

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Socialdepartementet

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

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

I remissen ingår förslag till ändring i alkohollagen (2010:1622) och förslag till ändring i alkoholförordningen (2010:1636).

I sak anges förslaget innebära bland annat följande. Gårdsförsäljning ska endast tillåtas i anslutning till ett betalt studiebesök eller en föreläsning med anknytning till den aktuella produkten på tillverkningsstället. Försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle ska inte överstiga 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter andra jästa drycker, och 3 liter starköl. Gårdsförsäljning ska få bedrivas av den som tillverkar alkoholdrycker småskaligt, oberoende och hantverksmässigt, samt av den som odlar druvor som används för vintillverkning. Med småskalighet avses att tillverkarens produktionsvolym årligen får uppgå till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol (exempelvis öl eller cider) eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol (exempelvis vin och fruktvin). Tillverkaren ska också vara ekonomiskt och juridiskt oberoende från storskaliga tillverkare. Att tillverkningen ska vara hantverksmässig anges innebära att den karaktärgivandedelen av tillverkningen ska ske på tillverkningsplatsen. Det anges således inte vara tillräckligt att exempelvis bara blanda inköpta komponenter. Utredningen föreslår vidare att det ska krävas tillstånd från kommunen för att få bedriva gårdsförsäljning. Gårdsförsäljning ska inte få bedrivas tidigare än klockan 10.00 och inte pågå längre än till klockan 20.00. I övrigt föreslås alkohollagens generella regler om försäljning gälla (åldersgränser, kontroll av nykterhet m.m.), samt motsvarande regler om bl.a. lämplighet och prissättning som i dag gäller vid servering av alkoholdrycker. Utredningen föreslår att regleringen i ett första steg bör gälla i sex år från ikraftträdandet. I god tid innan upphävandet bör reformen utvärderas. Den utvärderingen bör sedan ligga till grund för beslut om regleringen ska förlängas, göras permanent, ändras eller slopas.

Det ingår också ett alternativt förslag i betänkandet. Det skiljer sig från huvudförslaget på så sätt att det begränsas ytterligare vilka alkoholdrycker som ska få ingå och vilken form av tillverkning som ska vara tillåten vid gårdsförsäljning. Den alternativa modellen föreslås avse enbart jästa drycker (dvs. öl, vin och andra jästa drycker), där huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär har producerats på den egna gården. Det anges att detta skulle inkludera betydligt färre tillverkare än utredningens huvudförslag, och främst ge landsbygdslokaliserade tillverkare av vin och cider samt frukt- och vissa bärviner möjlighet till

gårdsförsäljning. Utredningen lämnar ett författningsförslag även för detta alternativ, i bilaga 2 till betänkandet. Även detta författningsförslag innebär ändringar i alkohollagen och alkoholförordningen, med de skillnader i materiell innebörd som angetts ovan.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I remissen anges följande. Den 12 november 2020 beslutade regeringen att ge en särskild utredare i uppdrag att utreda gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker. En förutsättning för uppdraget var att Systembolagets monopol säkras. Uppdraget anges bygga på en överenskommelse mellan regeringen, Centerpartiet och Liberalerna. Utredningens uppdrag har bl.a. varit att 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. Vidare anges det ha ingått att bedöma om det är EU-rättsligt möjligt och om det finns behov av att begränsa gårdsförsäljning till att exempelvis enbart tillåtas på landsbygd, enbart för svenska alkoholproducenter eller för småproducenters hantverksmässiga produktion. Utredningen skulle också bedöma om försäljningen behöver knytas till ett produktionsställe eller ett odlingsställe och om det är nödvändigt att även tillåta försäljning via internet, eller på annat vis för hemleverans. Därutöver skulle utredningen lämna förslag på former för tillsyn, öppettider och en prissättningsmodell. Utredningen skulle också analysera vilka eventuella kommersiella effekter som kan förväntas för näringslivet, landsbygden, småföretagare och sysselsättning om gårdsförsäljning skulle införas. Därutöver skulle utredningen analysera vilka eventuella folkhälsokonsekvenser som införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker kan föranleda, och slutligen skulle utredningen lämna nödvändiga författningsförslag.

I en genomgång av utgångspunkterna för utredningens arbete (se kapitel 3 i betänkandet) anges att den svenska alkoholpolitikens övergripande mål är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar. Det anges (avsnitt 3.1) att detta mål ska nås genom sådana insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och bidrar till en minskad total alkoholkonsumtion. Grunderna för den nuvarande alkoholpolitiska regleringen fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag. Enligt detta beslut ska målet vara att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala konsumtionen. En bärande ingrediens i alkoholpolitiken har alltsedan 1900-talets början varit desintresseringsprincipen, dvs. att begränsa de privata vinstintressena i alkoholhanteringen. I förarbetena till alkohollagen (2010:1622), liksom i regeringens s.k. ANDT-strategi (ANDT är förkortning för alkohol, narkotika, doping och tobak), framgår att begränsningar i tillgång och tillgänglighet är de viktigaste åtgärderna för att minska de alkoholrelaterade skadeverkningarna och problemen. I det avseendet nämns prispolitiken (alkoholskatten) och detaljhandelsmonopolet som de enskilt viktigaste alkoholpolitiska verktygen. Det anges också att den restriktiva alkoholpolitiken har behövt balanseras mot allmänhetens intresse av att faktiskt få tillgång till alkohol i ordnade former. Det anges att regeringen, i budgetpropositionen för 2020/21, anfört att detta innebär bland annat att Systembolaget behöver anpassa sin verksamhet efter konsumenternas förändrade inköpsmönster, såsom ökad e-handel och utnyttjande av möjligheten till hemleverans, liksom det ökade intresset för småskaliga verksamheter och närproducerade produkter. I anslutning till detta angav regeringen även att en utredning om gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker ska genomföras, som emellertid skulle ha villkoret att detaljhandelsmonopolet ska säkras. Det anges att regeringen betonade att det är viktigt att bibehålla en restriktiv alkohollagstiftning. Slutligen anges att det i direktiven till den nu aktuella utredningen framhålls också att den

svenska alkoholregleringen behöver framstå som konsekvent och systematisk för att kunna rättfärdigas ur ett EU-perspektiv.

Vidare anges (i avsnitt 3.2) näringspolitiska utgångspunkter. Således anges att den svenska livsmedelsstrategins övergripande mål är en konkurrenskraftig livsmedelskedja där den totala livsmedelsproduktionen ökar, samtidigt som relevanta nationella miljömål nås, i syfte att skapa tillväxt och sysselsättning och bidra till hållbar utveckling i hela landet. Produktionsökningen, både konventionell och ekologisk, bör svara mot konsumenternas efterfrågan. Livsmedelsstrategin anges vara utformad kring ett övergripande mål för livsmedelspolitiken samt tre strategiska mål inom områden som bedöms vara särskilt viktiga för att nå det övergripande målet, samt för utvecklingen av livsmedelskedjan. Inom ett av de tre strategiska områdena, konsument och marknad, behandlas besöksnäring och måltidsupplevelser. Regeringen konstaterar att besöksnäringen har haft en stark utveckling under hela 2000-talet både vad gäller tillväxt och sysselsättning, och att den stora tillväxtpotentialen finns bland utländska besökare. I strategin anges att drygt en tredjedel av det som utländska besökare spenderar i Sverige avser inköp av livsmedel, mat och dryck i butik, restaurang, café, etc. Bilden av Sverige som livsmedelsproducerande land beskrivs dock som fortfarande relativt svag, samtidigt som bilden av Sverige som attraktiv destination för måltidsupplevelser har stärkts. Regeringen konstaterar också att besöksnäringen och de småskaliga mat- och dryckesföretagen kan bidra till att gemensamt bygga varumärken och även skapa efterfrågan på exportprodukter, vilket bidrar till lokal och regional tillväxt och sysselsättning. Regeringens bedömning anges vara att det finns en potential i att möta efterfrågan på upplevelser kring mat och dryck som en integrerad del av besöksnäringen. Det anges att många alkoholdryckesproducerande företag i Sverige har besöksverksamhet i någon omfattning, i form av provsmakningar, servering och ibland fullskalig kost och logi samt konferensmöjligheter. Samtidigt anges många tillverkare uppleva att de hämmas av att inte kunna sälja sin produktion från tillverkningsstället. Dryckstillverkarna som utredningen har haft kontakt med ser gårdsförsäljning som den ingrediens som gör besöksupplevelsen komplett. Vid sidan av besöksverksamheten anges också gårdsförsäljning vara ett viktigt verktyg för att främja export och produktutveckling. Det anges att i en webbenkät bland 95 svenska dryckstillverkare som marknadsundersökningsföretaget Ipsos genomförde i slutet av 2020 på uppdrag av LRF Lokal Mat & Dryck, svarade 80 procent av tillverkarna att de skulle starta gårdsförsäljning om det blev tillåtet.

Det redogörs även i betänkandets tredje kapitel för tidigare utredningsinitiativ på området. Mot denna allmänna bakgrund och i enlighet med mer specifika anvisningar som anges i utredningens direktiv, har förslaget i betänkandet tagits fram.

Regelrådet gör följande bedömning. Utredaren ger en bild av att det finns såväl alkoholpolitiska som näringspolitiska utgångspunkter för förslaget. Regelrådet noterar också att i vissa särskilda yttranden som bifogats betänkandet framhåller de som skrivit yttrandena att de för sin del anser att det går att rikta kritik mot hur utredningen förhållit sig till de alkoholpolitiska utgångspunkterna. Det ingår inte i Regelrådets uppdrag att göra någon bedömning av sådana aspekter. Såvitt Regelrådet kan bedöma framgår det i vart fall vilka målsättningar av olika slag som finns på området och att utredaren för sin del anser att båda aspekterna har vägts in vid framtagandet av förslaget. Denna beskrivning kan, som sådan, anses vara tillräckligt tydlig.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

I konsekvensutredningen anges att utredningen redovisar i betänkandets avsnitt 10.4.3 och i bilaga 2 till betänkandet redovisar ett alternativt förslag om gårdsförsäljning som dels är begränsat till jästa drycker (alltså inte spritdrycker), dels skulle inkludera krav på att huvuddelen av råvarorna som ger alkoholen dess karaktär har producerats på gården. Det anges att enligt en enkätstudie genomförd av LRF svarade 90 procent av vingårdarna att de helt och hållet odlar sin egen huvudråvara, medan 30 procent av ciderproducenterna och inga av bryggerierna svarade att de gjorde det helt och hållet. På frågan om tillverkarna till viss del odlar råvarorna svarade 71 procent av ciderproducenterna och fem procent av ölbryggerierna att de gjorde det.

Det anges att detta skulle innebära att de allra flesta bryggerier utesluts, medan vingårdar och ciderproducenter med egna vinstockar eller fruktträd kommer kunna bedriva gårdsförsäljning. Det konsultföretag som gjort underliggande analys anges därför utesluta bryggerier och destillerier i analysen av det alternativa förslaget. I konsekvensutredningen redovisas beräkningar som utgår ifrån en proportionerlig minskning av samtliga effekter – i förhållande till vad huvudförslaget bedöms leda till - till följd av minskat besöksantal. Regelrådet kommer att referera det som anges mer specifikt om effekter av det alternativa förslaget tillsammans med det som anges om samma effekter för huvudförslaget i senare avsnitt i detta yttrande.

I konsekvensutredningen anges också information om ett nollalternativ. Att inte tillåta någon form av gårdsförsäljning anges således också medföra vissa konsekvenser. Det anges att intresset för lokala och småskaligt tillverkade drycker ser som tidigare nämnts ut att fortsätta öka och även utländska besökare kommer till Sverige för att besöka dryckestillverkare. Förslagsställaren refererar till en målgruppsanalys som bland annat undersökte gårdsförsäljning, genomförd av Visit Sweden under 2021 med respondenter från ett flertal länder. Det anges att i denna analys svarade 25 procent av samtliga turister att de ville besöka ett bryggeri, destilleri, vingård eller musteri på sin Sverigesemester. Av de tillfrågade svarade 27 procent att deras intresse för att besöka tillverkarna minskade av vetskapen om att man inte får köpa med sig alkoholdrycker. Vidare anger förslagsställaren att dryckestillverkare under utredningens arbete har framfört att det kan vara svårt att sälja till Systembolaget, att det måste passa in i deras offertförfrågningar och att lagerhållningen måste ske hos tillverkaren i stället för hos Systembolaget, vilket kan medföra att tillverkaren måste leverera mindre kvantiteter en eller flera gånger i veckan. Detta anges ha lett till att vissa tillverkare har slutat att sälja via Systembolaget.

Regelrådet gör följande bedömning. När det gäller analysen av effekterna av den alternativa lösningen i specifika avseenden kommer Regelrådet i förekommande fall att kommentera dessa i senare avsnitt av detta yttrande. När det gäller den mer övergripande bedömningen av i vilken mån förslagsställaren har presenterat tydliga alternativa lösningar till sitt huvudförslag finner Regelrådet att det finns en sådan beskrivning. Det framgår att förslagsställaren har övervägt en alternativ utformning av gårdsförsäljning, vad som skiljer denna från huvudförslaget och det finns också en bedömning av för- och nackdelar med alternativet. På en övergripande nivå finner Regelrådet att detta är tillräcklig information. När det gäller beskrivningen av effekter av om ingen reglering kommer till stånd (nollalternativet) gör Regelrådet följande bedömning. De aspekter som tas upp i konsekvensutredningen under denna rubrik framstår för Regelrådet som i allt väsentligt kopplade till konsekvenser för näringen. Det är, utifrån de aspekter som Regelrådets granskning fokuserar på, relevant att ange dessa. Regelrådet noterar samtidigt den kritik mot utredningens förslag som har

framförts i de särskilda yttranden som bifogas yttrandet. I flera fall handlar denna kritik om negativa effekter för folkhälsan till följd av utredningens förslag. Utredningen har också redovisat en bedömning av huvudförslagets och det alternativa förslagets effekter för folkhälsan, på annan plats i betänkandet. Det går att sluta sig till att en följd av om varken huvudförslaget eller det alternativa förslaget skulle genomföras, skulle de effekter för folkhälsan – som utredningen anger är begränsade – inte uppstå. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om förslagsställaren också tagit upp de aspekterna i det avsnitt som enligt angiven rubrik tar upp konsekvenserna av att inte genomföra något förslag om gårdsförsäljning. Eftersom det likväl finns information om folkhälsoaspekterna på annan plats och det är möjligt att föra ett motsatsvis resonemang kan beskrivningen anses tillräcklig, även om större tydlighet hade varit önskvärd.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten behandlas på flera platser i betänkandet. I det nionde kapitlet redovisas den mest detaljerade beskrivningen av hur förslagsställaren ser på frågan. Där redovisas följande övergripande bedömning. Det går enligt förslagsställaren att förena en restriktiv form av gårdsförsäljning med EU:s regler om fri rörlighet och med ett i övrigt bevarat detaljhandelsmonopol. En förutsättning anges emellertid vara att begränsningar införs i syfte att säkerställa att försäljningen sker i begränsad omfattning och att det är besöket snarare än försäljningen som står i centrum. Regleringen får inte heller komma i konflikt med den restriktiva svenska alkoholpolitiken genom att exempelvis riskera att märkbart öka alkoholkonsumtionen. Även om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning än utredningen och i efterhand underkänna en införd rätt till gårdsförsäljning, anges detta inte medföra att det svenska detaljhandelsmonopolet äventyras. I ett sådant fall skulle Sverige vara skyldig att anpassa regleringen eller, om det skulle anses nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning. Sverige skulle däremot inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet.

Förslagsställarens bedömning utvecklas vidare i en rad specifika avseenden. Utredningen konstaterar således att Gårdsförsäljning kan komma att ses som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder. Eftersom gårdsförsäljning, hur restriktiv den än må utformas, skulle öppna en försäljningskanal som tillverkare etablerade i andra EU-länder inte ges tillgång till, anges det att risken får anses stor att EU-domstolen skulle se en sådan reglering som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder enligt artikel 34 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Målet *Visnapuu*, som handlar om lagsstiftningen i Finland, anges också tala för en sådan slutsats eftersom EU-domstolen i det målet, utan att gå in i någon analys av den faktiska påverkan på handeln, i princip nöjde sig med att konstatera att det finska tillståndsförfarandet för gårdsförsäljning omöjliggjorde för utlandsbaserade tillverkare att fritt importera och sälja alkoholdrycker till finska konsumenter, och att regleringen därför måste bedömas utgöra ett handelshinder enligt artikel 34.21 Det anges vara värt att notera är att EU-domstolen i samma mål kom fram till att även den finska regleringen som tillät vissa typer av alkoholdrycker att säljas i livsmedelsbutik var handelshindrande, trots att denna tillståndsreglering inte gjorde skillnad på inhemska och utländska produkter. Eftersom sådan försäljning bara fick ske från ett godkänt försäljningsställe menade EU-domstolen att regleringen hindrade aktörer i andra länder från att fritt importera alkoholdrycker till Finland för detaljhandel. Det anges vara möjligt att tolka detta som att inte ens den ordning som föreslogs av en tidigare svensk utredning om 2010

gårdsförsäljning, att möjliggöra för gårdsförsäljning av såväl svenska som utländska alkoholdrycker, helt säkert skulle undkomma att klassas som ett handelshinder enligt artikel 34 i fördraget. (Samtidigt framhåller utredningen några faktorer som skulle kunna tala emot att ett förslag som den nu aktuella utredningens skulle anses vara handelshindrande). Med hänsyn till dessa faktorer bedömer utredningen sammantaget att det finns en risk att en rätt till gårdsförsäljning i Sverige skulle riskera att betraktas som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder enligt artikel 34 i fördraget. Efter detta konstaterande analyserar utredningen frågan om, och i så fall under vilka förutsättningar, som ett sådant handelshinder kan vara motiverat och därmed tillåtligt enligt EU-rätten.

För det första konstaterar utredningen att gårdsförsäljning inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Det anges att en rätt till begränsad försäljning av alkoholdrycker från tillverkningsstället i utredningens direktiv presenteras som ett medel bl.a. för att utveckla lokal besöksnäring och måltidsturism. Ett sådant tillåtande anges inte i sig vara problematiskt ur ett EU-rättsligt perspektiv. Problemet anges bestå i att tillverkare som är etablerade i utlandet inte tillåts öppna någon motsvarande försäljningskanal, vilket kan betraktas som diskriminerande. Frågan som behöver besvaras anges därför vara om en sådan diskriminering kan rättfärdigas med hänsyn till något enligt EU-rätten godtagbart syfte. Förslagsställaren beskriver sedan de folkhälsorelaterade målen för den svenska alkoholpolitiken. Det konstateras att en begränsning i tillgängligheten till alkohol är en viktig del i denna politik och att sådana begränsningar upprätthålls genom detaljhandelsmonopolet, som kontrollerar etableringar, försäljningskanaler och öppettider, samtidigt som det privata vinstintresset vid försäljning av alkohol i Sverige kraftigt begränsas. Det anges att genom gårdsförsäljning skulle tillverkare av alkoholdrycker i Sverige, i likhet med tillverkare i de allra flesta andra EU-länderna, ges möjlighet att från tillverkningsstället sälja sina produkter direkt till konsument. Sådan försäljning skulle ske vid sidan av detaljhandelsmonopolet. Förslagsställaren anger vidare att det i utredningens direktiv poängteras att det är viktigt att folkhälsan inte försämras vid ett eventuellt införande av gårdsförsäljning och anger att det således är en mycket begränsad form av försäljning som skulle komma i fråga. Vidare anges att skyddet för folkhälsan är ett sådant syfte som kan rättfärdiga hinder för den fria varurörligheten inom EU, enligt artikel 36 i Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Det går emellertid inte att hänvisa till skyddet för folkhälsan för att rättfärdiga en handelshindrande åtgärd, om det verkliga syftet snarare är att skydda inhemsk produktion. Förslagsställaren refererar sedan i en längre beskrivning till när EU-domstolen uttalade sig om den finska alkohollagstiftningen 2015 i målet *Visnapuu*. Det anges att EU-domstolen då konstaterade att möjligheten till gårdsförsäljning endast gällde tillverkare som var etablerade i Finland. Det anges att detta enligt EU-domstolen inte nödvändigtvis innebar att åtgärden var otillåten. Förslagsställaren återger ett citat från EU-domstolens uttalande i frågan. I detta citat anges, utöver det nyss nämnda konstaterandet, att den finländska regeringen vid förhandlingen preciserat att syftet med detta tillståndssystem, förutom det ovan angivna syftet att skydda folkhälsan och den allmänna ordningen, 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. EU-domstolen hänsköt avgörandet i frågan till Finlands högsta domstol. Därvid angav EU-domstolen att det ankom på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter - däribland den finländska regeringens påpekande i sitt yttrande till domstolen att den nationella produktion som omfattas av detta undantag är av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig - huruvida de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av

de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 av Fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Förslagsställaren anger att även om EU-domstolen inte tog slutlig ställning i frågan, visar domstolens uttalanden i fallet *Visnapuu* att den finska gårdsförsäljningen kunde vara godtagbar om den var av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig.

Förslagsställaren anger vidare att EU-domstolen uttalanden i målet *Visnapuu* om huruvida det åberopade allmänintresset hade missbrukats, inte är unikt i domstolens praxis. Därvid hänvisar förslagsställaren till målet *Henn och Darby* som handlade om ett brittiskt förbud mot import av produkter av oanständig eller obscen karaktär. Det anges att EU-domstolen då prövade om det åberopade syftet att skydda allmän moral hade missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter, särskilt med beaktande av att förbudet mot inhemska handel med samma produkter inte var heltäckande utan innehöll undantag för produkter som var av vetenskapligt, litterärt, konstnärligt eller utbildningsmässigt intresse. Det anges att EU-domstolen fann att de inhemska undantagen var av begränsad räckvidd och att bestämmelserna som helhet hade till syfte att förbjuda eller åtminstone begränsa framställning och saluföring av tidskrifter eller artiklar av oanständig eller obscen karaktär. Sammantaget fann EU-domstolen därför att det faktum att importförbudet i vissa avseenden var strängare än de lagar som gällde inom medlemsstaten inte kunde betraktas som en åtgärd avsedd att indirekt skydda vissa inhemska produkter eller som en åtgärd som syftar till godtycklig diskriminering mellan varor av detta särskilda slag. Förslagsställaren refererar också till målet *Aragonesa* som handlade om katalanska regler som förbjöd vissa former av marknadsföring av drycker med en alkoholhalt överstigande 23 volymprocent. Efter att ha konstaterat att förbudet var proportionerligt och faktiskt gällde för alla produkter oavsett ursprung inom de angivna volymprocentintervallen, konstaterade domstolen att det faktum att katalansk produktion huvudsakligen utgjordes av drycker som understeg den aktuella gränsen inte var tillräckligt för att regleringen skulle anses utgöra ett medel för godtycklig diskriminering.

Förslagsställaren anger att det handelshinder som regleringen av gårdsförsäljning medför behöver koppla till syftet att skydda folkhälsan. Det anges att EU-domstolen har uttalat att en handelshindrande reglering endast kan vara tillåtlig med hänsyn till ett allmänintresse "om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål". Med andra ord ställs krav på att medlemsstaterna agerar på ett systematiskt och sammanhängande sätt. Kravet på systematik och sammanhang anges emellertid inte utesluta att en restriktiv reglering som syftar till att exempelvis skydda folkhälsan innehåller delar med delvis andra mål. Förslagsställaren anger att EU-domstolen exempelvis har godtagit att nationella spelregleringar delvis använts för att bidra till landsbygdens utveckling och finansieringen av verksamheter som är ideella eller av allmänintresse. Sådana hänsyn får dock inte utgöra den verkliga grunden för den restriktiva policy som förs. Detta resonemang anges kunna illustreras genom målet *Zeturf*, som handlade om huruvida en ensamrätt i Frankrike för organisationen PMU att erbjuda vadhållning på hästkapplöpning var förenlig med EU:s regler om fri rörlighet. De franska myndigheterna hade gjort gällande att ensamrätten hade som syfte att skydda ordningen i samhället, men också angett att en sådan ensamrätt bidrog till landsbygdens utveckling genom att hästbranschen finansieras. Det anges att EU-domstolen lämnade till den nationella domstolen att kontrollera, bland annat mot bakgrund av utvecklingen av marknaden för hasardspel i Frankrike, att de statliga kontroller som PMU:s verksamheter i princip är föremål för, faktiskt genomförs i strävan efter att, på ett sammanhängande och systematiskt sätt, fullfölja de mål som avses med införandet av systemet med ensamrätt för PMU, särskilt målet om att minska möjligheterna till spelande.

Förslagsställaren anger vidare att även EU-kommissionen har framhållit vikten av konsekvens och systematik behöver finnas i en handelshindrande alkohollagstiftning. Således redogörs för synpunkter som EU-kommissionen framförde i samband med Finlands reformering av alkohollagstiftningen 2018 (se sid 110 i betänkandet). Det anges att mot bakgrund av nyss nämnd praxis som redogörs för ovan och EU-kommissionens uttalanden avseende Finlands alkoholreglering, vara viktigt att en svensk gårdsförsäljning verkligen utgör en restriktiv försäljningskanal som inte leder till försämrad folkhälsa. Om gårdsförsäljning exempelvis skulle medföra en märkbar ökning av alkoholkonsumtionen i Sverige, skulle det gå att ifrågasätta om kravet på en konsekvent och sammanhängande politik skulle vara uppfyllt. Även ur detta perspektiv anges det därför finnas skäl att förena rätten till gårdsförsäljning med särskilda tillgänglighetsbegränsningar.

Det anges att ett hinder för den fria rörligheten inte får gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå syftet. Gårdsförsäljning skulle ge åtminstone vissa svenska tillverkare rätt att bedriva försäljning direkt till konsument medan tillverkare i andra länder i princip skulle vara hänvisade till Systembolaget för att nå svenska konsument. Det anges att inom ramen för en proportionalitetsbedömning kan frågan ställas varför det är nödvändigt av folkhälsoskäl att införa begränsningar som träffar just utlandsbaserade tillverkare. Vid en sådan prövning anger förslagsställaren att det sannolikt skulle vara relevant att beakta den juridiska situation som svenska tillverkare av alkohol befinner sig i. Till skillnad från tillverkare i andra länder utan detaljhandelsmonopol, är svenska tillverkare i dag förhindrade att sälja sina drycker från tillverkningsstället. I någon mening anser förslagsställaren att ett tillåtande av åtminstone en restriktiv form av gårdsförsäljning därför kan ses som konkurrensutjämnande snarare än diskriminerande. Det anges vara rimligt att anta att detta faktum påverkar hur strikt EU-domstolen skulle genomföra en proportionalitetsprövning av gårdsförsäljning i Sverige. Förslagsställaren anger vidare att EU-domstolens uttalanden i målet *Visnapuu* knappast kan tolkas på annat sätt än att gårdsförsäljning under vissa förutsättningar kan accepteras, och därmed anses proportionerlig, i ett land med ett i övrigt närmast heltäckande detaljhandelsmonopol, trots att det innebär att skillnad görs mellan inhemsk och utlandsbaserad tillverkning. Om det hade varit så att gårdsförsäljning i ett land med en monopolreglering i princip aldrig kan anses proportionerlig, finner utredningen det svårt att förstå varför EU-domstolen inte nöjde sig med att avfärda den finska regleringen på den grunden i målet *Visnapuu*, utan överlämnade ärendet till nationell domstol. Det anges emellertid inte innebära att utredningen uppfattar läget som att EU-domstolen har lämnat *carte blanche* i frågan, utan att det kan väntas finnas ett antal villkor (varav de flesta redan refererats ovan) som måste uppfyllas för att gårdsförsäljning ska vara tillåten.

Förslagsställaren redovisar också sin bedömning av om gårdsförsäljning skulle försvaga detaljhandelsmonopolets ställning. Det anges att en fråga vid införandet av en rätt till gårdsförsäljning är om en sådan reform skulle påverka hur Systembolagets ensamrätt ska bedömas EU-rättsligt, i den meningen att det inte längre skulle ses som ett monopol i EU-rättslig mening. Det anges att förslagsställaren har uppfattat att det finns en oro för att Systembolagets försäljning av de kategorier av alkoholdrycker som skulle omfattas av en möjlighet till gårdsförsäljning, inte längre skulle kunna anses ingå i detaljhandelsmonopolet och därmed inte längre skulle åtnjuta det skydd som artikel 37 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt innebär. Det anges att EU-domstolens uttalanden i målet *Visnapuu* har anförts som stöd för att denna oro är befogad. Förslagsställaren anser dock att det bygger på en felaktig läsning av målet *Visnapuu*. Detta beskrivs av förslagsställaren i ett längre resonemang som gäller i vilka avseenden som artikel 34 respektive artikel 37 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt ska utgöra grunden för prövning av överensstämmelsen med EU-rätten och den finländska lagstiftningen (och tillämpningen av

nationell lag) i det aktuella fallet. Förslagsställaren inkluderar citat från EU-domstolen i sin beskrivning. Beskrivningen återges av utrymmesskäl inte mer i detta yttrande, men den återfinns på sidorna 112-114 i betänkandet. Förslagsställaren drar i alla händelser slutsatsen att det inte finns något i målet Visnapuu som indikerar att EU-domstolen menade att den finska reglering som styrde detaljhandelsmonopolets försäljning av sådana kategorier av alkoholdrycker som också kunde säljas genom särskilda tillstånd enligt 14 § i den finska lagen (en sådan försäljning enligt särskilt tillstånd är alltså utanför detaljhandelsmonopolet) skulle prövas mot något annat än artikel 37 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. (Artikel 37 är den artikel som ger ett rättsligt skydd för detaljhandelsmonopolet). Förslagsställaren konstaterar därefter att den svenska alkohollagstiftningen, i likhet med den finländska är en förbudslagstiftning och att ett svenskt system för gårdsförsäljning skulle innebära att ett särskilt undantag införs från ensamrätten för den som har ett gårdsförsäljningstillstånd. Även detta undantag skulle enligt förslagsställaren innebära att andra än de som erhållit tillstånd, t.ex. utlandsbaserade aktörer, inte skulle få bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige. Målet Visnapuu ger enligt förslagsställaren inte skäl att utgå från annat än att den svenska monopolregleringen, som innebär ett förbud för andra än Systembolaget att bedriva detaljhandel, även efter ett införande av gårdsförsäljning ska prövas mot artikel 37 i fördraget om den Europeiska unionens funktionssätt. Förslagsställaren anser således att det inte går att utläsa från målet Visnapuu att Systembolagets ensamrätt att bedriva detaljhandel skulle prövas mot något annat än artikel 37 i fördraget om den blev föremål för EU-domstolens prövning. Det anges att trots detta är det inte osannolikt att det finns en gräns där ett regulatoriskt monopol på grund av införda undantag och den faktiska utvecklingen inte längre är att betrakta som ett monopol i EU-rättslig mening. Utredningen bedömer att det därför är viktigt att en svensk gårdsförsäljning regleras på ett sätt som tydligt skiljer gårdsförsäljning från det form av "sedvanlig detaljhandel" som Systembolaget bedriver. Gårdsförsäljning bör därför, utöver att sådan försäljning endast ska vara tillåten från ett tillverkningsställe, regleras så att besöket står i centrum snarare än försäljningen, och försäljningskvantiteterna bör begränsas. Nästa fråga anger förslagsställaren blir om ett införande av gårdsförsäljning skulle påverka detaljhandelsmonopolets förenlighet med artikel 37 i fördraget. Förslagsställaren beskriver således bland annat att förslaget påverkar den så kallade desintresseringsprincipen som hittills gällt men finner att en förändring i detta avseende inte nödvändigtvis innebär att alkohollagen skulle komma att framstå som osammanhängande och osystematisk i ett EU-rättsligt sammanhang. Förslagsställaren anger att det i sammanhanget är värt att framhålla att varken EU-domstolen, den finska Högsta domstolen eller Europeiska kommissionen har ifrågasatt det finska detaljhandelsmonopolets förenlighet med EU-rätten i ljuset av Finlands reglering av gårdsförsäljning.

Slutligen konstaterar förslagsställaren att det endast är EU-domstolen som slutligt kan fastställa om en reglering under givna förhållanden är förenlig med EU-rätten. Även om utredningen bedömer att det går att förena gårdsförsäljning i kombination med ett bevarat detaljhandelsmonopol med EU-rätten, går det inte att säkert veta hur EU-domstolen skulle se på den frågan. Regleringen skulle kunna utmanas exempelvis av kommissionen genom ett överträdelseärende eller av en privat aktör i samband med en brottmålsprocess eller förvaltningsrättslig process i svensk domstol. I samtliga dessa fall skulle frågan kunna hamna hos EU-domstolen för prövning. Det anges att eftersom en förutsättning för utredningens uppdrag är att Systembolagets monopol säkras finns det skäl att beskriva vilka konsekvenserna skulle vara om reformen i ett sådant fall skulle underkännas av EU-domstolen. Det anges ha hänt förr att svenska regleringar har underkänts av EU-domstolen. Sådana exempel avseende svensk alkoholreglering är dels målet Rosengren m.fl. i vilket

förbudet mot privatimport underkändes, dels målet Gourmet som ledde till att Marknadsdomstolen underkände det svenska totalförbudet mot tidningsannonser för alkoholdrycker. Dessa mål medförde att de svenska regleringarna på området fick anpassas. Det anges att förslagsställaren inte har kunnat finna något exempel där ett land har tvingats att avskaffa en monopolreglering till följd av ett utfall i EU-domstolen. I sammanhanget anges det kunna konstateras att det svenska apoteksmonopolet inte slopades efter att ha underkänts av EU-domstolen i Hanner-målet. I stället anpassades monopolet i enlighet med vad EU-domstolen hade anfört i målet. Det svenska apoteksmonopolet underkändes av EU-domstolen på grund av att det inte ansågs uppfylla kravet på icke-diskriminering. Detta ansågs emellertid inte betyda att monopolet behövde vara i linje med rekvisiten i artikel 37 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Frågan är om situationen skulle vara en annan om ett monopol underkänns på någon annan grund, exempelvis för att regleringen inte längre skulle anses vara inrättad för att skydda de allmänintressen som åberopats. Den frågan har, såvitt förslagsställaren känner till, inte prövats av EU-domstolen. En parallell anges emellertid kunna dras till den finska spelregleringen. Efter att den finska monopolregleringen hade kritiserats av kommissionen för att vara oförenlig med EU-rätten, valde Finland att justera monopolregleringen genom att slå ihop de tre statliga bolag som dessförinnan hade tillhandahållit spel i Finland. Detta eftersom de tre bolagen till viss del bedrev konkurrens mot varandra. I förarbetena hänvisade den finska regeringen till praxis från EU-domstolen om att en monopolreglering måste uppfylla det åberopade målet på ett systematiskt och konsekvent sätt. Förekomsten av konkurrens inom ett monopolsystem kunde, enligt den finska regeringen, leda till ökad marknadsföring vilket i sin tur kunde leda till ökat spelande. Detta, medgav den finska regeringen, var oförenligt med EU-rätten. Den finska regleringen på området behövde därför justeras för att monopolet inte skulle vara i strid med EU-rätten. Det ansågs emellertid inte nödvändigt att slopa monopolet. Mot denna bakgrund och mot bakgrund av att förslagsställaren inte anser att den modell för svensk gårdsförsäljning som föreslås står i konflikt med det övergripande målet för den svenska alkoholpolitiken (till skillnad från analogin med det finländska exemplet där ett sådan målkonflikt ansågs finnas) anser förslagsställaren att det är svårt att se några skäl för att EU-domstolen skulle bedöma att Sverige, genom att införa en restriktiv rätt till gårdsförsäljning som inte märkbart skulle påverka alkoholkonsumtionen i Sverige, på ett irreparabelt sätt skulle ha frångått syftet med monopolregleringen. Sammanfattningsvis bedömer förslagsställaren att Sverige som medlemsstat skulle vara skyldig att anpassa regleringen eller, om det skulle anses vara nödvändigt, slopa rätten till gårdsförsäljning om den skulle befinnas vara oförenlig med EU-rätten. Sverige skulle däremot alltså inte vara tvingat att avskaffa detaljhandelsmonopolet, även om EU-domstolen skulle anse att monopolet var oförenligt med EU-rätten till följd av undantaget för gårdsförsäljning. Trots vad som sägs ovan om den osäkerhet som alltid finns i EU-rättsliga frågor, bedömer förslagsställaren att det knappast råder någon tvekan avseende möjligheten att på detta sätt ”backa bandet” om det skulle visa sig nödvändigt för att bevara detaljhandelsmonopolet.

Det har, som angetts ovan, lämnats ett flertal särskilda yttranden över utredningens förslag (se sidorna 235 – 277 i betänkandet). I flera av dessa framförs det uppfattningar om förslaget överensstämmelse med EU-rätten som skiljer sig väsentligt från den bedömning som utredningen har gjort. Kritiken handlar bland annat om i vilken mån som det är rimligt att se den modell för svensk gårdsförsäljning som utredaren har förordat som en restriktiv form av sådan försäljning. I ett särskilt yttrande hävdas att de begränsningar som utredningen har föreslagit ska gälla för gårdsförsäljningen inte är tillräckliga för att man ska kunna kalla den restriktiv. Mot denna bakgrund ifrågasätts också om detaljhandelsmonopolet kommer att kunna försvaras. I samma särskilda yttrande anges att förslagsställarens EU-rättsliga

bedömningar bygger på en felaktig tolkning av tillämpliga EU-rättsliga regler. Författaren till det särskilda yttrandet anser dels att förslaget strider mot EU-rättsliga regler om fri rörlighet för varor (artikel 34) och att det inte kan försvaras enligt artikel 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, dels att förslaget innebär stora EU-rättsliga risker för detaljhandelsmonopolet. Därvid anges bland annat att förslagsställaren har gett intryck av att EU-domstolen prövat det finska systemet, medan det i själva verket är fallet att EU-domstolen överlämnade frågan till finländsk domstol utan att ha gjort en egen prövning. Det riktas även invändningar mot förslagets proportionalitet och i flera andra avseenden. Bland annat anges att förslagsställaren inte har behandlat frågan om särbehandlingen av inhemska producenter som förslaget innebär. I samma särskilda yttrande bedöms också att svenska detaljhandelsmonopolets fortsatta ställning kommer att ske utifrån artikel 34 och 36 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, inte artikel 37. Argumentationen för detta förs mot bakgrund av hur författaren till det särskilda yttrandet läser rättsfallet *Visnapuu*, vilket alltså leder till en annan slutsats än den som förslagsställaren dragit. Likartad kritik har också framförts av den EU-rättsliga analysen i andra särskilda yttranden. Det finns vidare kritik av den analys som förslagsställaren har gjort utifrån rättsfall. Således framförs i ett särskilt yttrande att avgörandet *Henn och Darby*, som förslagsställaren har hänvisat till, har efterföljts av ett nytt avgörande, *Conegade*, vilket enligt författaren till det särskilda yttrandet, tydligt visar att en inkonsekvent politik, det vill säga där den åberopade undantagsgrunden inte eftersträvas på ett konsekvent och systematiskt sätt, innebär att den åberopade undantagsgrunden har missbrukats eller utnyttjats. De nämnda särskilda yttrandena innehåller även kritik i andra avseenden än de som refererats här av den EU-rättsliga bedömningen som förslagsställaren har gjort.

Regelrådet gör följande bedömning. Det ingår mycket tydligt i utredningens uppdrag att göra en EU-rättslig analys av förutsättningarna för gårdsförsäljning, och det framstår, såvitt Regelrådet kan förstå, som avgörande för förslagets genomförbarhet att en sådan analys blir så korrekt och transparent som möjligt. Innehållet i flera av de särskilda yttranden som har skrivits indikerar också, såvitt Regelrådet kan förstå, hur central denna aspekt är. Regelrådet kan konstatera att allt verkar tyda på att det finns en del osäkerhet om det EU-rättsliga läget, om inte annat till följd av att det inte finns något slutligt avgörande från EU-domstolen som tar sikte på exakt den fråga som förslaget rör. Det framstår också som tydligt för Regelrådet att de tolkningar som görs av EU-rätten av förslagsställaren skiljer sig väsentligt från synpunkter som har framförts i de särskilda yttrandena. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra vilken bedömning som är riktig. Det som Regelrådet kan göra i det här fallet är att avgöra om det framstår som att remissen innehåller en bedömning av förslagets överensstämmelse med EU-rätten som är tillräckligt fullständig och transparent utifrån förutsättningarna i ärendet. Regelrådet har uppfattningen att genomgången av de EU-rättsliga förutsättningarna som förslagsställaren har gjort överlag är omfattande och detaljerad. Oavsett om förslagsställarens bedömningar i alla avseenden skulle vara de riktiga eller inte, har de i allt väsentligt redovisats på ett tydligt sätt. Såvitt Regelrådet kan se har förslagsställaren, med ett undantag, berört och analyserat samtliga de aspekter som kritiken i de särskilda yttrandena handlar om. Det är emellertid en brist i förslagsställarens framställning att fallet *Conegade*, som tas upp i ett särskilt yttrande, inte också har kommenterats. Det är inte möjligt för Regelrådet att avgöra exakt hur stor ytterligare klarhet som skulle ha kunnat uppnås om en sådan analys gjorts av förslagsställaren, men det hade förbättrat konsekvensutredningens transparens om även det fallet hade behandlats. Regelrådet har uppfattningen att det framgår av förslagsställarens bedömning att det inte gjordes något avgörande från EU-domstolen när det gäller det finländska systemet, även om det är möjligt att förslagsställaren hade kunnat vara tydligare på denna punkt. Som helhet betraktat finner Regelrådet att det finns tillräckligt

information i remissen om förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Att det, såvitt Regelrådet kan förstå, finns en osäkerhet om rättsläget kan i sig vara ett problem. Det är emellertid svårt för Regelrådet att se att utredningen hade kunnat lösa detta problem genom en mer utvecklad egen analys av frågan, eftersom åtminstone en del av problemet ligger i att EU-domstolen ännu inte har tagit ställning i vissa frågor. I och med att de särskilda yttrandena bifogas betänkandet blir det i alla händelser möjligt för remissinstanser att få en bredare uppfattning om olika möjliga tolkningar som finns och vilka osäkerheterna kan vara, enligt såväl förslagsställarens bedömning som andras.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Det anges i betänkandets elfte kapitel att de föreslagna reglerna om gårdsförsäljning ska föras in i alkohollagen (2010:1622) och tidigast träda i kraft den 1 juli 2023. Reglerna ska gälla i sex år från ikraftträdandet, dvs. till den 1 juli 2029. Förslagsställaren bedömer att regeringen i god tid innan reglernas upphävande bör låta utvärdera reformen. Om inte utvärderingen talar för annat bör regleringen därefter förlängas i ytterligare en period eller göras permanent. Folkhälsomyndigheten bör meddela föreskrifter om skyldighet för tillståndshavare att lämna de uppgifter som är nödvändiga för att myndigheten ska kunna föra statistik över gårdsförsäljningsverksamheten.

Vidare anges att de föreslagna reglerna om gårdsförsäljning bör föras in i alkohollagen. Utredningen har bedömt att reglerna på förslagsstadiet bör anmälas till Europeiska kommissionen enligt anmälningsdirektivet och tjänstedirektivet (avsnitt 12.2.9). Efter en sådan anmälan inträder en tre månader lång frysningstid då reglerna inte får antas. Om kommissionen eller något annat EU-land inkommer med ett detaljerat utlåtande, förlängs frysningstiden med ytterligare tre månader. Med beaktande av dessa anmälningsförfaranden och sedvanlig remissbehandling, bedöms de föreslagna reglerna tidigast kunna träda i kraft den 1 juli 2023.

När det gäller den föreslagna tidsbegränsningen anges det att en försiktighetsåtgärd i ett läge när en reforms konsekvenser inte kan förutses i förväg kan vara att i ett första steg införa en tidsbegränsad lagstiftning som utvärderas innan beslut tas om den ska göras permanent. Det anges att liknande försökslagstiftningar har förekommit tidigare i svensk alkoholpolitik. Förslagsställaren anger att mot en tillfällig reglering talar näringsidkarnas behov av långsiktiga spelregler. Generellt anges det vara viktigt att företag ges en tydlig bild av vilka regler som kommer att gälla över tid för att de ska våga göra investeringar och långsiktigt satsa på sin verksamhet. Det anges inte vara osannolikt att en tidsbegränsad reglering i någon mån kommer att hämma investeringsviljan i branschen och kanske även begränsa antalet aktörer som väljer att ansluta sig till gårdsförsäljningssystemet. Förslagsställaren har emellertid konstaterat att utvecklingen kommer att behöva följas noga om gårdsförsäljning införs, inte minst av EU-rättsliga skäl. Om gårdsförsäljningen utvecklas på ett väsentligt mer expansivt sätt än vad utredningen förutspått och alltså inte kan betraktas som begränsad, eller om negativa folkhälsokonsekvenser kan konstateras, bör regleringen justeras eller i yttersta fall upphävas. Även med en permanent lagstiftning kommer därför en viss osäkerhet att föreligga för tillståndshavarna när det gäller reglernas beständighet. I ljuset av det kan en tillfällig reglering följd av utvärdering med presumtion om förlängning om inte utvärderingen talar för annat, ge den mest rättvisande signalen på sikt gentemot näringslivet.

När det gäller behov av speciella informationsinsatser har Folkhälsomyndigheten i ett särskilt yttrande äskat särskilda medel för sådana. Förslagsställaren anger i konsekvensutredningen att informationsinsatserna som förslaget föranleder, med kommuner och näringsidkarna som primära målgrupper, snarare bör kunna hanteras inom ramen för befintligt ramanslag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår vilka skäl som förslagsställaren finner för den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande. När det gäller att förslaget också innebär att lagstiftningen föreslås vara tillfällig, med möjlighet att göras permanent efter utvärdering, framgår att förslagsställaren har varit medveten om att ett sådant val kan ge konsekvenser för de berörda företagen. Det anges också exempel på vilka sådana konsekvenser som skulle kunna uppstå för de berörda företagen. Förslagsställaren gör bedömningen att den förordade lösningen ger den mest rättvisande signalen till berörda företag om vilket det rättsliga läget är. Utan att ta ställning till hur välgrundat detta resonemang är kan Regelrådet likväl konstatera att det tydligt framgår hur förslagsställaren resonerat vid val av tidpunkt och vilka hänsyn som förslagsställaren funnit det möjligt och önskvärt att ta. Det framgår också att både förslagsställaren och Folkhälsomyndigheten ser ett behov av speciella informationsinsatser även om det förefaller finnas olika uppfattningar om hur dessa lämpligen borde finansieras. Beskrivningen är tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

I konsekvensutredningen anges att det enligt Dryckesbranschrapporten 2021 sammantaget fanns 749 dryckestillverkare i Sverige vid årsskiftet 2019/2020. Det anges att det konsultföretag som tagit fram underlag till förslagsställaren i dessa avseenden bedömer att dessa siffror är de mest tillförlitliga i jämförelse med SCB:s företagsregister där antalet dryckestillverkare är betydligt lägre. Dryckesbranschen har de senaste åren vuxit och förväntas fortsätta växa, även om den uppvisat viss avmattning även innan spridningen av covid-19. Av tabell 12.1 i konsekvensutredningen (se sid. 181 i betänkandet) framgår att antalet vintillverkare bedömdes vara 54 år 2020, medan det fanns 79 destillerier, 557 bryggerier och 59 cidertillverkare. Det anges att förslagsställaren har förordat ett småskalighetskrav som utesluter de 3–10 procent största tillverkarna från möjligheten att bedriva gårdsförsäljning. Med småskalighet avses, som angetts ovan, att tillverkarens produktionsvolym årligen får uppgå till högst 75 000 liter spritdrycker, 500 000 liter jästa drycker med upp till 10 volymprocent alkohol (exempelvis öl eller cider) eller 200 000 liter jästa drycker med mer än 10 volymprocent alkohol (exempelvis vin och fruktvin). Tillverkaren ska också vara ekonomiskt och juridiskt oberoende från storskaliga tillverkare. Denna förutsättning ingick inte i konsultföretagets analys och därför har de största tillverkarna inte räknats bort i den nyss nämnda tabell 12.1. Vidare anges att Sveriges bryggerier har angett att det finns ett relativt stort antal spökbryggerier, dvs. företag som inte har eget bryggeri utan tillverkar sina produkter i någon annans bryggeri, vilket gör att de inte kommer ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning. Sveriges bryggerier skattar antalet bryggerier till cirka 450 om man utesluter spökbryggerierna. Både småskalighetskravet och förekomsten av spökbryggerier medför således att antalet gårdsförsäljningsställen till viss del överskattas i tabellen och i övriga beräkningar som utredningen redovisar. Främst gäller det antal bryggerier, där mer än hälften är belägna i tätorter. Utredningen väljer emellertid att utgå ifrån det högre värde för att inte riskera att underskatta förslaget effekter på folkhälsan.

Det anges vidare i konsekvensutredningen att enligt SCB:s register är cirka 90 procent av dryckestillverkarna företag med 0–4 anställda. Större företag vars årliga tillverkade mängd överskrider vad som är tillåtet inom utredningens förslag om gårdsförsäljning, kommer inte få bedriva gårdsförsäljning. Detta anges omfatta de 14 största bryggerierna (3,9 procent av bryggerierna), de fyra största ciderproducenterna (7,1 procent), de två största vingårdarna (3,1 procent) samt de åtta största destillerierna (10,7 procent), enligt Folkhälsomyndighetens statistik över inrapporterade tillverkade mängder år 2020. Vidare anges att eftersom tillverkarna är anonymiserade i utredningens data saknas information om hur många av företagen under gränserna som ägs eller på annat sätt är beroende av ett företag över gränsen och därmed inte heller kan omfattas av gårdsförsäljning. Den branschanalys som gjordes på förslagsställarens uppdrag anges emellertid indikera att det visserligen förekommer men att det är ovanligt att mindre bryggerier är kopplade till större bryggerier. (Den nämnda branschanalysen har bifogats betänkandet, som bilaga 3).

I konsekvensutredningen bedöms också att med antaganden om att tillväxten i branschen fortsätter som den har gjort de senaste åren, och utifrån det intresse som dryckestillverkarna visat för gårdsförsäljning, uppskattar förslagsställaren att 53 vintillverkare, 93 destillerier, 625 ölbryggerier samt 80 cidertillverkare kommer att bedriva gårdsförsäljning år 2025.

Utöver det som anges i konsekvensutredningen om de dryckestillverkare som enligt förslaget skulle få bedriva gårdsförsäljning, har den aktuella branschen beskrivits mer i detalj i betänkandets femte kapitel (se sidorna 69-78 i betänkandet). I betänkandets fjärde kapitel beskrivs detaljhandeln med alkohol i Sverige, som idag i princip är förbehållen det statligt ägda bolaget Systembolaget AB. I denna information beskrivs bland annat Systembolagets försäljning i form av det fasta sortimentet, ett beställningssortiment och ett tillfälligt sortiment. Det tillfälliga sortimentet delas in i några underkategorier, varav Tillfälligt Sortiment Lokalt och Småskaligt (TSLS) är en. Det anges att för att komma i fråga för inköp som TSLS-artikel krävs att produkten produceras lokalt, dvs. inom ett avstånd om högst femton mil från den/de butiker som produkten köps in till. Produkten ska också vara hantverksmässigt producerad och den årliga produktionsvolymen ska understiga vissa specificerade nivåer. Produkten ska dessutom uppfylla minst ett av följande kriterier. Antingen ska produkten vara jäst, bryggd, destillerad eller mustad på den lokala produktionsadressen eller så ska den innehålla lokala råvaror. Enbart vatten räknas inte som en lokal råvara. Ett ytterligare kriterium anges vara att produkten ska få sin slutgiltiga karaktär på den lokala produktionsadressen. En artikel som endast etiketteras eller buteljeras lokalt uppfyller inte detta kriterium. Försäljningen av TSLS-produkter utgjorde 1,0 procent av Systembolagets totala försäljning 2020. Motsvarande siffra 2019 var 0,8 procent.

I konsekvensutredningen tas det även upp effekter för andra företag av utredningens förslag. Således anges att de tillkommande besökarna på tillverkningsställen som Sweco har skattat till följd av gårdsförsäljning, antas förutom själva besöket på tillverkningsstället även konsumera hos andra närliggande företag eller sådana som ligger på vägen till tillverkaren. Exempelvis bedöms det vara rimligt att anta att besökarna även besöker någon restaurang i närheten eller köper andra lokalt producerade varor som antingen säljs på intilliggande gårdar eller på samma plats där gårdsförsäljningen sker.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en beskrivning av dryckestillverkningsbranschen. Det framgår hur många företagen var och det finns också uppgifter om deras storlek. Vidare finns en beskrivning av dagens detaljhandel, inklusive det sortiment som, såvitt Regelrådet kan förstå, närmast borde motsvara produkter från de tillverkare som skulle kunna få möjlighet till gårdsförsäljning enligt förslaget. Det finns också

viss information om verksamheter som kan påverkas indirekt av införandet av gårdsförsäljning. Dessa verksamheter beskrivs minst detaljerat. Regelrådet kan konstatera att dryckestillverkarna har beskrivits tydligt, liksom dagens detaljhandelsmonopol. De kringliggande verksamheter som skulle kunna påverkas av om gårdsförsäljning tillåts beskrivs vare sig i antal eller storleksmässigt. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om även sådana beskrivningar hade funnits. Samtidigt finner Regelrådet det förståeligt att det är svårt att avgöra hur många och vilka sådana företag som skulle kunna påverkas hur mycket. Inte minst med beaktande av att sådana effekter skulle vara indirekta kan beskrivningen av dessa verksamheter anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Det anges i konsekvensutredningen, i den sammanfattande tabellen (tabell 12.12, sid. 219 i betänkandet) över konsekvenser av utredningens huvudförslag och alternativa förslag, att näringslivet påverkas på följande sätt. Det anges att med huvudförslaget kommer försäljningen av drycker öka motsvarande ett värde på totalt 477 miljoner kr. Med huvudförslaget bedöms även intäkter från besöksverksamhet öka med totalt 237 miljoner kr. Det bedöms också bli intäktsökningar för kringliggande verksamheter, en s.k. spridningseffekt som för huvudförslaget anges uppgå till en intäktsökning med totalt 185 miljoner kr. När det gäller det alternativa förslaget anges försäljningen av drycker öka med 216 miljoner kr. Även med det alternativa förslaget bedöms intäkterna för besöksverksamhet öka, med totalt 81 miljoner kr. Spridningseffekten av det alternativa förslaget anges bli totalt 63 miljoner kr.

I samma tabell anges att skatteintäkterna till följd av försäljning bedöms öka med 49-60 miljoner till följd av huvudförslaget. Ökade skatteintäkter för besöksverksamheten bedöms uppgå till 59 miljoner kr och skatteintäkter för spridningseffekten bedöms uppgå till 23 miljoner kr – båda en följd av huvudförslaget. Även det alternativa förslaget anges påverka skatteintäkterna. Skatteintäktsökning för försäljning av drycker med det alternativa förslaget anges således uppgå till 18 – 22 miljoner kr medan skatteintäkterna för besöksverksamhet anges öka med 20 miljoner kr och till följd av spridningseffekten med 8 miljoner kr. Det anges också bli ökning i kommunal inkomstskatt till följd av fler arbetstillfällen, med 10 miljoner kr som följd av huvudförslaget och 1,6 miljoner kronor av det alternativa förslaget. Samtliga ovan effekter i den aktuella tabellen avser året 2025.

Det finns också mer detaljerad information i konsekvensutredningen. Således anges avseende huvudförslaget att dryckestillverkarna bedömer att besöken per försäljningsställe till år 2025 i genomsnitt kommer att öka med cirka 1 073 personer till följd av att tillåta gårdsförsäljning, och totalt uppgå till 3 220. Besökarna beräknas i genomsnitt köpa tre fjärdedelar av den tillåtna mängden drycker. Dryckestillverkarna kommer enligt utredningens förslag därför erhålla intäkter för både upplevelsetjänsten och försäljningen av drycker. Det anges också att flera av de gårdar som utredningen har besökt erbjuder även andra tjänster i samband med ett besök, såsom övernattnings och matservice. Hur stor andel av tillverkarna som erbjuder kringtjänster av detta slag är oklart, och därför väljer utredningen att bortse från dessa tillkommande intäktskällor som säkerligen flertalet tillverkare erbjuder. Detta val anges göras dels på grund av osäkerheten, dels för att inte överskatta de positiva effekterna av gårdsförsäljning. Det anges att den ökade omsättningen i försäljning blir 880 000 kr i genomsnitt per tillverkare. Vidare anges att för dryckestillverkarna skulle detta tillskott potentiellt innebära betydande skillnader, i en bransch där 42 procent av tillverkarna bedömer

lönsamheten som ganska dålig och 15 procent som mycket dålig enligt LRF:s dryckesbranschrapport 2021. I samma undersökning svarar dessutom 57 procent av tillverkarna att de definitivt eller troligen kommer att göra större investeringar de kommande åren, vilket anges indikera att det är en bransch där framtidstron är hög.

Gårdsförsäljning anges även medföra kostnader för dryckestillverkarna, bland annat för tillstånd och tillsyn. Avgifterna för detta varierar mellan kommuner och kan bero på öppettider, omsättning m.m., men enligt Näringslivets regelnämnd (NNR) var den genomsnittliga avgiften år 2020 för ett nytt serveringstillstånd 9 513 kr. Det anges att föregående utredning om gårdsförsäljning (SOU 2010:98) bedömde att det för majoriteten av tillverkarna vid gårdsförsäljning i praktiken skulle bli fråga om ett ändrat tillstånd, som därmed skulle medföra en kostnad om 2 500 kr per tillstånd. Kostnaden bedöms sedan 2010 ha ökat, och därför räknar förslagsställaren med en kostnad om 3 000 kronor för tillverkarna för att ansöka om gårdsförsäljningstillstånd, givet att dessa i många fall redan har ett serverings- eller provsmakningstillstånd. Även tillsynsavgifterna skiljer sig kraftigt mellan kommunerna, men i genomsnitt är avgiften 10 614 kronor enligt NNR:s rapport. Tillsynsavgifterna anges ofta bestå av en fast avgift och en rörlig avgift. Föregående utredning om gårdsförsäljning bedömde att tillsynsavgifterna inte skulle öka till följd av den ytterligare tillsyn som gårdsförsäljning medför. Förslagsställaren gör en annan bedömning mot bakgrund av att tillsynen ska inkludera både kraven kring försäljningen och upplevelsearrangemangen. Kostnaderna bedöms emellertid även av förslagsställaren, i enlighet med vad föregående utredning anförde, vara lägre än kostnaden för det utökade tillståndet, och beräknas till 1 500 kronor per tillverkare. Tillsammans bedömer förslagsställaren att avgifterna för dryckestillverkarna därmed uppgår till ytterligare 3 000 kronor för tillstånd och 1 500 kronor årligen för tillsyn. Gårdsförsäljning kommer utöver avgifterna att innebära ytterligare kostnader för tillverkarna i form av administration av försäljningen och upplevelsetjänsterna, samt kostnader för ytterligare personal. Det anges att det eventuella överskott som tillverkarna får av upplevelsetjänsterna och gårdsförsäljningen troligtvis till största delen kommer att återgå till verksamheten i form av investeringar eller buffert för att få en stabilare ekonomi. Gårdsförsäljning bedöms medföra att exponeringen av de lokalt producerade dryckerna ökar i någon mån både nationellt och internationellt, vilket kan medföra positiva effekter på efterfrågan och på svensk dryckesbransch i stort.

Det anges inte möjligt att skatta omfattningen av samtliga spridningseffekter inom ramen för den aktuella utredningen, men genom att anta ett modest schablonbelopp som besökarna gör av med på kringliggande verksamheter, anges det möjligt att skatta en trolig minsta spridningseffekt. Hur mycket olika besökare gör av med anges säkerligen variera mycket, från någon hundralapp till flera tusen kronor beroende på olika faktorer såsom avståndet besökarna måste ta sig, hur ofta man kan tänkas komma tillbaka och vilket utbud som finns. Utredningen bedömer att ett schablonbelopp om 300 kronor per besökare borde vara ett rimligt men ändå lågt antagande om hur mycket pengar besökarna konsumerar på kringliggande verksamheter. Med 615 635 tillkommande besökare per år till följd av gårdsförsäljning innebär det en ökad omsättning för kringliggande verksamheter om ca 185 miljoner kr, som nämnts ovan.

När det gäller konsekvenser specifikt av det alternativa förslaget anges bland annat följande. Det alternativa förslagens begränsade besöksantal i förhållande till huvudförslaget skulle begränsa ökningarna både vad gäller den totala omsättningen för gårdsförsäljarna och kringliggande verksamheter. Att utesluta destillerier och dryckestillverkare utan egen råvaruproduktion skulle medföra att nästan alla bryggerier och samtliga destillerier

utesluts, varav den stora majoriteten av dessa är småföretag.

Regelrådet gör följande bedömning. Det finns en kvantifiering av möjliga effekter för försäljning av dryck, besöksverksamhet och spridningseffekter som avser både huvudförslag och alternativt förslag. Detta är i sig värdefullt. Det framgår vilka antaganden som görs och även en del om vilka osäkerheter som är förknippade med detta. Även detta är positivt. Det som anges om skatteintäkter innebär per definition skattekostnader för företagen och det är bra att det finns uppgifter i löptext om vad försäljningsökningen blir efter skatt, medan det i tabellform anges bruttovärden. Det finns emellertid också aspekter som hade kunnat belysas mer tydligt. Som refererats ovan i avsnitt om förslagets överensstämmelse med EU-rätten, finns det vissa osäkerheter i detta avseende. Detta anges också vara en bidragande orsak till att det föreslås finnas en tidsgräns för hur länge gårdsförsäljning ska vara tillåten. Förslagsställaren har, som refererats ovan, angett att detta innebär osäkerheter i förutsättningarna men sådana osäkerheter anges finnas i vilket fall som helst. Som beskrivs i avsnitt nedan om påverkan på konkurrensförhållanden, finns det även uppgifter som tyder på en viss osäkerhet när det gäller vad som kommer att ske med Systembolagets TSLS-sortiment och detta anges vara en faktor som är av stor betydelse för dryckstillverkarna. Regelrådet finner att det inte är särskilt tydligt om dessa osäkerheter har vägts in när det gäller vilken utveckling som kommer att ske inom gårdsförsäljningen och i så fall på vilket sätt. Förslagsställaren anger både att det finns framtidstro inom branschen och att många har sagt att de kommer att lägga ner om Systembolaget slutar saluföra sitt TSLS-sortiment (förenklat uttryckt). Regelrådet har uppfattningen att dessa uppgifter ger ett visst motstridigt intryck och det gör att det blir svårt att få någon uppfattning om graden av säkerhet som man kan anse gäller för bedömningen av kommande försäljning och andra effekter. Sammantaget finner Regelrådet att det hade varit värdefullt om det fanns ett mer utvecklat resonemang om hur de osäkerheter som finns i förutsättningarna för den berörda näringen skulle kunna påverka investeringsvilja och beteenden i övrigt och hur det skulle kunna påverka utvecklingen i övrigt. Ett alternativ hade kunnat vara att beskriva en möjlig utveckling med hög respektive låg försäljningsökning och andra effekter för både huvudalternativet och det mer begränsade förslaget. Det är också möjligt att andra former av beskrivning av utvecklingen i scenarier hade kunnat vara lämpliga. Samtidigt konstaterar Regelrådet att det ändå finns information om osäkerheterna, även om detta hade kunnat sättas i relation till den bedömda utvecklingen för försäljning på ett tydligare sätt. Det är också enligt Regelrådets uppfattning värt att notera att om förslaget skulle genomföras, kommer det att vara frivilligt för de berörda företagen att bedriva gårdsförsäljning, och därmed blir det också en option hur mycket av de aktuella osäkerheterna som de kommer att påverkas av. Mot bakgrund av att det finns viss information och av att systemet som föreslås är frivilligt finner Regelrådet att beskrivningen är tillräcklig utifrån förutsättningarna i ärendet, även om större tydlighet hade haft ett värde.

Regelrådet finner redovisningen av påverkan på tidsåtgång, kostnader och verksamhet godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

Det anges att för svenska dryckstillverkare, särskilt det flertal som bedriver småskalig verksamhet, är Systembolaget och i synnerhet TSLS-sortimentet en mycket viktig försäljningskanal. Om Systembolaget, skulle anse sig nödgat att slopa TSLS-sortimentet till följd av minskad försäljning, anges det innebära betydande negativa effekter för dryckstillverkarna. De flesta tillverkarna har uttryckt att de inte är intresserade av att bedriva

gårdsförsäljning om det medför nedläggning eller betydande begränsningar för TSLS-sortimentet.

Förslagsställaren bedömer att TSLS-sortimentet i dag står för en liten del av Systembolagetsförsäljning, samtidigt som hanteringen av den är mer kostsam än det fasta sortimentet som säljs i större volymer. Systembolaget har ett fast påslag för samtliga drycker inom samma kategori, och därför samma påslag för en öl i det fasta sortimentet som en i TSLS-sortimentet. På grund av den mer kostsamma hanteringen av TSLS-sortimentet, kommer därför Systembolagets vinst till stor del från försäljning av stora volymer i det fasta sortimentet. TSLS-sortimentets begränsade försäljning och låga marginaler har därför enligt förslagsställaren en nästintill obefintlig effekt på Systembolagets vinst och därmed utdelningen till statskassan. Skulle substitutionen (att några som köper dryck gör det via gårdsförsäljningen i stället för inom TSLS-sortimentet på Systembolaget) i stället ske från det fasta sortimentet där Systembolaget har en högre vinstmarginal, skulle eventuellt vinsten och utdelningen kunna påverkas. Men förslagsställaren framhåller att gårdsförsäljning enligt det aktuella förslaget handlar om mycket små mängder alkohol i förhållande till Systembolagets totala försäljning. Utredningen gör mot den bakgrunden bedömningen att Systembolagets utdelning till staten inte kommer påverkas nämnvärt till följd av att tillåta gårdsförsäljning. Utredningen ser inte heller utifrån beräkningar av framtida omsättning, att efterfrågan på Systembolagets TSLS-sortiment skulle minska till nivåer under nuvarande. Förslagsställaren ser det inte som osannolikt att efterfrågan på TSLS-sortimentet snarare ökar till följd av gårdsförsäljning och ett ökat intresse för lokala och småskaliga drycker.

Det kan noteras att det i särskilt yttrande från Systembolaget har angetts en syn som skiljer sig markant från den som förslagsställaren ger uttryck för i dessa avseenden. Bland annat anges det i det aktuella särskilda yttrandet att den föreslagna gårdsförsäljningen inte kan anses begränsad, eftersom en mycket stor andel av de berörda företagen inom dryckestillverkningen kan delta i gårdsförsäljningen.

Regelrådet gör följande bedömning. En inte oväsentlig del av den information som refererats i detta yttrandes avsnitt om förslagets överensstämmelse med EU-rätten har också en tydlig koppling till konkurrensförhållanden och kan anses ge en viss bild även av detta. Mer allmänt sett finner Regelrådet att förslagsställaren någorlunda tydligt har redovisat sin syn att den konkurrens som kan anses uppkomma mellan Systembolaget och företagen inom gårdsförsäljning inte har en sådan omfattning att den kan anses rubba förutsättningarna för Systembolagets ställning väsentligt. Det framgår emellertid också att Systembolagets bedömning skiljer sig från den som förslagsställaren gör. Såvitt Regelrådet kan förstå bidrar dessa förutsättningar till att osäkerheten när det gäller förutsättningarna för gårdsförsäljning potentiellt ökar. Det framstår för Regelrådet som att vad som ska anses vara en liten verksamhet med försäljning åtminstone till viss del är en fråga om värderingar, som förefaller skilja sig i detta fall. Regelrådet kan visserligen notera att det som angetts av Systembolaget om att ett mycket stort antal av företagen kan uppfylla de kriterier för småskalighet som ställs upp av förslagsställaren i huvudförslaget inte är invändningsfritt. Det måste såvitt Regelrådet kan förstå också beaktas att det anges att de största företagen inom dryckestillverkningsbranschen står för en stor del av den totala produktionen. Att ca 90 procent av företagen så att säga kvalificerar sig för att bedriva gårdsförsäljning säger såvitt Regelrådet kan förstå inte säkert så mycket om hur stor andel av den totala produktionen som hamnar utanför. Det är i alla händelser olika storheter. Oaktat detta är det svårt att komma ifrån att någon del av bedömningen till sin karaktär är mer en fråga om vad olika aktörer anser att ord som "liten" och "begränsad" har för betydelse. Därför är det svårt att se

att en mer utförlig beskrivning av konkurrensförhållanden hade kunnat undanröja en skillnad i synsätt. Mot den bakgrunden kan beskrivningen anses tillräcklig.

Regelrådet finner redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

Inget anges om regleringens påverkan på företagen i andra avseenden.

Regelrådet finner inget som uppenbart talar för att en påverkan i andra avseenden kommer att finnas och bristen är därför inte väsentlig.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, avsaknaden av redovisning av påverkan på företagen i andra avseenden godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Som angetts ovan har en stor andel av de berörda företagen få anställda. Det anges i konsekvensutredningen att småskalighetskravet potentiellt skulle kunna påverka småföretag som är i en tillväxtfas och behöver välja mellan att fortsätta växa och uteslutas från gårdsförsäljning eller begränsa tillväxten för att inte överskrida tillåtna tillverkade nivåer. För vingårdarna, cidertillverkarna och destillerierna anges det emellertid vara relativt stor skillnad mellan de som hamnar under gränsen och över gränsen, vilket minskar risken för att begränsningen skulle vara tillväxthämmande eftersom det finns utrymme att växa. För cidertillverkarna rapporterar den största tillverkaren under gränsen om 500 000 liter per år, en tillverkning om 405 000 liter per år, och kan därmed växa med nästan 25 procent innan gränsen för gårdsförsäljning nås. För vingårdarna rapporterar den största under gränsen en tillverkning om 75 000 liter årligen, och kan därmed växa över 100 procent innan gränsen om 200 000 liter årligen nås. För destillerier rapporterar den största tillverkaren under gränsen en tillverkning om 48 500 liter, och har därmed en möjlighet att växa med 44 procent innan gränsen nås. Bryggerierna anges däremot vara betydligt fler och mer jämnt fördelade, även om det finns ett antal mycket stora bryggerier som tillverkar över 9 miljoner liter årligen. De tre största tillverkarna under gränsen rapporterar volymer på 434 000, 349 000 och 323 000 liter år 2020, och kan därmed växa med 15, 43 respektive 55 procent. Därmed finns det ändå viss marginal att växa även om den är mindre än inom andra dryckesslag. Den minsta öltillverkaren över gränsen på 500 000 liter, tillverkade 538 000 liter och därför kan det möjligen vara intressant för den tillverkaren att minska tillverkningsvolymen för att kunna erbjuda gårdsförsäljning. Utredningen bedömer att kravet på småskalighet och oberoende inte verkar tillväxthämmande för majoriteten av dryckestyperna och tillverkarna enligt dagens tillverkning, men kan innebära att bryggerier precis under eller över gränsen väljer att anpassa sin tillverkning för att ges möjlighet att bedriva gårdsförsäljning.

Regelrådet gör följande bedömning. Det framgår att förslagsställaren har övervägt vissa aspekter när det gäller förutsättningarna för små företag på området.

Regelrådet finner redovisningen av särskilda hänsyn till små företag godtagbar.

Sammantagen bedömning

Konsekvensutredningen håller i flera avseenden tillräcklig kvalitet, utifrån förutsättningarna i ärendet. Detta gäller exempelvis bedömningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten. Det är enligt Regelrådets uppfattning tydligt redovisat både att det finns osäkerheter och vilken bedömning som förslagsställaren gör. Regelrådet noterar att det har riktats invändningar mot förslagsställarens analys men finner att nästintill samtliga aspekter som kritiserats i särskilda yttranden ändå behandlas av förslagsställaren. I en sådan situation finner Regelrådet att det mesta talar för att problemet handlar om att ett rättsläge som inte är glasklart kan bedömas på olika sätt. Beskrivningen är tillräckligt tydlig utifrån dessa förutsättningar. Eftersom den EU-rättsliga bedömningen framstår som central för utredningens uppdrag har Regelrådet gett förhållandevis mycket utrymme i detta yttrande för såväl referat som bedömning av denna aspekt. Regelrådet finner också att redovisningen håller tillräcklig kvalitet, givet befintliga osäkerheter, i alla andra avseenden. När det gäller påverkan på företagens kostnader och verksamhet anser Regelrådet att vissa förtydliganden hade kunnat ha ett inte oväsentligt värde. Det finns en beskrivning av möjlig utveckling för de närmast berörda företagen som innehåller värdefull information. Enligt Regelrådets uppfattning är det emellertid inte lika klart hur den bedömning av företagets intäkter, verksamhet och kostnader som görs har beaktat de osäkerheter som finns för verksamheten. Det är såvitt Regelrådet kan förstå tydligt att det finns osäkerheter om den EU-rättsliga bedömningen och det faktum att lagstiftningen föreslås bli tillfällig kan anses tillföra osäkerhet i sig för de berörda företagen. Regelrådet finner att det är relativt otydligt om dessa och andra aspekter som kan innebära risker för de berörda företagen har vägts in och i så fall på vilket sätt. Det skulle ha förbättrat konsekvensutredningens transparens om detta hade beskrivits på ett tydligare sätt. Mot bakgrund av att det likväl finns viss information även om osäkerheterna och av att det förslag till system för gårdsförsäljning som lämnas i alla händelser skulle vara frivilligt för företagen att delta i, finner Regelrådet emellertid sammantaget att redovisningen håller tillräcklig kvalitet även i detta avseende.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 1 juni 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Per Högström.



Claes Norberg
Ordförande



Per Högström
Föredragande