



**Övervakning av det svenska detalj-
handelsmonopolet för alkoholdrycker**
- Rapport till Europeiska kommissionen
november 2009

Det svenska detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker

Rapport till Europeiska kommissionen november 2009

Konkurrensverket november 2009

Innehållsförteckning Systembolagsrapporten

1	Konkurrensverkets uppdrag och dess genomförande	5
1.1	Konkurrensverkets uppdrag	5
1.2	Uppdragets genomförande	5
2	Inköp till detaljhandelsmonopolet	7
2.1	Systembolagets inköps- och sortimentsmodell	7
2.1.1	Fast sortiment	7
2.1.2	Beställningssortiment	8
2.1.3	Lokalt val, lokalt producerade produkter och Systembolagets privatimportservice	9
2.2	Planerade förändringar	10
2.2.1	Antal moduler	10
2.2.2	Lanseringar i det tillfälliga sortimentet	10
2.3	Krav på fler prisjusteringstillfällen	11
3	Översyn av den svenska alkohollagen	13
4	Klagomål	16
5	Ärenden i Alkoholsortimentsnämnden	18
6	Rättsprocesser	19
6.1	Mutor och bestickning	19
6.2	Avtalsrättsliga sanktioner	19
7	Försäljning och konsumtion av alkohol	20
7.1	Alkoholkonsumtionen	20
7.2	Försäljningsutvecklingen	20
7.3	Konsumtion av alkoholdrycker beställda via Internet	22
8	Sammanfattande kommentar	24

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 för att säkerställa 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 tagit upp vissa klagomål relaterade till Systembolaget. I den första rapporten från december 2007 refererades EG-domstolens dom

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

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 alkohollagen redan år 2008.

Förevarande rapport innehåller en uppdatering beträffande Systembolagets inköps- och sortimentsmodell samt en kortfattad redogörelse för innehållet i Alkohollagsutredningens slutbetänkande samt Konkurrensverkets respektive Systembolagets yttranden över slutbetänkandet. Vidare rapporteras det om klagomål på Systembolaget som inkommit till Konkurrensverket samt läget i de rättsprocesser som pågår med anledning av den mutskandal som bland annat Systembolaget varit inblandat i. Rapporten redovisar även ärenden som behandlats av Alkoholsortimentsnämnden under perioden juli 2008 – juni 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

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. Konkurrensverket har i rapporterna också redovisat vad Systembolaget uppgett till Konkurrensverket med anledning av verkets frågor angående inköp och sortiment.

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 så kallade 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 perioden *juli 2008 - juni 2009* fördelade sig Systembolagets totala försäljning om ca 27,7 miljarder kronor enligt följande.

- Fast sortiment 95,9 procent
- Tillfälligt sortiment 3,5 procent
- Beställningssortiment 0,6 procent

Den 30 juni 2009 var antalet listade artiklar i respektive sortiment följande.

- Fast sortiment 2196 artiklar
- Tillfälligt sortiment 224 artiklar
- Beställningssortiment 7567 artiklar

En genomsnittlig Systembolagsbutik hade sin försäljning fördelad på följande antal artiklar per sortiment under en genomsnittlig månad *juli 2008 - juni 2009*.

- Fast sortiment 1148 artiklar (89,6 procent av antalet artiklar)
- Tillfälligt sortiment 91 artiklar (7,1 procent av antalet artiklar)
- Beställningssortiment 42 artiklar (3,3 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 (undan-

taget 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 perioden *juli 2008 – juni 2009* avlistade Systembolaget 172 artiklar från det fasta sortimentet. 79 stycken av dessa avlistades den 30 september 2008 efter den utvärdering som ägt rum under sommaren 2008. 90 stycken artiklar avlistades den 31 mars 2009 efter den utvärdering som gjordes i januari 2009. Tre artiklar har avlistats på grund av önskemål från leverantör att få säga upp avtalet med Systembolaget i förtid.

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. Idag finns tolv artiklar från beställningssortimentet lagerförda i sju butiker. Under perioden *juli 2008 – juni 2009* listades totalt 2311 nyheter i beställningssortimentet. Under samma period kvalificerade sig 13 artiklar från beställningssortimentet för försäljning i det fasta sortimentet.

Artiklar i beställningssortimentet utvärderas 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 perioden *juli 2008 – juni 2009* hade Systembolagets butiker i genomsnitt 50 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 butikerna. 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, det vill säga om antagandet om faktisk kundefterfrågan var felaktigt, 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, det vill säga 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 EU-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, dvs regeln har inte tagits fram specifikt för lokalt producerade produkter. Per *den 21 oktober 2009* fanns 185 olika lokalt producerade produkter från 52 producenter listade i 45 olika Systembolagsbutiker.

Under perioden *juli 2008 – juni 2009* stod lokalt valda artiklar för ca 4,4 procent av Systembolagets totala försäljning i kronor räknat. Cirka 90 procent av denna försäljning avsåg artiklar från det fasta sortimentet. Det tillfälliga sortimentet stod för nio procent och en procent härrörde från beställningssortimentet.

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 perioden *juli 2008 – juni 2009* tog Systembolaget emot 7 187 förfrågningar om privatimport. Av dessa ledde 3 649 till att köp gjordes.

2.2 Planerade förändringar

Systembolaget har gjort vissa ändringar i sin inköps- och sortimentsmodell vilka trädde i kraft den 4 september 2008. Dessa beskrevs i Konkurrensverkets rapport i december 2008. I nedanstående avsnitt lämnas en beskrivning av planerade förändringar som kan antas vara av betydelse för bedömningen av detaljhandelsmonoplets icke-diskriminerande funktionssätt. Beskrivningen bygger på de svar Konkurrensverket erhållit på frågor ställda till Systembolaget.

2.2.1 Antal moduler

Systembolaget har uppgett att man i oktober 2009 kommer att göra förändringar beträffande hur man fördelar det centralt tilldelade sortimentet till Systembolagsbutikerna. Det totala antalet artiklar kommer enligt Systembolaget att vara desamma men artiklarna kommer att delas upp i fyra moduler istället för, som tidigare, fem. Modulerna kommer att benämnas BAS, T1, T2 och T3. De minsta butikerna kommer endast att ha tillgång till den s.k. BAS-modulen medan de största butikerna kommer att ha samtliga moduler. Enligt Systembolaget har analyser visat att fyra modulsteg är tillräckligt för att fördela sortimentet efter kundefterfrågan och för att få ett tydligt syfte med sortimentet i Systembolagets fyra butikstyper. Detta innebär enligt Systembolaget en ökad butikstäckning för vissa artiklar och en minskad butikstäckning för andra. Systembolaget uppger att målet är att antalet artiklar som ökar sin butikstäckning ska vara lika stort som antalet artiklar som går ned i butikstäckning.

2.2.2 Lanseringar i det tillfälliga sortimentet

Systembolaget uppger att man utifrån egna undersökningar kunnat utläsa att kunderna inte fullt ut kan tillgodogöra sig lanseringstakten i det tillfälliga sortimentet. Systembolaget kommer därför att göra vissa förändringar vad gäller sättet att lansera tillfälligt sortiment. Idag lanseras sådana artiklar varje månad utom i januari och juli. Många kunder tycker att de tillfälliga artiklarna kommer och går för snabbt och att de nya artiklarna tar slut för fort. Månadslanseringarna försvårar också för butikspersonalen eftersom det kan röra sig om uppemot 55 artiklar per månad i större butiker. Systembolaget uppger att man vill möjliggöra ett mer kundanpassat lanseringssätt av artiklar i det tillfälliga sortimentet. Månadslanseringarna kommer därför att ersättas med tillfälliga lanseringar som löper under tre till fyra månader. De tillfälliga lanseringarna kommer att integreras med butikskampanjerna vilket enligt Systembolaget kommer att innebära möjlighet att nå ut till flera kunder.

Utöver de tillfälliga lanseringarna kommer Systembolaget även att lansera säsong-artiklar med mindre volymer och kortare liggtid i butik vid jul, påsk och midsommar. Tillfälliga artiklar av mer exklusiv karaktär som lanseras i mycket små volymer kommer fortsättningsvis att lanseras som idag, det vill säga i stort sett varje månad. Lanseringssättet och antalet lanseringar i det fasta sortimentet kommer inte att ändras.

Systembolaget upplever att efterfrågan avseende det tillfälliga sortimentet minskar och gör bedömningen att denna trend kommer att hålla i sig ett tag framöver. Antalet lanserade artiklar i det tillfälliga sortimentet kommer därför att minska med cirka 30 procent jämfört med år 2008. Systembolaget vill dock betona att man under de två senaste åren har ökat antalet lanseringar i det tillfälliga sortimentet med 31 procent (från 1895 stycken år 2006 till 2483 stycken år 2008) mot bakgrund av den ökade kundefterfrågan som funnits på denna typ av produkter. Under år 2010 planerar Systembolaget att lansera 1432 artiklar i det tillfälliga sortimentet. De artiklar som ska lanseras på det nya lanseringssättet kommer att köpas in i större volymer jämfört med idag.

2.3 Krav på fler prisjusteringstillfällen

Vid Systembolagets senaste leverantörsträffar har det diskuterats de problem som uppstår för Systembolagets leverantörer på grund av valutafluktuationer. Flera av leverantörerna köper produkter i exempelvis amerikanska dollar eller euro, och säljer dem i svenska kronor. Med anledning av den svenska kronans försvagning den senaste tiden har några leverantörer begärt att Systembolaget ska tillåta ett extra prisjusteringstillfälle under våren/sommaren 2009, utöver de två tillfällen per år som följer av inköpsvillkoren. Systembolaget har dock även kontaktats av vissa andra leverantörer som valutasäkrat sina inköp och därför inte drabbas av samma ekonomiska nackdelar på grund av valutaförsvagningen. Dessa leverantörer anser av naturliga skäl att deras konkurrenter inte bör tillåtas ändra sina priser vid ett extrainsatt prisjusteringstillfälle.

Systembolaget har anfört att man som monopolföretag har skyldighet att behandla alla dryckesleverantörer lika. Detta innebär att Systembolaget vid varje tidpunkt måste tillämpa samma villkor gentemot alla dryckesleverantörer och att Systembolaget inte kan förhandla om t.ex. inköpsvilkorens utformning enbart med någon eller några individuella leverantörer. Det betyder även att Systembolaget måste agera förutsägbart och transparent. Monopolsituationen innebär också att Systembolaget i förhållande till leverantörerna inte kan agera på ett sätt som är oskäligt, diskriminerande eller på annat sätt innefattar dominansmissbruk. Mot bakgrund av detta anser Systembolaget att det i princip är otillåtet att på ad hoc-basis göra avsteg från det generella regelverket, om ett sådant avsteg ändrar de kommersiella förutsättningarna på ett oförutsägbart sätt och kan leda till att vissa leverantörer gynnas på andra leverantörers bekostnad. Sammanfattningsvis är det Systembolagets uppfattning att en avvikelse från inköpsvillkoren, med erbjudande om ett extra

prisjusteringstillfälle för att tillmötesgå vissa leverantörers önskemål, riskerar att stå i strid med likabehandlingsprincipen och utgöra en otillåten diskriminering.

Systembolaget har mot bakgrund av ovanstående beslutat att inte göra avsteg från sina allmänna inköpsvillkor genom att erbjuda ett extra prisjusteringstillfälle. I syfte att säkerställa att detta ställningstagande inte ska drabba vissa leverantörer orimligt hårt har Systembolaget informerat samtliga leverantörer om att Systembolaget inte avser att göra gällande några sanktioner mot leverantörer som i den uppkomna situationen avstår från att leverera produkter till Systembolaget, trots att det formellt sett föreligger en leveransplikt enligt avtal. På begäran av leverantör kommer Systembolaget således medge att aktuellt inköpsavtal med Systembolaget sägs upp.

3 Översyn av den svenska alkohollagen

I september 2007 gav den svenska regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av alkohollagen (1994:1738)⁴. Utredningsuppdraget beskrevs i Konkurrensverkets andra rapport till Europeiska kommissionen i december 2007. Enligt direktiven till utredningen skulle utgångspunkten för översynen vara en restriktiv alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. I december 2007 presenterade Alkohollagsutredningen delbetänkandet "Några alkoholfrågor med EG-rättslig anknytning"⁵ vilket beskrevs närmare i Konkurrensverkets rapport till Europeiska kommissionen i juni 2008. De lagändringar som föreslogs i delbetänkandet gick i korthet ut på att tillåtligheten av privatinförsel av spritdrycker, vin och starköl under vissa förutsättningar skulle klargöras samt att förbudet mot indirekt reklam skulle tas bort ur alkohollagen. Dessa lagändringar trädde i kraft den 1 juli 2008.

Alkohollagsutredningen redovisade sitt slutbetänkande den 4 mars 2009⁶. Ett par frågor är särskilt intressanta ur konkurrenssynpunkt. En av dessa är frågan om kommersiell förmedling av försäljning av starköl, vin och spritdrycker. Utredningen föreslår att sådan förmedling ska förbjudas. Bakgrunden är enligt utredningen att det, sedan det blev tillåtet för privatpersoner att föra in sådana drycker för privat konsumtion genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand⁷, har uppträtt aktörer verksamma i Sverige som i vinstsyfte förmedlar eller planerar alkoholförsäljning från lager utomlands och vars verksamhet i längden kan utgöra ett hot mot detaljhandelsmonopolet. Förbudet föreslås dock inte gälla transporter som sker genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. I övrigt finns det enligt utredningen inte skäl att införa regler som har till syfte att försvåra den enskildes lagstadgade rätt att föra in alkoholvaror via mellanhand, förutsatt att reglerna om skattebetalning m.m. följs.

Den andra frågan som är intressant från konkurrenssynpunkt gäller gårdsförsäljning, det vill säga försäljning av starköl, vin och spritdrycker direkt från tillverkare till konsumenter. Utredningen lägger inte fram något förslag om att sådan försäljning ska tillåtas. Utredningen anser att det redan av alkoholpolitiska skäl inte bör tillåtas gårdsförsäljning eller försäljning från annat tillverkningsställe av starköl eller spritdrycker. Vad gäller vin, fruktvin, cider och liknande anser utredningen förvisso att det inte finns alkoholpolitiskt bärande skäl mot att tillåta gårdsförsäljning, under förutsättning att alkoholstyrkan är låg och att det rör sig om småskalig produktion. Utredningen anser dock att en inskränkning av Systembolagets ensamrätt till detaljhandel med alkoholprodukter skulle strida mot det EG-rättsliga regelverket. Utredningen gör i detta sammanhang en hänvisning till EG-domstolens

⁴ Dir. 2007:127

⁵ SOU 2007:113

⁶ SOU 2009:22

⁷ Den 1 juli 2008

dom i det s.k. Franzén-målet⁸, i vilken Systembolagets ensamrätt kom under prövning.

Enligt utredningen kan vissa jämförelser göras med Finland som förutom Sverige är det enda land inom EU som har ett detaljhandelsmonopol på alkoholområdet. Genom ett undantag i den finska alkohollagen kan gårdsförsäljning tillåtas genom specialtillstånd. Den finska alkohollagen togs upp som ett ärende hos EU-kommissionen år 1999. I flera skrivelser har kommissionen ifrågasatt om lagen är förenlig med EG-fördraget eller om den kan innebära en otillåten diskriminering i strid med artikel 28. Ärendet är ännu inte avslutat.

Alkohollagsutredningen betonar att det svenska detaljhandelsmonopolet är en av hörnstenarna i den restriktiva svenska alkoholpolitiken vars existens inte ska ifrågasättas. Med hänsyn till vikten av att bevara Systembolagets monopolställning och mot bakgrund av de hittillsvarande erfarenheterna i Finland finner utredningen sammanfattningsvis inte att det är lämpligt att nu föreslå införande av gårdsförsäljning i Sverige.

I övrigt tar utredningens slutbetänkande främst upp frågor som rör serveringstillstånd. Här föreslås en rad förändringar. Därutöver föreslås vissa regeländringar beträffande marknadsföring av alkoholvaror samt vissa ändringar i sanktions-systemet. Den nya alkohollagen föreslås träda i kraft den 1 juli 2010.

Konkurrensverket anförde i sitt yttrande över slutbetänkandet att det är positivt från konkurrenssynpunkt att kommunerna ska utfärda riktlinjer angående serveringstillstånd. Konkurrensverket betonade dock vikten av att riktlinjerna ges en enhetlig utformning så att konkurrenssnedvridningar mellan restaurangföretag i olika kommuner kan undvikas. När det gäller gårdsförsäljning av alkoholprodukter ansåg Konkurrensverket att de argument som framförts för att förbjuda sådan försäljning inte är övertygande. Konkurrensverket anser att gårdsförsäljning bör tillåtas så länge de aktuella produkterna inte finns i Systembolagets sortiment. Beträffande kommersiell förmedling av försäljning av alkoholprodukter anser Konkurrensverket att utredningens förslag kan innebära vissa gränsdragningsproblem. Det kan i praktiken bli svårt att avgöra vad som ska betraktas som kommersiell förmedling respektive utförande av transporter. Dessutom riskerar ett förbud mot kommersiell förmedling i Sverige att bli verkningslöst eftersom kommersiell förmedling kan ske från utlandet.

Systembolaget skrev i sitt yttrande att bolaget i stort instämmer i utredningens förslag till ändringar i alkohollagen. Systembolaget tillstyrker utredningens förslag om ett straffsanktionerat förbud mot kommersiell förmedling av försäljning av alkoholprodukter. Systembolaget föreslår att kommersiell förmedling i lagen definieras så att de som i egenskap av mellanhänder (undantaget transportörer) i Sverige aktivt bidrar till försäljning av alkoholdrycker till konsumenterna omfattas av lagens

⁸ Mål C-189/95 Franzén

förbud. Systembolaget föreslår också att det närmare regleras vad som ska gälla för transportörer vid utlämning av privat införda alkoholprodukter och att bestämmelser avseende uppföljning tas fram. Vidare delar Systembolaget utredningens bedömning att gårdsförsäljning skulle försvåra möjligheterna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik och att överensstämmelsen med EG-rätten skulle ifrågasättas. I ett utspel i pressen i september 2009 anför emellertid Systembolagets VD att Systembolaget planerar att göra det möjligt för konsumenter att beställa gårdsproducerat vin via Systembolagets kommande s.k. e-service vilken innebär en ny webbplats med flera tjänster. I ett första steg kommer Systembolaget att införa en beställningstjänst. I ett andra steg införs den nya webbplatsen i ett basutförande för att sedan vidareutvecklas stegvis under år 2010. Beställningstjänsten innebär inledningsvis att konsumenterna kan beställa varor ur beställningssortimentet för avhämtning i Systembolagsbutik. Sortimentet ska enligt Systembolaget senare utökas med det tillfälliga sortimentet och privatimport samt en funktion för beställning av små partier. Enligt Systembolaget ska beställningstjänsten, som nämnts, också kunna omfatta gårdsprodukter.

4 Klagomål

Konkurrensverket uppmärksammades under hösten 2008 på en producents svårigheter att få en alkoholprodukt marknadsförd via Systembolaget. Systembolaget yttrade sig över frågeställningarna och Konkurrensverket vidtog inga åtgärder. Omständigheterna redovisades och kommenterades i Konkurrensverkets rapport i december 2008.

I februari 2009 mottog Konkurrensverket återigen en skrivelse som tog upp producentens problem⁹. Det framfördes i skrivelsen ett yrkande om att Konkurrensverket skulle pröva hur Systembolagets inköps- och sortimentsmodell påverkar små alkoholproducenters möjligheter att få avsalu för sina produkter. Därutöver yrkades att Konkurrensverket särskilt skulle pröva Systembolagets agerande i den aktuella producentens fall. Bakgrunden till klagomålet var att en av producenten levererad alkoholdryck avlistats från det fasta sortimentet på grund av för liten försåld volym. I klagomålet framfördes vidare missnöje med lokala Systembolagschefers möjligheter att själva bestämma det lokala valet samt missnöje över att den aktuella produkten inte klassificerats som lokalproducerad av Systembolaget.

Mot bakgrund av att de aktuella frågeställningarna varit föremål för analyser och kommentarer i tidigare Konkurrensverksrapporter fann Konkurrensverket att det inte fanns tillräckliga skäl för en fördjupad utredning av de förhållanden som tagits upp. Systembolaget gavs dock återigen tillfälle att kommentera saken och anförde sammanfattningsvis följande.

Sedan den aktuella produkten avlistades från det fasta sortimentet har det varit möjligt att beställa den ur beställningssortimentet. Systembolagsbutiker som upplevt efterfrågan på produkten har också kunnat lagerföra den som ett lokalt val. Tre butiker i den aktuella regionen har haft produkten som ett lokalt val men beslutade under år 2008 att sluta lagerföra den på grund av för låg efterfrågan.

Sedan den 1 juni 2008 finns det möjlighet för leverantörer av lokalt producerade produkter i beställningssortimentet att begära lagerföring i den lokala Systembolagsbutiken. Den aktuella produkten tillverkas emellertid inte i Sverige och har därför av Systembolaget betraktats som en internationell lager då den var listad i fast sortiment. Det har därför, enligt Systembolaget, inte varit aktuellt för producenten i detta fall att begära lagerföring i lokala Systembolagsbutiker. Med hänvisning till att produkten tillverkas av råvara från producentens gård i Sverige har producenten ändå hävdats att den ska betraktas som lokalt producerad. Systembolaget anser att förhållandena i fallet har varit särpräglade och att det varit svårt att bedöma om förutsättningarna för lokal lagerföring är uppfyllda. Systembolaget har dock vid en samlad bedömning kommit fram till att den aktuella produkten bör

⁹ Konkurrensverket dnr 154/2009

få lagerföras i den Systembolagsbutik som är närmast belägen producentens svenska gård.

Med anledning av klagomålet har Systembolaget förtydligat instruktionerna till sina butiker om vad som ska styra det lokala valet, dvs valet av produkter från fast och tillfälligt sortiment. Konkurrensverket har tagit del av Systembolagets instruktioner. Här framgår bland annat syftet med lokala val, dvs att de ska användas till att bemöta kundefterfrågan med produkter som inte lagerförs i butiken via det obligatoriska modulsortimentet. Vidare innehåller instruktionerna rutiner inför modulsifte samt olika arbetsverktyg för uppföljning av det lokala valet.

Konkurrensverket har också mottagit klagomål från en annan leverantör till Systembolaget. Leverantören är vinimportör och har anfört omständigheter som han menar försvårar för hans företag att få avsättning för sina produkter inom ramen för privatimporten. Omständigheterna bestod i att Systembolaget i november 2008 började begära in viss dokumentation vid försäljning genom privatimporten (tekniskt varucertifikat, produktcertifikat och märkningsprov). Leverantören menade att detta allvarligt påverkade hans företags sätt att arbeta och ytterst syftade till att stoppa privatimporten av viner.

Systembolaget har tagit del av klagomålet och anför att syftet med att begära in nämnda dokumentation var att kvalitetssäkra alla artikeldata inför den planerade lanseringen av Systembolagets e-servicelösning. I mitten av december 2008 beslutade Systembolaget emellertid att kravet på dokumentation inte skulle införas, åtminstone inte för tillfället. Berörda leverantörer har informerats av Systembolaget. Konkurrensverket har därmed inte funnit några skäl att vidta åtgärder med anledning av 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 sortiment¹⁰.

Konkurrensverket har ställt frågor till Alkoholsortimentsnämnden angående ärenden som kommit in till nämnden under perioden *juli 2008 - juni 2009* och vilka beslut som fattats av nämnden under denna period. Alkoholsortimentsnämnden fick under perioden in sju ansökningar om överprövning av Systembolagets beslut. I fyra av ärendena avslog nämnden ansökan på grund av att offerten inte uppfyllt Systembolagets krav i offertförfrågan. En ansökan avslogs på grund av att företaget lämnat in offerten till Systembolaget efter offerttidens utgång. Två ärenden avskrevs efter det att sökanden återkallat sin ansökan.

¹⁰ 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

6.1 Mutor och bestickning

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 Systembolaget¹¹. Två av personerna, och även Riksenheten mot korruption, som är åklagare i målen, har överklagat domen. Datum för huvudförhandling i Svea Hovrätt är dock ännu inte fastställt¹².

6.2 Avtalsrättsliga sanktioner

Systembolaget vidtog under år 2007 avtalsrättsliga sanktioner mot Vin & Sprit med anledning av mutskandalen. Sanktionerna innebar att Systembolaget hävde inköpsavtal med Vin & Sprit. I mars 2008 kom en skiljedom som slog fast att Systembolaget inte hade rätt att vidta dessa sanktioner mot Vin & Sprit. Systembolaget klandrade domen och hävdade att ärendet hanterats felaktigt i skiljenämnden. Systembolaget påtalade vidare att det är bolagets skyldighet att agera konkurrensneutralt och att Systembolaget vidtagit avtalsrättsliga åtgärder även mot andra leverantörer. Vin & Sprit har i svaromål yttrat sig över Systembolagets klanderkrömmål, och Systembolaget uttalade sig under november 2008 över Vin & Sprits svaromål. Därefter har Vin & Sprit yttrat sig ännu en gång och Systembolaget har den 27 mars 2009 yttrat sig över detta yttrande. Muntlig förberedelse ägde rum i Svea Hovrätt den 25 maj 2009. Huvudförhandling i målet hölls den 28-29 september 2009, och dom ska meddelas den 17 november 2009.¹³

¹¹ Stockholms tingsrätts dom i mål B 11353-05

¹² Målnummer i Svea hovrätt: B 6564-08

¹³ Målnummer i Svea Hovrätt: T 4548/08

7 Försäljning och konsumtion av alkohol

7.1 Alkoholkonsumtionen

Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) vid Stockholms universitet 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 det första halvåret 2009 jämfört med det första halvåret 2008. Under januari - juni 2009 konsumerades motsvarande 4,56 liter ren alkohol per invånare 15 år och äldre vilket kan jämföras med 4,59 liter under januari - juni 2008.

Systembolagets försäljning första halvåret 2009 utgjorde enligt SoRAD 60 procent av den totala alkoholkonsumtionen. Restauranger stod för 10,3 procent, folkölsförsäljningen för 6,4 procent, resandeförseln för 12,9 procent, smugglingen för 7,7 procent, hemtillverkningen för 2,2 procent och internethandeln för 0,2 procent.

7.2 Försäljningsutvecklingen

Systembolagets försäljning under första halvåret 2009, mätt i ren alkohol, uppgick till 2,74 liter per invånare 15 år och äldre vilket kan jämföras med 2,56 liter under samma period år 2008. Trots nedgången i den totala alkoholkonsumtionen ökade således Systembolagets försäljning med 7 procent.

Under januari - juni 2009 ökade Systembolagets vinförsäljning med 8,3 procent och starkölsförsäljningen med 5,4 procent medan spritförsäljningen ökade med 6,8 procent. Resandeförseln minskade med 31,4 procent, enligt SoRAD ett resultat av både minskat utlandsresande och att en mindre andel av resenärerna köpte med sig alkohol. SoRAD menar att den försvagade kronkursen har fördyrat såväl utlandsresan som de alkoholpriser svenskar möter utomlands. En ökad försäljning på Systembolaget trots sämre tider tyder enligt SoRAD på att vissa grupper som tidigare handlat utomlands nu handlar på Systembolaget istället.

En annan tydlig förändring är att köp av smugglade alkoholvaror ökat kraftigt, närmare bestämt med 20,7 procent. En förklaring kan enligt SoRAD vara att intres-

set för billig smuggelsprit ökat något i grupper som fått det sämre ekonomiskt. En annan förklaring kan vara att siffran var exceptionellt låg förra året och att uppgifter om smuggling generellt sett är mer osäkra, menar SoRAD. Även hemtillverkningen har ökat kraftigt, med 25 procent, medan restaurangernas försäljning har minskat med 2,1 procent och folkölsförsäljningen med 6,4 procent. Internetförsäljningen ökade med 67 procent. Detta kan låta mycket men då ska man minnas att internetförsäljningen utgör endast 0,2 procent av den totala alkoholkonsumtionen i Sverige.

De senaste fem åren har Systembolagets andel av den totala alkoholförsäljningen (dvs. registrerad och oregistrerad sammanlagda), enligt SoRAD, ökat från cirka 47 procent (år 2004) till cirka 57 procent (år 2008). Se tabellen nedan.

Tabell. Alkoholkonsumtionen i Sverige åren 2004–2008 uttryckt i liter ren alkohol (100%) per invånare 15 år och äldre, uppdelat på registrerade respektive oregistrerade källor¹⁴

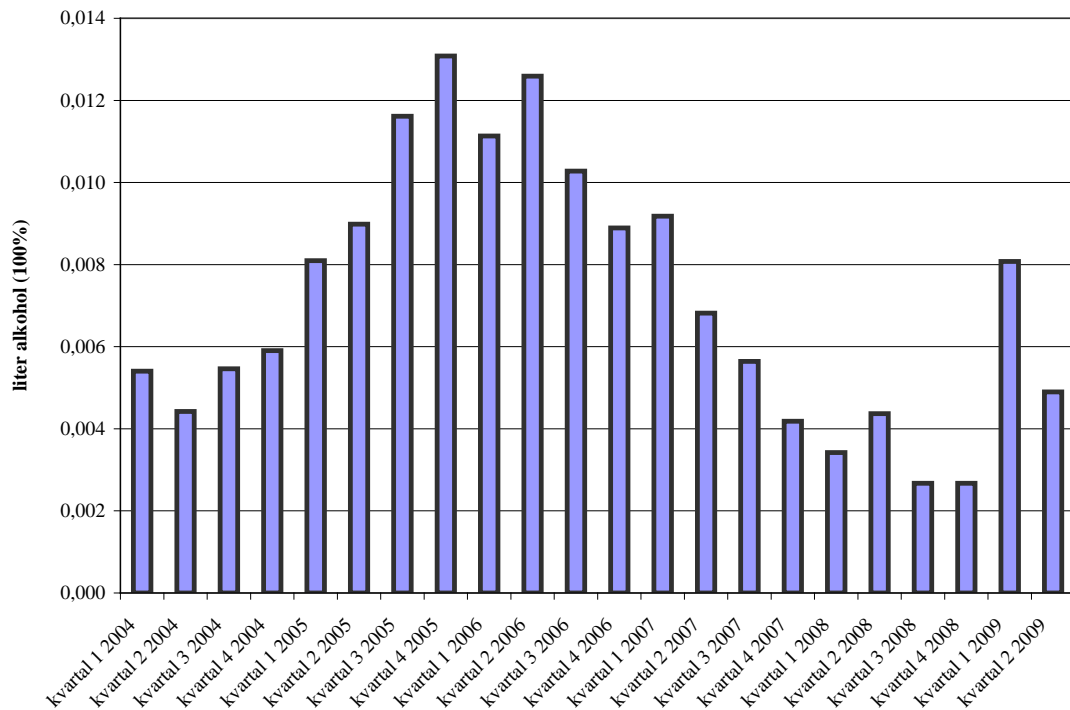
	2004	2005	2006	2007	2008
Registrerad	6,4	6,5	6,7	6,8	7,1
Systembolaget	4,8	4,9	5,1	5,3	5,5
Restauranger	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
Livsmedelsbutiker	0,7	0,7	0,7	0,7	0,6
Oregistrerad	3,9	3,6	3,0	2,9	2,5
Resandeförsel	2,7	2,3	1,9	1,8	1,7
Smuggling	0,8	1,0	0,9	0,8	0,6
Hemtillverkning	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2
TOTALT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

¹⁴ Eventuella avvikelser jämfört med texten beror på avrundningar.

7.3 Konsumtion av alkoholdrycker beställda via Internet

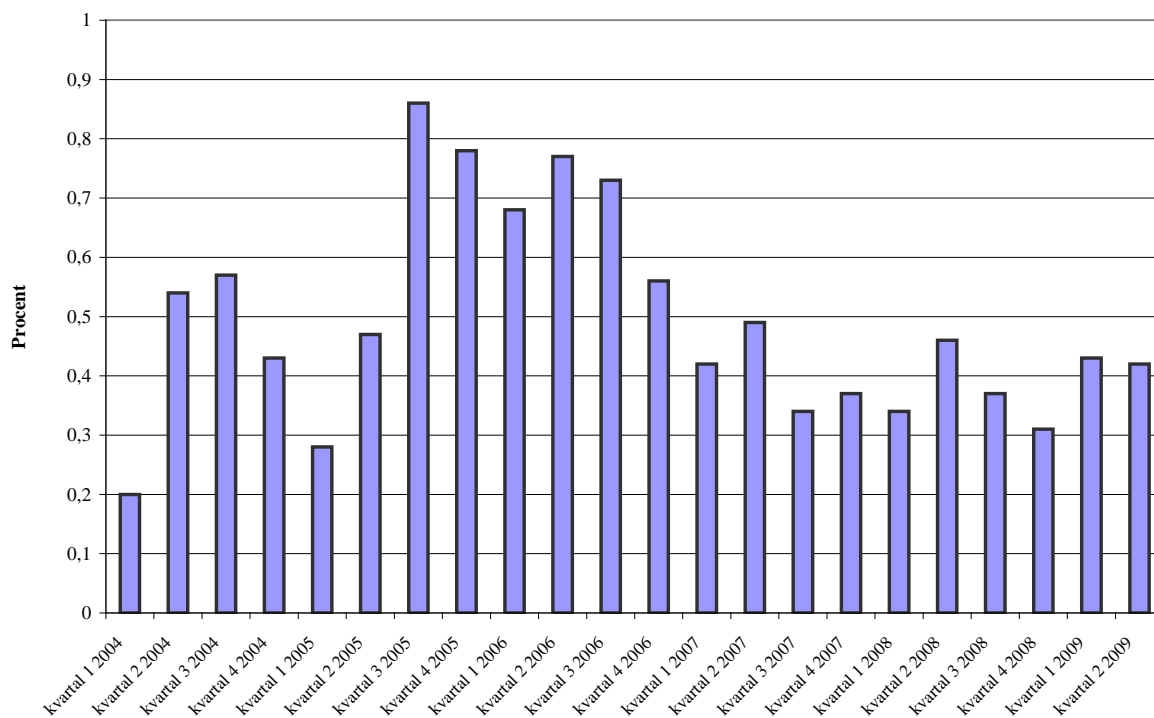
Alkohol inköpt via Internet utgör en liten del av den totala konsumtionen, ca 0,2 procent första halvåret 2009 enligt SoRADs uppgifter. Under denna period konsumerades motsvarande 0,0130 liter ren alkohol per person (15 -80 år) vilket är en ökning med ca 67 procent jämfört med samma period år 2008 då det konsumerades motsvarande 0,0078 liter per person.

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.



Källa: SoRAD (siffrorna för år 2009 är preliminära)

Följande diagram visar SoRADs estimat kvartalsvis av mängden alkohol som köpts via Internet de senaste åren per invånare (personer i åldrarna 15-80 år). Även av denna figur framgår en tydlig ökning fram till slutet av år 2005 varefter volymerna först stabiliserades för att sedan minska kraftigt och därefter stabiliseras igen.



Källa: SoRAD (siffrorna för år 2009 är preliminära)

8 Sammanfattande kommentar

Systembolagets försäljning, mätt i ren alkohol, ökade med 7 procent under det första halvåret 2009 jämfört med motsvarande period år 2008. 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 57 procent (år 2008). 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 0,2 procent det första halvåret 2009. Den har varit minskande de senaste åren med undantag för det första halvåret 2009 då den ökat. Någon analys av den låga nivån på internethandeln har dock inte gjorts, vare sig av SoRAD eller av Konkurrensverket.

Lokalt valda artiklar svarar alltså för en liten del av Systembolagets försäljning och de utgör en liten andel av de artiklar en genomsnittlig butik har i sitt sortiment. Konkurrensverket har redan tidigare framfört åsikten att möjligheten för Systembolagsbutiker att göra lokala val av produkter potentiellt är av betydelse för enskilda, särskilt mindre, producenters chanser att få butikstäckning för sina produkter samt att den utgör ett sätt för den enskilda Systembolagsbutiken att möta lokal efterfrågan. Samtidigt ska Systembolaget tillämpa principen om icke-diskriminering gentemot sina leverantörer. Konkurrensverket ser därför positivt på att Systembolaget har förtydligat informationen till sina butiker om vad som ska styra det lokala valet. Mot bakgrund av i kapitel 4 nämnda klagomål från leverantör som tillverkar sin alkoholprodukt utomlands på i Sverige egenodlad råvara, anser Konkurrensverket dock att det kan finnas anledning för Systembolaget att ytterligare förtydliga informationen till sina leverantörer när det gäller vilka varor som ska betraktas som lokalt producerade.

De förändringar som Systembolaget planerar att göra under år 2009 beträffande antalet moduler och lanseringar av produkter i det tillfälliga sortimentet är det svårt för Konkurrensverket att ha några synpunkter på i dagsläget eftersom effekterna av dessa inte är kända. Konkurrensverket kommer därför att återkomma till detta i kommande rapporter. När det gäller Systembolagets beslut att inte erbjuda vissa leverantörer ett extra prisjusteringstillfälle anser Konkurrensverket att detta ställningstagande är principiellt riktigt. Systembolagets inköpsvillkor ska vara objektiva, transparenta och tillämpas likvärdigt på leverantörerna. Avsteg från inköpsvillkoren, där endast vissa leverantörer ges möjlighet till extra prisjusteringar, kan utgöra en otillåten diskriminering och därmed riskera att stå i strid med likabehandlingsprincipen.

Alkohollagsutredningen presenterade sitt slutbetänkande i mars 2009. Beträffande gårdsförsäljning av alkoholprodukter, som utredningen inte vill tillåta, anser Kon-

¹⁵ Mål C-170/04 samt mål C-186/05

kurrensverket att sådan försäljning ska tillåtas så länge de aktuella produkterna inte finns i Systembolagets sortiment. I sådana situationer utgör gårdsförsäljning enligt Konkurrensverket inte något hot mot Systembolagets detaljhandelsmonopol. Enskilda konsumenter kommer, enligt utredningens förslag, fortfarande att kunna köpa alkoholprodukter via Internet och få dem transporterade genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand. Konkurrensverket anser dock att det kan bli svårt att skilja mellan kommersiell förmedling, som utredningen vill förbjuda, och utförande av transporter, som föreslås bli tillåtet. Dessutom anser Konkurrensverket att ett förbud mot kommersiell förmedling i Sverige riskerar att bli verkningslöst eftersom det inte skulle hindra att sådan sker från utlandet.

Systembolaget instämmer i stort i utredningens förslag till ändringar i alkohollagen. Beträffande gårdsförsäljning av alkoholprodukter delar Systembolaget utredningens bedömning att sådan försäljning skulle försvåra möjligheterna att bedriva en restriktiv alkoholpolitik och att överensstämmelsen med EG-rätten skulle ifrågasättas. Dock planerar Systembolaget att införa s.k. e-service, där konsumenterna inledningsvis ska kunna beställa varor ur beställningssortimentet för avhämtning i Systembolagsbutik. Beställningstjänsten ska enligt Systembolaget också kunna omfatta gårdsprodukter. Även när det gäller kommersiell förmedling av försäljning av alkoholprodukter delar Systembolaget utredningens bedömning att sådan ska förbjudas. Systembolaget föreslår emellertid en närmare definition av kommersiell förmedling i lagen. Systembolaget föreslår även att det närmare ska regleras vad som ska gälla för transportörer vid utlämning av privat införda alkoholprodukter.

Konkurrensverket anser visserligen inte att det vore någon nackdel med en tydligare definition av begreppet kommersiell förmedling i alkohollagen men anser alltså jämt att förbudet mot sådan försäljning i praktiken riskerar att bli verkningslöst eftersom den är tillåten om den sker från utlandet.

Ur ett konkurrensperspektiv konstaterar Konkurrensverket sammanfattningsvis att ovan nämnda förslag i slutbetänkandet inte torde innebära några större förändringar för Systembolaget. Systembolaget behåller sitt detaljhandelsmonopol, vilket var en given utgångspunkt i utredningsdirektiven.