



**Övervakning av det svenska detalj-
handelsmonopolet för alkoholdrycker**
- Rapport till Europeiska kommissionen
juli 2010

Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker

Rapport till Europeiska kommissionen juli 2010

Konkurrensverket juli 2010

Innehållsförteckning

1	Konkurrensverkets uppdrag och dess genomförande	4
1.1	Konkurrensverkets uppdrag	4
1.2	Uppdragets genomförande.....	4
2	Inköp till detaljhandelsmonopolet.....	6
2.1	Systembolagets inköps- och sortimentsmodell.....	6
2.1.1	Fast sortiment.....	6
2.1.2	Beställningssortiment	7
2.1.3	Lokalt val, lokalt producerade produkter och Systembolagets privatimportservice	8
2.1.4.	Placering i Systembolagsbutikernas hyllor.....	9
2.2	Förändringar	9
2.2.1	Genomförda förändringar.....	9
2.2.2	Pågående/planerade förändringar	10
3	Den nya alkohollagen	13
4	Klagomål och synpunkter.....	15
4.1	Klagomål.....	15
4.2	Synpunkter	15
5	Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden.....	17
6	Rättsprocesser	18
7	Försäljning och konsumtion av alkohol	19
7.1	Alkoholkonsumtionen.....	19
7.2	Försäljningsutvecklingen	19
7.3	Konsumtion av alkoholdrycker beställda via Internet	20
8	Sammanfattande kommentar.....	23

1 Konkurrensverkets uppdrag och dess genomförande

1.1 Konkurrensverkets uppdrag

I samband med förhandlingarna om svenskt medlemskap i EU behandlades frågan om Systembolagets detaljhandelsmonopol. Europeiska kommissionen (hädanefter 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. Av mötesprotokollet framgår att med icke-diskriminering avses följande:

- Inköps- och försäljningsvillkor för alkoholdrycker ska vara objektiva.
- Villkoren ska tillämpas likvärdigt på medborgare och produkter i gemenskapen.
- Villkoren ska vara transparenta.

I enlighet med överenskommelsen vid Sveriges anslutning till EG ska Konkurrensverket utöva tillsyn över detaljhandelsmonopolet vad gäller dess icke-diskriminerande funktionssätt och rapportera till kommissionen två gånger om året. Uppdraget finns även inskrivet i regeringens instruktion till Konkurrensverket¹. Konkurrensverket har utfört uppdraget sedan den 1 januari 1995.

1.2 Uppdragets genomförande

Konkurrensverkets uppdrag innebär att olika faktorer i Systembolagets verksamhet som kan ha betydelse för bedömningen av detaljhandelsmonopolets nuvarande och fortsatta icke-diskriminerande funktionssätt redovisas. I uppdraget ingår också att redogöra för de åtgärder som har vidtagits eller avses att vidtas av Systembolaget och andra aktörer på marknaden och som kan ha betydelse för det icke-diskriminerande funktionssättet.

Konkurrensverket har i tidigare rapporter redogjort för Systembolagets inköpsprocess och sortimentsmodell samt för utvecklingen av konsumtion och försäljning på den svenska alkoholmarknaden. Tidigare rapporter har även behandlat avvikelser från Systembolagets inköpsprocess samt Systembolagets åtgärder mot korrruption m.m. Vidare har Konkurrensverket rapporterat om vissa klagomål relaterade till Systembolaget. I den första rapporten från december 2007 refererades

¹ Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, 4§

EG-domstolens dom i det s.k. Rosengrenmålet² samt EG-domstolens dom om fördragsbrott³ vilka rörde reglerna för privatimport av alkoholvaror och delvis utgjorde bakgrunden till att den svenska regeringen i september 2007 tillsatte Alkohollagsutredningen. De två domarna föranledde vissa ändringar i den svenska alkohollagen redan år 2008.

Förevarande rapport innehåller en uppdatering beträffande Systembolagets inköps- och sortimentsmodell samt en kortfattad redogörelse för innehållet i regeringens proposition En ny alkohollag⁴. Vidare rapporteras det om den sista rättsprocessen med anledning av den mutskandal som bl.a. Systembolaget varit inblandat i. Rapporten redovisar även ärenden som behandlats av Alkoholsortimentsnämnden under år 2009 samt försäljningen och konsumtionen av alkohol i Sverige under samma period.

Under arbetet med rapporten har Konkurrensverket ställt frågor till och inhämtat material från Systembolaget. Frågor har även ställts till Alkoholsortimentsnämnden och berörda branschorganisationer. Klagomål och synpunkter angående Systembolagets funktionssätt som inkommit till Konkurrensverket har behandlats varvid Systembolaget beretts möjlighet att yttra sig. Vidare har Konkurrensverket inhämtat material från SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning). Systembolaget har beretts möjlighet att lämna synpunkter i anslutning till rapportens färdigställande.

² Mål C-170/04 Rosengren m.fl.

³ Mål C-186/05 kommissionen mot Sverige

⁴ Prop. 2009/10:125

2 Inköp till detaljhandelsmonopolet

2.1 Systembolagets inköps- och sortimentsmodell

Systembolagets inköpsprocess och sortimentsmodell samt effekterna av dessa beskrevs och analyserades närmare i Konkurrensverkets rapport i juli 2004 (avsnitt 2). I rapporten redogjordes även för vissa planerade förändringar avseende inköp och sortimentsutformning. Förändringsarbetet har följts upp i senare rapporter.

Systembolagets sortiment består av ett fast och ett tillfälligt sortiment. Utöver dessa finns beställningssortimentet i vilket leverantörer på eget initiativ kan lista produkter. Produkterna i beställningssortimentet lagerförs hos leverantörerna och säljs i butik efter beställning från kund. Dessutom finns Systembolagets s.k. privatimportservice. Denna innebär att Systembolaget på en kunds begäran tar hem varor som inte finns i något av de tre nämnda sortimenten. Därutöver finns vissa möjligheter att anpassa en enskild butiks sortiment till lokal kundefterfrågan.

Under år 2009 fördelade sig Systembolagets totala försäljning om ca 29 miljarder kronor enligt följande.

- Fast sortiment 96,2 procent
- Tillfälligt sortiment 2,9 procent
- Beställningssortiment 0,8 procent
- Privatimportservice 0,1 procent

Den 28 februari 2010 var antalet listade artiklar i respektive sortiment följande.

- Fast sortiment 2227 artiklar
- Tillfälligt sortiment 198 artiklar
- Beställningssortiment 7600 artiklar

En genomsnittlig Systembolagsbutik hade sin försäljning fördelad på följande antal artiklar per sortiment under en genomsnittlig månad år 2009.

- Fast sortiment 1172 artiklar (90,3 procent av antalet artiklar)
- Tillfälligt sortiment 81 artiklar (6,3 procent av antalet artiklar)
- Beställningssortiment 45 artiklar (3,5 procent av antalet artiklar)

2.1.1 Fast sortiment

I Systembolagets allmänna inköpsvillkor finns detaljerade bestämmelser avseende utvärdering och modulplacering av artiklar i det fasta sortimentet. Alla artiklar i det fasta sortimentet utvärderas två gånger per år, i januari respektive juli (undantaget nyheter). Vid utvärdering avgörs vilka artiklar som kvalificerar sig för fortsatt

försäljning i det fasta sortimentet. Utvärderingen baserar sig på en artikels s.k. bidrag. Detta beräknas som en produkt av två faktorer som speglar artikelns konsumentefterfrågan och lönsamhet nämligen försäljningen i liter respektive Systembolagets handelsmarginal. Handelsmarginalen är konsumentpris per liter minus mervärdesskatt minus eventuell pant minus inköpspris inklusive alkoholskatt. Om en artikel kvalificerar sig för fortsatt försäljning i det fasta sortimentet förlängs dess listningstid med sex månader. För det fall artikeln inte kvalificerar sig avlistas den. Ett avlistningsbeslut är överklagbart till Alkoholsortimentsnämnden.

Under år 2009 avlistade Systembolaget totalt 209 artiklar från det fasta sortimentet. Som ett resultat av den utvärdering som ägde rum i januari 2009 avlistades 90 artiklar eftersom de inte uppnått minibidragsgränsen. Ytterligare 74 artiklar avlistades av samma anledning efter utvärderingen i juli 2009. 45 artiklar avlistades på leverantörers egen begäran.

2.1.2 Beställningssortiment

Beställningssortimentet är en viktig kanal in på den svenska marknaden för produkter som inte haft möjlighet att lanseras i Systembolagets fasta eller tillfälliga sortiment. Som huvudregel lagerförs inte artiklar från beställningssortimentet i Systembolagsbutikerna. En artikel ur beställningssortimentet kan dock under vissa förutsättningar lagerföras i butik efter skriftligt godkännande från Systembolagets huvudkontor. *Den 24 mars 2010* fanns 31 artiklar från beställningssortimentet lagerförda i 19 systembolagsbutiker.

Under år 2009 listades totalt 2999 nyheter i beställningssortimentet. Under samma period kvalificerade sig 14 artiklar från beställningssortimentet för försäljning i det fasta sortimentet.

Artiklar i beställningssortimentet utvärderas för eventuell försäljning i fast sortiment endast på leverantörens begäran. Utvärderingsperioden är ett år. För att en artikel ska flyttas till det fasta sortimentet krävs att:

- minst 50 procent av bidragskravet för artiklar i det fasta sortimentet uppnås
- artikelns försålda volym är spridd över fyra län och högst 40 procent av den totala försålda volymen får tillgodoräknas i ett enskilt län
- artikeln har varit listad i beställningssortimentet i minst tre månader vid begäran om utvärdering
- artikeln inte har varit föremål för prisändring de senaste sex kalendermånaderna före begäran om utvärdering

Vid utvärderingen använder Systembolaget s.k. filter som innebär att stora köp, som tydligt avviker från ett normalt försäljningsmönster, räknas bort från den försäljning som ligger till grund för eventuell överflyttning till fast sortiment. På detta sätt vill Systembolaget bland annat undvika att s.k. stödköp påverkar utvärderingen.

2.1.3 Lokalt val, lokalt producerade produkter och Systembolagets privatimportservice

Utöver det centralt tilldelade sortimentet har Systembolagsbutikerna möjlighet att ta hem ytterligare artiklar som "lokalt val". De produkter en butik själv får välja ska tas från det fasta och/eller det tillfälliga sortimentet. Antalet lokala val ska som huvudregel inte överstiga 50 artiklar. Under år 2009 hade Systembolagets butiker i genomsnitt 49,1 lokalt valda artiklar per butik. Det finns dock butiker som i snitt hade endast ett lokalt val under perioden. Försäljningen av butikernas lokalt valda artiklar analyseras kontinuerligt av kategoricheferna på Systembolagets huvudkontor i syfte att vidareutveckla den framtida sortimentstilldelningen.

Som nämnts ovan, lagerförs artiklar från beställningssortimentet i regel inte i Systembolagsbutikerna. Under förutsättning att det finns en dokumenterad lokal kundefterfrågan på en artikel i beställningssortimentet kan denna dock lagerföras i butik efter skriftligt godkännande från Systembolagets huvudkontor. Om det sedan visar sig att produkten inte säljer i tillräckligt stor omfattning för att motivera lagerföring upphör rätten till lagerföring.

Sedan den 1 juni 2008 är det också möjligt för leverantörer av lokalt producerade produkter i beställningssortimentet att efter ansökan hos Systembolagets huvudkontor lagerföra produkter i den lokala Systembolagsbutiken, d.v.s. den butik som är närmast belägen produktionen. Eftersom inköpsvillkoren relaterar till "lokal", och inte "svensk", produktion, ska också tillverkare av alkoholdrycker vars produktionsanläggningar är belägna i andra länder, men nära en Systembolagsbutik, kunna lagerföras i den lokala Systembolagsbutiken.

Möjligheten att lagerföra produkter med dokumenterad lokal kundefterfrågan gäller således samtliga artiklar i beställningssortimentet, d.v.s. regeln har inte tagits fram specifikt för lokalt producerade produkter. Den 24 mars 2010 fanns 192 olika lokalt producerade produkter från 51 producenter listade i 45 olika Systembolagsbutiker.

Under år 2009 stod lokalt valda eller producerade artiklar för ca 4,4 procent av Systembolagets totala försäljning i kronor räknat. 88,8 procent av denna försäljning avsåg artiklar från det fasta sortimentet. Det tillfälliga sortimentet stod för 7,7 procent och beställningssortimentet för 3,5 procent.

Antalet förfrågningar till Systembolaget om privatimport har inte blivit färre efter den 1 juli 2008 då det klargjordes att privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl är tillåtet. Under år 2009 tog Systembolaget emot 7 803 förfrågningar om privatimport. Av dessa ledde 4 340 till att köp gjordes.

2.1.4. Placering i Systembolagsbutikernas hyllor

Systembolaget har en på förhand definierad sorteringsordning för varje varukategori vilken är anpassad för de olika butiksstorlekarna. Artiklarna är indelade enligt ett modulsystem, Bas och Tilläggsmodul 1-3. Butikerna tilldelas sortiment beroende på försäljning. Ju större försäljning och kundtillströmning, desto fler moduler får butiken. Sortimentet placeras på tre olika sätt beroende på butiksstorlek och hur många artiklar och vilken inredning en Systembolagsbutik har. Ytterligare en indelning i sortering finns på butiker med s.k. Format 3+ inredning. Dessa butiker har Systembolagets största sortiment. Syftet med varuplaceringen är att kunderna lätt ska hitta det de söker, att placeringen är märkesneutral och att den sker så att varuflödet blir effektivt.

Alla Systembolagsbutiker har som hjälpmedel en varuplaceringslista som visar hur varorna i den egna butiken ska placeras. Här anges både vilken sorteringsordning varorna ska stå efter och optimalt hyllutrymme. Utgångspunkten är att varje produkt får ett utrymme som motsvarar en veckas försäljning i den enskilda butiken. Syftet med detta är att minimera risken att kunderna möts av tomma hyllor. Ett exempel på placering är att röda och vita viner i en butik med sortiment T1-T3 ska sorteras efter tre fasta prisintervall. Länderna ska hållas samman så att kunderna lätt hittar alla varor med samma ursprung i samma prisintervall. Inom de olika ursprungsländerna sorteras varorna i stigande prisordning. Viner med samma pris ställs i bokstavsordning. Viner i flaska och pappförpackning placeras tillsammans.

Tillfälligt sortiment av vin placeras i en speciell "tillfälligt-hylla". Öl och sprit som lanseras i det tillfälliga sortimentet placeras i det vanliga varuvarvet med tilläggsbudskap "Tillfälligt sortiment i vår/sommar/höst/vinter".

Alla butiker ska se över varuplaceringen kontinuerligt men en större genomgång krävs enligt Systembolaget minst två gånger per år i samband med prisändring och modulsifte.

2.2 Förändringar

2.2.1 Genomförda förändringar

Systembolaget genomförde under år 2009 och i början av år 2010 vissa förändringar i sin inköps- och sortimentsmodell. Dels gjordes ändringar beträffande hur Systembolaget fördelar det centralt tilldelade sortimentet till Systembolagsbutikerna och dels ändrade Systembolaget det sätt på vilket man gör lanseringar i det tillfälliga sortimentet. Förändringarna beskrevs i Konkurrensverkets rapport i november 2009.

Systembolaget har mottagit två invändningar från leverantörer. Dessa är:

- att det minskade antalet tillfälliga lanseringar skulle missgynna mindre producenter på grund av att de får färre tillfällen att nå ut med sina produkter på marknaden.
- att lanseringarna av säsongartiklar inte innefattar en garanti för hur stor total volym Systembolaget avser att köpa in under den period som lanseringen varar.

Vad gäller den första punkten uppger Systembolaget att man också fått mycket positiv respons från leverantörer som upplever det som bra att även små producenter, vilka inte har tillräcklig volym för listning i det fasta sortimentet, får möjlighet att sälja sina produkter under den längre tid som en tillfällig lansering nu innebär (d.v.s. tre till fyra månader istället för som tidigare cirka en månad). Vidare uppger Systembolaget att de tillfälliga lanseringarna kompletterats med extra, mindre omfattande, tillfälliga lanseringar inför påsk och jul. Beträffande den andra punkten uppger Systembolaget att dess utgångspunkt hela tiden varit att det är leverantörerna som bäst kan bedöma vilken volym marknaden efterfrågar. Det är därför enligt Systembolagets uppfattning leverantörerna som bäst kan avgöra hur stor volym som ska köpas in av producenterna för att kundefterfrågan ska kunna tillgodoses. För att i görligaste mån tillmötesgå leverantörernas önskemål, utan att minska på betydelsen av kundefterfrågan, har Systembolaget emellertid skapat en ny form av säsongslansering: "Tillfälligt sortiment – Tid". Vid denna form av lansering åtar sig Systembolaget att köpa in en så kallad garantivolym, d.v.s. en viss minsta volym. Leverantörerna har dock fortfarande möjlighet att leverera ytterligare volymer om kundefterfrågan visar sig överstiga garantivolymen.

2.2.2 Pågående/planerade förändringar

Systembolagets analyser av försäljningsstatistiken visar att lokalt producerade produkter generellt sett har en betydligt högre lokal konsumentefterfrågan än jämförbara konkurrerande produkter som inte är lokalt producerade. Systembolaget har därför per den 1 juni 2010 infört bestämmelser som ger leverantörer av lokalt producerade produkter rätt att begära att Systembolaget lagerför en lokalt producerad produkt i upp till tre av de Systembolagsbutiker som är mest närbelägna den lokala produktionen. I detta sammanhang bör även nämnas att Systembolaget under hösten 2010 kommer att införa en central utvärderingsmodell för såväl lokalt producerade produkter som övriga artiklar i beställningssortimentet vilka lagerförs i Systembolagsbutik. Utvärderingsmodellen kommer att vara baserad på de principer och bidragsgränser som används vid utvärderingen av artiklar i det fasta sortimentet. Systembolaget kommer dock att utvärdera de produkter som lagerförs lokalt med hjälp av en matematisk modell som bryter ner de nationella bidragsgränserna på lokal nivå. Vidare kommer Systembolaget att införa bestämmelser

som klargör att en leverantör av lokalt producerad produkt enbart kan begära att produkten lagerförs i Systembolagsbutik vid ett tillfälle. Om en Systembolagsbutik upphört att lagerföra en lokalt producerad produkt p.g.a. att produkten inte uppnått bidragsgränsen så kan leverantören därmed inte igen begära att produkten ska lagerföras i samma Systembolagsbutik, om det inte finns en faktisk och dokumenterad konsumentefterfrågan. Första utvärderingsperiod är planerad till januari-juni 2011.

I oktober 2009 lanserades för första gången Systembolagets e-beställningstjänst genom en pilotdrift som innebar att alla kunder kunde göra e-beställningar men att köp och uthämtning av beställda alkoholvaror endast kunde göras i Systembolagets butiker i Malmö och Uppsala. För närvarande håller Systembolaget på att göra e-beställningstjänsten tillgänglig för köp och uthämtning i samtliga Systembolagsbutiker. Systembolagets förhoppning är att detta ska vara klart i maj månad 2010. Idag omfattar e-beställningstjänsten endast de artiklar som är listade i beställningssortimentet. Systembolagets ambition är dock att det före hösten 2010 även ska gå att e-beställa produkter som erbjuds inom Systembolagets privatimportservice. Detta innebär att även artiklar från gårdsproducenter i beställningssortimentet kommer att omfattas. Till hösten 2010 planerar Systembolaget även att utöka e-beställningstjänsten med artiklar från den del av det tillfälliga sortimentet som enbart finns att tillgå i ytterst små volymer, s k heta lanseringar.

Systembolaget uppger vidare att man under år 2010 har för avsikt att uppdatera sina inköpsvillkor med en bestämmelse som gör det möjligt att snabbare köpa in s.k. innovationsartiklar. Målsättningen med detta är att skapa bättre möjligheter för Systembolaget att snabbare köpa in nyskapande artiklar som ligger i linje med Systembolagets uppdrag även i de fall där antalet potentiella svarande på en offert understiger dagens praxis på tio respondenter.

I tillägg till de förändringar som beskrivits ovan uppger Systembolaget att man under våren 2010 genomfört en webbenkätundersökning som gav Systembolagets leverantörer möjlighet att framföra synpunkter på Systembolagets prissättningsmodell. Utöver enkäten har Systembolaget diskuterat prissättningsmodellen med en av de två branschorganisationer som flera av leverantörerna tillhör. Till följd av bl.a. resultatet av enkätundersökningen och diskussionerna har Systembolaget beslutat att ändra sin praxis rörande prisjusteringar.

Den ändrade praxisen, som kommer att få effekt från och med prisändringstillfället den 1 april 2011, innebär att Systembolaget inte längre kommer att motsätta sig de eventuella prisändringar som Systembolagets leverantörer önskar genomföra. Detta betyder även att Systembolaget fortsättningsvis inte heller kommer att begära in underlag och argument från leverantörerna för begärda prisjusteringar.

I samband med den ändrade praxisen kommer Systembolaget att förstärka uppföljningen avseende kvalitet och prisvärde i det fasta sortimentet.

För att kunna möta eventuella prisförändringar som innebär att ett erbjudande skulle komma att saknas i ett visst prissegment eller kategori kommer Systembolaget att införa ett nytt lanseringssätt: s.k. extralanseringar. I praktiken innebär det att extra offertförfrågningar kommer att skickas ut om Systembolaget identifierar ett behov av att förstärka erbjudandet i viss del av sortimentet. Avsikten med extralanseringarna är att säkerställa att Systembolaget även framöver kommer att erbjuda ett sortiment som uppfyller kundernas efterfrågan och förväntningar.

Praxisändringen kommer att utvärderas efter ett år. Vid utvärderingen kommer särskilt att undersökas om Systembolaget, i tillägg till extralanseringarna, behöver ytterligare verktyg för att kunna erbjuda sina kunder ett prisvärt sortiment.

3 Den nya alkohollagen

I september 2007 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738)⁵. Utredningsuppdraget beskrevs i Konkurrensverkets andra rapport till Europeiska kommissionen i december 2007. I december 2007 presenterade Alkohollagsutredningen delbetänkandet "Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning"⁶ vilket beskrevs närmare i Konkurrensverkets rapport till kommissionen i juni 2008. Vissa lagändringar som föreslogs i delbetänkandet trädde i kraft den 1 juli 2008.

Alkohollagsutredningen presenterade sitt slutbetänkande i mars 2009⁷. Ett par frågor i slutbetänkandet som är särskilt intressanta ur konkurrenssynpunkt beskrevs i Konkurrensverkets rapport till kommissionen i november 2009. En av dessa gällde gårdsförsäljning, d.v.s. försäljning av starköl, vin och spritdrycker direkt från tillverkare till konsumenter. Utredningen la inte fram något förslag om att sådan försäljning ska tillåtas, bl.a. med hänvisning till att en inskränkning av Systembolagets ensamrätt till detaljhandel med alkoholprodukter skulle strida mot det EU-rättsliga regelverket. Frågan har dock debatterats i media och flera remissinstanser har ifrågasatt utredningens EU-rättsliga analys. Mot bakgrund av detta gav regeringen den 4 mars 2010 en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag på hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle kunna ske på ett sätt som är förenligt med såväl EU-rätten som Systembolagets detaljhandelsmonopol och utan att det leder till negativa konsekvenser för folkhälsan⁸. Utredaren ska även undersöka möjligheten att tillåta alkoholservering på särskilda boenden.

När det gäller gårdsförsäljning ska utredaren bl.a. analysera bestämmelserna om och erfarenheterna från Finland, där viss gårdsförsäljning är tillåten, samt vilka likheter och skillnader som föreligger jämfört med svenska förhållanden.⁹ I detta ingår att ta del av för- och nackdelar för landsbygdens utveckling, sysselsättning och turism till följd av möjligheten till gårdsförsäljning i Finland. Utredaren ska utarbeta de fullständiga författningsförslag som behövs för att genomföra de förslag som lämnas, och även föreslå regler för hur tillsynen av gårdsförsäljning ska organiseras och se över behovet av uppföljning. Utredaren ska även bedöma de alkoholpolitiska konsekvenserna av förslagen.

Den del av uppdraget som rör gårdsförsäljning ska redovisas senast den 1 oktober 2010. Om det visar sig att det inte är möjligt att tillåta gårdsförsäljning med hänsyn

⁵ Dir. 2007:127

⁶ SOU 2007:113

⁷ SOU 2009:22

⁸ Dir 2010:21

⁹ Den finska gårdsförsäljningen har granskats av kommissionen som valt att inte inleda något formellt överträdelseförfarande. Detta innebär dock inte nödvändigtvis att kommissionen har gjort en EU-rättslig prövning. Det är endast EU-domstolen som kan avgöra hur systemet överensstämmer med EU-rätten.

till de angivna förutsättningarna ska utredaren informera regeringskansliet och skriftligen ange skälen.

Konkurrensverkets yttrande över Alkohollagsutredningens slutbetänkande redovisades i Konkurrensverkets rapport till kommissionen i november 2009. Bland annat uttryckte sig Konkurrensverket positivt till gårdsförsäljning.

Den 1 februari anmälde Sverige ett förslag om ny alkohollag till Europeiska kommissionen enligt direktivet 98/34 (EG) om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter. Syftet med EU-direktivet är att motverka handelshinder som orsakas av tekniska föreskrifter. Efter det att en medlemsstat anmält sådana föreskrifter inträder en frysningsperiod på tre månader, under vilken förslaget inte får antas. Under denna period har kommissionen och övriga medlemsstater möjlighet att lämna synpunkter på förslaget. Den 18 mars 2010 överlämnade regeringen propositionen "En ny alkohollag" till riksdagen¹⁰. Enligt de ursprungliga planerna skulle lagförslaget ha behandlats av riksdagen under våren för att sedan träda i kraft den 1 augusti 2010. Frågor som uppkommit med anledning av EU-notifieringen har dock medfört att processen har fördröjts. Detta innebär att riksdagen inte kan behandla propositionen under innevarande mandatperiod.

Vad gäller de konkurrensrättsliga aspekterna i propositionen föreslås bl.a. att kommunerna ska ha riktlinjer för serveringstillstånd samt att de ska upprätta tillsynsplaner som ska ges in till länsstyrelsen.

Konkurrensverket uttryckte i sitt remissyttrande att det är positivt från konkurrenssynpunkt att kommunerna föreslås utfärda riktlinjer angående serveringstillstånd men betonade samtidigt vikten av att riktlinjerna ges en enhetlig utformning så att konkurrenssnedvridningar mellan restaurangföretag i olika kommuner undviks. Lagrådet var i sitt remissyttrande kritiskt mot förslaget om kommunala riktlinjer och föreslog att det skulle utgå. Lagrådet menade att risken är uppenbar att variationerna mellan kommunerna kan bli stora om varje kommun själv ska upprätta sina riktlinjer. Detta skulle enligt lagrådet försvåra för domstolarna att upprätthålla en enhetlig praxis på området.

¹⁰ Prop. 2009/10:125

4 Klagomål och synpunkter

4.1 Klagomål

Konkurrensverket har mottagit ett klagomål från en vinproducent som anser att Systembolaget missbrukar sin dominerande ställning och även menar att det föreligger ett konkurrensbegränsande avtal mellan Systembolaget och leverantörsbolaget Vin & Sprit. Klagomålet rör rätten att sälja vissa viner på Systembolaget. Det påstådda missbruket och avtalet innebär enligt klagomålet att vinproducenten utestängs från den svenska marknaden.

Systembolaget har fått ta del av klagomålet och bestrider anklagelserna.

Ärendet är för närvarande under handläggning på Konkurrensverket varför ingen kommentar ges av Konkurrensverket i denna rapport.

4.2 Synpunkter

Branschorganisationen *Sveriges Bryggerier* (SB) har inkommit med synpunkter på Systembolaget utifrån en konkurrensrättslig synvinkel och anför bl.a. följande.

SB menar att ett monopol aldrig kan ha samma snabbhet och förståelse för marknaden som en konkurrensutsatt verksamhet har. Dessutom menar SB att det är ohållbart att Systembolaget ska förse de svenska konsumenterna med ett brett utbud av alkoholprodukter och lämna en vinst till sina ägare samtidigt som Systembolaget ska verka för att konsumtionen av alkohol inte ska öka.

Enligt SB vet de svenska bryggerierna aldrig i förväg om de kommer att få avsättning för sina produkter eller inte. Om bryggerierna inte kan sälja sina produkter via Systembolaget blir det ingen försäljning alls, eftersom försäljning direkt vid bryggeriet inte är tillåten. Det är också enligt SB enklare för Systembolaget att ta in kända ölmärken från hela världen än att låta svenska bryggerier komma in med nya produkter. Likaså är det enligt SB enklare för Systembolaget att ta in öl som gillas av flera människor, än att ha ett brett utbud av många olika sorters öl. Detta gör att SB anser att de svenska bryggerierna konkurrensmässigt aldrig kommer att kunna mäta sig med övriga Europas bryggerier. Vidare tror SB att Systembolaget väljer att ta in förhållandevis billig öl för att i viss mån stå emot den okontrollerbara gränshandel som de höga svenska ölskatterna har medfört.

Om ett öl hamnar i Systembolagets beställningssortiment riskerar efterfrågan, enligt SB, att bli så liten att Systembolaget kan ta bort ölet ur sortimentet med motiveringen att det säljer för dåligt. Om ett litet bryggeri å andra sidan har ett öl som hamnar i beställningssortimentet, riskerar bryggeriet att behöva skicka ölet till en beställare som kan befinna sig hundratals mil från bryggeriet. Detta blir en ren för-

lustaffär för bryggeriet. Systembolaget tillåter visserligen ölproducenter, vars produkter inte listas i det fasta sortimentet, att sälja ett öl i närmaste butik som "lokalt producerad vara". Finns det två butiker inom samma radie från bryggeriet kan dock endast en väljas vilket SB är kritiskt till.

SB är även kritiskt bl.a. till att Systembolaget tillåter prisjusteringar endast två gånger om året och att Systembolaget kräver väldigt lång framförhållning för specialprodukter som julöl. SB undrar dessutom varför det fasta påslaget på cider är mycket större än det på öl.

Systembolaget har fått tillfälle att kommentera SB:s synpunkter och anför följande.

De problem som SB upplever beror till stor del på att det i Sverige finns ett lagstadgat monopol för detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker. Systembolaget ser ingen anledning att bemöta SB:s påståenden i detta avseende. Vidare innehåller SB:s synpunkter enligt Systembolaget ett antal påståenden som ger en missvisande bild av Systembolagets inköpsprocess och sortimentsmodell. Eftersom Systembolaget, bl.a. inom ramen för Konkurrensverkets rapportering till kommissionen, redogjort för sin verksamhet i dessa avseenden ser man dock ingen anledning att utförligt bemöta SB:s synpunkter i dessa delar. Systembolaget vill dock framhålla att SB:s beskrivning av beställningssortimentet är felaktig. Det är inte så att en produkt "hamnar" i beställningssortimentet. Det är leverantörerna som själva väljer om de vill ansöka om listning i beställningssortimentet. Systembolaget tillåter också att berörda leverantörer begränsar sina leveranser i beställningssortimentet till att avse endast ett eller ett par län.

När det gäller Systembolagets fasta påslag framhåller Systembolaget att detta drivs av faktiska kostnader för respektive varugrupp. Påslaget på en vara ska, så långt det är möjligt, stå i relation till Systembolagets kostnader för att sälja varan. Kostnaderna är baserade på utgifter för personal, lokaler, rådgivning etc. De varugrupper som i genomsnitt säljer stora volymer per vara genererar stordriftsfördelar och mindre kapitalbindning. Stordriftsfördelarna är särskilt stora för varukategorin öl vilket gör att påslaget per ölvara blir litet i jämförelse med varugrupper som inte säljer så stora volymer, t.ex. cider.

Slutligen vill Systembolaget framhålla att det är med viss förvåning man tagit del av SB:s synpunkter vilka framställer monopolet som något entydigt negativt för bryggarna. Systembolaget genomför regelbundet leverantörmätningar vilka visar dryckesleverantörernas grad av tillfredsställelse med Systembolaget, hur de upplever att relationen till Systembolaget fungerar och vad leverantörerna anser vara viktigt i denna relation. Den senaste mätningen genomfördes i mars/april 2010 och visar att leverantörerna, särskilt leverantörer av öl och cider, generellt är positivt inställda till alkoholmonopolet och Systembolaget.

5 Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden

Alkoholsortimentsnämnden har bl.a. till uppgift att överpröva Systembolagets beslut varigenom bolaget avvisat en alkoholdryck eller avfört en alkoholdryck ur sitt sortiment¹¹.

Konkurrensverket har ställt frågor till Alkoholsortimentsnämnden angående ärenden som kommit in till nämnden under år 2009 och vilka beslut som fattats av nämnden under denna period. Alkoholsortimentsnämnden fick under år 2009 in fem ansökningar om överprövning av Systembolagets beslut. I fyra av ärendena avslog nämnden ansökan på grund av att offerten inte motsvarat Systembolagets offertförfrågan. Den femte ansökan avskrevs eftersom klaganden återkallat sin ansökan om överprövning.

¹¹ Enligt avtal mellan staten och Systembolaget AB (SFS 2008:39) avses med sortiment de alkoholdrycker som Systembolaget köper in efter offertförfrågan. Rätten till överprövning gäller inte beställningssortimentet.

6 Rättsprocesser

I juli 2008 kom Stockholms tingsrätts dom i den sista rättegången avseende mutor och bestickning med anknytning till Systembolaget och dess leverantörer. Ett antal personer som tidigare varit anställda i det då statliga leverantörsbolaget Vin & Sprit dömdes till dagsböter för bestickning. Två av dem dömdes även till villkorlig dom för att de medverkat till att mutor betalats ut till en rad butikschefer på Systembolaget¹². De två personer som dömdes till villkorlig dom, och även Riksenheten mot korruption, som är åklagare i målen, överklagade domen. Huvudförhandling i Svea Hovrätt hölls i mitten av februari 2010 och dom meddelades den 12 mars 2010¹³. Hovrätten ändrade tingsrättens dom vad gällde de två villkorliga domarna, och dömde de tilltalade endast till dagsböter. Hovrättens dom vann laga kraft den 9 april 2010.

¹² Stockholms tingsrätts dom i mål B 11353-05

¹³ Målnummer i Svea hovrätt: B 6564-08

7 Försäljning och konsumtion av alkohol

7.1 Alkoholkonsumtionen

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet (SoRAD) har regeringens uppdrag att löpande följa alkoholkonsumtionen i Sverige. SoRADs kartläggning bygger på en beräkningsmodell som utgår från statistik över registrerad alkoholförsäljning (Systembolaget, restauranger samt folköl i livsmedelsbutiker) samt skattningar av oregistrerad alkohol (införsel, smuggling och hemtillverkning). Skattningarna av den oregistrerade alkoholen görs med hjälp av en löpande frågeundersökning där 1500 slumpmässigt utvalda svenskar blir intervjuade varje månad. SoRAD poängterar att skattningar av den oregistrerade alkoholen är mer osäkra än för den registrerade konsumtionen eftersom de i huvudsak är baserade på självrapporterade uppgifter från slumpmässiga urval av befolkningen.

Enligt SoRADs uppgifter sjönk den totala alkoholkonsumtionen i Sverige med 1 procent under år 2009 jämfört med år 2008. Under 2009 konsumerades motsvarande 9,3 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre vilket kan jämföras med 9,4 liter under 2008.

7.2 Försäljningsutvecklingen

Systembolagets försäljning år 2009 utgjorde enligt SoRAD 61,7 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Restauranger stod för 10,0 procent, folkölsförsäljningen för 6,3 procent, resandeförseln för 13,5 procent, smugglingen för 6,2 procent, hemtillverkningen för 1,7 procent och internhandeln för 0,3 procent.

Systembolagets försäljning år 2009, mätt i ren alkohol, uppgick till 5,75 liter per invånare 15 år och äldre vilket kan jämföras med 5,39 liter år 2008. Trots nedgången i den totala alkoholkonsumtionen ökade således Systembolagets försäljning med 6,6 procent. Vinförsäljningen ökade med 8,5 procent och starkölsförsäljningen med 4,6 procent medan spritförsäljningen ökade med 5,4 procent.

Resandeförseln minskade med 25,4 procent, och denna minskning är inte koncentrerad till något speciellt alkoholslag. Vad gäller smugglingen av spritdrycker skedde under 2009 en kraftig uppgång, 46,7 procent. Uppgången är dock inte konstant utan kan enligt SoRAD till stor del förklaras av ett fåtal personer som uppger att de köpt en stor mängd smuggelsprit. Konsumtionen av smugglad starköl minskade under samma period med 23,7 procent, och den totala konsumtionen av smugglade alkoholvaror var oförändrad år 2009 jämfört med år 2008. Hemtillverkningen minskade med 11,1 procent, dock föreligger även inom denna kategori stora skillnader. Hemtillverkningen av spritdrycker ökade med 60 procent medan hemtillverkningen av vin minskade med 45,4 procent. Restaurangernas försäljning

minskade med 5 procent och folkölsförsäljningen med 3,2 procent. Internetförsäljningen ökade med 150 procent. Detta kan låta mycket men då ska man minnas att internetförsäljningen utgör en liten del, endast 0,3 procent, av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige.

De senaste sex åren har Systembolagets andel av den totala alkoholförsäljningen (d.v.s. registrerad och oregistrerad sammanlagda), enligt SoRAD, ökat från cirka 47 procent (år 2004) till cirka 62 procent (år 2009). Se tabellen nedan.

Tabell. Alkoholkonsumtionen i Sverige åren 2004–2009 uttryckt i liter ren alkohol (100%) per invånare 15 år och äldre, uppdelat på registrerade respektive oregistrerade källor¹⁴

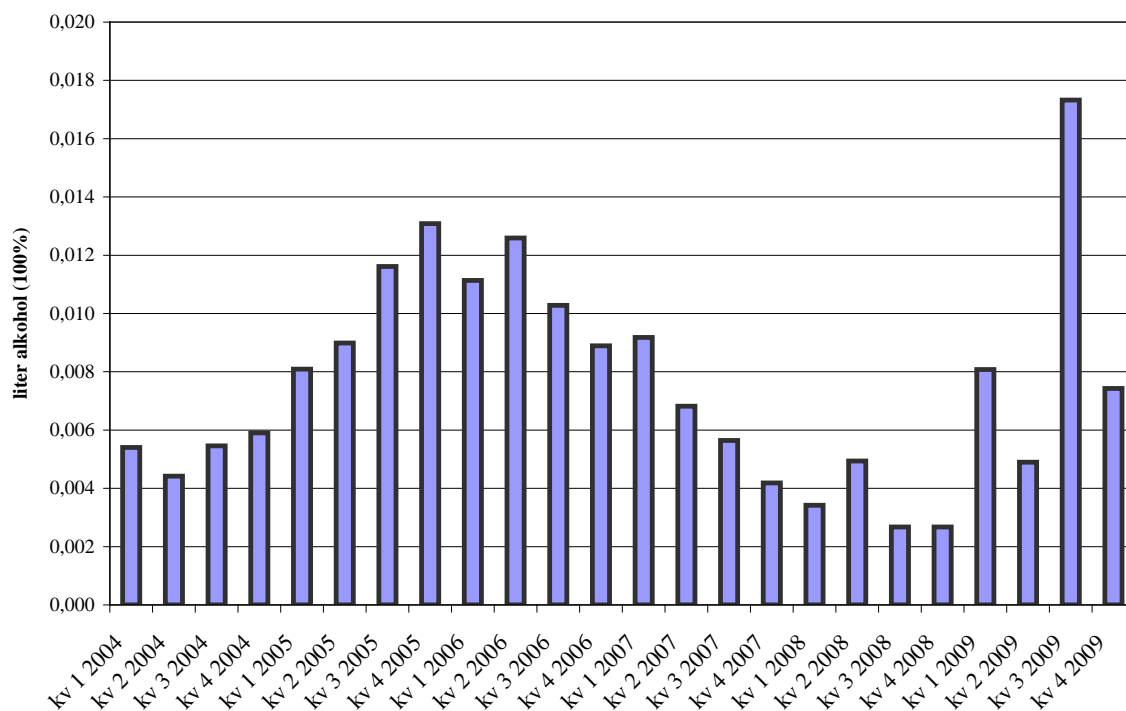
	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Registrerad	6,4	6,5	6,7	6,8	7,1	7,3
Systembolaget	4,8	4,9	5,1	5,3	5,5	5,8
Restauranger	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,9
Livsmedelsbutiker	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6	0,6
Oregistrerad	3,9	3,6	3,0	2,9	2,5	2,1
Resandeförsel	2,7	2,3	1,9	1,8	1,7	1,3
Smuggling	0,8	1,0	0,9	0,8	0,6	0,6
Hemtillverkning	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
TOTALT	10,3	10,1	9,7	9,7	9,6	9,4

7.3 Konsumtion av alkoholdrycker beställda via Internet

Alkohol inköpt via Internet utgör en liten del av den totala konsumtionen, cirka 0,3 procent år 2009 enligt SoRADs uppgifter. Under denna period konsumerades motsvarande 0,03 liter ren alkohol köpt via Internet per person (15 -80 år) vilket är en ökning med ca 150 procent jämfört med år 2008.

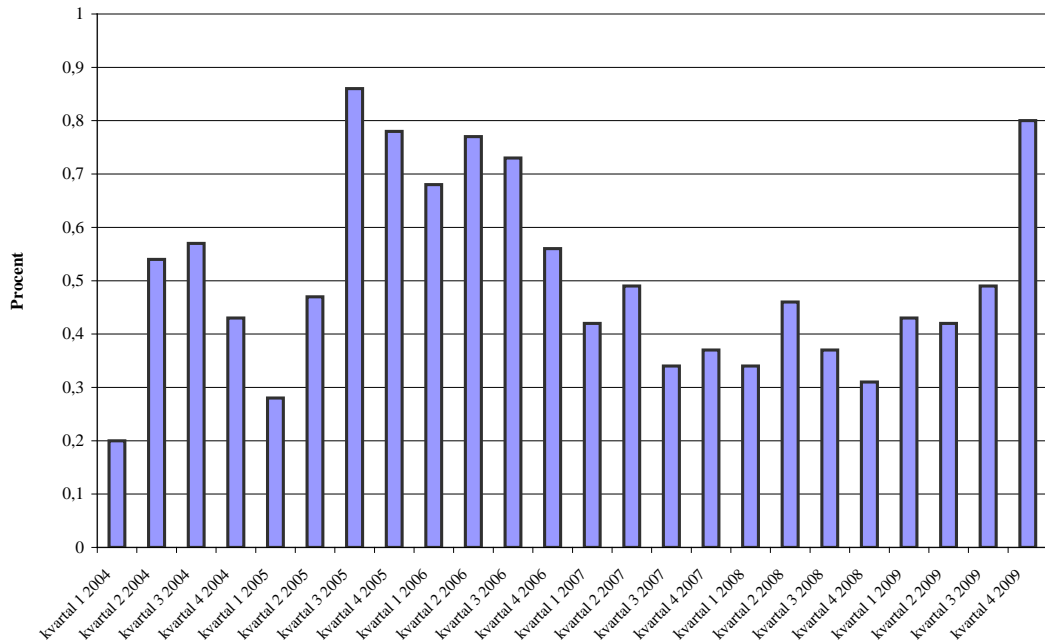
¹⁴ Eventuella avvikelser jämfört med texten beror på avrundningar.

Nedanstående diagram visar SoRADs estimat kvartalsvis av andelen av befolkningen (personer i åldrarna 15-80 år) som köpt alkohol via Internet de senaste åren. Den andel av den vuxna befolkningen som säger sig ha köpt alkohol via Internet ökade fram till slutet av 2005 varefter en stabilisering skedde. Därefter har andelen varit minskande, med undantag för första halvåret 2009 och en topp det tredje kvartalet 2009.



Källa: SoRAD

Följande diagram visar SoRADs estimat kvartalsvis av mängden alkohol som köpts via Internet de senaste åren per invånare (personer i åldrarna 15-80 år). Mönstret liknar det i ovanstående diagram. Av diagrammet framgår en tydlig ökning fram till slutet av år 2005 varefter volymerna först stabiliserades för att sedan minska kraftigt, för att slutligen 2007 åter stabiliseras. Under det sista kvartalet 2009 sker en kraftig ökning.



Källa: SoRAD

8 Sammanfattande kommentar

Enligt SoRADs statistik har Systembolagets försäljning, mätt i ren alkohol, ökat med 6,6 procent under år 2009 jämfört med år 2008. SoRADs siffror visar även att den totala alkoholkonsumtionen i Sverige minskade med 1 procent under samma period. På basis av SoRADs uppgifter konstaterar Konkurrensverket att Systembolagets andel av den totala alkoholförsäljningen de senaste fem åren har ökat från cirka 47 procent (år 2004) till cirka 62 procent (år 2009). Någon ökning av internethandeln med alkohol efter EG-domstolens domar år 2007 rörande privatinförsel registrerades inte¹⁵. Internethandelns andel av den totala alkoholförsäljningen är liten, endast 0,3 procent år 2009. Den har varit minskande de senaste åren med undantag för år 2009 då den ökat. Nivån är dock fortfarande låg, och någon analys av orsakerna till detta har inte gjorts, vare sig av SoRAD eller av Konkurrensverket.

I mars 2010 överlämnade regeringen propositionen "En ny alkohollag" till riksdagen¹⁶. Lagen var planerad att antas av riksdagen under våren 2010 men på grund av frågor som uppkommit efter den EU-notifiering som gjorts, har processen fördröjts. Riksdagsbehandling av lagförslaget kommer därför inte att kunna ske under innevarande mandatperiod. Som Konkurrensverket framfört i sin rapport till kommissionen i november 2009, kommer den nya lagen inte att innebära några större förändringar för Systembolaget ur ett konkurrensperspektiv eftersom monopolen kvarstår. Beträffande gårdsförsäljning av alkoholprodukter, som för närvarande är under utredning, håller Konkurrensverket fast vid sin åsikt att sådan försäljning ska tillåtas så länge de aktuella produkterna inte finns i Systembolagets sortiment. I sådana situationer utgör gårdsförsäljning nämligen, enligt Konkurrensverkets mening, inte något hot mot Systembolagets detaljhandelsmonopol. Konkurrensverket anser alltså att det är viktigt ur konkurrenssynpunkt att även små alkoholproducenter får möjlighet att sälja sina produkter, och den eventuella diskriminering gentemot utländska alkoholproducenter som gårdsförsäljningen kan innebära torde enligt Konkurrensverket inte vara märkbar. Dessutom borde de positiva effekterna ur ett konkurrensperspektiv överväga eventuella nackdelar.

Vad gäller förändringar som Systembolaget gjorde i sin inköps-/sortimentsmodell under år 2009 har några leverantörer ansett att det minskade antalet tillfälliga lanseringar missgynnar mindre producenter eftersom dessa får färre tillfällen att nå ut med sina produkter på marknaden. De tillfälliga lanseringarna varar dock nu under längre perioder än tidigare (tre till fyra månader istället för cirka en månad), och de har också kompletterats med extra, mindre omfattande, tillfälliga lanseringar inför påsk och jul. Enligt Konkurrensverkets mening torde det inte vara någon nackdel att antalet tillfälliga lanseringar minskat eftersom tidsperioderna på de kvarvarande lanseringarna förlängts, och ser ingen anledning att kritisera Systembolagets förändring i detta avseende.

¹⁵ Mål C-170/04 samt mål C-186/05

¹⁶ Prop. 2009/10:125

Några leverantörer har varit kritiska till att lanseringarna av säsongartiklar inte innefattar någon garanti för hur stor total volym Systembolaget avser att köpa in under respektive lanseringsperiod. Systembolaget anser att det är leverantörerna som bäst kan bedöma vilken volym marknaden efterfrågar men har ändå skapat en ny form av säsonglansering under vilken man åtar sig att köpa in en viss minsta volym. Om kundefterfrågan visar sig överstiga denna har leverantörerna möjlighet att leverera ytterligare volymer. Konkurrensverket finner ingen anledning att kritisera Systembolagets agerande i denna fråga.

Lokalt valda eller producerade produkter svarar alltså för en liten del av Systembolagets försäljning och de utgör en liten andel av de artiklar som en genomsnittlig Systembolagsbutik har i sitt sortiment. Konkurrensverket ser därför positivt på Systembolagets beslut att ge leverantörer av lokalt producerad produkt rätt att hos Systembolaget begära att produkten lagerförs i de tre mest närbelägna Systembolagsbutikerna istället för, som tidigare, endast den allra närmaste butiken.

Systembolaget arbetar med att utveckla sin e-service. Denna ska inledningsvis omfatta varor ur beställningssortimentet och sedermera även produkter som erbjuds inom Systembolagets privatimportservice vilket innebär att även artiklar från gårdsproducenter i beställningssortimentet kan omfattas. Då e-tjänsten inte är färdigutformad, och då utredning pågår rörande gårdsförsäljning, vill Konkurrensverket för närvarande inte kommentera Systembolagets e-service.

Systembolagets tidigare praxis beträffande prisjusteringar har behandlats i Konkurrensverkets rapport till kommissionen i november 2009. Beträffande Systembolagets beslut att ändra denna praxis, och därmed inte motsätta sig eventuella prisjusteringar från leverantörernas sida, anser Konkurrensverket att beslutet torde ha positiv inverkan på konkurrensen så länge Systembolagets prisjusteringsvillkor är objektiva och transparenta och tillämpas likvärdigt på samtliga leverantörer. Eftersom den nya praxisen ska börja gälla först år 2011 är det dock svårt för Konkurrensverket att ha mer detaljerade synpunkter i dagsläget. Konkurrensverket avser därför att återkomma till prisjusteringspraxisen i kommande rapporter.

Klagomålet på Systembolaget rörande påstått missbruk av dominerande ställning och konkurrensbegränsande avtal är för närvarande under handläggning varför Konkurrensverket inte ger någon kommentar i förevarande rapport.

Vad gäller synpunkterna från branschorganisationen Sveriges Bryggerier utgör dessa till vissa delar kritik mot att Sverige har ett lagstadgat monopol på detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker. Konkurrensverket finner ingen anledning att kommentera dessa synpunkter. Vad gäller Sveriges Bryggeriers övriga synpunkter på Systembolagets inköpsprocess och sortimentsmodell m.m. anser Konkurrensverket, bl.a. mot bakgrund av Systembolagets svar, inte att de föranleder någon kommentar.