



## Övervakning av det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker – Rapport till Europeiska kommissionen

### Sammanfattning

Som ett resultat av förhandlingarna om Sveriges inträde i EU fick Konkurrensverket år 1995 i uppdrag att övervaka att det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker fungerar på ett icke-diskriminerande sätt och att rapportera till Europeiska kommissionen två gånger per år. Denna rapport är den andra rapporten för år 2003.

Betydande strukturella förändringar äger rum på den svenska alkoholmarknaden. Mätt i ren alkohol har Systembolagets försäljning ökat med 3,6 procent under perioden januari – november 2003 jämfört med motsvarande period föregående år. Stora regionala skillnader föreligger dock bl.a. beroende på närheten till lågprisområden.

Beträffande Systembolagets försäljningsorganisation noterar verket att Systembolaget genom fler självbetjäningbutiker och butik med särskilt exklusivt sortiment tar ytterligare steg mot kundanpassning efter olika konsumentkategorier.

Konkurrensverket anser att de anklagelser om mutor och bestickning och andra oegentligheter och den omfattning som dessa förefaller ha är en ny omständighet som bör ligga till grund för verkets nästa rapport till kommissionen. Frågan huruvida någon snedvridning av konkurrensen mellan olika produkter har uppkommit genom att vissa leverantörers produkter kan ha gynnats systematiskt och i omfattande grad, bl.a. till följd av mutor och bestickning och genom leverantörers stödköp, skall särskilt belysas i den rapporten. De utredningar som pågår, bl.a. polismyndighetens utredning, mål i arbetsdomstolen och granskningen av chefer och nyckelpersoner inom Systembolaget, bedöms innehålla värdefull och nödvändig information för verkets utredningsarbete och analys.

Systembolaget har tagit fram förslag till genomgripande förändringar av det s.k. testsortimentet, vilket Konkurrensverket kritiserat starkt i tidigare rapporter. Prissättningsystemet ändras så att det fasta påslaget minskas och det rörliga ökas. Konkurrensverket kommer att analysera sortimentsstyrningen och prissättningen i nästa rapport till kommissionen.

Konkurrensverket konstaterade bl.a. i sin första rapport för 2002 att Alkoholsortimentsnämnden inte kan sägas fylla sin funktion som överprövningsinstans för Systembolagets beslut att avvisa en produkt som offererats. Verket konstaterar att några ändringar inte genomförts och att Alkoholsortimentsnämnden inte heller nu fyller sin viktiga roll.

I sitt svar på ett formellt yttrande från EU-kommissionen om bestämmelsen att privat import endast får ske via Systembolaget framhåller regeringen bl.a. att en ändring av denna reglering skulle få till följd att en inte obetydlig andel av svenska konsumenters alkoholinköp i Sverige skulle ske utanför Systembolagets försäljningskanaler och att Systembolagets ensamrätt därmed skulle undergrävas. Den svenska regleringen som hindrar privat import av alkohol bör enligt regeringen anses utgöra en del av själva detaljhandelsmonopolets bestånd och funktionssätt. Frågan om privat import av alkoholdrycker till Sverige prövas nu även av Högsta Domstolen.

Från den 1 januari 2004 släpps resandeförseln för privat bruk i praktiken fri. De lägre priserna i grannländerna, särskilt efter skattesänkningar i Danmark och Finland samt baltstaternas och Polens inträde i EU, förväntas leda till ökad införsel. Några skattesänkningar är ännu inte aviserade i Sverige.

Förändringarna i grannländerna kommer att medföra en minskning av Systembolagets försäljning, särskilt av spritdrycker. Konkurrensverket bedömer att Systembolagets andel av den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige kan förväntas minska om andra förutsättningar förblir oförändrade. Detta kan innebära att detaljhandelsmonopolets betydelse för den svenska alkoholpolitiken minskar.

### **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 överenskommits mellan Sverige och Europeiska kommissionen i samband med förhandlingarna om Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen. Konkurrensverket skall därvid rapportera direkt till Europeiska



kommissionen. Rapportering sker som regel i slutet av varje halvårsperiod, dvs. i juni respektive december.

**Rapportens omfattning och inriktning**

Den förra rapporten, daterad 2003-06-30, överlämnades i juli 2003. I föreliggande rapport redovisas förändringar hos Systembolaget och på den svenska marknaden för alkoholdrycker som inträffat sedan dess. De anklagelser om mutor och andra oegentligheter och den omfattning dessa förefaller ha är en ny omständighet. En noggrann analys av detta på basis av information av de olika utredningar som f.n. pågår är nödvändig för Konkurrensverket för att fullt ut kunna bedöma detaljhandelsmonopolets funktionssätt. Då dessa utredningar f.n. pågår är den analys som redovisas i denna rapport översiktlig och en mer ingående analys måste anstå till nästa rapport.

**Den svenska alkoholmarknadens utveckling**

Som uppgivits i tidigare rapporter har alkoholkonsumtionen i Sverige ökat kraftigt under de senaste åren. Konsumtionen i liter per invånare år 2002 framgår av den i juli 2003 avgivna rapporten. En skattning utförd av SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet) visar att den totala alkoholkonsumtionen i Sverige mellan perioderna september 2001 - augusti 2002 och september 2002 - augusti 2003 ökat med cirka 3 procent.

Den 1 januari 2004 ökar de ransoner som resande vid privatinförsel får föra med sig in till Sverige utan att erlägga punktskatt till samma kvantiteter som gäller generellt inom EU, dvs. (ransonerna för 2003 inom parentes):

- 10 liter spritdryck (5)
- 20 liter starkvin (6)
- 90 liter vin, inklusive mousserande vin (52)
- 110 liter starköl (64).

I praktiken slopas därmed införselkvoterna för inresa från annat EU-land från den 1 januari 2004. De angivna införselvolymerna skall snarast ses som referensnivåer, eftersom resenären ges rätt att för eget bruk införa vilken mängd alkoholdryck som helst.

Enligt uppgifter från SoRAD har resandeförseln under perioden januari-oktober 2003 jämfört med motsvarande tid 2002 fortsatt att öka när det gäller öl och sprit medan införseln av vin minskat något. Räknat på 100 procent alkohol beräknas ökningen ha utgjort 15 procent. Resandeförseln uppvisar som redovisats i



tidigare rapporter stora regionala skillnader. De regioner som har kortast avstånd till områden i grannländer med stora prisskillnader jämfört med Sverige har naturligen de högsta införselsiffrorna.

De betydligt lägre priserna på alkoholhaltiga drycker i Tyskland och Danmark i kombination med närheten till dessa länder och högre införselransoner har gjort att resandeförseln från dessa länder har ökat kraftigt under senare år.

Mot bakgrund av den stora gränshandeln vid gränsen till Tyskland har Danmark från den 1 oktober 2003 sänkt skatten på spritdrycker med cirka 45 procent. Vidare sänks emballageavgiften på bl.a. engångsförpackningar för öl och ölskatten läggs om så att den baseras på alkoholstyrka. Dessa ändringar, som träder i kraft den 1 januari 2004, sänker priset på öl i danska butiker. Eftersom öl ofta importeras i engångsförpackningar kan importen och konkurrensen komma att öka. Den danska regeringen har föredragit detta framför en sänkning av ölskatten.

Även Finland har beslutat sänka alkoholskatten från och med den 1 mars 2004. Sänkningen uppgår i medeltal till 33 procent vilket uppges motsvara 22 procent sänkning av konsumentpriserna i snitt. Den största sänkningen riktas mot starkare alkoholdrycker. Ett motiv till skattesänkningen uppges vara den ökade importen från de baltiska staterna, framför allt Estland, som förväntas till följd av dessa länders EU-inträde.

En ökad införsel från Finland, Estland och övriga baltstater liksom från Polen väntas också i Sverige. Med tanke på de stora resandeströmmarna kan effekten bedömas bli betydande.

Den svenska spritskatten har inte justerats sedan januari 1998 medan skatten på vin sänktes i slutet av 2001. Någon ytterligare förändring av de svenska alkoholskatterna har ännu inte beslutats. Däremot har regeringen aviserat att utvecklingen av gränshandeln skall följas noga och åtgärder sättas in bl.a. för att bekämpa illegal import och försäljning av alkohol.

### **Systembolagets försäljning**

Mätt i ren alkohol har Systembolagets försäljning ökat med 3,6 procent under perioden januari - november 2003 jämfört med motsvarande tid föregående år. Under november minskade den totala försäljningen med 2,4 procent jämfört med november föregående år. Den största förändringen noterades för varugruppen spritdrycker som minskade med 11 procent. Den totala försäljningen minskade mest i de sydligaste länen, med drygt sex procent. I Skåne län var försäljningsminskningen för spritdrycker drygt 19 procent.

Procentuellt har ökningen under året varit störst beträffande blanddrycker och importerat starköl.

Försäljningen av rött vin under tiden januari – oktober 2003 härrör till 25 procent från Italien, 24 procent från Spanien och 15 procent från Frankrike, vilket innebär en liten minskning i andelen för Spanien och Italien. När det gäller vita viner har såväl Tyskland som Italien andelar på 15 procent medan Frankrike, Ungern och Spanien ligger på 12 procent vardera.

Andelen vin som säljs i större förpackningar, s.k. Bag-in-box, har under januari - oktober år 2003 varierat mellan 43 procent och 58 procent och låg i oktober på 47 procent. Cirka 8 – 10 procent av vinförsäljningen är vin som säljs i små pappförpackningar.

Systembolagets totalförsäljning i olika varugrupper under perioden januari – oktober 2003 jämfört med motsvarande period föregående år framgår av nedanstående tabell.

**Totalförsäljning i olika varugrupper (1000-tal liter)****Januari – oktober 2003 / 2002**

| <b>Varugrupp</b>       | <b>2003</b> | <b>2002</b> | <b>Diff. i %</b> |
|------------------------|-------------|-------------|------------------|
| Totalt                 | 300 051     | 284 498     | 5,5              |
| Brännvin               | 7 446       | 7 928       | -6,1             |
| Övrig sprit            | 10 388      | 10 518      | -1,2             |
| Vin                    | 112 296     | 106 133     | 5,8              |
| Cider                  | 14 116      | 13 429      | 5,1              |
| Starkvin               | 3 197       | 3 433       | -6,9             |
| Blanddrycker           | 1 837       | 807         | 127,7            |
| Svenskt starköl        | 123 806     | 118 960     | 4,1              |
| Importerat starköl     | 26 580      | 23 005      | 15,5             |
| Lättdrycker och Vatten | 384         | 285         | 34,7             |

Källa Systembolaget



Konkurrensverket har noterat att enligt de uppskattningar som SoRAD gjort svarade Systembolagets försäljning år 2002 för cirka 50 procent av den totala mängden alkohol som konsumeras i Sverige. De ändrade importkvoterna och sänkta alkoholskatter i grannländerna samt de baltiska staternas och Polens inträde i EU kommer att medföra en ökad resandeförsel och därmed sannolikt en ytterligare minskning av Systembolagets totala försäljning. Systembolaget bedömer t.ex. att minskningen av bolagets spritförsäljning under 2004 kommer att ligga mellan 9 och 18 procent.

Det medför att Systembolagets andel av den totala konsumtionen av alkoholdrycker i Sverige kan förväntas minska, om övriga förutsättningar förblir oförändrade. Detta kan innebära att detaljhandelsmonopolets betydelse för den svenska alkoholpolitiken minskar.

### **Systembolagets försäljningsorganisation**

Under senare hälften av 2003 har Systembolaget öppnat ytterligare fyra nya butiker och 14 befintliga butiker har byggts om till självbetjäningsbutiker. Det totala antalet butiker i Sverige uppgår nu till 425, vilket innebär en liten ökning jämfört med hösten 2002. I Stockholm har öppnats en ny typ av självbetjäningsbutik med separat vinkällaravdelning och särskilt rum för dryckesprovningar. Utöver ordinarie sortiment skall finnas ett exklusivt sortiment med särskilt utvalda artiklar av vin och sprit. Personalen skall vara specialutbildad. Liknande butiker planeras i Malmö och Göteborg. Dryckesprovningar erbjuds nu också i Systembolagsbutiker på flera andra orter. Systembolaget tar därmed ytterligare steg mot att kundanpassa sin försäljningsorganisation efter olika konsumentkategorier.

### **Systembolagets sortiment**

Systembolaget uppger att justeringar av sortimentet sker fortlöpande i syfte att anpassa det efter kundernas efterfrågan. Exempelvis har under hösten kryddat brännvin delats upp i två segment: Kryddat brännvin och Smaksatt vodka. Inför januari 2004 förstärks positionerna för ekologiska varor i sortimentet.

Nuvarande system för sortimentsstyrning har införts successivt och är sedan i maj 2002 implementerat i samtliga butiker. Detta innebär att 80 procent av sortimentet, utgörande s.k. Fast sortiment, centralt styrs ut till butik baserat på kundernas totala efterfrågan i landet som helhet. Resterande 20 procent väljs ut lokalt inom det ordinarie sortimentet med ledning av lokal efterfrågan. Fast sortiment och Nyhetssortiment (exklusive s.k. kompletterings Sortiment) skall lagerföras av butikerna. Utvärdering och utveckling sker kontinuerligt. Systembolaget uppger att förslag till justeringar av sortimentsstrukturen och av arbetet med lanseringar finns och att dessa skall kunna införas under senare delen av år 2004.

Systembolaget gör även en genomgång av inköpsprocessen. En striktare uppdelning mellan fast och rörligt sortiment har därvid föreslagits. Det rörliga sortimentet föreslås inrymma Säsongvaror, Vintage (fynd/spot) och Exklusiva varor. Endast artiklar i det fasta sortimentet föreslås bli rankade och utvärderade enligt dagens modell. Detta innebär enligt Systembolaget att det rörliga sortimentet avses få en mer renodlad roll som skapare av nyhetsvärde.

Enligt Systembolaget föreslås lanseringar med inriktning på det fasta sortimentet ske tre gånger per år och garanteras åtta månaders liggtid i butik före utvärdering. Arbetet med det s.k. kompletterings Sortimentet inom det fasta sortimentet kommer att förändras. Bl.a. är avsikten att inrätta en kommitté med interna och externa ledamöter, vars beslut skall kunna leda till listning av produkter som har en bedömd kundefterfrågan men som inte passar in i ett normalt inköpsförfarande med sensoriskt urval.

I fråga om beställningssortimentet föreslås att möjligheten för butikerna att lagervära artiklar inom detta sortiment tas bort, bl.a. för att minska leverantörernas möjlighet till otillbörlig påverkan. Vidare kan även här ett kommittébeslut leda till att artiklar som har stor förväntad efterfrågan redan i ett tidigt skede listas i kompletterings Sortimentet och kan därmed bli tillgängliga i butikerna.

Beträffande testsortimentet har Systembolaget tagit fram ett förslag till ny framtida process för att komma till rätta med de köproblem som bl.a. Konkurrensverket påtalat i tidigare rapporter. Detta förslag innebär i korthet att sådana artiklar, som offererats till det fasta sortimentet men inte har antagits, varje tertiäl skall ges en möjlighet att testas av en konsumentpanel. Anmälan till testförfarandet avgiftsbeläggs för att täcka kostnaderna för administration av panelen. Panelen gör en poängsättning av varje artikel och artiklarna tävlar med sin poängsumma om ett givet antal platser för varje kategori. Efter varje uttagning nollställs kön. Processen innebär att begreppet testsortiment försvinner och att de artiklar som antagits får plats i sortimentet. Lansering av artiklar som redan godkänts av konsumentpanelen planeras kunna ske under år 2004 vilket uppges innebära att fler lanseringar sker från testsortimentet än tidigare år. Senare kan det bli färre lanseringar men bättre satsningar på de lanseringar som sker. Enligt Systembolaget är f.n. andelen lanseringar som klarar utvärderingen efter nyhetsperioden mindre än 10 procent.

### **Prissättningsystemet**

Systembolaget har under hösten 2003 för leverantörerna presenterat ett förslag till ny prissättningsmodell som uppges syfta till att få en tydligare korrelation mellan Systembolagets påslag och den uppskattade arbetstiden i butik för att hantera en enhet från respektive varukategori. Orsaken till att övriga kostnader inte fördelas





individuellt per kategori anges vara att kostnader för administration och lokaler m.m. är svåra att på ett objektivt och transparent sätt fördela på kategorinivå. Skillnader mellan olika varukategorier motiveras i huvudsak av stordriftsfördelar.

Den nya modellen innebär att det fasta påslaget minskar och det rörliga ökar. Antalet kategorier minskar. Cider och blanddrycker förs samman till kategorin Övriga drycker. Förslaget ser ut på följande sätt (avser påslag på leverantörens försäljningspris före skatt). Någon begränsning av det maximala påslaget kvarstår inte. Det fasta påslaget justeras enligt förslaget efter KPI (konsumentprisindex).

### **Systembolagets fasta och rörliga påslag (nuvarande inom parentes)**

| <i>Kategori</i> | <i>Fast påslag (SEK/artikel)</i> |                                   | <i>Rörligt påslag</i> |        |
|-----------------|----------------------------------|-----------------------------------|-----------------------|--------|
| Vin             | 3,50                             | (4,00)                            | 23 %                  | (17 %) |
| Sprit           | 2,70                             | (5,00)                            | 23 %                  | (17 %) |
| Öl              | 0,85                             | (1,50)                            | 23 %                  | (17 %) |
| Övriga drycker  | 2,70                             | (Cider 1,90<br>Blanddrycker 4,20) | 23 %                  | (17 %) |

Revideringen anges utgå ifrån att totalmarginalen skall vara oförändrad. Förslaget innebär enligt Systembolaget enbart en omfördelning av marginalen mellan varukategorierna och inte en generell prishöjning eller prissänkning. Enskilda produkter eller varugrupper kan dock få lägre eller högre pris än enligt tidigare prissättningssystem.

### **Alkoholsortimentsnämnden**

Enligt Alkoholsortimentsnämnden har inga nya ansökningar om överprövning av Systembolagets avvisningsbeslut inkommit under 2003. Detta har tillskrivits kännedomen om svårigheterna att få en produkt prövad för eventuell antagning till testsortimentet och det hinder som den långa väntetiden i testkön utgör. En leverantör kan begära överprövning hos nämnden om Systembolaget beslutat att avvisa en offererad produkt. Alkoholsortimentsnämnden avslår emellertid en sådan ansökan, enligt den praxis som nämnden utvecklat, om inte det klagande företaget först har utnyttjat möjligheten att ansöka om testförsäljning. System-



bolagets beslut att avvisa produkten kan enligt nämnden annars inte uppfattas som en slutlig avvisning.

Alkoholsortimentsnämnden har en viktig roll att fylla inom ramen för det svenska detaljhandelsmonopolet. Konkurrensverket konstaterade bl.a. i sin första rapport år 2002 att Alkoholsortimentsnämnden inte kan sägas fylla sin funktion såsom överprövningsinstans för Systembolagets beslut om att avvisa en produkt som offererats. Konkurrensverket anförde att ändringar i Alkoholsortimentsnämndens instruktion borde övervägas för att göra nämndens verksamhet effektiv och ändamålsenlig. Några ändringar har emellertid ännu inte genomförts, varför nämnden inte heller nu kan sägas fylla sin funktion. Såvitt verket känner till finns heller inga planer på att förändra nämndens verksamhet.

### **Konkurrensverkets ärenden**

I den förra rapporten nämndes att Konkurrensverket hade två öppna ärenden – Systembolagets ansökan om prövning enligt EG-fördragets art. 81 och 82 i syfte att få icke-ingripandebesked för standardinköpsvillkor gentemot leverantörer samt ett klagomål från en leverantör rörande hög påslagsprocent för s.k. blanddrycker.

Klagomålet återkallades i december 2003 med hänvisning till att prissättningsystemet nu har ändrats. Ärendet rörande Systembolagets ansökan om icke-ingripandebesked är ännu ej avslutat. Inom ramen för Konkurrensverkets prövning av ansökan har Systembolaget presenterat justeringar av vissa villkor som huvudsakligen är av karaktär att stärka leverantörernas ställning i relation till Systembolaget. Några nya ärenden angående Systembolaget har inte inkommit under året.

### **Utredningar och andra åtgärder med anledning av frågan om mutbrott och bestickning**

#### *Förundersökning av misstanke om mutbrott och bestickning*

I den förra rapporten noterades att Systembolaget i början av 2003 gjort polisanmälan för misstanke om mutbrott<sup>1</sup> (20 kap 2 § brottsbalken) begångna av ett

---

<sup>1</sup> Arbetstagare som, för sig själv eller för annan, tar emot, låter åt sig utlova eller begär muta eller annan otillbörlig belöning för sin tjänsteutövning, döms för mutbrott till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma skall gälla, om arbetstagaren begått gärningen innan han erhöll anställningen eller efter det han slutat densamma. Är brottet grovt, döms till fängelse, lägst sex månader och högst sex år.



antal av bolagets butikschefer respektive misstanke om att ett antal leverantörer gjort sig skyldiga till bestickning<sup>2</sup> (17 kap 7 § brottsbalken) av vissa av bolagets butikschefer (se avsnittet Misstanke om mutbrott och bestickning i den tidigare rapporten).

Under november månad 2003 framkom i media bl.a. att misstankarna om mutbrott respektive bestickning avsåg ett större antal befattningshavare i Systembolaget än vad som först framgick av bolagets polisanmälan i början av 2003. Förundersökning av angivna brott pågår vid Riksenheten mot korruption (Åklagarmyndigheten i Stockholm). Förundersökningsledaren har till Konkurrensverket bekräftat att cirka 80 personer f. n. är skäligen misstänkta för mutbrott alternativt grovt mutbrott samt att cirka 50 personer är delgivna misstanke om angivna brott (2003-12-15).<sup>3</sup> Förundersökningen inriktas även mot leverantörer som skulle kunna misstänkas för bestickning. Enligt förundersökningsledaren är utredningen prioriterad och beräknas kunna slutföras under våren 2004.

*Övriga utredningar, m.m.*

### Systembolaget

Systembolaget har under 2003 genomfört interna utredningar med anledning av misstankarna om mutbrott och utredningarna har enligt bolaget överlämnats till polismyndigheten.

Systembolaget har i pressmeddelande den 5 december 2003 meddelat att styrelsen beslutat tillsätta en extern utredare för att granska högre chefer och annan personal vid huvudkontoret som anses ha nyckelbefattningar. Uppdraget skall redovisas i februari 2004. Bolaget har uppgett att en eventuell granskning av butikschefer och övrig butikspersonal anstår i avvaktan på pågående förundersökning.

Systembolaget har vidare uppgett att bolaget beslutat att inrätta ett "etiskt råd" för att säkerställa att bedömningarna av vad som framkommer av pågående utredning görs på ett likvärdigt, neutralt och legitimt sätt med hänsyn till juridiska, affärsmässiga och allmänmänskliga aspekter. Rådet skall även bistå med råd och synpunkter på hur ett etiskt handlingsprogram skall utformas.

---

<sup>2</sup> Den som till arbetstagare lämnar, utlovar eller erbjuder, för denne själv eller för annan, muta eller annan otillbörlig belöning för tjänsteutövningen, döms för bestickning till böter eller fängelse i högst två år.

<sup>3</sup> Sekretess gäller för uppgifter under förundersökning.



## Mål i arbetsdomstolen mellan Systembolaget och f. d. anställda i bolaget

I arbetsdomstolen pågår f. n. rättegång mellan Systembolaget och f. d. anställda i bolaget. Målen gäller en arbetsrättslig tvist om ogiltighet av avskedande av personal som ägde rum i början av år 2003 med anledning av pågående utredningar om oegentligheter inom bolaget.

## Vin&Sprit AB

Leverantören Vin&Sprit AB har i pressmeddelande den 13 november 2003 uppgett att bolaget har tillsatt en extern utredare för att utreda uppgifter i media om att personal i bolaget kan misstänkas för bestickning av personal i Systembolaget. Vin&Sprit ägs av svenska staten och är den största leverantören till Systembolaget.

## Riksrevisionen

Riksrevisionen har i pressmeddelande den 18 december 2003 informerat om att den skall inhämta fakta om sakförhållanden och följa de åtgärder som vidtas av berörda departement, styrelser, bolagsledningar och revisorer med anledning av misstankar om otillbörlig påverkan och eventuella oegentligheter. Funktionen för Bolag och särskild granskning inom Riksrevisionen skall följa de uppdrag och andra aktiviteter som görs av både interna och externa granskare av de två statliga bolagen. Utifrån de uppgifter som skall samlas in kommer Riksrevisionen att besluta om det finns anledning för Riksrevisionen att göra en egen granskning av bolagen.

## **Alkoholreklam**

I Konkurrensverkets förra rapport noterades att den s.k. Gourmet-domen utlöste ett omfattande lagstiftningsarbete avseende reglering av bl.a. alkoholreklam i tryckta skrifter. Som nämnts i den tidigare rapporten lämnade Utredningen om alkohol i tryckta skrifter under våren 2003 betänkandet "Alkoholreklam i tryckta skrifter i ett folkhälsoperspektiv" (SOU 2003:69) med förslag till ändrad lagstiftning för bl.a. alkoholreklam i tryckta skrifter. Ny lagstiftning och föreslagna lagändringar beskrivs under avsnittet Alkoholreklam i den tidigare rapporten.

I remissvar över utredningens förslag instämmer Konkurrensverket bl.a. i utredningens uppfattning att skyddet för folkhälsan är ett mycket starkt motiv för att med olika medel försöka motverka skadlig alkoholkonsumtion men framhåller samtidigt att åtgärderna måste vara effektiva för sitt syfte och proportionella. Konkurrensverket framhåller bl.a. att bestämmelserna i den föreslagna lagstiftningen är alltför detaljerade och delvis oklara, vilket kan medföra risk för en godtycklig lagtillämpning. Konkurrensverket anser att lagförslaget kan få till följd att företagens marknadsföring utsätts för en inte avsedd inskränkning som kan



försvåra introduktion av nya produkter på marknaden. Konkurrensverket pekar även på att det i utredningen saknas en djupare analys av de föreslagna åtgärdernas effektivitet och den föreslagna lagstiftningens förenlighet med EG-rätten.

Andra remissinstanser, bl.a. Svea hovrätt, Justitieombudsmannen, Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet och Sveriges Advokatsamfund, väcker frågan om den föreslagna lagstiftningen i alla delar kan anses förenlig med Europeiska gemenskapens regler om fri rörlighet för varor och tjänster.

Systembolaget anser att alkoholreklam inte ger seriös upplysning om produkterna och inte tillgodoser något egentligt konsumentintresse. Enligt bolaget utgör den "sakliga och objektiva information" som bolaget tillhandahåller en "långt bättre information". Systembolaget tillstyrker utredningens förslag att de mest grundläggande reglerna om marknadsföring skall lagfästas och vara förenade med tydliga sanktioner.

Någon proposition till riksdagen är ännu inte framlagd och planeras enligt uppgift från Socialdepartementet tidigast till sommaren 2004.

## **Privat import av alkohol**

Enligt svensk lag får enskilda på vissa villkor föra in alkoholhaltiga drycker till Sverige för eget bruk, om införseln sker personligen. Om en svensk konsument däremot inte själv kan ombesörja transporten av varan till Sverige, består det enda alternativet i att anlita Systembolaget, ett statligt bolag med ensamrätt till handel med alkohol, för att utföra importen. Konsumenten har inte rätt att anlita andra mellanhänder. Regeringen hävdar att förbudet är nödvändigt för att garantera ett fullgott hälsoskydd.

### *Domstolsprövning av förbudet mot privat import*

Som angavs i föregående rapport har frågan om privat import av alkohol, s.k. privatimport, blivit föremål för domstolsprövning (för en beskrivning av omständigheterna och domstolarnas avgöranden hänvisas till avsnittet Privatimport i föregående rapport).

I fråga om fallet som rörde privatpersoners import av vin genom oberoende transportföretag har Högsta domstolen meddelat prövningstillstånd och genom beslut den 11 december 2003 berett parterna i målet tillfälle att yttra sig bl.a. beträffande frågan om det för att döma i saken är nödvändigt att inhämta ett förhandsavgörande från EG-domstolen när det gäller det i målet aktuella importförbudets förenlighet med artiklarna 28 och 30 EG.

I fråga om det andra fallet som rörde en privatpersons import av spritdrycker genom oberoende transportföretag kan noteras att hovrättens dom – varigenom svensk lagstiftning i denna del ansågs strida mot EG-rätten – inte har överklagats av åklagaren och således vunnit laga kraft.

*Europeiska kommissionens motiverade yttrande enligt artikel 226 EG om privat import av alkohol*

Europeiska gemenskapernas kommission överlämnade den 19 oktober 2003 till Sveriges ständiga representation vid EU ett motiverat yttrande<sup>4</sup> enligt artikel 226 EG. I sitt yttrande anför kommissionen att svensk lag, genom att förhindra privat import av alkohol till Sverige från andra medlemsstater, står i strid med artiklarna 28 och 30 EG. Kommissionen uppmanar Sverige att häva förbudet för svenska konsumenter att anlita oberoende mellanhänder för import av alkoholhaltiga drycker för privat bruk till Sverige från andra medlemsstater.

Kommissionen framhåller att när den fria rörligheten för varor inom Europeiska unionen (som utgör en av de grundläggande principerna för den inre marknaden och regleras i artikel 28 i EG-fördraget) hindras av ett lands nationella lagstiftning, begränsas företagens rätt att sälja varor inom hela unionen. Detta kan medföra att konkurrensen på de nationella marknaderna begränsas. Slutresultatet blir att valfriheten för konsumenterna minskar och att de kan få betala mer för produkterna. Kommissionen anser att en individ bosatt i Sverige inte bör hindras från att köpa varor på andra medlemsstaters marknader. Nationella bestämmelser som hindrar sådan handel utgör handelshinder och möjligheten att anlita Systembolaget för importen av alkohol utgör inte en tillräcklig kompensation. Kommissionen anser att konsumenterna kan skyddas från konsumtion av alltför stora mängder alkohol på andra sätt, som verkar mindre begränsande på handeln mellan medlemsstaterna.

*Den svenska regeringens svar på motiverat yttrande om privat import av alkohol*

Den svenska regeringen uttalar i motiverat svar 12 december 2003<sup>5</sup> bl. a. att regeringen i tidigare skriftväxling framhållit att distansförsäljning av alkoholdrycker till enskilda inte är tillåten, eftersom det bara är Systembolaget som får bedriva detaljhandel med dessa produkter. Det har bedömts vara viktigt att hitta ett system när det gäller distansförsäljningen av alkohol från andra länder till Sverige, som tar hänsyn till de folkhälsopolitiska aspekterna, inte minst ålders-

---

<sup>4</sup> Kommissionens motiverade yttrande den 15 oktober 2003.

<sup>5</sup> Svenska regeringens svar på kommissionen yttrande den 19 oktober 2003.

kontrollen och tillgängligheten. Systembolagets importservice utgör enligt denna bedömning ett sådant icke-diskriminerande system som också är proportionerligt i förhållande till det eftersträvade målet.<sup>6</sup>

Den svenska regeringen framhåller i sitt svar att den inte finner skäl att ändra sin uppfattning i sak med anledning av kommissionens motiverade yttrande.

Kommissionen anför i sitt yttrande att Systembolagets importservice är avhängig av om bolaget anser att det finns hinder mot sådan import. Den svenska regeringen framhåller i sitt svar att enligt 5 kap. 5 § alkohollagen skall en vara anskaffas på begäran, om inte Systembolaget finner att det finns hinder mot det. Denna möjlighet att avstå från att medverka vid privatimport har dock inte använts av Systembolaget. Bestämmelsen i denna del saknar betydelse och regeringen har därför för avsikt att föreslå att den tas bort. Enligt regeringen är skälet till att kunder i vissa fall inte kunnat få önskade varor levererade således inte att Systembolaget hindrat en sådan beställning. En inte helt ovanlig situation är däremot att den producent eller detaljist som Systembolaget vänt sig till för att föra in en viss vara på kundens begäran, vägrar att leverera. Orsaken till detta är ofta att producenten eller detaljisten anser att den efterfrågade kvantiteten är för liten.

Regeringen hänvisar vidare till mötesprotokollet från den 21 december 1993 i anledning av de svenska medlemskapsförhandlingarna. Protokollet från detta möte utgör uttryckligen riktlinjer vad gäller Systembolagets åtaganden att fungera på ett icke-diskriminerande sätt. Protokollet innehåller bl.a. en överenskommelse om de villkor under vilka konsumenter skall ges möjlighet att beställa produkter som inte ingår i bolagets sortiment från andra medlemsländer. Några invändningar restes inte i detta sammanhang mot det förhållandet att konsumenter var förhindrade att köpa alkoholdrycker direkt från utländska leverantörer.

Alkohollagens bestämmelser syftar till att begränsa konsumtionen av alkoholdrycker för att minska de negativa skadeverkningarna för folkhälsan som alkoholen för med sig. Det är i detta syfte som Systembolaget har givits detalj-

---

<sup>6</sup> Svenska regeringens svar den 16 december 2002 på kommissionens formella underrättelse den 25 oktober 2002.

handelsmonopol på försäljning av alkoholdrycker. Detta monopol utgör grundpelaren i den svenska alkoholpolitiken.<sup>7</sup>

Enligt den svenska regeringens uppfattning är en nödvändig följd av att det föreligger ett sådant detaljhandelsmonopol på den svenska marknaden att privatpersoner inte kan ha rätt att beställa alkoholdrycker direkt från utländska leverantörer. En ändring av denna ordning kan få till följd att en inte obetydlig del av de svenska konsumenternas alkoholinköp, utförda i Sverige, skulle – exempelvis för att undgå ålderskontroll eller beskattning – ske utanför Systembolagets försäljningskanaler. Systembolagets ensamrätt på den svenska marknaden skulle i praktiken undergrävas med följd att alkohollagens bestämmelser och därmed syftet att värna folkhälsan skulle komma att förlora i betydelse.

Regeringen framhåller i sitt svar att den svenska regleringen som hindrar privat import av alkohol mot denna bakgrund bör anses utgöra en del av själva detaljhandelsmonopolets bestånd och funktionssätt.<sup>8</sup> Med beaktande av Systembolagets skyldighet att på kunds begäran importera alla alkoholdrycker bedöms de svenska bestämmelserna på intet sätt som diskriminerande eller ägnade att snedvrیدا konkurrensen mellan medlemsstaterna. Den svenska regeringen framhåller avslutningsvis att alkohollagens bestämmelser om att privatpersoner är hänvisade till Systembolagets importservice vid privat import av alkohol till Sverige, uppfyller de villkor som ställs i artikel 31 EG. De begränsningar som kan uppstå

---

<sup>7</sup> Den svenska regeringen anför i sitt svar att för svenskt vidkommande var EG-domstolens dom i det s.k. Franzén-målet mycket viktig sett ur ett folkhälsoperspektiv. I målet kom domstolen att pröva bestämmelserna om det svenska detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt mot bakgrund av artikel 37 i EG-fördraget (nu artikel 31 EG) med motiveringen att denna artikel är den specialbestämmelse som är tillämplig på ett statligt handelsmonopols utövande av sin ensamrätt. Den inverkan som andra nationella bestämmelser har, vilka inte rör monopolets funktionssätt även om de påverkar detta, skall däremot, enligt domstolen, undersökas mot bakgrund av artikel 30 EG. Domstolen konstaterade därefter att syftet med artikel 37 i EG-fördraget är att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse, upprätthålla vissa handelsmonopol. Enligt domstolen syftar artikeln till att undanröja alla hinder för den fria rörligheten för varor, dock med undantag för de begränsningar i handeln som utgör en nödvändig följd av att det föreligger sådana monopol.

<sup>8</sup> Den svenska regeringen anser i sitt svar att i enlighet med EG-domstolens resonemang i Franzén-målet bör denna reglering därför prövas mot artikel 31 EG.



till följd av de svenska bestämmelserna är därmed sådana som med nödvändighet följer av monopolets existens.

I yttrandet kommenterar regeringen även artiklarna 28 och 30 EG i förhållande till den svenska alkoholpolitiken.

### **Konkurrensverkets kommentarer och fortsatta arbete**

De anklagelser om mutor och bestickning och andra oegentligheter och den omfattning som dessa förefaller ha är en ny omständighet som skall ligga till grund för verkets nästa rapport till Europeiska kommissionen. Verket avser att utreda och analysera eventuella effekter på konkurrensen som oegentligheterna kan ha medfört. Frågan huruvida någon snedvridning av konkurrensen mellan olika produkter har uppkommit genom att vissa leverantörers produkter kan ha gynnats systematiskt och i omfattande grad, bl.a. till följd av påstådda brott avseende mutor och bestickning och genom leverantörers stödköp, skall särskilt belysas. De utredningar som för närvarande pågår kommer att innehålla väsentlig information som är nödvändig för verkets utredningsarbete och analys. Som tidigare nämnts är dessa

- polismyndighetens utredning av misstankarna om mutor och bestickning
- mål i arbetsdomstolen mellan Systembolaget och dess anställda
- granskning av Systembolagets högre chefer och vissa nyckelpersoner genom fristående advokat på uppdrag av styrelsen för Systembolaget
- Systembolagets interna utredning om stödköp
- Vin&Sprit AB:s utredning genom fristående advokat om företagets försäljningsmetoder.

I verkets uppdrag ligger också att granska Systembolagets sortimentsstyrning och nya prissättningssystem.

Konkurrensverket har noterat Systembolagets planer på förändring av proceduren för antagning av produkter som för närvarande hänvisas till testsortimentet. Detta kan medföra att proceduren går snabbare, att möjligheterna till testförsäljning förbättras och att förutsättningarna för Alkoholsortimentsnämndens arbete förändras. Konkurrensverket har i tidigare rapporter kritiserat det nuvarande förfarandet och efterlyst förändringar. De nu aviserade förändringarna kommer därför också att analyseras i verkets nästa rapport.

Konkurrensverket har i denna rapport belyst de förändringar och nya omständigheter som planeras ligga till grund för verkets kommande rapportering till Europeiska kommissionen inom ramen för verkets uppdrag: att övervaka att det svenska detaljhandelsmonopolet fungerar på ett icke-diskriminerande sätt så att alla produkter har samma möjlighet att nå ut till svenska konsumenter enligt objektiva kriterier och på ett transparent sätt.