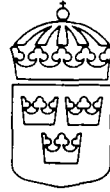


Regeringens proposition

1993/94:136

Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker



Prop.
1993/94:136

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 27 januari 1994

Carl Bildt

Bengt Westerberg
(Socialdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås riktlinjer för ett nytt system för tillstånd, kontroll och tillsyn inom alkoholområdet. I och med det nya systemet avskaffas de nuvarande import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen när det gäller spritdrycker, vin och starköl. Dessa ersätts av ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn inrättas. Regeringen avser senare återkomma till riksdagen med en proposition med de lagförslag som behövs för införandet av det nya tillståndssystemet och inrättandet av den nya myndigheten.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Ärendet och dess beredning	3
3	Bakgrund	4
	3.1 Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen	4
	3.2 EES-avtalet	5
	3.3 Import och partihandel med starköl	6
	3.4 Skriftväxling med EG-kommissionen	7
4	Nuvarande ordning	8
	4.1 Grunddragen i den svenska alkoholpolitiken	8
	4.2 Monopolen inom alkoholpolitiken	9
	4.3 Servering av alkoholdrycker	10
	4.4 Marknadsföring av alkoholdrycker	11
	4.5 Kvalitetskontroll av alkoholdrycker	11
	4.6 Beskattningen av alkoholdrycker	12
	4.7 Teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat	13
5	Behov av ändringar inom nuvarande system	14
6	Ett nytt system för tillstånd, kontroll och tillsyn inom alkoholområdet	16
	6.1 En ny central myndighet	18
	6.2 Tillstånd för import, export, tillverkning och partihandel	19
	6.3 Kriterier för tillstånd	19
	6.4 Tillsyn, kontroll och sanktioner	19
7	Finansiering av den nya myndigheten	20
8	V&S Vin & Sprit AB	21
	 Bilaga 1 Skrivelse från Alkoholpolitiska kommissionen	23
	Bilaga 2 Skriftväxling mellan den svenska regeringen och EG-kommissionen	25
	Bilaga 3 Protokoll från expertsamtal	27
	Bilaga 4 EG-kommissionens brev till ESA	30
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 januari 1994	31

1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringen föreslår att riksdagen

1. godkänner de föreslagna riktlinjerna för ett nytt tillståndssystem som skall ersätta import-, export-, tillverknings-, och partihandelsmonopolen inom alkoholhanteringen (avsnitt 6),
2. godkänner de föreslagna riktlinjerna för inrättande av en ny myndighet inom alkoholområdet (avsnitt 6),
3. godkänner de föreslagna riktlinjerna för finansiering av verksamheten vid den nya myndigheten (avsnitt 6).

2 Ärendet och dess beredning

Avtalet om det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES-avtalet), som trädde i kraft den 1 januari 1994, innebär att Sverige har åtagit sig att tillämpa gemenskapens regelverk om monopol. Till avtalet fogade Sverige, Norge, Finland och Island en gemensam deklaration, i vilken det uttalades att alkoholmonopolen i dessa länder grundas på viktiga hälso- och socialpolitiska hänsynstaganden. Någon motsatt ståndpunkt framfördes inte av EU-sidan. Deklarationen grundade sig på uppfattningen att monopolen var förenliga med EES-avtalets regler, eftersom ingen diskriminering sker mellan medborgare i Europeiska unionens (EU) medlemsstater och medborgare i länderna i Europeiska frihandelsområdet (EFTA), samt på den möjlighet till undantag från varors fria rörlighet som EES-avtalet medger för att t.ex. skydda människors hälsa och liv.

Att de nordiska ländernas uppfattning, i varje fall numera inte delas av EG-kommissionen har framkommit under anslutningsförhandlingarna med EU, bland annat i kommissionens utlåtande över den svenska medlemskapsansökan. Detta har medfört en viss oklarhet i fråga om monopolens förenlighet med EES-avtalet.

För att för svensk del undanröja denna oklarhet inleddes utredande samtal mellan företrädare för regeringen och EG-kommissionen.

Inom ramen för medlemskapsförhandlingarna mellan Sverige och EU om svenskt medlemskap i EU har en skriftväxling ägt rum mellan EG-kommissionen och den svenska regeringen. Av denna framgår bl.a. följande. Kommissionen förutsätter att Sverige avvecklar alkoholmonopolens exklusiva import-, export-, partihandels- och tillverkningsrättigheter. När det gäller detaljhandelsmonopolet anser kommissionen vidare att om Sverige avlägsnar alla diskriminerande effekter finner den inte anledning att på eget initiativ vidta åtgärder mot detta monopol.

Skriftväxlingen har följts av expertsamtal mellan företrädare för den svenska regeringen och berörda tjänstegrenar inom kommissionen i syfte att precisera förutsättningar för att säkerställa att detaljhandelsmonopolet fungerar icke-diskriminerande.

EG-kommissionen har i ett brev till EFTA:s övervakningsmyndighet

ESA informerat om skriftväxlingen.

Den pågående integrationen med övriga Europa var också ett av skälen till att regeringen den 19 december 1991 bemyndigade chefen för Socialdepartementet att tillkalla en alkoholpolitisk kommission (dir. 1991:124), med uppgift att se över de alkoholpolitiska reglerna.

I regeringens proposition 1991/92:170, bil. IV (bet. 1992/93:EU1) om EES konstaterades att i vissa hänseenden kan ändringar i alkohollagstiftningen behöva genomföras som en anpassning till EG:s regelsystem, bl.a. vad gäller restaurangernas inköp av svenskt respektive utländskt starköl.

Mot denna bakgrund överlämnade regeringen den 3 juni 1993 till riksdagen proposition 1992/93:253 om import av och partihandel med starköl. I propositionen lämnades förslag till vissa ändringar av gällande regler med innebörd att utländska tillverkare av starköl skulle ges tillträde till den svenska marknaden på samma villkor som de svenska tillverkarna.

Riksdagen beslutade (bet. 1993/94:SoU9, rskr. 1993/94:59) den 8 december 1993 att avslå regeringens proposition.

Alkoholpolitiska kommissionen har den 16 december 1993 till regeringen inkommit med en skrivelse med förslag att riksdagen, med hänsyn till EES-avtalets ikraftträdande, snarast möjligt ånyo föreläggs förslag till nya regler angående import av och partihandel med starköl.

Regeringen lägger i denna proposition fram förslag till riktlinjer för ett nytt tillståndssystem när det gäller import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker. De frågor som behandlas har i vissa delar varit föremål för remissbehandling i samband med remissförfarandet inför regeringens proposition om EES och inför regeringens proposition om import av och partihandel med starköl.

Regeringen återkommer i avsnitt fem närmare till bakgrunden till de föreslagna riktlinjerna.

Inom Socialdepartementet pågår arbetet med en departementspromemoria med förslag till den lagstiftning som föranleds av det nya systemet. Efter remissbehandlingen av departementspromemorian återkommer regeringen till riksdagen med lagförslag.

Alkoholpolitiska kommissionens skrivelse finns som *bilaga 1*, skriftväxlingen mellan den svenska regeringen och EG-kommissionen som *bilaga 2* protokoll från expertsamtalen som *bilaga 3* och EG-kommissionens brev till ESA som *bilaga 4*.

3 Bakgrund

3.1 Alkoholpolitiska kommissionen och LHD/LVM-utredningen

Mot bakgrund av bl.a. den integrationsprocess som pågår med övriga Europa beslutade regeringen den 19 december 1991 att tillkalla en alkoholpolitisk kommission (S 1991:17) med uppgift att bl.a. se över delar av

det svenska regelsystemet inom alkoholområdet. I den mån kommissionen finner att delar av det svenska regelverket kan förenklas eller helt utmönstras för att de inte längre fyller någon alkoholpolitisk funktion eller behöver förändras med hänsyn till EG:s regelverk, bör kommissionen lägga fram förslag till sådan reviderad lagstiftning. Kommissionen skall enligt direktiven utreda hur de alkoholpolitiska målen kan uppfyllas, även inom ramen för ett medlemskap i EG.

Alkoholpolitiska kommissionen har i ett delbetänkande Serveringsbestämmelser (SoU 1993:50) lämnat förslag till förändringar av bl.a. reglerna för serveringstillstånd enligt lagen (1977:293) om handel med drycker (LHD). Kommissionens förslag har remissbehandlats och bereds för närvarande inom Socialdepartementet.

Genom beslut den 27 maj 1992 bemyndigade regeringen chefen för Socialdepartementet att tillkalla in särskild utredare med uppdrag att bl.a. göra en analys av förutsättningarna för och konsekvenserna av att tillståndsgivningen enligt LHD överförs till kommunerna. Utredningen har i betänkandet (SOU 1993:31) Kommunernas roll på alkoholområdet och missbrukarvården bl.a. föreslagit att länsstyrelsernas LHD-hantering överförs till kommunerna.

Avsikten är att till hösten förelägga riksdagen en proposition med anledning av båda dessa betänkanden.

3.2 EES-avtalet

I regeringens proposition (1991/92:170, bil. IV) om europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) konstaterades att EES-avtalet inte innebär några förändringar av den svenska alkoholpolitikens mål. I vissa avseenden kan emellertid ändringar i alkohollagstiftningen behöva genomföras som en anpassning till EG:s regelsystem. EES-utskottet delade denna uppfattning.

Den i Romfördraget och EES-avtalet grundläggande principen om varors fria rörlighet över gränserna omfattar i princip även alkoholdrycker, teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat. Vid sidan om de grundläggande bestämmelserna är bl.a. följande artiklar i EES-avtalet av relevans för det svenska alkoholpolitiska regelsystemet.

Artikel 16 om statliga handelsmonopol innebär att de avtalsslutande parterna förbinder sig att säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och avsättningsvillkor föreligger mellan medborgare i EU:s medlemsstater och medborgare i EFTA-staterna.

Kvantitativa import- och exportrestriktioner eller åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna enligt artiklarna 11 - 12 i EES-avtalet. Undantag från artiklarna 11 och 12 medges i artikel 13 om det är nödvändigt för att bl.a. skydda människors hälsa och liv. Artikel 14 innehåller bl.a. förbud mot diskriminerande skatter eller avgifter och artikel 23 innehåller bl.a. vissa regler vad avser tekniska handelshinder i handeln med vin. Artikel 59 förbinder de avtalsslutande parterna att tillse att bl.a. offentliga företag eller företag med särskilda eller exklusiva rättigheter inte bryter mot EES-avtalets regler.

Om ett företag har en marknadsdominerande ställning inom EES eller inom en väsentlig del av samarbetsområdet är det enligt EES-avtalets artikel 54 förbjudet att missbruka denna ställning. Enbart det faktum att ett företag är marknadsdominerande innebär emellertid inte någon överträdelse av EES-bestämmelserna.

3.3 Import och partihandel med starköl

Som ett led i anpassningen förelades riksdagen den tidigare nämnda propositionen om import av och partihandel med starköl med förslag till ändringar av gällande regler så att utländska tillverkare av starköl skulle ges tillträde till den svenska marknaden på samma villkor som svenska tillverkare.

Propositionen föregicks av en departementspromemoria S93/1067/IFO, Starkölsförsäljning till restauranger. I promemorian redovisades två alternativa modeller för att uppnå likställighet mellan svenska och utländska tillverkare av starköl.

Först redovisades (alternativ A) ett förslag om att det i LHD skulle införas ett ytterligare generellt undantag från import- och partihandelsmonopolet så att utländska tillverkare av starköl skulle få föra in starköl i landet och även ges rätt att sälja det direkt till restaurangerna. Den som enligt LHD har tillstånd att servera starköl föreslogs även få rätt att importera starköl till den egna serveringsverksamheten.

Vidare redovisades (alternativ B) ett förslag om att införa ett särskilt tillståndssystem för partihandel med starköl. Ett sådant tillståndssystem skulle stå vid sidan av tillverkningsrätten och omfatta i princip alla intressenter som bedömdes vara lämpade att bedriva sådan partihandel, inklusive svenska och utländska tillverkare av starköl. Med partihandelstillståndet skulle följa rätt att föra in starköl i landet. Länsstyrelserna föreslogs svara för tillståndsprövningen och tillsynen över verksamheten.

Vid remissbehandlingen av promemorian framkom en splittrad syn på de redovisade förslagen. Av de 29 remissinstanser som inkom med synpunkter tillstyrkte 17 något av förslagen i promemorian. Alternativ A förordades av åtta remissinstanser, fem tillstyrkte båda förslagen och alternativ B förordades av fyra instanser.

Regeringen valde att föreslå riksdagen alternativ A, som innebär ett generellt undantag från import- och partihandelsmonopolet omfattande alla tillverkare av starköl, dvs. även utländska sådana. Dessa skulle få rätt att föra in eget tillverkat starköl till landet och bedriva partihandel med varan.

Socialutskottet föreslog i bet. 1993/94:SoU9 Import och partihandel med starköl att riksdagen skulle anta regeringens förslag. Riksdagen beslutade att avslå utskottets yrkande och biföll en reservation om avslag på propositionen (rskr. 1993/94:59).

I reservationen anfördes bl.a. att regeringen bör återkomma till riksdagen med förslag om regler för import- och partihandel med starköl sedan Alkoholpolitiska kommissionen slutfört sitt arbete.

Alkoholpolitiska kommissionen har den 16 december 1993 i skrivelse till regeringen (S93/10214/IFO) ansett det angeläget att, med hänsyn till att EES-avtalets regler fr.o.m. den 1 januari 1994 blir giltiga i Sverige, riksdagen ånyo föreläggs förslag till nya regler rörande import av och partihandel med starköl. Den tidigare propositionen kan utgöra en grund för ett sådant förslag. I beredningsarbetet bör enligt kommissionen också ingå under riksdagsbehandlingen aktualiserade förslag t.ex. rörande dotterbolag för partihandel, tillstånd, skatteuppbörd och distribution samt vad kommissionen i annat sammanhang har framfört när det gäller starkölsförsäljning till dem som har tillfälliga serveringstillstånd.

Kommissionen anser att villkoren för import av och partihandel med starköl snarast bör förändras så att det inte kan hävdas att utländska bryggerier är diskriminerade i förhållande till svenska. Härigenom kan lagregler och lagtillämpning få en utformning som är förenlig såväl med EES-avtalet som med den svenska alkoholpolitiska grundsynen.

3.4 Skriftväxling med EG-kommissionen

Inom ramen för medlemskapsförhandlingarna mellan Sverige och EU om svenskt medlemskap i EU har en skriftväxling ägt rum mellan EG-kommissionen och den svenska regeringen.

Kommissionen förutsätter att Sverige avvecklar de exklusiva import-, export-, partihandels- och tillverkningsrättigheterna för sina respektive alkoholmonopol, inklusive partihandelsfunktionen för serveringsställen. En sådan avveckling är enligt kommissionens åsikt helt nödvändig för att göra den svenska lagstiftningen förenlig med EG:s regelverk.

Vad gäller det svenska detaljhandelsmonopolet, anser kommissionen att alla effekter som är diskriminerande mellan nationella varor och varor importerade från övriga medlemsstater måste avlägsnas. Med reservation för EG-domstolens framtida rättstillämpning och kommissionens roll som väktare av fördraget om europeiska unionen, finner kommissionen med utgångspunkt från existerande tolkning av regelverket inte någon anledning att på eget initiativ vidta åtgärder, varken nu eller efter en svensk anslutning till unionen, mot bibehållande av detaljhandelsmonopolet.

I skriftväxlingen påminnes om att Sverige redan genom EES-avtalets bestämmelser har åtagit sig att tillämpa EG:s regelverk om monopol. Kommissionen anser därför de nämnda förhållanden vara tillämpliga från och med EES-avtalets ikraftträdande.

Slutligen sägs att det – för att säkerställa att detaljhandelsmonopolets verksamhet är förenligt med EG:s regelverk – är av yttersta vikt att EG-kommissionen blir delaktig i en nära och regelbunden övervakning.

Den svenska regeringen har i brev till kommissionen för sin del ställt sig bakom de principer som redovisats i kommissionens brev.

Genom expertsamtal mellan företrädare för regeringen och berörda tjänstegrenar inom kommissionen har principer identifierats och precisrats för att detaljhandelsmonopolet skall fungera icke-diskriminerande.

Vid de protokollförda samtalen har fastslagits att så länge medborgare och varor inom samarbetsområdet behandlas *lika* samt *objektiva* och

transparenta kriterier ligger till grund för de alkoholpolitiska regler som tillämpas i Sverige står dessa enligt kommissionen inte i strid med EG:s regler. Detta gäller även för detaljhandelsmonopolets verksamhet. Alla produkter måste behandlas lika både när det gäller detaljhandelsmonopolets val av sortiment och dess varuinformation till kunder. Nya varor måste ges bättre möjlighet att göra sig kända för detaljhandelsmonopolets kunder. De kriterier som ligger till grund för en varas tillträde till detaljhandelsmonopolets butiker måste uppfylla EG:s krav på objektivitet.

En annan mycket viktig förutsättning är att medborgare inom samarbetsområdet ges samma möjlighet som svenska medborgare att verka inom alkoholområdet. De skall ha samma möjlighet att arbeta och etablera företag. Deras produkter skall behandlas på samma sätt som svenska produkter.

Samtalen resulterade vidare i att Konkurrensverket, förutom sin sedvanliga tillsyn på konkurrensområdet som verket utövar inom ramen för sin instruktion, kommer att få i uppdrag av regeringen att särskilt övervaka att detaljhandelsmonopolet inte missbrukar sin dominerande ställning. Konkurrensverket skall rapportera direkt till EG-kommissionen.

4 Nuvarande ordning

4.1 Grunddragen i den svenska alkoholpolitiken

Grunderna för gällande alkoholpolitik fastställdes genom beslut av 1977 års riksdag (prop. 1976/77:108, SkU40, rskr. 231). Enligt detta beslut skall målet vara att begränsa alkoholens skadeverkningar genom att minska den totala, alltför höga alkoholkonsumtionen. Denna strategi bygger på kunskaper och beprövade erfarenheter av tillgänglighetens betydelse för utvecklingen av totalkonsumtionen och alkoholskadorna. En ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad konsumtion. Ju mer alkohol det dricks i ett samhälle, desto fler människor går också över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt gäller att ju svårare det är att få tag i alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen.

Detta synsätt har också anammats av Världshälsoorganisationen (WHO) och ligger till grund för Europaregionens handlingsplan (European Alcohol Action Plan) för att minska alkoholskadorna i Europa. Planen har antagits enhälligt av alla Europaregionens stater, inklusive samtliga EU-stater.

Sveriges viktigaste medel för att begränsa tillgängligheten är alkoholmonopolen och prispolitiken. Den svenska alkoholpolitiken kompletterar dessa åtgärder med bl.a. följande:

- begränsning av den privata införseln
- restriktiva regler för serveringstillstånd till restauranger
- åldersgränser vid försäljning av alkoholdrycker

- allmän hälsouppllysning, information om alkoholens skadeverkningar och
- förebyggande verksamhet inom socialtjänst, hälso- och sjukvård m.m.

Alkoholdrycker är liksom många andra varor mycket priskänsliga. När priset går upp minskar försäljningen. Sverige bedriver därför sedan länge en prispolitik med höga alkoholskatter. Skatten på alkoholdrycker bestäms sedan den 1 juli 1992 helt utifrån dryckens alkoholstyrka och principen är att alkoholpriserna skall följa prisutvecklingen i samhället.

Den höga alkoholbeskattningen är ett i jämförelse med andra åtgärder mycket verksamt medel för att minska konsumtionen och förebygga skador. Enligt de undersökningar som gjorts i Sverige över prisets betydelse för alkoholkonsumtionen ligger den s.k. priselasticiteten ganska nära -1,0 dvs. en prissänkning på t.ex. fem procent ökar försäljningen med ca fem procent.

Alkoholmonopolen skall utgöra en garant för att marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker till allmänheten sker återhållsamt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs. Desintresseringsprincipen, dvs. begränsningen av det privata vinstintresset i syfte att hålla nere alkoholkonsumtionen, är alkoholmonopolens huvudsakliga motivering. Ingen skall genom en aktiv marknadsföring tillåtas tjäna pengar på andras beroende. Sociala hänsyn skall vara vägledande i marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker - inte minst som ett skydd för ungdomen.

Skyddet för ungdomen går som en röd tråd genom den svenska alkohollagstiftningen. Förbud mot att överlåta alkoholdrycker till ungdomar, åldersgränserna för inköp av alkoholdrycker liksom för servering av alkoholdrycker på restauranger är exempel på detta.

Den svenska alkoholpolitiken syftar också till att åstadkomma en övergång från starkare till svagare alkoholdrycker. Denna politik har till stor del varit framgångsrik. Spritdryckernas andel av den totala alkoholförsäljningen har sedan 1970-talet minskat med över 20 procentenheter medan vin- och ölförsäljningens andel ökat med ca 10 procentenheter vardera.

Den totala registrerade alkoholkonsumtionen har varit ganska stabil under de senaste åren. Restaurangernas andel av den alkohol som säljs har dock ökat från 8,5 till 13,5 % mellan åren 1985 och 1992. Det som bidragit mest till den ökningen är starkölet. Ungefär 40 % av starkölskonsumtionen sker i dag på restauranger.

4.2 Monopolen inom alkoholpolitiken

En bärande princip i svensk alkohollagstiftning är att handel med spritdrycker, vin och starköl skall vara förbehållen sådana företag i vilka det allmänna äger bestämmande inflytande och där enskilt vinstintresse saknas. Genom att begränsa det privata vinstintresset i alkoholhanteringen har man sökt uppnå en återhållsam försäljning och skapa garantier för att de sociala hänsyn som är nödvändiga vid försäljningen iakttas.

Begränsningen av det privata vinstintresset är en gammal princip som i dag tar sitt främsta uttryck i att stora delar av alkoholhandeln sker i två statliga monopolbolag, V&S Vin & Sprit AB (V&S) och Systembolaget AB. V&S har ensamrätt till import av spritdrycker, vin och starköl samt tillverkning och export av spritdrycker. Vin-, starköls-, och öltillverkningen är däremot inte monopoliserad men underkastad tillståndstvång. Framställning i hemmet av vin och öl för eget bruk är dock tillåten. Detta regleras i lagen (1977:292) om tillverkning av drycker, m.m. (LTD). Systembolaget AB sköter detaljhandeln samt partihandeln till restauranger. Ett undantag från partihandelsmonopolet är att de svenska bryggerierna har rätt att sälja starköl direkt till restauranger. Genom de statliga monopolbolagen har väsentliga delar av alkoholhandeln således kunnat ske utan inverkan av privatekonomiskt vinstintresse eller försäljningsuppdrivande konkurrens mellan olika aktörer.

All import av spritdrycker, vin och starköl är i princip förbehållen V&S. Detta regleras i LHD. Det viktigaste undantaget är den s.k. resandeförseln. Enligt gällande tullbestämmelser får en vuxen person över 20 år, som kommer med båt och har varit utomlands i mer än 24 timmar, skattefritt föra med sig en liter sprit, en liter vin eller om spritdrycker inte medförs, två liter vin samt två liter starköl. Samma kvantiteter men ingen tidsgräns gäller för den som kommer med flyg. Dessutom får, om det förtullas, ytterligare sammanlagt fem liter spritdrycker och vin samt fem liter starköl föras in per person. Även andra former av införsel för privatpersoner är reglerade, t.ex. införsel av drycker i gåvoförsändelser, drycker som ingår i flyttgoods och sådana som erhållits i arv.

All detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl sköts av Systembolaget AB, som i dag har ca 370 butiker spridda i hela landet. Till detta kommer ca 550 utlämningsställen, dvs. butiker på landsbygden där människor utan extra kostnad kan beställa vilka varor som helst ur Systembolagets sortiment.

Socialstyrelsen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för ärenden enligt LTD. I uppgiften att utöva tillsyn över lagens tillämpning ingår inspektionsbesök hos tillståndshavare och granskning av försäljningsrapporter. Om skäl finns kan Socialstyrelsen återkalla tillstånd eller meddela tillståndshavare varning. Socialstyrelsens beslut i tillståndsärenden enligt LTD kan överklagas hos regeringen.

Allmän uppföljning av utvecklingen på området sker genom att Socialstyrelsen gör sammanställningar av olika statistiska material.

4.3 Servering av alkoholdrycker

Alkoholpolitiken på restaurangområdet regleras i LHD. En målsättning är att eftersträva ordning, nykterhet och trevnad på serveringsställen och undvika olägenheter i nykterhetshänseende. I princip skall servering av alkoholdrycker endast förekomma på restauranger.

All servering av alkoholdrycker kräver i princip tillstånd. I samband

med tillståndsgivningen skall särskilt beaktas behovet av serveringen, sökandens lämplighet och serveringsställets ändamålsenlighet.

Tillstånd till servering prövas av den länsstyrelse där serveringsstället är beläget. När det är fråga om nya permanenta serveringstillstånd eller utökade sådana rättigheter, skall länsstyrelsen inhämta yttrande från kommunfullmäktige och polismyndigheten på den ort där serveringsstället är beläget. Det är kommunen som gör behovsprövningen, vars syfte i första hand är att förhindra överetablering. Kommunen kan helt eller delvis avstyrka ansökan. Ett sådant avstyrkande blir bindande för länsstyrelsen (kommunalt veto).

Socialstyrelsen utövar den centrala tillsynen över tillämpningen av LHD. Länsstyrelsen har huvudansvaret för den regionala och lokala tillsynen tillsammans med polismyndigheten och socialnämnden. Det är också länsstyrelsen som tillståndsmyndighet som har huvudansvaret och befogenhet att besluta om återkallelser av tillstånd och andra administrativa ingripanden.

Länsstyrelsens beslut enligt LHD kan överklagas hos kammarrätten.

4.4 Marknadsföring av alkoholdrycker

Förutom försäljningsregler finns i LHD vissa regler som rör marknadsföring av alkoholdrycker. De huvudsakliga bestämmelserna om reklam och andra marknadsföringsåtgärder finns emellertid i lagen (1978:763) om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen).

I alkoholreklamlagen begränsas näringsidkares marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenter. Med hänsyn till alkoholens hälsorisker skall särskild måttfullhet iaktas vid marknadsföringen. Uppsökande eller påträngande marknadsföringsåtgärder får inte vidtas. Inte heller sådana som uppmanar till bruk av alkohol. Kommersiella annonser i radio eller TV är förbjudna liksom i princip tidningsannonser för spritdrycker, vin och starköl.

Konsumentverket har utfärdat riktlinjer för tillämpningen av alkoholreklamlagen. Riktlinjerna tar upp frågor om bl.a. reklammedel och marknadsföringens innehåll och utformning. Brott mot bestämmelserna betraktas som otillbörlig marknadsföring enligt marknadsföringslagen (1975:1418). Vid övertramp kan Konsumentverket ingripa. Om frivillig rättelse inte uppnås kan Konsumentombudsmannen utfärda ett förbudsföreläggande eller föra talan mot företaget i Marknadsdomstolen.

4.5 Kvalitetskontroll av alkoholdrycker

I bilaga 2 till EES-avtalets protokoll 47 förbinder sig Sverige att delta i ett samarbete mellan de myndigheter som svarar för vinkontrollen i de skilda EES-länderna. Inom EU-länderna sköts kvalitetskontrollen av alkoholdrycker genom offentliga laboratorier som är anslutna till European Office for Wine, Alcohol and Spirit Drinks. Ursprungslandet garanterar genom denna kontroll varans kvalitet och redlighet, vilket bl.a. innebär att man garanterar att det inte förekommer falsk ur-

sprungs-beteckning att varan inte är utspädd, att det inte finns skadliga tillsatser, osv.

I Sverige regleras frågor om kvalitetskontroll av alkoholdrycker i livsmedelslagen (1971:511). Statens livsmedelsverk utövar den centrala tillsynen över efterlevnaden av lagen och har rätt att utfärda föreskrifter. Länsstyrelsen utövar tillsynen inom länet medan den lokala tillsynen inom varje kommun utövas av kommunens miljö- och hälsoskydds-nämnd.

Livsmedelsverket har bl.a. ansvar för kvalitetskontroll och tillsyn av sprittillverkningen vid landets enda lantbruksbränneri för konsumtions-sprit och den hantering av alkoholdrycker som V&S bedriver (t.ex. tappning och annan bearbetning av vin) vid fyra anläggningar i landet. Driftkontrollen sker dock i huvudsak av bolaget självt inom ramen för de egenkontrollprogram och krav på kvalitetssäkring som Livsmedels-verket fastställt.

Kvalitetskontroll av vintillverkningen i Sverige ligger i första hand på den kommun där tillverkning sker. För närvarande finns vintillverkning vid tre tillverkningsställen i landet.

Vid tillverkning av öl och starköl handhas också kontrollen av kom-munerna, med undantag av vissa större bryggerier där Livsmedelsverket har övertagit tillsynsansvaret.

4.6 Beskattningen av alkoholdrycker

Skattskyldig enligt lagen (1977:306) om dryckesskatt (LDS) i fråga om spritdrycker och vin är V&S. I fråga om starköl och öl är den skattskyldig som inom landet yrkesmässigt tillverkar dryckerna. V&S är dock skattskyldigt för importerat starköl. Skattskyldiga skall vara registrerade hos Riksskatteverket (RSV). Om verksamheten är av större omfattning eller om det finns särskilda skäl kan även importörer, som yrkesmässigt för in skattepliktiga maltdrycker till landet för försäljning till återförsäl-jare, registreras hos RSV som skattskyldiga.

Enligt LDS inträder skattskyldigheten för spritdrycker och vin när V&S levererar dryckerna till Systembolaget AB. Skattskyldigheten för starköl och öl inträder när dryckerna levereras till butik, restaurang eller tas i anspråk för annat ändamål än försäljning eller, vid avregistrering, finns i lager.

Vid införsel till landet av skattepliktig dryck av annan än registrerad skattskyldig skall dryckesskatt betalas till tullmyndigheten och då tillämpas bl.a. tullagen (1987:1065). Dock kan Generaltullstyrelsen utfärda s.k. hemtagningsbevis som ger rätt att ta hem varorna och i efterhand betala skatt och andra eventuella tullavgifter. Innan ett hemtagningsbevis utfärdas sker en prövning. EES-avtalets ikraftträdande medför inga för-ändringar i dessa hänseenden.

RSV:s uppbörd av dryckesskatt för kalenderåret 1992 uppgick för spritdrycker till 5 985 miljoner kronor, för vin till 2 987 miljoner kro-nor samt för starköl och öl till 2 627 miljoner kronor. Tullens skatte-uppbörd på öl uppgick till 278 miljoner kronor. Sammanlagt innebär det

skatteinkomster på 12 miljarder kronor. Endast en skattskyldig fanns för vin- och spritdrycker (V&S) medan antalet skattskyldiga för maltdrycker uppgick till 33.

Vid ett medlemskap i EU skall som en följd av den fria marknaden i princip alla gränsformaliteter upphöra avseende transporter av varor över de inre gränserna. På den indirekta beskattningens område har utarbetats nya system för att hantera beskattningen av varor som förs mellan olika EU-länder med i huvudsak bibehållande av principen om att beskattningen skall tillfalla det land där varan konsumeras och med bibehållande av en kontroll av att olika varor inte orättmättigt undgår beskattning. Vad gäller import för eget bruk gäller dock det motsatta, dvs. att varorna beskattas i inköpslandet.

För beskattningen av varor som transporteras över de inre gränserna gäller inom EU två olika system för mervärdesskatt och för punktskatter. Systemen är reglerade i ett antal direktiv. Samtliga medlemsländer måste använda sig av dessa system. Något utrymme för att konstruera ett helt eget nationellt system finns således inte.

På mervärdesskattesidan gäller nu ett system som kan betecknas som en övergångsordning. Ordningen skall gälla fram till den 31 december 1996. Denna ordning är i princip densamma som gäller i Sverige i dag med undantag för att beskattningen inom EU inte är kopplad till själva gränsöverskridandet. För kontrollen av förfarandet har inrättats ett krav på att köparen för säljaren skall ange sitt registreringsnummer som mervärdesskattskyldig och att detta nummer skall kunna kontrolleras av säljaren via den nationella skattemyndigheten genom ett särskilt datasystem.

På punktskatteområdet finns inte någon övergångsordning. De regler som nu tillämpas inom EU är avsedda att vara den slutliga ordningen.

Grundstommen i systemet är att punktskatter skall utgå bl.a. på alkohol i enlighet med särskilda direktiv. Sådana varor på vilka punktskatter skall utgå skall kunna framställas och lagras i obeskattat skick i särskilda auktoriserade skatteupplag. Varorna skall kunna transporteras i obeskattat skick mellan sådana lager, även när lagren finns i olika medlemsländer. Viss dokumentation skall då medfölja varorna. Beskattning skall ske när varorna frigörs för konsumtion.

Hur det svenska systemet för beskattning av EU-intern gränsöverskridande handel skall utformas utreds för närvarande av Utredningen (Fi 1991:09) om teknisk EG-anpassning av de indirekta skatterna.

4.7 Teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat

Regler om alkoholhanteringen inom industrin, hälso- och sjukvården, undervisnings- och forskningsverksamheten finns i lagen (1961:181) om försäljning av teknisk sprit och alkoholhaltiga preparat (LFTA). Med teknisk sprit enligt LFTA förstås sprit som är avsedd att användas för tekniskt, industriellt, medicinskt, vetenskapligt eller annat likartat ändamål. Vad som sägs i LFTA om teknisk sprit gäller också spritdrycker, vin och starköl avsedda för nämnda ändamål.

Import, försäljning och inköp inom landet av teknisk sprit kräver tillstånd, medan tillståndskravet beträffande alkoholhaltiga preparat innebär att dessa inte får importeras och säljas inom landet utan att först ha blivit godkända. Beträffande både teknisk sprit och alkoholpreparat, som inte är avsedda för förtäring, gäller att de i princip måste vara denaturerade.

Handeln med teknisk sprit kännetecknas av att antalet försäljare (parti-handlare) är förhållandevis litet (sex stycken) och att all försäljning, vare sig den sker till storförbrukare inom industrin eller till mindre förbrukare såsom laboratorier och dylikt, noga kontrolleras genom framför allt den rapportering som verkställs av försäljarna. Som huvudprincip gäller att tillstånd till införsel och försäljning endast meddelas företag som yrkesmässigt sysslar med grossistförsäljning av tekniska alkoholprodukter och liknande. Företag som i sin rörelse har behov av teknisk sprit för t.ex. framställning av någon annan produkt tillåts inte att själva importera spriten utan är hänvisade att köpa via grossisterna.

För att missbruksrisken skall begränsas ytterligare gäller att samtliga köpare av teknisk sprit måste ha tillstånd generellt eller i varje särskilt fall. Tillstånden grundas på en behovsbedömning. Vid själva inköpet måste tillståndet företes hos försäljaren, som gör en anteckning om inköpet och senare inrapporterar försäljningen till tillsynsmyndigheten som därigenom i efterhand får en kontroll av att tillståndet inte överskridits.

Tillståndsgivning, tillsynsverksamhet och annan prövning enligt LFTA sköts av Läkemedelsverket. Verkets tillsynsverksamhet bygger huvudsakligen på kontroll av den rapportering om försäljningen av teknisk sprit som görs av försäljarna. Dessutom görs stickprovsvisa inspektioner av såväl säljare som köpare av teknisk sprit.

5 Behov av ändringar inom nuvarande system

Det är allmänt känt att överkonsumtion av alkohol för med sig omfattande sociala, medicinska och samhällsekonomiska problem. Alkoholmissbruk medverkar till social utslagning, problem på arbetsmarknaden och i familjen. Missbruk har också en stark koppling till våld och andra former av brott och ligger bakom en lång rad olyckor och sjukdomar samt orsakar en alltför tidig död. En vanlig uppskattning är att ca 300 000 svenskar har en så hög alkoholkonsumtion att det påverkar deras arbete, familjeliv och hälsa. Den totala alkoholrelaterade dödligheten ligger i storleksordningen 6 000 personer om året. Detta är anledning till att Sverige sedan lång tid tillbaka för en restriktiv alkoholpolitik.

Samtidigt sker omfattande omvärldsförändringar. EES-avtalet och EU-medlemskap innebär att Sverige kommer närmare övriga Europa och därmed länder med en mindre restriktiv alkoholpolitik och med andra dryckesmönster och attityder till alkohol. Sett i ett längre tidsperspektiv kan det finnas risk för att våra höga svenska alkoholpriser på

grund av marknadsanpassning och slopad gränskontroll kommer att påverkas nedåt. Det betyder att vi på lite längre sikt måste hitta alternativa strategier för att motverka effekterna av en försvagad prispolitik. Risken är annars att konsumtionen kommer att öka kraftigt.

Bl.a. mot den här bakgrunden har regeringen tillsatt den alkoholpolitiska kommissionen, som har som sin främsta uppgift att ta fram en strategi för att minska den totala alkoholkonsumtionen och begränsa alkoholens skadeverkningar. Det gäller därvid bl.a. förslag till hur det opinionsbildande och attitydpåverkande arbetet inom alkoholområdet kan förstärkas. Kommissionen kommer under våren 1994 att presentera sina förslag för regeringen.

EES-avtalet har trätt ikraft. I enlighet med EES-lagens 2 - 4 §§ skall vissa angivna bestämmelser i avtalet gälla som svensk lag. I EES-lagens 5 § anges vidare regler om lagval.

Inom ramen för medlemskapsförhandlingarna mellan Sverige och EU har en skriftväxling ägt rum mellan kommissionen och den svenska regeringen. Kommissionen har i skriftväxlingen erinrat om import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolens oförenlighet med EG:s bestämmelser om monopol. Kommissionen utgår ifrån att Sverige kommer att avskaffa dessa.

Kommissionen ser vidare, mot bakgrund av gällande regler, ingen anledning att på eget initiativ vidta några åtgärder mot ett upprätthållande av detaljhandelsmonopolet.

Regeringen anser mot denna bakgrund inte att Alkoholpolitiska kommissionens slutbetänkande på detta område och remissbehandlingen därav kan avvaktas. Med denna proposition framlägger regeringen för riksdagens godkännande riktlinjer för det fortsatta arbetet som föräns av EES-avtalet och skriftväxlingen mellan den svenska regeringen och EG-kommissionen. Regeringen har erfarit att de förslag som här framläggs är väl förenliga med de överväganden och förslag som Alkoholpolitiska kommissionen inom kort avser att redovisa.

Avvecklingen av import-, export-, partihandels- och tillverkningsmonopolen innebär att V&S:s monopol och Systembolaget AB:s partihandelsmonopol gentemot serveringsställen inte kan behållas. Däremot bibehålls Systembolagets detaljhandelsmonopol. Ur alkoholpolitisk synvinkel är detaljhandelsmonopolet klart viktigast eftersom det bidrar till att begränsa alkoholens tillgänglighet. Ett tillstånds- och tillsynssystem när det gäller import, export, tillverkning och partihandel av alkohol drycker bör kunna godtas från alkoholpolitisk synpunkt. På så sätt undviks också en sammanblandning av V&S:s nuvarande importmonopol och dess producentintressen. Det har ifrågasatts om V&S som ett bolag med ensamrätt på produktion och export samtidigt kan agera icke-diskriminerande som ensam importör och partihandlare gentemot utländska producenter.

Med tanke på den integrationsprocess som pågår i Europa och det intensifierade sociala och kulturella utbyte som kan förväntas behövs framöver en kraftfull mobilisering på alkoholområdet för att ytterligare begränsa den totala alkoholkonsumtionen, tränga tillbaka missbruket och

motverka alkoholskadorna. Informations- och opinionsbildande insatser behövs för att öka kunskapen om alkoholens skadeverkningar. Det är också angeläget med förstärkta utbildningsinsatser för olika yrkeskategorier vad gäller alkohol, dess skadeverkningar och det alkoholpolitiska regelsystemet.

Kommuner och landsting bör uppmuntras att ta fram alkoholpolitiska handlingsprogram. Det gäller här inte minst att intensivifiera arbetet med tidig upptäckt av riskkonsumtion och utveckling av adekvata behandlingsåtgärder. Antalet lokala folkhälsoprojekt inom arbetslivet bör kunna bli mångdubbelt fler än i dag.

Dessutom behövs förstärkta insatser när det gäller olika riskgrupper och risksituationer. Ungdomar bör uppmärksammas särskilt, liksom gravida kvinnor. Frågan hur missbrukares barn och anhöriga kan få ett bättre stöd är också av stor betydelse. Alkoholen och trafiken är exempel på områden där det behövs intensivifierade insatser. Detta är bara några exempel på frågor som regeringen avser att återkomma till när Alkoholpolitiska kommissionen slutfört sitt arbete. Regeringen lämnar därför inte nu några förslag till åtgärder inom nämnda områden. Avsikten är att till riksdagen återkomma med förslag till ett samlat alkoholpolitiskt program.

Mot bakgrund av de principer som framgår av skriftväxlingen mellan regeringen och EG-kommissionen krävs dock relativt omgående förändringar på de punkter som berörs av skriftväxlingen. I det följande lämnas förslag till riktlinjer för ett nytt tillstånds- och tillsynssystem när det gäller import, export, tillverkning av och partihandel med alkoholdrycker.

Regeringen avser att under hösten återkomma till riksdagen med förslag till lagstiftning inom området. I detta sammanhang kommer även förslag till ändrade serveringsbestämmelser att framläggas.

6 Ett nytt system för tillstånd, kontroll och tillsyn inom alkoholområdet

Regeringens förslag: Ett nytt system för tillstånd, kontroll och tillsyn inom alkoholområdet skall införas. Det nya systemet innebär att import-, export-, tillverknings-, och partihandelsmonopolen avskaffas och ersätts med ett alkoholpolitiskt motiverat tillståndssystem. En ny myndighet för tillståndsgivning, kontroll och tillsyn inrättas. Dess beslut skall kunna överklagas till domstol. Regeringen kommer att närmare utforma förslag till lagar och övriga regler för det nya tillståndssystemet och inrättandet av den nya myndigheten. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med dessa förslag under hösten 1994.

Skälen för regeringens förslag: Det övergripande målet att minska den totala alkoholkonsumtionen i Sverige ligger fast. Sverige har, i likhet med alla övriga WHO-medlemsstater i Europa, anslutit sig till WHO:s europeiska handlingsprogram för att minska alkoholens skadeverkningar. Programmet rekommenderar länderna att utveckla en allsidig alkoholpolitik med åtgärder inriktade såväl på hela befolkningen som på speciella riskgrupper. Kraftfulla åtgärder krävs framöver inom alkoholområdet. Mot bakgrund av att utbytet med övriga Europa kan förväntas öka måste nya strategier utvecklas för att den alkoholpoliska målsättningen skall uppnås.

EES-avtalet innebär att det inte får finnas statliga handelsmonopol som är diskriminerande. I första hand berör detta monopol som hindrar varors fria rörlighet mellan länder i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet.

Till följd av EES-avtalet, svenska regeringens skriftväxling med EG-kommissionen och den pågående marknadsintegrationen bör enligt regeringens uppfattning import-, export-, tillverknings- och partihandelsmonopolen avvecklas. Regeringen föreslår att ett tillstånds- och tillsynssystem ersätter de avvecklade monopolen.

För att privata vinstintressen inte skall ges fritt spelrum måste samhället även fortsättningsvis ha en omfattande kontroll som effektivt begränsar alkoholens skadeverkningar. Sociala hänsyn måste fortfarande vara vägledande vid marknadsföring och försäljning av alkoholdrycker. Det är också viktigt att handläggningen i tillstånds- och tillsynssystemen blir enhetlig över hela landet. Antalet ärenden förväntas heller inte bli så många att det blir rimligt att förlägga tillståndsgivningen lokalt eller regionalt. Därför bör verksamheten förläggas till en central myndighet.

Folkhälsoinstitutet, som i dag har uppgifter av förebyggande karaktär inom alkoholområdet, har inga myndighetsuppgifter av tillstånds- och tillsynskaraktär som det här blir fråga om. Socialstyrelsen har nyligen omorganiserats i syfte att minska antalet uppgifter av detalj- och rutin-karaktär, t.ex. tillståndsprövning. En ny tillstånds- och kontrollmyndighet bör därför skapas för detta ändamål.

Den nya, från alkoholhanteringen fristående tillstånds- och kontrollmyndigheten skall tillse att ingen godtycklig behandling sker av olika ekonomiska aktörer. Tillståndsgivningen skall bygga på objektiva i lag angivna grunder. Myndighetens beslut skall kunna överklagas till domstol. Därigenom garanteras de olika aktörernas rättssäkerhet och likabehandling i enlighet med EES-avtalets bestämmelser.

Som framgått avses här tillståndsgivning vad gäller import, export, tillverkning och partihandel med sprit, vin och starköl. Avsikten är däremot inte att den nya myndigheten skall svara för tillstånd till servering. Beredningsarbetet bedrivs i dessa delar med inriktning på en komunalisering av tillståndsgivningen.

Den nya myndigheten skall vara tillståndsmyndighet och tillsammans med länsstyrelser och kommuner stå för en intensifierad, samlad och effektiv tillsyn och kontroll av alkoholhanteringen. Myndigheten bör också stå för en löpande uppföljning och utvärdering inom sitt verksamhetsområde. Socialstyrelsens nuvarande uppgifter på området övertas därmed av den nya myndigheten. Frågan om även prövning av tillstånd för handel med teknisk sprit och godkännande av alkoholhaltiga preparat skall handhas av den nya myndigheten bör övervägas under det fortsatta beredningsarbetet.

Att utöva en aktiv tillsyn på nationell nivå för att garantera att all försäljning av alkohol sker ansvarsfullt och att lagar och bestämmelser på alkoholområdet efterlevs avses bli den nya myndighetens primära uppgift. Den framtida kontrollen och tillsynen måste vara effektiv och anpassad till de nya förutsättningarna inom alkoholområdet för att förhindra att försäljning av alkohol sker utan tillstånd.

När flera företag kommer att uppträda som importörer och partihandlare för alkoholdrycker förändras förutsättningarna på den svenska marknaden. Det finns därför skäl att även överväga eventuella förändringar av marknadsföringsreglerna för alkoholdrycker utifrån den nya myndighetens uppgifter.

Frågan om den nya myndighetens samlade ansvar för den centrala tillsynen inom alkoholområdet bör beredas ytterligare, t.ex. frågan om hur den centrala tillsynen av restauranger med tillstånd att servera alkoholdrycker bättre skall kunna möta den nya situationen med en avmonopoliserad partihandel.

Den nya myndigheten skall också förstärka informations- och utbildningsinsatserna om hur det alkoholpolitiska regelsystemet skall tillämpas. Insatserna skall främst rikta sig till olika yrkeskategorier verka inom alkoholområdet, t.ex. partihandlare, restauranganställda och personal vid tillsynsmyndigheterna. Ett handlingsprogram för information och utbildning bör utarbetas i samråd med Folkhälsoinstitutet.

Det är väsentligt att den löpande alkoholstatistiken ger en god bild av alkoholförsäljningens omfattning och förändringar av denna. Det gäller både detaljhandels- och restaurangförsäljningen av alkoholdrycker. Alkoholstatistiken utgör en viktig del av den kunskapsmässiga basen för alkoholpolitiken. Riktlinjer för den framtida statistikförsörjningen inom de områden som faller under den nya myndighetens ansvarsområde bör utarbetas under den fortsatta beredningen.

Den nya myndigheten skall, tillsammans med Folkhälsoinstitutet och andra berörda myndigheter, ha till uppgift att säkerställa de alkoholpolitiska målen. Den bör således ta över Socialstyrelsens tillstånds- och tillsynsuppgifter inom alkoholhanteringen. Som följd härav bör frågan om den framtida fördelningen av uppgifter mellan den nya myndigheten, Socialstyrelsen, Folkhälsoinstitutet, Konkurrensverket, Konsumentverket, Livsmedelsverket, länsstyrelserna och kommunerna att beredas ytterligare. I det sammanhanget bör särskilt gränsdragningen och an-

6.2 Tillstånd för import, export, tillverkning och partihandel

För all yrkesmässig import, export, partihandel och tillverkning av alkoholdrycker bör ett tillståndssystem införas. Enligt regeringens bedömning är det lämpligt att även starkölet inordnas i detta system. Tillstånd för import, export, tillverkning och partihandel skall kunna fås av de aktörer som uppfyller de uppställda kriterierna.

Systembolaget kan dock ej få import-, export-, eller tillverkningstillstånd. För att garantera detaljhandelsmonopolets opartiskhet får inga länkar finnas mellan detaljhandelsmonopolet och egen tillverkning, import och export. Systembolagets verksamhet skall även framdeles koncentreras till den alkoholpolitiskt betingade kärnverksamheten, dvs försäljning över disk. Bolaget bör dock inte förhindras att söka tillstånd att bedriva viss partihandel genom att sälja varor vidare till restauranger.

Eftersom tillstånd i framtiden kommer att ges på basis av objektiva kriterier kan inte någon begränsning av antalet tillstånd införas. Mot denna bakgrund är det svårt att i nuläget bedöma antalet ansökningar och den geografiska spridningen av framtida importörer och partihandlare.

6.3 Kriterier för tillstånd

I enlighet med vad som har kommit till uttryck i regeringens skriftväxling med EG-kommissionen skall tillståndsprövning inom alkoholområdet baseras på objektiva, tydliga och i lag, förordning eller föreskrifter fastställda kriterier. Om dessa krav uppfylls står det Sverige fritt att utforma och införa de kriterier som krävs för att uppnå de alkoholpolitiska målen. Inom dessa ramar kan med andra ord kriterier utformas så att den svenska restriktiva alkoholpolitiken inte äventyras. Det nya tillståndssystemet skall både tillgodose våra alkoholpolitiska krav och vara i enlighet med EES-avtalets krav på icke-diskriminering och objektivitet.

En likartad behandling av tillståndssökande måste eftersträvas. Ekonomisk skötsamhet, god vandel och god kännedom om de regler som gäller för svensk alkoholhantering bör vara grundläggande kriterier för att någon skall kunna få tillstånd. I den fortsatta beredningen avses kriterier att bli formulerade i enlighet med riktlinjerna i denna proposition.

6.4 Tillsyn, kontroll och sanktioner

Som tidigare nämnts avses den nya myndigheten bli central tillsynsmyndighet inom alkoholområdet och får således ansvar för tillsynen över det nya regelverkets tillämpning. Regional tillsyn bör utövas av länsstyrelser.

serna, som har tillgång till uppgifter från olika myndighetsregister. Lokal tillsyn utövas av kommunerna och länsstyrelserna. Det gäller främst servering men eventuellt också delar av partihandelsverksamheten.

Den nya myndigheten bör ha möjlighet att vidta sanktioner mot de tillståndshavare som bryter mot gällande regler.

Skattesystemet ger vissa möjligheter att kontrollera den mängd alkoholdrycker som är i omlopp på den inhemska marknaden. Därutöver föreslås att alla ekonomiska aktörer inom alkoholområdet skall åläggas att lämna uppgifter om tillverkning och försäljning till den nya myndigheten, som får i uppgift att följa utvecklingen inom alla led i alkoholhanteringen. Genom ett heltäckande informationssystem bör den nya myndigheten ha möjlighet till effektiv tillsyn och kontroll.

Den faktiska särställning vid kvalitetssäkring och kontroll som V&S har i dag är motiverad av dess roll som statligt bolag i monopolställning. Denna särställning bör bolaget inte ha kvar när dess monopolställning upphör. Livsmedelsverket har inom ramen för livsmedelslagen ansvar för kontroll och tillsyn över alla alkoholdrycker vad gäller varornas kvalitet och redlighet.

I det fortsatta beredningsarbetet avses förslag till en heltäckande tillsyns- och kontrollstruktur bli utarbetade på grundval av de här angivna uppdragna linjerna.

7 Finansiering av den nya myndigheten

Regeringens förslag: Verksamheten vid den nya myndigheten skall finansieras genom ett avgiftssystem som utgår från principen om full kostnadstäckning. Avgifterna skall bestämmas genom en schablonmässig beräkning av kostnaderna för handläggningen av de olika tillståndsärenden som kan komma ifråga samt efterföljande tillsyn och kontroll av verksamheten. En del av avgiften tas ut som ansökningsavgift.

Skälen för regeringens förslag: Verksamheten vid den nya myndigheten bör finansieras genom avgifter som tas ut för de tjänster som myndigheten tillhandahåller. Avgifterna bör täcka myndighetens kostnader för de arbetsinsatser som krävs för att utreda och bedöma de verksamheter för vilka tillstånd söks, dvs. tillverkning av alkoholdrycker, tillstånd att exportera eller importera alkoholdrycker eller tillstånd att bedriva partihandel.

I principen om full kostnadstäckning ligger också att en avgift inte får överstiga myndighetens kostnader för verksamheten i fråga. Vid beräkningen bör hänsyn tas dels till den arbetsinsats som krävs för prövning av en tillståndsansökan, dels till vilka resurser tillsynen och kontrollen kan komma att kräva. Avgifterna bör kunna grundas på schablonmäs-

ga beräkningar.

Den del av avgiften som avser tillståndsprövning bör tas ut som s.k. ansökningsavgift. Betalning av avgiften bör utgöra en förutsättning för ärendets prövning. Oavsett vilket resultat ansökan leder till bör ansökningsavgiften tas ut. Utgången av prövningen har knappast någon betydelse för kostnaden. En ansökan som avslås drar som regel lika stor handläggningkostnad som ett bifallsbeslut.

Förslag till konstruktion av avgiftssystem och avgiftsberäkning bör tas fram under den fortsatta beredningen i samarbete med Riksrevisionsverket. I sammanhanget bör övervägas i vilken mån de avgiftssystem som finns inom Läkemedelsverkets ansvarsområde kan användas som modell för avgifter inom den nya myndighetens ansvarsområde.

8 V&S Vin & Sprit AB

Regeringens bedömning: I och med att ett nytt tillståndssystem införs fräntas V&S sina monopol på import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker enligt LHD och LTD. Det lagstadgade avtalet mellan staten och V&S måste sägas upp eller omförhandlas. V&S blir därefter ett av flera konkurrerande företag på marknaden.

Vin & Sprit AB är det bolag som enligt LHD och LTD givits ensamrätt till

- tillverkning av spritdrycker,
- import av alkoholdrycker (med vissa undantag),
- export av spritdrycker och utländskt vin,
- partihandel med spritdrycker, vin och utländskt starköl (med undantag för Systembolagets försäljning till restauranger och svenska starkölstillverkarens försäljning till Systembolaget, till restauranger, till annan tillverkare samt för export).

LHD föreskriver att bolagets verksamhet regleras i ett avtal mellan staten och bolaget. Avtalet ändrades senast i mars 1992 i syfte att möjliggöra för V&S att organisera verksamheter i helägda dotterföretag, möjliggöra för bolagets styrelse att besluta om utdelningspolitik samt att i övrigt förenkla avtalet, stryka föreskrifter om särskilda avsättningsmöjligheter m.m.

Enligt avtalet, som stödjer sig på 16 § LHD, är bolagets verksamhetsområde att "tillverka, förädla eller på annat sätt bereda spritdrycker, vin, starköl och alkoholfria drycker, att driva partihandel med, importera och exportera nyss nämnda varor samt att driva sådan rörelse som har samband med detta". Vidare sägs att verksamheter som enligt lag endast får drivas av V&S skall drivas i egen regi eller genom helägda dotterbolag. Föreskrifter om särskild kontroll skall enligt avtalet gälla

enligt bestämmelser i bolagsordningen. I avtalet trycks vidare särskilt på vikten av uppföljning och förbättring av produktiviteten "för att inte riskera att frånvaron av konkurrens på vissa marknader skall leda till omotiverade fördyringar av verksamheterna".

Avtalet gäller tills vidare med två års ömsesidig uppsägningstid. I samband med ändringarna i avtalet år 1992 fattades även beslut om vissa ändringar i bolagets bolagsordning. I bolagsordningen inskränks, i förhållande till avtalet, bolagets verksamhetsområde vad avser tillverkning av starköl. Särskilda bestämmelser om utseende av revisorer och riksdagsledamöters rätt att närvara vid bolagsstämma är införda. V&S kommer med ovan presenterade förslag att förlora sina monopol på import, partihandel, tillverkning och export av alkoholhaltiga drycker enligt LHD och LTD. Det lagstadgade avtalet mellan staten och V&S måste sägas upp eller omförhandlas. V&S blir därefter ett av flera konkurrerande företag på marknaden för dessa delar av alkoholhanteringen.

De föreslagna åtgärderna medför stora förändringar för V&S. Regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag i fråga om den framtida utvecklingen för V&S Vin & Sprit AB.

1993-12-16

Till
Regeringen
(Socialdepartementet)

Regeringen har i proposition 1992/93:253 föreslagit vissa ändringar i lagen om handel med drycker i fråga om import av och partihandel med starköl. Riksdagen har genom beslut 1993-12-08 avslagit propositionen och samtidigt uttalat att regeringen bör återkomma med nytt förslag sedan Alkoholpolitiska kommissionen slutfört sitt arbete.

Kommissionen kommer att under första kvartalet 1994 redovisa sitt huvudbetänkande samt ett flertal delbetänkanden. I dessa redovisas dels en utvärdering av alkoholpolitiken och förslag till en ny framtida alkoholpolitisk strategi, dels bl.a. en granskning av regelsystemet inom EU och enligt EES-avtalet och en genomgång av svensk alkohollagstiftning ur ett sådant perspektiv.

Förhandlingarna om ett medlemskap i EU är ännu inte slutförda. Kommissionen har därför inte slutligt utformat sina överväganden rörande behovet av revideringar av svensk lagstiftning vid ett svenskt medlemskap i EU. Däremot är det nu ett faktum att EES-avtalet kommer att gälla fr.o.m. 1 januari 1994 och att flera rättsregler enligt detta avtals regelsystem fr.o.m. samma dag blir giltiga också i Sverige. Med hänsyn härtill finner kommissionen det angeläget att riksdagen snabbt ånyo föreläggs förslag till nya regler rörande import av och partihandel med starköl. Den tidigare propositionen kan utgöra en grund för ett sådant förslag. I beredningsarbetet bör också ingå under riksdagsbehandlingen aktualiserade alternativa förslag, t.ex. rörande dotterbolag för partihandel, tillstånd, skatteuppbörd och distribution. Därvid bör även hänsyn tas till vad kommissionen har framfört när det gäller starkölsförsäljning till dem som har tillfälliga serveringstillstånd.

Sedan medlemskapsförhandlingarna slutförts kan ytterligare förändringar av lagen om handel med drycker samt av annan alkohollagstiftning bli aktuella. Sådana förändringar kan då också eventuellt medföra nya justeringar av de regler som nu föreslås förändrade. Det vore självfallet bättre om alla lagändringar kunde ske i ett sammanhang och insatta i ett bredare alkoholpolitiskt perspektiv.

Det är emellertid nödvändigt att snarast förändra villkoren för import av och partihandel med starköl så det inte kan hävdas att utländska bryggerier är diskriminerade i förhållande till svenska. Härigenom kan lagregler och lagtillämpning få en utformning som är förenlig såväl med EES-avtalet som med svensk alkoholpolitisk grundsyn.

För Alkoholpolitiska kommissionen



Ingemar Mundebo



Hans Noaksson

HANS VAN DEN BROEK
MEMBER OF THE COMMISSION
OF THE EUROPEAN COMMUNITIES

1049 BRUSSELS
RUE DE LA LOI 200
TEL 296 30 00

TASK FORCE ENLARGEMENT	
"DEPART"	
20.12.93	01838

Dear Mr Dinkelspiel,

As a result of the exploratory contacts which have taken place between Sweden and Commission services, the Commission assumes that Sweden will abolish the exclusive import, export, wholesale and production rights for its respective alcohol monopolies, including the wholesale function to bars and restaurants. It is the Commission's opinion that this is indeed necessary in order to bring Swedish legislation in line with Community acquis.

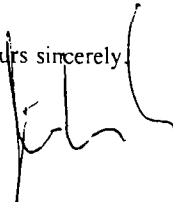
In relation to the Swedish Retail Monopoly, the Commission considers that any discriminatory effects between national products and products imported from EC Member States must be eliminated. Without prejudice to future jurisprudence of the Court of Justice and the Commission's rôle as guardian of the Treaty on European Union, the Commission does not see any reason to proceed on its own initiative, either now or after the Swedish accession to the Union, against the maintenance of the retail monopoly on the basis of the current acquis.

I take the opportunity to recall that Sweden has already committed itself to apply the Community acquis concerning monopolies under the provisions of the EEA Agreement. The Commission therefore considers that the above elements are applicable as from the entry into force of the EEA Agreement.

Expert discussions with the responsible Commission services should take place as soon as possible, and in any case before the entry into force of the EEA Agreement, in order to identify the elements necessary to ensure that the retail monopoly will function in a non-discriminatory way.

In order to ensure that the practices of the retail monopoly conform to the Community acquis, it is of paramount importance that the European Commission will be involved in close and regular monitoring.

I would be grateful if you could inform me whether Sweden agrees with the Commission's views.

Yours sincerely,


H.E. Mr U. Dinkelspiel,
Minister for European Affairs,
Stockholm.



MINISTRY FOR FOREIGN AFFAIRS

Minister for European Affairs
and Foreign Trade

Prop. 1993/94:136

Bilaga 2

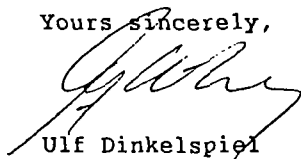
21 december 1993

Mr Hans van den Broek
Member of the European Commission
Brussels

Dear Mr van den Broek

I hereby wish to confirm that the Swedish Government is in agreement with the principles outlined in your letter of 20 December 1993 regarding the Swedish alcohol monopolies.

Yours sincerely,



Ulf Dinkelspiel



Brussels, 22 December 1993
HB D(93)

MEETING WITH SWEDEN ON ALCOHOL MONOPOLY

21 December 1993

I. Introduction

Following the exchange of letters between Commissioner van den Broek and Minister Dinkelspiel (attached), the purpose of the meeting was to set out and agree on the principles to ensure that the Swedish retail monopoly will function in a non-discriminatory way, as stipulated in Commissioner van den Broek's letter. The meeting was chaired by A. OLANDER from the Swedish and M. JORNA from the Commission side.

The Swedish side confirmed their acceptance of the principles outlined in Commissioner van den Broek's letter. Their chairman gave an overview of the new measures Sweden will introduce shortly to comply with these principles. An aide memoire, prepared by the Swedish Ministry of Health and Social Affairs was handed out (attached).

II. Elements necessary to ensure non-discrimination

At the outset, the chairman from the Commission side made clear what non-discrimination entails: 1) objective rules regarding the purchase and sales of alcoholic beverages; 2) which will be applied equally to every Community citizen and Community product and 3) which are transparent. The latter point means that these rules must be public. The Swedish side accepted this interpretation and agreed to go through a non-exhaustive list of points on how the Commission considers this principle of non-discrimination is to apply in practice.

The chairman of the Swedish side expressed that it is the Swedish position that their retail monopoly already operates in a non-discriminatory fashion.

1.) **Access to profession:** Employment at Systembolaget and ownership of bars and restaurants should be open to any citizen of the EU's Member States. The rules regarding licences to bars and restaurants should be objective (which could be, e.g. one licence per x inhabitants, no licence in x meters from schools etc.), published, and leave no real discretionary power for the licensing authority. The refusal of a licence should be reasoned and subject to an appeals procedure.

Sweden agreed.

2.) **Choice of products:** There should be no direct or hidden preference for national products.

Sweden agreed.

3.) **Customers** should be able to get merchandise originating in other Member States which are not on sale at Systembolaget in a time as short as possible and under same conditions and costs as products in Systembolaget's portfolio.

Sweden agreed. It stressed that if a margin might have to be added, it would strictly cover the additional cost incurred for freight and necessary handling costs.

4.) **Selection of products:** The product plan should be established in close cooperation with a panel in which consumers and producers are represented. As an example, the Economic and Social Committee of the Community was mentioned.

Sweden agreed, and has in fact already envisaged creating such a panel which would act as an advisory board. The panel suggested by Sweden is acceptable to the Commission services. The Swedish Delegation added that Systembolaget, as a company operating on economic principles, may have in some exceptional cases to decline requests for products not normally kept for economic reasons. The Commission side underlined that, as long as objective criteria are applied, which would not constitute a disguised preferential treatment for national products, such a refusal would be justified.

5.) **Product promotion:** The rules on promotion and publicity should apply equally to national and other Community products. They should not constitute a hidden preference for national products. In relation thereto, the Commission drew the attention of the Swedish side to the judgment of the Court of Justice in combined cases C 1/90 and C 176/90 of 25. 7. 1991 (Publivia).

The Swedish side agreed and stressed that there will be no risk that such discrimination will take place. Systembolaget, they said, already now intervenes against any apparent discrimination, it is neutral and its personnel are well-trained.

In order to allow new products to become accepted, the Commission considers that the customer should be made aware of the fact that new products are available. The Swedish side agreed. They mentioned in this respect the Wine Journalists Tastings (covering all alcoholic beverages), one month window displays in Systembolaget shops and the new, improved version of a newsletter informing the customer of new products. This newsletter, edited in 300.000 copies, is available in Systembolaget's outlets. The Commission side was satisfied with this explanation.

The Commission side pointed out that, were the Swedes to introduce a **test sale system**, the time span between request and answer to operators who want to participate should be as short as possible. Sweden agreed and explained that the actual system will be changed. Systembolaget will introduce new rules for listing and de-listing, which might make test sales unnecessary. At the request of the Commission, Sweden agreed that an **appeal procedure** be introduced to deal with complaints from operators whose products have been refused.

6.) **Prices:** The Commission side stressed the importance of applying objective criteria based on a transparent method. In practice, mark-ups for foreign products would have to be identical to the mark-ups for comparable national products.
The Swedish side agreed.

7.) **Bottling of alcoholic beverages:** The Commission side stressed that such activity should be open to nationals of Member States under the same conditions as to Swedes and that such activity could not be reserved for the retail monopoly.
Sweden agreed.

8.) In order to ensure in practice the close and regular monitoring requested by Mr van den Broek in his letter, the Commission asked whether Sweden could accept that their Competition Authority monitors the non-discriminatory functioning of the retail monopoly on a day to day basis and submits twice a year a report to the Commission.
Sweden agreed.

III. Conclusion

The Commission side stressed that the above list of measures to guarantee the objective of non-discrimination was not exhaustive but indicative.

It was agreed that the minutes of the meeting would constitute a guidance for Sweden as regards the retail monopoly's obligation to function in a non-discriminatory manner.

Hiltrud BETTENTRUP

Copy: all participants (list attached)

Encl.: Documents on new measures envisaged by Sweden



EUROPEAN COMMISSION
TASK FORCE ENLARGEMENT

The Director-General

TASK FORCE ENLARGEMENT	
DEPART	
22 12 93	01875

Brussels, 22 December 1993
D(93) M/Is

Mr Almqvist,
President,
EFTA Surveillance Authority,
Rue Marie-Thérèse 1-3,
1040 Brussels.

Dear Sir,

Please find attached copies of an exchange of letters between Mr van den Broek and the Swedish Minister for European Affairs, Mr Dinkelspiel, agreeing on the principles applicable vis-à-vis the Swedish Alcohol Monopolies. A similar exchange of letters exists with the Finnish Minister for Foreign Trade, Mr Saloizinen.

I would like to draw your attention to the third paragraph of Mr van den Broek's letter, outlining the Commission's view that these principles are also applicable under the provisions of the EEA Agreement.

As to the non-discriminatory functioning of the respective retail monopolies, a meeting has taken place between the Commission services and the Swedish and Finnish authorities. All sides have agreed on the interpretation of this principle which will be recorded in the minutes of the meetings. A copy of the minutes of the meetings will be forwarded to you as soon as possible.

Yours faithfully,


STEFFEN SMIDT

Socialdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 27 januari 1994

Närvarande: statsministern Bildt, ordförande, och statsråden B. Westerberg, Friggebo, Laurén, Hörnlund, Olsson, Svensson, af Ugglas, Dinkelspiel, Thurdin, Hellsvik, Wibble, Björck, Davidson, Könberg, Odell, Lundgren, Unckel, P. Westerberg, Ask.

Föredragande: statsrådet B. Westerberg

Regeringen beslutar proposition 1993/94:136 Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker.

