

Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker

Rapport till Europeiska kommissionen december 2004

Konkurrensverket december 2004

Projektgrupp: Stig-Arne Ankner, Siv Lindahl (projektadm.)
Johan Hedelin (projektledare)

Innehåll

Sammanfattning	3
Summary	6
1 Konkurrensverkets uppdrag och dess genomförande	9
1.1 Konkurrensverkets uppdrag.....	9
1.2 Uppdragets genomförande	10
1.3 Rapportens disposition.....	10
2 Inköp till detaljhandelsmonopolet	11
2.1 Systembolagets sortiment och inköpsmodell	11
2.2 Förändringar i inköpsmodellen.....	12
2.3 Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden	14
3 Avvikelser från inköpsmodellen.....	16
3.1 Pågående förundersökning om mutbrott och bestickning.....	16
3.2 Förekomsten av stödköp	17
3.3 Nya etiska regler för leverantörerna inom SVL	19
3.4 Planerade åtgärder mot leverantörer med anledning av påstådda överträdelser.....	20
4 Marknadsföring m.m.	21
4.1 Nuvarande regler för annonsering	21
4.2 Beslut om precisering av måttfullhetskravet.....	22
4.3 Förbud mot indirekt alkoholreklam	22
4.4 Krav på varningstexter i annonser	23
4.5 Branschens självreglering.....	23
4.6 Förändrade regler för alkoholinförsl	24

Bilaga

Meeting with Sweden on Alcohol Monopoly

Sammanfattning

Konkurrensverket har sedan den 1 januari 1995 i uppdrag att utöva tillsyn över detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker vad gäller dess icke-diskriminerande funktionssätt. Uppdraget finns formulerat i en överenskommelse från år 1993 mellan regeringen och Europeiska kommissionen och rapporteras till kommissionen två gånger om året. Uppdraget utförs i enlighet med de kriterier som överenskommit mellan Sverige och den Europeiska kommissionen.

Inköp till detaljhandelsmonopolet

I Konkurrensverkets rapport från juli 2004 beskrevs och analyserades den avsedda utformningen av Systembolagets inköpsmodell. Systembolaget beslutade under 2004 att genomföra vissa förändringar i inköpsprocessen, vilka ska vara fullt genomförda från och med den 1 februari 2005. I föreliggande rapport behandlas vissa förändringar vad gäller test- och beställningssortimenten.

Systembolaget inför en kö/hanteringsavgift i testsortimentet på 8 000 kronor för produkter som ska testas av konsumentpanelen. Avgiften införs enligt Systembolaget dels för att möjliggöra att testkön kortas ner, dels för att ge leverantörerna starkare incitament att ansöka om provning endast för sådana produkter som de anser har en realistisk chans på marknaden. Nya rutiner har även införts för konsumentpanelen och enligt Systembolaget finns i princip inte längre någon kö till provning av konsumentpanelen. De produkter som panelen redan har godkänt enligt tidigare rutiner kommer att lanseras under 2005.

Den 1 oktober 2004 infördes en depositionsavgift (förskottsbetalning) vid beställning av varor från beställningssortimentet (10 procent av varans värde, dock lägst 50 kronor). Bakgrunden till avgiften är enligt Systembolaget att många kunder beställer varor som inte hämtas ut. Avgiften syftar enligt bolaget till att ge starkare incitament för kund att hämta ut beställda varor och till att minska leverantörens möjligheter att själv påverka försäljningsstatistiken.

Några marknadsaktörer har dock framfört till Konkurrensverket att de anser att den införda kö-/hanterings-avgiften innebär att mindre leverantörer inte kommer att kunna lansera produkter i samma utsträckning som tidigare. Det har vidare påpekats för verket att den införda depositionsavgiften för att beställa varor försvårar konsumenternas köp av produkter ur beställningssortimentet. Ett problem med avgiften anses vara att konsumenten personligen måste inställa sig i butik för att betala avgiften. Det är ännu för tidigt att bedöma effekterna av de införda avgifterna.

Alkoholsortimentsnämnden har under 2004 behandlat två ärenden. En leverantör begärde överprövning med anledning av att offererade produkter inte antogs till lokalt sortiment. Nämnden avslag ansökan med hänvisning till att Systembolaget underhand uppgett att en första förutsättning för att en produkt skulle kunna ingå i ett lokalt sortiment var att produkten i fråga var inhemskt producerad. Systembolaget uppger att man vid två tillfällen

under 2004 har gått ut med offertförfrågningar avseende lokalt producerade produkter. Systembolaget går inte längre ut med denna typ av offertförfrågningar.

I ett andra ärende behandlades ett klagomål från en leverantör som fått två produkter avvysade. Nämnden avslog denna ansökan med hänvisning till sin praxis att inte ta upp fall till prövning förrän leverantören uttömt alla möjligheter hos Systembolaget, inklusive att pröva att få in produkten via testförsäljning.

Konkurrensverket anser, såsom framhållits i flera tidigare rapporter, att Alkoholsortimentsnämndens uppdrag bör ses över så att nämnden blir en i praktiken fungerande överprövningsinstans för Systembolagets beslut. Ett sådant arbete pågår för närvarande inom Socialdepartementet.

Avvikelser från inköpsmodellen

I Konkurrensverkets rapport från juli 2004 diskuterades påstådda avvikelser från de rutiner som fastställts av Systembolaget. Företeelser som särskilt uppmärksammades var korruption och stödköp. I denna rapport beskrivs nuläget (december 2004) i den pågående förundersökningen om korruption och vissa uppgifter som syftar till att belysa förekomsten av leverantörers stödköp av egna produkter redovisas.

Förundersökningen omfattar anställda och tidigare anställda i Systembolaget såväl som hos Systembolagets leverantörer. Mot 89 av dessa är utredningen slutförd. Enligt Konkurrensverkets bedömning svarar de leverantörsföretag som berörs tillsammans för omkring en fjärdedel av Systembolagets totala inköpsvärde.

Förundersökningens nuvarande omfattning visar att förekomsten av missförhållanden kan ha varit sådan att konkurrensen mellan olika leverantörer har påverkats. Detta med hänsyn till att de misstänkta har varit ansvariga för en så pass stor andel av Systembolagets totalt ca 400 butiker.

Ett stödköp kan följas av en begäran om återbetalning av inbetald alkoholskatt. Förekomsten av sådana skatteavdrag kan därför i någon mån användas för att söka kvantifiera omfattningen av stödköp. I statistiken går det att urskilja en nivåsänkning för vissa skatteavdrag. Systembolaget har i syfte att minska incitamenten för stödköp infört ett s.k. filter för borträkande av stora köp. Systembolaget gör bedömningen att förekomsten av stora köp inklusive stödköp numera är marginell.

Sprit & Vinleverantörsföreningen, SVL, tillämpar från november 2004 nya etiska regler för sina medlemsföretags uppträdande på marknaden. Reglerna uppges vara betingade dels av att det finns ett allmänt behov av en etisk kod i organisationen dels av misstankar om mutor och bestickning i relationerna med Systembolaget. Medlemsföretagen förbinder sig bl.a. att följa de regler för relationer med Systembolagets anställda, som bolaget och föreningen är överens om.

Systembolaget uppger att man planerar att vidta sanktioner mot leverantörer som är föremål för rättslig prövning i den pågående "mutprocessen". Enligt inköpsvillkoren kan Systembolaget under vissa förutsättningar säga upp hela eller delar av avtalet om en leverantör bryter mot Systembolagets policy angående kontakter mellan Systembolagets personal och anställda hos leverantören.

Marknadsföring m.m.

Möjligheterna till marknadsföring genom alkoholreklam i periodiska skrifter har ökat. De riktlinjer för marknadsföring av alkoholdrycker som Konsumentverket utfärdade 1979 kommer nu att uppdateras med hänsyn till de lagändringar och den praxisutveckling som skett. Tolkningen av måttfullhetskravet för annonser i periodisk skrift har fått ökad aktualitet.

Riksdagen har nyligen beslutat om en lagreglering och precisering av måttfullhetskravet från den 1 januari 2005. Från den 1 januari 2005 gäller även nya regler för s.k. indirekt alkoholreklam. De särskilda reglerna om alkoholreklam gäller inte för lättdrycker. Ett och samma varukännetecken får framöver inte användas för såväl alkoholdrycker som lättdrycker. Vidare införs ett krav på särskilda varningstexter vid annonsering i periodisk skrift.

Generellt sett anser Konkurrensverket att lagreglering från konkurrenssynpunkt är att föredra framför självreglering.

Sveriges tidigare tillämpade undantag från EU:s skatteregler vid alkoholförsel har upphört att gälla den 1 januari 2004. De genomförda lagändringarna medför att det avgörande för såväl skattskyldighet som för rätten till införsel är huruvida införsel sker för eget bruk eller för kommersiella ändamål.

Att denna gränsdragning kan upprätthållas är av betydelse eftersom olaglig kommersiell införsel får negativa effekter på företag vilka handlar lagenligt med alkoholprodukter i olika led på den svenska marknaden. Det kan dock konstateras att gränsdragningen har vållat vissa tillämpningsproblem.

En allt större andel av den alkohol som konsumeras i Sverige inhandlas utomlands. Resandeförseln år 2003 hänförde sig, sett till alkoholinnehållet, huvudsakligen från Tyskland (45 procent) och Danmark (31 procent) samt till 15 procent från övriga EU (däribland Finland 5 procent). Införsel från länder utanför gemenskapen uppskattades till 9 procent.

Alkoholförselutredningen har i augusti 2004 föreslagit en 40-procentig sänkning av skatten på sprit i syfte bl.a. att bryta mönstret med ökad resandeförsel. Konkurrensverket har i remissyttrande som lämnats under december 2004 inte haft något att erinra mot Alkoholförselutredningens förslag, utifrån de aspekter som verket har att bevaka.

Summary

As of 1 January 1995, the Swedish Competition Authority has been supervising the state monopoly on the retail of alcoholic beverages in respect of its non-discriminatory function. The mandate was defined in an agreement between the European Commission and the Swedish Government in 1993, and has since been the subject of biannual reports to the Commission. The assignment is carried out according to the criteria agreed by Sweden and the European Commission.

Purchases to the retail monopoly

The Competition Authority's report of July 2004 described and analysed the proposed structure of Systembolaget's purchasing model. During the year, Systembolaget decided to introduce certain changes in the purchasing process, and these are scheduled to apply fully from 1 February 2005. The present report discusses certain changes affecting the test-queue and special-order ranges.

Systembolaget is introducing a queuing/handling charge of SEK 8,000 for products to be tested by its consumer panel. According to the company itself, the aim of the charge is partly to shorten the test queue and partly to give suppliers a greater incentive to apply for a test only in the case of products that they believe stand a realistic chance of market success. In addition, new procedures have been introduced for the activities of the consumer panel, and according to Systembolaget the queue for product testing by the panel has virtually disappeared. Products already approved under earlier procedures will be launched as planned in 2005.

On 1 October 2004, a deposit charge (advance payment) was introduced in connection with the ordering of products from the special-order range (10 per cent of the product's value, but a minimum charge of SEK 50). The reason for introducing the charge, according to Systembolaget, is that many customers order products but fail to collect them. The idea is partly to give customers a greater incentive to collect the products they have ordered and partly to ensure that suppliers have less opportunity to exert an influence on sales statistics themselves.

Some market actors have expressed the view that the introduction of the queuing/handling charge means smaller suppliers are no longer in a position to launch products in the market to the same extent as before. The Competition Authority has also been advised that the introduction of the deposit charge for ordered products makes it more difficult for consumers to purchase from the special-order range. A further problem, it is felt, is that this charge must be paid at the shop by the consumer in person. As yet, it is too early to assess the impact of these two charges.

The Alcoholic Beverages Product Range Board dealt with two cases in 2004. One supplier sought appeal against Systembolaget's decision not to allow tendered products to be included in local ranges. The Product Range Board turned down the application on the

grounds that Systembolaget had let it be known through informal channels that a primary condition for including a product in a local range was that it was nationally produced. The company states that it twice issued requests for tenders in respect of locally produced products in 2004, but no longer engages in this practice.

The second case concerned a complaint from a supplier who had had two products rejected. The Product Range Board rejected this application on the grounds that it normally did not consider cases until the supplier had explored all other avenues vis-à-vis Systembolaget, including seeking to introduce the product via test-marketing.

As stated in previous reports, the Competition Authority takes the view that the Product Range Board's mandate should be reviewed and that the Board should in practice be transformed into an appeals body empowered to review decisions by Systembolaget. A review has been initiated by the Ministry for Health and Social Affairs.

Departures from the purchasing model

The Swedish Competition Authority's report of July 2004 discussed alleged departures from the procedures laid down by Systembolaget. It dealt in particular with corruption and intervention-buying. The present report describes the current situation (December 2004) as regards the preliminary investigation now under way into corrupt practices, and also seeks to throw light on the supplier practice of intervening to buy one's own products.

The preliminary investigation has encompassed employees and former employees of Systembolaget as well as of suppliers to Systembolaget. In 89 cases, investigations have been completed. In terms of value, the Competition Authority estimates that the suppliers involved account for a quarter of all Systembolaget purchasing.

The present extent of the investigation shows that malpractice may have been so widespread that it has affected competition between suppliers. This may be deduced from the fact that those under suspicion were responsible for such a large share of Systembolaget's 400 shops.

Intervention-buying tends to be followed by a request for the reimbursement of paid alcohol tax. Where such tax deductions are in evidence, therefore, they may be used to some degree to determine the extent of intervention-buying. Lower levels for certain kinds of tax deductions can be detected in the statistics. With a view to reducing incentives for intervention-buying, Systembolaget has introduced a 'filter' to separate out large purchases. In the company's assessment, large-scale purchasing, including intervention-buying, is now only marginal.

As of November 2004, the Swedish Spirits & Wine Suppliers (SSWS) are applying new ethical rules for the behaviour of their member companies in the market. These rules are said to be due partly to a need for a code of ethics in the organisation and partly to suspicions of bribery in the companies' dealings with Systembolaget. Member companies undertake to abide by the rules concerning relations with Systembolaget employees agreed on by the state monopoly and the SSWS.

Systembolaget says it is planning to impose sanctions on suppliers against whom charges have been brought in the ongoing 'bribery affair'. Under the purchasing terms, Systembolaget may in certain circumstances terminate part or the whole of an agreement with a supplier who is found to have acted counter to Systembolaget policy regarding communication between Systembolaget staff and supplier staff.

Promotion and publicity etc.

There is now greater scope in Sweden for advertising alcoholic beverages in periodicals. The guidelines for alcohol marketing issued by the Swedish Consumer Agency in 1979 will now be updated to take into account both the legislative amendments that have been introduced and the new practices that have developed.

The requirement whereby alcohol advertisements in periodicals are required to show moderation has once again come up for discussion. The Swedish Riksdag recently adopted a legal provision defining the moderation requirement, and this will apply from 1 January 2005.

On the same date, new rules will also be introduced for 'indirect' alcohol advertising. The special rules governing alcohol advertising do not apply to light drinks. In future, suppliers may not use one and the same trademark for both alcoholic beverages and light drinks. Also, special warning texts must in future be included in advertisements in periodicals.

In general, the Competition Authority feels that from a competition viewpoint statutory regulation is preferable to self-regulation.

Sweden's earlier exemption from the EU tax rules on alcohol imports ceased to apply as of 1 January 2004. As a result of the legislative changes, both tax liability and right of import are now wholly dependent on whether the alcohol is imported for private use or for commercial purposes.

Preserving this distinction is important as unlawful commercial imports have an adverse effect on companies trading legally in alcohol products at various stages along the Swedish market chain. The distinction has, however, been difficult to apply at times.

A growing share of the alcohol consumed in Sweden is purchased abroad. Traveller imports in 2003, in terms of alcohol content, came largely from Germany (45 per cent) and Denmark (31 per cent), while 15 per cent derived from other EU states (including 5 per cent from Finland). The volume of imports from non-EU countries was estimated at 9 per cent.

In August, a Swedish government committee reviewing consumer alcohol importation proposed a 40 per cent reduction in the tax on spirits with the aim of halting the rise in traveller imports. In its comments, presented in December 2004, on the committee's proposal, the Competition Authority offered no objection to such a move, from a competition viewpoint.

1 Konkurrensverkets uppdrag och dess genomförande

1.1 Konkurrensverkets uppdrag

I samband med förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU behandlades frågan om detaljhandelsmonopolet. Europeiska kommissionen ansåg att alla effekter som är diskriminerande mellan nationella och importerade varor måste avlägsnas. Vid protokollförda samtal mellan företrädare för den svenska regeringen och berörda tjänstegrenar inom kommissionen angavs vissa förutsättningar för att detaljhandelsmonopolet skulle anses fungera icke-diskriminerande. Vid samtalen angavs bl.a. följande (protokollet återfinns som bilaga till förevarande rapport).

- Systembolaget ska beställa hem produkter som inte finns i det ordinarie sortimentet åt kunder som så önskar.
- Det får inte förekomma någon direkt eller dold favorisering av inhemska produkter.
- Marknadsföringen ska vara utformad på lika sätt för nationella produkter och produkter som härstammar från övriga länder inom gemenskapen. En möjlighet att överklaga beslut om avlistning eller vägran att ta in produkter i sortimentet ska införas.
- Systembolagets handelsmarginal måste sättas efter objektiva kriterier som gäller lika för inhemska och importerade produkter.

Kommissionen tillförsäkrades att bli delaktig i en nära och regelbunden övervakning för att säkerställa att detaljhandelsbolagets verksamhet är förenlig med gemenskapsrätten. Vidare angavs att Konkurrensverket ska utöva tillsyn över detaljhandelsmonopolet vad gäller dess icke-diskriminerande funktionssätt och rapportera till kommissionen två gånger om året.

Konkurrensverkets uppdrag enligt denna överenskommelse är alltså att utöva tillsyn över detaljhandelsmonopolet vad gäller dess icke-diskriminerande funktionssätt och rapportera till kommissionen två gånger om året i enlighet med överenskommelsen mellan Europeiska kommissionen och den svenska regeringen. Konkurrensverket har utfört dessa uppdrag sedan 1 januari 1995.

Regeringen har genom beslut den 22 december 2004 om regleringsbrev för Konkurrensverket år 2005 (dnr N2004/308/NL m.fl.) preciserat myndighetens uppdrag till att "fortlöpande övervaka att Systembolagets verksamhet bedrivs på ett icke-diskriminerande sätt, i enlighet med de kriterier som överenskommit mellan Sverige och den Europeiska kommissionen".

I samband med Konkurrensverkets rapport i juli 2004 lämnade Systembolaget kommentarer på denna till konkurrensdirektoratet vid Europeiska kommissionen och aktualiserade därvid frågan om tolkningen av Konkurrensverkets uppdrag. Europeiska kommissionen lämnade i brev av den 3 december 2004 sin syn på detta uppdrag.

Systembolaget har i brev till Konkurrensverket den 29 december 2004, i anslutning till utarbetandet av förevarande rapport, angivit att "Systembolagets uppfattning är att Konkurrensdirektoratet inte har stöd för sin vida tolkning av överenskommelsen mellan Sverige och den Europeiska kommissionen från 1993 såsom den framförts i brev daterat den 3 december 2004".

1.2 Uppdragets genomförande

Systembolaget informerar Konkurrensverket om sin verksamhet för att verket ska kunna avge sina rapporter till kommissionen. Därutöver tar Konkurrensverket vid varje rapporteringstillfälle de kontakter med leverantörer, branschorganisationer och myndigheter som bedöms nödvändiga.

I arbetet med den rapport som Konkurrensverket lämnade i juli 2004 hade omkring ett dussin leverantörsföretag intervjuats. Verket genomförde också ett antal intervjuer med anställda vid Systembolaget. Vidare togs kontakter med tre branschorganisationer samt med Skatteverket.

I arbetet med denna rapport har i första hand utnyttjats skriftligt material i form av utredningar, propositioner och statistik. Skriftliga frågor har ställts till och besvarats av Systembolaget. Vidare har förevarit kontakter med Konsumentverket, Alkoholsortimentsnämnden och Skatteverket.

Systembolaget AB har beretts möjlighet att lämna synpunkter på ett utkast till föreliggande rapport och har därvid inkommit med en skrivelse den 29 december 2004.

1.3 Rapportens disposition

Rapporten är tematiskt uppdelad i fyra avsnitt. Det följande avsnittet (avsnitt 2) beskriver och analyserar den avsedda utformningen av Systembolagets inköpsmodell och dess effekter. Det därpå följande avsnittet (avsnitt 3) behandlar påstådda avsteg från de fastställda rutinerna framför allt i form av så kallade stödköp och olika former av korruption. Avsnitt 2-3 omfattar i huvudsak samma frågor som den rapport Konkurrensverket lämnade i juli 2004 men har fokuserats på och uppdaterats i de delar som väsentliga förändringar har ägt rum.

Rapporten innehåller därutöver ett avsnitt som i huvudsak behandlar marknadsföring av alkoholdrycker (avsnitt 4). Dessa frågor behandlades inte i den rapport som Konkurrensverket lämnade i juli 2004.

2 Inköp till detaljhandelsmonopolet

Konkurrensverket redogör i detta kapitel för de inköp som görs till detaljhandelsmonopolet med fokus på de rutiner och urvalsprinciper som tillämpas i förhållande till leverantörerna. Dessa rutiner och urvalsprinciper påverkar marknadstillträdet och omnämns särskilt i det dokument (se bilaga) som upprättades med anledning av ett möte den 21 december 1993 mellan Sverige och kommissionen (prop. 1993/94:136 bilaga 3).

2.1 Systembolagets sortiment och inköpsmodell

I rapporten från juli 2004 gjordes en genomgång (avsnitt 2) där den avsedda utformningen av Systembolagets inköpsmodell och dess effekter beskrevs och analyserades. Där framgick bl.a. följande.

Systembolagets ordinarie sortiment delas för närvarande in i ett modulsortiment (de mest sålda produkterna som garanteras en viss butikstäckning), ett kompletterande sortiment (andra produkter som lagerhålls efter beslut av butikschef) och ett nyhetssortiment (produkter som just tagits in i det ordinarie sortimentet men ännu inte hunnit utvärderas). Vid sidan av det ordinarie sortimentet finns ett beställningssortiment. Det finns tre vägar för nya produkter in i Systembolagets ordinarie sortiment: urval efter offertförfrågan (75 procent av lanseringarna), testförsäljning efter beslut av konsumentpanel (20 procent) och slutligen genom kvalificering från beställningssortimentet (5 procent).

Sortimentets utformning är i huvudsak ett resultat av Systembolagets sortimentsstrategi och lanseringsplaner. Genom dessa indelas det ordinarie sortimentet i segment med ett visst antal tillgängliga produktplatser samt avgörs dessutom vilka offertförfrågningar som Systembolaget ska skicka ut gällande nylanseringar.

Systembolagets offertförfrågningar styr antalet nylanseringar i respektive segment. Vilka offertförfrågningar som kommer att skickas ut annonseras i lanseringsplanen. Beslutet styrs av Systembolagets bedömning av huruvida produktrörligheten varit tillräcklig i en viss del av sortimentet, om intressanta produkter finns enligt omvärldsanalysen osv. När offerter inkommit görs en första gallring varefter blindprovning sker av i allmänhet drygt hälften av produkterna.

De produkter som Systembolaget efter provning väljer att inte köpa in kan i stället provas av en konsumentpanel som kan besluta om lansering via testsortimentet. Möjligheten att söka lansering i testsortimentet står endast öppen för sådana produkter som avvisats i samband med en offertförfrågan av Systembolaget.

Artiklar i beställningssortimentet säljs i butikerna efter beställning från kund. Systembolaget gör inget urval bland dessa produkter utan leverantören avgör vilka produkter han vill anmäla till beställningssortimentet. Om produkten därefter säljer hälften så stor volym i

beställningssortimentet som krävs för att få kvarstanna i det ordinarie sortimentet, får produkten möjlighet att lanseras i det ordinarie sortimentet.

2.2 Förändringar i inköpsmodellen

Systembolaget beslutade under våren 2004 att genomföra vissa förändringar i inköpsprocessen och sortimentsutformningen som ska vara fullt genomförda från och med den 1 februari 2005. Bl.a. kommer det s.k. testsortimentet då inte att finnas kvar. På vissa områden har förändringarna redan börjat genomföras.

Syftet med förändringarna är enligt Systembolaget "att skapa en helhetsbild av hur sortimentets olika delar samverkar, intern och extern tydlighet, att underlätta strategisk planering och måluppföljning för sortimentsarbetet, att ytterligare förbättra arbetet med upphandling och utvärdering av nyhetslanseringar samt förbättrad hantering av beställnings- och testsortiment".¹ Merparten av förändringarna är ännu inte genomförda och hittills finns få praktiska erfarenheter av förändringarna. För en beskrivning av planerade förändringar hänvisas till Konkurrensverkets rapport från juli 2004, avsnitt 2.9.

Systembolagets kommentarer kring vissa av förändringarna

Konkurrensverket har bett Systembolaget kommentera och beskriva vissa av förändringarna vad gäller test- och beställningssortimenten.

Testsortimentet

Systembolaget har beslutat att införa en kö-/hanteringsavgift på 8 000 kronor för varje produkt som ska testas av konsumentpanelen. Avgiften är enligt Systembolaget kostnadsbaserad och uppges införas dels för att möjliggöra att kön till provning av konsumentpanelen kortas ner, dels för att ge leverantörerna starkare incitament att ansöka om provning endast för sådana produkter som leverantörerna anser har en realistisk chans att effektivt konkurrera på marknaden.

Enligt Systembolaget utgör avgiften en liten utgift i förhållande till de intäkter som en lanserad artikel – med de nya lanseringsvillkor som nu införs – kan generera. Däremot är inte konsumentpanelen – varken idag eller i framtiden – en väg in i sortimentet för kvalitetsviner i små volymer. Sådana produkter återfinns i det tillfälliga sortimentet.

Systembolaget har även infört nya rutiner för konsumentpanelen. Denna betygsätter numera produkterna och de produkter som får högst poäng köps in av Systembolaget. Kön till konsumentpanelen testas av och nollställs varje halvår. Mer än dubbelt så många lanseringar från testsortimentet jämfört med tidigare år har enligt Systembolaget genomförts under åren 2003 och 2004. På grund av att provningstakten ökat finns enligt Systembolaget i princip inte längre någon kö till provning av konsumentpanelen.

¹ Vidareutveckling av sortimentsmodellen, OH-bild 2004-05-10, Systembolaget

Systembolaget kommer under 2005 att lansera samtliga produkter som godkänts av konsumentpanelen enligt det hittillsvarande systemet för provningar av konsumentpanelen. Systembolaget uppger att under 2006 kommer det nya systemet att ha implementerats fullt ut och lanseringarna under detta år kommer enbart att avse produkter som provats enligt de nya reglerna.

Beställningssortimentet

En depositionsavgift har den 1 oktober 2004 införts vid beställning av varor från beställningssortimentet (10 procent av varans värde, dock lägst 50 kronor). Avgiften återfås när beställda varor hämtas ut. Bakgrunden till att avgiften införts är enligt Systembolaget att många kunder lämnar beställningar på varor som inte hämtas ut. Avgiften syftar enligt bolaget till att ge starkare incitament för kund att hämta ut beställda varor och till att minska leverantörens möjligheter att själv påverka försäljningsstatistiken. En följd av avgiften bör enligt Systembolaget också bli att man i mindre omfattning tvingas destruera fullgoda produkter.

Enligt Systembolaget är avgiften att jämföra med vanlig förskottsbetalning som övrig detaljhandel tillämpar vid beställning av varor. Som huvudregel gäller liksom tidigare att kunden måste inställa sig i butik för att betala avgiften, men undantag kan göras om avståndet till närmaste butik är långt eller om kunden är känd.

Hittills finns endast statistik för en månad med införd depositionsavgift och Systembolaget anser inte att man ännu kan uttala sig om huruvida avgiften kommer att få någon effekt på antalet beställningar. Man avser dock att följa utvecklingen.

Statistikuppgifterna som Systembolaget lämnat om beställningssortimentet indikerar däremot, såvitt Konkurrensverket kan bedöma, att försäljningen i detta sortiment har minskat från början av år 2004 jämfört med år 2003. Förändringen synes inte kunna kopplas till införandet av depositionsavgifter vid beställning. Utvecklingen skulle dock kunna tyda på en förändrad balans mellan olika vägar in i Systembolagets sortiment. Därmed kan det vara av intresse att fortsatt följa utvecklingen i Konkurrensverkets rapportering till kommissionen.

Synpunkter på redan genomförda förändringar som framförts till Konkurrensverket från marknadsaktörer

Testsortimentet

Ett antal leverantörer har hört av sig till Konkurrensverket med synpunkter på den köp/hanteringsavgift på 8 000 kronor som införs för att få stå i testkøn. Denna anses innebära att mindre producenter/leverantörer inte kommer att kunna lansera produkter i samma utsträckning som tidigare. En sådan avgift anses enligt dessa leverantörer inte stå i relation till de intäkter en leverantör kan få vid försäljning i nämnda testsortiment.

Vidare menar Föreningen Munkänkarna² att avgiften missgynnar kvalitetsviner, som normalt endast är tillgängliga i begränsade volymer. Om kvalitetsviner i små volymer inte antas

² Skrivelse från Föreningen Munkänkarna, en vinprovarförening som finns på 120 platser i Sverige och har 18 000 medlemmar.

vid Systembolagets offertprovning kommer de troligen inte att ställas i testkön. Viner av lägre kvalitet, ofta massproducerade, anses däremot av föreningen lättare kunna köpa sig en plats på den svenska vinmarknaden.

Beställningssortimentet

Några leverantörer, vinklubbar m.fl. har påpekat för verket att de anser att den införda depositionsavgiften för att beställa varor försvårar konsumenternas köp av produkter ur beställningssortimentet. Ett problem med avgiften anses vara att konsumenten personligen måste inställa sig i butik för att betala avgiften. Detta innebär att kunden måste besöka butiken två gånger för ett köp.

2.3 Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden

Alkoholsortimentsnämnden har under året behandlat två ärenden.

Ärende om lokalt sortiment

Med anledning av att en leverantörs offererade produkter inte antogs vid en offertförfrågan under 2004 begärde leverantören överprövning av ärendet hos Alkoholsortimentsnämnden. Nämnden avslag ansökan med hänvisning till att Systembolaget underhand uppgett att en första förutsättning för att en produkt ska kunna ingå i ett lokalt sortiment var att produkten i fråga var inhemskt producerad.

Bland annat mot bakgrund av detta ärende har Konkurrensverket bett Systembolaget beskriva förutsättningarna som ska vara uppfyllda för att en produkt ska kunna ingå i ett s.k. lokalt sortiment, omfattningen av dessa sortiment, orsaker till avslagsbeslut om att ingå i lokala sortiment m.m. Systembolaget uppgav i anledning härav i huvudsak följande.

Enskilda butikers sortiment kan under vissa omständigheter delvis anpassas till lokal efterfrågan. Det kan ske inom ramen för beställningssortimentet och det fasta sortimentet (s.k. "lokala val"). Detta innebär således att Systembolagets butiker inom ramen för det lokala sortimentet kan lagerföra artiklar från beställningssortimentet och välja artiklar från det fasta sortimentet.

Huvudregeln är enligt Systembolaget att butikerna inte får lagerföra artiklar som ingår i beställningssortimentet. Systembolagets inköpsavdelning uppges dock, på begäran av enskild butik, skriftligen kunna bevilja undantag från denna huvudregel, under förutsättning att det finns en dokumenterad, faktisk konsumentefterfrågan på ifrågavarande artikel. Det finns inget krav på att artikeln måste vara lokalt producerad. Hösten 2004 lagerförde 48 butiker sammanlagt 71 artiklar som ingick i beställningssortimentet.

Cirka 20 procent av Systembolagets butikers totala sortiment utgörs av det s.k. "lokala valet", vilket väljs av butikscheferna från utbudet i det fasta sortimentet (dvs. från tilläggsmodulerna eller det kompletterande sortimentet). Det finns enligt Systembolaget inte något krav på att artikel som väljs ut i det lokala valet måste vara lokalt producerad.

Inom ramen för dessa sortiment fattar Systembolaget inga "avslagsbeslut" i egentlig mening efter förfrågningar från leverantörer om att få ingå i ett lokalt sortiment. Om en leverantör skulle kontakta Systembolaget med en sådan förfrågan uppger Systembolaget att man skulle förklara hur reglerna för beställningssortimentet och det lokala valet fungerar. Ett "avslagsbeslut" skulle kunna vara att Systembolaget inte tillmötesgår en begäran från en butik om att få lagerföra en viss artikel från beställningssortimentet med motiveringen att det saknas dokumenterad konsumentefterfrågan.

Konkurrensverket konstaterar att möjligheterna att få saluföra produkter lokalt är avhängiga butikschefernas initiativ, men att leverantörernas möjligheter att själva kontakta butikscheferna är kraftigt begränsade med hänsyn till risken för otillbörlig påverkan.

Systembolaget uppger vidare att man vid två tillfällen under vintern 2004 har gått ut med offertförfrågningar avseende lokalt producerade produkter för placering i kompletterande sortiment för försäljning i produktionslänet. Efter kontakter med juridisk expertis har Systembolaget sedermera kunnat konstatera att sådana offertförfrågningar riskerar att komma i konflikt med de regler som gäller för Systembolagets verksamhet. Systembolaget går därför inte längre ut med denna typ av offertförfrågningar.

Övriga ärenden i Alkoholsortimentsnämnden

Alkoholsortimentsnämnden har i ett annat ärende under 2004 behandlat ett klagomål från ett företag som fått två produkter avvisade. Alkoholsortimentsnämnden avslog ansökan eftersom nämnden har utvecklat en praxis som innebär att den inte tar upp fall till prövning förrän leverantören uttömt alla möjligheter hos Systembolaget. Detta innebär att man som leverantör även måste ha prövat att få in produkten genom konsumentpanelen (testförsäljning) innan frågan kan prövas i nämnden. Då detta hittills har tagit lång tid blir följden att nämnden numera inte får in mer än enstaka ärenden för prövning.

Konkurrensverket anser, såsom framhållits i flera tidigare rapporter, att Alkoholsortimentsnämndens uppdrag bör ses över så att nämnden blir en i praktiken fungerande överprövningsinstans för Systembolagets beslut. Ett sådant arbete pågår för närvarande inom Socialdepartementet.

3 Avvikelser från inköpsmodellen

Konkurrensverket redovisar i detta kapitel huruvida det förekommer avvikelser från de inköpsrutiner och urvalsprinciper som finns fastställda. Enligt Konkurrensverket påverkar såväl korruption som s.k. stödköp avsättningen av olika produkter. Redogörelsen ingår i Konkurrensverkets rapporteringsuppdrag vilket omfattar inte bara den avsedda tillämpningen av inköpsmodellen utan även den praktiska tillämpningen.

I Konkurrensverkets rapport från juli 2004 (avsnitt 3) diskuterades påstådda avvikelser från de rutiner som fastställts av Systembolaget. Företeelser som särskilt uppmärksammades var korruption och stödköp. Korruption och stödköp är ägnade att påverka marknadstillträdet och därigenom konkurrensförhållandena mellan olika leverantörer.

I det följande ges en beskrivning av läget i den pågående förundersökningen vid Åklagarmyndigheten i Stockholm gällande misstänkta oegentligheter i form av mutbrott och bestickning inom Systembolaget och hos leverantörer.

Vidare görs en uppdatering av vissa uppgifter och statistik i den förra rapporten i avsikt att försöka belysa förekomst och utveckling av stödköp. Dels redovisas statistik över alkoholskattereturer som Konkurrensverket inhämtat från Skatteverket, dels anges resultatet av Systembolagets senaste tillämpning av det särskilda filtret för borträknande av stora köp.

Nya etiska regler som antagits i branschföreningen Sprit & Vinleverantörsföreningen, SVL, redovisas slutligen liksom Systembolagets planerade åtgärder mot leverantörer med anledning av påstådd korruption.

3.1 Pågående förundersökning om mutbrott och bestickning

Förundersökning pågår för närvarande (december 2004) vid riksenheten mot korruption (Åklagarmyndigheten i Stockholm) gällande misstanke om mutbrott (20 kap 2 § brottsbalken) begångna av ett antal av bolagets butikschefer respektive misstanke om att ett antal leverantörer gjort sig skyldiga till bestickning (17 kap 7 § brottsbalken) av vissa av Systembolagets butikschefer.

Enligt svensk lag omfattas en förundersökning av sekretess fram till det att åtal är väckt. Sekretessen gäller även i förhållande till andra myndigheter, bl.a. Konkurrensverket. Det är därför inte möjligt för Konkurrensverket att i nuläget presentera säkra uppgifter om förundersökningens omfattning och inriktning. Enligt förundersökningsledaren är det också för tidigt att uttala sig om utredningens slutliga omfattning och ytterligare personer och företag kan komma att omfattas längre fram.

Förundersökningsledaren har meddelat Konkurrensverket att 77 anställda eller tidigare anställda hos Systembolaget blivit slutdelgivna hittillsvarande utredning. Hos System-

bolagets leverantörer är 12 personer vid 3 företag slutdelgivna. Frågan om eventuellt åtal övervägs för närvarande och beslut väntas i början av 2005.³

Bland Systembolagets leverantörer omfattas, enligt andra tillgängliga uppgifter, minst fyra företag av förundersökningen. Enligt Konkurrensverkets bedömning svarar dessa fyra företag tillsammans för omkring en fjärdedel av Systembolagets totala inköpsvärde. Företagens andel av Systembolagets inköpsvolym är omkring en tredjedel för vin och väl över hälften för spritdrycker men liten för övriga typer av alkoholdrycker. I utredningen förekommer också konsultföretag som ska ha agerat mellanhänder mellan leverantörer och Systembolagets butiker.

Förundersökningens nuvarande omfattning visar att förekomsten av missförhållanden kan ha varit sådan att konkurrensen mellan olika leverantörer har påverkats. Detta med hänsyn till att de misstänkta har varit ansvariga för en så pass stor andel av Systembolagets totalt ca 400 butiker. Sannolikt har också flertalet butiker som inte omfattas av utredningen lägre omsättning än de butiker som omfattas.

Samtliga 77 anställda eller tidigare anställda hos Systembolaget, mot vilka utredningen är slutförd, har enligt Systembolaget lämnat företaget permanent eller tillfälligt arbetsbefriats under de fortsatta processerna.

3.2 Förekomsten av stödköp

Stödköp innebär att en leverantör köper sina egna produkter i syfte att påverka försäljningsstatistiken och därigenom erhålla en bättre butiksexponering. Stödköp innebär ett kringgående av den fastställda rutinen för sortimentsutformning och kan också bidra till minskad transparens.

I den förra rapporten (avsnitt 3.2) redovisade Konkurrensverket olika uppgifter i syfte att möjliggöra en bedömning av huruvida stödköp förekom på marknaden. Dessa uppgifter uppdateras nedan, dels gällande alkoholskattereturer, dels Systembolagets egna s.k. filterkörningar.

Alkoholskattereturer

Ett stödköp kan följas av en begäran om återbetalning av inbetald alkoholskatt. Förekomsten av skatteavdrag kan därför i någon mån användas för att söka kvantifiera omfattningen av stödköp. Konkurrensverket har i sin tidigare rapport redogjort för gällande regelverk och de beräkningsmetoder som har använts.

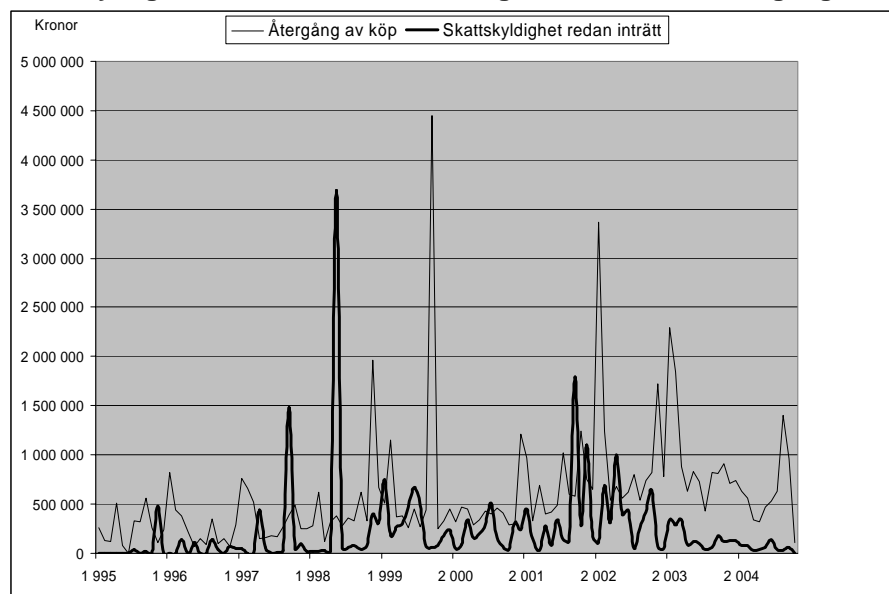
Konkurrensverket har från Skatteverket, särskilda skattekontoret i Ludvika, fått statistik över den totala omfattningen av alkoholskattereturer (skatteavdrag) per månad under perioden januari 1995 till och med oktober 2004, uppdelat på sprit, vin och öl.

³ Uppgifterna har inhämtats från undersökningsledaren under december månad 2004

Vad beträffar skatteavdrag för vin har det skett en märkbar nivå-sänkning från årsskiftet 2001/2002 och avdragen för köp där skattskyldighet redan inträtt har senaste åren stabiliserat sig på en lägre nivå. Det kan inte uteslutas att detta till del kan förklaras av en minskning av eventuellt förekommande stödköp. Motsvarande tydliga mönster kan däremot inte observeras för öl och sprit.

Utvecklingen för vin framgår av nedanstående diagram. Det bör dock påpekas att denna statistik utgör en osäker mätare av förekomsten av eventuella stödköp.

Skatteavdrag för vin (8,5 – 15 %) för perioden januari 1995 – oktober 2004 för köp av varor där skattskyldighet redan inträtt och avdrag i samband med återgång av köp.



Systembolaget har uppmärksammat Konkurrensverket på att Systembolaget under aktuell period överfört reklamationshanteringen från butikerna till huvudkontoret. I samband med denna förändring erhöll Systembolaget fullmakt från leverantörerna att reglera skatteavdragen hos Skatteverket. Skatterestitutionerna uppgår årligen till cirka 8 miljoner kronor. Det skall enligt Systembolaget även uppmärksammas att för det fall varorna återförs till leverantörernas lager inom relevant redovisningsperiod föreligger inte något krav att redovisa lagerrörelserna till Skatteverket. En konsekvens av detta är att någon skatt inte behöver betalas in och därmed uppstår inte heller någon skatterestitution. Det är därför, som även Konkurrensverket har framfört tidigare, mycket tveksamt om statistik från Skatteverket kan ligga till grund för en bedömning av eventuell förekomst av stödköp.

Systembolagets filterkörningar

I syfte att minska incitamenten för leverantörer att göra större köp av egna produkter för att manipulera Systembolagets försäljningsstatistik har bolaget infört ett så kallat filter för borträknande av stora köp⁴. För att minimera leverantörernas möjligheter att stödköpa sina

⁴ När Systembolaget definierar vad som är ett stort köp och ett avvikande beteende utgår man från hur medelköpen per segment, butik och dag fördelar sig under ett år. Därefter definieras gränsen för vad som anses vara extrema värden och ett avvikande beteende. Den försäljning som ligger över dessa gränsvärden räknas sedan bort från den försäljning som ligger till

artiklar räknas alla stora köp bort, oavsett om det är köp gjorda av leverantör eller av annan kund.

Systembolaget uppger att filtret mot stora köp innebär att mindre än en procent av försäljningen räknas bort vid utvärderingen. Resultatet av tillämpningen av filtret under år 2003 var följande (redovisades även i den förra rapporten).

- Vid modulutvärderingen i juli 2003 var det ingen artikel som gynnades av stora köp på så sätt att stora köp ledde till att artikeln fick en högre modulplacering.
- Vid modulutvärderingen i november 2003 påverkades fyra artiklar med placering i tilläggsmodul 4. De aktuella artiklarnas poäng minskades så att de stora köpen borträknades och sänkte modultilldelningen till kompletterande sortimentet. Fyra andra artiklar tog då platserna i tilläggsmodul 4.

Systembolaget har under år 2004 tillämpat filtret för stora köp vid ett tillfälle, i mars 2004.

- Vid utvärderingen fastnade 0,45 procent av den försälda volymen i filtret. Resultatet av tillämpningen av filtret blev att tre artiklar flyttades ned från tilläggsmodul 4 till det kompletterande sortimentet och att en artikel flyttades ned från tilläggsmodul 3 till tilläggsmodul 4.

Systembolaget gör bedömningen att förekomsten av stora köp inklusive stödköp numera är marginell och att möjligheten att påverka modulplaceringen genom stödköp är liten.

3.3 Nya etiska regler för leverantörerna inom SVL⁵

SVL tillämpar från den 22 november 2004 nya etiska regler för sina medlemsföretags uppträdande vid marknadsföring, information, promotion och uppträdande i relationer med sina kunder. Reglerna uppges vara betingade dels av att det finns ett allmänt behov av en etisk kod i organisationen dels av misstankar om mutor och bestickning i relationerna med Systembolaget.

SVL:s medlemmar är vid marknadsföring och information skyldiga iaktta vad som stadgas i lag och författningar. Såväl marknadsföring som information måste också vara förenlig med god affärssed och bedrivs så att den vinner förtroende och gott anseende. På grund av senare tids misstankar om oegentligheter i umgänget med Systembolaget samt diskussioner om vissa medlemmars framgångar på marknaden har SVL ansett det nödvändigt att besluta om en särskild definition av "god affärssed" i relationerna med Systembolaget, innehavare av serveringstillstånd respektive andra medlemsföretag. Medlemsföretagen förbinder sig bl.a. att:

grund för modulplacering och för utvärdering av artiklar från beställningssortimentet. Från och med införandet av det nya affärssystemet i maj 2004 tillämpas filtret för stora köp med automatik.

⁵ Uppgifterna hämtade från www.spirits-wine.se

- Följa de regler för relationer med Systembolagets anställda, som bolaget och föreningen är överens om.
- Inte på ett otillbörligt sätt tillskansa sig fördelar på konkurrenters bekostnad.
- Uppträda korrekt emot varandra.
- Inte sprida rykten om andra medlemmars agerande på marknaden.
- Sträva efter att till föreningen hänskjuta tvistefrågor mellan varandra för att dessa ska lösas inom ramen för gemenskapen i föreningen.

3.4 Planerade åtgärder mot leverantörer med anledning av påstådda överträdelser

Systembolaget uppger att man planerar att vidta sanktioner mot leverantörer som är föremål för rättslig prövning i den pågående "mutprocessen". Enligt Systembolaget måste sanktioner mot leverantörer bedömas specifikt i varje enskilt fall. Därför kommer vid den individuella prövningen bedömas att vidtagna åtgärder mot leverantörer och effekter i förhållande till producenter är objektivt försvarbara, proportionerliga, icke-diskriminerande och ändamåls-enliga.

Enligt inköpsvillkoren kan Systembolaget under vissa förutsättningar säga upp avtalet, i del eller i sin helhet, om leverantör bryter mot Systembolagets policy angående kontakter mellan Systembolagets personal och anställd hos leverantören. Om det har dokumenterats och visats att leverantören har överträtt policyn vid minst två tillfällen, eller om leverantören gjort sig skyldig till en grov överträdelse av policyn, har Systembolaget rätt att häva avtalet, i del vad avser artiklar eller i sin helhet.

Civilrättsliga åtgärder kommer enligt Systembolaget att övervägas i de fall bolaget efter genomgång av de faktiska omständigheterna i ett enskilt fall gör bedömningen att leverantör överträtt policyn på sätt som ger Systembolaget rätt att helt eller delvis häva avtalet. Systembolaget uppger att man ännu inte slutligt tagit ställning till de närmare detaljerna i den sanktionsmodell som övervägs. Ett syfte med sanktionerna ska dock vara att de genom sin avskräckande effekt ska stärka integriteten i systemet som sådant.

Bedömning av leverantörer kommer att inledas så fort relevanta omständigheter är kända för Systembolaget. En särskild grupp som har satts samman ska enligt Systembolaget göra bedömningarna för att bl.a. säkerställa att leverantörer bedöms efter enhetliga principer. Leverantören kommer under Systembolagets utredning att ges möjlighet att yttra sig över vad som läggs företaget till last.

4 Marknadsföring m.m.

Konkurrensverket redogör i detta kapitel för regelverket kring reklam för alkoholdrycker med hänsyn till att detta påverkar öppenheten för konkurrens. Marknadsföring ("the rules on promotion and publicity") omnämns särskilt i det dokument (se bilaga) som upprättades med anledning av ett möte den 21 december 1993 mellan Sverige och kommissionen (prop. 1993/94:136 bilaga 3). Konkurrensverket kommenterar även förändringar i regelverket för införsel av alkoholdrycker från andra länder.

4.1 Nuvarande regler för annonsering

Sedan den 1 januari 2000 återfinns de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker i 4 kap. alkohollagen (1994:1738). En generell regel är att särskild måttfullhet ska iakttas vid all marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Med hänsyn till utgången av det s.k. Gourmet-målet har lagstiftningen ändrats från den 15 maj 2003 så att förbud mot kommersiell annonsering i periodiska skrifter endast omfattar spritdrycker samt vin som innehåller mer än 15 volymprocent alkohol.⁶

Enligt Konsumentverket, som är tillsynsmyndighet för alkoholreklam, har den företagna lagändringen medfört en ökad reklamaktivitet i periodiska skrifter. Även många mindre importörer av vin använder möjligheten att annonsera.

Som följd av Gourmet-domen i Marknadsdomstolen och den därefter företagna lagändringen har en ökning noterats av ärenden hos Konsumentverket/KO där huvudfrågan är tolkningen av måttfullhetskravet för annonser i periodisk skrift. Tolkningen av måttfullhetskravet har fått större betydelse än tidigare, eftersom volymen av annonser där måttfullhetsbedömningar sker har ökat kraftigt. Kravet hade endast begränsad betydelse så länge alkoholreklam i periodisk skrift endast var tillåten i periodiska skrifter på säljställen.

Flertalet av ärendena hos Konsumentverket/KO gäller vin. Konsumentverket/KO har även behandlat ett ärende som gäller huruvida måttfullhetskravet medger utomhusreklam för vin, vilket inte ansågs vara fallet.⁷

Konsumentverket har utfärdat riktlinjer för marknadsföring av alkoholdrycker efter överenskommelse med berörda branschorganisationer. Detta skedde under 1979 och med utgångspunkt i de lagregler som gällde vid denna tidpunkt. Riktlinjerna har ännu inte kunnat uppdateras eftersom det först under november 2004 stod klart vilka nya regler som

⁶ I det s.k. Gourmet-målet var fråga om överträdelse av annonsförbudet i tidskriften Gourmet. KO, som ansvarar för tillsyn av alkoholreklam, begärde hos domstolen ett förbud vid vite. Tingsrätten inhämtade förhandsbesked i ärendet från EG-domstolen, som överlämnade proportionalitetsbedömningen till nationell domstol, och fann i dom den 4 mars 2002 att förbudet – när skyddssyftet ställs mot förbudets betydelse som handelshinder enligt EG-fördraget – måste betecknas som alltför långtgående och därmed oproportionerligt i EG-rättslig mening. Konsumentverket/KO överklagade tingsrättens dom som dock fastställdes i mars 2003 av Marknadsdomstolen, som är sista instans.

⁷ Tjänsteanteckning från möte med Konsumentverket den 1 november 2004

skall gälla efter årsskiftet. Sedan riksdagen beslutat om de nya reglerna upptog Konsumentverket förhandlingar med branschorganisationerna om behov och innehåll i regler för marknadsföring av alkoholdrycker. Dessa förhandlingar ges enligt Konsumentverket hög prioritet för att skapa största möjliga klarhet i regelsystemet och hur det ska tillämpas.

4.2 Beslut om precisering av måttfullhetskravet

Regeringen har mot bakgrund bl.a. av alkoholreklamutredningens⁸ betänkande, i en proposition som lämnades till riksdagen under maj månad 2004, föreslagit vissa skärpningar och förtydliganden i det svenska regelverket kring alkoholreklam i periodiska skrifter. Enligt förslagen ska innebörden av det redan befintliga måttfullhetskravet vid marknadsföring i periodiska skrifter av alkoholdrycker med högst 15 volymprocent alkohol preciseras närmare i lagstiftning.⁹ Riksdagen har den 10 november 2004 beslutat i enlighet med regeringens förslag.¹⁰ Ändringen gäller från 1 januari 2005.

I förhållande till Konsumentverkets befintliga riktlinjer innebär förslaget framförallt införandet i svensk lagstiftning av ett nytt krav vid marknadsföring genom annons i periodisk skrift, god sed, som kompletterar det befintliga måttfullhetskravet.

Det är enligt Konsumentverket inte säkert att de nu föreslagna lagändringarna kommer att medföra mindre eller färre tolkningsproblem utan resultatet kan även bli att nya tolkningsproblem tillkommer.¹¹ Konkurrensverket ser positivt på att nuvarande regler förtydligas och att Konsumentverkets riktlinjer delvis ersätts med en lagreglering.

4.3 Förbud mot indirekt alkoholreklam

Alkohollagens reklamregler omfattar inte drycker med under 2,25 volymprocent alkohol, bl.a. lättöl och cider med låg alkoholhalt, vilket gör att sådan reklam kan utformas utan hänsyn till de krav som i övrigt gäller för alkoholreklam, bl.a. kravet på måttfullhet. En återkommande kritik mot lättölsreklam har enligt regeringen varit att den utgör indirekt reklam för öl med högre volymprocent alkohol genom att förpackningarna vad avser färg, layout och kännetecken är desamma oavsett alkoholhalten.

⁸ Regeringen beslutade i mars 2003 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå begränsningar av marknadsföringen till konsumenter i tryckta skrifter av alkoholdrycker, den s.k. alkoholreklamutredningen. Utredningen lämnade sitt betänkande i juni 2003.

⁹ Eventuella bilder ska således endast få återge varan eller råvaror som ingår i varan, enstaka förpackningar eller varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Annonsstorleken begränsas till s.k. tabloidformat. I annonser ska alkoholhalten anges och hög alkoholhalt får inte framställas som en positiv egenskap. Vidare införs en allmän regel innebärande att annonser inte heller i övrigt får strida mot god sed eller använda metoder som är opassande med tanke på konsumenten eller innehålla osanna eller vilseledande uppgifter.

¹⁰ Rskr. 2004/05:38.

¹¹ Tjänsteanteckning från möte med Konsumentverket den 1 november

Regeringen har föreslagit och riksdagen beslutat om ett begränsat förbud från 1 januari 2005 mot användning av vissa kännetecken i kommersiella annonser för att minska möjligheterna att göra indirekt reklam för drycker med högre alkoholhalt.¹²

Det nu beslutade förbudet innebär förenklat att kommersiella annonser för drycker med lägre alkoholhalt, t.ex. lättöl och vin, inte får utformas på ett sådant sätt att de utgör indirekt reklam för alkoholstarkare drycker som annars inte hade varit tillåten. Enligt den nya regeln ska det helhetsintryck bedömas som annonsens utformning och innehåll ger vid en flyktig betraktelse. Särskilt föreslås att det ska vara förbjudet att i annonsering använda ett och samma varukännetecken för alkoholsvaga som för alkoholstarka produkter.

Ett betydande antal produkter erbjuds idag under samma varumärke som lättdryck respektive i en form med högre alkoholstyrka. De nu beskrivna regeländringarna kommer enligt Konkurrensverket att medföra en begränsning av olika företags möjligheter att använda befintliga varumärken vid marknadsföring. De närmare konsekvenserna av förslaget och dess förenlighet med gemenskapsrätten har inte blivit närmare belyst, vilket Konkurrensverket har framhållit i remissomgången.¹³

4.4 Krav på varningstexter i annonser

Riksdagen har också mot bakgrund av proposition 2003/04:161 beslutat om krav på att varningstexter som informerar om alkoholens skadeverkningar ska åtfölja annonser i periodiska skrifter.¹⁴ Ändringen gäller från 1 januari 2005. Regeringen föreslås få bemyndigande att meddela föreskrifter om sådana informationstexter. Förslaget om varningstexter gäller annonser, däremot inte förpackningar som alkoholdrycker erbjuds i. Regeringen har gjort bedömningen att det från ett EG-rättsligt perspektiv inte är möjligt att införa krav på varningstexter på själva förpackningarna genom att detta vore en handelshindrande åtgärd. Avsikten är att varningstexterna ska omfatta 20 procent av annonsernas yta och ha ett särskilt typsnitt, oavsett annonsens utformning i övrigt.

4.5 Branschens självreglering

Svenska Bryggareföreningen har sedan 1980-talet haft överenskommelser om konsumentreklam för lättöl och andra alkoholhaltiga lättdrycker. Överenskommelsen har förnyats flera gånger och den senaste versionen gäller från 1 oktober 2002.

Sedan 1 maj 2003 har Bryggareföreningens medlemsföretag även kommit överens om egna riktlinjer vid konsumentreklam för alkoholdrycker i tryckta medier.

¹² Prop. 2003/04:161, Rskr. 2004/05:38

¹³ KKV dnr 674/2003

¹⁴ Rskr. 2004/05:38.

Även Sprit- och Vinleverantörsföreningen har som redan nämnts tagit fram etiska regler för medlemsföretagens uppträdande på marknaden. Utöver vad som framgår av bl.a. alkohollagen ska marknadsföring enligt de etiska reglerna präglas av det särskilda sociala ansvar som tillkommer företag vilka tillhandahåller alkoholdrycker. Reglerna gäller inte bara alkoholdrycker utan även lättdrycker som marknadsförs av föreningens medlemsföretag.¹⁵

Från ett konkurrensperspektiv är i allmänhet lagstiftning att föredra framför olika former av självreglering. Självreglering kan få konkurrenssnedvridande effekter på grund av att självregleringarna ofta beslutas av branschföreträdare. Detta kan medföra en risk att inhemska produkter skyddas.

4.6 Förändrade regler för alkoholinförsel

Den mest avgörande förändringen i regelverket för införsel av alkohol under året är att Sveriges tidigare tillämpade undantag från EU:s skatteregler vid alkoholinförsel har upphört att gälla den 1 januari 2004. De genomförda lagändringarna medför att det avgörande för såväl skattskyldighet som för rätten till införsel numera är huruvida införsel sker för eget bruk eller för kommersiella ändamål. Frågan om gränsdragningen har därmed fått avsevärt ökad aktualitet under 2004.

Enligt Alkoholinförselutredningen kan konstateras att gränsdragningen mellan privat och kommersiell införsel har vållat vissa tillämpningsproblem.¹⁶

Att gränsdragningen kan upprätthållas är av betydelse eftersom olaglig kommersiell införsel får negativa effekter på företag vilka handlar lagenligt med alkoholprodukter i olika led på den svenska marknaden. Detta påverkar även konkurrensneutraliteten.

I takt med att införselkvoterna har höjts och slutligen avskaffats har tillgången i Sverige på relativt billig alkohol inhandlad i andra länder ökat. Det har lett till att en allt större del av den alkohol som konsumeras i Sverige inhandlas utomlands. Effekten av de alkoholskattesänkningar som genomförts i Danmark och Finland samt EU:s utvidgning österut går i samma riktning.¹⁷

Resandeförseln år 2003 hänförde sig sett till alkoholinnehållet huvudsakligen från Tyskland (45 procent) och Danmark (31 procent) samt till 15 procent från övriga EU (där ibland Finland 5 procent). Införsel från länder utanför gemenskapen uppskattades till nio procent. Skillnaderna mellan olika typer av alkoholdrycker var dock stora. Införseln av starköl och vin kom till mycket stora delar från just Danmark och Tyskland (cirka 80 procent) medan sprit i högre utsträckning infördes även från övriga EU-länder och från tredje land.¹⁸

¹⁵ www.spirits-wine.se

¹⁶ Alkoholinförselutredningen har på regeringens uppdrag lämnat delbetänkandet "Var går gränsen?" SOU 2004:86

¹⁷ SOU 2004:86 s. 207

¹⁸ SOU 2004:86 s. 94 tabell 5.4

Alkoholinförselutredningen har i augusti 2004 föreslagit en 40-procentig sänkning av skatten på spritdrycker i syfte bl.a. att bryta mönstret med ökad resandeförsel. Utredningen har även lämnat förslag på andra åtgärder för att stävja illegal införsel och handel med alkoholdrycker. Konkurrensverket har i sitt remissyttrande som lämnats i december 2004 inte haft något att erinra mot Alkoholinförselutredningens förslag, utifrån de aspekter som verket har att bevaka.¹⁹

¹⁹ KKV dnr 861/2004