

KONKURRENSVERKET

Det svenska alkoholmonopolet

- Rapport till Europeiska kommissionen

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

BAKGRUND.....	3
Uppdraget.....	3
Rapportens innehåll	3
SYSTEMBOLAGETS OFFERTPROVNINGAR AV VINER FRÅN SYDAFRIKA	3
SYSTEMBOLAGETS KRITERIER FÖR LISTNING RESPEKTIVE AVLISTNING	6
ÄRENDEN HOS ALKOHOLSORTIMENTSNÄMNDEN.....	7
ÄRENDEN HOS KONKURRENSVERKET	9
Ärenden som avslutats sedan senaste rapporten	9
SAMMANFATTANDE KOMMENTARER	9
Sydafrika	9
Listningskriterierna	10
BILAGOR.....	11

BAKGRUND

Uppdraget

Den svenska regeringen gav den 15 juni 1995 Konkurrensverket i uppdrag att "övervaka att Systembolagets detaljhandelsmonopol inte medför missbruk av dominerande ställning." Enligt uppdraget skall övervakningen "ske i enlighet med vad som överenskommit mellan Sverige och den Europeiska kommissionen".

Rapportens innehåll

I den senast avlämnade rapporten framhölls att Konkurrensverket avsåg att följa upp den mot Systembolaget riktade kritiken som framkommit genom enkätsvar eller på annat sätt. Vidare angavs att Konkurrensverket avsåg att särskilt följa tillämpningen och effekterna av de nya regler för listning och avlistning av produkter i Systembolagets sortiment vilka infördes den 1 juli 1996.

Föreliggande rapport behandlar företrädesvis Systembolagets inköp av viner från Sydafrika. I denna rapport ingår även ett avsnitt om Systembolagets nyligen införda regler om listning och avlistning i bolagets grundsortiment. En mer fullständig genomgång av dessa regler kommer att redovisas i en kommande rapport.

SYSTEMBOLAGETS OFFERTPROVNINGAR AV VINER FRÅN SYDAFRIKA

Systembolaget avser att under våren 1997 arrangera offertprovning av viner på plats i Sydafrika. Systembolagets samtliga leverantörer har vid olika tillfällen informerats om detta i "Leveransen", den bulletin som regelbundet sänds per fax till leverantörerna och som innehåller information om nyheter, offertförfrågningar etc. "Leveransen" nr 15 respektive 23 bifogas som bilaga 1 respektive 2.

Av informationen i **Systembolagets** bulletin framgår bl.a. följande.

Den internationella efterfrågan på sydafrikanska viner har ökat kraftigt och tillgången är nu mindre än efterfrågan. Även i Sverige har efterfrågan ökat starkt på sydafrikanska viner.

Systembolagets långa ledtider och hanteringen av offertförfrågan med dess olika moment gör att Sverige har svårt att hävda sig i konkurrensen med andra länder om sydafrikanska viner eftersom andra inköpare i världen kan fatta mycket snabbare beslut än Systembolaget.

För att garanteras tillgänglighet av sydafrikanska viner kommer Systembolaget att be leverantörer av sydafrikanska viner att redan i mars månad år 1997 presentera dessa för bolaget på plats i Sydafrika.

Med ledning av en plan som bifogats "Leveransen" får leverantörer och producenter presentera de viner de kan tänkas sälja på den svenska marknaden. Dessa viner provas sedan blint på sedvanligt sätt men på plats i Sydafrika. Provningsen organiseras precis

som en vanlig offertprovning men i Sydafrika i stället för i Stockholm. Preliminära lanseringsdatum och volymer bestäms med importören i Stockholm.

The South African Wine and Spirits Exports' Association (SAWSEA) kommer att hjälpa Systembolaget med de praktiska arrangemangen. Provningsen äger rum på Laborie Estate i Paarl. Det är en anläggning som anses bäst lämpad för ändamålet. Den upplevs också som mest neutral. Exempelvis brukar Institute of Masters of Wine hålla sina provningar i denna anläggning.

I de kontakter **Konkurrensverket** haft med branschorganisationerna Utländska vin- och spritproducenters ombud i Sverige - Vinagenterna (UVOS) och Svenska Förbundet för Sprit- och Vinintressenter (SVFS), några importörer samt med andra intressenter har framkommit viss kritik mot Systembolagets planer på att på plats i Sydafrika vidta offertprovningar av viner. Samtidigt har uttryckts förståelse för att situationen med ett utbud som uppges understiga efterfrågan samt omständigheterna i övrigt kan motivera särskilda åtgärder från Systembolagets sida.

Den kritik som framförts mot det aktuella förfarandet har gjort gällande att sydafrikanska producenter och dess produkter gynnas framför andra genom att Systembolagets inköpare är på plats i Sydafrika och i samband med offertprovningar träffar producenter, besöker vingårdar etc. Det har härvid framhållits att Systembolagets agerande uppvisar likheter med det tidigare parti- och importmonopolets marknadsuppträdande. Vidare slipper importörer av de viner som ingår i offertprovningarna kostnaden för att sända prover (i storleksordningen 3 000 SEK per provningsparti) till Sverige. Det har framförts att detta förfarande från Systembolagets sida skulle innebära att sydafrikanska viner får en, relativt andra länders produkter, gynnsam behandling.

Systembolaget har till Konkurrensverket framfört följande.

I Sydafrika finns för närvarande ett 80-tal exporterande producenter.

Sedan sanktionerna mot Sydafrika upphörde, har den internationella efterfrågan på viner därifrån ökat kraftigt och tillgången är nu mindre än efterfrågan. Även i Sverige har efterfrågan på sydafrikanska viner ökat kraftigt. Jämfört med år 1994 har försäljningen femdubblats, från knappt 400 tusen liter till uppskattningsvis 2 400 tusen liter för hela år 1996. Sydafrika som vinland har också rönt ett stort intresse i massmedia, vilket bidragit till det ökade konsumentintresset. Under perioden januari till september år 1996 svarade sydafrikanska viner för 2,2 procent av Systembolagets totala försäljning av viner med en alkoholhalt om högst 15 procent. Därmed intog Sydafrika elfte plats bland leverantörsländerna.

De huvudsakliga skälen för Systembolaget att företa offertprovningar på plats i Sydafrika är att svenska konsumenters efterfrågan av sydafrikanska viner, som ökat starkt, inte skulle kunna tillgodoses om det normala inköpsförfarandet följdes, dvs. med offertprovningar i Stockholm. Systembolagets långa ledtider och hanteringen av offertförfrågan med dess olika moment gör att Sverige har svårt att hävda sig i konkurren-

sen med andra länder om sydafrikanska viner. Systembolaget har, för att belysa problemet, hänvisat till att 1997 års årgång skördas i februari/mars år 1997 och till att vinerna är provningsklara i mitten eller slutet av mars samma år. Leverans av dessa viner kan ske fr.o.m. juni-juli år 1997. Om ett vin skall lanseras i juli måste Systembolaget gå ut med offertförfrågan redan i november år 1996, dvs. långt innan vinet har skördats. När 1997 års vin finns färdigt för provning i mars månad, går Systembolaget i enlighet med det gängse förfarandet ut med offertförfrågan avseende viner för lansering i oktober år 1997. Systembolaget kan inte köpa en produkt utan föregående provningsförfarande.

För att tillgodose en oförutsedd konsumentefterfrågan och tillkommande leverantörer av sydafrikanska viner kommer bolaget även att göra sedvanliga offertförfrågningar under år 1997.

Sverige är en ny exportmarknad. Tills det kan visas att Sverige är en seriös och långsiktig marknad prioriterar sydafrikanska producenter gamla och trogna kunder. Systembolagets planerade inköpsresa innebär PR för Sverige och kommer därför de svenska importörerna till godo. De får därmed tillgång till volymer som annars skulle säljas till någon annan. De flesta i branschen har också reagerat positivt på planerna. Systembolaget kommer inte att gå förbi leverantörerna i kontakterna med producenterna utan kommer att följa de härför sedvanliga rutinerna.

Systembolaget ser många fördelar med ovan beskrivna arbets sätt. Bolaget gör på samma sätt när det gäller t.ex. inköp av s.k. primörer från Bordeaux, vilket förutsätter att provning sker på plats i Bordeaux, eftersom slotten upphört med att skicka prover. Utöver att den svenska efterfrågan bättre kan tillgodoses genom att förfara på aktuellt sätt kan följande fördelar framhållas.

- För att kunna köpa årets skörd av sydafrikanska vita viner och föregående års röda, måste Systembolaget prova viner som ännu inte tappats på butelj. Att sända s.k. fatprover till Sverige innebär stor risk för att proverna förfars. Oxidering eller efterjäsning är härvid några av många defekter som kan uppkomma för ej stabiliserade produkter.
- Importören slipper kostnader för prover (skatt, transport, etc).
- Systembolaget gör administrativa och ekonomiska besparingar i provrumsverksamheten i Sverige.
- Varor som har stor efterfrågan och hög omsättnings hastighet ger ökade intäkter för Systembolaget och leverantörerna.
- Genom att prova på plats kan fler viner provas än vid provning i Stockholm (en koncentrerad provning ger en snabbare hantering).

Om den planerade provningen i Sydafrika fungerar väl, kan det bli aktuellt att arbeta på samma sätt även i andra länder där tillgången är begränsad.

Systembolagets personal reser i fortbildningssyfte regelbundet till olika länder. Man besöker därvid producenter och mässor och tar emot besök av producenter i Stockholm. Det är således vanligt att Systembolaget har kontakter med producenter från olika länder. Genom den aktuella resan kan därför inte sydafrikanska producenter anses mer gynnade än andra länders producenter.

Förutom att importörer av de sydafrikanska viner som ingår i offertprovningarna slipper kostnader för att sända prover till Sverige, gynnas inte sydafrikanska viner framför andra. Sydafrikanska viner konkurrerar naturligtvis med övriga produkter i Systembolagets försäljning till de svenska konsumenterna.

SYSTEMBOLAGETS KRITERIER FÖR LISTNING RESPEKTIVE AVLISTNING

Konkurrensverket har ånyo uppmärksammats på negativa effekter som kan uppträda till följd av kriterierna för listning respektive avlistning av produkter i Systembolagets grund- och testsortiment, för vilka sortiment kriterierna numera är desamma. Som redogjordes för i den senast avlämnade rapporten beslutade Systembolaget under våren 1996 om ändringar beträffande dessa kriterier som introducerades sommaren år 1996. I rapporten redogörs för kriterierna under rubriken Systembolagets nya sortimentspolicy.

Det som påtalats till Konkurrensverket är att den kvantitativa tröskeln missgynnar små producenter, särskilt som det krävs att också en viss minsta marknadsandel måste uppnås inom egen varugrupp för att ett vin skall listas eller få vara kvar i grundsortimentet. En konsekvens av dessa regler är att det inom segment med låga priser krävs försäljningsvolymmer som vida överstiger kravet på försäljningsvolym i sig. Oavsett priset på varan gäller samma tröskel. Bolaget eftersträvar ett litet permanentutbud i vilket kvalitetsviner inte får plats. De höga volymkraven medför att importören måste begränsa sig till vissa produkter och en liten producent kan tvingas att göra sig av med andra kunder för att uppfylla bolagets volymkrav, vilket leder till ett beroendeförhållande.

Vidare har framförts att Systembolaget i testförsäljningen inte tar hänsyn till säsongvariationer, vilket kan vara avgörande för vissa typer av produkter. Om Systembolaget t.ex. lanserar och utvärderar ett rosévin under vinterhalvåret kommer svårligen listningskriterierna att kunna uppfyllas eftersom denna typ av vin efterfrågas företrädesvis under sommaren. Ej heller tas i tillräcklig grad hänsyn till försäljningsutveckling, ett vins försäljningsprognos eller vilken framgång det kan ha haft på andra marknader.

ÄRENDEHOS ALKOHOLSORTIMENTSNÄMNDEN

Från tidpunkten för föregående rapport har **Alkoholsortimentsnämnden** fattat beslut i sex ärenden.

Ett ärende avsåg överprövning av Systembolagets beslut att avvisa en spritprodukt med hög alkoholhalt. Systembolaget ansåg bl.a. att drycken kunde leda till skadeverkningar. Alkoholsortimentsnämnden biföll emellertid företagens ansökan om överprövning.

I ett annat ärende begärde ett företag överprövning av Systembolagets beslut att avvisa en vinprodukt på grund av dess förpackning (Tetra Brick). Alkoholsortimentsnämnden biföll företagens ansökan om överprövning.

I ett tredje ärende begärde ett företag överprövning av Systembolagets beslut att efter test i konsumentpanelen avvisa en produkt. Alkoholsortimentsnämnden avtog företagens ansökan. I sitt beslut konstaterar nämnden bl.a. att det framstår som naturligt och nödvändigt att urvalet beträffande produkter sker utifrån kvalitet och pris och att förfarandet med en sensorisk blindprovning av en utomstående konsumentpanel så långt det är möjligt uppfyller kravet på objektivitet vid produkturvalet. Nämnden fann att Systembolagets beslut inte strider mot vare sig artikel 30 eller 37 RomF.

I övriga tre ansökningar, som har rört Systembolagets beslut att avlista produkter, har Alkoholsortimentsnämnden begärt yttrande från Kommerskollegium om huruvida Systembolagets regler kan anses utgöra handelshinder. I sitt yttrande konstaterar **Kommerskollegium** bl.a. följande.

EG-domstolens resonemang i målen *Keck och Mithouard*, *Hünernmund*, *Kommissionen mot Grekland*, *Leclerc-Siplec*, *Punto Casa* och *Pommes de Terre de Belgique* gick i korthet ut på att även om nationella åtgärder begränsar marknadstillträdet, så diskriminerades inte importerade varor i förhållande till inhemskt producerade och därmed var inte artikel 30 RomF tillämplig. Följden blir enligt kollegiets uppfattning att näringsidkare inte har rätt att ställa krav på fri konkurrens och att handelshindrande effekter undanröjs när frågan gäller en nationell reglering som likabehandlar alla. Med denna argumentering torde Systembolagets regler för avlistning från grundsortimentet enligt kollegiets mening vara förenliga med Romfördraget och inte utgöra ett handelshinder, i vart fall inte enligt artikel 30 RomF. Kollegiet anser dock att frågan bör belysas ytterligare, särskilt när det gäller handelsaspekterna.

Kollegiet håller med om att Systembolaget i sitt grundsortiment inte kan saluföra alla produkter som finns på marknaden och för att kunna få in nya produkter är det således nödvändigt att kunna avlista varor. Andra avsättningsmöjligheter finns då att tillgå i form av det tillfälliga sortimentet, beställningssortiment etc. Att kvarstå i grundsortimentet innebär emellertid att den enskilda näringsidkaren får kontinuitet i sin verksamhet och enligt kollegiet är det väsentligt att reglerna för avlistning är formellt likabehandlande, transparenta och förutsebara. Enligt kollegiets mening är inte reglerna det idag. Effekterna av regleras utformning innebär såvitt kollegiet ser det att olika förutsättningar gäller beroende på inom vilket prisintervall en vara säljs. Ur ett handelspolitiskt perspektiv är reglerna definitivt att anse som handelshinder. Kollegiet anser att reglerna bör ses över.

Av det material som kollegiet tagit del av framgår att när det gäller de billiga vinerna måste en näringsidkare sälja betydligt mer än det minsta kravet på 27 000 liter/år för att möta det krav som ställs på en minsta försäljningsandel på 0,5 %. I själva verket måste dryga 100 000 liter säljas. För de som inte kan tillverka sådana mängder finns det alltså ingen möjlighet att finnas kvar i grundsortimentet. En handelspolitisk effekt kan bli att mindre producenter väljer en annan marknad än den svenska om de inte har en chans att kvarstå i grundsortimentet med den trygghet som det innebär.

Enligt kollegiets mening är artikel 30 RomF det främsta instrumentet att säkerställa att nationella marknader är öppna eller öppnas för varor från andra medlemsstater inom gemenskapen på lika villkor. Eventuella undantag från dess tillämpning enligt artikel 30 RomF har tolkats mycket snävt av domstolen. Efter att Keck-domen meddelades kvarstår fortfarande frågor som enligt kollegiets mening medför att rättsläget inte är helt klart.

Sammanfattningsvis är enligt Kommerskollegium reglerna för avlistning, från ett handelspolitiskt perspektiv, ett handelshinder men behöver för den skull inte vara förbjudna. Det går således inte med säkerhet att fastställa huruvida Systembolagets regler för avlistning omfattas av artikel 30 RomF eller inte.

Efter Kommerskollegiums yttrande har **Alkoholsortimentsnämnden** i två av de tre ovan nämnda ärendena avslagit företagets ansökan om överprövning av Systembolagets avvisningsbeslut. I bägge dessa fall konstaterar nämnden att Systembolaget enligt avtalet med staten skall bedriva verksamheten utifrån bl.a. ekonomiska hänsyn och att bolaget för att säkerställa en skälig avkastning fastställt en minsta försäljningsvolym på 27 000 liter. Alkoholsortimentsnämnden, som inte hade anledning att ifrågasätta volymgränsen som sådan, fann att föreskriften om en minsta försäljningsvolym innebär en likabehandling av produkter och att den därför inte var diskriminerande.

I det tredje ärendet hade den minsta försäljningsvolymen i den berörda varugruppen fastställts till 105 798 liter. Det klagande företagets produkt hade sålts i en volym som uppgick till 27 320 liter. Alkoholsortimentsnämnden fann att föreskriften om en minsta försäljningsandel på 0,5 procent för rött vin inom egen varugrupp i formell mening inte innebär en olikhet i behandlingen. Föreskriften innebär dock enligt nämnden att det för viner i lägre prisklasser, dvs. i de breda sortimenten, krävdes mycket stora försäljningsvolymmer - ca 100 000 liter - för att en produkt skall få finnas i det ordinarie sortimentet. Sådana volymer kunde enligt nämnden gynna redan etablerade produkter och större producenter. Föreskriften innebär vidare enligt nämnden att konsekvenserna i avlistningshänseende inte var förutsägbara, då antalet produkter som skall avlistas blir avhängigt antalet storsäljande produkter inom den egna varugruppen. En sådan ordning var enligt nämnden förenad med nackdelar för såväl leverantörer som Systembolaget. Föreskriften framstod därför som oproportionell och nämnden fann att Systembolagets beslut stod i strid med artikel 30 RomF. Företagets ansökan om överprövning bifölls. Alkoholsortimentsnämndens beslut (A 15-96) bifogas som bilaga 3.

ÄRENDEN HOS KONKURRENSVERKET

Ärenden som avslutats sedan senaste rapporten

Sedan föregående rapport har Konkurrensverket avslutat tre ärenden som rör alkoholområdet.

Det ena ärendet rörde ett klagomål över att Systembolaget inte tagit upp ett vin i sitt sortiment. Klaganden hade påtalat detta till Alkoholinspektionen och till Alkoholsortimentsnämnden, vilka enligt klaganden inte ändrat Systembolagets beslut (dnr 1070/96).

I det andra fallet hade en leverantör i sin anmälan till Konkurrensverket påtalat att Systembolaget gynnat två fabriker av s.k. alkoholläsk framför andra (dnr 1097/96).

I det tredje ärendet hade en konsument till Konkurrensverket klagat på att personalen i en av Systembolagets butiker hävdade att en vara skulle vara slut hos leverantören. Enligt klaganden var detta inte fallet utan varan skulle ha funnits i lager hela året hos leverantören (dnr 1201/96).

I samtliga tre ärenden fann Konkurrensverket att det inte förelåg tillräckliga skäl för att med utgångspunkt i konkurrenslagen eller eljest från konkurrenssynpunkt närmare granska påtalade förhållanden. Några ytterligare åtgärder vidtogs därför inte i ärendena, också mot bakgrund av Konkurrensverkets särskilda uppdrag att övervaka Systembolagets detaljhandelsmonopol.

SAMMANFATTANDE KOMMENTARER

Sydafrika

Systembolagets planerade offertprovning av viner på plats i Sydafrika innebär ett avsteg från gängse rutiner. Systembolaget informerar fortlöpande om sina rutiner i den s.k. leverantörspärmen "Att sälja drycker till Systembolaget", bilaga elva i Konkurrensverkets rapport till Europeiska kommissionen den 28 november år 1995. I detta fall har samtliga leverantörer i Systembolagets bulletin "Leveransen" vid flera tillfällen informerats om Systembolagets planer på att vidta offertprovningar på plats i Sydafrika. Detta utesluter givetvis inte i sig att ett förfarande som det aktuella kan gynna det land eller länderområde som blir föremål för det särskilda förfarandet.

Systembolagets agerande med offertprovningar i Sydafrika skall ses mot bakgrund av att den internationella efterfrågan på sydafrikanska viner uppges vara avsevärt större än utbudet samtidigt som efterfrågan bland svenska konsumenter har ökat kraftigt de senaste två åren och fortfarande bedöms vara i ökande. Det är vidare främst fråga om s.k. fatprover av årets vinskörd som enligt uppgift riskerar att förfaras vid transport.

Med hänsyn till kraven på likabehandling för alla leverantörer måste ett detaljhandelsmonopol som Systembolaget ha ett objektiva utformat offerthanteringssystem. Det är därför inte möjligt för Systembolaget att agera inköpare på marknaden på samma sätt som aktörer på en fri marknad vilka snabbt kan fatta beslut om inköp. Systembo-

laget skiljer sig härvidlag från aktörer i detaljhandelsledet i andra länder t.ex. livsmedelskedjor. Till detta kommer alkohollagens (SFS 1994:1738) bestämmelser om att Systembolaget inte får importera spritdrycker, vin eller starköl. Enligt lagen måste således Systembolaget köpa sina varor från importörer/partihandlare som har tillstånd att bedriva sådan verksamhet.

Om Systembolaget skulle genomföra offertprovningar i Stockholm med de ledder som detta skulle innebära, förefaller det sannolikt att den svenska konsumentefterfrågan på sydafrikanska viner åtminstone på kort sikt inte skulle kunna tillgodoses fullt ut.

Att producenter/importörer av de sydafrikanska viner som ingår i offertprovningarna slipper kostnader för att sända prover till Sverige torde enligt Konkurrensverkets mening vara av marginell betydelse. Konkurrensverket har vid en sammantagen bedömning av det planerade förfarandet hittills inte kunnat finna belägg för att Systembolaget skulle gynna viner från Sydafrika i jämförelse med viner från andra länder. Enligt verket kan således förfarandet som det beskrivits inte anses oförenligt med kraven på likabehandling och transparens.

Listningskriterierna

I de kontakter Konkurrensverket haft med marknadsaktörer har det framförts kritik mot utformningen av reglerna för listning och avlistning i Systembolagets grundsortiment. Som relaterats ovan har bl.a. framhållits att reglerna missgynnar små producenter.

Av särskilt intresse är härvid Alkoholsortimentsnämndens beslut att bifalla en ansökan om överprövning av Systembolagets beslut att avlista ett vin med hänvisning till att det skulle stå i strid med artikel 30 RomF. Vinet hade sålts i en mängd som uppfyller volymkravet men inte kravet på marknadsandel inom den egna varugruppen.

Av stort intresse är också utgången i det s.k. Franzén-målet som EG-domstolen har för avgörande. Landskrona tingsrätt har ställt frågan till domstolen om ett lagstadgat monopol som Systembolaget är förenligt med artiklarna 30 och 37 RomF. Reglerna för listning och avlistning skulle kunna bli föremål för prövning i detta ärende.

Som Konkurrensverket tidigare framhållit får det anses rimligt att Systembolaget tillämpar någon form av system för urval av produkter till grundsortimentet. Det är emellertid av stor vikt att ett sådant system inte försvårar tillträdet för vissa producenter eller får snedvridande effekter på konkurrensen. Konkurrensverket avstår dock från att i denna rapport dra slutsatser av de effekter de aktuella reglerna kan ge upphov till. Den kritik som förevarit rörande reglerna för listning och avlistning samt ovan nämnda beslut från Alkoholsortimentsnämnden föranleder emellertid Konkurrensverket att inom ramen för en kommande rapport behandla frågan närmare.

BILAGOR

1996-12-19

11 (11)
Dnr 217/96

1. Leveransen nr 15, faxbulletin till Systembolagets leverantörer
2. Leveransen nr 23, faxbulletin till Systembolagets leverantörer
3. Beslut från Alkoholsortimentsnämnden, A 15-96