



**Övervakning av det svenska detalj-  
handelsmonopolet för alkoholdrycker**  
- Rapport till Europeiska kommissionen  
juni 2011

# Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker

Rapport till Europeiska kommissionen juni 2011

Konkurrensverket juni 2011

Skriven av: Cecilia Maxe Aglinder





## Innehållsförteckning Systembolagsrapporten

<b>1</b>	<b>Konkurrensverkets uppdrag och dess genomförande .....</b>	<b>5</b>
1.1	Konkurrensverkets uppdrag .....	5
1.2	Uppdragets genomförande .....	5
<b>2</b>	<b>Inköp till detaljhandelsmonopolet .....</b>	<b>7</b>
2.1	Systembolagets inköps- och sortimentsmodell .....	7
2.1.1	Fast sortiment .....	8
2.1.2	Beställningssortiment .....	8
2.1.3	Lokalt val, lokalt producerade produkter och Systembolagets privatimportservice .....	9
2.2	Förändringar .....	10
2.2.1	Genomförda förändringar .....	10
2.2.2	Pågående/planerade förändringar .....	11
<b>3</b>	<b>Gårdsförsäljning.....</b>	<b>13</b>
3.1	Bakgrund .....	13
3.2	Utredningens förslag .....	13
3.3	Särskilda yttranden m.m. ....	15
3.4	Konkurrensverkets remissvar .....	17
<b>4</b>	<b>Klagomål och synpunkter.....</b>	<b>19</b>
<b>5</b>	<b>Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden.....</b>	<b>20</b>
<b>6</b>	<b>Försäljning och konsumtion av alkohol .....</b>	<b>21</b>
6.1	Alkoholkonsumtionen .....	21
6.2	Försäljningsutvecklingen .....	21
6.3	Konsumtion av alkoholdrycker beställda via Internet .....	22
<b>7</b>	<b>Sammanfattande kommentar.....</b>	<b>23</b>

# 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 EU 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 Konkurrensverket<sup>1</sup>. 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 avser 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 EG-dom-

---

<sup>1</sup> Förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket, 4§

stolens dom i det s.k. Rosengrenmålet<sup>2</sup> samt EG-domstolens dom om fördragsbrott<sup>3</sup> 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. Vidare rapporteras det om ärenden som behandlats av Alkoholsortimentsnämnden under år 2010. Gårdsförsäljningsutredningens delbetänkande refereras och försäljningen och konsumtionen av alkohol i Sverige under år 2010 redovisas. Avslutningsvis ges en sammanfattande kommentar.

Under arbetet med rapporten har Konkurrensverket ställt frågor till och inhämtat material från Systembolaget. Frågor har även ställts till Alkoholsortimentsnämnden och berörda branschorganisationer. Vidare har Konkurrensverket inhämtat material från SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning).

Systembolaget har även beretts möjlighet att lämna synpunkter i anslutning till rapportens färdigställande.

---

<sup>2</sup> Mål C-170/04 Rosengren m.fl.

<sup>3</sup> Mål C-186/05 kommissionen mot Sverige

## 2 Inköp till detaljhandelsmonopolet

### 2.1 Systembolagets inköps- och sortimentsmodell

Systembolagets inköpsprocess och sortimentsmodell samt effekterna av dessa system 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 kontinuerligt följts upp i senare rapporter.

Systembolagets sortiment består av ett fast och ett tillfälligt sortiment. Utöver dessa sortiment finns ett beställningssortiment 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 efter den lokala kundefterfrågan.

Under år 2010 fördelade sig Systembolagets totala försäljning om ca 24,1 miljarder kronor enligt följande.

- Fast sortiment 95,1 procent
- Tillfälligt sortiment 3,3 procent
- Beställningssortiment 0,9 procent
- Privatimportservice 0,1 procent

Den 31 december 2010 var antalet listade artiklar i respektive sortiment följande.

- Fast sortiment 2 301 artiklar (20,4 procent av antalet artiklar)
- Tillfälligt sortiment 511 artiklar (4,5 procent av antalet artiklar)
- Beställningssortiment 8 448 artiklar (75 procent av antalet artiklar)

En genomsnittlig Systembolagsbutik hade sin försäljning fördelad på följande antal artiklar per sortiment under en genomsnittlig månad under år 2010.

- Fast sortiment 1 202 artiklar (88,9 procent av antalet artiklar, 95,7 procent av försäljningen)
- Tillfälligt sortiment 91 artiklar (6,7 procent av antalet artiklar, 3,3 procent av försäljningen)
- Beställningssortiment 59 artiklar (4,4 procent av antalet artiklar, 1 procent av försäljningen)



### 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 januari - december 2010 avlistade Systembolaget totalt 213 artiklar från det fasta sortimentet. Som ett resultat av den utvärdering som ägde rum i januari 2010 avlistades 89 artiklar eftersom de inte uppnått minibidragsgränsen. Ytterligare 80 artiklar avlistades av samma anledning efter utvärderingen i juli 2010. Härutöver har 39 artiklar avlistats under året. Den absoluta majoriteten av dessa har avlistats på leverantörens egen begäran men i några fall på grund av att leverantören inte uppfyllt sina förpliktelser enligt de Allmänna Inköpsvillkoren (t.ex. genom att under lång tid underlåta att leverera aktuell artikel trots upprepade beställningar från Systembolaget). Systembolaget har även avslutat inköpsavtalet för en alkoholfri artikel på grund av att försäljningen inte motsvarat förväntningarna.

### 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 31 december 2010 fanns 34 artiklar från beställningssortimentet lagerförda i 44 Systembolagsbutiker tack vare att det fanns en dokumenterad kundefterfrågan på produkterna.

Under år 2010 listades totalt 3 502 nyheter i beställningssortimentet. Under samma period kvalificerade sig 34 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 bl.a. 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 januari - december 2010 hade Systembolagets butiker i genomsnitt 43,6 lokalt valda artiklar per butik. 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 2010 är det också möjligt för leverantörer av lokalt producerade produkter i beställningssortimentet att efter ansökan hos Systembolagets huvudkontor lagerföra produkter i de tre närmast belägna Systembolagsbutikerna, d.v.s. de butiker 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 de lokala Systembolagsbutikerna. 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 31 december 2010 fanns 273 olika lokalt producerade produkter från 61 producenter listade i 134 olika Systembolagsbutiker.

Under år 2010 stod lokalt valda eller producerade artiklar för 5 procent av Systembolagets totala försäljning i kronor räknat. 90,5 procent av denna försäljning avsåg artiklar från det fasta sortimentet. Det tillfälliga sortimentet stod för 6,2 procent och beställningssortimentet för 3,3 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 2010 tog Systembolaget emot 8 169 förfrågningar om privatimport. Av dessa ledde 4 763 till att köp gjordes.

## 2.2 Förändringar

### 2.2.1 Genomförda förändringar

Systembolaget har gjort vissa ändringar i de allmänna inköpsvillkoren vilka trädde i kraft den 30 december 2010. De större förändringarna är att Systembolaget dels infört utvärderingskriterier för artiklar från beställningssortimentet inklusive lokalt producerade artiklar som lagerförs i Systembolagsbutik, dels infört bestämmelser som gör det möjligt för Systembolaget att redan på ett tidigt stadium genomföra ofertförfrågningar rörande s.k. innovationsartiklar.<sup>4</sup>

*Utvärdering av lokalt producerade produkter och artiklar från beställningssortimentet*  
Vid utvärderingen avgörs vilka lokalt producerade produkter och lagerförda artiklar från beställningssortimentet som kvalificerar sig för fortsatt lagerföring i Systembolagsbutik. Utvärderingsmodellen för dessa produkter/artiklar är baserad på de principer och bidragsgränser som används vid utvärderingen av artiklar i det fasta sortimentet (se avsnitt 2.1.1. ovan). Med hänsyn till att det rör sig om artiklar som lagerförs lokalt kommer Systembolaget dock att utvärdera med hjälp av en matematisk modell som bryter ned de nationella bidragsgränserna på lokal nivå. Utvärderingar kommer att ske två gånger per år (i juli respektive januari) d.v.s. med samma intervall och utvärderingsperioder som gäller för det fasta sortimentet.

Utvärderingen baserar sig på hur stort bidrag som lokalt producerade produkter och lagerförda artiklar från beställningssortimentet har genererat i aktuell Systembolagsbutik. För att kvalificera sig för fortsatt lagerföring krävs att aktuell produkt har uppnått den lokala bidragsgräns som gäller för relevant segment i den Systembolagsbutik där produkten lagerförs. Den lokala bidragsgränsen beräknas i två steg. I steg ett divideras den aktuella Systembolagsbutikens bidrag i relevant kategori med bidragsgränsen för kategorin på nationell nivå. Resultatet visar butikens säljstyrka i aktuell kategori på nationell nivå. I steg två multipliceras denna

---

<sup>4</sup> Med innovationsartikel avser Systembolaget produkttyp som vid offerttillfället bedöms ha nyskapande ännu ej allmänt spridda egenskaper vilka ligger i linje med Systembolagets uppdrag.

säljstyrka med relevant årsbidragsgräns enligt en tabell som visar gränser för fast sortiment. På så sätt får man fram den lokala bidragsgränsen för relevant segment.

#### *Innovationsartiklar*

För att kunna erbjuda sina kunder ett sortiment i framkant uppger Systembolaget att man har behov av att kunna erbjuda innovationsartiklar på ett snabbare sätt än vad som är möjligt inom ramarna för den ordinarie inköpsprocessen. Detta är produkter som Systembolaget kommer att efterfråga även om de inte har angetts i den årliga lanseringsplanen. Ytterligare skillnad jämfört med offertförfrågningar rörande det fasta sortimentet är att Systembolaget kommer att efterfråga innovationsartiklar också i de fall där en offertförfrågan kan förväntas generera endast en eller ett begränsat antal offert svar d.v.s. innan produkten har fått en bredare spridning på marknaden.

Systembolaget har även gjort mindre justeringar av segmentsindelning och bidragsgränser vilka trädde i kraft den 1 januari 2011.

Systembolaget uppger att man inte mottagit några invändningar från leverantörer mot de genomförda förändringarna.

## 2.2.2 Pågående/planerade förändringar

#### *Uppförandekod*

Systembolaget uppger att man den 1 januari 2012 kommer att införliva en s.k. CSR-kod eller uppförandekod, i sina allmänna inköpsvillkor.

Systembolaget deltar sedan år 2008 i ett samarbete mellan de nordiska alkoholmonopolen avseende Corporate Social Responsibility ("CSR"). Samarbetet syftar till att gemensamt sträva efter att säkerställa att de drycker som säljs är socialt, miljömässigt och ekonomiskt hållbart producerade. Som en del av detta arbete har monopolen sökt en internationell CSR-organisation som kan tillhandahålla gemensamma verktyg och processer för medlemmarna, bl.a. en uppförandekod. Systembolagets CSR-arbete har bl.a. resulterat i att Systembolaget sökt medlemskap i den internationella CSR-organisationen BSCI (Business Social Compliance Initiative). Som medlem får Systembolaget tillgång till den uppförandekod som BSCI tagit fram. Denna kod är nu gemensam för de nordiska alkoholmonopolen.

Syftet med BSCI:s uppförandekod är att uppnå och säkerställa vissa sociala och miljömässiga standarder. Koden grundas på ILO-konventioner, FN:s deklaration om barns rättigheter respektive avskaffande av all slags diskriminering av kvinnor, FN:s Global Compact, OECD:s riktlinjer för multinationella företag samt andra relevanta internationellt erkända avtal.

I syfte att inhämta synpunkter på uppförandekoden och diskutera hur den ska införlivas i inköpsvillkoren har Systembolaget bl.a. haft s.k. work-shops med cirka 90 leverantörer och två möten med en referensgrupp bestående av bl.a. representanter för branschorganisationerna Sprit- och Vinleverantörerna respektive Sveriges Bryggerier. Leverantörerna har enligt Systembolaget generellt ställt sig positiva till Systembolagets CSR-arbete, och uppförandekodens innehåll har inte ansetts vara kontroversiellt. Leverantörerna har emellertid haft frågor om hur CSR-arbetet ska genomföras i praktiken. Sådana frågor har främst rört omfattningen av leverantörens ansvar och vad som händer om en part bryter mot uppförandekoden. De svar som kommunicerats till leverantörerna på dessa frågor är i huvudsak att Systembolaget som utgångspunkt kommer att sträva efter att upprätthålla befintliga relationer även om missförhållanden ur CSR-perspektiv upptäcks. Detta beror främst på att Systembolaget tror att möjligheten till förbättring av förhållandena då är störst. En förutsättning för fortsatt samarbete mellan Systembolaget och leverantörerna kommer emellertid vara att gemensamma ansträngningar vidtas för att förbättringar ska kunna åstadkommas. En lösning, om problem uppstår, kan exempelvis vara gemensamt upprättade åtgärdsplaner.

Systembolaget förväntar sig inte att leverantörernas uppfyllande av Systembolagets uppförandekod ska ske exakt den 1 januari 2012. Avsikten är att dryckeskedjan ur ett CSR-perspektiv ska förbättras på sikt.

#### *Övrigt*

Systembolaget har nyligen påbörjat en genomlysning av sitt arbetssätt och kunderbjudande för att i framtiden kunna möta olika kundgruppers förväntningar bättre. Det är emellertid ännu osäkert om och i så fall i vilken mån detta kan leda till ändringar i exempelvis Systembolagets inköpsvillkor och eller sortimentsmodell.

I övrigt uppger Systembolaget att man inte beslutat om några förändringar i sitt inköpsförfarande eller sin sortimentsmodell sedan Konkurrensverkets förra rapport till kommissionen i december 2010.

## 3 Gårdsförsäljning

### 3.1 Bakgrund

Den 1 december 2010 fattade riksdagen beslut om en ny alkohollag.<sup>5</sup> Lagen trädde i kraft den 1 januari 2011. En av de intressanta frågorna ur konkurrenssynpunkt i Alkohollagsutredningens slutbetänkande, som presenterade i mars 2009<sup>6</sup>, var 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 skulle tillåtas, bl.a. med hänvisning till att en inskränkning av Systembolagets ensamrätt till detaljhandel med alkoholprodukter skulle strida mot det EU-rättsliga regelverket. Enligt Alkohollagen är gårdsförsäljning därför fortfarande inte tillåten. Frågan har dock debatterats flitigt i media, och flera remissinstanser, däribland Konkurrensverket, har ifrågasatt Alkohollagsutredningens EU-rättsliga analys. Mot bakgrund av detta gav regeringen i 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 folkhälsan.<sup>7</sup>

### 3.2 Utredningens förslag

I december 2010 presenterade gårdsförsäljningsutredningen sina slutsatser.<sup>8</sup> Utredningen föreslår att gårdsförsäljning ska tillåtas under vissa förutsättningar.

Till att börja med konstaterar utredningen att en reglering där gårdsförsäljning av alkoholdrycker förbehålls enbart inhemskt producerade produkter skulle hindra utländska produkter från att på samma villkor nå den svenska konsumentmarknaden. En sådan ordning skulle därför innebära en diskriminering av utländska produkter och inte vara förenlig med EU-rätten. Enligt utredningens modell ska därför den som bedriver gårdsförsäljning ha möjlighet att sälja inte bara alkoholdrycker som han eller hon själv tillverkat, utan också alkoholdrycker som har tillverkats av andra, både svenska och utländska, producenter. Vidare har utredningen valt att inte begränsa gårdsförsäljning geografiskt. Orsaken till detta är att ett krav på att gårdsförsäljning ska ske på gårdar på landsbygden enligt utredningen skulle vara svårare att uppfylla för utländska tillverkare. Det skulle därför verka diskriminerande gentemot dessa.

---

<sup>5</sup> Kammarkens biföll socialutskottets förslag enligt betänkande 2010/11:SOU4

<sup>6</sup> SOU 2009:22

<sup>7</sup> Dir 2010:21. I uppdraget ingick även att utreda frågan om möjligheten att tillåta servering av alkoholdrycker på särskilda boenden.

<sup>8</sup> SOU 2010:98: Gårdsförsäljning (delbetänkande av Utredningen om vissa alkoholfrågor)

Målet för den svenska alkoholpolitiken är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens skadeverkningar. Detta ska uppnås genom insatser som motverkar skadligt dryckesbeteende och som bidrar till en minskad totalkonsumtion. I konsekvens med den förda politiken kan gårdsförsäljning, enligt utredningen, inte införas om den inte svarar mot en konsumentefterfrågan som kan anses berättigad från alkoholpolitiska utgångspunkter. Företrädare för olika tillverkare av alkoholdrycker har enligt utredningen samstämmt uppgett att konsumenter i samband med studiebesök och liknande arrangemang genomgående efterfrågar möjligheter att få köpa med sig någon flaska. Utredningen anser att detta ger en tillräckligt stabil grund för att påstå att det finns en efterfrågan.

För att vara säker på att en ordning för gårdsförsäljning på ett konsekvent sätt ska kunna införas i den svenska alkoholpolitiken föreslår utredningen att gårdsförsäljning av alkoholdrycker bara ska kunna ske i samband med studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken som erbjuds allmänheten mot betalning. Det är bara den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker som efter särskilt tillstånd ska få bedriva gårdsförsäljning. Tillståndet ska meddelas av kommunen, och kraven för att få detta ska i princip vara desamma som för att få tillstånd till servering av alkoholdrycker. Vidare vill utredningen ha vissa kvantitativa begränsningar. Enligt den föreslagna modellen ska gårdsförsäljning få ske på villkor att 1) försäljningen till varje enskild person vid besökstillfället inte överstiger en liter spritdryck, tre liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller fem liter starköl samt 2) tillståndsinnehavarens sammanlagda gårdsförsäljning av tappade alkoholdrycker inte överstiger 1500 liter 100 volymprocent alkohol per år. Utredningen vill även sätta begränsningar när det gäller priserna vid gårdsförsäljning. Det föreslås att priset inte ska få sättas lägre än tillverkningskostnaden plus gällande skatter, eller inköpspriset med ett skäligt påslag. Priset på den upplevelsetjänst som erbjuds ska inte få sättas lägre än självkostnaden plus ett skäligt påslag.

När det gäller de alkoholpolitiska konsekvenserna anser utredningen att den föreslagna modellen för gårdsförsäljning är förenlig med den svenska alkoholpolitiken. Risken för att gårdsförsäljning ska öka den totala konsumtionen av alkohol bedöms som liten, och utredningen bedömer inte att försäljningsformen som sådan bidrar till ett skadligt dryckesbeteende. För den händelse att gårdsförsäljning skulle leda till oacceptabla konsekvenser för folkhälsan, menar utredningen att möjligheten finns att välja en ordning med ytterligare begränsningar än de nu föreslagna.

Beträffande effekterna på det svenska detaljhandelsmonopolet menar utredningen att den föreslagna modellen inte leder till att detta måste avskaffas. Utredningen framhåller dock att man emellertid aldrig helt kan utesluta möjligheten att EU-domstolen skulle komma fram till att införandet av utredningens modell ger skäl att ifrågasätta om den svenska alkohollagstiftningen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet att nå målet att skydda folkhälsan. Ett sådant konstaterande behöver dock inte få konsekvenser för annat än reglerna om gårdsförsäljningen, menar utredningen. För den händelse EU-domstolen skulle finna att

det inte går att kombinera detaljhandelsmonopolet med regler om gårdsförsäljning innebär det således inte, enligt utredningen, att detaljhandelsmonopolet automatiskt underkänns.

### 3.3 Särskilda yttranden m.m.

Två experter i utredningen har avgett särskilda yttranden till delbetänkandet. Därutöver har en annan expert i utredningen, på utredningens uppdrag, upprättat ett särskilt utlåtande om möjligheterna att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker utan att konflikt uppstår med EU-rätten. Utredningen har även gett i uppdrag åt en advokatfirma att avge ett rättsutlåtande avseende frågan hur ett införande av gårdsförsäljning skulle påverka bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol under EU-rättens bestämmelser om statliga handelsmonopol. Statens folkhälsoinstitut har av utredningen tillfrågats om huruvida gårdsförsäljning enligt utredningens förslag skulle kunna påverka alkoholkonsumtionen och därmed folkhälsan. Dessutom har utredningen låtit göra en enkätundersökning bland småskaliga producenter av alkoholdrycker.

**Systembolagets** expert i utredningen är kritisk och skriver i sitt yttrande att utredningens förslag med största sannolikhet kommer att leda till negativa konsekvenser för folkhälsan. Dessutom menar experten att det föreligger stor risk att EU-domstolen skulle komma fram till att den svenska alkoholpolitiska regleringen, om gårdsförsäljning tillåts, inte på ett sammanhängande och systematiskt sätt syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar. Därmed skulle det inte längre gå att försvara detaljhandelsmonopolet under artikel 37 FEUF<sup>9</sup>, d.v.s. EU-rättens bestämmelser avseende statliga handelsmonopol. Expertens menar att utredningen har frångått såväl de uttryckliga som underförstådda förutsättningarna i kommittédirektivet, d.v.s. att förslaget skulle avse försäljning av egentillverkade alkoholdrycker på svensk landsbygd och på tillverkningsstället. Det aktuella lagförslaget omfattar alltså enligt experten betydligt mer än vad som i normalt språkbruk avses med gårdsförsäljning. Vidare anser experten att det inte på vederbörligt sätt är utrett vilken omfattning gårdsförsäljning kommer att få när det gäller t.ex. hur många aktörer som kan vara intresserade av att bli tillverkare. Expertens anser dessutom inte att utredningen på vederbörligt sätt undersökt om det finns ett berättigat konsumentintresse för gårdsförsäljning.

Även **experten från Statens folkhälsoinstitut** är kritisk och anser att utredningens förslag motverkar det alkoholpolitiska målet om en minskad alkoholkonsumtion. Dessutom anser experten att ett införande av gårdsförsäljning riskerar att leda till att en förnyad bedömning av det svenska detaljhandelsmonopolet utifrån EU-rättens regler kan komma att göras. Enligt experten har utredningen gjort en alltför vid tolkning av direktivet då man föreslår att gårdsförsäljning ska omfatta inte

---

<sup>9</sup> FEUF=Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt



endast egenproducerade alkoholdrycker utan alla alkoholdrycker oavsett tillverkningsställe.

Experten **Ingeborg Simonsson**, som är docent i europeisk integrationsrätt vid Stockholms Universitet och rådmann i Stockholms tingsrätt, har på uppdrag av utredningen upprättat ett särskilt utlåtande om möjligheterna att tillåta gårdsförsäljning av alkoholdrycker utan att konflikt uppstår med EU-rätten. Sammanfattningsvis skriver Simonsson att övervägande skäl talar för att detaljhandelsmonopolets existens inte skulle komma att ifrågasättas av EU-domstolen. Den svenska alkohollagstiftningen som helhet skulle troligen, även om gårdsförsäljning införs, avse ett mål av allmänintresse, d.v.s. folkhälsan, menar Simonsson. Förutsatt att det finns ett konsumentintresse och att detta anses berättigat utifrån alkoholpolitiska utgångspunkter, går det enligt Simonsson att argumentera trovärdigt ur ett EU-rättsligt perspektiv för gårdsförsäljning. Genom begränsningar av gårdsförsäljningen blir den inte ett alternativ till Systembolagets försäljning utan snarare ett nischutbud. Därmed minskar man påtagligt risken för att alkoholkonsumtionen stiger och att försäljning sker till ungdomar, onyktra kunder eller langare, skriver Simonsson.

Det kan enligt Simonsson inte uteslutas att gårdsförsäljning skulle utgöra ett indirekt handelshinder och även ett etableringshinder. Mål av allmänintresse kan utgöra skäl till avsteg från EU-rättens krav på fri rörlighet. Det förutsätts dock att den nationella lagstiftningen är utformad så att den är ändamålsenlig och proportionell. Dessa krav innebär att reglerna för gårdsförsäljning måste utformas så att alla europeiska producenter med sina produkter får tillgång till den nya försäljningskanalen. Om gårdsförsäljning reserveras för enbart svenska tillverkare och deras produkter blir det enligt Simonsson mycket svårt att förklara för EU-domstolen hur lagstiftningen uppfyller nyss nämnda kriterier.

**Advokatfirman Vinge** anser sammanfattningsvis att ett införande av gårdsförsäljning skulle innebära en överhängande risk för att Systembolagets detaljhandelsmonopol inte längre anses förenligt med EU-rättens bestämmelser om statliga handelsmonopol. Motivet med att upprätthålla detaljhandelsmonopolet är att detta syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar genom att begränsa konsumtionen av alkohol. Gårdsförsäljning skulle enligt Vinge innebära att Systembolagets ensamrätt till försäljning av spritdrycker, vin och starköl begränsas. Det framstår enligt Vinge som ofrånkomligt att syftet med att tillåta gårdsförsäljning är att uppmuntra till en ökad konsumtion av alkohol. Det finns enligt Vinge en stor risk för att den lagstiftning som reglerar detaljhandelsmonopolets existens och funktionssätt vid en förnyad prövning inte skulle anses konsekvent.

**Statens folkhälsoinstitut** skriver att tidigare erfarenheter samt det faktum att utredningen föreslår att privata intressen tillåts i detaljhandeln med alkohol, talar för att gårdsförsäljning löper risk att bli mer negativt för folkhälsan än man tänkt sig. En analys som Statens folkhälsoinstitut gjort visar att även åtgärder som åtminstone på kort sikt dämpar konsumtionen, t.ex. begränsningar i försäljningsvolym, kan ha

tydligt negativa effekter på människors hälsa, särskilt hos dem som redan idag dricker mycket. Ökad fysisk tillgänglighet till alkohol behöver inte vara relaterad till ökad total konsumtion på kort sikt, och ökad total konsumtion behöver inte åtföljas av ökade alkoholrelaterade dödsfall och skador varje år, men sambanden har enligt Statens folkhälsoinstitut visat sig stämma bra över längre tidsperioder och även i andra länder än i Norden och Östeuropa.

Anders Johannesson på Lantbrukarnas Riksförbund har på utredningens uppdrag genomfört en **enkätundersökning** om småskalig alkoholproduktion. Syftet har varit att beskriva och analysera den pågående utvecklingen inom den småskaliga produktionen av främst vin, fruktvin och öl och dess effekter på sysselsättning och ekonomi på landsbygden. Frågor har ställts till småskaliga dryckesproducenter, och resultaten visar att dessa har planer för sin utveckling. Den överväldigande majoriteten kommer dock, trots förväntad tillväxt, att fortsätta vara mikro- och enmansföretag också vid ett tillåtande av gårdsförsäljning. Undersökningen visar att den viktigaste utvecklingsfrågan handlar om försäljningsmöjligheter. Ett tillåtande av småskalig försäljning direkt till konsument ses närmast som en central omständighet för att bedriva en småskalig verksamhet, betydelsefull för företagets utveckling och branschens framåtskridande.

### 3.4 Konkurrensverkets remissvar

Konkurrensverket skrev i sitt yttrande att verket i allt väsentligt delar utredningens åsikt att gårdsförsäljning ska tillåtas. Konkurrensverket anser att gårdsförsäljning torde öppna möjligheter särskilt för små producenter av alkoholdrycker, vilkas produkter inte ingår i Systembolagets ordinarie sortiment eller beställningssortimentet och vilka kan ha svårt att på andra sätt få avsättning för sina produkter på marknaden. Gårdsförsäljning skulle vidare medge etablering av ett utbud av alkoholdrycker som inte finns tillgängligt för konsumenterna i Sverige idag. Med de begränsningar som föreslås av utredningen kan omfattningen av gårdsförsäljningen enligt Konkurrensverket förväntas bli mycket liten i relation till detaljhandelsmonopolets totala försäljning av alkoholdrycker. Det utbud som gårdsförsäljningen kan förväntas innefatta kommer sannolikt att få karaktären av ett nischutbud. Därmed kommer gårdsförsäljningen inte att utgöra ett alternativ utan snarare ett komplement till Systembolagets sortiment.

Utredningens förslag innebär att en utländsk tillverkare av alkoholdrycker som inte själv är etablerad i Sverige men vill sälja sina produkter via gårdsförsäljning här, är beroende av att en svensk gårdsproducent säljer produkterna. Förslaget bygger på frivillighet från de svenska gårdsproducenternas sida. Utredningen har framfört argument för sin ståndpunkt och menar sammanfattningsvis att man genom den föreslagna modellen åstadkommer en likabehandling av svenska och utländska produkter samtidigt som man undanröjer de hinder som annars kan finnas för

den fria varurörligheten och etableringsrätten. En slutlig prövning av tillåtligheten kan dock bara göras av EU-domstolen.

Sista dag för remissyttranden var den 15 juni 2011. Konkurrensverket avser att redogöra för den fortsatta hanteringen av ärendet i kommande rapporter.

## 4 Klagomål och synpunkter

De klagomål som Konkurrensverket mottog under år 2010 beskrevs i verkets rapport till kommissionen i december 2010.

Under våren 2011 har Konkurrensverket mottagit ett klagomål från en privatperson som är missnöjd med att en viss sorts likör inte finns på hyllorna i den lokala Systembolagsbutik där personen är bosatt. Det finns emellertid möjlighet att beställa likören och hämta ut den i den lokala Systembolagsbutiken. Likören finns också på hyllorna i två andra Systembolagsbutiker, på några mils avstånd. Konkurrensverket har inte utrett klagomålet.

## 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 sortiment.

I detta sammanhang kan Konkurrensverket informera om att det skett vissa ändringar i Avtalet mellan Systembolaget och staten vilka trätt i kraft den 15 maj 2011<sup>10</sup>. Den mest betydelsefulla ändringen är att begreppet "sortiment" numera inte endast avser Systembolagets fasta och tillfälliga sortiment utan även beställningssortimentet. Ändringen innebär alltså att Alkoholsortimentsnämndens möjlighet att överpröva Systembolagets beslut utökas till att även gälla varor i beställningssortimentet.

Konkurrensverket har ställt frågor till Alkoholsortimentsnämnden angående ärenden som kommit in till nämnden under år 2010 och vilka beslut som fattats av nämnden under denna period. Alkoholsortimentsnämnden fick under perioden in sex ansökningar om överprövning av Systembolagets beslut. Ett ärende avsåg ett beslut om avlistning från Systembolagets fasta sortiment på grund av att produkten inte uppfyllde det bestämda gränsvärdet. I detta ärende avslog nämnden ansökan om överprövning. En ansökan avslogs eftersom offerten inte motsvarat kraven i offertförfrågan. En ansökan avslogs då nämnden inte fann det visat att Systembolaget förfarit felaktigt. I två av ärendena avvisade nämnden ansökan på grund av att begäran gällde produkter i beställningssortimentet för vilka rätten till överprövning inte gällde vid tiden för ansökningen. En ansökan om överprövning återkallades av klaganden, varpå nämnden avskrev ärendet.

---

<sup>10</sup> Avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten (SFS 2008:39)

## 6 Försäljning och konsumtion av alkohol

### 6.1 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 2010 jämfört med år 2009. Under 2010 konsumerades motsvarande 9,2 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre vilket kan jämföras med 9,3 liter under 2009. Vad gäller olika dryckessorter svarade vin för 42,5 procent, starköl för 28 procent och sprit för 21 procent av totalkonsumtionen. Folköl och cider/ blanddrycker utgjorde 6 respektive 1,5 procent.

### 6.2 Försäljningsutvecklingen

Systembolagets försäljning år 2010, mätt i ren alkohol, uppgick till 5,84 liter per invånare som är 15 år eller äldre, vilket kan jämföras med 5,75 liter för år 2009. Trots nedgången i den totala alkoholkonsumtionen ökade således Systembolagets försäljning med 1,6 procent. Systembolagets vinförsäljning ökade med 3,6 procent medan starkölsförsäljningen minskade med 0,6 procent och spritförsäljningen med 1 procent.

Systembolagets försäljning år 2010 utgjorde enligt SoRAD 63,5 procent av den totala alkoholkonsumtionen (62 procent år 2009). Restauranger stod för 9,9 procent (9,9), folkölsförsäljningen för 6,2 procent (6,3), resandeförseln för 13,5 procent (13,5), smugglingen för 4,2 procent (6,2) och hemtillverkningen för 2,2 procent (1,7). Internethandeln stod för cirka 0,3 procent (0,3).

På SoRAD är man medveten om att framför allt den illegala alkoholen, d.v.s. in-smugglade alkoholvaror och hembränd sprit, är svår att beräkna och därför förknippad med större osäkerhet än övriga delmängder. Man är också medveten om att slutsatsen att alkoholförseln var oförändrad och att smugglingen minskade under år 2010 inte delas av alla aktörer på alkoholområdet. Exempelvis anser Tullverket att smugglingen ökar, på basis av beslagsutvecklingen. I ett längre perspek-

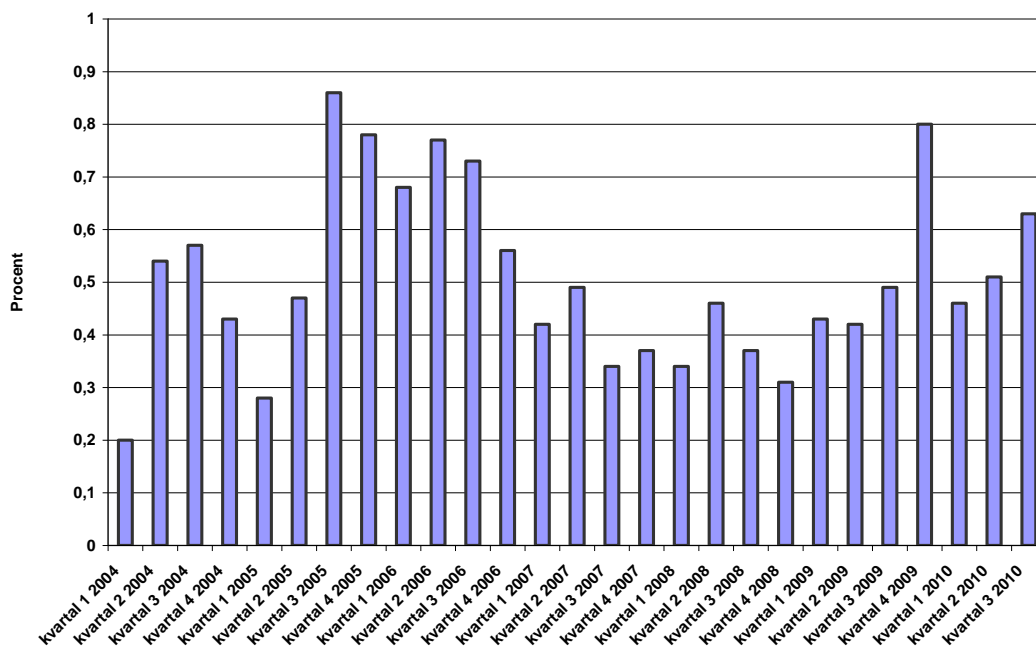
tiv tror SoRAD dock att SoRADs undersökningar ger en tillförlitlig bild av utvecklingen för alkoholkonsumtionen i Sverige. Skulle t.ex. alkoholindustrins data ha legat till grund för svensk alkoholstatistik under senare år skulle alkoholkonsumtionen i Sverige enligt SoRAD vara orimligt hög i relation till andra länder. Ett annat skäl till att SoRAD bedömer sina resultat vara trovärdiga är att man ser en liknande utveckling i data som baseras på vad svenskar själva uppger att de dricker oavsett var och hur alkoholen är köpt.

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 63,5 procent år 2010.

### 6.3 Konsumtion av alkoholdrycker beställda via Internet

Alkohol inköpt via Internet utgör en liten del av den totala konsumtionen, cirka 0,3 procent år 2010.

Följande diagram visar SoRADs estimerat kvartalsvis av andelen av befolkningen som köpt alkohol via Internet de senaste åren. Av diagrammet framgår att andelen låg högt under slutet av år 2005 och under år 2006 varefter den sjönk för att återigen nå en topp i slutet av år 2009 (källa: SoRAD).



## 7 Sammanfattande kommentar

Enligt SoRADs statistik har Systembolagets försäljning, mätt i ren alkohol, ökat med 1,6 procent under år 2010 jämfört med år 2009. Samtidigt visar SoRADs siffror att den totala alkoholkonsumtionen i Sverige sjönk med 1 procent under samma period. På basis av SoRADs uppgifter konstaterar Konkurrensverket att Systembolagets andel av den totala alkoholförsäljningen de senaste sex åren har ökat från cirka 47 procent (år 2004) till cirka 63,5 procent (år 2010). Internethandelns andel av den totala alkoholförsäljningen är liten, endast cirka 0,3 procent år 2010. Den har varit minskande de senaste åren med undantag för år 2009 då den tillfälligt ökade något. Nivån på internethandeln är dock fortfarande låg, och någon analys av orsakerna till detta har inte gjorts, vare sig av SoRAD eller av Konkurrensverket.

Den 1 december 2010 fattade riksdagen beslut om en ny alkohollag vilken trädde i kraft den 1 januari 2011. Som Konkurrensverket framfört i sina tidigare rapporter till kommissionen, kommer den nya lagen inte att innebära några större förändringar för Systembolaget ur ett konkurrensperspektiv eftersom monopollet kvarstår.

Gårdsförsäljningsutredningen presenterade i december 2010 ett förslag som innebär att sådan försäljning ska tillåtas. Två av utredningens egna experter är kritiska till utredningens förslag. De anser att ett införande av gårdsförsäljning kommer att få negativa effekter på folkhälsan samt leda till att Systembolagets detaljhandelsmonopol kan komma att ifrågasättas ur EU-rättslig synvinkel. Konkurrensverket skrev i sitt yttrande att verket delar utredningens åsikt att gårdsförsäljning ska tillåtas. Gårdsförsäljning torde enligt Konkurrensverket medföra positiva effekter ur konkurrenssynpunkt. Omfattningen av gårdsförsäljningen kan enligt Konkurrensverket förväntas bli mycket liten i relation till Systembolagets försäljning varför den inte kommer att utgöra ett alternativ utan snarare ett komplement till Systembolagets sortiment. Utredningens förslag är dock kontroversiellt, och fortsatt debatt i media m.m. är att vänta innan ett eventuellt beslut om tillåtande av gårdsförsäljning kan fattas.

Den CSR-kod eller uppförandekod som Systembolaget planerar att införliva i sina allmänna inköpsvillkor den 1 januari 2012 har enligt Systembolaget inte ansetts vara kontroversiell. Leverantörerna uppges ha ställt sig generellt positiva till Systembolagets CSR-arbete och uppförandekodens innehåll. Konkurrensverket ser positivt på att Systembolaget är inriktat på att bevara affärsrelationerna med sina leverantörer och på att gemensamt med dessa försöka åstadkomma förbättringar där missförhållanden ur CSR-synvinkel uppstår. Om någon leverantör ändå skulle anse sig diskriminerad av Systembolaget beroende på Systembolagets tillämpning av uppförandekoden, förutsätter Konkurrensverket att leverantören kontaktar Konkurrensverket.



Den centrala utvärderingsmodell för lokalt producerade produkter och övriga artiklar i beställningssortimentet vilka lagerförs i Systembolagsbutik, som Systembolaget infört under hösten 2010, ska utvärderas av Systembolaget under januari-juni 2011. Konkurrensverket avser därför att återkomma till utvärderingsmodellen i framtida rapporter.

Systembolaget uppdaterade under hösten 2010 sina inköpsvillkor med en bestämmelse som gör det möjligt att snabbare köpa in s.k. innovationsartiklar. Målsättningen är att skapa bättre möjligheter för Systembolaget att snabbare köpa in nyskapande artiklar även i de fall där antalet potentiella svarande på en offert understiger dagens praxis på tio stycken. Konkurrensverket ser positivt på den nya bestämmelsen eftersom den torde ge fler producenter möjlighet att nå ut med sina produkter på marknaden.