlingsstället. Termen gårdsförsäljning är alltså inte rättvisande som beskrivning av den ordning som föreslås.

Utredningen lägger även fram ett andrahandsförslag i form av en mer restriktiv modell som är begränsad till att tillåta gårdsförsäljning av småskalig, oberoende och hantverksmässig tillverkning av vin, öl och andra jästa drycker (men ej sprit) under förutsättning att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholen dess karaktär har producerats på gården. Modellen förutsätter egen råvaruproduktion och har i huvudsak begränsats till landsbygdslokaliserad tillverkning av druvvin jämte cider samt frukt- och bärviner. Modellen skulle exkludera samtliga destillerier och i princip alla ölbryggerier.

Utredningen bedömer att dess huvudförslag (och även andrahandsförslaget) är förenligt med EU:s regler om fri varurörlighet och inte skulle försvaga detaljhandelsmonopolets ställning. Utredningen behandlar dock även situationen att EU skulle göra en annan bedömning, eventuellt i form av en dom av EU-domstolen, som skulle kunna leda till att Sverige blev skyldigt av avskaffa rätten till gårdsförsäljning. En sådan utveckling skulle dock enligt utredningen inte äventyra det svenska detaljhandelsmonopolet. Man talar här om att det skulle vara möjligt att ”backa bandet”. Detta behandlas närmare i avsnitt 8.

### *3. Betänkandets analys av rättsläget på området enligt EU-rätten, speciellt mot bakgrund av finska erfarenheter*

Betänkandet innehåller en närmare behandling av det nuvarande rättsläget på området enligt EU-rätten eller med en synonym term unionsrätten (kap. 6 – 9, framför allt det sistnämnda). Det ingår i mitt uppdrag att bedöma om utredningen har uppfattat rättsläget korrekt.

En central utgångspunkt för utredningens bedömningar har varit erfarenheterna i Finland, där som bekant det statsägda alkoholbolaget (Alko), Systembolagets motsvarighet, driver

detaljhandel med alkoholdrycker med ensamrätt. I Finland tillåts viss gårdsförsäljning och den finska regleringen prövades av EU-domstolen 2015 i målet Visnapuu (även känt som Alkotaxi),<sup>1</sup> där Helsingfors hovrätt hade begärt ett förhandsavgörande. Utredningens slutsats att dess huvudförslag om införande av gårdsförsäljning skulle vara förenligt med EU-rätten bygger till stor del på hur utredningen har uppfattat utvecklingen i Finland och avgörandet i Visnapuu-fallet. Det är därför naturligt att särskilt studera och bedöma utredningens analys i denna del. Det ter sig lämpligt att först se på vad som gäller om gårdsförsäljning i Finland och utredningens slutsatser i den delen och därefter utredningens slutsatser i övrigt mot bakgrund av Visnapuu-avgörandet.

Gårdsförsäljning regleras i Finland av den finska alkohollagen av 2017. Gårdsförsäljning av sprit är inte, och har inte varit, tillåten i Finland. Gårdsförsäljning av vanligt vin, framställt av druvor (druvvin), är likaledes otillåten och har varit så. Sprit och druvvin får i Finland bara säljas av Alko.

Gårdsförsäljning av vin framställt av bär och annan frukt än druvor är däremot tillåten. Det finns en gammal tradition i Finland att framställa alkoholhaltiga bärviner, s.k. gårdsvin, i anslutning till jordbruksverksamhet.<sup>2</sup> Tillverkningen ska ske oberoende, i samband med jordbruk och högst i viss angiven mängd.

Gårdsförsäljning av hantverksöl, framställt av lokala bryggerier och som innehåller högst 12 % etylalkohol är numera under vissa preciserade förutsättningar tillåten i Finland.<sup>3</sup> Tillverkning och försäljning ska ske oberoende, skilt från annan alkoholtillverkning och högst i viss mängd.

---

<sup>1</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751.

<sup>2</sup> Gårdsvin definieras i finska alkohollagens 3 § punkt 14. Med gårdsvin förstås: ”En alkoholdryck som innehåller högst 13 volymprocent etylalkohol och har framställts enbart genom jäsning av bär, frukter eller andra växtdelar, med undantag för druvor och spannmålsprodukter, och som har tillverkats på ett sådant försäljningsställe som i rättsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra tillverkare av alkoholdrycker, som utövar sin verksamhet i samband med jordbruk och fysiskt åtskilt från andra tillverkningsställen för alkoholdrycker, som inte tillverkar på licens och som per kalenderår producerar högst 100 000 liter alkoholdrycker.”

<sup>3</sup> Hantverksöl definieras i 3 § punkt 15 finska alkohollagen: Med hantverksöl förstås: ”en alkoholdryck som innehåller högst 12 volymprocent etylalkohol och har framställts enbart genom jäsning av mältade eller omältade spannmålsprodukter, och där vid tillverkningen inte har använts andra tillverkningsämnen än korn av andra växter, socker, humle eller andra i jäsningen inbegripna växtdelar och kryddor, och som har tillverkats i ett sådant bryggeri som i rättsligt och ekonomiskt hänseende är oberoende av andra tillverkare av alkoholdrycker, som utövar sin verksamhet fysiskt åtskilt från andra tillverkare av alkoholdrycker, som inte tillverkar på licens och som per kalenderår producerar högst 500 000 liter alkoholdrycker.” Härutöver tillåts tillverkning av sahti (kvass, dvs. öl bryggt på rågbröd).



Bestämmelsen ska ses mot bakgrunden av att det är tillåtet i Finland sedan 2018 att sälja starköl med en alkoholstyrka upp till 5,5 volymprocent i den vanliga livsmedelshandeln.

Vidare gäller att gårdsförsäljning av gårdsvin och hantverksöl bara får ske på ett ställe i omedelbar närhet av tillverkningsstället.<sup>4</sup>

Finland tillåter alltså ingen gårdsförsäljning av sprit eller druvvin utan vad som tillåts är lokal och oberoende tillverkning och försäljning under preciserade förutsättningar och omfattning av bärviner och hantverksöl. Härvid är att märka att starköl av normal styrka får säljas fritt i den vanliga livsmedelshandeln.

Utredningen drar i betänkandet långtgående slutsatser av utvecklingen i Finland när det gäller gårdsförsäljning, se bl. a. utredningen s. 108 och s. 111. I Finland tillåts ju varken gårdsförsäljning av sprit eller av druvvin, något som ju utredningen föreslår ska tillåtas i Sverige. Vad gäller hantverksöl är situationen väsentligt annorlunda än i Sverige genom att utländska ölproducenter kan fritt sälja starköl av normal styrka i den finska detaljhandeln. Finskt frukt- och bärvin är en speciell produkt som saknar nämnvärt intresse för utländska alkoholproducenter.

*Sammanfattningsvis* blir slutsatsen att de finska förhållandena inte ger någon ledning för bedömningen av sådana diskriminerande och handelshindrande effekter för utländska producenter som skulle vara knutna till ett genomförande av utredningsförslaget om svensk gårdsförsäljning av sprit, druvvin och starköl.

Ser man härefter på utredningens bedömningar med utgångspunkt i Visnapuu-målet kan först kort nämnas att målet gällde ett mindre estniskt företag som sålde och levererade sprit, vin och starköl till finska konsumenter huvudsakligen i Helsingforsområdet via webbplatsen ”www.alkotaxi.eu”. Sedan kunderna hade beställt och betalat alkoholen i Finland, inköptes den i Estland med utnyttjande av färjeförbindelsen Helsingfors - Tallinn och levererades därefter per bil till beställarnas finska hemadresser. Företaget saknade finskt detaljhandelstillstånd. Visnapuu åtalades som ansvarig för verksamheten och Helsingfors hovrätt begärde förhandsavgörande av EU-domstolen. Vid sin bedömning av Alkos detaljhandelsmonopol

---

<sup>4</sup> Härom stadgas i 17 § finska alkohollagen: ”Detaljhandelstillstånd för gårdsvin och hantverksöl gäller detaljhandel inomhus på ett enda detaljhandelsställe, och det beviljas tillverkaren av alkoholdryckerna i fråga och gäller i anslutning till eller i den omedelbara närheten av det tillverkningsställe där alkoholdryckens jäsning skett och som finns i en byggnad som avses i markanvändnings- och bygglagen.”

hänvisade EU-domstolen till sin bedömning av bl. a. Systembolagets motsvarande svenska monopol i Franzén-målet 1997<sup>5</sup>, tillämpade artikel 37 FEUF (fördraget om EU:s funktionssätt) och framhöll att handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater varken rättsligt eller faktiskt får missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och att det inte får varken rättsligt eller faktiskt uppstå någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna (domen punkt 95). EU-domstolen upprätthöll alltså Alkos detaljhandelsmonopol och synes ha betraktat Alkotaxis verksamhet som ett otillåtet kringgående av monopolet. Visnapuu dömdes i slutänden av finska Högsta domstolen för alkoholbrott. Det står klart att Visnapuus ”alkotaxi”-verksamhet var en tydlig överträdelse av Alkos detaljhandelsmonopol.

I domen i Visnapuu-målet berörde EU-domstolen även de finska reglerna om gårdsförsäljning av gårdsvin och kvass (gårdsförsäljning av hantverksöl var inte tillåten i Finland 2015). EU-domstolen noterade att de finska reglerna utgjorde ett undantag som endast gällde för tillverkare etablerade i Finland. De befanns därför utgöra ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF (domen punkt 108). EU-domstolen prövade därefter om reglerna var godtagbara enligt artikel 36 FEUF eller innebar ett otillåtet skydd för viss inhemsk tillverkning av alkoholdrycker. Den finska regeringen framhöll i målet att verksamheten syftade till att främja turism, var av begränsad omfattning, traditionell och hantverksmässig samt att produkterna bara fick säljas där de tillverkades. EU-domstolen gjorde ingen egen bedömning av saken utan lämnade till finsk domstol att pröva enligt EU-rätten mot bakgrund av angivna bedömningsprinciper om verksamheten utnyttjades för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor (domen punkt 128).

Saken bedömdes därefter av de finska domstolarna inom ramen för åtalet mot Visnapuu. Såväl Helsingfors hovrätt som finska Högsta domstolen fann att de finska reglerna om gårdsförsäljning av gårdsvin och kvass inte stred mot EU-rätten. Reglerna bedömdes inte innebära någon diskriminering av varor från andra medlemsstater eftersom de avsåg en varukategori som inte konkurrerade med produkter från dessa.<sup>6</sup>

Vid bedömningen bör man observera att de finska reglerna om gårdsförsäljning av hantverksöl har kommit till senare. Sannolikt har man i Finland sett också hantverksöl som en särpräglad produkt som inte konkurrerar med produkter från andra medlemsstater. Man torde också ha vägt in att försäljning av starköl av normal styrka ligger utanför det finska

---

<sup>5</sup> Franzén-målet behandlas i avsnitt 7.

<sup>6</sup> Finska HD:s dom 2018:49. De senare tillkomna finska reglerna om gårdsförsäljning av hantverksöl prövades inte i målet.

detaljhandelsmonopolet och att utländska ölproducenter alltså har fri tillgång till den finska detaljhandelsmarknaden. Såvitt bekant har det dock inte skett någon domstolsprövning av frågan om de ganska nya finska reglerna angående en särskild säljkanal för lokalt tillverkat hantverksöl är fullt förenliga med EU-rätten (se även betänkandet s. 110).

Den viktigaste slutsatsen av Visnapuu-avgörandet är givetvis att EU-domstolen bekräftade att ett statligt detaljhandelsmonopol på alkoholförsäljning med icke-diskriminerande utformning med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor är förenligt med unionsrätten. Utredningen drar emellertid väsentligt mer långtgående slutsatser av avgörandet i betänkandet s. 112 ff., där man redan i rubriken på s. 112 sammanfattar sina slutsatser i påståendet ”en restriktiv gårdsförsäljning försvagar inte detaljhandelsmonopolets ställning”. Det resonemang som utredningen för knyter an till Visnapuu-avgörandet och finska förhållanden men bortser från att det som där prövades var gårdsförsäljning av lokalt producerat gårdsvin (frukt- och bärvin) och kvass. Ett helt grundläggande skäl till att den finska ordningen bedömts vara förenlig med EU-rätten har varit att den gäller för lokal tillverkning av särpräglade produkter där det saknats några motsvarande produkter från övriga EU som stängts ute. Det förekom därför inte någon diskriminering av utländska produkter.

Det som utredningen föreslår ska införas i Sverige är emellertid gårdsförsäljning av sprit, vin framställt av druvor och starköl. Det är varor som konkurrerar med produkter från alkoholproducenter i övriga EU och där dessa skulle sakna tillgång till någon motsvarande säljkanal. Detta är något helt annat än vad som har prövats med avseende på finska förhållanden.

*Sammanfattningsvis* drar utredningen alldeles för långtgående och missvisande slutsatser av läget i Finland när det gäller gårdsförsäljning. I Finland tillåts som nämnt varken gårdsförsäljning av sprit eller vin framställt av druvor och gårdsförsäljningen av hantverksöl ska ses mot bakgrund av att starköl av normal styrka får säljas i dagligvaruhandeln i Finland. De finska förhållandena och EU-domstolens dom i Visnapuu-målet gäller särpräglade produkter och ger ingen ledning för bedömningen av sådana diskriminerande och handelshindrande effekter för producenter i övriga EU som skulle vara knutna till ett införande av utredningsförslaget om svensk gårdsförsäljning av sprit, druvvin och starköl. De finska erfarenheterna är därför inte applicerbara. Utredningens slutsats att de finska förhållandena skulle visa att en restriktiv gårdsförsäljning med föreslagen utformning inte skulle försvaga detaljhandelsmonopolets ställning saknar stöd i det åberopade materialet.

#### *4. De rättsliga effekterna av ett genomförande av förslaget, särskilt vad gäller handelshinder och diskriminering*

Utredningen föreslår som nämnt att den svenska alkoholmarknaden öppnas för gårdsförsäljning av alkoholdrycker i viss, närmare bestämd och avgränsad omfattning. Det gäller för såväl sprit som vin framställt av druvor och öl. Dryckerna ska vara egentillverkade och tillverkaren ska vara oberoende. Det senare synes syfta till att utesluta att alkoholproducenter i andra EU-länder skulle kunna etablera sig med gårdsförsäljning i Sverige.

I betänkandet hävdas att det framlagda förslaget är förenligt med EU-rätten. Till stöd för den bedömningen framförs, återgivet i korthet, att den gårdsförsäljning som tillåts är av begränsad omfattning, småskalig och oberoende till sin karaktär och kopplad till besöksverksamhet på tillverkningsplatsen. Den innebär enligt förslaget inte någon godtycklig diskriminering av utlandsbaserade tillverkare.

Det står klart att förslaget skulle öppna en ny kanal för marknadsföring och försäljning direkt till allmänheten av svensktillverkade alkoholdrycker helt vid sidan av Systembolaget. Svensktillverkade alkoholdrycker som blir föremål för gårdsförsäljning skulle befinna sig i direkt konkurrens med liknande produkter som tillverkats i andra EU-länder och som importeras och säljs till den svenska allmänheten genom Systembolaget. De konkurrerande utländska produkterna skulle inte ha möjlighet till någon motsvarande försäljningsmöjlighet på den svenska marknaden. Det är uppenbart att ett genomförande av förslaget skulle medföra en olikbehandling (diskriminering) mellan svenska gårdsförsäljande alkoholproducenter och utländska producenter av liknande produkter. Alkoholproducenter i övriga EU skulle ställas inför ett handelshinder genom att de blir uteslutna från en försäljningskanal som står öppen för svenska konkurrenter. Detta skulle utgöra ett sådant handelshinder (s k kvantitativ restriktion) som är otillåtet enligt EU-rätten (artikel 34 FEUF). Vad som utgör handelshinder uppfattas vidsträckt. Hit hör enligt fast rättspraxis alla handelsrelaterade regler som, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handeln mellan medlemsstaterna.<sup>7</sup>

I betänkandet görs bedömningen att denna olikbehandling skulle vara godtagbar enligt EU-rätten, eftersom gårdsförsäljningen kommer att ha begränsad omfattning och endast en mindre

---

<sup>7</sup> Mål C-8/74, Dassonville, EU:C:1974:82 punkt 5. Se även U. Bernitz – A. Kjellgren, Europarättens grunder, 6 uppl. 2018 s. 319. Det kan noteras att det förslag till gårdsförsäljning som lades fram 2010 (SOU 2010:98, Gårdsförsäljning) insåg denna diskriminering och därför föreslog att även utländska producenter skulle kunna etablera gårdsförsäljning och att även utländska produkter skulle kunna tillhandahållas vid gårdsförsäljning.

mängd alkoholdryck ska få säljas till varje person vid varje tillfälle. Frågan är dock om argumentet om begränsad omfattning gör olikbehandlingen godtagbar. Utredningen behandlar detta på s. 103 ff. Såsom utredningen själv konstaterar träffar EU-rättens förbud mot att ställa upp handelshinder alla handelshindrande effekter, oavsett ekonomisk storlek. Det grundläggande skälet till detta är att EU:s inre marknad ska stå öppen även för de mindre företagen. Det centrala avgörandet av EU-domstolen är som utredningen också noterat (s. 103) mål 177/82 och 178/82, Van de Haar m.fl., där EU-domstolen slog fast i sin dom punkt 13:

”If a national measure is capable of hindering imports it must be regarded as having an effect equivalent to a quantitative restriction, even though the hindrance is slight and even though it is possible for the imported products to be marketed in other ways.”<sup>8</sup>

Att gårdsförsäljningen skulle få en begränsad omfattning ändrar alltså inte bedömningen att ett genomförande av förslaget i betänkandet skulle innebära införandet av ett otillåtet handelshinder. I betänkandet hävdas visserligen att Visnapuu-avgörandet skulle visa att EU-rätten i viss mån ändrat praxis och numera skulle kunna godta en viss olikbehandling, förutsatt att den har begränsad omfattning (s. 108 ff.). Resonemanget är inte övertygande av de skäl som behandlats i avsnitt 3. Den gårdsförsäljning som prövades av EU-domstolen i Visnapuu-målet gällde som framgått särpräglade finska produkter som inte mötte konkurrens från producenter inom övriga EU.

Handelshinder som är förbjudna enligt artikel 34 FEUF kan vara godtagbara enligt artikel 36 FEUF om de bedöms vara motiverade av ett tvingande allmänintresse som EU-rätten godtar, s.k. tvingande hänsyn. Härmed förstås restriktioner som är motiverade av allmän ordning och säkerhet, människors hälsa m.m. Medlemsstaten har bevisbördan för att åtgärderna är behövliga och proportionerliga. Argumenten att införande av gårdsförsäljning skulle bidra till att främja svensk turism och besöksnäring, ökad sysselsättning och aktivitet på landsbygden och liknande är emellertid inte tillnärmelsevis av sådan tyngd att det skulle kunna hävdas utgöra något som EU-rätten bedömer som ett tvingande allmänintresse.

*Sammanfattningsvis* innebär förslaget att tillåta svenska alkoholproducenter att etablera gårdsförsäljning att man inför ett nytt handelshinder för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder som skulle sakna någon sådan etablerings- och försäljningskanal. Detta är att bedöma som ett otillåtet handelshinder och en förbjuden diskriminering enligt artikel 34 FEUF som inte kan motiveras av sådana tvingande hänsyn som skulle kunna vara godtagbara enligt

---

<sup>8</sup> Se även Bernitz – Kjellgren, Europarättens grunder, 6 uppl. 2018 s. 326 ff.

artikel 36 FEUF. Bedömningen ändras som nämnt inte av att gårdsförsäljningen enligt utredningen bedöms få en begränsad omfattning.

### *5. Särskilt om handelshinder knutna till marknadsföring genom gårdsförsäljning*

En viktig aspekt som i stort sett förbigås i betänkandet är att ett införande av rätt till gårdsförsäljning skulle ge de svenska alkoholproducenter som bedriver gårdsförsäljning tillgång till en helt ny marknadsföringskanal som skulle vara stängd för konkurrenter i övriga EU. Gårdsförsäljningen skulle ge goda möjligheter för producenterna att exponera produkterna och informera om deras sammansättning, tillverkning m.m. Även provsmakning föreslås bli tillåten. En sådan ny möjlighet till marknadsföring kräver en närmare belysning från EU-rättslig synpunkt.

Sverige har starkt restriktiva regler om marknadsföring av alkoholdrycker. Det är förbjudet enligt 7 kap. i 2010 års alkohollag att annonsera för spritdrycker och starkvin. Vid annonsering för bordsvin (högst 15 volymprocent alkohol) och öl ska särskild måttfullhet iakttas. Enligt den s.k. bildregeln får annonser för bordsvin och öl i princip endast återge enstaka förpackningar. För tillsyn, processuell ordning och sanktioner tillämpas marknadsföringslagens regelsystem. Nuvarande regler har införts som en konsekvens av EU-domstolens avgörande 2001 i Gourmetmålet.<sup>9</sup>

Detta avgörande gällde tidskriften Gourmet som hade alkoholreklam i en speciell edition av tidskriften som riktade sig mot näringsidkare, främst i restaurangbranschen, men som i viss mån även nådde konsumenter. Konsumentombudsmannen ansåg det senare vara förbjuden alkoholreklam och förde talan i domstol mot Gourmet. Stockholms tingsrätt begärde förhandsavgörande av EU-domstolen och frågade denna om det var förenligt med EU-rätten att Sverige (som då var fallet) tillämpade ett totalförbud för alkoholreklam riktad till konsument. EU-domstolen tog i domen fasta på att ett reklamförbud kan försvåra marknadstillträdet mera för sådana varor som importeras från andra EU-länder än för svenska varor, som kan vara mera kända av allmänheten och ha bättre tillgång till andra former av marknadsföringskanaler. EU-domstolen framhöll även att det måste prövas om det handelshinder som ett totalförbud utgör är en proportionerlig åtgärd för att skydda folkhälsan. Vid den efterföljande prövningen av

---

<sup>9</sup> Mål C-405/98, KO mot Gourmet International Products, EU:C:2001:135. Avgörandet berörs inte närmare i betänkandet.

målet i Marknadsdomstolen gjorde denna en ingående proportionalitetsprövning och kom fram till att annonsförbudet i sin dåvarande utformning var föga effektivt i förhållande till sitt syfte och därigenom inte förenligt med EU-rätten. Detta ledde till den lagändring som numera gäller och som tillåter annonsering i begränsad utsträckning för bordsvin och öl men inte för starkare alkoholdrycker.

Skulle betänkandets förslag om gårdsförsäljning genomföras öppnas en helt ny marknadsföringskanal för de svenska alkoholproducenter som bedriver sådan försäljning. Gårdsförsäljningen skulle i förening med anknytande exponering, besöksverksamhet och information om produkten samt möjligheter till provsmakning ge tillgång till nya, nu helt stängda marknadsföringsmöjligheter. Som nämnt ovan framhöll EU-domstolen vid sin prövning i Gourmetmålet av de svenska reglerna om alkoholannonsering, att ett reklamförbud kan försvåra marknadstillträdet mera för sådana varor som importeras från andra EU-länder än för svenska varor, som kan vara mera kända av allmänheten och ha bättre tillgång till andra former av marknadsföringskanaler. Uttalandet är direkt tillämpligt på den situation som skulle uppstå om betänkandets förslag om gårdsförsäljning skulle genomföras. Alkoholproducenter i övriga EU skulle här möta ett nytt handelshinder i form av uteslutning från en ny marknadsföringskanal tillgänglig för många svenska producenter. Detta skulle utgöra ett diskriminerande handelshinder enligt artikel 34 FEUF som inte kan motiveras av tvingande hänsyn med stöd av artikel 36 FEUF.

*Sammanfattningsvis* skulle ett införande av gårdsförsäljning innebära ett tillskapande av ett diskriminerande handelshinder även därigenom att alkoholproducenter i andra EU-länder skulle sakna tillgång till en särskild marknadsföringskanal som gjorts tillgänglig för svenska konkurrenter. Denna olikbehandling av in- och utländska alkoholproducenter i strid med artikel 34 FEUF skulle förstärka det otillåtna handelshinder som ovan konstaterats föreligga. Även här gäller att bedömningen inte ändras av att gårdsförsäljningen föreslås få begränsad omfattning.

#### *6. Utredningens alternativa förslag avseende endast gårdsförsäljning av lokalproducerat vin m.m.*

Utredningen lägger som nämnt i avsnitt 2 även fram ett andrahandsförslag i form av en mer restriktiv modell som är begränsad till att tillåta gårdsförsäljning av småskalig, oberoende och

hantverksmässig tillverkning av huvudsakligen vin framställt av druvor och cider och som förutsätter att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholen dess karaktär har producerats på gården i fråga. Modellen har anpassats för landsbygdslokaliserade tillverkare.

Andrahandsförslaget skiljer sig från huvudförslaget främst därigenom att det skulle omfatta väsentligt färre aktörer och därigenom också väsentligt lägre ekonomiska värden. Till sin utformning i övrigt ansluter sig emellertid andrahandsförslaget till huvudförslaget. Eftersom förslaget i huvudsak avser vin framställt av druvor kommer produkterna att konkurrera med vin som importeras från andra EU-länder och det går därför inte att göra jämförelser och dra slutsatser från den finska situation som prövades i Visnapuu-avgörandet och som bedömts i avsnitt 3. Även andrahandsförslaget är utformat så att det diskriminerar konkurrerande vinproducenter i övriga EU, som inte kommer att ha tillgång till någon motsvarande etablerings- och försäljningskanal och inte heller några motsvarande marknadsföringsmöjligheter.

De bedömningar av effekterna av diskriminering som gjorts ovan i avsnitt 4 och 5 är alltså tillämpliga även på andrahandsförslaget. Möjligen skulle det kunna vara så att förslagets väsentligt mindre ingripande ekonomiska effekter skulle medföra att dess utformning inte skulle tilldra sig lika stort faktiskt intresse från EU-rättslig synpunkt, men detta förefaller vara svårbedömt eftersom invändningarna mot förslaget är desamma. *Slutsatsen* blir att en svensk lagstiftning som tillåter gårdsförsäljning av svensktillverkat vin framställt av druvor som konkurrerar med vin framställt i övriga EU torde strida mot EU-rätten, oberoende av begränsningar i lokalisering, tillåten försäljningsmängd m. m.

#### *7. Betänkandets slutsats att ett genomförande av förslaget kan kombineras med ett bibehållet detaljhandelsmonopol*

Detaljhandel med alkoholdrycker (utom folköl) får i dagens läge enligt 5 kap. i 2010 års alkohollag som bekant bara ske av eller genom det statsägda detaljhandelsbolaget (Systembolaget). Detaljhandelsmonopolet har sedan länge utgjort en hörnsten i den svenska alkoholpolitiken. Det bygger särskilt på två huvudtankar. Den ena är den s k desintresseringsprincipen, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. Den andra är att minska tillgängligheten till alkohol och därigenom skydda folkhälsan genom



att begränsa detaljhandeln till Systembolagets butiker och utlämningsställen.<sup>10</sup> Andra centrala inslag i den svenska alkoholpolitiken är som bekant hög alkoholbeskattning och de i avsnitt 5 berörda starkt restriktiva reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker.

Betänkandet drar slutsatsen att ett genomförande av utredningens förslag om gårdsförsäljning inte skulle påverka det svenska detaljhandelsmonopolet. Man hänvisar till att den gårdsförsäljning som tillåts enligt förslaget ska bedrivas småskaligt, oberoende och hantverksmässigt och att det undantag från desintresseringsprincipen som förslaget innebär är begränsat. Föreslagna begränsningar av verksamhetens omfattning och tillåtna mängder som får säljas innebär enligt betänkandet att förslaget inte kommer att märkbart påverka folkhälsan. Här ska bedömas hur pass välgrundade utredningens slutsatser kan anses vara eller om det föreligger en reell risk för att ett genomförande av utredningens förslag skulle kunna äventyra det nuvarande detaljhandelsmonopolets ställning.

En central utgångspunkt är fortfarande EU-domstolens bedömning 1997 av det svenska detaljhandelsmonopolet i Franzén-målet, där Landskrona tingsrätt frågade EU-domstolen om Systembolagets monopol var förenligt med nuvarande artiklarna 34 och 37 FEUF. EU-domstolen prövade om monopolet och dess funktionssätt var förenligt med EU-rätten mot bakgrund av artikel 37 FEUF.<sup>11</sup> Domstolen slog fast i domsmotiveringen att artikel 37 kräver att statliga handelsmonopol anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare (domen punkt 38). Domstolen tillade i punkt 40 att det fordras att monopolets utformning och funktionssätt anpassas så att handeln med varor med ursprung i övriga medlemsstater därigenom varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och att det inte uppstår någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna. Domstolen gjorde härefter i domskälen en närmare genomgång av Systembolagets uppgift och system för urval av produkter med inriktning på att undersöka om bolagets kriterier och metoder för urval var diskriminerande eller kunde missgynna importerade produkter (domen punkt 45). Domstolen kom fram till att Systembolagets kriterier och metoder inte var av sådant slag att de direkt eller indirekt gynnade inhemska produkter (punkt 49). Domstolen prövade härefter

---

<sup>10</sup> Se bl. a. SOU 2014:58, Privat införsel av alkoholdrycker kap. 4, Utgångspunkter för svensk alkoholpolitik.

<sup>11</sup> Artikel 37.1 första stycket FEUF lyder: "Medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Artikel 37.2 FEUF lyder: "Medlemsstaterna ska inte vidta några nya åtgärder som strider mot de principer som anges i punkt 1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna."

särskilt ordningen för marknadsföring av alkoholdrycker och kom fram till att samtliga produkter behandlades lika i marknadsföringshänseende (punkt 60). Sammantaget fann domstolen att detaljhandelsmonopolet uppfyllde villkoren för att vara förenligt med EU-fördragets artikel 37 (punkt 66). Det kan tilläggas att EU-domstolen däremot fann att de dåvarande svenska restriktiva bestämmelserna om rätt att importera alkoholdrycker stod i strid med fördraget.

*Sammantaget* bedömde EU-domstolen att detaljhandelsmonopolet var EU-rättsligt tillåtet av i huvudsak två skäl: Systembolagets metoder för urval, detaljhandelsorganisation och marknadsföring bedömdes varken rättsligt eller faktiskt missgynna alkoholdrycker som importeras från andra medlemsstater och Systembolaget bedömdes tillgodose allmänintresset att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

De bedömningsprinciper som EU-domstolen tillämpade i Franzén-målet gäller fortfarande. Detta bekräftades i domstolens avgörande 2015 i Visnapuu-målet, där domstolen prövade finska Alkos detaljhandelsmonopol och uttalade i domsmotiveringen punkt 95:

”Det fordras således enligt artikel 37 FEUF att monolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas 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 (dom Franzén, C-189/95, EU:C:1997:504, punkt 40).”

Som framgår har EU-domstolen uttryckligen slagit fast i avgörandena om Systembolaget och Alko att EU-rätten kräver att handeln med alkoholdrycker med ursprung i övriga medlemsstater varken rättsligt eller faktiskt får missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor. Det får inte uppstå någon snedvridning av konkurrensen. Grunden till att EU-domstolen i dessa avgöranden har godtagit att de svenska och finska detaljhandelsmonopolen är förenliga med EU-rätten är att EU-domstolen har funnit att Systembolaget och Alko uppfyller de angivna kraven.

Betänkandet drar som nämnt slutsatsen att det framlagda förslaget skulle vara förenligt med ett bibehållet detaljhandelsmonopol, trots att man föreslår inrättandet av en ny säljkanal för gårdsförsäljning som endast skulle stå öppen för svenska alkoholproducenter och avse konkurrerande produkter. Såsom behandlats i avsnitt 4 innebär detta att man inför ett nytt handelshinder för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder som skulle sakna tillgång till någon sådan etablerings- och försäljningskanal. Handelshindret förstärks som

framgått av avsnitt 5 av att möjligheterna till gårdsförsäljning även öppnar en ny marknadsföringskanal som bara skulle stå öppen för svenska producenter. Det sagda innebär otvivelaktigt att handeln med alkoholdrycker med ursprung i övriga medlemsstater missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor, dvs. att det skulle införas en enligt artikel 34 FEUF förbjuden diskriminering. I betänkandet hävdas att denna olikbehandling skulle vara EU-rättsligt godtagbar. Man hänvisar här till finska erfarenheter och Visnapuu-avgörandet. Som behandlats i avsnitt 3 är dock utredningens bedömning på denna punkt missvisande och ger ingen grund för framförda påståenden att bedömningen enligt EU-rätten skulle ha ändrats på senare tid. Tvärtom återger den ovan citerade punkt 95 i domen i Visnapuu-målet praktiskt taget ordagrant vad EU-domstolen tidigare hade yttrat i Franzén-målet. Såsom behandlats i avsnitt 4 har inte argumenten att gårdsförsäljning skulle bidra till att främja svensk turism och besöksnäring, ökad sysselsättning och aktivitet på landsbygden och liknande tillnärmelsevis sådan tyngd att de kan hävdas utgöra ett tvingande allmänintresse enligt EU-rätten.

En annan central aspekt rör förhållandet mellan betänkandets förslag och de för Systembolagets verksamhet grundläggande principerna om desintressering och begränsad tillgänglighet. Centralt för dessa är som nämnt begränsning av de privata intressena i alkoholhanteringen och begränsning av antalet försäljningsställen och därigenom tillgängligheten till alkoholinköp i syfte att skydda folkhälsan. Ett införande av en rätt till gårdsförsäljning av svensktillverkade alkoholdrycker skulle i ett flertal avseenden inte vara förenligt med dessa principer. Man skulle då öppna en kanal för privata vinstintressen vid handel med alkoholdrycker som hittills varit stängd i Sverige. Man skulle också öppna en ny kanal för inköp av alkohol vid sidan av Systembolagets butiker på sannolikt ett stort antal olika platser i landet, låt vara att volymen på varje inköp föreslås vara rätt begränsad. Den föreslagna gårdsförsäljningen skulle även innebära att man öppnar möjligheter till försäljning till konsument av svensktillverkade alkoholprodukter som ligger utanför Systembolagets sortiment och som inte har genomgått dess kvalitets- och lämplighetsbedömningar. Det kan även uppkomma situationer där framgångsrik gårdsförsäljning av en produkt leder till krav på att produkten ska tas in i Systembolagets sortiment utan att detta grundas på en tillämpning av Systembolagets normalt tillämpade bedömningskriterier.

Sammantaget är de här berörda förändringar som ett införande av utredningsförslaget om gårdsförsäljning skulle innebära ägnade att undergräva tyngden av de grundläggande principer om desintressering och begränsad tillgänglighet som motiverar Systembolagets detaljhandelsmonopol.

Kvar står utredningens argument att ett införande av dess förslag till gårdsförsäljning skulle utgöra en så pass obetydlig åtgärd från svensk sida att den sannolikt inte skulle föranleda någon större reaktion från EU:s sida. Utredningen utgår härvid från att ett införande av gårdsförsäljning kan kombineras med ett bibehållet svenskt detaljhandelsmonopol. Utredningen påpekar att dess förslag till lagstiftning behöver anmälas till EU-kommissionen enligt reglerna om anmälan om tekniska föreskrifter (se s. 213 f.). Kommissionen torde också komma att uppmärksammas på lagförslaget och eventuell ny lagstiftning inom ramen för Konkurrensverkets fortlöpande övervakning och rapportering till kommissionen av konkurrensen på den svenska alkoholmarknaden. Utredningen förutser att regeringens anmälan kan föranleda en dialog mellan kommissionen och svenska regeringen. Utredningen räknar med att det därvid har betydelse att lagförslaget initialt bara avser en sexårig provperiod.

Det ter sig emellertid oklart på vilka grunder utredningen räknar med att kommissionen skulle anse förslaget att införa gårdsförsäljning vara obetydligt och därmed acceptabelt. Det ter sig också oklart vilket underlag utredningen har för uppfattningen (se s. 14) att en dialog med kommissionen och eventuell efterföljande prövning i EU-domstolen inte skulle äventyra detaljhandelsmonopolet. Det kan mycket väl hända att intressenter med en annan och mer kritisk grundsyn på den svenska alkohollagstiftningen och detaljhandelsmonopolet begagnar tillfället att framföra och driva avvikande synsätt inför kommissionen. Det framstår inte som övertygande att som utredningen gör framföra en säker uppfattning om hur en sådan situation skulle kunna utvecklas.

Det finns vidare en annan, högst väsentlig svaghet med det resonemang som utredningen för. Utredningen bortser från att den svenska alkohollagstiftningens förenlighet med EU-rätten med lätthet kan komma under domstolsprövning i EU i annan ordning än via kommissionen. Alla de tre rättsfall som behandlats närmare i detta rättsutlåtande (Franzén, Gourmet och Visnapuu) har gemensamt att de startat genom att en mindre företagare initierat en juridisk prövning genom att överträda lagstiftningen och därigenom testa dess gränser. Franzén och Visnapuu var båda åtalade och i Gourmet inledde Konsumentombudsmannen ett förfarande. I samtliga fall fann den domstol som prövade målet (Landskrona tingsrätt, Stockholms tingsrätt resp. Helsingfors hovrätt) att det förelåg oklarheter om den nationella lagstiftningens förenlighet med EU-rätten som påkallade att domstolen inhämtade ett förhandsavgörande från EU-domstolen. I samtliga fall ledde detta till att EU-domstolen företog en djupgående prövning av förhållandet mellan EU-rätten och den nationella alkohollagstiftningen på området.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Här märks även målet C-170/04, Klas Rosengren mot Riksåklagaren, EU:C:2007:313, där EU-domstolen prövade tillåtligheten av privat införsel av alkoholdrycker för personligt bruk. Rosengren hade åtalats för

Det ligger nära till hands att tänka sig att något liknande kan inträffa för det fall att Sverige skulle införa gårdsförsäljning i linje med utredningens förslag. Som ett enkelt exempel bland flera möjliga kan nämnas att en svensk gårdsförsäljare blir åtalad efter att det har visat sig att alkoholdryck som importerats från annat EU-land sålts inom ramen för gårdsförsäljningen. Leder ett sådant fall till att svensk domstol som ska pröva åtalet känner tveksamhet kring lagstiftningens förenlighet med EU-rätten och begär förhandsavgörande av EU-domstolen, skulle svenska staten hamna i en svarandeposition i målet. Staten får i ett sådant läge försvara den lagstiftning som gäller så gott det går; det finns inte tillfälle att i detta läge föra dialog eller diskutera lagändringar. Det är fullt möjligt att själva detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten skulle komma under kritisk prövning i ett rättsfall av detta slag. Överhuvud gäller att det inte låter sig förutses i förväg hur rättsprocesser av här berört slag kan komma till stånd och utvecklas.

*Sammanfattningsvis* är utredningens slutsats att gårdsförsäljning kan kombineras med ett bibehållet detaljhandelsmonopol alltför kategorisk, eftersom förslaget innebär att Sverige skulle införa ett nytt, diskriminerande handelshinder som står i strid med EU-rätten. Genomförs förslaget kan det leda till att det svenska detaljhandelsmonopolets fortsatta berättigande kan komma under kritisk prövning både inom ramen för kommissionens granskning och agerande och i en rättsprocess inför EU-domstolen som har initierats av en enskild aktör. Systembolagets ensamställning och motiven för denna har i ett sådant läge försvagats genom beslutet att inrätta en ny marknadsförings- och försäljningskanal för svenska alkoholproducenter som inte står öppen för företag i övriga EU. Även den bakomliggande desintresseringsprincipen har försvagats genom tillkomsten av svenska aktörer med egna vinstintressen i gårdsförsäljningsverksamhet. Man har även frångått principen om begränsad tillgänglighet till inköp av alkohol genom tillkomsten av gårdsförsäljning på sannolikt ett större antal platser. Härigenom har man i ett flertal hänseenden frångått den konsekvens i utformningen som i nuvarande läge kännetecknar den svenska alkohollagstiftningen.

---

privatinförsel av alkohol och Högsta domstolen begärde ett förhandsavgörande. EU-domstolen kom fram till att det dåvarande svenska förbudet för privatpersoner att köpa sprit, vin och starköl från annat EU-land via internet för privat konsumtion låg utanför Systembolagets monopol. Svenska statens argumentation inför EU-domstolen för motsatt ståndpunkt hade inte framgång. Förbudet mot sådan införsel bedömde domstolen som en otillåten importrestriktion enligt artikel 34 FEUF. Argumentet att förbud mot privatinförsel behövdes som skydd för folkhälsan godtogs inte av EU-domstolen och bedömdes som oproportionerligt långtgående vid en prövning enligt artikel 36 FEUF. Parallellt förde kommissionen en fördragsbrottstalan mot Sverige, mål C-186/05, EU:C:2007:571.

*Sammantaget* kan dessa förändringar leda till att styrkan och konsekvensen i de allmänintressen som ligger till grund för detaljhandelsmonopolet kan bli allvarligt satt i fråga inom ramen för en domstolsprövning.

Hur förhandlingar och rättsprocesser av här skisserat slag kan komma att utvecklas låter sig som nämnt inte fullt ut bedömas. Det föreligger emellertid risker för att detaljhandelsmonopolets existens skulle kunna äventyras vid en juridisk prövning.

*8. Utredningens slutsats att det skulle gå att ”backa bandet” för det fall att EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle göra en annan rättslig bedömning än utredningen*

Utredningen behandlar även den situation som skulle föreligga om EU-domstolen skulle underkänna en införd svensk lagstiftning om gårdsförsäljning (s. 97 och 118 ff.). Utredningen finner att Sverige i så fall skulle vara skyldigt att anpassa eller eventuellt slopa rätten till gårdsförsäljning. Sverige skulle däremot inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet. Utredningen gör den sammanfattande bedömningen (s. 120) att det, trots den osäkerhet som alltid råder i EU-rättsliga frågor, knappast råder någon tvekan avseende möjligheten att på detta sätt ”backa bandet” om det skulle visa sig nödvändigt för att bevara detaljhandelsmonopolet.

Såsom redan behandlats i slutet av avsnitt 7 kan det svenska detaljhandelsmonopolets utformning och olika aspekter på detta komma under EU-domstolens bedömning på olika vägar inom ramen för mål, där en svensk domstol begär ett förhandsavgörande i ett rättsfall som har sin bas i ny lagstiftning om gårdsförsäljning som Sverige infört. Det blir härvid en utgångspunkt för EU-domstolens bedömning att Sverige faktiskt har funnit det lämpligt att införa en ny ordning som innebär att landet genom gårdsförsäljning har inrättat en ny marknadsförings- och försäljningskanal vid sidan av det hittillsvarande detaljhandelsmonopolet och att denna kanal har utformats så att den bara står öppen för svenska alkoholproducenter. Sverige skulle härigenom kunna bedömas ha slagit ett hål i Systembolagets ensamställning genom att införa gårdsförsäljning. Man kan inte bortse från att detta kan vara ägnat att delvis undergräva trovärdigheten i den ordning byggd på konsekvens, likabehandling, kvalitetsbedömning av sortimentet, desintressering och begränsad tillgänglighet som bär upp det svenska detaljhandelsmonopolet. Det ställer sig som redan nämnt inte möjligt att i förväg förutse de

olika situationer som skulle kunna komma upp till rättslig prövning i EU-domstolen och hur bedömningen av dessa skulle kunna komma att utvecklas. Det kan utvecklas en situation där det svenska detaljhandelsmonopolets fortsatta existens blir allvarligt ifrågasatt.

Sverige skulle härvid kunna komma i det läget att staten vill återföra till detaljhandelsmonopolet den verksamhet som man har fört bort därifrån genom att genomföra lagförslaget om gårdsförsäljning. Enligt artikel 37.2 FEUF (citerad i avsnitt 7, fotnot 11) får medlemsstaterna inte vidta nya åtgärder som förstärker statliga handelsmonopol. Man kan inte bortse från att denna fördragsbestämmelse skulle kunna komma att aktualiseras, vilket skulle innebära att lösningen inte skulle kunna vara att återgå till tidigare förhållanden genom att återföra verksamheten till detaljhandelsmonopolet. Utredningen uttalar sig således alltför kategoriskt när den förklarar att Sverige om så skulle visa sig nödvändigt kan ”backa bandet” genom att avveckla rätten till gårdsförsäljning helt eller delvis och samtidigt bevara detaljhandelsmonopolet.

*Sammanfattningsvis* är ett genomförande av utredningsförslaget om gårdsförsäljning förenat med en risk att det kan leda till att detaljhandelsmonopolet inte kommer att kunna upprätthållas vid en juridisk prövning. Vill man undvika sådana risker bör Sverige avstå från att införa förslaget om gårdsförsäljning.

## *9. Sammanfattande slutsatser*

Med hänvisning till vad som har anförts i det föregående når jag sammanfattningsvis slutsatserna

*Att* utredningens bedömning av finska förhållanden och därpå grundade konklusioner är missvisande, eftersom EU-domstolens bedömning av gårdsförsäljning i Visnapuu-avgörandet avsåg särpräglade finska produkter som inte mötte konkurrens från alkoholproducenter i övriga EU.

*Att* ett införande av utredningsförslaget om rätt till gårdsförsäljning för svenska alkoholproducenter innebär att man inför ett nytt handelshinder för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder. Detta är att bedöma som ett otillåtet handelshinder och en förbjuden diskriminering enligt artikel 34 FEUF som inte kan motiveras av sådana tvingande hänsyn som skulle kunna vara godtagbara enligt artikel 36 FEUF.

*Att ett införande av utredningsförslaget även skulle tillskapa en ny marknadsföringskanal för svenska alkoholproducenter med gårdsförsäljning som inte skulle stå öppen för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder. Även detta är att bedöma som ett otillåtet handelshinder och en förbjuden diskriminering enligt artikel 34 FEUF som inte kan motiveras av sådana tvingande hänsyn som skulle kunna vara godtagbara enligt artikel 36 FEUF.*

*Att utredningens alternativa förslag om införande av gårdsförsäljning i mindre skala av lokalproducerat vin framställt av druvor m. m. som konkurrerar med vin från övriga EU-länder likaledes innebär införande av ett otillåtet handelshinder och en förbjuden diskriminering enligt artikel 34 FEUF som inte kan motiveras av sådana tvingande hänsyn som skulle kunna vara godtagbara enligt artikel 36 FEUF.*

*Att utredningens slutsats att gårdsförsäljning kan kombineras med ett bibehållet detaljhandelsmonopol är alltför kategorisk, eftersom förslaget innebär att Sverige skulle införa ett nytt, diskriminerande handelshinder som står i strid med EU-rätten.*

*Att ett införande av gårdsförsäljning enligt utredningens förslag och därigenom tillkomsten av svenska alkoholproducenter med egna försäljningsställen och vinstintressen skulle strida mot de för Systembolagets verksamhet grundläggande principerna om desintressering och begränsad tillgänglighet, något som skulle försvaga konsekvensen i alkohollagstiftningens utformning och motiven bakom detaljhandelsmonopolet och därigenom kunna sätta dess fortsatta verksamhet i fråga.*

*Att ett införande av gårdsförsäljning enligt utredningens förslag kan leda till förhandlingar med kommissionen och rättsprocesser inför EU-domstolen vars utveckling och resultat inte låter sig fullt ut bedömas. Det föreligger emellertid risker för att detaljhandelsmonopolets existens skulle kunna äventyras vid en juridisk prövning.*

*Att utredningens slutsats att det skulle gå att ”backa bandet” för det fall att gårdsförsäljning enligt lagförslaget har blivit införd och EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle göra en annan rättslig bedömning än utredningen är alltför kategorisk. Det kan visa sig inte vara möjligt enligt fördragets bestämmelser att återgå till tidigare förhållanden genom att återföra verksamheten till detaljhandelsmonopolet. Ett genomförande av utredningsförslaget om gårdsförsäljning är således förenat med en risk att det kan leda till att detaljhandelsmonopolet inte kommer att kunna upprätthållas vid en juridisk prövning. Vill man undvika sådana risker bör Sverige avstå från att införa förslaget om gårdsförsäljning.*



Stockholm den 26 mars 2022

Ulf Bernitz

Professor i europeisk integrationsrätt vid Stockholms universitet, jur dr, Dr jur h.c.

**SYSTEMBOLAGETS EU-RÄTTSLIGA ÖVERVÄGANDEN ANGÅENDE BETÄNKANDET "EN  
MÖJLIGHET TILL SMÅSKALIG GÅRDSFÖRSÄLJNING AV ALKOHOLDRYCKER" (SOU 2021:95)**

Systembolagets uppfattning är att utredningens EU-rättsliga bedömningar bygger på en felaktig tolkning av tillämpliga EU-rättsliga regler. Systembolaget delar således inte utredningens bedömning utan anser dels att betänkandets förslag 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. Enligt Systembolaget är dessutom ett beslut om införande av betänkandets förslag sannolikt EU-rättsligt oåterkalleligt såtillvida att Sverige – om reformen genomförs – inte i ett senare skede kommer att kunna avskaffa regleringen och återinföra detaljhandelsmonopol.

**1. UTREDNINGENS FÖRSLAG STRIDER MOT ARTIKEL 34 FEUF OCH KAN INTE FÖRSVARAS ENLIGT ARTIKEL 36 FEUF**

Utredningen drar slutsatsen att risken är stor att den föreslagna regleringen skulle anses strida mot artikel 34 FEUF. Med hänsyn till att den tänkta regleringen öppnar upp en försäljningskanal för svenska producenter som andra EU-producenter inte har tillgång till, är det fråga om en tydlig diskriminering av utländska producenter. Enligt Systembolaget är det därför uteslutet att dra någon annan slutsats än att regleringen strider mot artikel 34 FEUF. I denna del av den EU-rättsliga analysen föreligger med andra ord ingen avgörande skillnad mellan utredningens och Systembolagets bedömningar.

I nästa steg av den EU-rättsliga bedömningen, dvs. vid utvärderingen av om den konstaterade diskrimineringen kan vara motiverad och tillåten enligt artikel 36 FEUF, gör däremot Systembolaget en annan bedömning än utredningen.

Både EU-kommissionen och tidigare utredningar i Sverige och Norge har dragit slutsatsen att gårdsförsäljning enligt en sådan modell som föreslås i betänkandet inte går att rättfärdiga EU-rättsligt.<sup>1</sup> Utredningen bedömer dock att rättsläget har ändrats och att diskrimineringen av utländska producenter numera kan försvaras. Bedömningen vilar i denna del på en felaktig tolkning av EU-domstolens avgörande i *Valev Visnapuu*<sup>2</sup>.

Betänkandets redovisning av domen i *Valev Visnapuu* ger intrycket att EU-domstolen prövade den finska gårdsförsäljningsordningen och kom fram till att den uppfyllde de EU-rättsliga kraven. I själva verket lämnade dock EU-domstolen till de finska domstolarna att själva pröva

---

<sup>1</sup> Se t.ex. EU-kommissionens meddelande SG(2010) D/50724 ang. Finlands förslag om att införa en möjlighet för tillverkare av fruktklikör (Fi: "tilalikkööri") att bedriva gårdsförsäljning, där EU-kommissionen bl.a. anger följande. "Such an exception to circumvent the state monopoly, available only for locally produced fruit liqueurs and not for similar products coming from other Member States, would clearly contravene Art 34 (previously Article 28) of the Treaty, as it would be discriminatory. In addition, it would not be possible for Finland to justify this hindrance to the free movement of goods in accordance with the Court's case-law on mandatory requirements, as purely economic reasons cannot be considered in this regard." Se också betänkandet "Gårdsförsäljning" (SOU 2010:98) och Arnesen och Sejersted, "EØS-rettslig vurdering av om salg av alkohol fra nisjeprodusenter kan tillates uten å svekke dagens monopolordning", 30. september 2014.

<sup>2</sup> Mål C-198/14, *Valev Visnapuu*.

frågan. EU-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 rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats hade utnyttjats för att diskriminera varor eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor.<sup>3</sup>

EU-domstolen klargjorde alltså att en överträdelse av EU-rätten inte kan konstateras enbart genom en enkel hänvisning till att gårdsförsäljning kan tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning. Den enda vägledning som lämnades var med andra ord att det inte finns något *per se*-förbud mot en gårdsförsäljningsordning, och att frågan måste prövas. EU-domstolen gjorde inte själv någon prövning av de åberopade folkhälsoskälerna eller av regleringens proportionalitet, utan lämnade till de finska domstolarna att göra dessa bedömningar. Mot denna bakgrund är utredningens hänvisningar till EU-domstolens dom i *Valev Visnapuu* som stöd för den egna tolkningen av artikel 36 FEUF svåra att förstå. Det är således enligt Systembolagets uppfattning felaktigt när utredningen påstår att EU-domstolens uttalanden i *Valev Visnapuu* visar att den finska gårdsförsäljningen "*kunde vara godtagbar om den var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig*"<sup>4</sup>.

Systembolaget delar inte utredningens bedömning att den föreslagna regleringen kan försvaras av folkhälsoskäl och att den är proportionerlig enligt artikel 36 FEUF.<sup>5</sup> De folkhälsorisker som utvärderas är kopplade till *försäljningen* av alkoholdryckerna och dessa risker blir förstås inte mindre när försäljningen sker i anslutning till dryckens produktionsplats. Den fråga som är relevant vid bedömningen enligt artikel 36 FEUF är varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att knyta rätten till detaljhandel till produktionsplatsen, och därmed införa begränsningar som träffar just utländska (men inte inhemska) producenter. Utredningen försöker dock inte besvara den frågan, utan försvarar i stället missgynnandet av utländska producenter med att svenska producenter – till skillnad från producenter i andra EU-länder – idag är förhindrade att sälja sina drycker från produktionsstället i sitt hemland. Enligt utredningen kan det hävdas att de svenska producenternas rätt att bedriva gårdsförsäljning i Sverige bör ses som "*konkurrensutjämning*" snarare än diskriminerande, och att detta förhållande skulle kunna påverka EU-domstolens proportionalitetsprövning i positiv riktning.<sup>6</sup>

Utredningen argumenterar alltså inte för att åtgärden utformats i strid mot artikel 34 FEUF därför att detta varit nödvändigt för att uppnå de åberopade folkhälsosyftena eller liknande. Utredningens försvar för att införa en uteslående och diskriminerande åtgärd är i stället att åtgärden inte ska ses som någon reell nackdel för utländska producenter, eftersom de har motsvarande möjligheter till gårdsförsäljning i sitt hemland. Utredningens resonemang om "*konkurrensutjämning*" över landsgränserna är dock inte något som kan beaktas vid bedömningen av en uteslående åtgärd enligt artikel 34/36 FEUF. EU-domstolen tar inte hänsyn till konkurrensvillkoren i andra EU-länder än Sverige när svenska uteslående och diskriminerande åtgärder utvärderas.

<sup>3</sup> *Valev Visnapuu*, p. 126.

<sup>4</sup> Betänkandet, avsnitt 9.3, sid. 108.

<sup>5</sup> I betänkandet anges att Systembolaget till utredningen framfört uppfattningen att gårdsförsäljning i ett land med monopol "*i princip aldrig kan vara proportionerligt*" (se betänkandet, sid. 111). Det stämmer inte. 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. Systembolaget har däremot aldrig uttryckt sig på det sätt som anges i betänkandet eller i liknande termer. Systembolagets bedömning av förslagets proportionalitet gäller det förslag till reglering som utredningen lagt fram.

<sup>6</sup> Utredningen anger att det är "*rimligt att anta att detta faktum påverkar hur strikt EU-domstolen skulle genomföra en proportionalitetsbedömning av gårdsförsäljning i Sverige.*" (se betänkandet, sid. 111).

Omständigheten att Sverige till skillnad från många andra EU-länder har valt att ha ett detaljhandelsmonopol, vilket tillåts enligt EUF-fördraget som en form av kompromiss (under förutsättning att monopolet tillgodoser ett konsekvent genomfört allmänintresse och är icke-diskriminerande), kan således inte användas som ett *försvar* för andra handelshindrande och diskriminerande regleringar i Sverige. Om konkurrensvillkoren för en viss bransch på en övergripande EU-nivå kunde beaktas vid utvärderingar av nationella regleringar enligt artikel 36 FEUF, skulle detta leda till oöverblickbara konsekvenser.<sup>7</sup> För övrigt kan tilläggas att det dessutom finns producenter i andra EU-länder som idag har i princip samma regulatoriska situation i sitt hemland som svenska alkoholtillverkare. Detta gäller exempelvis sprittillverkare i Finland som inte omfattas av någon gårdsförsäljningsreglering i hemlandet. Med den logik som används i betänkandet skulle en relevant EU-rättslig fråga att ställa ha varit om den föreslagna regleringen jämnar ut konkurrensvillkoren på EU-nivå mellan svenska och finska sprittillverkare. Frågan berörs dock inte i betänkandet.

Till detta kommer att utredningens bedömning av finska förhållanden och därpå grundade konklusioner är missvisande, eftersom EU-domstolens bedömning av gårdsförsäljning i fallet *Valev Visnapuu* avsåg särpräglade finska produkter. Den föreslagna svenska regleringen omfattar samtliga alkoholdrycker. Ett införande av utredningsförslaget skulle även tillskapa en ny marknadsföringskanal för svenska alkoholproducenter med gårdsförsäljning som inte skulle stå öppen för konkurrerande alkoholproducenter i andra EU-länder. Denna aspekt tycks inte alls ha övervägts av utredningen. Dessa frågor behandlas mer utförligt i professor Ulf Bernitz rättsutlåtande (bilaga 2 till Systembolagets remissyttrande).

Systembolaget menar att utredningens bedömning enligt artikel 36 FEUF är felaktig. Eftersom folkhälsoriskerna är kopplade till försäljning av alkohol till konsument och riskerna inte blir mindre när försäljningen sker i anslutning till den plats där den produceras, är missgynnandet av utländska producenter omotiverat. Den föreslagna ordningen innehåller inte heller några verkningfulla begränsningar och är ett allvarligt avsteg från de tankar som ligger till grund för svensk alkohollagstiftning, däribland desintresseringsprincipen och principen om tillgänglighetsbegränsning. Den föreslagna regleringen kan därmed inte heller med trovärdighet beskrivas som en restriktiv försäljningskanal och som en del av en konsekvent genomförd svensk alkoholpolitik.

Sammanfattningsvis är det Systembolagets bedömning att den föreslagna regleringen strider mot EU-rättsliga regler om fri rörlighet för varor (artikel 34 FEUF) och att den inte kan försvaras enligt artikel 36 FEUF.

## 2. UTREDNINGENS FÖRSLAG ÄVENTYRAR DETALJHANDELSMONOPOLET

Förslaget innebär tveksamheter även när det gäller Sveriges möjligheter att bevara detaljhandelsmonopolet. Ett första problem är att detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten efter ett införande av förslaget skulle riskera att inte längre prövas enligt artikel 37 FEUF utan i stället enligt artikel 34/36 FEUF, vilket i sig allvarligt skulle försvaga Sveriges möjligheter att upprätthålla monopolet. Vidare äventyras de EU-rättsliga förutsättningar som detaljhandelsmonopolet vilar på, eftersom de skäl som Sverige tidigare anfört för monopolet

<sup>7</sup> Exempelvis skulle medlemsstater kunna åberopa inhemska kostnadsnackdelar i en bransch på grund av nationella regleringar som skäl för att införa handelshindrande/utestängande åtgärder till skydd för inhemsk industri, under påståendet att det handlar om att jämna ut konkurrensvillkoren på EU-nivå. I en EU-rättslig kontext är ett sådant resonemang främmande.

inte med trovärdighet kan fortsätta göras gällande om utredningens förslag införs. Monopollagstiftningen riskerar då att inte uppfylla de EU-rättsliga kraven på systematik och konsekvens. Dessa frågor beskrivs mer utförligt nedan.

## 2.1 Tillämpligt regelverk efter ett införande av utredningens förslag

Utredningens slutsats att detaljhandelsmonopolet även efter att förslaget införts ska prövas mot artikel 37 FEUF bygger enligt Systembolaget på en missuppfattning av EU-domstolens avgörande i *Valev Visnapuu*.

Frågan är om det svenska förbudet mot försäljning till konsument (detaljhandel) som idag följer av (och är en del av) detaljhandelsmonopolet ska prövas enligt artikel 37 FEUF även efter ett införande av utredningens förslag. EU-domstolens dom i *Valev Visnapuu* innebär att det finns en stor risk att så inte är fallet, utan att detta förbud då i stället ska prövas enligt artikel 34/36 FEUF.

Målet *Valev Visnapuu* gällde den finska regleringen om förbud mot distansförsäljning av alkoholdrycker. Förbudet kom till uttryck i finsk lagstiftning genom att statligt monopol gällde för detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker enligt 13 § i finska alkohollagen, med två undantag enligt 14 §. Det ena undantaget avsåg livsmedelsbutiker med tillstånd att sälja alkoholdrycker med alkoholstyrka upp till 4,7 %. Det andra undantaget avsåg särskilda drycker med alkoholstyrka upp till 13 % som fick säljas hos tillverkare med tillstånd (dvs. gårdsförsäljning).

EU-domstolen hade att avgöra om den finska regleringen (dvs. det förbud mot försäljning till konsument som följde av monopolet) skulle prövas enligt artikel 37 FEUF eller i stället enligt artikel 34/36 FEUF. Domstolen går in på denna bedömning i punkt 89 i domen, där den konstaterar att den särskilda funktionen av det monopol som föreskrivs i den finska alkohollagen består i att innehavaren ges en ensamrätt att i Finland bedriva detaljhandel med alkoholdrycker, med de två ovan nämnda undantagen. EU-domstolens resonemang och slutsatser i frågan återfinns i domens punkt 93-96. I punkt 93 anger EU-domstolen följande.

*”Det framgår [ ] att vissa [ ] alkoholdrycker [ ], bland annat spritdrycker, inte omfattas av de två former av tillstånd som inrättats genom 14 § alkohollagen, och således endast omfattas av det detaljhandelsmonopol som anförtrotts Alko genom 13 § i samma lag.”*

Domstolen fortsätter sedan sitt resonemang angående den prövning som ska göras avseende de produkter där Alko har kvar sin ensamrätt till detaljhandel (exempelvis spritdrycker, eftersom dessa drycker inte omfattas av gårdsförsäljningsregleringen i Finland). Av punkterna 94-96 i domen framgår att prövningen i den delen ska göras enligt artikel 37 FEUF. Prövningen av förbudet såvitt avser övriga produkter, dvs. de produkttyper som inte omfattades av ensamrätt för Alko ( däribland de produkter som omfattades av det finska gårdsförsäljningsundantaget) ska enligt EU-domstolen göras enligt artikel 34/36 FEUF.<sup>8</sup> Konsekvensen blev att det finska förbudet mot försäljning till konsument (detaljhandel) för alkoholdrycker med lägre alkoholstyrka än 13 % skulle prövas enligt artikel 34/36 FEUF, inte enligt artikel 37 FEUF.

EU-domstolen gjorde alltså skillnad på, å ena sidan, förbud mot detaljhandel med produkter som enligt finsk lagstiftning endast fick säljas av detaljhandelsmonopolet (Alko), exempelvis

---

<sup>8</sup> *Valev Visnapuu*, p. 92.

spritdrycker, och, å andra sidan, förbud mot detaljhandel med produkter som inte omfattades av Alkos ensamrätt (däribland produkter som omfattades av den finska gårdsförsäljningsordningen). Enligt EU-domstolen skulle det finska förbudet mot detaljhandel för de sistnämnda produktkategorierna prövas enligt artikel 34/36 FEUF, inte enligt artikel 37 FEUF.

Av EU-domstolens rättspraxis kan alltså slutsatsen dras att införande av ett gårdsförsäljningsundantag i ett land med detaljhandelsmonopol riskerar att upphäva möjligheten att tillämpa EUF-fördragets bestämmelser om statliga handelsmonopol (artikel 37 FEUF) på försäljningsrestriktioner för sådana produktkategorier som omfattas av gårdsförsäljningsordningen. I korthet innebär detta att om gårdsförsäljning införs enligt utredningens förslag, så riskerar det svenska förbudet mot att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker att inte längre anses utgöra en del av monopolet i EU-rättslig mening. Efter ett införande av utredningens förslag, vilket omfattar *samtliga* dryckeskategorier, föreligger alltså en stor risk för att det inte kommer att 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 de EU-rättsliga reglerna.<sup>9</sup> Den EU-rättsliga prövningen av detta förbud riskerar då att göras enligt artikel 34/36 FEUF, vilket medför väsentligt sämre EU-rättsliga möjligheter för Sverige att bevara monopolet.<sup>10</sup>

Denna slutsats ändras inte av utredningens påstående att gårdsförsäljning ska regleras på ett sätt som skiljer försäljningen från "*sedvanlig detaljhandel*", eller av utredningens påstående att det inte kommer att vara fråga om en "*alternativ detaljhandelskanal*". Eftersom förslaget saknar verkningsfulla begränsningar finns en uppenbar risk för att det kommer att uppfattas vara en alternativ detaljhandelskanal. Av EU-domstolens avgörande i *Valev Visnapuu* framgår dessutom att frågor av denna karaktär inte beaktas vid bedömningen av vilket regelverk som ska tillämpas. EU-domstolens prövning av frågan i *Valev Visnapuu* gjordes enligt en enkel metod där den ensamt avgörande faktorn var att nationell lagstiftning innehöll undantag till detaljhandelsmonopolet (varav ett utgjordes av gårdsförsäljningsundantaget).

Inte heller utredningens jämförelse med restaurangers försäljning genom *servering* ändrar bedömningen. 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. Servering är en helt annan företeelse, som inte kan jämföras med detaljhandel. Den i betänkandet föreslagna lagtexten avser ett undantag från just detaljhandelsmonopolet för att tillverkare ska kunna bedriva detaljhandel. Det är inte fråga om t.ex. särskilda möjligheter att bedriva servering/provsmakning eller liknande. Förslaget bygger alltså vidare på den grundläggande distinktion mellan detaljhandel och

<sup>9</sup> I departementspromemorian Ds 2016:33 görs samma tolkning av EU-domstolens avgörande i *Valev Visnapuu*, se Ds 2016:33, sid. 25-26, 29 och 31-33.

<sup>10</sup> 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 mål C-170/04, *Rosengren m.fl.*, 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.

servering som alltid gjorts i alkohollagen, och som reflekterar att det är fråga om skilda företeelser där åtgärderna för att skydda folkhälsan bygger på olika bärande principer.

Sammanfattningsvis anser Systembolaget att det finns en stor risk för att utredningens bedömning angående tillämpligt EU-rättsligt regelverk inte kommer att delas av domstolarna. Ett införande av utredningens förslag riskerar därför få till följd att dagens förbud mot detaljhandel med alkoholdrycker inte längre prövas enligt EUF-fördragets bestämmelser om statliga handelsmonopol, utan i stället enligt reglerna om fri rörlighet i artikel 34/36 FEUF. En sådan förändring skulle innebära väsentligt sämre EU-rättsliga möjligheter för Sverige att upprätthålla en sammanhängande och heltäckande reglering innebärande försäljningsmonopol i syfte att skydda folkhälsan, och därmed betydande svårigheter att i ett långsiktigt perspektiv upprätthålla monopolet. Exempelvis blir det vid en sådan bedömning betydligt svårare att upprätthålla dagens förbud mot e-handelsförsäljning av alkohol, vilket idag tydligt utgör en del av detaljhandelsmonopolet vid en EU-rättslig bedömning.<sup>11</sup> Om olika delar av den lagstiftning som idag är en del av monopolet underkänns EU-rättsligt, får detta till följd att monopolets syfte undergrävs och – i nästa steg – att monopolet riskerar att falla.<sup>12</sup>

## 2.2 Monopollagstiftningens konsekvens

Utredningens resonemang angående frågan om den föreslagna regleringen äventyrar monopolets förenlighet med EU-rätten saknar enligt Systembolagets uppfattning bärkraftighet. En förutsättning för att detaljhandelsmonopolet inte ska riskera att underkännas enligt EU-rätten är att regleringen och dess tillämpning är systematisk och sammanhängande, dvs. att den är konsekvent genomförd utifrån de allmänintressen som lagts till grund för monopollagstiftningen. Det innebär i praktiken att desintresseringsprincipen och principen om tillgänglighetsbegränsning, dvs. grunderna för monopolet, måste få genomslag på det sätt som avsetts av lagstiftaren. Omvänt får inte Sverige vidta, underlätta eller tolerera åtgärder som underminerar de skäl som angetts för monopolet.

Enligt utredningen är den avgörande frågan för den EU-rättsliga bedömningen om det övergripande målet för alkoholregleringen som helhet, dvs. folkhälsointresset, förfelas genom motstående intressen.<sup>13</sup> EU-rättsligt är det dock inte tillräckligt att det finns utrymme för att argumentera för att alkoholregleringen på en övergripande nivå kan hävdas syfta till att skydda folkhälsan. Det finns en mängd rättsfall från EU-domstolen och ärenden som initierats av EU-kommissionen som visar att den relevanta frågan är om den berörda monopollagstiftningen till utformning och tillämpning följer en rak linje, på så sätt att det framgår av lagstiftning, tillämpning och åtgärder att de skäl som åberopats för monopolet är uppriktigt menade. Det måste alltså framgå att både lagstiftningen om monopolet och tillsynsåtgärderna för att säkra monopolet uppfyller kravet på konsekvens.

EU-kommissionens fördragsbrottsärenden mot svenska staten angående den svenska spelregleringen är belysande. EU-kommissionen gjorde bland annat gällande att den svenska

<sup>11</sup> Förhållandet att den EU-rättsliga prövningen av det svenska e-handelsförbudet har gjorts enligt artikel 37 FEUF har hittills möjliggjort ett upprätthållande av monopolet, se t.ex. Handlavin-målet (Svea hovrätts dom den 26 april 2016, mål B 6057-15) och Winefinder-målet (PMD:s dom den 22 oktober 2020, mål PMT 2881-19). Efter ett införande av den föreslagna regleringen finns en risk att prövningen i dessa fall i stället skulle göras enligt artikel 34 och 36 FEUF och innebära väsentligt sämre möjligheter att försvara regleringen.

<sup>12</sup> Det är tillräckligt att hänvisa till överträdelseärendena mot Sverige gällande den svenska spelregleringen, för att konstatera att en uppluckrad monopollagstiftning som inte längre effektivt uppnår sitt syfte riskerar att underkännas EU-rättsligt. Dessa ärenden beskrivs i avsnitt 2.2 nedan.

<sup>13</sup> Betänkandet, avsnitt 9.5, sid. 117.

spelregleringen inte uppfyllde kravet på konsekvens eftersom regleringen och den bristande tillsynen inneburit en form av tolerans för en marknadssituation som gjort det svårare att uppfylla de syften med monopolregleringen som Sverige uppgivit.<sup>14</sup> EU-kommissionen pekade särskilt på att ensamrättssystemet inte var sammanhängande eftersom utländska nätspelbolag vunnit betydande marknadsandelar på den svenska spelmarknaden, utan ingripanden från myndigheterna. Bland annat detta fick till resultat att regleringen inte uppfattades som systematisk och sammanhängande.

Den reglering som föreslås genom betänkandet innebär inte bara att Sverige tolererar (eller avstår från att ingripa mot) privata aktörer som bedriver detaljhandel med alkoholdrycker, i strid mot grunderna för monopolet (dvs. desintresseringsprincipen och principen om tillgänglighetsbegränsning). Förslaget innebär att monopolet per definition bryts upp, och därmed att systematiken i monopollagstiftningen frivilligt och med öppna ögon överges. I en sådan situation kan inte de tidigare anförda skälen för monopolet fortsätta göras gällande. Efter ett införande av den föreslagna regleringen kan således inte Sverige fortsätta 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, där det saknas verkningfulla begränsningar och där ett mycket stort antal aktörer kommer att bedriva detaljhandel med samtliga dryckeskategorier i både storstad och på landsbygd.

Sammanfattningsvis är Systembolaget av uppfattningen att utredningen missbedömt risken för att detaljhandelsmonopolet underkänns EU-rättsligt som en följd av att den föreslagna regleringen leder till inkonsekvenser i monopollagstiftningen som inte kan förklaras eller rättfärdigas. Systembolaget menar således att ett införande av förslaget äventyrar det EU-rättsliga rättfärdigandet av detaljhandelsmonopolet.

### 3. MÖJLIGHETEN ATT "BACKA BANDET"

Utredningen lämnar utrymme för att EU-domstolen kan komma att göra en annan bedömning än utredningen av den föreslagna regleringens förenlighet med EU-rätten. När det däremot gäller frågan om det kommer att vara möjligt att i framtiden avskaffa regleringen och återinföra monopol, dvs. "*backa bandet*", uttrycks dock inga reservationer. I betänkandet anges att Sveriges möjligheter att i framtiden upprätthålla monopolet inte äventyras om den föreslagna ordningen underkänns. Enligt utredningen kommer det att vara möjligt att "*backa bandet*". Som framgår av redogörelsen nedan är dock dessa frågor ytterst komplexa och det finns ingen vägledande rättspraxis från EU-domstolen som träffar den aktuella situationen. Därtill finns det välgrundade och rimliga skäl för att dra motsatt slutsats.

Utredningen beaktar inte tillräckligt att den situation som ska bedömas är att detaljhandelsmonopolet underkänns EU-rättsligt, som en följd av att gårdsförsäljningsundantaget medför att svensk monopollagstiftning inte längre anses konsekvent, och att Sverige därför tvingas avskaffa undantaget (dvs. försöker "*backa bandet*" och på nytt införa ett monopol). Ett stort problem är att lagstiftaren genom sina åtgärder då har visat att den åberopade grunden för monopolet inte varit uppriktigt menad. Den EU-rättsliga regeln är, med ett uttryckssätt som EU-domstolen ofta använder sig av, att en restriktiv reglering endast kan upprätthållas om omständigheterna visar att den restriktiva policyn "*på allvar svarar mot önskan*" att uppnå det åberopade målet på ett sammanhängande

<sup>14</sup> Se EU-kommissionens motiverade yttranden angående pokertjänster (ärende nr 2006/4160) och idrottsrelaterade tjänster (ärende nr 2004/4087).



och systematiskt sätt.<sup>15</sup> Det finns inget som tyder på att EU-domstolen vid en framtida bedömning av om monopolen vilar på ett EU-rättsligt acceptabelt allmänintresse som genomförts konsekvent skulle vara förhindrad att beakta samtliga omständigheter. EU-domstolen skulle således med all sannolikhet inte anse sig förhindrad att t.ex. ta hänsyn till att Sverige genom att införa ett gårdsförsäljningsundantag visat att man inte menar allvar med de skäl som påstås ligga till grund för monopolen (eller i vart fall inte genomfört dessa skäl på ett systematiskt och sammanhängande sätt).<sup>16</sup>

Utredningen medger att EU-domstolen aldrig prövat frågan om det skulle vara möjligt att "*backa bandet*" i en situation där en nationell reglering underkänts som en följd av att den inte längre ansetts inrättad för att skydda de allmänintressen som åberopats. De rättsfall utredningen hänvisar till som exempel på regleringar som underkänts av EU-domstolen och därefter justerats saknar likheter med den aktuella situationen. Exempelen handlar om anpassningar till EU-rättsliga krav på icke-diskriminering, eller om att nationella åtgärder korrigerats och "*stramats upp*" efter att policyn oavsiktligt kommit att utvecklas i en icke önskvärd riktning. Utredningens hänvisning till rättsfallen *Rosengren*<sup>17</sup> och *Gourmet*<sup>18</sup> är inte relevant eftersom de fallen handlade om det EU-rättsliga typfallet; handelshindrande nationella regleringar som togs bort som en följd av att de underkänts EU-rättsligt. Den aktuella situationen liknar inte heller den som uppstod efter EU-domstolens avgörande rörande det svenska apoteksmonopolet, *Krister Hanner*<sup>19</sup>. Apoteksmonopolet underkändes av EU-domstolen eftersom det inte ansågs uppfylla kravet på icke-diskriminering enligt artikel 37 FEUF. Skälet var alltså inte att lagstiftningen var utformad på ett sätt som visade att monopolen uppenbarligen inte hade inrättats för att uppfylla de allmänintressen som åberopats som grund för monopolen, eller liknande. Det går inte heller att dra några paralleller till den finska spellagstiftningen, vilket utredningen gör. Den finska lagstiftningen justerades efter kritik från EU-kommissionen om att regleringen inte uppfyllde kravet på konsekvens. Situationen skiljde sig dock från den som nu är aktuell i avgörande avseenden. I fallet med den finska spelregleringen var det fråga om att korrigera en policy som oavsiktligt kommit att utvecklas i en riktning som gick emot målen med politiken. Det handlade alltså om att justera sådant som kommit att utvecklas i en icke önskvärd riktning.<sup>20</sup>

Den nu aktuella frågan avser däremot en situation där lagstiftaren först avsiktligt avviker från grunderna för monopolen och därefter, efter EU-rättsliga invändningar, försöka backa bandet. I en sådan situation är det svårt att se hur det ska vara möjligt att fortsätta hävda att skälen för monopolen är uppriktigt menade och, med EU-domstolens terminologi, att regleringen "*på allvar svarar mot en önskan*" om att utesluta privata vinstintressen i detaljhandeln. EU-domstolen kommer att kunna konstatera att Sveriges önskan, avsikt och syfte är att inrätta en

<sup>15</sup> Se t.ex. mål C-169/07, *Hartlauer*, punkt 55 och mål C-212/08, *Zeturf*, punkt 57.

<sup>16</sup> Vid EU-rättsliga utvärderingar av om en medlemsstat menar allvar med de åberopade skälen för monopolen beaktas en mängd olika typer av omständigheter, och det finns inget som tyder på att EU-kommissionen eller EU-domstolen skulle anse sig förhindrade att beakta annat t.ex. den ändrade och för tillfället gällande lagtexten. Ett illustrativt exempel är att EU-kommissionen vid sin bedömning av den svenska spelregleringen bl.a. tog hänsyn till Svenska Spel AB:s vinstmål vid den aktuella tidpunkten, antalet ombud som anlätades av Svenska Spel AB, omfattningen och utformningen av Svenska Spel AB:s marknadsföring, avsaknaden av åldersgräns för vissa spel som tillhandahölls av Svenska Spel AB vid tidpunkten m.m., se EU-kommissionens motiverade yttrande ang. idrottsrelaterade tjänster (ärende nr 2004/4087).

<sup>17</sup> Mål C-170/04, *Rosengren m.fl.*

<sup>18</sup> Mål C-405/98, *Gourmet*.

<sup>19</sup> Mål C-438/02, *Krister Hanner*.

<sup>20</sup> I fallet med den finska spellagstiftningen bedrev de tre statliga bolagen inom spelområdet till viss del verksamhet i konkurrens med varandra, något som kunde leda till ökad marknadsföring. Monopolregleringen justerades därför genom att de tre statliga bolagen slogs ihop.

ordning där de aktörer som får bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige är det statliga bolaget Systembolaget och privata aktörer med alkoholtillverkning i Sverige. EU-domstolen kommer också kunna konstatera att Sverige dock avser att "*backa bandet*" beträffande de svenska privata aktörerna om det inte går att få EU-rättslig acceptans för denna modell. Förhållandet att Sverige avser att backa bandet vid EU-rättsliga invändningar skapar tvivel om Sverige uppriktigt och på allvar anser att detaljhandelsmonopolet är avgörande för skyddet av folkhälsan med hänsyn till vikten av att utesluta privata vinstintressen och begränsa tillgängligheten i detaljhandeln. Det framstår som osannolikt att EU-domstolen vid en framtida bedömning av ett återinfört monopol skulle anse sig förhindrad att beakta omständigheterna kring avskaffandet av gårdsförsäljningsundantaget och återinförandet av monopollagstiftningen (och vad dessa omständigheter säger om skälen bakom monopolet). Mot denna bakgrund kommer det med stor sannolikhet inte vara möjligt att backa bandet efter EU-rättslig kritik kopplad till ett införande av betänkandets förslag.

Ett framtida avskaffande av gårdsförsäljningsundantaget innebär dessutom att Systembolaget definitionsmässigt på nytt tilldelas ensamrätt på försäljning till konsument av berörda alkoholdrycker. Det betyder att Sverige kan anses återinföra detaljhandelsmonopol och i EU-rättslig mening att ett *nytt handelsmonopol införs*. Utredningen tycks inte ha övervägt frågan om ett återinförande av monopolet skulle kunna betraktas som ett otillåtet nytt monopol enligt artikel 37 (2) FEUF. Som framgår av litteraturen på området är innebörden av denna bestämmelse att det är i stort sett omöjligt att införa nya handelsmonopol.<sup>21</sup> Ulf Bernitz konstaterar i sitt rättsutlåtande (bilaga 2) att man inte kan bortse från att denna fördragsbestämmelse skulle kunna komma att aktualiseras, vilket skulle innebära att lösningen inte skulle kunna vara att återgå till tidigare förhållanden genom att återföra verksamheten till detaljhandelsmonopolet. Även av detta skäl är ett beslut i enlighet med betänkandets förslag sannolikt EU-rättsligt oåterkalleligt.

---

<sup>21</sup> Se Bernitz, Svensk och europeisk marknadsrätt 1, 4 uppl, 2015, sid. 200.

## Appendix 3: Cederquist position paper regarding Visnapuu and EU law PM

**Klient:** IOGT-NTO  
**Till:** Magnus Jonsson, drogpolitisk chef  
**Från:** Fredrik Lindblom; Sanna Widén  
**Datum:** den 21 oktober 2021  
**Angående:** EU-rättsliga förutsättningar för införande av gårdsförsäljning av alkohol, särskilt i ljuset av *Visnapuu*

---

### 1. INLEDNING

Cederquist har uppdragits av IOGT-NTO att, med anledning av den pågående gårdsförsäljningsutredningen (S 2020:15) ("**Utredningen**"),<sup>1</sup> utreda på vilket sätt EU-domstolens förhandsavgörande i *Visnapuu*<sup>2</sup> påverkar förutsättningarna för att införa gårdsförsäljning i Sverige utan att Systembolagets nuvarande detaljhandelsmonopol påverkas. *Visnapuu* är relevant i förhållande till Utredningen då målet handlade om det finska detaljhandelsmonopolet och de undantag från monopolet i Finland som finns för t.ex. import och gårdsförsäljning.

I det följande förklaras först det EU-rättsliga regelverket avseende fri rörlighet för varor och handelsmonopol översiktligt. Sedan redogörs det för de två tidigare svenska utredningarna, den norska utredningen avseende gårdsförsäljning samt EU-domstolens förhandsavgörande i *Visnapuu*. Därefter analyseras om och i vilken omfattning *Visnapuu* har påverkat förutsättningarna att införa gårdsförsäljning i Sverige utan att Systembolagets nuvarande detaljhandelsmonopol påverkas. Inom ramen för analysen diskuteras de EU-rättsliga aspekter som Utredningen lyfter fram i sitt utkast till EU-rättslig bedömning, vissa avgöranden från EU-domstolen och uttalanden från kommissionen som bedöms vara relevanta för att besvara frågeställningen.

### 2. SAMMANFATTNING

- Nationella bestämmelser som avser ett handelsmonopol för varor och dess funktionssätt ska bedömas enligt artikel 37 FEUF medan nationella bestämmelser som inte avser ett handelsmonopol och dess funktionssätt ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.
- *Visnapuu* bekräftar att regler om gårdsförsäljning ska skiljas från ett detaljhandelsmonopol och dess funktionssätt och ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.
- Nationella bestämmelser om gårdsförsäljning som utgör handelshinder enligt artikel 34 FEUF kan vara förenliga med EU-rätten om bestämmelserna uppfyller kraven för undantag i artikel 36 FEUF.
- *Visnapuu* bedöms inte ha ändrat förutsättningarna för att införa en reglering av gårdsförsäljning i Sverige. En sådan reglering kommer, med största sannolikhet, innehålla

---

<sup>1</sup> S 2020:15 Gårdsförsäljningsutredningen, kommittédirektiv 2020:118 Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker.

<sup>2</sup> Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751.

bestämmelser som anses utgöra handelshinder enligt artikel 34 FEUF och därmed behöva uppfylla kraven på undantag i artikel 36 FEUF för att anses vara förenlig med EU-rätten.

- Det noteras att Utredningen, i sin preliminära EU-rättsliga analys, inte gör en sådan fullständig analys som krävs enligt artikel 36 FEUF då vissa centrala aspekter och relevanta rättsfall inte beaktas i analysen.

### 3. EU-RÄTTSLIGA UTGÅNGSPUNKTER

#### 3.1 EU-rätten och de fria rörligheterna

Principen om fri rörlighet utgör en av grundstenarna för EU-samarbetet och EU:s inre marknad. Fri rörlighet för varor innebär att varor ska kunna röra sig fritt inom EU genom att tullar och kvantitativa restriktioner, innefattande åtgärder med motsvarande verkan, förbjuds. Förbudet stadgas i artikel 34 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt ("FEUF").<sup>3</sup>

Med en vara avses produkter som kan värderas i pengar och kan vara föremål för kommersiella transaktioner.<sup>4</sup> Försäljningen av alkohol omfattas således av reglerna om fri rörlighet för varor i artikel 34 FEUF. För att artikel 34 FEUF ska vara tillämplig krävs även ett gränsöverskridande element. Nationella bestämmelser som endast påverkar inhemska varor faller således utanför tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF. Det gränsöverskridande elementet som aktualiserar EU-rätten är t.ex. om utländska varor som säljs i en medlemsstat plötsligt behandlas sämre än motsvarande inhemska varor.

Det följer av EU-domstolens praxis i *Van de Haar*<sup>5</sup> att det formellt sett inte finns något *de minimis*-undantag från tillämpningen av artikel 34 FEUF utan även små effekter utgör handelshinder. I praktiken har dock ett *de minimis*-resonemang tillämpats när effekterna av nationella åtgärder eller bestämmelser har varit för osäkra och indirekta.<sup>6</sup>

Principen om fri rörlighet är inte absolut utan medlemsstaterna kan införa vissa begränsningar avseende varors fria rörlighet. Om en nationell bestämmelse utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF finns det således en möjlighet för medlemsstaterna att söka motivera att den begränsande verkan som en nationell bestämmelse har är förenlig med EU-rätten med hjälp av artikel 36 FEUF som medger undantag från en strikt tillämpning av artikel 34 FEUF.

I artikel 36 FEUF ställs det upp tre kriterier som en nationell reglering, som ställer upp hinder för den fria rörligheten, behöver uppfylla för att den ska kunna godtas enligt artikel 36 FEUF och för att tillse att undantaget inte ska användas godtyckligt. De nationella reglerna behöver (i) vara motiverade med hänsyn till ett eller flera allmänintressen (t.ex. folkhälsa eller konsumentskydd), (ii) vara proportionerliga och (iii) inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt

---

<sup>3</sup> Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUT C 2002, 7.6.2016, s. 1 (konsoliderad version).

<sup>4</sup> Mål C-6/78, *Kommissionen mot Italien*, EU:C:1968:51, s. 361 i den svenska versionen av domen.

<sup>5</sup> Mål C-177/82, *Van de Haar*, EU:C:1984:144.

<sup>6</sup> Mål C-379/92, *Peralta*, EU:C:1994:296, p. 24.

begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Eftersom artikel 36 FEUF utgör en undantagsregel till principen om fri rörlighet för varor ska den tolkas strikt.<sup>7</sup>

### 3.2 EU-rätten och handelsmonopol

Artikel 37 FEUF reglerar handelsmonopol för varor. Artikel 37 FEUF förenar kraven på fri rörlighet för varor med möjligheten för medlemsstaterna att tillämpa ett handelsmonopol, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse.<sup>8</sup> Vid bedömning av om monopolet avser ett godtagbart allmänintresse beaktas bl.a. om den nationella ordningen för handelsmonopolet är ägnad att säkerställa att det identifierade målet uppnås, vilket ofta beskrivs som att det finns ett krav på effektivitet.<sup>9</sup> För att detta krav ska anses uppfyllt har det uttalats att den nationella regleringen ska eftersträva det identifierade målet på ett sammanhängande och systematiskt sätt.<sup>10</sup> Därutöver ska staten ha någon form av kontroll över monopolet.<sup>11</sup> Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker, Systembolagets ensamrätt, regleras såldes av artikel 37 FEUF.

EU-rätten, genom artikel 37 FEUF, ställer således inget krav på medlemsstater att helt avskaffa handelsmonopol för varor. Det krav som uppställs i artikel 37 FEUF är att monopolet ska utformas på ett sätt som medför att det inte sker någon diskriminering avseende anskaffnings- och saluföringsvillkor.<sup>12</sup>

Artikel 37 FEUF utgör således *lex specialis* jämfört med artikel 34 FEUF.<sup>13</sup> Artikel 37 FEUF tillämpas på monopolet och dess funktionssätt, dvs. på det statliga handelsmonopolets utövande av sin ensamrätt.<sup>14</sup> Andra nationella bestämmelser som inte avser monopolets funktionssätt, även om de kan ha en inverkan på monopolets funktionssätt, men som påverkar handeln mellan medlemsstaterna ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.<sup>15</sup> Europeiska kommissionen ("**kommissionen**") har uttryckt det som att om den nationella åtgärden inte avser utövandet av monopolets syfte faller den nationella

<sup>7</sup> Se t.ex. mål C-46/76, *Bauhuis*, EU:C:1977:6, p. 12 och mål C-113/80, *Kommissionen mot Irland*, EU:C:1981:139, p. 7.

<sup>8</sup> Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, p. 39 och 41.

<sup>9</sup> Se t.ex. Prop. 2018/19:59 Reglering av alkoglass m.fl. produkter, s. 57.

<sup>10</sup> EU-domstolen har i flertalet mål avseende tjänstemonopol, spelmonopol, ställt upp kravet på att en nationell reglering som innebär ett spelmonopol behöver eftersträva det identifierade målet på ett sammanhängande och systematiskt sätt. Se t.ex. mål C-169/07, *Hartlauer*, EU:C:2009:141, p. 55. Uppfattningen att kravet på en sammanhängande och systematisk reglering gäller på området för varumonopol får stöd t.ex. i betänkandet SOU 2014:58 Privat införsel av alkoholdrycker - Tydligare regler i konsekvens med svensk alkoholpolitik, s. 47-49, och i departementspromemorian Ds 2016:33 Reglering av distanshandel med alkoholdrycker, s. 14, 20-21 och 30.

<sup>11</sup> Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, p. 41.

<sup>12</sup> Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, p. 38.

<sup>13</sup> Kommissionens tillkännagivande, Handledning om artiklarna 34-36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget), EUT C 100, 23.3.2021, s. 38, ("**Kommissionens handledning om artiklarna 34-36 FEUF**"), s. 82 vari kommissionen bedömer att EU-domstolen tycks betrakta artiklarna 34 och 37 FEUF som ömsesidigt uteslutande. Det finns dock exempel när EU-domstolen tillämpat artiklarna samtidigt.

<sup>14</sup> Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, p. 35.

<sup>15</sup> Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, p. 36.

bestämmelsen utanför tillämpningsområdet för artikel 37 FEUF och ska bedömas enligt artiklarna 34 och 36 FEUF.<sup>16</sup>

## **4. TIDIGARE UTREDNINGAR ANGÅENDE GÅRDSFÖRSÄLJNING**

### **4.1 Alkohollagsutredningen**

Alkohollagsutredningens slutbetänkande presenterades i SOU 2009:22 *En ny Alkohollag* i februari 2009. Utredningens bedömning var att gårdsförsäljning inte borde tillåtas på grund av att det inte ansågs förenligt med Systembolagets monopolställning. Därutöver ansågs gårdsförsäljning inte heller lämpligt från alkoholpolitisk synpunkt.

Utredningen konstaterade att gårdsförsäljning och regler för detta skulle behöva vara förenliga med EU-rätten och att det kunde förmodas att regler om gårdsförsäljning skulle utgöra handelshinder enligt (nuvarande) artikel 34 FEUF. Utredningen gjorde dock ingen mer ingående EU-rättslig bedömning av om sådana regler ändå kunde anses vara förenliga med EU-rätten med stöd av artikel 36 FEUF. Utredningen ansåg dessutom att det inte var lämpligt att komma till slutsatsen att gårdsförsäljning var förenligt med EU-rätten enbart på den grunden att gårdsförsäljning tillämpades i Finland, då Finlands regler inte ansågs kunna tillämpas i Sverige på motsvarande sätt.<sup>17</sup>

### **4.2 Utredningen om vissa alkoholfrågor**

Utredningen om vissa alkoholfrågor presenterade ett delbetänkande angående gårdsförsäljning i SOU 2010:98 *Gårdsförsäljning* i december 2010. Utredningens slutsats var att det inte var möjligt att införa gårdsförsäljning i bemärkelsen att det avsåg försäljning på tillverkningsstället av egenproducerade alkoholdrycker av råvaror som odlats på gården på grund av EU-rätten. Utredningen föreslog istället en modell som innebar att tillverkare även skulle kunna sälja jämförbara utländskt tillverkade produkter för att vara förenlig med EU-rätten.

Utredningen om vissa alkoholfrågor poängterade vidare att gårdsförsäljning endast skulle få ske i samband med en upplevelsetjänst, t.ex. ett studiebesök, för att knyta an till den svenska alkoholpolitiken.<sup>18</sup>

#### **4.2.1 Kritik mot utredningens slutsatser**

Utredningens slutsatser och föreslagna modell möttes av kritik, bl.a. från en senare utredning från Norge som redogörs för nedan. Kritiken mot utredningens slutsatser bestod i att den föreslagna modellen inte skulle innebära att inhemska och motsvarande utländska produkter behandlades på samma sätt utan att diskriminering ändå skulle föreligga.

---

<sup>16</sup> Kommissionens handledning om artiklarna 34-36 FEUF, s. 82. Jmf. mål C-170/04, *Rosengren*, EU:C:2007:313, p. 21-22.

<sup>17</sup> SOU 2009:22 *En ny Alkohollag*, s. 108.

<sup>18</sup> SOU 2010:98 *Gårdsförsäljning*, s. 9-11.

## 4.3 Den norska utredningen om gårdsförsäljning

Den norska utredningen om gårdsförsäljning presenterades i september 2014.<sup>19</sup> Utredningen, som utgår från EES-rätten, kom fram till att gårdsförsäljning skulle utgöra ett handelshinder som behöver uppfylla kriterierna för undantag i motsvarande artikel 36 FEUF i EES-avtalet. Utredarna poängterade att skyddet för inhemska produkter och den däri inneboende diskrimineringen gentemot jämförbara utländska varor utgjorde det centrala problemet som gjorde gårdsförsäljning svårförenligt med EES-rätten. Den norska utredningen föreslog slutligen att gårdsförsäljning endast skulle få ske med produkter som inte omfattades av EES-avtalet.

## 4.4 Sammanfattning

Sammanfattningsvis har samtliga tre nämnda utredningar kommit fram till att det är problematiskt från ett EU-rättsligt perspektiv för en medlemsstat med ett detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker att införa gårdsförsäljning.

## 5. EU-DOMSTOLENS FÖRHANDSAVGÖRANDE I *VISNAPUU*

Den 12 november 2015 meddelade EU-domstolen sitt förhandsavgörande i målet *Visnapuu* som berör de frågeställningar som de ovan nämnda utredningarna sökt svara på.

I *Visnapuu* hade EU-domstolen att svara på frågan om detaljhandelstillstånd för import av alkoholdrycker enligt de finska reglerna var förenligt med EU-rätten. Endast de aspekter i avgörandet som berör fri rörlighet för varor behandlas i det följande.

Enligt finländsk alkohollagstiftning finns det ett detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker i Finland (Alko). Vid tidpunkten för avgörandet fanns det två undantag från ensamrätten (monopolet), dels gårdsförsäljning med vissa drycker<sup>20</sup> upp till 13 volymprocent (gårdsförsäljning) och dels detaljhandelstillstånd för drycker med upp till 4,7 volymprocent<sup>21</sup> (detaljhandelstillstånd). En näringsidkare som hade ett detaljhandelstillstånd fick även importera alkoholdrycker upp till 4,7 volymprocent alkoholhalt i kommersiellt syfte för försäljning.<sup>22</sup> Omständigheterna i det nationella målet som föranledde förhandsavgörandet avsåg att ett företag som Visnapuu kontrollerade sålde alkoholdrycker till personer som var bosatta i Finland och levererade dessa från Estland till kunden i Finland. Företaget innehade inget detaljhandelstillstånd som föreskrevs i finländsk lag.

EU-domstolen prövade först om de finska reglerna om detaljhandelstillstånd skulle prövas enligt artikel 34 eller 37 FEUF. EU-domstolen framhöll att artikel 37 FEUF är tillämplig på nationella bestämmelser som avser monopolet och dess funktionssätt medan artikel 34 FEUF är tillämplig på de nationella

---

<sup>19</sup> Finn Arnsesen & Fredrik Sejersted, *EØS-rettslig vurdering av om salg fra nisjeprodusenter kan tillates utan å svekke dagens monopolordning*, 30 september 2014.

<sup>20</sup> Vid tiden för avgörandet omfattades bär- och fruktviner av undantaget för gårdsförsäljning. 2017 utökades reglerna till att även omfatta hantverksöl.

<sup>21</sup> Procentsatsen ändrades 2017 till 5,5 volymprocent.

<sup>22</sup> Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, p. 80 ff.

bestämmelser som kan skiljas från monopolet och dess funktionssätt.<sup>23</sup> Eftersom de finländska reglerna om detaljhandelstillstånd utgjorde ett undantag från monopolet, och därmed inte rörde monopolets funktionssätt eller hur ensamrätten utövades, kom EU-domstolen fram till att reglerna skulle bedömas enligt artikel 34 FEUF.<sup>24</sup>

Därefter bedömde EU-domstolen om kravet på detaljhandelstillstånd för import utgjorde ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF och fann att så var fallet.<sup>25</sup>

Frågan blev därefter om de nationella bestämmelserna ändå kunde vara förenliga med EU-rätten med stöd av artikel 36 FEUF. Den finländska regeringen motiverade kravet på detaljhandelstillstånd för import utifrån skyddet för folkhälsa och allmän ordning.

Avseende bedömningen enligt artikel 36 FEUF anförde EU-domstolen att nationella regler som syftar till att styra alkoholkonsumtion, förebygga skadeverkningar av alkohol och motverka alkoholmissbruk bidrar till att skydda folkhälsan.<sup>26</sup> Därutöver behöver de nationella reglerna vara proportionerliga, vilket den finländska regeringen bär bevisbördan för.<sup>27</sup> EU-domstolen överlämnade till den hänskjutande domstolen att göra proportionalitetsbedömningen som krävs och inom ramen för denna bedöma de rättsliga och faktiska omständigheter som förelåg i Finland.<sup>28</sup> De faktiska och rättsliga omständigheter som skulle ingå i bedömningen var de omständigheter som den hänskjutande domstolen hade tillgång till.<sup>29</sup>

I domen lyfter EU-domstolen fram vissa aspekter som det ankom på den hänskjutande domstolen att kontrollera och/eller beakta inom ramen för proportionalitetsbedömningen. Avseende detaljhandelstillstånd för import påpekade EU-domstolen att det som anfördes av den finländska regeringen om de krav som ställs i syfte att myndigheter ska kunna kontrollera huruvida bestämmelserna om försäljning av alkohol efterföljs behövde bedömas.<sup>30</sup>

Avseende detaljhandelstillstånd för gårdsförsäljning uttalade EU-domstolen att eftersom detaljhandelstillståndet för gårdsförsäljningen endast kan ges till tillverkare som är etablerade i Finland, så *”kan bestämmelsen tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning”*.<sup>31</sup> EU-domstolen framförde även att detta inte räckte som stöd för slutsatsen att de skäl enligt artikel 36 FEUF som Finland hade åberopat hade *”missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor”*.<sup>32</sup>

---

<sup>23</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 86 f.

<sup>24</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 97.

<sup>25</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 108.

<sup>26</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 115.

<sup>27</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 116.

<sup>28</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 119.

<sup>29</sup> Ibid.

<sup>30</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 122.

<sup>31</sup> Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 126.

<sup>32</sup> Ibid.



EU-domstolen överlämnade till den hänskjutande domstolen att med beaktande av alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter pröva om skyddsskälerna folkhälsa och allmän ordning hade missbrukats och om regleringen istället innebar en förbjuden diskriminering av varor från andra medlemsländer till förmån för inhemska varor.<sup>33</sup> En sådan omständighet som EU-domstolen särskilt nämnde var om den nationella produktionen av produkter som kunde nyttja detaljhandelstillståndet var begränsad samt att produktionen var traditionell och hantverksmässig, argument som framförts av den finländska regeringen.<sup>34</sup> EU-domstolen överlämnade således frågan om reglerna kunde rättfärdigas enligt artikel 36 FEUF till den nationella domstolen utan att skicka med instruktioner till den nationella domstolen hur en sådan prövning skulle göras.

## **6. INNEBÄR VISNAPUU ÄNDRADE EU-RÄTTSLIGA FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR GÅRDSFÖRSÄLJNING?**

### **6.1 Inledning**

EU-domstolens förhandsavgörande i *Visnapuu* är av principiell betydelse då det är första gången som gårdsförsäljning och dess förenlighet med EU-rätten i en situation där medlemsstaten tillämpar ett detaljhandelsmonopol för alkohol aktualiseras framför EU-domstolen, såvitt författarna känner till. I *Visnapuu* var dock inte reglerna om gårdsförsäljning centrala, utan istället ett sidospår, då det andra undantaget till detaljhandelsmonopolet avseende tillstånd för import utgjorde en av grunderna för begäran om förhandsavgörande.

EU-domstolens förhandsavgörande i *Visnapuu* bekräftar tidigare praxis avseende uppdelningen mellan artiklarna 37 och 34 FEUF, dvs. att nationella bestämmelser avseende ett handelsmonopol och dess funktionssätt bedöms enligt artikel 37 FEUF och att nationella bestämmelser som inte avser ett handelsmonopol och dess funktionssätt bedöms enligt artiklarna 34 och 36 FEUF. Detta förhållande är centralt i det följande. Ett införande av regler för gårdsförsäljning i Sverige behöver således vara förenligt med artiklarna 34 och 36 FEUF för att regleringen ska kunna bestå.

För att besvara frågan om avgörandet i *Visnapuu* innebär ändrade förutsättningar för gårdsförsäljning i Sverige kommer inledningsvis EU-domstolens uttalanden kopplade till gårdsförsäljning att redogöras för i mer detalj. Därefter analyseras detta utifrån de EU-rättsliga förutsättningar som gäller för fri rörlighet för varor och nationella bestämmelser som begränsar denna. Inom ramen för analysen kommer även aspekter som utredningen lyfter fram i sitt utkast till EU-rättslig bedömning<sup>35</sup> tas upp samt avgöranden från EU-domstolen och uttalanden från kommissionen som bedöms vara av intresse för denna fråga.

---

<sup>33</sup> Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, p. 128.

<sup>34</sup> *Ibid.*

<sup>35</sup> Kapitel 9 – EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol, utkast från Utredningen.

## 6.2 EU-domstolens uttalande om gårdsförsäljning i *Visnapuu*

Nedan redogörs för de delar av EU-domstolens dom som uttryckligen berör gårdsförsäljning.

I punkt 126 konstaterade EU-domstolen att möjligheten till gårdsförsäljning *”kan tänkas innebära ett skydd för inhemsk tillverkning av alkoholdrycker”*. Vidare framhölls att enbart att det kan tänkas innebära ett sådant skydd inte är tillräckligt för att komma till slutsatsen att de skäl som framfördes av den finska regeringen, dvs. folkhälsa och allmän ordning, har missbrukats och utnyttjats i syfte att diskriminera varor från andra medlemsstater och därmed indirekt skydda inhemska varor.

I punkt 127 framgår att den finländska regeringen angav att syftet med gårdsförsäljningsreglerna, utöver att skydda folkhälsan och allmän ordning, 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”*.<sup>36</sup> Den finländska regeringen uppgav vidare att de inte hade möjlighet att ge tillverkare som är etablerade i andra medlemsstater tillstånd att sälja varorna vid produktionsanläggningen eftersom denna inte är belägen i Finland.

I punkt 128 överlämnade EU-domstolen bedömningen om reglernas förenlighet med artikel 36 FEUF till den hänskjutande domstolen. EU-domstolen anförde att det då ankom på den hänskjutande domstolen att med beaktande av alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter bedöma om de skäl, dvs. folkhälsa och allmän ordning, som angavs som stöd för regleringen hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda inhemska varor. En av dessa omständigheter var om gårdsförsäljning, som ett undantag från huvudregeln om detaljhandelsmonopol, var av begränsad omfattning och om det avsåg traditionell och hantverksmässig produktion.

## 6.3 Analys

Genom *Visnapuu* bekräftar EU-domstolen sin tidigare praxis avseende skiljelinjen mellan artiklarna 34 och 37 FEUF, dvs. att regler som avser ett handelsmonopol och dess funktionssätt omfattas av artikel 37 FEUF medan regler som inte rör handelsmonopolet och dess funktionssätt ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.

Det följer av artikel 36 FEUF och EU-domstolens praxis att en nationell reglering som innebär ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF ändå kan anses vara förenlig med EU-rätten under förutsättning att kriterierna i artikel 36 FEUF är uppfyllda. Den nationella bestämmelsen behöver då (i) vara motiverad med hänsyn till allmänintresset (t.ex. folkhälsa eller konsumentskydd), (ii) vara proportionerlig och (iii) inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

I det följande diskuteras uppdelningen mellan artikel 34 och 37 FEUF mot bakgrund av Utredningens bedömning och de tre kriterierna som följer av artikel 36 FEUF i relation till *Visnapuu*, EU-domstolens

---

<sup>36</sup> Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, p. 127.

övriga praxis samt Utredningens EU-rättsliga analys. Därutöver diskuteras det *de minimis*-resonemang som enligt vissa bedömare går att utläsa från EU-domstolens förhandsavgörande.

### 6.3.1 Skillnaden mellan artiklarna 34 och 37 FEUF

Som nämnts ovan så upprepar EU-domstolen sin praxis om skillnaden mellan artiklarna 34 och 37 FEUF i *Visnapuu*. Slutsatsen är, precis som tidigare, att regler som avser handelsmonopolet och dess funktionssätt omfattas av artikel 37 FEUF medan regler som inte rör handelsmonopolet och dess funktionssätt ska bedömas enligt artikel 34 FEUF.

En av de centrala delarna i direktiven till Utredningen är att en framtida gårdsförsäljningsreglering inte får leda till att Systembolagets detaljhandelsmonopol, såsom det är utformat idag, påverkas negativt, dvs. detaljhandelsmonopolets ställning får inte försvagas.

Avseende tjänstemonopol har EU-domstolen ställt upp ett krav på att regleringen som innebär monopol behöver eftersträva ett identifierat mål på ett sammanhängande och systematiskt sätt.<sup>37</sup> I *Franzén*, som gällde det svenska alkoholmonopolet, uttalade EU-domstolen att det var möjligt för medlemsstater att upprätthålla sina handelsmonopol i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse.<sup>38</sup> Det är därför viktigt att denna aspekt beaktas och värderas på ett tydligt sätt inom ramen för utredningens EU-rättsliga bedömning, dvs. om syftet med Systembolagets monopol fortfarande kan anses eftersträva det identifierade målet av allmänintresse när en mer tillåtande lagstiftning införs.

### 6.3.2 Motivera förenlighet enligt artikel 36 FEUF

#### 6.3.2.1 Kravet på motivering med hänsyn till allmänintresset

En nationell reglering som utgör hinder mot den fria rörligheten måste vara motiverad med ett skyddsvärt skäl. Det avser dels de skäl av allmänintresse som nämns i artikel 36 FEUF, som t.ex. folkhälsoskäl, men även s.k. tvingande hänsyn som utgörs av andra skyddsvärda intressen som nämns i fördraget som t.ex. konsumentskydd och miljöskäl. Denna utvidgning av skyddsvärda skäl har utarbetats i EU-domstolens praxis. Samtliga skyddsvärda intressen är icke-ekonomiska till sin natur och ekonomiska skäl kan inte anföras av en medlemsstat som motiv och skyddsskäl för att en annars handelshindrande åtgärd ändå ska kunna anses vara förenlig med EU-rätten.<sup>39</sup>

Avseende nationella bestämmelser om gårdsförsäljning aktualiseras skyddet för folkhälsa och eventuellt allmän ordning. Dessa skyddsskäl anfördes av den finländska regeringen i *Visnapuu*.

Det följer av EU-domstolens praxis att det är upp till varje medlemsstat att enskilt fastställa vilken nivå som medlemsstaten vill säkerställa för skyddet för folkhälsa och på vilket sätt medlemsstaten ska uppnå denna nivå. Eftersom denna skyddsnivå nödvändigtvis skiljer sig åt mellan olika medlemsstater

---

<sup>37</sup> Se avsnitt 3.2, fotnot 10.

<sup>38</sup> Mål C-189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504, p. 39 och 41.

<sup>39</sup> 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, p. 27.

finns det därför visst rum för skönsmässiga bedömningar.<sup>40</sup> Detta innebär dock inte att medlemsstaterna är fria att använda skyddsskälet skönsmässigt utan medlemsstaten behöver bevisa att det finns ett verkligt folkhälsosyfte bakom införandet av en viss begränsning, se vidare nedan avseende proportionalitetsbedömningen.

EU-domstolen har tidigare slagit fast att *”bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningarna av alkoholhaltiga ämnen, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 36 FEUF”*.<sup>41</sup>

Det framstår som klart att det är möjligt att åberopa skyddet för folkhälsa och allmän ordning för att motivera en begränsning av omfattningen av gårdsförsäljning. Det krävs dock även att kravet på proportionalitet är uppfyllt och att den nationella åtgärden inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder för att den nationella bestämmelsen ska vara förenlig med EU-rätten enligt artikel 36 FEUF.

### 6.3.2.2 Kravet på proportionalitet

En nationell reglering som utgör hinder mot den fria rörligheten som motiveras av ett skyddsskäl måste vara proportionerlig, så att den nationella åtgärden står i proportion till de mål som ska uppnås.<sup>42</sup> I enlighet med proportionalitetsprincipen behöver en nationell reglering vara lämplig och nödvändig för att uppnå ändamålet. Det följer även av EU-domstolens praxis att det angivna målet ska eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt.<sup>43</sup> Det sistnämnda behandlas under avsnitt 6.3.2.3 i enlighet med Utredningens uppdelning.

Vid bedömning huruvida en reglering är lämplig beaktas om den är passande för att uppnå det uppsatta målet och nödvändighet avser om det finns mindre långtgående regleringar som uppnår samma resultat. Fokus brukar vanligen utgå från om det finns mindre handelshindrande åtgärder som kan vidtas för att uppnå samma syfte.

Det kan noteras att Utredningen gör en begränsad uttalad proportionalitetsprövning och begränsar sig till nödvändighetskriteriet.<sup>44</sup> Avseende nödvändigheten tycks utredningen framförallt beakta den konkurrensutjämnande faktorn att svenska producenter idag är förhindrade att sälja sina drycker från tillverkningsstället. Det bör här erinras om att en nationell åtgärds konkurrensutjämnande effekt, vilket kan liknas vid ett ekonomiskt skäl, inte analyseras inom ramen för en bedömning enligt artikel 36 FEUF. Inte heller ingår det i en bedömning enligt artikel 36 FEUF att jämföra situationen i den aktuella

<sup>40</sup> Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, p. 118.

<sup>41</sup> Mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, p. 115 och däri angiven rättspraxis.

<sup>42</sup> Se t.ex. mål C-198/14, *Visnapuu*, EU:C:2015:751, p. 116 och däri angiven rättspraxis.

<sup>43</sup> Se t.ex. mål C-333/14, *The Scotch Whiskey Association*, EU:2015:845, p. 37 och däri angiven rättspraxis samt mål C-121/85, *Conegate*, EU:C:1986:114, p. 15-17.

<sup>44</sup> Kapitel 9 – EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol, avsnitt 9.4, utkast från Utredningen.

medlemsstaten med situationen i andra medlemsstater för de aktörer som träffas av den nationella regleringen.

### 6.3.2.3 Kravet på att inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna

I Utredningens EU-rättsliga analys behandlas kravet på att den nationella bestämmelsen inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar ett förtäckt handelshinder. Inom ramen för Utredningens analys av detta krav analyserar Utredningen även om det angivna målet att skydda folkhälsa eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt. Enligt Utredningen tar detta sikte på bl.a. EU-domstolens uttalande i *Visnapuu* att den nationella domstolen ska bedöma om skälen att skydda folkhälsan och allmän ordning har missbrukats och utnyttjats för att skydda inhemsk produktion eller för att diskriminera varor från andra medlemsstater.<sup>45</sup> I relation därtill hänvisar Utredningen till EU-domstolens avgörande i *Henn och Darby*<sup>46</sup> och diskuterar om skyddsskälet folkhälsa kan anses just ha missbrukats alternativt utnyttjats för att skydda inhemska varor alternativt inhemsk produktion.

#### Skyddsändamålet ska eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt

I *Henn och Darby* godtogs ett förbud mot import av vissa produkter av oanständig eller obscen karaktär som motiverades av skyddet för allmän moral. Även om det inte fanns något förbud mot allt innehav av sådant material i Storbritannien<sup>47</sup> så konstaterade EU-domstolen att det övergripande syftet med det brittiska importförbudet, men även nationell lagstiftning i övrigt, var att begränsa tillgängligheten av de aktuella produkterna och att det inte fanns någon laglig handel med sådana produkter i Storbritannien.<sup>48</sup>

*Henn och Darby* kan jämföras med avgörandet *Conegate*<sup>49</sup> som också avsåg ett importförbud av vissa produkter av oanständig och obscen karaktär. Importförbuden i *Henn och Darby* och *Conegate* avsåg två olika produktkategorier. Även i *Conegate* motiverade Storbritannien importförbud utifrån skyddet för allmän moral. Vid en närmare granskning av Storbritanniens nationella lagstiftning konstaterade dock EU-domstolen att det endast var importen av produkterna som var förbjuden och att det saknades ett nationellt förbud mot att marknadsföra eller sälja produkterna i fråga.<sup>50</sup> Mot bakgrund av detta ansåg EU-domstolen att Storbritanniens importförbud som prövades i *Conegate* inte var förenligt med EU-rätten.

<sup>45</sup> Kapitel 9 – EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol, s. 9, utkast från Utredningen.

<sup>46</sup> Mål 34/79, *R mot Henn och Darby*, EU:C:1979:295.

<sup>47</sup> Det var straffbelagt att inneha de aktuella produkterna i kommersiellt syfte, men inte att inneha sådana produkter med ett berättigat vetenskapligt, litterärt, konstnärligt eller utbildningsmässigt intresse.

<sup>48</sup> Mål 34/79, *R mot Henn och Darby*, EU:C:1979:295, p. 21.

<sup>49</sup> Mål C-121/85, *Conegate*, EU:C:1986:114.

<sup>50</sup> Mål C-121/85, *Conegate*, EU:C:1986:114, p. 20.

Den avgörande skillnaden mellan domsluten i *Henn och Darby* och *Conegate* beror på kravet på att medlemsstaterna ska eftersträva målet på ett systematiskt och konsekvent sätt.

I *Henn och Darby* kom EU-domstolen fram till att Storbritannien försökte begränsa tillgången till pornografiska produkter på ett tillräckligt omfattande sätt så att det inte skulle förekomma någon laglig handel med sådana varor i kommersiellt syfte. Samma förhållande återfanns dock inte i *Conegate* där det endast var importen men inte själva försäljningen av produkterna i medlemsstaten som var förbjuden. Detta innebar att motsvarande produkter som istället var tillverkade i Storbritannien fritt kunde säljas. Vid bedömning av om den nationella bestämmelsen kunde motiveras med stöd av artikel 36 FEUF konstaterade EU-domstolen inledningsvis att det var upp till varje medlemsstat att bestämma vilka krav på allmän moral som skulle gälla på deras territorium.<sup>51</sup> Därefter sade EU-domstolen att även om en medlemsstat är fri att ställa upp krav på allmän moral t.ex. genom att ange vilka varor som är oanständiga, så kan detta dock inte motivera att medlemsstaten begränsar den fria rörligheten för sådana varor till sitt territorium om medlemsstaten inte vidtar andra seriösa åtgärder för att stoppa spridningen av motsvarande varor som tillverkas och/eller säljs där.<sup>52</sup>

EU-domstolen genomsåg således Storbritanniens argumentation om att importförbudet skyddade den allmänna moralen, och därmed ansågs importförbudet inte förenligt med EU-rätten.

När EU-domstolen således överlämnar till en nationell domstol att bedöma om skyddsskäl som en medlemsstat anför inte har missbrukats eller utnyttjats så tar det sikte på att säkerställa att skyddsskäl inte används skönsmässigt när medlemsstaterna enskilt bestämmer sin skyddsnivå. Den nationella domstolen måste således säkerställa att det skyddsskäl som anförs eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt vis.

## Skydd för inhemsk produktion

I *Visnapuu* noterade EU-domstolen att den finländska regleringen för gårdsförsäljning kunde innebära ett skydd mot inhemska produkter, dvs. verka diskriminerande mot liknande varor från andra medlemsstater. Det ska här till erinras om att kommissionen i åtminstone tre omgångar har haft åsikter om den finländska gårdsförsäljningsregleringens förenlighet med EU-rätten.

Första gången kommissionen formellt uttalade sig var inom ramen för en utredning om fördragsbrott som initierades 1999<sup>53</sup> och som pågick under flera år. Generaldirektören för generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling uttalade i ett brev till Finland att det utgör en diskriminering när finländska producenter kan sälja sina produkter både genom gårdsförsäljning och genom monopolet medan jämförbara produkter från andra medlemsstater endast kan säljas genom monopolet.<sup>54</sup>

---

<sup>51</sup> Mål C-121/85, *Conegate*, EU:C:1986:114, p. 14.

<sup>52</sup> Mål C-121/85, *Conegate*, EU:C:1986:114, p. 15.

<sup>53</sup> Farm Wines – infringement procedure 1999/4694.

<sup>54</sup> Farm Wines – infringement procedure 1999/4694. Brev från generaldirektören vid generaldirektoratet för jordbruk och landsbygdsutveckling, daterat den 29 januari 2007. Referens AGRI.H.3 M-82/04-PVP. Kommunikationen finns även beskriven i SOU 2010:98 Gårdsförsäljning, s. 51.

Kommissionens utredning avslutades dock utan att några vidare åtgärder vidtogs från kommissionens sida, ett beslut som främst tycks vara motiverat av politiska skäl.<sup>55</sup>

År 2009 anmälde Finland tekniska föreskrifter till kommissionen inför ett lagförslag att utöka gårdsförsäljningen till att omfatta likörer. Även denna gång uttalade kommissionen att bestämmelserna inte var förenliga med artikel 34 FEUF eftersom endast inhemskt producerade varor men inte liknande produkter från andra medlemsstater omfattades, dvs. de nationella bestämmelserna diskriminerade produkter från andra medlemsländer.<sup>56</sup> Enligt kommissionen skulle den finska föreslagna reglering inte heller kunna rättfärdigas med stöd av artikel 36 FEUF eftersom ekonomiska syften inte utgör sådana skäl som skyddas enligt artikel 36 FEUF. Kommissionen konstaterade slutligen att om Finland gick vidare med lagförslaget skulle kommissionen motsätta sig ändringarna i den finska lagstiftningen.<sup>57</sup> Den finländska regeringen överlämnade inte propositionen med lagförslaget till riksdagen.<sup>58</sup>

År 2016 anmälde Finland återigen tekniska föreskrifter till kommissionen avseende tänkta uppdateringar av alkohollagen. Denna gång avsåg det framförallt regler om distanshandel. Kommissionen ansåg att den finska lagen *de facto* innebar en diskriminering mot importerade alkoholdrycker och skulle därmed utgöra ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF. Utöver att konstatera att det är upp till Finland att bevisa att kriterierna för undantag i artikel 36 FEUF är uppfyllda noterade kommissionen även att lagförslaget inte var konsekvent. Distanshandel skulle förbjudas samtidigt som tillgängligheten för alkoholdrycker utvidgades genom andra bestämmelser, bl.a. genom att utvidga gårdsförsäljning till att omfatta hantverksöl, vilket skulle leda till en allmänt ökad alkoholkonsumtion i landet. Slutligen påpekade kommissionen att de kan öppna upp en utredning om fördragsbrott om Finland antar lagförslaget som notifierats till kommissionen om Finland inte gör nödvändiga justeringar för att lagstiftningen ska vara förenlig med EU-rätten.<sup>59</sup>

Mot bakgrund av kommissionens kommentarer på den finländska regleringen och föreslagna regleringar som i praktiken har inneburit en ökad tillgänglighet av alkohol är det viktigt att säkerställa att en sådan utökad tillgänglighet av alkohol som gårdsförsäljning skulle innebära i Sverige är förenlig med den alkoholpolicy utifrån folkhälsa som Sverige har. Vidare visar kommissionens kommentarer på att det inte går att utesluta att gårdsförsäljning kan anses vara oförenlig med EU-rätten, dvs. inte kan rättfärdigas med stöd av artikel 36 FEUF, eftersom gårdsförsäljning, av endast inhemska produkter, tydligt diskriminerar produkter från andra medlemsstater. Utredningen tycks inte beakta dessa kommissionsuttalanden i sin EU-rättsliga analys.

---

<sup>55</sup> Ibid., s. 52.

<sup>56</sup> Kommunikation från kommissionen via generalsekretariatet angående Finlands notifiering av ny alkohollag, SG(2010) D/50724. Se även SOU 2010:98 Gårdsförsäljning, s. 52 f.

<sup>57</sup> Kommunikation från kommissionen via generalsekretariatet angående Finlands notifiering av ny alkohollag, SG(2010) D/50724.

<sup>58</sup> SOU 2010:98 Gårdsförsäljning, s. 53.

<sup>59</sup> Kommunikation från kommissionen – TRIS/(2017) 00715.



#### 6.3.2.4 Kommentar

En nationell reglering avseende gårdsförsäljning behöver uppfylla de tre kriterierna för undantag enligt artikel 36 FEUF som behandlas ovan. Utredningen fokuserar primärt på att söka motivera hur motivet att skydda folkhälsa inte missbrukas eller utnyttjas för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska varor vid gårdsförsäljning. Det kan därvid noteras att det finns ytterligare kriterier som Utredningen behöver beakta inom ramen för en EU-rättslig analys.

Den skarpa skillnaden mellan *Henn och Darby* och *Conegate*, som nämns ovan, utgör en sådan aspekt som Utredningen behöver beakta. Anledningen till att EU-domstolen kom till olika slutsatser avseende importrestriktioner som motiverades utifrån samma skyddsändamål avsåg hur konsekvent och systematisk medlemsstaten var i att vidta åtgärder för att uppnå skyddsändamålet. EU-domstolens uttalanden i *Conegate* understryker vikten för en medlemsstat att vara konsekvent i den politik och de åtgärder som vidtas i syfte att uppnå vissa ändamål. Detta är centralt inom ramen för bedömningen om ett skyddsskäl kan anses ha missbrukats eller utnyttjats.

I relation till gårdsförsäljning blir det därmed relevant att, mot bakgrund av det författningsförslag som Utredningen avser föreslå, göra en bedömning av om den föreslagna ordningen med nationella bestämmelser kan motiveras utifrån folkhälsoskäl, inte minst mot bakgrund av den restriktiva svenska alkoholpolitiken. En sådan bedömning kan göras med utgångspunkt i de skyddsändamål och motiv som framförts av Sverige vid EU-domstolen när detaljhandelsmonopolet och regler kring distanshandel med alkohol varit föremål för prövning.<sup>60</sup> I dessa fall har Sverige tidigare lyft fram att detaljhandelsmonopolet med tillhörande desintresseringsprincipen utgör en central del av den svenska restriktiva alkoholpolitiken.

I en sådan bedömning bör även kommissionens påpekande gentemot Finland beaktas avseende att gårdsförsäljning ökar tillgängligheten till alkohol. Det är således viktigt att en framtida reglering av gårdsförsäljning är i linje med den svenska restriktiva alkoholpolitiken och inte motverkar den övergripande folkhälsopolitik som ligger till grund för den svenska hållningen; om gårdsförsäljning inte är i linje med den svenska restriktiva alkoholpolitiken finns det en risk att EU-domstolen kan anse att skyddet för folkhälsa inte eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt.

Ekonomiska intressen eller syften kan inte användas som motiv för att rättfärdiga ett undantag enligt artikel 36 FEUF. I kommittédirektivet till gårdsförsäljningsutredningen anges att syftet med att införa gårdsförsäljning är att utveckla lokal besöksnäring och måltidsturism, med andra ord ekonomiska syften.<sup>61</sup> Att ekonomiska motiv inte kan användas som motivering påpekade även kommissionen i sina synpunkter avseende Finlands förslag att utvidga gårdsförsäljning till att också omfatta likörer.<sup>62</sup> Dessa ekonomiska syften som nämns i kommittédirektivet kan inte motivera förenlighet med EU-rätten för enskilda nationella bestämmelsers handelshindrande verkan.

---

<sup>60</sup> Mål C- 189/95, *Franzén*, EU:C:1997:504 och mål C-170/04, *Rosengren*, EU:C:2007:313.

<sup>61</sup> Kommittédirektiv 2020:118 Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker.

<sup>62</sup> SOU 2010:98 Gårdsförsäljning, s. 53.



### 6.3.3 *De minimis*-resonemang

I punkt 128 i *Visnapuu* överlämnar EU-domstolen den slutliga prövningen av den nationella regleringen enligt artikel 36 FEUF till den hänskjutande domstolen. Den skulle göras mot bakgrund av de relevanta faktiska och rättsliga omständigheterna och bedöma om skyddsskäl folkhälsa och allmän ordning hade missbrukats eller utnyttjats. Däribland skulle den finländska regeringens uttalande om att den nationella produktionen var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig bedömas av den nationella domstolen. Detta har hävdats framstå som ett *de minimis*-resonemang från EU-domstolens sida.<sup>63</sup> Detta är en uppfattning som även Utredningen får uppfattas dela utan att den specifikt nämner "*de minimis*".<sup>64</sup>

*De minimis* är ett latinskt uttryck som betyder att något är av mindre eller obetydlig betydelse. Enligt principen om *de minimis* kan man bortse från en effekt av mindre eller obetydlig betydelse. I detta fall innebär detta att gårdsförsäljning skulle kunna accepteras, trots att det utgör ett handelshinder, för att det sker i en sådan liten omfattning att det ska godtas ändå.

Enligt Hettne<sup>65</sup> ska EU-domstolens uttalande tolkas som att gårdsförsäljning kan accepteras i ett land som i övrigt tillämpar ett nästan heltäckande detaljhandelsmonopol, under förutsättning att det avser en begränsad försäljning och anknyter till lokala tillverkningstraditioner.<sup>66</sup> Detta resonemang återges nästan ordagrant i Utredningen.<sup>67</sup>

Som nämnts ska artikel 36 FEUF, enligt EU-domstolens konstanta praxis, tolkas strikt<sup>68</sup> och det är endast i undantagsfall som handelshinder kan vara förenliga med EU-rätten. Något *de minimis*-resonemang inom ramen för artikel 36 FEUF förefaller således, enligt vår bedömning, svårförenlig med EU-domstolens praxis att artikel 36 FEUF ska tolkas strikt.

I *Visnapuu* överlämnar EU-domstolen till den nationella domstolen att bedöma de faktiska och rättsliga omständigheter som den finländska regeringen har anfört avseende folkhälsa och allmän ordning som stöd för undantag enligt artikel 36 FEUF. Den finländska regeringens uttalande att gårdsförsäljning sker i en begränsad omfattning utgör en sådan rättslig och faktisk omständighet som EU-domstolen nämner. EU-domstolens uttalande i denna del får således uppfattas som att EU-domstolen uppmanar den nationella domstolen att kontrollera om det i realiteten endast bedrivs gårdsförsäljning i begränsad omfattning, dvs. kontrollera en faktisk omständighet. En sådan kontroll av faktiska omständigheter kan göras i syfte att kunna bedöma om reglerna i realiteten innebär ett förtäckt

<sup>63</sup> Jörgen Hettne, *Alkotaxi och alkoholpolitik – e-handel och gårdsförsäljning i Finland*, Europarättslig tidskrift, 2016, nr. 3, s. 469.

<sup>64</sup> Kapitel 9 – EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol, s. 12, utkast från Utredningen.

<sup>65</sup> Jörgen Hettne är professor vid Lunds universitet och föreståndare för Centrum för Europaforskning vid Lunds universitet.

<sup>66</sup> Jörgen Hettne, *Alkotaxi och alkoholpolitik – e-handel och gårdsförsäljning i Finland*, Europarättslig tidskrift, 2016, nr. 3, s. 485.

<sup>67</sup> Kapitel 9 – EU-rättsliga förutsättningar för gårdsförsäljning med ett i övrigt bibehållet detaljhandelsmonopol, s. 12, utkast från Utredningen.

<sup>68</sup> Se t.ex. mål C-46/76, *Bauhuis*, EU:C:1977:6, p. 12 och mål C-113/80, *Kommissionen mot Irland*, EU:C:1981:139, p. 7.

handelshinder med diskriminerande verkan som skyddar inhemska varor från konkurrens. Denna faktiska omständighet utgör endast en relevant omständighet och den nationella domstolen ska pröva samtliga relevanta rättsliga och faktiska omständigheter. Det faktum att EU-domstolen i sin uppmaning till den nationella domstolen lyfter fram en viss omständighet bör inte tolkas som att EU-domstolen befriar den nationella domstolen från att göra en fullvärdig bedömning enligt artikel 36 FEUF. Bland annat ska den nationella domstolen även säkerställa att åtgärden utgör en del av en konsekvent folkhälsopolitik, jmf. EU-domstolens uttalande i *Conegade*.

Som nämns ovan i avsnitt 6.3.2.3 är vår bedömning att uttalandet i punkt 128 avser den bedömning som den nationella domstolen ska göra av om de skyddsskäl som åberopas till stöd för den nationella bestämmelsen har missbrukats eller utnyttjats, dvs. kravet på att eftersträva de skyddsvärda intressena på ett systematiskt och konsekvent vis.

Det kan därutöver nämnas att i de fall EU-domstolen ändrar eller gör tillägg till sin praxis brukar detta tydligt framgå genom att EU-domstolen indikerar att de förtydligar sin praxis. Ett sådant uttalande eller en sådan indikation saknas i detta fall.

Mot bakgrund av ovan torde ett *de minimis*-resonemang inom ramen för artikel 36 FEUF anses vara svärförenligt med att artikel 36 FEUF ska tolkas strikt.

## 6.4 Sammanfattande bedömning

Förhandsavgörandet i *Visnapuu* bekräftar EU-domstolens tidigare praxis avseende både gränsdragningen mellan artikel 34 och 37 FEUF och hur en bedömning enligt artikel 36 FEUF ska göras. Gårdsförsäljning varvid endast producenter etablerade i en medlemsstat ges möjlighet att sälja sina egentillverkade produkter utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF, vars förenlighet med EU-rätten beror på om den nationella bestämmelsen kan rättfärdigas med hjälp av artikel 36 FEUF. Avgörandet kan därmed anses ha bidragit till att klargöra att regler kring gårdsförsäljning i en medlemsstat som annars tillämpar ett detaljhandelsmonopol ska bedömas enligt de vanliga reglerna för fri rörlighet och inte enligt *lex specialis* artikel 37 FEUF. Naturligtvis kommer frågan om monopolet att få betydelse för bedömningen av om skyddet för folkhälsa eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt.

EU-domstolen uttalade att gårdsförsäljning kunde vara förenligt med EU-rätten under förutsättning att den nationella regleringen kunde motiveras med stöd av artikel 36 FEUF. Detta är en mycket vanlig formulering från EU-domstolen, framförallt när den överlämnar den slutliga bedömningen enligt artikel 36 FEUF till den hänskjutande domstolen. EU-domstolen gjorde således ingen egen bedömning av den finska gårdsförsäljningsregleringens förenlighet med EU-rätten utifrån de kriterier som ska bedömas enligt artikel 36 FEUF. EU-domstolen tillhandahöll inte heller någon närmare vägledning kring hur specifika delar av prövningen skulle göras, vilket kan förklaras av att tolkningsfrågan avseende artikel 36 FEUF inte innehöll specifika frågor kring detta.

Vår bedömning är att *Visnapuu* inte inför ett *de minimis*-resonemang kopplat till bedömningen enligt artikel 36 FEUF eftersom det dels saknas ett tydligt besked från EU-domstolen att den förtydligar sin

praxis och dels eftersom ett sådant resonemang får bedömas vara svårförenligt med EU-domstolens praxis att artikel 36 FEUF ska tolkas restriktivt.<sup>69</sup>

## 7. SLUTSATS

Mot bakgrund av ovan redogörelse är vår bedömning att de EU-rättsliga förutsättningarna för att införa en reglering av gårdsförsäljning inte har förändrats med anledning av EU-domstolens avgörande i *Visnapuu*.

I *Visnapuu* har EU-domstolen återigen konstaterat vilka nationella bestämmelser som ska bedömas enligt artikel 37 FEUF respektive artikel 34 FEUF. Det är även tydligt att en reglering av gårdsförsäljning enligt den finländska modellen utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF. Förenligheten av en sådan reglering med EU-rätten beror således på om den uppfyller kraven för undantag enligt artikel 36 FEUF. Det råder inga tvivel om att skyddet för folkhälsan utgör ett sådant skäl av allmänintresse som är relevant enligt artikel 36 FEUF. Frågan är istället om det författningsförslag som Utredningen kommer att föreslå är proportionerligt och inte utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller ett förtäckt handelshinder. Härvid kan det anses saknas resonemang i Utredningen, särskilt i relation till proportionalitetsprincipen, kravet på en sammanhängande och konsekvent folkhälsopolitik och de invändningar som kommissionen har haft avseende den finländska gårdsförsäljningsregleringen.

---

<sup>69</sup> Ibid.

REMISSVAR

2022-06-07

Dnr: BO 2022-0016

Socialdepartementet  
s.remissvar@regeringskansliet.se  
s.fs@regeringskansliet.se  
paula.ericson@regeringskansliet.se

**Remissyttrande över betänkandet *En möjlighet till småskalig  
gårdsförsäljning av alkoholdrycker* (SOU, 2021:95)**

(dnr: S2022/00562)

Barnombudsmannen yttrar sig med utgångspunkt i uppdraget att företräda barn och ungas rättigheter utifrån FN:s konvention om barnets rättigheter (barnkonventionen) och FN:s kommitté för barnets rättigheter (FN:s barnrättskommitté) allmänna kommentarer samt dess rekommendationer till Sverige.

Barnombudsmannen avstyrker de förslag som läggs fram i betänkandet. Förslagen innebär stora risker ur ett barnrättsperspektiv. Alkoholens skadeverkningar har stor påverkan på barns rättigheter – till exempel rätten till skydd mot våld och andra övergrepp enligt artikel 19 i barnkonventionen och rätten till liv- och överlevnad och utveckling enligt artikel 6.

Rättsläget är osäkert. En ordning med gårdsförsäljning på de sätt som föreslås i betänkandet riskerar att äventyra detaljhandelsmonopolet. Förslagen innebär vidare att Sverige gör avsteg från den restriktiva linje när det gäller detaljhandel med samt marknadsföring av alkoholdrycker som länge präglats svensk alkoholpolitik. Det är med andra ord en betydligt större fråga än s.k. gårdsförsäljnings vara eller icke vara.

Det finns ett starkt stöd i forskning för att nuvarande alkoholpolitiska åtgärder, däribland tillgänglighetsbegränsningar i form av åldersgränser, öppethållande och reglering av marknadsföring (särskilt till yngre personer) har betydelse för att minska alkoholkonsumtion och skadeverkningar.<sup>1</sup> Därtill är socialt inriktade detaljhandelsmonopol en av de åtgärder som har störst effekt enligt Världshälsoorganisationens (WHO:s) strategi mot alkoholskador.<sup>2</sup>

Det finns också betydande risker i att låta varje gårdsförsäljare ansvara för att underåriga inte köper alkoholhaltiga drycker, på samma sätt som Systembolagets försäljningsställen gör, men utan att ha en säker försäljningsmiljö m.m. motsvarande Systembolagets.

<sup>1</sup> Prop. 2009/2010:125 s. 56ff ; Folkhälsomyndigheten 2022, *Risk- och skyddsfaktorer för alkohol, narkotika, tobak och spel om pengar hos barn och unga*, Artikelnummer 22050; Global Burden of Disease, GBD, (2019) på Folkhälsomyndigheten [www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/utveckling-inom-andts-anvandning-och-ohalsa/skadeverkningar/alkoholens-skadeverkningar/](http://www.folkhalsomyndigheten.se/livsvillkor-levnadsvanor/andts/utveckling-inom-andts-anvandning-och-ohalsa/skadeverkningar/alkoholens-skadeverkningar/)

<sup>2</sup> World Health Organisation (2010), *Global strategy to reduce the harmful use of alcohol*, ([www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/alcohol](http://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/alcohol))

Föredragande i ärendet har varit utredare Henrik Karlsson, jurist Ebba Wigerström. Även t.f. biträdande avdelningschef Tove Björnheden har deltagit.

Elisabeth Dahlin  
Barnombudsman

Regeringskansliet  
Socialdepartementet

Betänkandet En möjlighet till småskalig  
gårdsförsäljning av alkoholdrycker (SOU 2021:95)  
S2022/00562

---

Kammarrätten avstyrker utredningens förslag, även det alternativa förslaget. Domstolen har följande synpunkter på förslagen och övervägandena i betänkandet.

*Kraven på tillverkning eller odling på försäljningsstället och på viss högsta produktionsvolym strider sannolikt mot EU-rätten*

Det svenska detaljhandelsmonopolet innebär ett förbud i övrigt mot försäljning till konsumenter. Utredningens förslag till reglering för gårdsförsäljning innebär ett undantag från det förbudet.

Kammarrätten bedömer att de begränsningar som innebär krav på tillverkning eller odling på försäljningsplatsen och en viss högsta produktionsvolym sannolikt inte kommer att kunna upprätthållas vid en rättslig prövning. Det innebär att även producenter utan tillverkning eller odling i Sverige och producenter med större produktionsvolym efter en domstolsprövning kan få rätt att sälja egentillverkade alkoholvaror till konsumenter.

De begränsningar som innebär krav på tillverkning eller odling på försäljningsplatsen och en viss högsta produktionsvolym strider enligt kammarrättens bedömning mot förbudet mot kvantitativa och kvalitativa importrestriktioner i artikel 34 FEUF. Denna slutsats ger också utredningen uttryck för (s. 103).

Det är svårt att rättfärdiga ett sådant handelshinder med hänvisning till något av de skäl som nämns i artikel 36 FEUF. Det framgår i vart fall inte av utredningen varför det av folkhälsoskäl är nödvändigt att försäljning sker vid produktions- eller odlingsplatsen. Utredningens slutsats (s. 110–111) att ett tillåtande av gårdsförsäljning är konkurrensutjämning för svenska tillverkare är inte heller något som kan beaktas vid prövningen enligt artikel 36 FEUF. Kammarrätten kan därför inte komma till någon annan slutsats än att förslaget är oförenligt med den bestämmelsen. Redan av detta skäl bör utredningens förslag inte genomföras.

*Det är mycket osäkert om detaljhandelsmonopolet förblir ett tillåtet handelsmonopol enligt EU-rätten om gårdsförsäljning införs*

I kommittédirektiven anges att utredningen ska 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. En avgörande fråga är alltså om Systembolagets handel fortfarande kan bedömas som ett handelsmonopol i EU-rättslig mening om gårdsförsäljning införs.

Den reglering för gårdsförsäljning som utredningen föreslår omfattar alla alkoholvaror som omfattas av det nuvarande svenska monopolet.

Kammarrätten anser att utredningen drar alltför långtgående slutsatser av EU-domstolens avgörande i målet C-198/14 Visnapuu. Det går inte att utifrån det avgörandet och EU-domstolens praxis i övrigt säkert uttala sig om att detaljhandelsmonopolet kan säkras om gårdsförsäljning enligt förslaget införs.

Det finns en överhängande risk att EU-domstolen vid en prövning kommer fram till att de folkhälsoskäl som hittills rättfärdigat detaljhandelsmonopolet förlorat sin giltighet när gårdsförsäljning av likadana alkoholvaror blir tillåten. Det skulle innebära att detaljhandelsmonopolet inte längre utgör ett tillåtet handelshinder.

För att undvika detta har utredningen förenat undantaget för gårdsförsäljning med olika restriktioner. Förslaget bygger på antagandet att gårdsförsäljningens anknytning till ett studiebesök eller en föreläsning gör att försäljningen skiljer sig så starkt från "sedvanlig detaljhandel" att Systembolagets handel fortfarande kan bedömas vara ett statligt handelsmonopol i den mening som avses i artikel 37 FEUF. Kammarrätten anser att det antagandet utgör en mycket osäker grund för den föreslagna regleringen. Därför kan det inte sägas att utredningen har lämnat ett förslag som uppfyller kravet i utredningsdirektiven "att detaljhandelsmonopolet säkras". Även av detta skäl bör förslaget inte genomföras.

*Möjligheten att "backa bandet" är inte självklar*

Grunden för monopolet försvagas genom ett tillåtande av gårdsförsäljning. Det är osäkert om denna omständighet skulle påverka en EU-rättslig bedömning av monopolet. Kammarrätten instämmer inte i utredningens bedömning att det tveklöst skulle vara EU-rättsligt möjligt att "backa bandet" genom att anpassa monopolet eller slopa rätten till gårdsförsäljning.

I 37 § förvaltningslagen (det är en felaktig hänvisning på s. 121 i utredningen) regleras under vilka förutsättningar som ett gynnande beslut kan ändras till en enskilds nackdel. Kammarrätten anser att utredningen inte tillräckligt har utrett den förvaltningsrättsliga möjligheten att "backa bandet" om gårdsförsäljning tillåts och tillstånd till sådan försäljning sedan behöver återkallas.

*Konsekvenser för domstolarna*

Det går inte att utifrån befintligt underlag bedöma hur många tillkommande mål i de allmänna förvaltningsdomstolarna som det kan bli fråga om och vilken faktisk kostnad det innebär för domstolarna.

*Lagtext*

Kammarrätten har följande synpunkter på den föreslagna lagtexten och dess formuleringar.

I 5 a kap. 1 § bör första stycket tas bort. Det anges redan i 5 a kap. 3 § att frågor om gårdsförsäljningstillstånd prövas av den kommun där försäljningsstället är beläget. Första stycket i 5 a kap. 1 § är därför överflödigt.

Den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 2 § bör formuleras om. Förslagsvis enligt följande: Endast detaljhandelsbolaget får bedriva *annan* detaljhandel *än gårdsförsäljning* med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och med alkoholdrycksliknande preparat.

I 5 a kap. 3 § bör första och andra stycket byta plats så att bestämmelsen inleds med *Ansökan om gårdsförsäljningstillstånd görs skriftligen*. Då stämmer bestämmelsen utformning överens med bestämmelsen om serveringstillstånd i 8 kap. 10 § alkohollagen (2010:1622).

Bestämmelsen i 5 a kap. 11 § bör omformuleras så att lydelsen blir ”och ett skäligt påslag” i stället för ”med ett skäligt påslag”.

---

Detta yttrande har beslutats av kammarrättslagmannen Gertrud Forkman, kammarrättsrådet Axel Hanson och tf. kammarrättsassessorn Ninni Bohman Olin, föredragande.

Gertrud Forkman

Ninni Bohman Olin