

III Systembolaget AB och produkturvalet

16 Systembolaget AB

16.1 Allmänt

Enligt 5 kap. 1 och 2 §§ alkohollagen (1994:1738) skall det finnas ett av staten ägt bolag, som har monopol på detaljhandeln med alkoholdrycker. Detta bolag är Systembolaget AB (Systembolaget). Bolagets verksamhet regleras genom bestämmelser i alkohollagen, bolagsordningen och avtalet mellan staten och bolaget (tillkännagivet genom SFS 1994:2049; avtalet).

Systembolaget har fyra huvuduppgifter för sin verksamhet: att förebygga skador, att bedriva verksamheten rationellt, att ge god service samt — efter Sveriges tillträde till EU — att iaktta märkesneutralitet. Grunden för Systembolagets existens som statligt detaljhandelsmonopol är att försäljning av alkohol skall bedrivas så att skador förhindras. Vid en konflikt mellan uppgifterna skall bolaget därför lägga största vikten vid att bedriva försäljningen så att skador förhindras (punkt 2 och 9 i avtalet, jfr 3 kap. 4 § alkohollagen).

EG-domstolen uttalade i sin dom den 23 oktober 1997, åklagaren ./ Harry Franzén, att Romfördragets bestämmelser i artikel 37 om statliga handelsmonopol inte utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som rör Systembolaget AB och dess funktionssätt (se avsnitt 8.6 för ett referat av den s.k. Franzén-domen). För närvarande finns således inget som hindrar Systembolaget AB från att behålla sitt detaljhandelsmonopol.

16.2 Systembolaget efter EU-tillträdet

Efter EU-tillträdet har förutsättningarna för Systembolagets verksamhet förändrats radikalt. På den svenska alkoholmarknaden finns i dag ca 250 tillstånd för partihandel eller tillverkning. Tidigare handlade Systembolaget med en leverantör (V & S Vin & Sprit AB) av vin, sprit och importerat starköl. I slutet av år 1996 levererade nästan 200 tillståndshavare alkoholdrycker till Systembolaget. År 1995 offererades Systembolaget mer än 18 000 nya produkter. Av dessa provade bolaget drygt 5 000 produkter varefter mellan 1 200 och 1 500 köptes in. I januari månad 1992 fanns 998 produkter i sortimentet, i slutet av år 1996 fanns 2 609 märken eller 3 050

artiklar i sortimentet. Under år 1996 lanserade Systembolaget 1 338 nya artiklar. Beställningssortimentet ökade till 1 500 artiklar under samma år.

Den försäljning av alkoholdrycker som sker via Systembolaget har sjunkit sedan EU-tillträdet. Försäljningen år 1996 minskade. Uttryckt i liter ren alkohol minskade försäljningen med 3,4 procent i volym. Nedgången var störst för spritdrycker, den försäljningen gick ned 9,5 procent. Starkölsförsäljningen minskade med 5,2 procent. Vinförsäljningen (inklusive cider och blanddrycker, vari ingår också alkoholäsk) ökade jämfört med år 1995. Den totala försäljningsnedgången har förklarats med de ändrade reglerna för privat införsel samt med en ökad konsumtion av illegalt tillverkad eller insmugglad alkohol. Konsumtionen av sådan sprit uppskattas till mellan 15 och 30 procent av den totala spritdryckskonsumtionen (Ds 1997:8, Svartsprit och ungdomar). Nedgången var störst i södra Sverige, vilket ansetts bero på den ökade gränshandeln med Danmark.

Kostnaderna för bolagets verksamhet har ökat. Detta har berott på bl.a. de ändrade inköpsformerna samt på hanteringskostnader för de nya artiklarna. Kostnaderna har ökat även till följd av att bolaget numera hanterar en större mängd buteljimporterade kartongvaror, till skillnad från vad som var fallet tidigare, härtappade varor. Sedan EU-tillträdet har försäljningen av returflaskor minskat betydligt.

16.2.1 Förhandlingarna

Under förhandlingarna om Sveriges medlemskap i Europeiska unionen skedde en skriftväxling mellan EG-kommissionen och den svenska regeringen avseende de svenska alkoholmonopolen. Kommissionen förutsatte därvid att samtliga monopol utom detaljhandelsmonopolet skulle avvecklas inför ett svenskt medlemskap. I fråga om Systembolagets monopol på detaljhandel underströk kommissionen att alla effekter som är diskriminerande mellan nationella varor och varor som importeras från ett annat EU-land måste avskaffas. Om detta uppfylldes av den svenska regeringen var kommissionens ståndpunkt, att inte vidta några åtgärder mot monopolet på eget initiativ.

Efter skriftväxlingen följde expertsamtal mellan regeringen och berörda tjänstegrenar inom kommissionen. Samtalen utmynnade i preciseringar av de förutsättningar som bedömdes som nödvändiga för att säkerställa att detaljhandelsmonopolet fungerar icke-diskriminerande. Det fastslogs sålunda att så länge medborgare och varor inom samarbetsområdet behandlas lika samt objektiva och genomblickbara eller öppna ("transparenta") kriterier ligger till grund för nationella alkoholpolitiska regler i Sverige står dessa inte i strid med EG:s regler. Detsamma gäller för detaljhandelsmonopolets verksamhet. Vidare underströks att alla produkter skulle

behandlas lika både när det gäller detaljhandelsmonopolets val av sortiment och dess varuinformation till kunderna. Kommissionen krävde att möjligheterna att göra nya varor kända för detaljhandelsmonopolets kunder skulle förbättras. Att alla medborgare inom samarbetsområdet skulle ha samma möjligheter som de svenska att agera på den svenska alkoholmarknaden ansågs också nödvändigt.

16.2.2 Avtalet mellan staten och Systembolaget

Systembolaget arbetar under samma förutsättningar som andra aktiebolag. Detta innebär t.ex. att aktiebolagslagen (1975:1385) är tillämplig på Systembolagets verksamhet. För dess verksamhet och drift har dessutom särskilda bestämmelser tagits in i ett avtal mellan staten och bolaget (jfr 5 kap. 1 § fjärde stycket alkohollagen). Det finns sålunda bestämmelser och riktlinjer för hur både detaljhandeln och partihandeln skall bedrivas. Som en övergripande princip för detaljhandeln gäller att verksamheten skall utövas så att samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtion i möjligaste mån förebyggs (punkt 2 andra stycket). Avtalet innehåller också bestämmelser om särskild kontroll från statens sida. Avtalet finns, som nämnts ovan, tillkännagivet genom SFS 1994:2049. Avtalets innehåll kommer att redogöras för närmare under avsnitt 16.3 och 16.4.

16.3 Verksamheten

En bärande princip i svensk alkohollagstiftning har länge varit att handeln med spritdrycker, vin och starköl skall förbehållas organ i vilka det allmänna äger ett bestämmande inflytande och enskilda vinstintressen saknas. Motivet till denna princip har varit övertygelsen att konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv försäljning och aktiv marknadsföring och därmed en ökad konsumtion. Principen har efter EU-tillträdet fortsatt giltighet och ligger till grund för gällande regler för marknadsföring samt för riktlinjer för detaljhandeln.

Systembolaget AB skall utöva sin verksamhet så att samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtionen i möjligaste mån förebyggs. Bolaget skall i övrigt bedriva detaljhandel på det sätt som förutsätts i alkohollagen. Verksamheten skall bedrivas rationellt och i egen drift. Kunderna skall ges god service.

Försäljning får ske antingen genom försäljning till avhämtning eller genom försändning på rekvisition (5 kap. 3 § alkohollagen). Systembolaget beslutar om etablering av butikerna enligt riktlinjer i avtalet (5 kap. 2 §

andra stycket alkohollagen). Förläggningen skall ske på sådant sätt att sociala olägenheter i möjligaste mån undviks. Innan beslut fattas skall Systembolaget inhämta yttrande från kommunfullmäktige och polismyndighet (punkt 11 och 12 i avtalet). Bolaget beslutar om tider för öppethållande enligt riktlinjer som riksdagen utfärdat. Vid årsskiftet 1996/97 fanns det totalt 395 systembutiker förlagda på 293 orter. Vid samma tidpunkt fanns det utlämningsställen på 571 orter, och varor kunde beställas via 55 busslinjer och 48 lantbrevbärlinjer.

Bolagets handelsmarginal skall sättas efter objektiva kriterier som gäller lika för inhemska och importerade produkter (punkt 6 i avtalet).

Systembolaget får inte importera, exportera eller tillverka spritdrycker, vin eller starköl (5 kap. 1 § andra stycket alkohollagen). Bestämmelsen syftar till att garantera monopolets opartiskhet (prop. 1994/95:89 s. 55). Systembolaget får dock, om det har partihandelstillstånd, bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd. Systembolaget har beviljats partihandelstillstånd. Partihandeln måste bära sina egna kostnader; bolaget får inte otillbörligt utnyttja den monopoliserade detaljhandeln i priskonkurrens med annan partihandel. Bolagets handelsvillkor skall enligt punkt 16 i avtalet vara opartiska och stå i överensstämmelse med de villkor som i övrigt tillämpas inom branschen. Av samma bestämmelse framgår att bolaget skall visa stor återhållsamhet i marknadsföringen av sin partihandel.

Svenska Bryggareföreningen gjorde i en anmälan under år 1995 till Konkurrensverket gällande att Systembolaget hade missbrukat sin dominerande ställning genom att i sin partihandelsverksamhet gentemot restauranger tillämpa rabatter som påstods ha lett till underprissättning. Detta medförde enligt föreningen att detaljhandeln korssubventionerade partihandeln. Sedan Systembolaget ändrat sitt rabattsystem med verkan från och med maj månad 1996 beslutade Konkurrensverket den 13 maj 1996 att avsluta ärendet utan åtgärd.

EG-domstolen uttalade i Franzén-domen att även om det skulle antas att försäljningsorganisationen har brister så har dessa inte en större inverkan på försäljningen av alkoholdrycker som härrör från övriga medlemsstater än på alkoholdrycker som tillverkas inom landet (para. 57).

16.4 Produkturvalet

Under förhandlingarna om Sveriges medlemskap i EU ansåg EG-kommisionen, som tidigare redovisats, att detaljhandelsmonopolet kunde vara kvar under förutsättning att övriga monopol avskaffades samt att detaljhandelsmonopolet sköttes på ett icke-diskriminerande sätt. Som utredningen har

redovisat i avsnitt 8.6 har EG-domstolen inte funnit att bestämmelserna om Systembolaget eller om bolagets funktionssätt är diskriminerande.

Punkt 4 i avtalet innehåller riktlinjer för bolagets produkturval. Urvalet skall vara sådant att ingen favorisering sker av inhemska produkter och det får grundas endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärs- mässiga samt etiska hänsyn. På begäran av den leverantör av produkt som har avvisats från eller avförts ur bolagets sortiment skall bolaget skriftligen redogöra för de skäl som föranlett dess ställningstagande. Leverantören skall upplysas om sin rätt att få beslutet överprövat av Alkoholsortiment- snämnden. Med sortiment avses det sortiment som finns upptaget i bolagets ordinarie prislista.

Bolagets åtgärder för marknadsföring och produktinformation skall vara opartiska och oberoende av produkternas ursprungsland (punkt 5 i avtalet). Bolagets skall, med beaktande av de begränsningar som finns om marknadsföring av alkoholdrycker, verka för att nya produkter blir kända för kunderna.

Systembolaget arbetar med en produktplan som löper över tolv månader och som uppdateras var tredje månad. Planen, som är offentlig, omfattar varugrupper, smaktyper, prissegment, volymer m.m. Den skall spegla kundernas beräknade efterfrågan. En rådgivande expertgrupp bestående av personer från producenter, importörer och andra intresseorganisationer ges insyn i arbetet med produktplanen och bereds tillfälle att yttra sig över den.

Produktplanen ligger till grund för upphandlingar. Offertförfrågan skickas till samtliga leverantörer med partihandels- eller tillverknings- tillstånd. Offertbedömningen grundas bl.a. på pris, kvalitet, tillgänglig volym och beräknad kundefterfrågan. Den som fått avslag på sin offert informeras om möjligheten att få varan bedömd av en neutral konsumentpa- nel för placering i det s.k. testsortimentet.

16.5 Sortimentspolitik

Enligt Systembolagets sortimentspolitik är det kundernas efterfrågan och önskemål som, inom ramen för Systembolagets uppdrag, i huvudsak styr sortimentets sammansättning. Valmöjligheter skall finnas i fråga om varutyper, smaktyper, prisgrupper och förpackningsstorlekar. Hänsyn skall tas till mindre kundgruppers önskemål. För sortimentspolitiken gäller följande principer:

a) Ett brett urval av varutyper, smaktyper, pris och förpackningsstorlekar skall alltid finnas tillgängligt.

- b) Produkter vilkas efterfrågan avtar skall ersättas av andra märken som bedöms vara mer intressanta för kunderna.
- c) Utveckling och trender på världsmarknaden följs och integreras i det löpande arbetet med produktplanen.
- d) En övergång till alkoholsvaga drycker skall stödjas.
- e) Drycker som upplevs vara särskilt attraktiva som berusningsdrycker för ungdomar bör undvikas.

Systembolagets sortiment är samlat i prislistan och kan med undantag för regionalt lanserade varor lagerföras av alla butiker. Sortimentet delas in i tre undersortiment:

Grundsortiment. Här ingår standardvaror, främst i låg- och mellanprislägen, som är tillgängliga året runt. Produkter som kvalificerat sig till grundsortimentet säljs i tolv månader. Därefter görs en utvärdering. Produkter som inte kvalificerar sig avlistas med omedelbar verkan. Eventuellt resterande lager returneras till leverantören.

Tillfälligt sortiment. Här ingår märken med begränsad tillgänglighet oftast under en eller ett par månader, dvs. varutyper där kunderna efterfrågar variation. Produkter med begränsad tillgång kan säljas regionalt i områden med dokumenterad efterfrågan.

Testsortiment. För produkter som inte kommit med i produktplanen kan en leverantör ansöka om testförsäljning. Produkten testas då av en neutral konsumentpanel, som prövar om varan skall testlanseras i Systembolagets sortiment. Produkter som antas för test lanseras och presenteras som övriga nyheter utan särskild markering. Testprodukter som säljer tillräckligt mycket under en testperiod listas i sortimentet i enlighet med de regler som gäller inom respektive produktgrupp.

Kriterierna för listning respektive avlistning är desamma för grundsortiment och testsortiment. De har satts utifrån önskemål att försäljningen inom varans produktgrupp skall uppnå en viss minimivå. Efter avlistning ur grundsortimentet kan en vara prövas igen tidigast efter två år.

Kriterierna för utvärdering av *vin* bygger på att en produkts försäljning endast jämförs med andra produkters försäljning inom samma varugrupp och inom samma prisintervall (försäljningspris +/- 10 procent). Vid utvärderingen, som sker efter 52 veckor, delas *vin* in i olika smaktyper och för varje sådan typ har Systembolaget fastställt lägsta procentsatser (marknadsandelar) och minimivolymer som krävs för kvalificering. För *starköl, öl, cider och sprit* ställs endast krav på faktiska minimivolymer för kvalificering. Vid utvärderingen delas starkvin, öl, cider och sprit in i olika grupper.

Systembolagets kriterier för listning och avlistning ändrades i mars 1997 på så sätt att den krävda marknadsandelen numera beräknas på den föregående mätperiodens försäljning i segmentet; i vissa segment har tröskeln för marknadsandel sänkts. De ändrade reglerna är en följd av leverantörernas kritik och de ståndpunkter som framförts i Alkoholsortimentsnämndens beslut (se nedan avsnitt 17.2).

Systembolaget tillhandahåller varor på ytterligare två sätt:

Beställningssortiment. Produkter som inte ingår i Systembolagets sortiment enligt vad som nyss har redogjorts för kan efter ansökan och godkännande listas i Systembolagets beställningssortiment. Produkterna presenteras i en särskild lista i Systembolagets alla butiker.

Importservice. Kunder som önskar köpa någon annan vara än vad som erbjuds i sortimenten kan beställa den genom bolagets importservice (jfr 5 kap. 5 § alkohollagen).

16.5.1 Produktinformation

Systembolagets affärsidé är att med ansvar sälja alkoholdrycker och förmedla dryckeskultur. Konsumentupplysningen skall ge kunden saklig information om de olika varornas egenskaper. Målet för varuinformationen är att kunderna skall kunna välja produkter de är nöjda med. Informationen inriktas på att belysa sambandet mellan mat och dryck. Varuinformationen till allmänheten sker i första hand genom butikerna. Information om s.k. lättdrycker sker också genom annonser. Systembolaget informerar även om de negativa följderna av ett felaktigt bruk av alkoholdrycker.

Systembolagets prislista omfattar varorna i grundsortimentet, det tillfälliga sortimentet samt testsortimentet. I prislistan presenteras varorna med namn, volym, pris, artikelnummer, ursprung, producent, en kort smakbeskrivning och markering för returglas. Prislistan kommer ut varannan månad.

Beställningssortimentet presenteras i en särskild beställningsprislista som liksom prislistan finns tillgänglig i alla butiker. Listan innehåller uppgift om namn, volym, pris, ursprung, producent/leverantör och leveranstid. Beställningsprislistan kommer ut en gång i månaden.

Varje ny vara i Systembolagets sortiment presenteras i Varunytt, en nyhetsbroschyr som utkommer en gång i månaden. Nya varor presenteras med bild och en opartisk och saklig information om ursprung, smak, tillverkningsprocess m.m. Även lanseringsdatum anges. Varunytt finns i butikerna och på utlämningsställena och skickas till restauranger. Konsumenter som prenumererar på Varunytt, eller andra prislistor, får också broschyren hemskickad.

I kundtidningen Uppdraget skildrar Systembolaget bl.a. förändringar på alkoholmarknaden, politiska beslut samt bolagets ställningstaganden i olika frågor.

Restaurangbullenten, som utkommer fyra gånger per år, är Systembolagets kundtidning för restauranger. Tidningen distribueras till landets alla restauranger med tillstånd att sälja alkoholdrycker, ca 8 700 i slutet av år 1996. Systembolaget anordnar kurser för restauratörer på temat "Att förena mat med dryck".

Systembolagets Kundtjänst erbjuder information om sortimenten och råd om bl.a. mat och dryck och om urval till t.ex. vinprovningar. Kundtjänst tar emot ca 1 400 samtal per vecka.

På en s.k. hemsida på Internet (www.systembolaget.se) finns information om Systembolaget och dess produkter. Bland annat finns prislistan och annan varuinformation samt upplysningar om mat och dryck samt allmänna upplysningar i alkoholfrågor.

Marknadsföring sker också genom saluhållande på försäljningsställena. Varornas placering i butiken styrs i första hand av försäljningsfrekvens och i andra hand av varutyp. Anpassning kan ske till lokalens utformning. Särskild skyltning kan ske, men då omfattas märken i en hel varugrupp eller flera märken som anknyter till ett visst tema.

Nyheter lanseras som regel under en månads tid. Alla butiker kan ta hem nyheter, som de bedömer kommer att efterfrågas, till lanseringsstart. Varorna skyltas som nyheter i montrar eller fönster till dess de är införda i prislistan, dock under minst en månad. Journalister och restauratörer inbjuds regelbundet för att prova nyheter. Inbjudningar sker också till arrangemang kring ett visst tema.

EG-domstolen prövade i Franzén-domen också de nationella bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker, varvid domstolen bl.a. utförligt redogjorde för Systembolagets produktinformation. Från de synpunkter som EG-domstolen har att beakta fanns ingen anledning till kritik.

I samband med Svenska Bryggareföreningens anmälan till Konkurrensverket angående Systembolagets rabattsystem (se ovan avsnitt 16.3) anmälde föreningen även Systembolagets sortimentspolitik — expertpanelen, prissättningen, orderförfarandet, distributionen samt policy vad gäller varumärken och förpackningar — till EG-kommissionen (Konkurrensverket rapport till EG-kommissionen år 1995, s. 19). Vidare anfördes klagomål över att det inte är tillåtet för aktörerna att ha direktkontakt med butikscheferna i sin marknadsföring. Beträffande den sistnämnda frågan kan anmärkas att EG-domstolen i Franzén-domen uttalade att detta förhållande syftar till att säkerställa att samtliga produkter behandlas lika i marknadsföringshänseende.

16.6 Konkurrensverkets rapporter

I skriftväxlingen mellan regeringen och kommissionen enades parterna om att kommissionen skulle bli delaktig i en nära och regelbunden övervakning av detaljhandelsmonopolet. Konkurrensverket har till följd härav fått i uppgift att två gånger per år rapportera till kommissionen om Systembolagets verksamhet, särskilt med avseende på att bolaget inte missbrukar sin dominerande ställning. Konkurrensverket har hittills (december månad 1997) lämnat fyra rapporter.

Den första rapporten den 28 november 1995 innehöll en beskrivning främst av de svenska alkoholpolitiska reglerna samt de förhållanden som gällde på marknaden efter EU-tillträdet. Konkurrensverket pekade på vissa brister som rått på marknaden. Bland annat hade avsaknaden av övergångsregler lett till att Alkoholinspektionen inte kunnat meddela tillstånd till den 1 januari 1995 varför det tidigare import- och partihandelsmonopolet V & S Vin & Sprit AB under de första månaderna detta år i praktiken hade kvar sitt monopol och därmed vann konkurrensfördelar. Vidare pekades det på att såväl avgifterna för Alkoholinspektionens tillsyn som de säkerheter som krävdes av skattemyndigheterna missgynnade mindre företag. Slutligen hade vissa av Systembolagets butiker inte kunna hålla fullgott sortiment, vilket kommit att drabba konsumenterna. Konkurrensverkets bedömning var dock att den övergång till en mer öppen marknad som skett under det första halvåret 1995 gått förhållandevis bra från konkurrenssynpunkt. Konkurrensverket hade inte kunnat finna någon diskriminering av importerade produkter i de ärenden man hade prövat.

Den andra rapporten den 7 november 1996 var inriktad på att redogöra för de förändringar som ägt rum efter den första rapporten och som Konkurrensverket ansåg ha betydelse för hur marknaden fungerade. Rapporten omfattade tiden från den första rapporten till och med september månad 1996. Bland annat konstaterades det att Alkoholinspektionen meddelat ca 230 tillstånd för tillverkning eller partihandel med alkoholdrycker och att konkurrensen på marknaden till följd av det stora antalet s.k. aktörer hade ökat. Vidare menade Konkurrensverket att det förhållandet att restaurangerna numera kunde handla direkt med tillståndshavarna hade bidragit till en ökad mångfald samt att det hade varit av en icke oväsentlig betydelse för lansering och marknadsföring av nya produkter. Under våren och sommaren 1996 hade Konkurrensverket med hjälp av en enkät till samtliga tillståndshavare genomfört en undersökning av huruvida Systembolagets funktionssätt kunde anses som diskriminerande. Av 177 tillfrågade hade 133 svarat. Av svaren drog Konkurrensverket slutsatsen att den övervägande delen av tillståndshavarna ansåg att Systembolaget agerar på ett sätt som är icke-diskriminerande och tillfredsställande. Inte heller hade Konkurrensverkets genomgång av undersökningen i sin helhet eller de

klagomål som framförts till verket kunnat ge stöd för att Systembolagets funktionssätt skulle vara diskriminerande. Enkätsvaren gav dock fog för viss kritik mot Systembolagets sätt att exponera och informera om nya produkter i butikerna. Det noterades dock att Systembolaget avsåg att förbättra informationen i detta avseende. De brister som redogjorts för i den första rapporten beträffande avgiftssystemet för Alkoholinspektionens tillsyn och de säkerheter som krävs av skattemyndigheterna syntes ha avhjälpats genom förändringar i regelsystemet.

Den tredje rapporten den 19 december 1996 rörde främst Systembolagets inköp av viner från Sydafrika. På grund av att efterfrågan på sydafrikanska viner hade ökat kraftigt samt med hänsyn till att det tar så lång tid med ett ordinarie offertförfarande att det att det fanns en risk att Systembolaget inte skulle kunna tillgodose efterfrågan menade bolaget att en offertprovning på plats i Sydafrika under våren 1997 var nödvändig. Förenligheten av detta förfarande med kravet på konkurrensneutralitet hade ifrågasatts. Konkurrensverket konstaterade att Systembolaget har ett objektivt utformat offerthanteringsystem vilket medför att bolaget inte kunde fatta lika snabba beslut som andra inköpare samt att bolaget måste köpa sina varor från partihandlare. Konkurrensverket pekade vidare på att efterfrågan på sydafrikanska viner var större än utbudet och att den efterfrågan inte skulle kunna tillgodoses utan det planerade arrangemanget i Sydafrika samt att fatprover av årets skörd riskerade att förfaras vid transport. Konkurrensverkets bedömning blev att Systembolagets planerade förfarande inte kunde anses vara oförenligt med kraven på likabehandling och s.k. transparens. Förfarandet gynnade alltså inte produkter från Sydafrika.

Den fjärde rapporten den 17 oktober 1997 handlade huvudsakligen om Systembolagets sortimentspolitik. Rapporten avsåg förhållandena på marknaden t.o.m. september månad 1997. Underlaget för rapporten hade Konkurrensverket fått genom djupintervjuer med 18 leverantörer, kontakter med branschorganisationerna och med sådana leverantörer som tidigare framfört kritik mot Systembolagets sortimentspolitik.

Den nuvarande ordningen uppfattades av nästan samtliga intervjuade som konkurrensneutralt, och de flesta ansåg att inköparna generellt gör ett bra arbete. Flertalet importörer hade inget att invända emot eller var positiva till blindprovningarna. Dock efterfrågade leverantörerna bättre information om urvalskriterierna. Flera av de intervjuade menade att trösklarna för listning i grundsortimentet borde sänkas. Det föreslogs att flera och gradvis nedtrappade trösklar infördes.

Testsortimentet uppfattades som ett värdefullt komplement till direkt lansering i grundsortimentet. Den långa väntetiden — fem år enligt vissa uppgifter — från det att en produkt anmäls för test till dess att provning faktiskt sker angavs som den största bristen med detta sortiment.

Det framfördes önskemål om att Systembolaget skulle ta större hänsyn till leverantörernas behov av långsiktiga relationer genom att dels släppa in fler exklusiva produkter i grundsortimentet, dels teckna avtal för längre perioder. Avsaknaden av garantier för fortsatt listning i det tillfälliga sortimentet ansågs medföra svårigheter för små producenter att varaktigt etablera sig på marknaden.

De intervjuade var missnöjda med formerna för hur kontakter med butikerna får ske, vilket i kombination med de restriktiva reglerna för marknadsföring av alkoholdrycker ansågs skapa problem. Leverantörerna önskade att det skulle vara tillåtet genom centrala kontakter med marknadsföring direkt till butikerna eller att inköpsbesluten centraliserades.

17 Alkoholsortimentsnämnden

17.1 Uppgifter och sammansättning

I de expertsamtal som fördes mellan företrädare för den svenska regeringen och för EG-kommissionen enades man om att Sverige skulle införa en möjlighet för de leverantörer som nekats tillträde till Systembolagets sortiment att överklaga bolagets beslut. För detta ändamål inrättades Alkoholsortimentsnämnden.

Nämnden har till uppgift att pröva Systembolagets beslut att avvisa viss alkoholdryck eller att avföra viss sådan dryck från sortimentet (1 § förordningen [1994:2048] med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden). Det är endast den leverantör vars vara har avvisats från eller avförts ur sortimentet som kan överklaga till nämnden (2 § första stycket instruktionen). Vid sin prövning skall nämnden granska om bolaget följt vad som sägs i avtalet om att bolagets produkturval får grundas endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn samt att någon favorisering inte får ske av inhemska produkter (2 § andra stycket).

Nämnden består av ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden skall vara eller ha varit ordinarie domare. Av de övriga ledamöterna bör minst en vara väl förtrogen med konkurrensrättsliga frågor och en med livsmedelsfrågor (3 §).

Av punkt 17 i statens avtal med Systembolaget AB framgår att bolaget utan dröjsmål skall verkställa Alkoholsortimentsnämndens beslut. Nämndens beslut får inte överklagas (10 §).

17.2 Alkoholsortimentsnämndens praxis

Sedan Alkoholsortimentsnämnden inrättades den 1 januari 1995 har nämnden fram till november månad 1997 handlagt ca 43 ärenden. Av dessa har de flesta gällt överprövningar av Systembolagets beslut om produkturval. En del ärenden har dock innefattat endast förfrågningar och dylikt. Här redogörs för de ärenden som Alkoholsortimentsnämnden har avgjort med anledning av att en vara har avvisats från eller avförts ur Systembolaget AB:s sortiment. De beslut som meddelats före april månad 1997 redogörs för mer utförligt medan de beslut som har avgjorts därefter redogörs för endast översiktligt.

Beslut den 18 september 1995, A 1/95; Global Foods ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten TNT Liquid Dynamite från sortimentet.

Systembolaget hade gjort gällande att förpackningens utförande och produktens namn stred mot kravet i 2 § alkoholreklamlagen på särskild måttfullhet i marknadsföringen. Bolaget hade vidare framhållit de särskilda risker som ansågs följa med produkten om den marknadsfördes som en berusningsdryck med inriktning på ungdom. Slutligen hade bolaget hänvisat till EG-domstolens dom i målet "Aragonesa de Publicidad" (C-1/90 och C-176/90).

Global Foods hade uppgett att produkten såldes i tio EU-länder. Vidare hade sökanden gjort gällande att Systembolagets beslut stred mot artiklarna 30, 34 och 36 i Romfördraget samt att beslutet enligt den senare artikeln innebar en inte tillåten godtycklig diskriminering. Sökanden hade hänvisat till EG-domstolens domar i målen "Cassis de Dijon" (C-120/789) och "Clinique" (C-315/92).

Alkoholsortimentsnämnden biföll Global Foods ansökan och beslutade således att produkten TNT Liquid Dynamite inte skulle avvisas från Systembolaget AB:s sortiment. Nämnden konstaterade att det fanns en åldersbegränsning på 20 år för köp av vissa särskilt angivna spridrycker med syfte att skydda ungdomen från de hälsorisker som är förenade med bruk av alkohol. Vidare konstaterade nämnden att det i Systembolagets bedömning av produktens namn och förpackningens utformning fanns inslag av subjektiva moment.

Nämnden fann vidare att bolagets beslut stred mot det i artikel 30 i Romfördraget uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Nämnden fann vidare att de grunder bolaget anfört för avvisningsbeslutet inte heller enligt artikel 36 motiverade ett undantag från förbudet enligt artikel 30, då åtgärden med hänsyn till de omständigheter nämnden pekade på varken framstod som nödvändig eller i alla delar objektivt grundad.

En ledamot var skiljaktig och ville avslå ansökan med hänvisning till bestämmelsen i artikel 36 om undantag från förbudet mot importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan med hänsyn till intresset att skydda människors hälsa.

Beslut den 11 mars 1996, A 1/96; AB Åbros Bryggeris ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Hot'n Sweet Vodka Shot från sortimentet.

Systembolaget hade gjort gällande att produkten till följd av sin starka smak av salmiak var attraktiv för konsumenter som eftersträfvade en snabb berusning och att den samtidigt var lömsk med hänsyn till risken för kraftig berusning. Enligt bolaget fanns det därför alkoholpolitiska skäl att avvisa

produkten på grund av risken för skadeverkningar för konsumenter såväl under som över 20 år. Vidare hade bolaget anfört att produkten hade en tillsats av ammoniumklorid på 14,7 g/l men att högsta tillåtna halt i spritdrycker i Sverige var 7 g/l konsumtionsfärdig spritdryck, enligt Statens livsmedelsverks författningssamling 1995:31, varför bolaget inte lagligen kunde marknadsföra produkten.

Bryggeriet hade gjort gällande bl.a. att det av lagstiftningen inom EU följde att en produkt som var godkänd i ett land inom unionen inte kunde avvisas från sortimentet och att den ifrågavarande produkten såldes inom flera EU-länder, bl.a. Danmark och Tyskland.

Alkoholsortimentsnämnden avslog AB Åbro Bryggeris ansökan. Nämnden fann visserligen att åtgärden att avvisa produkten från sortimentet stred mot det i artikel 30 uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan samt att åtgärden inte kunde hänvisas till de undantag som anges i artikel 36 i fördraget. Nämnden konstaterade dock att tillåten halt av ammoniumklorid i spritdrycker inte omfattades av Europeiska gemenskapens harmoniseringsregler. Åtgärden att avvisa produkten tillgodosåg därför tvingande hänsyn inom Sverige i avvaktan på en harmonisering.

Anm. Sedan Livsmedelsverket godkänt den högre halten av ammoniumklorid beslutade nämnden efter en ny ansökan från AB Åbro Bryggeri att produkten Hot'n Sweet Vodka Shot inte skulle avvisas från sortimentet (beslut den 30 september 1996, A 9-96).

Beslut den 19 juni 1996, A 3-96; AB Åbros Bryggeris ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Two Dogs från sortimentet.

Systembolaget hade gjort gällande att beslutet inte stred mot artikel 30 i Romfördraget. Innehavare av partihandels- eller serveringstillstånd hade enligt bolaget möjlighet att sälja produkten som därigenom hade tillgång till den svenska marknaden. Bolaget hade vidare framhållit att det förelåg risker för skadeverkningar för ungdomar och barn som var förenade med att marknadsföra en dryck som hade läskedryck som förebild i både smak och utformning. Enligt bolaget kunde beslutet om avvisning hänföras till sådant undantag som avses i artikel 36 i Romfördraget, eftersom såväl folkhälsoskäl som etiska skäl kunde åberopas. Bolaget hade vidare hänvisat till EG-domstolens domar i Keck-målen (C 267-268/91) m.fl. mål och anfört att en nationell åtgärd som begränsade antalet försäljningsställen inte omfattades av artikel 30 i Romfördraget.

Bryggeriet hade gjort gällande i huvudsak att den ifrågavarande produkten såldes i flertalet EU-länder och att beslutet om avvisning därför stred mot lagstiftningen inom EU. Sökanden hade vidare med hänsyn till

Systembolagets uttalade farhågor för ökad ungdomskonsumtion anmärkt att bolaget inte fick sälja till ungdomar.

Alkoholsortimentsnämnden biföll AB Åbro Bryggeris ansökan och beslutade således att produkten Two Dogs inte skulle avvisas från Systembolaget AB:s sortiment. Nämnden fann att bolagets beslut stred mot det i artikel 30 i Romfördraget uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan.

Nämnden konstaterade vidare att det av alkoholpolitiska skäl i alkohollagen (1994:1738) införts en åldersbegränsning på 20 år för köp av vissa särskilt angivna spridrycker med syfte att skydda ungdomen från de hälsorisker som är förenade med bruk av alkohol. Därför kunde inte av Systembolaget åberopade folkhälsoskäl i detta fall hänföras till sådant undantag från förbudet i artikel 30 som anges i artikel 36.

Nämnden anförde slutligen att det av EG-domstolens praxis framgår bl.a. att nationella åtgärder godtagits om de inte strider mot förbudet i artikel 30 eller om det kan hänföras antingen till sådant undantag som avses i artikel 36 eller till undantag skapat genom EG-domstolens praxis. Enligt nämnden avses med nationell åtgärd dock inte åtgärd vidtagen av enskilt bolag beträffande viss produkt.

Beslut den 19 juni 1996, A 5-96; The Real Ale and Cider Company Limiteds ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkterna Snakebite, Blackadder och Billie's Pooch från sortimentet.

Systembolaget hade gjort gällande att beslutet inte stred mot artikel 30 i Romfördraget. Innehavare av partihandels- eller serveringstillstånd hade enligt bolaget möjlighet att sälja produkten som därigenom hade tillgång till den svenska marknaden. Bolaget hade vidare framhållit att det enligt bolaget förelåg risker för skadeverkningar för ungdomar och barn som var förenade med att marknadsföra en dryck som hade läskedryck som förebild både i smak och utformning. Enligt bolaget kunde beslutet om avvisning hänföras till sådant undantag som avses i artikel 36 i Romfördraget, eftersom såväl folkhälsoskäl som etiska skäl kunde åberopas. Bolaget hade vidare hänvisat till EG-domstolens domar i Keck-målen (C 267-268/91) m.fl. mål och anförde att en nationell åtgärd som begränsade antalet försäljningsställen inte omfattades av artikel 30 i Romfördraget.

The Real Ale and Cider Company Limited hade i huvudsak gjort gällande att den ifrågavarande produkten såldes i övriga EU-länder. Sökanden hade vidare med hänsyn till Systembolagets uttalade farhågor för ökad ungdomskonsumtion anmärkt att bolaget inte fick sälja till ungdomar.

Alkoholsortimentsnämnden biföll The Real Ale and Cider Company Limiteds ansökan beträffande produkterna Snakebite och Blackadder och beslutade således att dessa produkter inte skulle avvisas från Systembolaget

AB:s sortiment. Nämnden avslag ansökan beträffande produkten Billie's Pooch.

Nämnden fann att bolagets beslut stred mot det i artikel 30 i Romfördraget uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Nämnden konstaterade vidare att det av alkoholpolitiska skäl i alkohollagen (1994:1738) införts en åldersbegränsning på 20 år för köp av vissa särskilt angivna spridrycker med syfte att skydda ungdomen från de hälsorisker som är förenade med bruk av alkohol. Därför kunde inte av Systembolaget åberopade folkhälsoskäl i detta fall hänföras till sådant undantag från förbudet i artikel 30 som anges i artikel 36.

Nämnden anförde slutligen att det av EG-domstolens praxis framgår bl.a. att nationella åtgärder godtagits om de inte strider mot förbudet i artikel 30 eller kan hänföras antingen till sådant undantag som avses i artikel 36 eller till undantag skapat genom EG-domstolens praxis. Enligt nämnden avses med nationell åtgärd dock inte åtgärd vidtagen av enskilt bolag beträffande viss produkt.

När det gällde produkten Billie's Pooch konstaterade nämnden att den innehöll ämnet aspartam som enligt Statens livsmedelsverk föreskrifter (SLV FS 1995:31) inte var godkänd för användning i ifrågavarande produkt. Nämnden konstaterade att tillåten halt av aspartam inte omfattades av Europeiska gemenskapens harmoniseringsregler. Åtgärden att avvisa produkten tillgodosåg därför tvingande hänsyn inom landet i avvaktan på en harmonisering.

Beslut den 19 juni 1996, A 6-96; Spendrups Bryggeri Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Merlot, Le Cep Francais, förpackad i en Bag-in-Box från sortimentet.

Systembolaget hade gjort gällande att beslutet inte stred mot artikel 30 i Romfördraget. Produkten såldes av Systembolaget i vanlig butelj och till restauranger i förpackningen i fråga. Bolaget hade vidare hänvisat till EG-domstolens domar i Keck-målen (C 267-268/91) m.fl. mål och hade anført att nationella regler som inte begränsade tillgängligheten på marknaden eller antalet försäljningsställen inte omfattades av artikel 30. Bolaget hade även framhållit att en övergång till att sälja vin i stora förpackningar kunde leda till attitydförändringar som medförde att vin kom att konsumeras som en vardagsdryck. Bolaget hade därvid framhållit att särskilda risker för skadeverkningar kunde uppstå vid daglig konsumtion. Enligt bolaget kunde beslutet om avvisning hänföras till sådant undantag som avses i artikel 36 i Romfördraget, eftersom såväl folkhälsoskäl som etiska skäl kunde åberopas.

Spendrups Bryggeri AB hade i huvudsak anført att produkten fanns tillgänglig i andra länder inom Europeiska unionen. Sökanden hade vidare

med hänsyn till Systembolagets uttalade farhågor för ökad konsumtion framhållit att förpackningen var försedd med en kran som kunde tillslutas. Detta gav enligt sökanden vinet en lång hållbarhet efter det att förpackningen hade öppnats varför konsumenten kunde dricka en mindre mängd av vinet och spara resten till ett senare tillfälle. Enligt sökanden kunde detta leda till en minskad alkoholkonsumtion och i vart fall inte till en ökad sådan. Sökanden hade även framhållit förpackningens fördelar från återvinnings-, lagrings- och hanteringssynpunkt.

Alkoholsortimentsnämnden biföll Spendrups Bryggeri AB:s ansökan och beslutade således att produkten Merlot förpackad i en Bag-in-Box inte skulle avvisas från Systembolaget AB:s sortiment.

Nämnden fann att bolagets beslut stred mot det i artikel 30 i Romfördraget uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Nämnden hänvisade till att det av EG-domstolens praxis framgick bl.a. att nationella åtgärder godtagits om de inte strider mot förbudet i artikel 30 eller kan hänföras antingen till sådant undantag som avses i artikel 36 eller till undantag skapat genom EG-domstolens praxis. Enligt nämnden avses med nationell åtgärd dock inte åtgärd vidtagen av enskilt bolag beträffande viss produkt.

Nämnden konstaterade vidare att åtgärden att avvisa produkten på grund av dess förpackning inte framstod som objektivt motiverad och därför inte nödvändig för att tillgodose de skyddshänsyn som hade åberopats. Nämnden fann därför att Systembolagets åberopade folkhälsoskäl i detta fall inte kunde hänföras till sådant undantag från artikel 30 som anges i artikel 36.

Beslut den 30 september 1996, A 10-96; Vingården Ohlsson & Co Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Vodka Gorbatschow & Lemon.

Systembolaget hade gjort gällande att färdigblandade drinkar med förhållandevis hög alkoholhalt uppmuntrar till snabb konsumtion och att det fanns en risk att sådana drinkar blev en berusningsdryck för ungdomar såväl under som över 20 år. Bolaget ansåg därför med hänvisning till produktens särskilda risker för skadeverkningar och till etiska hänsyn att produkten inte kunde tas in i sortimentet.

Vingården Ohlsson & Co AB hade i huvudsak anfört att produkten såldes i flera andra länder inom Europeiska unionen varför Systembolaget enligt gemenskapsrätten inte kunde avvisa den.

Alkoholsortimentsnämnden biföll ansökan och beslutade således att produkten Vodka Gorbatschow & Lemon inte skulle avvisas från Systembolaget AB:s sortiment.

Nämnden konstaterade inledningsvis att det av alkoholpolitiska skäl i alkohollagen fanns en åldersbegränsning för köp av vissa särskilt angivna

spritdrycker med syfte att skydda ungdom från de hälsorisker som är förenade med bruket av alkohol.

Nämnden fann därefter att bolagets beslut stred mot det i artikel 30 uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. Vidare fann nämnden att de av Systembolaget åberopade grunderna inte heller enligt artikel 36 motiverade ett undantag från förbudet i artikel 30, eftersom åtgärden med hänsyn till de omständigheter nämnden pekat på varken framstår som nödvändig eller i alla delar objektivt grundad.

Beslut den 30 september 1996, A 11-96; Erxon Trading Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkterna Wyborowa, Zubrowka och Jarzebiak.

Systembolaget hade avvisat produkterna med hänsyn till affärsmässiga hänsyn. Som grund för beslutet hade bolaget anfört att produkter med samma namn redan levererades av en leverantör som härledde sin rätt att använda varunamnet från varumärkesinnehavaren. Erxon hade inte visat att bolaget hade rätt till parallellimport av produkterna. En försäljning av produkterna skulle därmed kunna leda till varumärkesintrång vilket skulle kunna medföra skadeståndsskyldighet och straffansvar för Systembolaget.

Erxon hade gjort gällande att det var fråga om parallellimport.

Alkoholsortimentsnämnden avslog ansökan.

Nämnden konstaterade att produkterna var varumärkesregistrerade för annan än Erxon samt att det enligt sökandens egen uppgift pågick varumärkesprocesser i Polen. Nämnden fann att Erxon inte visat att det var fråga om en tillåten parallellimport. Eftersom Systembolaget inte utan risk för varumärkesintrång kunde sälja produkterna skulle bolagets beslut stå fast.

Beslut den 4 november 1996, A 13-96; Svensk Vodka Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Brännvin 60.

Systembolaget hade avvisat produkten med hänsyn till främst särskilda risker för skadeverkningar av produkten. Bolaget gjorde därvid gällande att en direkt konsumtion kunde leda till alkoholförgiftning och att redan små kvantiteter av den utgjorde en dödlig dos. Bolaget gjorde också gällande att drycken var attraktiv för ungdomar, såväl under som över 20 år, som eftersträvade en snabb berusning.

Svensk Vodka AB hade gjort gällande att liknande produkterna såldes och marknadsfördes i övriga Europa samt att det fanns andra drycker i Systembolagets sortiment som innehöll en volymprocent långt över 40 procent alkohol.

Alkoholsortimentsnämnden biföll ansökan och beslutade således att produkten brännvin 60 inte skulle avvisas från Systembolaget AB:s sortiment.

Nämnden konstaterade inledningsvis att det i propositionen 1994/95:89 med förslag till alkohollag fanns ett förbud mot att sälja och tillverka spritdrycker som innehöll mer än 60 volymprocent alkohol, men att denna begränsning togs bort av riksdagen på förslag av Socialutskottet. Skälet som därvid hade åberopats var att anslutningsfördraget med EU:s medlemsländer inte innehöll något motsvarande undantag.

Därefter hänvisade nämnden till att rådets förordning (EEG) nr 1567/89 om allmänna regler för definition, beskrivning och presentation av spritdrycker inte innehåller någon begränsning av högsta volymprocent. På grund av de redovisade förhållandena fann nämnden att Systembolagets beslut stred mot artikel 30.

Beslut den 9 december 1996, A 12-96, 14-96 och 15-96; Vinicola Handelsbolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkterna Rosso Conero (A 12-96), Falerio Dei Colli Ascolani (A 14-96) och Rosso Piceno (A 15-96).

Samtliga tre ärenden rörde beslut om avlistning grundade på kundernas efterfrågan och affärsmässiga hänsyn. Alkoholsortimentsnämnden avslag de två första ansökningarna men biföll den sista.

Systembolaget gjorde gällande att artikel 30 inte var tillämplig. Systembolaget uppgav att försäljningsvolymen fastställts för Rosso Conero till 112 638 liter, för Falerio Dei Colli Ascolani till 89 244 liter och för Rosso Piceno till 105 798 liter, men att den verkliga försäljningen för produkterna uppgått till endast 22 952 liter, 6 218 liter respektive 27 320. Bolaget förklarade vidare att hänsyn tas vid utvärderingen till dels om en produkt har haft en starkt avvikande försäljningsutveckling på grund av leveransproblem, dels om försäljningen ökat markant i slutet av försäljningsperioden. Några omständigheter till stöd för att förlänga perioden för någon av de tre produkterna förelåg inte. Bolaget anförde vidare att exponeringen i butikerna är beroende av kundernas faktiska efterfrågan. Slutligen framhöll bolaget att alla produkter behandlas efter samma kriterier för listning och avlistning och att det avgörande är kundernas efterfrågan.

Vinicola HB gjorde gällande att produkterna skulle ha sålt mer om distributionen hade fungerat bättre och om tillgängligheten hade varit större (Rosso Conero fanns i ca 90 butiker, Falerio dei Colli Ascolani i ca 60 butiker och Rosso Piceno i ca 105 butiker).

Alkoholsortimentsnämnden avslag ansökningarna beträffande Rosso Conero samt Falerio Dei Colli Ascolani men biföll den beträffande Rosso Piceno. Frågan om föreskrifterna för listning/avlistning kunde utgöra ett

handelshinder i den mening som avses i artikel 30 hade av nämnden i alla tre ärenden remitterats till Kommerskollegium. I sitt svar gjorde Kommerskollegium den bedömningen att föreskrifterna ur ett handelspolitiskt perspektiv var ett handelshinder men att det var osäkert huruvida Systembolagets föreskrifter omfattades av artikel 30.

Alkoholsortimentsnämnden konstaterade därefter i de ärenden där ansökningarna avslogs att Systembolaget enligt avtalet med staten skulle bedriva verksamheten från bl.a. ekonomiska hänsyn. Nämnden fann att det inte fanns någon anledning att ifrågasätta den minsta angivna försäljningsvolymen om 27 000 liter, att gränsen innebar en likabehandling av produkter och att den därför inte var diskriminerande. Vid angivna förhållanden stred inte beslutet mot artikel 30.

När det gällde produkten Rosso Piceno fann nämnden att föreskriften om en minsta försäljningsandel om 0,5 procent för rött vin inom egen varugrupp i formell mening inte innebar en olikhet i behandlingen. Föreskriften medförde dock att det krävdes mycket stora försäljningsvolymmer, ca 100 000 liter, för att en produkt i lägre prisklasser skall få finnas i det ordinarie sortimentet. Sådana volymer kunde gynna redan etablerade produkter och större producenter. Nämnden menade att föreskriften dessutom innebar att konsekvenserna i avlistningshänseende inte var förutsägbara eftersom antalet produkter som skall avlistas blir beroende av antalet storsäljande produkter inom den egna varugruppen. En sådan ordning var förenad med nackdelar för leverantören och också för Systembolaget, som inte kunde styra förnyelsen av sortimentet. Föreskriften om en minsta försäljningsandel framstod därför inte som proportionell.

Vid angivna förhållanden stred Systembolagets beslut mot artikel 30. Nämnden biföll således Vinicola HB:s ansökan.

Beslut den 9 december 1996, A 16-96; Vinicola Handelsbolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten 1994 Riparosso, Montepuliciano D'Abrusso DOC. Produkten hade avvisats efter test i den s.k. konsumentpanelen från det ordinarie sortimentet och därmed även från testsortimentet.

Systembolaget hade till stöd för beslutet åberopat både kundernas efterfrågan och affärsmässiga hänsyn. Bolaget anförde vidare att förfarandet med en konsumentpanel var förenligt med avtalet mellan bolaget och staten eftersom både kundernas efterfrågan och affärsmässiga hänsyn utgör urvalskriterier enligt avtalet. Vidare pekade Systembolaget på det förhållandet att EG-kommissionen i förhandlingarna om detaljhandelsmonoplet som fördes inför Sveriges medlemskap i EU krävt att en sådan panel skulle inrättas. Bolaget gjorde gällande att förfarandet med test i konsumentpanelen inte innebar en diskriminering av produkter från gemenskapsländerna varför artikel 30 inte var tillämplig.

Vinicola HB ifrågasatte om konsumentpanelen var förenlig med alkohollagen och avtalet mellan staten och Systembolaget. Sökanden gjorde därvid gällande att variationerna i sortimentet begränsas och att introduktionen av nya produkter försvårades till följd av förfarandet med en konsumentpanel. Beslutet att avvisa produkten stred enligt sökanden mot artikel 30 och 37 eftersom objektiva kriterier inte tillämpades vid sortimentsurvalet och därmed inte heller beträffande varuinformationen.

Alkoholsortimentsnämnden, som begränsade sin prövning till beslutet om avvisning från det ordinarie sortimentet, avslog ansökan. Nämnden fann att förfarandet med en konsumentpanel var förenligt med alkohollagen såväl som avtalet. Nämnden konstaterade att det var ofrånkomligt vid bedömning av en produkts kvalitet att en sensorisk prövning måste göras och att den innehåller inslag av subjektiva bedömningar. Eftersom det är fråga om en s.k. blindprövning av en utomstående konsumentpanel uppfylldes dock kraven på objektivitet vid produkturvalet i möjligaste mån. Nämnden fann vid angivna förhållanden att varken artikel 30 eller 37 var tillämpliga.

Beslut den 9 december 1996, A 18-96; Åkesson & Söner Vin Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Åkesson Terra del Oro i förpackningen Tetra Brick.

Systembolaget, som hade hävdade att förpackningen främjade daglig konsumtion, återopade till stöd för sitt beslut både etiska skäl och folkhälsoskäl. Enligt bolaget var beslutet berättigat enligt artikel 36.

Åkesson & Söner Vin AB gjorde gällande att förpackningen var miljövänlig samt att nämnden tidigare hade godkänt en produkt i liknande förpackning (jfr A 6-96).

Alkoholsortimentsnämnden biföll ansökan och beslutade således att produkten Åkesson Terra del Oro förpackad i en Tetra Brick inte skulle avvisas från Systembolaget AB:s sortiment.

Nämnden fann att bolagets beslut stred mot det i artikel 30 i Romfördraget uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan.

Nämnden konstaterade att åtgärden att avvisa produkten på grund av dess förpackning inte framstod som objektivt motiverad och därför inte nödvändig för att tillgodose de skyddshänsyn som hade återopats. Nämnden fann därför att Systembolagets återopade etiska skäl och folkhälsoskäl i detta fall inte kunde hänföras till sådant undantag från artikel 30 som anges i artikel 36.

Beslut den 10 februari 1997, A 19-96; Sofiero Bryggeri Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Tiger.

Systembolaget hade förklarat att offertbedömningen grundas på pris, sensoriskt bedömd kvalitet, tillgänglig volym, beräknad kundefterfrågan och kundacceptans. Vid en samtidig bedömning av 56 produkter hade Tiger placerats på plats 43. Endast 16 produkter hade köpts in vid detta tillfälle.

Bryggeriet hade gjort gällande att Tiger fyllde ett behov bland kunderna på grund av det ökade intresset för asiatisk mat.

Alkoholsortimentsnämnden avslog ansökan. Nämnden menade att bryggeriet inte i tillräcklig utsträckning utnyttjat de möjligheter som Systembolaget AB erbjuder för att få en produkt placerad i grundsortimentet eftersom bryggeriet inte hade ansökt om testförsäljning. Systembolaget AB:s beslut kunde därför inte uppfattas som en slutlig avvisning.

Beslut den 10 februari 1997, A 22-96; Läckö Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Gewürtztraminer.

Systembolaget hade förklarat att produkten avlistats från sortimentet på grund av att Gewürtztraminer sålt i endast 1 400 liter.

Läckö AB gjorde gällande att man inte känt till kravet på minsta försäljningsvolym om 27 000 liter och att beslutet stred mot Romfördragets regler om tillgång till marknaden för alla producenter.

Alkoholsortimentsnämnden avslog ansökan. Nämnden konstaterade att Systembolaget AB enligt avtalet med staten skall bedriva sin verksamhet utifrån bl.a. ekonomiska hänsyn. Nämnden, som inte fann anledning att ifrågasätta volymgränsen som sådan, menade att den aktuella föreskriften innebar en likabehandling av produkter och att den därför inte var diskriminerande. Beslutet stred inte mot artikel 30 i Romfördraget.

Beslut den 10 februari 1997, A 23-96; Bohus Bryggeri Aktiebolags ansökan om överprövning av Systembolaget Aktiebolags beslut att avvisa produkten Bohus Amiral 1995.

Systembolaget hade till stöd för beslutet om avvisning anfört följande. Offertbedömningen grundas på pris, sensoriskt bedömd kvalitet, tillgänglig volym, beräknad kundefterfrågan och kundacceptans. Bohus Amiral kom på 48 plats i den provning den deltog i. Endast 16 produkter hade köpts in vid detta tillfälle.

Bryggeriet hade gjort gällande att produkten skulle tas in regionalt i grundsortimentet då den riktade sig till män i åldern 30—40 bosatta runt Uddevalla. Enligt bryggeriet kunde blindprovningen ifrågasättas på grund av att den lokala imagen och etikettens utformning inte ingick i bedömningen.

Alkoholsortimentsnämnden avslog ansökan. Nämnden menade att bryggeriet inte i tillräcklig utsträckning utnyttjat de möjligheter som Systembolaget AB erbjuder för att få en produkt placerad i grundsorti-

mentet eftersom bryggeriet inte hade ansökt om testförsäljning. Systembolaget AB:s beslut kunde därför inte uppfattas som en slutlig avvisning.

Sedan april månad 1997 har nämnden fattat ca nio avgöranden (t.o.m. november månad 1997). Av dessa har några rört avlistning på grund av att en produkt inte sålt tillräckligt hög kvantitet under utvärderingsperioden, se A 2-97 och A 3-97. I dessa fall har nämnden godkänt avlistningen på i huvudsak de skäl som anfördes i A 22-96. Ärendena A 4-97, 8-97, 11-97 har rört affärsmässiga hänsyn, närmare bestämt frågan om marknadsandelar. I samtliga fall hade de avlistade produkterna under utvärderingsperioden sålt den mängd som krävdes i minsta försäljningsvolym men inte uppnått erforderad marknadsandel. På skäl huvudsakligen som i ärende A 15-96 biföll Alkoholsortimentsnämnden ansökningarna.

Några ärenden har rört avvisning på grund av att produkten inte godkänts vid offertbedömningen, A 7-97, 15-97, 16-97 och 18-97. I dessa fall har nämnden bedömt Systembolaget AB:s beslut som icke-slutligt på i allt väsentligt de skäl som anfördes också i A 19-96.

IV Överväganden och förslag

18 Analys av gällande ordning

Enligt direktiven skall utredaren klargöra innebörden av reglerna för Systembolaget AB:s produkturval när det gäller bolagets möjligheter att avvisa produkter med hänvisning till bl.a. produktens förpackning, marknadsföring och produktinformation. I detta kapitel prövar utredningen Systembolagets kriterier för produkturval och analyserar det sammanhang i vilket detaljhandelsmonopolet verkar.

18.1 Inledning

Systembolagets detaljhandelsmonopol kvarstår efter Sveriges tillträde till EU. Anledningen till att Sverige i förhandlingarna med EU drev bibehållandet av detta monopol var önskemålet att säkerställa möjligheten att föra den restriktiva alkoholpolitiken så långt det är möjligt inom det nya systemet. Det finns fortfarande en övertygelse om att tillgängligheten är av avgörande betydelse för konsumtionen av alkoholdrycker. Det har visats i ett flertal undersökningar att om tillgängligheten av alkohol ökar så ökar också konsumtionen och fler övergår då från ett bruk till ett missbruk. De argument som åberopas för detaljhandelsmonopolets bibehållande är alltså alkoholpolitiska. Detta har kommit till uttryck i den övergripande princip som gäller för detaljhandeln, nämligen att Systembolagets verksamhet skall utövas så att samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtionen i möjligaste mån förebyggs. Bolaget har betonat principen också vid tolkningen av avtalets regler för produkturval inklusive avtalets förhållande till EG-rätten.

Medan Systembolaget alltså har betonat sitt alkoholpolitiska ansvar har Alkoholsortimentsnämnden fattat sina avgöranden utan direkt beaktande av sådana skäl. Företrädare för nämnden har förklarat att alkoholpolitiska överväganden inte kan göras inom ramen för nuvarande ordning. Nämndens avgöranden är formella och betonar gemenskapsrättens regler om fri rörlighet för varor. I den mån artikel 36, som medger undantag från förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan som sådana restriktioner, åberopas i nämndens avgöranden har

den inte ansetts tillämplig. Den praxis som EG-domstolen utvecklat i bl.a. Cassis de Dijon-målet berörs inte.

Den svenska alkoholpolitiken har till den del den berör detaljhandeln som en följd av Alkoholsortimentsnämndens praxis luckrats upp. Anpassningen till gemenskapsrätten har i vissa fall uppenbarligen försvårat för Systembolaget att uppnå huvudsyftet med monoopolet på detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl, att begränsa tillgängligheten på sådana drycker.

18.2 Avtalet och gemenskapsrätten

Tillämpningen av reglerna i avtalet mellan staten och Systembolaget om Systembolagets produkturval har främst genom Alkoholsortimentsnämndens praxis kommit att röra frågan huruvida Systembolagets enskilda beslut står i överensstämmelse med gemenskapsrätten. Mot bakgrund härav skall inledningsvis beröras avtalets förhållande till gemenskapsrätten.

Enligt 5 kap. 1 § första stycket alkohollagen skall det för detaljhandeln med spritdrycker, vin och starköl finnas ett aktiebolag ägt av staten. Detta bolag är Systembolaget AB. Bestämmelser om detaljhandelsbolagets verksamhet och drift samt om särskild kontroll från statens sida skall tas in i ett avtal som upprättas mellan staten och bolaget (5 kap. 1 § fjärde stycket). Som tidigare har redogjorts för har detta avtal tillkännagetts genom publicering i svensk författningssamling (SFS 1994:2049). Detta har skett i syfte att tillgodose önskemålet från EG-kommissionen att reglerna om bl.a. produkturvalet skall vara förutsägbara och lättillgängliga. Avtalet har inte getts någon särskild konstitutionell status; det är inte fråga om en författning och avtalsvillkoren har inte heller annars fått någon statsrättslig betydelse.

Romfördraget innehåller ingen föreskrift som anger att endast vissa ageranden i vissa former i medlemsstaterna faller under förbudet i artikel 30. Det avgörande är att det föreligger någon slags åtgärd, vars verkningar motsvarar en kvantitativ restriktion (jfr Dassonville-domen). Med åtgärder förstås inte bara nationella föreskrifter utan också förvaltningsmässigt eller genom lagstiftning införda normer, förvaltningsmässiga förfaranden och varje handling som härrör från ett offentligt organ, (Quitow, *Fria varurörelser i den Europeiska gemenskapen*, 1 upplagan, 1995, s. 127 ff.). I *Buy Irish* fallet ansåg EG-domstolen att den till intet förpliktande uppmaningen från en kvasioffentlig stiftelse att köpa irländska varor utgjorde en åtgärd med motsvarande verkan som en importrestriktion. Uppmaningen kunde nämligen påverka handelsutbytet, och därmed kunde kampanjen ha en med kvantitativa restriktioner jämförbar effekt. Det förhållandet att kampanjen inte innehöll några tvingande element hindrade

inte att artikel 30 var tillämplig. Enstaka förvaltningsåtgärder kan betraktas som åtgärder liksom också offentliga organs rättshandlingar av privaträttslig natur. Även rättstillämpande verksamhet eller offentliga organs underlåtenhet att fatta beslut inryms. Det har ingen betydelse för tillämpningen av förbuden i artikel 30 att en åtgärds handelshindrande verkan är begränsad eller har liten ekonomisk betydelse. Även verkningar som träffar endast enstaka näringsidkare omfattas av förbudet.

Avtalet mellan staten och Systembolaget måste i stora delar, utformningen till trots, anses utgöra en offentligrättslig reglering. Avtalet härrör från staten och skall tillämpas av ett statligt monopolbolag. Bolaget måste i detta sammanhang ses som en del av staten. Härtill kommer att avtalet tillkommit som en följd av en föreskrift i lag (5 kap. 1 § fjärde stycket alkohollagen). Om avtalet i den del det rör produkturvalet hindrar import eller den fria varuhandeln, bör dess tillkomst därför i sig enligt utredningens mening utgöra en åtgärd med motsvarande verkan i den mening som avses i artikel 30. Avtalet skulle dock kunna rättfärdigas enligt artikel 36 eller med hänsyn till s.k. tvingande hänsyn så som de har utvecklats av EG-domstolen. Det skall dock anmärkas att EG-domstolen i Franzén-domen inte karaktäriserat avtalet, än mindre kritiserat det.

I Franzén-domen prövade EG-domstolen de nationella bestämmelserna för detaljhandelsmonopolet och dess funktionssätt mot *artikel 37*. Anledningen till domstolens materiella prövning härvidlag var att artikel 37 är den specialbestämmelse som är tillämplig på statliga handelsmonopols utövande av den ensamrätt de tilldelats. Domstolen konstaterade att den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka inte rör bolagets funktionssätt även om de påverkar detta, har på handeln inom gemenskapen skall undersökas mot bakgrund av artikel 30 i fördraget (para. 35—36). Domstolens domslut innebar, som redogjorts för i avsnitt 8.6, att varken bestämmelserna om detaljhandelsmonopolet eller dess funktionssätt verkade diskriminerande i strid med artikel 37.

De gemenskapsrättsliga reglerna är i första hand riktade till staterna och deras organ. Alla organ som har och utövar befogenheter av offentligrättslig natur, dvs. lagstiftande, dömande och rättstillämpande organ, skall följa gemenskapsrätten. Även enskilda rättssubjekt som har bemyndigats att utöva myndighetsliknande funktioner hör dock till kretsen av förpliktade. Så har t.ex. en sammanslutning av apotekare som hade rätt att utfärda vissa etiska normer för sina medlemmar ansetts vara skyldiga att iaktta gemenskapsrätten (C 266-267/87, *Pharmaceutical Society* [1989] ECR s. 1295). Enskilda rättssubjekt som kontrolleras av staten eller av myndigheter omfattas också av skyldigheten att i den kontrollerade verksamheten iaktta gemenskapsrätten. I *Buy Irish* fallet (C 249/81, *Kommissionen ./. Irland*, [1982] ECR s. 4005) fann domstolen att en privaträttslig stiftelse, i vars styrelse företrädare för den irländska staten ingick och som ledde en

statsstödd kampanj för att främja den nationella ekonomin genom att stimulera försäljningen av inhemska varor, var ett sådant organ som var förpliktat att iaktta gemenskapsrätten. Näringsmässig verksamhet som bedrivs i offentlig regi faller också som huvudregel inom fördragets tillämpningsområde, liksom offentliga organs rättshandlingar av privaträttslig natur. Privaträttsliga subjekt som bedriver näringsverksamhet utan inslag av offentlig rättslig styrning omfattas naturligtvis inte av reglerna om fria varurörelser men däremot av konkurrensreglerna i artiklarna 85 och 86.

Systembolaget AB ägs av staten som också representeras i bolagets styrelse. Bolaget bedriver en i lag monopoliserad verksamhet. Verksamheten regleras inte bara i lag utan också i ett särskilt avtal mellan staten och bolaget. Bolagets produkturval kan prövas av en oberoende besvärinstans. Bolagets eventuella vinst skall betalas in till staten. Enligt utredningens mening är det på grund av de nu anförda omständigheterna uppenbart att Systembolaget AB tillhör de subjekt som skall iaktta gemenskapsrätten och ge den företräde om nationella bestämmelser strider däremot.

18.3 Närmare om produkturvalet

Vid sitt produkturval skall Systembolaget enligt avtalet med staten beakta bestämmelsen i punkt 4. Sålunda gäller att urvalet skall vara sådant att ingen favorisering sker av inhemska produkter; det får grundas endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn. Systembolaget har utformat närmare kriterier för produkturvalet i fråga om affärsmässiga hänsyn och kundernas efterfrågan. Av vad utredningen har anført i det föregående följer att gemenskapsrätten om den strider mot avtalet skall ges företräde.

Domstolen prövade i Franzén-målet inga beslut om produkturval. De enskilda besluten rör inte detaljhandelsmonopolets funktionssätt i stort. Åtgärderna att avvisa eller att avföra alkoholdrycker kan få en direkt verkan på handeln mellan medlemsstaterna. Enligt utredningens mening bör därför Systembolaget AB:s enskilda beslut om produkturval prövas i förhållande till fördragets bestämmelser om förbudet mot kvantitativa importrestriktioner för varor och andra åtgärder med motsvarande verkan, dvs. artikel 30, samt undantagen från detta förbud i artikel 36 och i domstolens praxis.

I det s.k. Keck-målet (se avsnitt 8.2.2 för en närmare redogörelse av målet) drog EG-domstolen en gräns mellan vad som kan anses vara produktreglering (product regulation) och vissa försäljningsarrangemang (certain selling arrangements). Med produktreglering avses benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utförande, märkning och förpackning

(designation, form, size, weight, composition, presentation, labelling, packaging). Föreskrifter eller åtgärder som kan anses utgöra produktreglering faller enligt domstolen inom tillämpningsområdet för artikel 30.

Sådana åtgärder av en stat som rör vissa försäljningsarrangemang anses däremot falla utanför tillämpningsområdet för artikel 30 under vissa förutsättningar. Dessa förutsättningar är att föreskrifterna dels gäller lika för alla som bedriver handel på det nationella området, dels på samma sätt, rättsligt som faktiskt, påverkar marknadsföringen av nationella varor jämfört med marknadsföringen av varor från andra länder. Slutligen skall föreskrifterna inte ha till syfte att påverka importen. EG-domstolen har funnit att nationella bestämmelser med t.ex. förbud mot försäljning till förlust, föreskrifter om butikens öppettider, förbud för apotek att utanför apoteken göra reklam för varor som vanligtvis säljs på apotek, förbud mot TV-reklam för distributionssektorn, förbud mot att sälja modersmjölkserättning på andra försäljningsställen än apotek och förbud för andra än detaljhandlare med särskilt tillstånd att sälja tobaksvaror utgör vissa försäljningsarrangemang.

Systembolaget AB har hävdats att vissa försäljningsvillkor baserade på ekonomiska överväganden faller utanför artikel 30. Enligt Systembolaget är bolagets avlistningsregler bestämmelser av samma art, dvs. villkor för försäljning, som inte har uppställts för att reglera handeln mellan länderna, och som behandlar inhemska produkter och sådana från gemenskapen på samma sätt. Reglerna är proportionella och någon diskriminering av produkter från gemenskapen sker inte. Mot bakgrund av detta faller enligt Systembolaget den nationella regleringen, dvs. avtalet mellan staten och bolaget och de tillämpade reglerna för att inte sälja produkter vilka antagits med stöd av avtalet, utanför tillämpningsområdet för artikel 30 (se Systembolaget AB:s inlägga den 2 december 1996 till Alkoholsortimentsnämnden i bl.a. ärendena A 12, 14 och 15—96).

Med ledning av främst EG-domstolens uttalanden samt med beaktande av att det nu gäller ett enskilt subjekts beslut i fråga om en viss produkt kan enligt utredningens mening avtalets bestämmelser om produkturvalet anses utgöra produktreglering och inte vissa försäljningsarrangemang. Detta skulle kunna vara fallet med åtminstone kriterierna produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten samt etiska hänsyn. Det kan vara svårt att se att de två övriga kriterierna, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn, rör vissa försäljningsarrangemang. Det skulle således kunna göras gällande att bestämmelsen i punkten 4 i sin helhet faller inom tillämpningsområdet för artikel 30. Bestämmelsen — eller Systembolagets tillämpning i de enskilda åtgärderna — kan dock om de i och för sig skulle strida mot artikel 30 rättfärdigas med stöd av artikel 36 eller av domstolens praxis angående s.k. tvingande hänsyn.

Bestämmelsen i artikel 30 hindrar sålunda enligt artikel 36 inte sådana förbud mot eller restriktioner för import som grundas på bl.a. hänsyn till allmän moral eller till intresset att skydda människors hälsa och liv. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

I *Cassis de Dijon* domen utvecklade domstolen de s.k. tvingande hänsynen som kan medföra att en åtgärd med motsvarande verkan som en importrestriktion kan bli tillåten. Bland annat angavs hänsynstagande till konsumentskyddet som i och för sig godtagbart. Att konsumentskyddet anses angeläget inom EU och att gemenskapen skall bidra till en hög konsumentskyddsnivå framgår av artikel 129a i Romfördraget. Det nyligen avgjorda *De Agostini*-målet (se avsnitt 8.5) ger också stöd för att de enskilda medlemsstaterna kan behålla nationella bestämmelser som i och för sig bedöms vara otillåtna enligt artikel 30 under åberopande av konsumentskyddet.

Avgörande för att en åtgärd skall kunna berättigas med hänvisning till artikel 36 eller de s.k. tvingande hänsynen är att den är nödvändig för att tillgodose det åberopade skyddsintresset. För att anses som nödvändig krävs bl.a. att varan orsakar fara samt att åtgärden är ägnad att tillgodose skyddsintresset. Det krävs vidare att åtgärden skall vara proportionell och det minst ingripande medlet för att uppnå ett åberopat syfte.

18.4 De särskilda kriterierna för produkturvalet

I förarbetena till alkohollagen berörs inte de enskilda bestämmelserna i avtalet mellan staten och Systembolaget.

EG-domstolen uttalade sig i *Franzén*-domen endast kort om kriterierna kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn (se nedan) Domstolen konstaterade dock att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder, med hänsyn till uppgifterna i målet, föreföll vara varken diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnade importerade produkter.

Innebörden av avtalets regler om produkturval har berörts i ett flertal avgöranden av Alkoholsortimentsnämnden. Utredningens analys i det följande bygger på dessa avgöranden.

18.4.1 Produktens kvalitet

Systembolaget har inte i något av de överprövade besluten uttryckligen åberopat produktens kvalitet. Alkoholsortimentsnämnden hänvisade dock

i A 16-96, Vinicola HB:s ansökan om överprövning av beslut om avvisning efter test i konsumentpanelen, till att det var ofrånkomligt vid bedömning av en *produkts kvalitet* att en sensorisk prövning måste göras och att den kan innehålla inslag av subjektiva bedömningar. Mot denna bakgrund och med hänsyn till att det var fråga om blindprovning av en utomstående panel var kravet på objektivitet i möjligaste mån uppfyllt. Vid angivna förhållanden var enligt nämnden varken artikel 30 eller 37 tillämpliga.

18.4.2 Särskilda risker för skadeverkningar av produkten

Den svenska alkoholpolitiken syftar till att begränsa alkoholens skadeverkningar, dvs. att skydda människors hälsa och liv. Att försäljningen av alkoholdrycker skall skötas på ett sådant sätt att skador i möjligaste mån förhindras framgår också av 3 kap. 4 § alkohollagen. Enligt avtalet med staten har Systembolaget ålagts att bedriva sin verksamhet så att samhällsliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtionen i möjligaste mån förebyggs. Kriteriet särskilda risker för skadeverkningar av produkten har således stöd i både alkohollagen och avtalet.

Systembolaget har i ett flertal ärenden åberopat detta kriterium till stöd för besluten om avvisning. I en del fall har därjämte åberopats etiska hänsyn. Detta tycks särskilt ha varit fallet om det är en produkt som Systembolaget befarar kan attrahera ungdomar, se bl.a. A 1-95, 1-96, 3-96 och 5-96. Alkoholsortimentsnämnden har endast i ett fall godtagit beslut på denna grund, nämligen A 5-96, the Real Ale and Cider Company Limiteds ansökan om överprövning såvitt avsåg beslutet om avvisning av Billie's Pooch. I det fallet godtogs Systembolagets beslut på den grund att drycken innehöll en enligt svenska föreskrifter otillåten mängd av ämnet aspartam. I avvaktan på en harmonisering tillgodosåg åtgärden att avvisa produkten enligt nämnden därför tvingande hänsyn inom landet.

I övriga fall har nämnden avvisat tillämpningen av kriteriet särskilda risker för skadeverkningar av produkten då åtgärden inte framställt som nödvändig eller i alla delar objektivt motiverad. Därför har enligt nämnden artikel 36 inte motiverat besluten (se t.ex. A 1-95, 3-95 och 5-96). Huruvida det i och för sig bedömts vara fråga om ett folkhälsoskäl framgår inte. I t.ex. ärende A 13-96 berörs överhuvudtaget inte artikel 36, trots att produkten ifråga skulle kunna anses vara hälsovådlig.

Även om ett beslut grundat på särskilda risker för skadeverkningar av produkten i enlighet med vad utredningen ovan anförut faller inom tillämpningsområdet för artikel 30 finns det utrymme för att tillåta en sådan åtgärd enligt artikel 36 och domstolens praxis. Intresset att skydda människors liv och hälsa är enligt domstolen det viktigaste av de skäl som enligt artikel 36 motiverar sådana åtgärder som annars är förbjudna i exempelvis artikel 30.

Enligt artikel 129 i Romfördraget skall gemenskapen bidra till att säkerställa en hög hälsoskyddsnivå för människor genom att främja samarbetet mellan medlemsstaterna och vid behov stödja deras insatser. Gemenskapens insatser skall inriktas på att förebygga sjukdomar. Hälsoskyddet är alltså också ett politiskt högt prioriterat område.

18.4.3 Kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn

I Franzén- domen slog EG-domstolen fast att föreskriften att Systembolaget endast behåller de utvalda dryckerna om försäljningen överstiger en viss kvantitet och en viss marknadsandel kan leda till att små producenter missgynnas. Föreskriften var dock inte av sådant slag att den direkt eller indirekt gynnar inhemska produkter. Föreskriften föreföll enligt domstolen under alla omständigheter befogad, såväl med hänsyn till den frihet Systembolaget har att fatta affärsmässiga beslut som med hänsyn till de krav som är förbundna med styrningen av monopolet. Det förhållande att bolaget behåller de utvalda dryckerna endast om försäljningen överstiger en viss kvantitet och en viss marknadsandel syftar enligt domstolen till att säkerställa att ett stort antal olika alkoholdrycker finns tillgängliga på alla försäljningsställen under en viss period och under förutsättningar som är förenliga med monopolets lönsamhetskrav (para. 49).

Samtliga avgöranden utom ett har i de fall Systembolagets beslut grundats på kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn rört listningskraven för lägsta försäljningsvolym och minsta marknadsandel. Av nämndens praxis framgår att kravet på minsta försäljningsvolym regelmässigt har godtagits då tillämpningen av det såsom icke-diskriminerande ansetts falla utanför tillämpningsområdet för artikel 30 (se bl.a. A 22-96 och 2-97). Föreskriften om minsta marknadsandel har dock av nämnden bedömts som oproportionell och Systembolagets beslut grundade härpå har därför ansett strida mot artikel 30 (se t.ex. A 15-96, 4-97 och 8-97).

18.4.4 Etiska hänsyn

Det är oklart vad etiska hänsyn innebär. Systembolagets tolkning torde vara att det rör frågor om marknadsföring. I det första av nämnden prövade beslutet, A 1-95, Global Foods ansökan om överprövning efter avvisning av TNT Liquid Dynamite, åberopade Systembolaget uttryckligen marknadsföringen som en grund; bolaget gjorde gällande att förpackningens utförande och produktens namn stred mot kravet på att särskild måttfullhet skulle iakttas vid marknadsföringen enligt 2 § alkoholreklamlagen. Också

i andra ärenden har de risker för skadeverkningar för ungdomar och barn som ansetts förenade med att *marknadsföra* en viss dryck åberopats till stöd för folkhälsoskäl och etiska hänsyn (t.ex. A 3-96 och 5-96).

I inget fall har nämnden godtagit etiska hänsyn. Skälen härför har formulerats på i huvudsak samma sätt som beträffande särskilda risker för skadeverkningar av produkten (se ovan 18.4.2). Vid utredningens kontakter med nämnden har dock framhållits att etiska hänsyn skulle kunna godtas om t.ex. en förpackning är vulgärt sexuellt utformad. Att neka en sådan produkt tillträde till sortimentet anses kunna rättfärdigas med hänsyn till allmän moral enligt artikel 36.

Etiska hänsyn nämns inte i artikel 36 och har inte heller uttryckligen beaktats i domstolens praxis. Möjliga skäl att tillåta åtgärder som strider mot artikel 30 är dock inte explicit uppräknade i Cassis de Dijon domen. Domstolen skriver: "... *in particular* to the effectiveness of ..." (sammanf. para. 2). Det kan alltså inte uteslutas att domstolen skulle utveckla sin praxis och lägga till etiska hänsyn som godtagbara skäl till restriktioner i strid mot artikel 30. Eftersom etiska hänsyn i stor utsträckning vid Systembolagets produkturval kommit att röra marknadsföringen är det dock mer osäkert. I Cassis de Dijon domen uttalade domstolen nämligen också den principen att när en produkt lagligen har släppts ut på marknaden i en medlemsstat, så får försäljningen av denna produkt i en annan medlemsstat inte förhindras på den grunden att den inte överensstämmer med lagstiftningen i denna andra stat. Detta gäller dock endast under förutsättning att inte en sådan restriktion kan motiveras av tvingande hänsyn, i synnerhet konsumentskydd och god handelsled.

18.4.5 Några ytterligare anmärkningar angående produkturvalet med anledning av Franzén-domen

EG-domstolen framförde kritik mot de nationella bestämmelserna varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd. På det sätt dessa bestämmelser var utformade stred de mot artiklarna 30 och 36 i fördraget. Som en konsekvens av kritiken har regeringen beslutat att sänka tillstånds- och tillsynsavgifterna. Några andra förändringar i tillståndssystemet planeras inte.

Det kan inte uteslutas att ytterligare förändringar eller lättnader i tillståndssystemet genomförs i framtiden. Det har framförts i debatten att ett nytt mål snart kan komma att föras till EG-domstolen; det finns de som hävdar att EG-domstolens avgörande i Franzén-målet skall tolkas så att det överhuvudtaget inte är förenligt med gemenskapsrätten att föreskriva krav på tillstånd för att handla med alkoholdrycker i Sverige. Om t.ex. en vinproducent från Frankrike offererar sina produkter till Systembolaget och

blir avvisad på grund av att han saknar tillstånd att handla med drycker i Sverige kan frågan om tillståndssystemet föras till EG-domstolen för ny prövning.

Även om någon sådan förändring inte är att vänta kan enligt utredningens uppfattning redan det förhållande att det blivit billigare att erhålla tillstånd leda till att antalet tillståndshavare ökar. Ett ökat antal aktörer kommer att medföra att Systembolaget får en större press på sig vid produkturvalet. Både kriterierna och metoderna för urvalet kan då behövas ses över igen.

18.5 Några kommentarer till Alkoholsortimentsnämndens avgöranden

Alkoholsortimentsnämnden har hittills avgjort relativt få ärenden. Endast en bråkdel av Systembolagets beslut har överklagats till nämnden. De beslut som har prövats har i många fall ändrats av nämnden och har således inneburit att Systembolaget haft att ta in en offererad vara i sitt sortiment eller att behålla varan i sortimentet. Genomgående har nämndens prövning skett direkt mot artikel 30 i Romfördraget. Det är Systembolagets enskilda beslut som anses utgöra åtgärder enligt artikel 30. Avtalets bestämmelser i sig har inte prövats.

Skälen för nämndens beslut är kortfattade, delvis oklara och innehåller i allmänhet ej någon detaljerad analys. I t.ex. ärendena A 3-96 och 6-96 konstaterade nämnden att Systembolagets beslut att avvisa de ifrågakvarande produkterna stred mot det i artikel 30 uppställda förbudet mot kvantitativa importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan. I samma beslut anförde dock nämnden något senare: "Med nationell åtgärd avses dock inte åtgärd vidtagen av enskilt bolag beträffande viss produkt". Dessa båda konklusioner kan verka oförenliga eftersom ett beslut som Systembolaget har fattat inte kan falla inom tillämpningsområdet för artikel 30 samtidigt som det överhuvudtaget inte anses jämförbart med en nationell åtgärd. Vid kontakter med nämnden har dock utredningen fått den förklaringen att nämnden med det sistnämnda uttalandet avser endast att bemöta Systembolagets påstående med hänvisning till Keck-målet, att bolagets beslut såsom ett särskilt försäljningsarrangemang faller utanför tillämpningsområdet för artikel 30.

I den mån en tillämpning av artikel 36 överhuvudtaget sätts i fråga avvisas i allmänhet en sådan tillämpning utan närmare överväganden. De möjligheter till importrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan som kan följa av EG-domstolens praxis berörs sällan. Av Alkoholsortimentsnämndens praxis kan i stort sett inte utläsas annat än att det vid

produkturvalet föreligger mycket begränsade möjligheter för de alkoholpolitiska hänsyn som bolaget har att tillämpa i sin verksamhet. I kontakter med företrädare med nämnden har också den ståndpunkten framkommit att alkoholpolitiska överväganden inte kan göras inom nuvarande ordning. Som exempel har angetts att åldersgränsen på 20 år för att handla på Systembolaget i gemenskapsrättsliga sammanhang bör anses som den minst ingripande åtgärden för att skydda barn och ungdomar från att dricka alkohol. Därmed kan inte Systembolaget med framgång till stöd för ett beslut om avvisning återopa skyddet för barn och ungdomar.

Systembolagets beslut i den enskilda ärendena har i samtliga överprövade fall haft formellt stöd i framför allt avtalets punkt 4 och bolaget har hos de klagande och hos Alkoholsortimentsnämnden utvecklat de materiella grunderna för sina ställningstaganden. Någon uttrycklig materiell prövning av besluten har dock vanligtvis inte gjorts av Alkoholsortimentsnämnden. Nämndens prövning har i stort sett uteslutande innefattat en prövning av huruvida Systembolagets beslut angående produkturval strider mot gemenskapsrätten. Enligt utredningens mening kan det med den tolkning av Systembolagets beslut som kommer till uttryck i Alkoholsortimentsnämndens praxis sättas i fråga huruvida den normgivning som skett genom avtalet är förenlig med gemenskapsrätten. Utredningen återkommer nedan till frågor om behovet av ändringar i avtalet.

18.5.1 Närmare om Alkoholsortimentsnämndens prövning

Alkoholsortimentsnämnden skall enligt sin instruktion pröva beslut av Systembolaget varigenom bolaget avvisat eller avfört alkoholdryck från sortimentet (punkt 1). Nämnden skall därvid pröva om Systembolaget följer vad som sägs i avtalet mellan staten och bolaget om produkturval, dvs. i princip vad som omfattas av punkten 4 i avtalet. Som utredningen har berört i det föregående har nämndens prövning, på ett för nationell rättstillämpning i övrigt avvikande sätt, kommit att helt inriktas på en tolkning av de överprövade beslutens förenlighet med gemenskapsrätten. Denna ordning har enligt utredningens mening skapat tvivel om lämpligheten av konstruktionen i dessa hänseenden av förutsättningarna för detaljhandelsmonopolet.

En för tillämpningen av avtalet och de grunder, bl.a. alkoholpolitiska, som det vilar på, mer vägledande praxis från Alkoholsortimentsnämnden skulle enligt utredningen ha skapats om nämnden hade gjort och hade motiverat sin prövning från något annorlunda utgångspunkter. Nämnden skulle sålunda kunna ha inlett sin prövning mot avtalets bestämmelser om produkturval. Om nämnden därvid funnit att tillämpningen stred mot avtalet hade nämnden redan på grund därav kunnat ändra Systembolagets

beslut. Om beslutet emellertid hade ansetts vara förenligt med avtalet hade nämnden kunnat undersöka om den aktuella tillämpningen stred mot någon av de gemenskapsrättsliga regler som har direkt tillämplighet eller direkt effekt. Om tillämpningen ansetts strida mot exempelvis artikel 30 hade därefter kunnat prövas om den varit förenlig med artikel 36 eller kunnat rättfärdigas med något av de tvingande hänsyn som formulerats i Cassis de Dijon målet eller senare rättsfall. I samband därmed hade nämnden kunnat pröva också om tillämpningen varit proportionell och icke-diskriminerande.

Nämnden har inte i något fall begärt förhandsavgörande av EG-domstolen beträffande tolkningen i aktuella hänseenden av Romfördraget. Företrädare för nämnden har förklarat att man ansett att de beslut man haft att överpröva varit förhållandevis enkla och att de gemenskapsrättsliga frågor som funnits inte varit komplicerade. Därför har det inte funnits något behov av förhandsavgörande. Vidare har man uppgett att det är endast om Alkoholsortimentsnämnden skulle ha för avsikt att fastställa Systembolagets AB:s beslut om avvisning eller avlistning av en produkt som man ansett att det kan finnas anledning att överväga en begäran eftersom den fria rörligheten av varor då skulle inskränkas.

För att ett nationellt organ skall kunna begära ett förhandsavgörande krävs att organet är en "domstol". För att ett organ skall betraktas som en sådan krävs att det har någon form av officiell status och att det har en dömande funktion. Vid sin bedömning av huruvida ett nationellt organ är att betrakta som domstol har EG-domstolen beaktat följande faktorer

- att organet är upprättat genom lag
- att det är ett permanent organ
- att organet är en obligatorisk rättsinstans
- att organet tillämpar ett kontradiktoriskt förfarande
- att organet fattar sina avgöranden genom rättstillämpning
- att organet är oavhängigt.

Samtliga villkor måste inte vara uppfyllda samtidigt. Uppräkningen är inte uttömmande. I Sverige har ansetts att de allmänna domstolarna, AD, MD, Patentbesvärslagen, fastighetsdomstolar, vattendomstolar, arrendenämnder och hyresnämnder har rätt att begära förhandsavgörande. Skiljenämnder kan som huvudregel inte begära förhandsavgörande. En skiljenämnd kan dock vara behörig att begära ett förhandsavgörande. Härför krävs att skiljeförfarandet på något sätt stöds av de statliga myndigheterna. Besvärslagen som prövar beslut av självreglerande yrkessammanslutningar, vilka medlemsstaterna har ålagt att genomföra gemenskapsrättsliga åtaganden, kan också vara behöriga att begära förhandsavgöranden. Det krävs dock även beträffande sådana nämnder att det finns en statlig inblandning som medför att organet får officiell status och att dess beslut berör gemenskapsrätt.

Enligt 11 kap. 1 § andra stycket regeringsformen skall annan domstol än Högsta domstolen eller Regeringsrätten inrättas med stöd av lag.

Alkoholsortimentsnämnden är inte inrättad med stöd av lag. Det finns inget lagstöd, ens i alkohollagen, för nämndens behörighet, låt vara att nämnden har inrättats genom avtal som tillkommit till fullgörande av föreskrift i lag (5 kap. 1 § fjärde stycket alkohollagen). Det enda som finns är själva instruktionen för nämnden, som upptas i förordningen (1994:2048) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden. Instruktionen innehåller dock ingen bestämmelse om själva inrättandet av nämnden men däremot om dess uppgifter, sammansättning m.m.. Bristen på lagstöd talar enligt utredningen emot att Alkoholsortimentsnämnden skall anses som ett sådant organ som har rätt att begära förhandsavgörande.

Flera omständigheter talar dock för att Alkoholsortimentsnämnden har den status som nu diskuteras. Nämnden är ett permanent inrättat organ och är oavhängigt. Nämnden är exklusivt behörig att avgöra tvister mellan Systembolaget AB och leverantörer om produkturval. Nämnden är alltså en obligatorisk rättsinstans. De avgöranden som nämnden fattar är inga skälighetsbedömningar utan skall grundas på rättstillämpning. Den rätt som nämnden skall tillämpa regleras i dels avtalet mellan staten och Systembolaget, dels förordningen (1994:2048) med instruktion för Alkoholsortimentsnämnden (instruktionen). Vidare skall nämnden i de fall gemenskapsrätten har företrädare framför nationell rätt också tillämpa gemenskapsrätt.

18.6 Ytterligare om Systembolagets produkturval och Alkoholsortimentsnämndens praxis

18.6.1 Allmänna synpunkter

Av avtalet framgår, såsom tidigare har anmärkts, att Systembolaget skall grunda produkturvalet endast på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn. I praxis har aktualiserats frågan om betydelsen vid Systembolagets bedömning av att Alkoholsortimentsnämnden tidigare har prövat liknande fall.

Systembolaget hade sålunda i ett ärende avvisat en produkt med hänvisning till såväl risker för skadeverkningar av produkten som etiska skäl (A 1-96). Nämnden underkände med stöd av gemenskapsrättsliga överväganden Systembolagets alkoholpolitiska skäl och de kriterier som legat till grund för avvisningsbeslutet men avsåg ansökan eftersom det saknades harmoniseringsregler som bestämde tillåten halt av ammoniumklorid i spritdrycker. Sedan leverantören erhållit dispens från Livsmedelsverket för den halt ammoniumklorid som ifrågasatt produkt innehöll,

avvisade Systembolaget på nytt produkten (A 9-96). Bolaget återopade därvid samma argument som vid den första prövningen. Alkoholsortimentsnämnden biföll ansökan.

I ett annat fall hade Systembolaget avvisat en produkt förpackad i en s.k. bag-in-box (tetraförpackning) med hänsyn till risker för skadeverkningar av produkten och etiska skäl. Nämnden ansåg att åtgärden var otillåten enligt gemenskapsrätten och biföll leverantörens ansökan om överprövning (A 6-96). Trots detta och trots att den produkten alltså fanns i bolagets sortiment avvisade Systembolaget senare en liknande produkt med samma argument (A 18-96). Nämnden biföll sökandens begäran om överprövning.

Liknande resonemang kan föras beträffande Systembolagets beslut om avlistning på grund av ej uppnådda marknadsandelar.

Enligt utredningens mening måste det förutsättas att Alkoholsortimentsnämndens praxis beaktas vid Systembolagets produkturval. I den mån bolaget i liknande fall funnit anledning avvika från denna praxis bör anledning härtill vara att nya omständigheter har tillkommit eller att det annars föreligger särskilda skäl att i ett ärende göra en annorlunda bedömning än den nämnden har gjort.

Under utredningens gång har Systembolaget väckt frågan om upphandling bör ske sedan Alkoholsortimentsnämnden har ändrat ett beslut av Systembolaget. Bolaget är av den uppfattningen att upphandling måste ske innan produkten kan tas in i sortimentet. Regelmässigt har därför bolaget inlett en upphandling av produkttypen sedan nämnden ändrat ett beslut. Alkoholsortimentsnämnden är av uppfattningen att bolaget skall ta in produkten i sortimentet utan upphandling. Denna fråga synes ligga utanför utredningsuppdraget. Utredningen vill dock anmärka att det av bestämmelsen i avtalet, punkten 17, enligt vilken Alkoholsortimentsnämndens beslut skall verkställas utan dröjsmål inte torde kunna utläsas en sådan skyldighet för Systembolaget.

18.6.2 Systembolagets möjligheter att avvisa produkter

Med hänsyn till den tillämpning av avtalet som följer av Alkoholsortimentsnämndens praxis har, som framgått av det föregående, Systembolaget mycket begränsade möjligheter att avvisa produkter med hänsyn till produktens kvalitet eller särskilda risker för skadeverkningar av produkten. Någon praxis om avvisning eller avförande på grund av produktens förpackning, marknadsföring och produktinformation finns inte. I endast ett fall har Systembolaget uttryckligen motiverat ett avvisningsbeslut med bl.a. förpackningens utförande och produktens namn (A 1-95, se ovan 18.4.4). Systembolaget AB:s möjligheter vid produkturvalet att avvisa alkoholdrycker med hänvisning till produktens förpackning, marknadsför-

ring och produktinformation — dvs. etiska hänsyn — är dock också relativt små, mot bakgrund av både Alkoholsortimentsnämndens bedömningar och gemenskapsrätten.

18.7 Konkurrensverket

Systembolagets produkturval kan också prövas enligt konkurrenslagen (1993:20) och bedöms då av Konkurrensverket. Härtill kommer det särskilda uppdrag att bevaka detaljhandelsmonopolets opartiskhet som verket har getts efter medlemskapsförhandlingarna med EU (se avsnitt 16.6). Detta uppdrag utesluter inte kritik från Konkurrensverket också av Alkoholsortimentsnämndens beslut. Konkurrensverket har hittills inte funnit anledning till kritik i något av de ärenden som har redovisats i rapporterna till EG-kommissionen.

18.8 Slutsatser

Av vad utredningen sålunda inhämtat till klargörande av innebörden av den gällande ordningen för Systembolagets produkturval föranleder följande slutsatser.

Att kriterierna för produkturvalet är förenliga med grunderna för den svenska alkoholpolitiken råder inget tvivel om. Även om avtalets tillkomst i och för sig kan anses utgöra en sådan åtgärd som skall jämföras med kvantitativa importrestriktioner enligt artikel 30 är det utredningens bedömning att de skilda kriterierna för produkturvalet är förenliga med gemenskapsrätten. Detta dock sagt med undantag för kriteriet etiska hänsyn; det kan sättas ifråga om ett hänsynstagande till sådana hänsyn vid produkturvalet kan förenas med gemenskapsrätten. Såväl Sveriges förhandlingar med EG-kommissionen inför EU-tillträdet liksom EG-domstolens domslut i Franzén-målet ger uttryckligt stöd för att produkturvalet inom ramen för ett detaljhandelsmonopol får göras med hänsynstagande till kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga hänsyn.

Den nuvarande konstruktionen är enligt utredningens mening mindre lyckad. Avtalet mellan staten och Systembolaget AB har en otydlig konstitutionell status. Detta medför bl.a. att avtalets förhållande till gemenskapsrätten är svårtolkad. Reglerna om produkturval bör ytterligare tydliggöras. Vidare är det oklart om Alkoholsortimentsnämnden i gemenskapsrättsliga sammanhang skall bedömas som en domstol.

Med utgångspunkt från den tillämpning av avtalet som följer av Alkoholsortimentsnämndens praxis har Systembolaget mycket begränsade möjligheter att avvisa produkter med hänsyn till produktens kvalitet,

särskilda risker för skadeverkningar av produkten eller etiska hänsyn. Om de överväganden som hittills har styrts den svenska alkoholpolitiken skall gälla också i fortsättningen, är det såsom utvecklingen har blivit nödvändigt att se över ordningen för Systembolagets produkturval. Även det förhållande att Franzén-domen kan leda till att fler verkar som partihandlare av alkoholdrycker, vilket kan medföra en avsevärt ökad arbetsbelastning för Systembolaget AB, kan motivera ändrade former och kriterier för produkturvalet.

Något vid sidan av utredningsuppdraget vill utredningen härutöver anmärka följande.

Enligt utredningens mening bör en överarbetning av avtalet ske eller ett införande av de aktuella bestämmelserna ske i lag eller förordning, exempelvis alkohollagen eller alkoholförordningen. Reglerna bör naturligtvis utformas på ett sådant sätt att de inte kommer i konflikt med gemenskapsrätten; särskilt bör beaktas artiklarna 30 och 36. Alkoholsortimentsnämndens praxis är härvid inte utan betydelse. Det måste emellertid beaktas att denna praxis utgör nationella ställningstaganden som inte har prövats direkt av EG-domstolen. Det är inte möjligt för utredningen att avgöra hur Systembolagets enskilda beslut skulle ha bedömts av EG-domstolen om de hade underställts denna domstol. Det kan enligt utredningens uppfattning inte uteslutas att de alkoholpolitiska överväganden som Systembolaget har gjort skulle godkännas av EG-domstolen.

En ny ordning behöver enligt utredningens bedömning inte på något avgörande sätt skilja sig från vad som nu gäller. För att undvika tveksamheter bör den emellertid som nyss nämnts tas in i författning, vars tillämpning på sedvanligt sätt kan prövas mot bl.a. EG-rätten. Förs bestämmelser om produkturvalet in i alkohollagen bör beslut fattade på grundval av dem kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol (jfr 9 kap. 2 § alkohollagen). Denna ordning skulle också undanröja de tveksamheter som nu råder huruvida förhandsavgöranden kan begäras i Systembolagets överklagade beslut om produkturval. Det kan också övervägas om Systembolaget inom ramen för en sådan ordning skall ges rätten att överklaga beslut som går bolaget emot. Överförs uppgiften att pröva Systembolagets beslut om produkturval till allmän förvaltningsdomstol kan Alkoholsortimentsnämnden avskaffas.

19 Generella direktiv

19.1 Inledning

För utredningens uppdrag gäller några generella direktiv. Ett sådant — prövning av offentliga åtaganden (dir. 1994:23) — har behandlats i avsnitt 13.4. Ett annat — beaktande av EG-aspekten (dir. 1988:43) — har uttryckligen ingått i utredningens egna direktiv. Utredningens överväganden om lagförslagets förenlighet med gemenskapsrätten finns redovisade i avsnitt 14.9.

19.2 Jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124)

Enligt dessa direktiv skall alla förslag som läggs fram av kommittéer eller särskilda utredare föregås av en analys och innehålla en redovisning av de jämställdhetspolitiska konsekvenserna.

Reklam och annan marknadsföring kan visserligen innehålla stereotypa könsroller och också vara könsdiskriminerande. Sådan reklam kan dock prövas av Etiska rådet mot könsdiskriminerande reklam (ERK). De förslag som utredningen har lämnat har utredningen bedömt vara jämställdhetspolitiskt neutrala.

19.3 Regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50)

Kommittéer och särskilda utredare skall enligt dessa direktiv redovisa de regionalpolitiska konsekvenserna av sina förslag.

Enligt utredningens mening har de förslag som lämnats inte några regionalpolitiska effekter.

19.4 Konsekvenser för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (dir. 1996:49)

Enligt direktivet skall kommittéer och särskilda utredare ge de brottsförebyggande frågorna ökad uppmärksamhet och alla förslag skall föregås av

en analys samt innehålla en redovisning av effekterna för brottsligheten och för det brottsförebyggande arbetet.

De förslag och överväganden som utredningen lämnar i detta betänkande bedöms inte ha några konsekvenser för brottsligheten eller brottsförebyggande arbete.

20 Kostnader

Det utökade tillsynsansvar över serveringstillståndshavarnas verksamhet som kommunerna ges i förslaget medför ytterligare uppgifter för kommunerna.

Kommunerna måste inledningsvis utbilda personal i regelsystemet för marknadsföring av alkoholdrycker. Detta kommer att leda till ökade kostnader för kommunerna. Eftersom de nya uppgifterna i stor utsträckning bör kunna ske inom ramen för den tillsynsverksamhet gentemot serveringsställen som kommunerna redan faktiskt utövar bör dock kostnaderna kunna hållas tillbaka. Härtill kommer att tillstånds- och tillsynsmyndigheterna enligt alkohollagen är avgiftsfinansierade. Avgifterna till kommunerna har inte ändrats efter anpassningen till Franzén-domen och kommunernas nya tillsynsuppgifter bör kunna finansieras genom dessa avgifter. Alkoholinspektionens nya ansvar att pröva frågor om återkallelse på grund av överträdelse av alkoholreklamregleringen bör också kunna finansieras genom avgifter.

Antalet ärenden hos Konsumentverket som rör reklam på serveringsställen har varit relativt få. Också fortsättningsvis kommer ett fåtal ärenden om sådan reklam att behöva utredas av Konsumentverket. Med hänsyn härtill och till det utökade samrådet med Alkoholinspektionen kommer Konsumentverkets tillsyn bli i vart fall inte mindre.

21 Ikraftträdande

Lagstifningen föreslås träda i kraft den 1 januari 1999. Samtidigt bör lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker upphävas.

De nya materiella bestämmelserna bör tillämpas också på marknadsföringsåtgärder som vidtagits före lagens ikraftträdande. En förutsättning härför är dock att en bedömning enligt de nya föreskrifterna inte leder till en strängare bedömning än vad som gäller enligt alkoholreklamlagen. De nya bestämmelserna om tillsyn och de olika myndigheternas ansvarsområden härvidlag bör dock kunna tillämpas från och med den 1 januari 1999. Den nya bestämmelsen om återkallelse på grund av överträdelse av den särskilda alkoholreklamregleringen är en kraftig sanktion som kan jämföras närmast med en straffrättslig sådan. Bestämmelsen härom bör därför endast tillämpas på marknadsföringsåtgärder som vidtagits efter de nya regleringens ikraftträdande.

22 Författningskommentar

22.1 Förslaget till lag om ändring i alkohollagen (1994:1738)

1 kap. Inledande bestämmelser

1 §

Denna lag gäller tillverkning *och marknadsföring* av alkoholdrycker *samt* handel med sådana varor. Lagen gäller också tillverkning av sprit.

Bestämmelser om införsel och försäljning av teknisk sprit finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit m.m.

Ändringen hänger samman med att reglerna om marknadsföring av alkoholdrycker har förts in i ett nytt 4 kap. i alkohollagen.

9 §

Regeringen får med avseende på främmande stat bestämma att följande skall gälla.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte användas oriktiga eller vilseledande ursprungsbeteckningar genom vilka dryckerna direkt eller indirekt anges vara frambragda eller tillverkade i den främmande staten eller i en region eller ort i den främmande staten. Detta gäller även om det äkta ursprunget anges eller om beteckningen används bara i översättning eller är åtföljd av uttryck som "art", "sort", "typ", "kopia" eller liknande uttryck.

En handling som strider mot andra stycket skall vid tillämpning av marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenter.

Bestämmelsen har förts över från 5 § alkoholreklamlagen. Bestämmelsen har tillkommit för att skydda geografiska ursprungsbeteckningar (se prop. 1994/95:123 s. 50 ff.). Den skall tillämpas på främmande stat som är ansluten till Madridöverenskommelsen den 14 april 1891 angående undertryckande av oriktiga eller vilseledande ursprungsbeteckningar på handelsvaror eller som är medlem i Världshandelsorganisationen, WTO (SFS 1996:1244).

Det är visserligen av konsumentintresse att geografiska ursprungsbeteckningar vid marknadsföring av alkoholdrycker är korrekta. Bestäm-

melsen har dock tillkommit till följd av internationella åtaganden som rör främst handelsfrågor, framför allt det s.k. TRIPs-avtalet. Paragrafens huvudsakliga ändamål är sålunda att skydda tillverkarna mot otillbörlig konkurrens och den hör därför inte sakligt till de särskilda bestämmelserna i kap. 4 om marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter. I stället har den tagits upp bland de inledande bestämmelserna i alkohollagen.

4 kap. Särskilda bestämmelser för marknadsföring

Marknadsföring av alkoholdrycker i allmänhet

1 §

Detta kapitel gäller marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter.

Om förbud mot vissa marknadsföringsåtgärder finns bestämmelser i 3 kap. 5 § och 7 kap. 7 §.

I första stycket avgränsas kapitlets tillämpningsområde. Liksom alkoholreklamlagen är kapitlet tillämpligt endast på marknadsföring som riktar sig till konsumenter. Marknadsföring som riktar sig från en tillståndshavare till en annan, t.ex. marknadsföringsåtgärder som en innehavare av partihandelstillstånd vidtar i samband med försäljning av sina varor till en innehavare av serveringstillstånd, faller således utanför tillämpningsområdet. Marknadsföring i fackpress som inte vänder sig till konsumenter är också tillåten.

Utredningen har i avsnitt 14.1 redogjort för innebörden av uttrycken marknadsföring och konsumenter samt för regleringens geografiska tillämpningsområde.

Bestämmelsen i andra stycket motsvarar 4 § alkoholreklamlagen. Hänvisningen till gåvoförbudet i 3 kap. 5 § och animeringsförbudet i 7 kap. 7 § är endast en erinran om att också dessa bestämmelser är tillämpliga på sådan marknadsföring av alkoholdrycker som sker till konsumenter. De kan visserligen på grund av den s.k. lagstridighetsprincipen sanktioneras enligt marknadsföringslagen men de skall som huvudregel även fortsättningsvis sanktioneras enligt de allmänna bestämmelserna därom i 8 kap. alkohollagen. Hänvisningen medför således ingen förändring i fråga om tillsyn eller sanktioner.

2 §

För marknadsföringen gäller förutom de krav som anges i marknadsföringslagen (1995:450) att den skall ske med återhållsamhet. Därvid gäller särskilt att marknadsföringsåtgärder inte får vara påträngande eller uppsökande.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till barn och ungdomar eller innefatta skildring av sådana personer.

I första stycket finns en erinran om att också de allmänna bestämmelserna i marknadsföringslagen är tillämpliga på marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter. Härtill finns ett allmänt krav på att all marknadsföring av alkoholdrycker skall ske med återhållsamhet.

En markerad utgångspunkt för lagregleringen är, som utredningen har framhållit i bl.a. avsnitt 14.2, att marknadsföringen skall ske under sådana former att samhällseliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtionen i möjligaste mån undviks. Detta uttrycks i enlighet med terminologin i alkohollagen så att marknadsföringen skall ske med återhållsamhet. Härigenom tydliggörs också att reglerna för alkoholreklam har ett alkoholpolitiskt syfte och att regleringen är en del av den förda alkoholpolitiken. Ett annat skäl att övergå till begreppet återhållsamhet är att det har en något annorlunda innebörd än begreppet särskild måttfullhet som nu är i bruk.

Som en följd av kravet på att marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter skall ske med återhållsamhet gäller att marknadsföringsåtgärderna inte får vara påträngande eller uppsökande. Detta framgår redan av lagtexten. Att marknadsföringen skall ske med återhållsamhet får betydelse också på reklammedel, innehåll och utformning. Bedömningen av om en marknadsföringsåtgärd uppfyller det allmänna kravet på återhållsamhet får anpassas till förhållanden som vem den riktar sig till och vid vilket försäljningsställe åtgärden har vidtagits. Närmare regler om vissa marknadsföringsåtgärder som kan bedömas som påträngande eller uppsökande tas upp i 4 och 5 §§.

Utredningen har i avsnitt 8.4 redogjort för de kriterier som enligt artikel 15 i det s.k. TV-direktivet föreskrivs för att TV-reklam eller köp-TV för alkoholhaltiga drycker skall vara tillåten. Dessa bör naturligtvis allmänt tjäna som ledning vid bedömningen av kravet på återhållsamhet. De särskilda kriterierna rörande alkoholreklam och ungdomar berörs i anslutning till kommentaren till andra stycket.

I andra stycket föreskrivs att marknadsföringen av alkoholdrycker inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar. Bestämmelsen har delvis fått sin utformning mot bakgrund av artikel 15 i TV-direktivet. Regleringen går dock längre än vad som föreskrivs där eftersom den dels gäller alla

reklammedel, dels innehåller ett totalt förbud mot att skildra barn eller ungdomar i alkoholreklam.

Den allmänna motiveringen till förslaget i denna del återfinns i avsnitt 14.6.3. Som framgår där är ungdomar en särskilt skyddsvärd grupp, inte minst då en sen alkoholdebut anses minska riskerna för en överdriven alkoholkonsumtion. Med barn avses de som inte har fyllt 18 år och med ungdomar de yngre människor som har uppnått 18 år. Också unga människor över 18 år är, även om det är tillåtet att servera dem alkohol-drycker, skyddsvärda. Någon specifik ålder beträffande dem som reklamen inte får rikta sig till eller som skildras i reklamen anges inte. Det avgörande är om framställningen i sin helhet kan anses särskilt rikta sig till barn och ungdomar eller om de som skildras i reklamen kan uppfattas som barn och ungdomar.

Marknadsföringen skall anses rikta sig särskilt till barn och ungdomar om den har en sådan utformning att det kan antas att barn och ungdomar lätt lägger märke till och kan påverkas av den. Härvid skall beaktas att barn och ungdomar i yngre tonåren redan har svårare att kritiskt granska och värja sig mot marknadsföring i allmänhet. Som utredningen har redogjort för i avsnitt 14.6.3 är viktiga bedömningskriterier dryckens egenskaper och sammansättning, dryckens popularitet hos unga, dess namn och image samt förpackningens utformning. Regleringen tar således inte ensidigt sikte på varumärken eller förpackningen. Dessa bör beaktas inom ramen för en helhetsbedömning av framställningen. Udda eller aggressiva former av flaskor, burkar eller annan förpackning eller emballage, inslag av seriefigurer på förpackningar eller etiketter, uppkäftiga eller rebelliska namn, "fräcka" eller psykedeliska färger, ett förenklat språk eller en ungdomlig jargong på drycken eller i framställningen är allt exempel på omständigheter som kan leda till att marknadsföringen skall anses riktad särskilt till barn och ungdomar. Härför kan också tala att drycken är smaksatt som en läsk eller att den har getts ett namn som uppenbarligen syftar till att tilltala ungdomar (t.ex. "Young rebel", "Explosive blast" eller "Barking white dogs") eller att förpackningen, varumärket eller märkningen är utformad med t.ex. anspelning på vad som kan anses vara trendigt bland ungdomar eller gångbart i vissa missbrukskretsar.

Vad som nu har uppräknats är endast exempel på omständigheter som kan vägas in i en bedömning att marknadsföringen är riktad särskilt till barn och ungdomar. Vid prövning av regleringens tillämplighet skall dock samtliga omständigheter vid marknadsföringen beaktas. En utgångspunkt för bedömningen är det helhetsintryck framställningen ger vid en flyktig kontakt.

Regleringen avser inte bara traditionell marknadsföring såsom tillåten annonsering i tidning utan alla reklammedel och marknadsföringsåtgärder. Under regleringen kan också falla t.ex. vissa åtgärder i samband med

sponsring av tävlingar. Om en tävling engagerar barn och ungdomar och det hos det företag som sponsrar tävlingen finns ett avsättningsfrämjande syfte för en alkoholisk kan sålunda bestämmelsen bli tillämplig.

3 §

Marknadsföringen får avse endast sakliga uppgifter om varorna samt om deras egenskaper och sammanhang. Bilder eller andra tekniska framställningar får skildra varorna och tillhör samt sådana situationer som har ett naturligt samband med varorna.

Paragrafen innehåller tillsammans med 2 § de grundläggande kraven på vad som skall iaktas vid marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter.

I bestämmelsen utvecklas kravet på att marknadsföringen skall ske med återhållsamhet. Tyngdpunkten i framställningen skall för att anses förenlig med de grundläggande kraven ligga på saklig produktinformation. Bestämmelsen lagfäster delvis vad som enligt Konsumentverkets riktlinjer och tidigare praxis ingår i kravet på särskild måttfullhet.

Som sakliga uppgifter anses relevanta fakta om den marknadsförda alkoholdrycken, t.ex. dess art eller typ, råvaror som ingår i drycken, framställningsmetoder och uppgifter om tillverkningen. När det gäller egenskaper är det framförallt smak som avses. Det är inte förbjudet att vid beskrivningen av dryckerna att använda värdeomdömen. Gränsen mellan saklig produktinformation och värdeomdömen är nämligen oklar, och det framstår som otidsenligt att inte tillåta en subjektiv beskrivning av smaken. Alltför överdrivna värdeomdömen är dock alltså inte förenliga med kravet på sakliga uppgifter medan det är tillåtet att beskriva en alkoholdryck med i branschen allmänt vedertagna uttryckssätt. Frågan huruvida en produktinformation kan anses uppfylla det allmänna kravet på återhållsamhet skall bedömas också mot bakgrund av 2 §.

Med egenskaper hos en alkoholdryck avses också dess alkoholhalt. En framställning får dock inte fokusera på alkoholhalten och alkoholstyrkan får inte utgöra främsta försäljningsargument. Med varans sammanhang åsyftas t.ex. uppgifter om när en dryck lämpligen kan konsumeras, hur ett öl bryggs eller till vilken mat ett vin passar bäst. Det är alltså tillåtet att beskriva t.ex. hur mat och dryck kan förenas. Framställningar i bild skall i huvudsak omfatta ett återgivande av produkten eller däri ingående råvara, varumärke eller därmed jämförligt kännetecken. Även andra inslag får förekomma så länge det inte innebär en överdriven fokusering på annat än produkten eller informationen om den. Således är det alltså, till skillnad mot vad som tidigare har gällt, tillåtet att skildra människor i bild. Denna skildring är dock tillåten endast under förutsättning den situation som återges inte strider mot den allmänna bestämmelsen om att all marknadsföring skall ske

med återhållsamhet. Det är t.ex. tillåtet att skildra människor som intar en måltid där den marknadsförda drycken ingår naturligt men otillåtet att visa berusade människor eller människor i vågade situationer. Tyngdpunkten i en framställning skall dock generellt för att vara godtagbar ligga på själva varan. Det ställs inte längre några krav på att bakgrunden i en bild skall vara neutral, att varan inte får vara uppförstorad eller att antalet varor eller tillbehör som visas inte får vara fler än en. Att bildens layout skall bedömas mot bakgrund av kravet på återhållsamhet i 2 § är självklart. Vad som nu har sagts om framställning i text och bild gäller också annan teknisk framställning.

Särskilt om vissa marknadsföringsåtgärder

4 §

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte användas kommersiella annonser i

1. periodiska skrifter eller andra skrifter på vilka tryckfrihetsförordningen är tillämplig och som med avseende på ordningen för deras utgivning är jämförbara med periodiska skrifter,

2. ljudradio- eller televisionsprogram, eller annars i sådana TV-sändningar över satellit som omfattas av radio- och TV-lagen (1996:844), eller

3. filmer som visas offentligt.

Första stycket 1 och 3 gäller inte skrifter eller filmer som tillhandahålls endast på försäljningsställen för det detaljhandelsbolag som avses i 6 kap. 1 §.

Bestämmelsen innehåller direkta förbud mot att marknadsföra alkoholdrycker genom kommersiella annonser i vissa medier. Motivet till förbuden är att sådan marknadsföring är påträngande och därför inte är tillåten.

Vad som utgör en kommersiell annons har förklarats i avsnitt 4.3.1 och 14.3.1.

Annonsförbudet för alkoholreklam i tidningar gäller också öl. Skälen härför återfinns i avsnitt 14.3. I övrigt är bestämmelsen i första stycket 1 och 2, med någon språklig justering, överförd från alkoholreklamlagen (2 § andra och tredje stycket). Bestämmelsen har i dessa delar, bortsett från den nyss nämnda förändringen beträffande öl, samma tillämpningsområde som bestämmelsen i alkoholreklamlagen.

Förbudet avser kommersiella annonser i periodiska skrifter och andra skrifter som är jämförbara med sådana skrifter. Med periodisk skrift förstås enligt 1 kap. 7 § första stycket tryckfrihetsförordningen tidning, tidskrift

eller annan sådan tryckt skrift, som enligt utgivningsplanen är avsedd att under bestämd titel utges minst med fyra på särskilda tider utkommande nummer eller häften årligen, samt därtill hörande löpsedlar och bilagor. Sedan utgivningsbevis för en skrift har meddelats, skall denna, till dess beviset återkallas, anses som periodisk.

Begreppet periodisk skrift syftar till att skilja vad som i dagligt tal kallas för tidningar eller tidskrifter från andra tryckta skrifter, t.ex. böcker, broschyrer och kataloger. En skrift som saknar formell utgivningsplan eller utgivningsbevis kan dock betraktas som periodisk skrift om den faktiskt utkommer minst fyra gånger per år eller om den är avsedd att göra det. Sådana reklamblad eller reklamproschyrer som detaljhandeln skickar till hushållen och som innehåller reklam för öl kan därför i och för sig komma att falla under tillämpningsområdet för förbudet i första stycket 1. Normalt torde dock så inte vara fallet.

Film är ett grundlagsskyddat medium. Som anmärkts i avsnitt 14.3 krävs det lagstöd för ett förbud mot alkoholreklam i film. Detta har införts i första stycket 3. Med film avses inte bara film utan även videogram och andra upptagningar av rörliga bilder (jfr 1 kap. 1 § tredje stycket yttrandefrihetsgrundlagen). Förbudet är begränsat till filmer som visas offentligt. Sådana filmer är underkastade viss förhandsgranskning (1 kap. 3 § andra stycket yttrandefrihetsgrundlagen, jfr lagen [1990:886] om granskning och kontroll av filmer och videogram). I handeln finns videogram med allmän information om t.ex. vinkunskap och vinprovning. Oftast är sådana filmer inte avsedda att visas offentligt och så länge det inte sker faller också eventuell alkoholreklam i filmerna utanför regleringen. På framställningar som innehåller allmän information och som inte kan bedömas ha ett avsättningsfrämjande syfte för vissa alkoholdrycker är dessutom inte regleringen i första stycket 3 tillämplig redan på grund av att de inte kan bedömas innehålla alkoholreklam.

Det tidigare undantaget för annonser i tidningar som tillhandahålls endast på försäljningsställen gäller nu endast skrifter och filmer som tillhandahålls på Systembolagets försäljningsställen. Skälen för denna ordning framgår av avsnitt 14.3 Det är sålunda inte tillåtet med alkoholreklam i tidningar som på begäran skickas till konsumenter.

5 §

Vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl får inte användas direktreklam eller andra liknande reklammedel som riktar sig till enskilda konsumenter.

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte användas

- 1. utomhusreklam,*
- 2. presentutdelning, erbjudanden om avsmakning eller därmed jämförliga erbjudanden, eller*

3. erbjudanden att vid köp av annan vara eller tjänst förvärva också alkoholdryck.

Vad som sägs i andra stycket 3 gäller ej kombinationserbudande med alkoholdryck om drycken utgör del av en måltid.

Bestämmelsen innehåller förbud mot vissa marknadsföringsåtgärder som bedöms vara särskilt påträngande eller uppsökande. Den utgör i huvudsak en kodifiering av vad som tidigare har gällt.

I första stycket föreskrivs att direktreklam eller andra liknande reklammedel som riktar sig till enskilda konsumenter inte får användas vid marknadsföring av spritdrycker, vin eller starköl. Bestämmelsen i första stycket gäller således inte öl. Det är därför fortfarande tillåtet att från detaljhandeln skicka reklamblad eller kuponger till hushållen som innehåller upplysningar eller erbjudanden om öl som säljs i butiken. (Beträffande reklammaterial som utgör periodiska skrifter, jfr dock kommentaren till 4 §.) Sådan reklam för öl är tillåten endast om denna produkt nämns som en bland andra varor. Reklamen får dock inte överdrivet fokusera på alkoholdrycken, som inte heller får göras till lockvara. Också här skall framställningen prövas mot det allmänna kravet på återhållsamhet. Reklamblad eller direktreklam som innehåller en inbjudan till en restaurang men som också bedöms utgöra reklam för alkoholdrycker faller in under förbudet mot direktreklam för alkoholdrycker.

Uttrycket direktreklam har samma innebörd som i Internationella Handelskammarens regler för direktmarknadsföring, antagna den 1 oktober 1991. Där definieras direktreklam som distribution av erbjudanden till konsumenterna eller mottagarnas brevlåda, oavsett om det sker per post eller på annat sätt. Det är för regleringens tillämplighet utan betydelse om försändelsen är adresserad eller oadresserad. Första stycket är också tillämpligt på andra liknande reklammedel som riktar sig till enskilda konsumenter. Härmed åsyftas t.ex. telemarketing, dvs. framförande av erbjudanden till konsumenterna eller mottagarna per telefon eller andra telekommunikationsmedel såsom e-post (jfr nyss nämnda ICC-regler).

Vid marknadsföring av alkoholdrycker får inte förekomma utomhusreklam. Detta framgår av andra stycket 1. Som utomhusreklam räknas bl.a. reklam på annonsplaceringar och på hållplatser för bussar och spårvagnar. Hit hör också högtalarreklam. Detta är en skillnad mot vad som tidigare gällde då högtalarreklam i Konsumentverkets riktlinjer angavs som ett exempel på vad som ansågs strida mot måttfullhetskravet. Nu omfattas alltså högtalarreklam av förbudet mot utomhusreklam. Marknadsföring i anslutning till eller direkt utanför ett serveringsställe anses inte i första hand som utomhusreklam. Marknadsföring vid ett serveringsställe kan komma i konflikt med det allmänna kravet på återhållsamhet om den placeras eller utformas på ett uppseendeväckande sätt. Om sådan marknadsföring är

alltför dominant och kan bedömas som självständig i förhållande till serveringsstället bör den dock kunna bedömas som utomhusreklam.

Som utomhusreklam räknas inte heller reklam på distributionsfordon. Liksom tidigare har gällt skall sådan reklam bedömas mot det allmänna kravet på återhållsamhet. Vad som föreskrivits i detta avseende i Konsumentverkets riktlinjer tjänar även fortsättningsvis som utgångspunkt för bedömningen. Vad som nu sagts om marknadsföring på distributionsfordon äger tillämpning på samtliga kommersiella transporter av alkoholdrycker.

Marknadsföring av alkoholdrycker på annan plats än på eller vid försäljningsställen för sådana drycker, t.ex. i offentliga miljöer eller i lokaler som besöks av ungdomar, strider som regel mot grundregeln om återhållsamhet. Marknadsföring av alkoholdrycker bör inte heller äga rum vid allmän idrottsplats eller annan allmän arena eller vid sportarrangemang som är öppet för allmänheten. Något hinder mot att tillverkare eller distributörer av alkoholdrycker på sådana platser gör reklam för sitt företag finns dock inte.

Någon särskild reglering av bilder på flaskor och burkar har inte införts. Vad som föreskrivits i riktlinjerna för marknadsföring av spritdrycker, vin och starköl för (KOVFS 1979:5, punkten 5.1.2) bör inte längre gälla. Utformningen av förpackningsdekorer bör i stället i förening med framställningen i sin helhet bedömas från fall till fall mot grundregeln om återhållsamhet.

I Konsumentverkets riktlinjer finns bestämmelser om både pristävlingar och rabatterbudanden. Något särskilt förbud mot pristävlingar har inte införts. Tillåtligheten av en sådan marknadsföringsåtgärd får i stället bedömas i varje enskilt fall mot grundregeln om återhållsamhet med särskilt beaktande av att tävlingarna inte bör innehålla moment av köptvång. Rabatterbudanden bör redan i dag anses otillåtna och kunna angripas med stöd av alkohollagens särskilda bestämmelser om prissättning och om animeringsförbud (7 kap. 6 och 7 §§). Någon särskild reglering i detta avseende behövs därför inte.

Av tredje stycket framgår att det fortfarande är tillåtet för restauranger att lämna kombinationserbudanden med alkoholdryck om drycken är en del av en måltid. Genom Konsumentverkets riktlinjer har för undantagets tillämplighet tidigare gällt att kombinationserbudandet skulle innehålla också ett alkoholfritt alternativ. Detta är ett onödigt krav och har därför utgått i den nya regleringen. Att serveringsställen är skyldiga att hålla lättdrycker i sitt sortiment framgår av 3 kap. 6 §. Tillämpningen av denna bestämmelse torde utgöra tillräckligt hinder mot missbruk av kombinationserbudanden.

6 §

Marknadsföring av alkoholdrycker på försäljningsställen får avse endast alkoholdrycker i det sortiment som säljs där.

Bestämmelsen är ny. Den innebär att ett försäljningsställe endast får marknadsföra de alkoholdrycker, dvs. de varumärken, som ingår i dess sortiment. Skälen till den nya regleringen finns redovisade i avsnitt 14.4.

Vad som menas med begreppet försäljningsställen framgår av avsnitt 14.4.1. Här skall dock anmärkas att med försäljningsställen också avses serveringsställen.

Det förhållande att t.ex. en restaurang innehar ett tillstånd att servera vin medför inte att tillståndshavaren har rätt att marknadsföra vilket vin som helst. Det är, som nyss nämnts, endast de varumärken som ingår i sortimentet som får marknadsföras. För att en alkoholdryck skall anses ingå i sortimentet krävs dock inte att den alltid finns omedelbart fysiskt tillgänglig. Det avgörande är i stället om drycken normalt ingår i sortimentet. Sålunda skall t.ex. det förhållandet att Systembolagets butiker inte lagerför hela sortimentet inte påverka detaljhandelsmonopolets rätt att marknadsföra produkterna som finns upptagna i de skilda prislistorna.

Reklam- och andra marknadsföringsåtgärder för de alkoholdrycker som säljs kan förekomma på menyer och andra liknande trycksaker som inte är avsedda för att gästerna eller andra konsumenter skall ta med dem från stället. På menyer och andra sådana tryckalster får en saklig presentation av dryckerna förekomma. En beskrivning av dryckens smak och kännetecknen godtas om det inte är fråga om överdrivna värdeomdömen. Vilken alkoholhalt en dryck innehåller bör aldrig annat än anges. Menyerna bör också innehålla de alkoholfria alternativ som enligt 3 kap. 6 § alkohollagen skall finnas att tillgå i tillfredsställande urval och omfattning. Andra trycksaker såsom affischer, på dukar och på andra underlag får reklam förekomma. Härvid skall dock särskilt beaktas kraven på att reklamen inte får vara påträngande och att återhållsamhet skall iakttas. På andra föremål såsom glas, askkoppar och korkskruvar, på sådant som inventarier och personalens arbetskläder får förekomma återhållsam marknadsföring. Marknadsföring i anslutning till eller direkt utanför serveringsstället får inte placeras eller utformas på ett uppseendeväckande sätt. Däremot får det upplysas att försäljningsstället innehar vissa rättigheter samt lämnas besked om sortimentet. De salubjudna varorna bör få visas upp under återhållsamma former. En omfattande varuexponering eller en överdriven varumärkesreklam får anses strida mot kravet på återhållsamhet.

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker

7 §

Marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker skall utformas på sådant sätt att den inte kan förväxlas med marknadsföring av alkoholdrycker.

Vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker i kommersiella annonser som avses i 4 § första stycket får inte användas samma kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för en alkoholdryck eller är inarbetat eller registrerat i enlighet med vad som föreskrivs i varumärkeslagen (1960:644) för sådan dryck.

Bestämmelsen är ny. Syftet med bestämmelsen är att hindra att alkoholdrycker marknadsförs indirekt genom marknadsföringen av alkoholhaltiga lättdrycker. De närmare övervägandena för införandet av bestämmelsen återfinns i avsnitt 14.7.

Restriktionerna är begränsade till *alkoholhaltiga* lättdrycker. Det finns sålunda inga alkoholpolitiskt motiverade restriktioner för marknadsföringen av alkoholfria drycker. Skälen härför finns redovisade i avsnitt 13.7.

Vilka krav som bör ställas på marknadsföringen för att den skall vara förenlig med första stycket framgår av avsnitt 14.7.1.

Bestämmelsen i andra stycket reglerar den kommersiella användningen av vissa kännetecken vid marknadsföring av alkoholhaltiga lättdrycker. I avsnitt 14.7.2 redovisas övervägandena för införandet av bestämmelsen. Eftersom 4 kap. är tillämpligt endast på marknadsföring som vänder sig till konsumenter innebär inte bestämmelsen några restriktioner för marknadsföringen av sådana drycker som riktar sig till andra, t.ex. serveringstillståndshavare. Förbudet är begränsat till kommersiella annonser i de medier som omfattas av annonsförbudet i 4 §.

Förbudet är också begränsat till sådana kännetecken som i sin helhet eller till någon del används för en alkoholdryck. Med kännetecken avses både varukännetecken som uppfyller de allmänna villkoren för registrering i 1 och 2 §§ varumärkeslagen och sådana kännetecken som en näringsidkare i enlighet med 3 § samma lag kan använda för sina varor. Enligt den sistnämnda bestämmelsen kan det vara fråga om släktnamn, adress eller firma som en näringsidkare använder som kännetecken för sina varor. Sådant användande åtnjuter också skydd enligt varumärkeslagen (4 §).

Av uppräknade kännetecken i 3 § varumärkeslagen är det framför allt firman som är aktuell vid marknadsföringen av alkoholdrycker eller alkoholhaltiga lättdrycker, och det är användningen av den som varukännetecken jämte användningen av vissa registrerade och inarbetade varukännetecken som utredningen har funnit ett behov av att reglera. Restriktionerna innebär inga inskränkningar i ensamrätten till firman annat än när

det gäller användningen av denna som ett kännetecken för varor enligt 3 § varumärkeslagen.

Andra stycket gäller kännetecken som i sin helhet eller till någon del är i bruk för eller är registrerade eller inarbetade för en alkoholdryck. Uttrycket "till någon del" innebär att också användningen av t.ex. ordkombinationer vars ena led utgör ett kännetecken för alkoholdrycker eller av t.ex. endast firmadominanten som kännetecken faller inom bestämmelsens tillämpningsområde.

Kravet på att kännetecknet är i bruk för en alkoholdryck innebär att det faktiskt används som beteckning på en sådan produkt. Det skall vara fråga om en användning i näringsverksamhet; något krav härutöver på en viss eller kvalificerad användning ställs inte. Även om en registrering av ett varumärke hävs i klassen för alkoholhaltiga drycker lägger så länge kännetecknet används som beteckning för en alkoholdryck detta hinder i vägen för marknadsföring av en alkoholhaltiga lättdryck under samma kännetecken. För att inte träffas av de aktuella restriktionerna måste själva användningen av kännetecknet som en benämning för en alkoholdryck ha upphört. Även om användningen har upphört är dock den aktuella bestämmelsen tillämplig så länge ett varukännetecken är inarbetat eller registrerat för en alkoholdryck.

Sanktioner m.m.

8 §

Marknadsföring som strider mot bestämmelserna i 1—7 §§ skall vid tillämpningen av 4 § första stycket och 14 §§ marknadsföringslagen (1995:450) anses vara otillbörlig mot konsumenterna.

Av bestämmelsen framgår att marknadsföring som sker i strid med bestämmelserna i 1—7 §§ skall anses otillbörlig mot konsumenterna. Genom hänvisningen till 14 § marknadsföringslagen klargörs att det är förbud och åläggande som kan tillgripas som sanktioner vid överträdelser av den särskilda alkoholreklamregleringen i 4 kap. alkohollagen. Att sådana förbud kan förenas med vite framgår av 19 och 21 §§ marknadsföringslagen. Talerätten i fråga om sanktionerna följer bestämmelsen härom i marknadsföringslagen (38 §). Se mera härom i avsnitt 5.1.

Marknadsstörningsavgift kan som framgår av avsnitt 15.4.4 inte utdömas vid överträdelser av bestämmelserna i 4 kap.

Som har anmärkts i kommentaren till 1 § gäller som huvudregel inte sanktionerna enligt marknadsföringslagen för marknadsföring som sker i strid med 3 kap. 5 § eller 7 kap. 7 §, och det är inte heller Konsumentverket som i första hand utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna.

Att alkohollagens sanktioner kan tillämpas gentemot serveringstillståndshavarna för marknadsföring som sker i strid med alkoholreklamregleringen kommenteras i anslutning till 9 kap. 1a §.

9 §

Att allvarigare överträdelser av bestämmelserna om marknadsföring kan leda till återkallelse av tillstånd följer av 8 kap. 18 och 19 §§.

Bestämmelsen innehåller en hänvisning till 8 kap. 18 och 19 §§ som innehåller förutsättningarna för återkallelse av tillstånd. Utredningen har i avsnitt 15.4.3 redogjort för motiven för införandet av återkallelse som sanktion vid allvarigare överträdelser av alkoholreklamregleringen.

8 kap. Tillstånd m.m.

1 §

Tillverkningstillstånd, partihandelstillstånd och inköpstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Tillstånd får meddelas endast om sökanden kan förväntas följa bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker.

Tillståndsmyndigheten får om det finns särskilda skäl begränsa tillståndets giltighet till viss tid. Myndigheten får också meddela de villkor som behövs, i samband med beslutet om tillstånd eller senare under tillståndstiden.

7 §

Serveringstillstånd får meddelas endast den som visar att han med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheterna i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. Sökanden skall också visa att serveringsstället uppfyller kraven i 8 §.

Vid tillståndsprövningen skall särskild hänsyn tas till om sökanden är laglydig och benägen att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna.

Tillstånd får meddelas endast om sökanden kan förväntas följa bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker.

Som en konsekvens av att vissa överträdelser av den särskilda alkoholreklamregleringen i 4 kap. kan leda till återkallelse av tillstånd har i 8 kap. 1 och 7 §§ införts som ytterligare ett villkor för tillståndets beviljande att sökanden kan förväntas följa bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker.

Det är sökanden som skall visa att kraven för tillståndets beviljande är uppfyllda och att han är lämplig att utöva den verksamhet som han sökt tillstånd för (se första styckena i förevarande paragrafer, jfr prop. 1994/95:89 s. 102). När det gäller frågan om sökanden kan förväntas följa bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker behöver han dock inte föra någon särskild bevisning härom. Om en sökande uppfyller samtliga övriga krav i 1 och 7 §§ bör det kunna förväntas att han också följer de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker.

Om en sökande tidigare har överträtt alkoholreklamregleringen måste en närmare prövning av hans lämplighet i detta avseende göras. Om sökanden tidigare innehaft tillstånd och detta har återkallats på grund av överträdelser av alkoholreklamregleringen bör den sökta först efter viss tid på nytt kunna anses lämplig för verksamheten. Hur lång tid detta bör ta bör de skilda tillståndsmyndigheterna avgöra från fall till fall. Det bör på grund av den samordning som skall ske mellan Alkoholinspektionen inklusive de övriga tillstånds- och tillsynsmyndigheterna enligt alkohollagen och Konsumentverket kunna antas att tidigare överträdelser är kända för tillståndsmyndigheten.

EG-domstolen har i den s.k. Franzén-domen framfört kritik mot tillståndssystemet. Utredningen har i avsnitt 15.4.3 redovisat sin syn på vilken betydelse domen kan ha för frågor om ytterligare villkor för tillståndets beviljande och om överträdelser av vissa marknadsföringsbestämmelser som grund för återkallelse.

19 a §

Återkallelse av tillstånd på grund av överträdelse av de särskilda bestämmelserna för marknadsföring i 4 kap. kan ske endast om överträdelsen är särskilt allvarlig eller tillståndshavarens marknadsföring tidigare har föranlett åtgärder enligt denna lag eller marknadsföringslagen.

I bestämmelsen anges när återkallelse på grund av överträdelser av de särskilda bestämmelserna om marknadsföring av alkoholdrycker som vänder sig till konsumenter kan äga rum.

Som utredningen har redogjort för i avsnitt 15.4.3 är det endast de flagranta och särskilt allvarliga fallen av överträdelser som kan föranleda återkallelse. Tillståndshavaren skall genom överträdelsen ha visat att han är olämplig att bedriva sin verksamhet. Återkallelse kan dock komma ifråga

vid mindre allvarliga fall om tillståndshavarens marknadsföring tidigare har lett till ingripanden med stöd av alkohollagen eller marknadsföringslagen. Med åtgärder avses inte bara formella sanktioner utan också t.ex. ett påpekande från Konsumentverket att en marknadsföring skett i strid med gällande reglering. Det förhållandet att en tillståndshavares marknadsföring tidigare varit föremål för anmälningar skall dock om de inte lett till ingripanden inte ensamma vid en prövning enligt förevarande paragraf läggas tillståndshavaren till last.

I fråga om animerings- och gåvoförbuden åsyftas ingen ändring i den praxis som har gällt.

20 §

I stället för återkallelse enligt 18 eller 19 § kan tillståndshavaren meddelas varning, om varning av särskilda skäl kan anses vara en tillräcklig åtgärd. *Varning kan dock inte utfärdas i stället för återkallelse av tillverknings- eller partihandelstillstånd om sanktionen grundas enbart på överträdelse av de särskilda bestämmelserna för marknadsföring i 4 kap.*

I bestämmelsen regleras varning. Genom tillägget i den andra meningen har föreskrivits att varning inte kan utfärdas i stället för återkallelse av tillverknings- eller partihandelstillstånd om sanktionen grundats enbart på överträdelse av de särskilda bestämmelserna för marknadsföring i 4 kap. Det är således när Konsumentverket utövar tillsynen över efterlevnaden av den särskilda alkoholreklamregleringen som varning inte kan komma ifråga i stället för återkallelse. Tillämpningsområdet för sanktionen återkallelse är reserverat för de allvarligaste fallen och därmed finns egentligen inget utrymme för att istället för återkallelse tillgripa varning. Det ligger i sakens natur att varning inte är tillräckligt. Härtill kommer att Konsumentverket har möjlighet att tillgripa andra sanktioner enligt marknadsföringslagen och bör ha gjort det innan återkallelse aktualiseras hos Alkoholinspektionen. Det finns således inget behov av varning vid partihandlarnas eller tillverkarnas överträdelser av alkoholreklamregleringen.

När de kommunala tillsynsmyndigheterna utövar tillsyn gentemot serveringstillståndshavarna finns det dock ett större behov av varning. Om det är tillräckligt kan varning meddelas i stället för återkallelse; dock skall först grund för återkallelse konstateras föreligga. Tillsynen över serveringsverksamheten sker löpande och kontinuerligt. Det kan antas att det redan på grund härav kan finnas anledning att räkna med att överträdelser av den särskilda alkoholreklamregleringen kommer att konstateras oftare av de kommunala tillsynsmyndigheterna än av Konsumentverket. De kommunala tillsynsmyndigheterna kommer att behöva tillräckliga verktyg i sin tillsynsverksamhet. Mellan meddelande om villkor för rörelsens bedrivande

och återkallelse är steget långt. Det är därför som varning kan meddelas gentemot innehavarna av serveringstillstånd vid överträdelser också av bestämmelserna i 4 kap.

9 kap. Tillsyn m.m.

1 §

Alkoholinspektionen utövar, *med den begränsning som följer av 1 a §*, central tillsyn över efterlevnaden av denna lag och kan meddela allmänna råd till vägledning för tillämpningen av lagen.

Länsstyrelsen utövar tillsyn inom länet. Länsstyrelsen skall också biträda kommunerna med råd i deras verksamhet.

Den omedelbara tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna om servering av spritdrycker, vin och starköl utövas av kommunen och av polismyndigheten. Kommunen och polismyndigheten utövar också tillsyn över servering av och detaljhandel med öl.

Ändringen sammanhänger med att regler om marknadsföring över vilka Konsumentverket har den primära tillsynen har förts in i alkohollagen. Att Alkoholinspektionen kan återkalla parti- eller tillverkningsstillstånd på grund av återkallelse av marknadsföringsbestämmelserna framgår av 8 kap. 18 § (tidigare 7 kap. 18 §).

1 a §

För tillsyn av bestämmelserna om marknadsföring i 4 kap. finns särskilda regler i marknadsföringslagen (1995:450). Tillsynen av dessa bestämmelser gentemot serveringstillståndshavarna får, i fråga om marknadsföring på serveringsställen, utövas också av kommunen. För kommunens tillsyn gäller inte 4 kap. 8 §.

I bestämmelsen fördelas ansvaret för tillsynen över efterlevnaden av bestämmelserna i 4 kap. mellan Konsumentverket och tillsynsmyndigheterna enligt alkohollagen. Skälen för fördelningen framgår av avsnitt 15.3.

De kommunala tillsynsmyndigheternas behörighet att utöva tillsyn begränsas till serveringstillståndshavarnas marknadsföring. Det är också dessa tillsynsmyndigheter som i första hand skall utöva tillsynen härvidlag. Konsumentverket/KO utesluts dock inte utan har rätt att pröva också den marknadsföring som bedrivs på serveringsställen. Detta är emellertid tänkt att ske endast i undantagsfall. Konsumentverket/KO har ansvaret för den övriga tillsynen, dvs. all marknadsföring utanför serveringsställena. Konsumentverket/KO:s ansvarar också för den övriga tillsynen, t.ex. över

reklambyråers och tidningsutgivares medverkan till marknadsföringsåtgärder.

Utredningen har i avsnitt 15.3.1 berört några frågor om avgränsningen av tillsynen. Här skall dock anmärkas några ytterligare frågor. Om en broschyr som innehåller alkoholreklam distribueras på ett eller enstaka serveringsställen ligger på de kommunala tillstånds- och tillsynsmyndigheterna att pröva förenligheten av marknadsföringen med gällande bestämmelser. Det är också de som har att utkräva ansvar hos serveringstillståndshavarna. Om broschyren har större spridning är det däremot, även om den distribueras på serveringsställen, Konsumentverket/KO:s sak att pröva marknadsföringen samt att utkräva ansvar hos annonsören och medverkande reklambyråer.

Det är Konsumentverket/KO som har ansvaret för att övervaka efterlevnaden av annonsförbudet. Detta tillsynsansvar gäller också annonser för restauranger eller andra serveringsställen. De kommunala tillsynsmyndigheterna kan dock, genom Alkoholinspektionens försorg, anmäla sådana annonser till Konsumentverket/KO.

Genom bestämmelsen i sista meningen klargörs att kommunerna inte förfogar över några marknadsrättsliga sanktioner.

22.2 Förslaget till lag om ändring i marknadsföringslagen (1995:450)

22 §

En näringsidkare får åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift), om näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet har brutit mot någon bestämmelse i 5—13 §§.

Detsamma gäller om en näringsidkare eller någon som handlar på dennes vägnar uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot någon av bestämmelserna i 26 § lokalradiolagen (1993:120), 12 § första stycket andra och tredje meningen tobakslagen (1993:581) eller 7 kap. 3, 4 eller 10 §§ radio- och TV-lagen (1996:844).

Vad som sägs i första och andra stycket gäller också en näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet väsentligt har bidragit till överträdelsen.

Avgiften tillfaller staten.

Marknadsstörningsavgift kan inte dömas ut vid överträdelser av de särskilda alkoholreklamreglerna i 4 kap. Utredningen har redovisat sina överväganden i denna del i avsnitt 15.4.4. Hänvisningen i 22 § andra

stycket marknadsföringslagen till 2 § andra stycket alkoholreklamlagen har därför tagits bort.

22.3 Förslaget till lag om ändring i radio- och TV-lagen (1996:844)

7 kap.

9 §

Bestämmelser om förbud mot reklam för alkoholdrycker och tobaksvaror finns i 4 kap. *alkohollagen* (1994:1738) och tobakslagen (1993:581). Ett program får inte sponsras av någon vars huvudsakliga verksamhet gäller tillverkning eller försäljning av alkoholdrycker eller tobaksvaror.

Bestämmelsen har endast språkligt justerats; hänvisningen sker numera till 4 kap. *alkohollagen* i stället för till *alkoholreklamlagen*.

Särskilt yttrande

av experten Hans Agnéus

Angående tillsynen

Enligt utredningsförslaget är tillsynsansvaret fördelat mellan Konsumentverket å ena sidan samt Alkoholinspektionen och kommunerna å den andra så att marknadsföring som sker på serveringsställen är kommunens primära tillsynsansvar. Visst samarbete är föreslaget mellan Konsumentverket och Alkoholinspektionen avseende klandervärda marknadsföringsåtgärder som vidtas av tillverkare och partihandlare. Efter slutlig prövning av Konsumentverket kan saken resultera i att åtgärder vidtas mot tillverknings- eller partihandelstillståndet.

Enligt min mening hade utredningen bort, mer än den har gjort, utvecklat fördelarna med en ordning enligt vilken Alkoholinspektionen i ett första skede granskar och tillrättaför tillverkarnas och partihandlarnas marknadsföring. Metoder för kunskapsutbyte och utvecklande av en samsyn i frågan om alkoholreklamen mellan de alkoholpolitiska tillsynsmyndigheterna och Konsumentverket hade självfallet även i ett sådant system måst skapas. Komplicerade ärenden och ärenden där man kan ifrågasätta även andra aktörers agerande än tillståndshavares borde kunna hänskjutas till Konsumentverket. Utredningen har stannat för en mer begränsad uppdelning av tillsynsansvaret. I fråga om denna ordning vill jag anföra följande. I stället för denna horisontella uppdelning av tillsynsansvaret som utgår från platsen där en åtgärd vidtas förordar jag en vertikal uppdelning. Det vill säga att åtgärder som en tillståndshavare vidtar skall i första hand granskas och bedömas av respektive tillståndsmyndighet. Likaväl som kommunen har tillsyn över restauratörens agerande på serveringsstället bör hans annonser och eventuella utdelning av reklamblad eller utskick av direktreklam och dylikt granskas av kommunen med avseende på marknadsföringen av alkoholdrycker. Vid behov bör det ankomma på kommunen att vidta åtgärder.

Det här skisserade systemet skulle effektivisera tillsynen i det att en reaktion på ett felaktigt förfarande skulle komma snabbare. Tillsynen skulle också bli effektivare eftersom marknadsföringsinsatser inte sällan (förutom sedvanlig reklam) också innefattar åtgärder som kan ifrågasättas med hänsyn till andra regler i alkohollagen, t.ex. prissättningen på restaurang eller animeringsförbudet. Ett annat exempel är överträdelser av gåvoförbudet, vilket inträffat i ett par uppmärksammade fall. Alla delar av en marknadsföringsinsats skulle således kunna bedömas i ett sammanhang.

För tillståndshavarnas del torde situationen också underlättas i det att de kan föra en dialog med en myndighet avseende alla delar av tilltänkt insats. Det skisserade tillsynssystemet skulle slutligen, i än högre grad än det föreliggande förslaget, understryka de alkoholpolitiska motiven bakom alkoholreklamreglerna.