

2022-03-07

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: SOCN 2022/89

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

Synpunkter till kommunstyrelsen

Förslag till beslut

Socialnämnden beslutar att överlämna synpunkter till kommunstyrelsen i enlighet med bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 7 mars 2022.

Sammanfattning

Betänkandet ”En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker” är ute på remiss. Utredningens övergripande uppdrag har varit att utreda om och i så fall hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan införas i Sverige, under förutsättning att Systembolagets monopol säkras. Utredningens förslag innebär att småskaliga och oberoende producenter av hantverksmässigt tillverkade alkoholdrycker ges möjlighet att sälja begränsade mängder alkoholdrycker till besökare som genomgått ett studiebesök eller tagit del av en föreläsning på tillverkningsstället.

Bedömningen är att utredningens förslag är positivt och den konsekvensanalys som gjorts gällande folkhälsan och ekonomiska konsekvenser för kommuner är rimlig. I den EU-rättsliga konsekvensanalysen har socialnämnden följande synpunkter.

Proportionalitetsbedömningen i avsnitt 9.4 bör utvecklas och lösningsförslaget i avsnitt 9.5 ses som olämpligt eftersom en grundläggande rättslig princip undantas. Synpunkterna överlämnas till kommunstyrelsen.

Ärendet

Gårdsförsäljningsutredningen har överlämnat betänkandet En småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker (SOU 2021:95) till regeringen. En sammanfattning av betänkandet framgår av bilaga 2. Nacka kommun är inte remissinstans men har möjlighet att lämna sina synpunkter. Remissvaren ska ha kommit in till Socialdepartementet senast den 10 juni 2022.

Innehållet i remissen i korthet

Gårdsförsäljningsutredningens övergripande uppdrag har varit att utreda om och i så fall hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan införas i Sverige, under förutsättning att

Systembolagets monopol säkras. Avgörande frågor för utredningen har varit vilket utrymme EU-rätten medger för gårdsförsäljning samtidigt som detaljmonopolet bevaras i övrigt samt vilka eventuella folkhälsokonsekvenser ett införande av gårdsförsäljning skulle kunna innebära.

Utredningens förslag innebär att småskaliga och oberoende producenter av hantverksmässigt tillverkade alkoholdrycker ges möjlighet att sälja begränsade mängder alkoholdrycker till besökare som genomgått ett studiebesök eller tagit del av en föreläsning på tillverkningsstället.

Förslagen i remissen i korthet

I betänkandet föreslås att det införs nya bestämmelser och ändringar i alkohollagen och alkoholförordningen.

I alkohollagen införs bland annat begreppet gårdsförsäljning. Med gårdsförsäljning avses detaljhandel med alkoholdrycker på tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med ett studiebesök eller en föreläsning som erbjuds allmänheten mot betalning och som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken.

I ett nytt kapitel, 5 a kapitlet alkohollagen, införs bestämmelser om tillstånd till sådan försäljning, så kallat gårdsförsäljningstillstånd. Där framgår att det krävs ett särskilt tillstånd för gårdsförsäljning av den kommun där försäljningsstället är beläget. Tillstånd ska bara få ges under förutsättning att alkoholdryckerna som säljs är egentillverkade, den karaktärsgivande delen av tillverkningen sker på tillverkningsstället, produktionsvolymen årligen uppgår vissa begränsade volymer och att tillverkaren är oberoende från tillverkare med större produktionsvolymer. Gårdsförsäljningstillstånd får även ges den som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning under vissa förutsättningar.

Vid gårdsförsäljning får försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter starköl, och 3 liter andra jästa drycker. Kommunen beslutar under vilka tider gårdsförsäljning får bedrivas. Gårdsförsäljning får dock inte bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. Lagändringarna föreslås börja gälla den 1 juli 2023 och vara tidsbegränsade till och med den 1 juli 2029. Gårdsförsäljningstillstånd får därmed som längst ges till den 1 juli 2029.

Ärendets beredning

Ärendet behandlas i socialnämnden som lämnar synpunkter på förslagen i remissen till kommunstyrelsen. Därefter bereds ett förslag till yttrande på kommunstyrelsens arbetsutskotts sammanträde den 10 maj 2022 inför beslut om yttrande på kommunstyrelsens sammanträde den 23 maj 2022.

Miljöenhetens utredning och bedömning

Miljöenheten ställer sig positiv till utredningens förslag utifrån nedan angivet resonemang.

Folkhälsan

Att främja folkhälsan är alkoholpolitikens övergripande mål. Detta uppnås genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Detaljmonopolet Systembolaget innehar är ett av de viktigaste verktygen för ett sådant alkoholpolitiskt mål. Miljöenheten ansluter sig till utredningens slutsats gällande förslaget effekt på folkhälsan i stort där den analys som gjorts pekar på mycket liten påverkan.¹ På samma sätt ansluter sig miljöenheten till utredningens analys avseende förslaget påverkan på barn och unga.² Utredningen kommer här fram till att det rör sig om en väldigt begränsad ökning av den exponering som sker mot barn och unga. Miljöenheten bedömer att förslaget stämmer överens med det alkoholpolitiska programmet. Ovan nämnda slutsatser får ses som en grundförutsättning för miljöenheten stöd av förslaget.

EU-rätt

Nuvarande lagförslag måste även överensstämja med den EU-rättsliga regleringen gällande fri rörlighet av varor. Miljöenheten delar utredningens övergripande slutsatser kring detta. Gällande utredningens resonemang om gårdsförsäljning utifrån artikel 34 fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) har miljöenheten samma uppfattning.³ Gårdsförsäljning som endast möjliggör för inhemska producenter att sälja sina producerade produkter skulle troligen anses utgöra ett handelshinder. Förenligheten med den EU-rättsliga regleringen är då beroende om de undantag som framgår av artikel 36 FEUF uppfylls. Den handelshindrande regleringen måste motiveras enligt 36 FEUF med hänsyn till allmänintresset. Sådana undantag från den allmänna principen måste tolkas restriktivt, och nationella åtgärder får inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Slutligen måste åtgärderna direkt inverka på det allmänna intresse som ska skyddas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt (proportionalitetsprincipen).

I praxis har EU-domstolen slagit fast att skydd för folkhälsan är ett sådant allmänintresse.⁴ Utredningens resonemang gällande detta där det konstateras att en försämring av folkhälsan vid ett genomförande av utredningens förslag inte kan anses överensstämja med artikel 36, är någonting som miljöenheten instämmer i.⁵ Vidare instämmer miljöenheten i utredningens resonemang gällande om gårdsförsäljning kan utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av

¹ SOU 2021:95, s. 184–187.

² SOU 2021:95, s. 188 ff.

³ SOU 2021:95, s. 103 f.

⁴ Mål C-198/14, Visnapuu, EU:C:2015:751, p. 115.

⁵ SOU 2021:95, s. 104.

handeln mellan medlemsstaterna.⁶ Det är troligt att den svenska regleringen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser målet att skydda folkhälsan även om gårdsförsäljning skulle tillåtas förutsatt att det inte leder till en ökad alkoholkonsumtion och på så sätt försämrade folkhälsan. Den proportionalitetsbedömning utredningen gör för att undersöka så att gårdsförsäljning inte utformas mer handelshindrande än nödvändigt reserverar sig miljöenheten mot.⁷ Resonemangen i detta avsnitt bör utvecklas och tydliggöras.

Om utredningens förslag kom att underkännas av EU-domstolen innebär det enligt utredningen inte att monopollet behöver avskaffas. Det som krävs är då att regleringen ändras för att vara i linje med rekvisiten i artikel 37 FEUF.⁸ Det finns också en risk att reglerna inte går att ändra på ett tillfredställande sätt, något som skulle leda till att gårdsförsäljning måste avskaffas. Vid ett sådant avskaffande skulle gällande tillstånd behöva upphöra att gälla.⁹ Principen om gynnande besluts negativa rättskraft, vilket är en grundläggande förvaltningsrättslig princip, skulle då behöva undantas. Trots att utredningen redovisar en lagteknisk lösning på detta problem är miljöenheten kritisk mot en ordning där grundläggande rättsliga principer upphör att gälla.

Ekonomiska konsekvenser för kommuner

Förslaget innebär implementering av ny lagstiftning i redan gällande rätt på ett systematiskt tillfredställande sätt. Enligt förslaget krävs det vid gårdsförsäljning att försäljningen sker i samband med ett studiebesök eller en föreläsning. Vid utredningens genomgång av formen för gårdsförsäljning framgår att det är kunskapshöjande arrangemang som åsyftas.¹⁰ Något sådant kriterium uppställs inte enligt nuvarande lagstiftning. Miljöenhetens bedömning är att det är av stor vikt att Folkhälsomyndigheten utarbetar föreskrifter gällande vad sådana arrangemang ska innefatta för att uppnå en enhetlig tolkning bland kommuner och tydlighet gentemot sökande.

I övrigt är bedömningen att föreslagna krav vid tillstånd för gårdsförsäljning i stort sett är identiska med nuvarande krav vid serveringstillstånd.¹¹ Detta innebär att handläggningsförfarandet avseende tillståndsprövning i stora drag kan fortsätta enligt inarbetade rutiner. Tillsynen kommunen har att genomföra kan också i stora delar genomföras på samma sätt som i nuläget.

Förslagen innebär att kommunen får utökade uppgifter i fråga om tillståndshantering och tillsyn. Kommunen kommer att ha kostnader för att utfärda dessa tillstånd och utöva tillsyn. Miljöenheten instämmer i utredningens förslag som innebär att kommunen ska kunna ta ut avgifter för detta för att få full kostnadstäckning.¹² Detta innebär att

⁶ SOU 2021:95, s. 108 ff.

⁷ SOU 2021:95, s. 110 f.

⁸ SOU 2021:95, s. 118 f.

⁹ SOU 2021:95, s. 120.

¹⁰ SOU 2021:95, s. 127 f.

¹¹ SOU 2021:95, s. 166 f.

¹² SOU 2021:95, s. 157 ff.

kommunens eventuella kostnader för gårdsförsäljning kommer hanteras på samma sätt som kommunens nuvarande kostnader för serveringstillstånd, det vill säga genom avgiftsuttag.

Att förslaget blir kostnadsneutralt för kommunen är beroende av att ökade administrativa kostnader kan identifieras och på så sätt täckas. Kommunen kommer behöva utvärdera detta löpande och en övergångsperiod utan kostnadsneutralitet, om reglerna träder i kraft, är möjlig. Trots att reglerna kring gårdsförsäljning är utformade på ett sådant sätt att effekten för kommunen blir kostnadsneutral kan en ökad administrativ belastning innebära ett behov av ytterligare arbetskraft.

För det fall förslaget genomförs har kommunen att besluta om avgift för:

- ansökan om gårdsförsäljningstillstånd
- tillsynsavgift vid gårdsförsäljningstillstånd
- ansökan om gårdsförsäljningstillstånd där sökande redan har ett serveringstillstånd
- tillsynsavgift vid gårdsförsäljningstillstånd där sökande redan har ett serveringstillstånd

Förslag till synpunkter

Förslag till synpunkter, bilaga 1, har tagits fram som socialnämnden föreslås överlämna till kommunstyrelsen. I huvudsak lyfts att utredningens förslag ses som positivt. Socialnämnden bedömer att lagförslaget stämmer överens med Nacka kommuns alkoholpolitiska program. Effekten av lagförslaget bedöms bli kostnadsneutralt för kommunen. En ökad administrativ belastning kan dock innebära ett behov av ytterligare arbetskraft. I den EU-rättsliga konsekvensanalysen bör proportionalitetsbedömningen i avsnitt 9.4 utvecklas och lösningsförslaget i avsnitt 9.5, där principen om gynnande besluts negativa rättskraft undantas, ses som olämpligt. Det är av stor vikt att Folkhälsomyndigheten utarbetar föreskrifter för att underlätta tolkning av den nya regleringen. Kommunens arbete gällande tillståndsprövning och tillsyn kan i stora drag fortsätta enligt inarbetade rutiner. Om förslaget genomförs måste kommunen besluta om avgifter kopplad till gårdsförsäljning.

Ekonomiska konsekvenser

Förslag till beslut har inga ekonomiska konsekvenser. Om förslagen i betänkandet genomförs följer sannolikt ett ökat antal tillståndsprövningar och tillsynsärenden samt behov av rådgivning som kommunen har att finansiera. Detta kommer leda till en kostnadsökning för kommunen. Kommunen har enligt förslaget i betänkandet rätt att ta ut avgift för tillståndsprövning samt tillsyn. Denna möjlighet innebär att kommunen kan täcka eventuell kostnadsökning som uppstår.

Konsekvenser för barn

Förslag till beslut bedöms inte ha några konsekvenser för barn. Exponeringen av alkohol mot barn i samband med gårdsförsäljning beräknas vara väldigt begränsad.

Bilagor

1. Förslag till synpunkter
2. Sammanfattning av SOU 2021:95. För det fullständiga betänkandet se: [En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker - Regeringen.se](#)

Karin Kollberg
Social- och äldredirektör
Stadsledningskontoret

Alexander Enlund
Alkoholhandläggare
Miljöenheten