FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT MICHAEL B. ELMER

föredraget den 4 mars 1997 *

Innehåll

Den nationella lagstiftningen och bakgrunden till denna ..... I - 5911

Systembolagets verksamhet i praktiken ..... I - 5919

Faktiska omständigheter i målet ..... I - 5925

Tolkningsfrågorna ..... I - 5926

Förfarandet vid domstolen ..... I - 5928

Allmänna anmärkningar beträffande artikel 30 i fördraget ..... I - 5930

Allmänna anmärkningar beträffande artikel 37 i fördraget ..... I - 5935

Omfattas det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker av förbuden i artiklarna 30 och 37 i fördraget? ..... I - 5937

Kan systemet motiveras med stöd av regeln i artikel 36 i fördraget? ..... I - 5948

Frågan om övergångssystem och konsekvenserna av ett system som strider mot artiklarna 30 och 37 i fördraget ..... I - 5952

Förslag till avgörande ..... I - 5952

1. I detta mål skall domstolen i sitt förhandsavgörande ta ställning till frågan om det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker är förenligt med artiklarna 30 och 37 i EG-fördraget.

Den nationella lagstiftningen och bakgrunden till denna

2. Ensamrätten till all framställning av och handel med alkoholdrycker i Sverige tillkom tidigare två statliga företag. V & S Vin & Sprit AB (nedan kallat V & S) hade ensamrätt till att framställa och exportera spritdrycker samt till att importera starköl, vin och spritdrycker. Systembolaget AB (nedan kallat Systembolaget) hade ensamrätt till detaljhandel och till partiförsäljning till restauranger.

3. Efter det att EES-avtalet mellan bland andra Sverige och gemenskapen trätt i kraft den 1 januari 1994 ingav en finsk domstol en

* Originalspråk: danska.

begäran om förhandsavgörande till EFTA-domstolen om huruvida ett lagstadgat system genom vilket ett statligt monopolföretag ges ensamrätt att importera alkoholdrycker från andra EES-medlemsstater eller enligt vilket det i fråga om handel mellan EES-länderna fordras tillstånd från det statliga monopolföretaget för att få importera och bringa sådana produkter i omsättning är förenligt med artiklarna 11, 13 och 16 i EES-avtalet (vilka innehållsmässigt motsvarar artiklarna 30, 36 och 37 i fördraget). I sin dom av den 16 december 1994 i mål E-1/94, Restamark, [1] uttalade EFTA-domstolen bland annat följande:

"1. Artikel 11 i EES-avtalet skall tolkas så, att den hindrar förekomsten av en nationell bestämmelse genom vilken ett lagstadgat statligt monopol ges ensamrätt att importera sådana alkoholdrycker som omfattas av EES-avtalets varuomfång och har sitt ursprung i de kontraktsslutande parterna, eller att sådana nationella bestämmelser tillämpas på handel mellan EES-staterna, enligt vilka det fordras att det statliga lagstadgade monopolet ger sitt tillstånd till att sådana produkter importeras och bringas i fri omsättning, även om ett sådant tillstånd ges automatiskt. Sådana bestämmelser kan inte heller vara motiverade enligt artikel 13 i EES-avtalet enbart på grund av att de utgör en del av en alkoholpolitik som syftar till att minimera de hälsomässiga skadeverkningar som följer av konsumtion av alkoholdrycker, eftersom detta syfte kan uppnås genom åtgärder som i mindre utsträckning begränsar den fria rörligheten för varor.

2. Artikel 16 i EES-avtalet skall tolkas så, att den innebär att varje statligt handelsmonopol som inte omfattas av protokoll nr 8 till EES-avtalet från den 1 januari 1994 måste anpassas på så sätt att ensamrätten till import av de produkter som är föremål för monopol, till en kontraktsslutande part från övriga kontraktsslutande parter, avskaffas."

4. I samband med förhandlingarna om Sveriges anslutning till Europeiska unionen hade det redan innan den nämnda domen avkunnades förekommit en skriftväxling mellan kommissionen och den svenska regeringen rörande de svenska alkoholmonopolen. [2] Av denna skriftväxling framgick att kommissionen — med förbehåll för domstolens framtida rättspraxis och kommissionens roll som väktare av EG-fördraget — inte fann anledning att på eget initiativ ingripa mot detaljhandelsmonopolet, om tillverknings-, partihandels- och importmonopolen avvecklades och det säkerställdes att produkter från andra medlemsstater inte diskriminerades. [3]

1 — Se *Report of the EFTA Court*, 1 januari 1994— 30 juni 1995, s. 17 [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå].

2 — Se skrivelse av den 20 december 1993 från kommissionsledamoten H. van den Broek till europaministern U. Dinkelspiel.

3 — Av protokollet från ett möte den 21 december 1993 mellan Sverige och kommissionen framgår att kommissionen bland annat har betonat att reglerna för köp och försäljning av alkoholhaltiga produkter skall offentliggöras, vara objektiva och öppna för insyn samt att konsumenterna skall upplysas om nya produkter så att de därigenom ges möjlighet att godta dessa.

Anslutningsakten innehåller inga särskilda regler beträffande handel med alkoholdrycker. Finland och Sverige har avgivit en ensidig deklaration, [4] av vilken det framgår att konferensen på ministernivå har underrättats om den nämnda brevväxlingen med kommissionen.

5. V & S:s ensamrätt till tillverkning och export av spritdrycker och till import av starköl, vin och spritdrycker och även Systembolagets ensamrätt till partiförsäljning av alkoholdrycker till restauranger avskaffades med verkan från Sveriges anslutning till Europeiska unionen den 1 januari 1995.

Samtidigt infördes ett system enligt vilket näringsidkare kan bedriva import av och partihandel med spritdrycker, vin och öl, om de har erhållit tillstånd till detta, och sälja dessa produkter vidare till Systembolaget och till innehavare av serveringstillstånd.

Däremot bibehölls Systembolagets ensamrätt till detaljhandel med alkoholdrycker.

4 — EGT C 241, 1994, s. 398.

6. Nämnda anpassning av den svenska alkohollagstiftningen skedde genom alkohollagen av den 16 december 1994 [5] (nedan kallad lagen), som trädde i kraft den 1 januari 1995. I förarbetena till lagen [6] anförs bland annat följande:

"Överkonsumtion av alkohol för med sig omfattande sociala, medicinska och samhällsekonomiska problem. Detta är anledningen till att Sverige sedan lång tid tillbaka för en restriktiv alkoholpolitik.

Samtidigt sker omfattande omvärldsförändringar som påverkar den hittills förda alkoholpolitiken. Enligt den alkoholpolitiska kommissionen behövs framöver — med tanke på den integrationsprocess som pågår i Europa och det intensifierade sociala och kulturella utbyte som kan förväntas — en kraftfull mobilisering på alkoholområdet för att begränsa konsumtionen, tränga tillbaka missbruket och motverka alkoholskadorna.

Nuvarande svenska alkoholpolitik bygger på en balans mellan höga skatter, restriktioner,

5 — SFS 1994: 1738.

6 — Regeringens proposition 1994/95: 89, Förslag till alkohollag, s. 46 f.

information/opinionsbildning och behandlingsinsatser. Förutsättningarna för att använda prisinstrumentet som alkoholpolitiskt medel kommer att ändras. En tyngdpunktsförskjutning måste därför ske, där information, opinionsbildning och andra alkoholförebyggande insatser får en ökad betydelse i syfte att försöka få till stånd andra dryckesvanor i vårt land.

...

Grundläggande för svensk alkoholpolitik under hela 1900-talet har varit en strävan att begränsa utrymmet för marknadskrafterna, dvs. konkurrens och privat vinstintresse. Motivet har varit övertygelsen att konkurrens och privat vinstintresse leder till aktiv marknadsföring och aktiv försäljning och därmed ökad konsumtion. Ju fler privata företag som får ett intresse av att alkoholförsäljningen ökar, desto bättre kommer alkoholdryckerna att hävda sig i konkurrensen om människornas pengar. När det gäller en sektor som samhället inte vill skall växa, är marknadsmekanismer som konkurrens och vinstintresse inte särskilt lämpliga medel.

Principen att begränsa privata vinstintressen i alkoholhanteringen har enligt regeringens uppfattning fortsatt giltighet och är en betydelsefull grundsats när staten skall utforma regler för marknadsföring av och riktlinjer för detaljhandeln med alkoholdrycker. Inom de områden där alkoholmonopolen skall avvecklas, dvs. tillverkning, import och partihandel, får principen en ny innebörd. Tidigare var grunden för det statliga agerandet att hålla privata vinstintressen borta från alkoholhanteringen. Nu blir grundsatsen att marknadskrafterna skall kontrolleras via ett system med tillstånd, tillsyn och sanktioner, som skall hanteras av en ny alkoholmyndighet."

7. Lagen gäller "alkoholdrycker", varmed enligt lagens 1 kap. 3 § förstås en dryck som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. De av lagen omfattade alkoholdryckerna delas in i "spritdrycker", "vin", "starköl" och "öl". "Spritdryck" definieras i 1 kap. 2 § som en vätska som innehåller alkohol i en koncentration av mer än 2,25 volymprocent, medan "vin", "starköl" och "öl" utesluts. Med "vin" förstås enligt 1 kap. 5 § en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor eller druvmust eller av bär, frukt eller andra växtdelar och som har en alkoholhalt om högst 22 volymprocent. "Starköl" är enligt lagens 1 kap. 6 § en jäst, odestillerad dryck som är framställd med malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol. Är alkoholhalten över 2,25 volymprocent men inte över 3,5 volymprocent, klassificeras produkten som "öl".

Import

Tillverknings- och partihandelstillstånd

4 kap. 2 § som rör import har följande lydelse:

8. Enligt 2 kap. 1 och 2 §§ i lagen får endast den som har särskilt tillstånd därtill (tillverkningstillstånd) tillverka alkoholdrycker.

"Spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd avseende sådana varor ..."

Under den muntliga förhandlingen bekräftade den svenska regeringen, efter att ha blivit tillfrågad, att bestämmelsen i 4 kap. 2 § medför att en producent eller en mellanhand som lagenligt är etablerad och bedriver verksamhet i en annan medlemsstat inte får sälja sina varor på den svenska marknaden, om inte försäljningen sker genom en mellanhand som har svenskt partihandelstillstånd eller producenten själv har fått partihandelstillstånd av de svenska myndigheterna och betalar de därmed förbundna avgifterna, se vidare nedan.

9. Enligt 4 kap. 1 § i lagen krävs särskilt tillstånd (partihandelstillstånd) för att bedriva partihandel med spritdrycker, vin och starköl. Ett tillverkningstillstånd ger dock automatiskt rätt att bedriva partihandel med motsvarande produkter.

Varken Systembolaget eller innehavare av serveringstillstånd får själva importera utan är enligt lag förpliktade att göra sina inköp hos leverantörer som har svenskt tillverknings- eller partihandelstillstånd.

Enligt 4 kap. 5 § får den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd (endast) sälja varorna till Systembolaget, till andra som har tillverknings- eller partihandelstillstånd för motsvarande varor och till den som har meddelats serveringstillstånd för sådana varor.

Avgifter för tillstånd

10. 7 kap. 4 § rör tillstånd med mera. Den som ansöker om tillstånd skall betala en ansökningsavgift och den som beviljas tillverknings- och partihandelstillstånd skall dessutom betala en årlig tillsynsavgift med anledning av den löpande tillsynen av att villkoren för tillstånd och alkohollagstiftningen i övrigt efterlevs. Tillstånd och tillsyn administreras av Alkoholinspektionen. Närmare bestämmelser om detta finns i alkoholförordningen. [7] Enligt 10 § alkoholförordningen är avgiften för prövning av ansökan 25 000 SKR (cirka 3 000 ECU).

Den löpande tillsynsavgiften består enligt 13, 14 och 15 §§ alkoholförordningen dels av en grundavgift, dels av en variabel tilläggsavgift. Avgiften beräknas inom fastställda skikt och den sammanlagda avgiften per liter minskar i takt med att volymen ökar. Så är exempelvis grundavgiften (här föreskrivs ingen tilläggsavgift) 10 000 SKR (cirka 1 165 ECU) för vin inom skiktet 0—50 000 liter, och den sammanlagda avgiften uppgår således, om skiktet utnyttjas fullt ut, till 0,2 SKR per liter. Grundavgiften är 79 000 SKR (cirka 9 200 ECU) inom skiktet 1 001 000—5 000 000 liter och tilläggsavgiften 50 SKR (cirka 5,8 ECU) per 1 000 liter, vilket innebär att den sammanlagda avgiften, om skiktet utnyttjas fullt ut, uppgår till 0,056 SKR per liter.

Detaljhandel

11. 5 kap. alkohollagen rör detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl.

5 kap. 1 § har följande lydelse:

"För detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl skall det finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag (detaljhandelsbolaget), som staten äger. [8]

Detaljhandelsbolaget får inte importera, exportera eller tillverka drycker som anges i första stycket.

7 — SFS 1994: 2046, som senast ändrats genom SFS 1995: 1215. Vid 1995 års ändring föreskrevs i 18 § att avgiften beräknas preliminärt i början av varje kalenderår på grundval av en uppskattning av försäljningsvolymen. Efter årets utgång skall tillståndshavaren redovisa den faktiska mängden sålda varor. Det framgår dock inte av vad som upplysts om återbetalning sker för det fall försäljningen är mindre än den uppskattade.

8 — Det är detta bolag som benämns Systembolaget.

Detaljhandelsbolaget får, om det har partihandelstillstånd, bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd. [9]

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."

I 5 kap. 2 § föreskrivs följande:

"Detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl får bedrivas endast av detaljhandelsbolaget.

Detaljhandelsbolaget beslutar om försäljningsställenas förläggning enligt riktlinjer i avtalet mellan staten och bolaget."

I 5 kap. 5 § föreskrivs att spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager på begäran skall anskaffas, om inte detaljhandelsbolaget finner att det finns hinder mot det.

Enligt 5 kap. 6 § får detaljhandel med öl bedrivas av livsmedelsbutiker, Systembolaget samt tillverkare med tillstånd att bedriva detaljhandel med öl.

12. I det i 5 kap. 1 § i lagen nämnda avtalet mellan staten och Systembolaget, [10] som har staten som ensam aktieägare, föreskrivs att Systembolaget skall utöva sin verksamhet så, att samhälleliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtion i möjligaste mån förebyggs.

Av punkt 4 i avtalet framgår följande:

"Bolagets produkturval skall vara sådant att ingen favorisering sker av inhemska produkter. Urvalet får endast grundas på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker

9 — Systembolaget har rent faktiskt tillstånd att bedriva partihandel och kan således sälja till innehavare av serveringstillstånd. Det framgår av Konkurrensverkets rapport av den 7 november 1996 "Förhållanden på den svenska marknaden för alkoholdrycker. Rapport till Europeiska kommissionen", s. 3, att marknaden för försäljning av vin och spritdrycker till restauranger under år 1995 uppgick till 7 procent av hela marknaden för vin och spritdrycker samt att Systembolaget detta år var den dominerande leverantören (också) på denna marknad.

10 — Se Tillkännagivande av avtal mellan Systembolaget Aktiebolag och staten, SFS 1994: 2049.

för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn.

På begäran av leverantör av produkt vilken 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 Alkoholsortimentsnämnden.

Med sortiment avses i detta avtal det sortiment som finns upptaget i bolagets ordinarie prislista."

Det framgår vidare av avtalet att Systembolagets marknadsföring skall vara opartisk och att bolaget med beaktande av i lag angivna begränsningar för marknadsföring av alkoholdrycker skall verka för att nya produkter blir kända för kunderna.

Det framgår avslutningsvis av avtalet att Systembolagets handelsmarginal skall sättas efter objektiva kriterier, som gäller lika för inhemska och importerade produkter, samt att det åligger bolaget att bedriva detaljhandel i överensstämmelse med lagen, att bedriva verksamheten rationellt och att ge kunderna god service samt att säkerställa att staten får skälig avkastning på sitt kapital, samtidigt som onödig fördyring av varorna skall undvikas.

Serveringstillstånd

13. 6 kap. i lagen rör serveringstillstånd. I 6 kap. 5 § föreskrivs följande: "Den som har serveringstillstånd får köpa spritdrycker, vin och starköl som behövs för rörelsen endast av någon som har partihandelstillstånd för varan."

Påföljder

14. Enligt 10 kap. 2 § i lagen kan den som uppsåtligen eller av oaktsamhet säljer alkoholdrycker utan tillstånd dömas till böter eller fängelse i högst två år.

Marknadsföring

15. Marknadsföringen av spritdrycker, vin, starköl och öl regleras i lag (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker. [11] I denna lag föreskrivs att reklam och andra marknadsföringsåtgärder inte får vara påträngande eller uppsökande eller uppmana till bruk av alkohol. Den innehåller vidare ett allmänt förbud mot reklam för alkoholhaltiga produkter i TV, radio, tidningar och andra periodiska tidskrifter.

Systembolagets verksamhet i praktiken

16. År 1995 sålde Systembolaget och innehavarna av serveringstillstånd sammanlagt ungefär 336 miljoner liter vin, starköl och spritdrycker, motsvarande 38 liter per invånare. Av denna försäljning stod Systembolaget för 248 miljoner liter (30 miljoner liter spritdrycker, 110 miljoner liter vin och 108 miljoner liter starköl). Innehavarna av serveringstillstånd sålde huvudsakligen starköl (sammantaget ungefär 78 miljoner liter), och deras andel av marknaden för vin och spritdrycker uppgick till cirka 7 procent (motsvarande ungefär 10 miljoner liter). Systembolaget var år 1995 den dominerande leverantören av vin och spritdrycker till serveringsställena. [12]

17. Systembolaget erbjuder konsumenterna sitt produktsortiment genom 384 butiker, vilket motsvarar en butik per 23 039 invånare, eller en butik per 1 172 kvadratkilometer. I butikerna tillämpas personlig betjäning vid disk och varorna skyltas endast i begränsad omfattning. Samtliga butiker har öppet måndag till fredag från kl. 9.30 till kl. 18.00. Flertalet butiker har dessutom öppet till kl. 19.00 på torsdagar. Samtliga butiker har stängt på lördagar samt sön- och helgdagar. Utöver Systembolagets butiker finns cirka 550 utlämningsställen, exempelvis livsmedelsbutiker, där man kan beställa varor ur Systembolagets katalog och senare få dem levererade. Därtill kan man beställa varor via 56 busslinjer och 45 lantbrevbärarlinjer.

18. Alla inköp för försäljning genom Systembolaget sker centralt. En enskild butik kan således inte självständigt göra inköp. Av

11 — Lagen ändrades genom lag (1994: 1740) av den 20 december 1994 om ändring i lagen (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker.

12 — De flesta av dessa siffror framgår av s. 3 och 4 i den rapport som nämns i fotnot 9. De övriga har beräknats på grundval av de där angivna siffrorna. Se vidare skrivelse av den 19 augusti 1996 från A. L. Galatius, Primeur Vin AB, där det anförs att serveringsställenas andel av marknaden för vin utgör 6 procent.

punkt 8.2 i Sammanställning av bestämmelser vid försäljning till Systembolaget (nedan kallade försäljnings- och leveransbestämmelserna) framgår i detta hänseende bland annat följande: "Försök från producenter, leverantörer eller deras agenter att påverka försäljningen genom kontakter med bolagets personal kommer att följas upp. Grossister och producenter samt deras agenter skall normalt ha kontakt med butikerna endast i samband med varuleverans eller vid kundbesök för sina privata inköp. Studiebesök i butik, t. ex. tillsammans med utländska gäster, skall förhandsanmälas hos Systembolagets marknadsavdelning."

19. Systembolaget köper in produkterna från de näringsidkare som har tillverknings- eller partihandelstillstånd. [13] Den 7 oktober 1996 hade sammanlagt 223 tillstånd beviljats för tillverkning av och/eller partihandel med spritdrycker, vin och/eller starköl. [14]

20. Systembolaget hade emellertid i september 1996 endast sammanlagt 149 leverantörer.

21. Det är således 74 av innehavarna av tillverknings- och partihandelstillstånd som inte är leverantörer till Systembolaget. De måste således antingen sälja till innehavare av serveringstillstånd i konkurrens med Systembolaget, som är den dominerande leverantören till restauranger med mera, eller inneha ett tillstånd utan att alls sälja något, exempelvis därför att de ansökt om tillstånd för att kunna inkomma med offert till Systembolaget utan att ha lyckats få Systembolaget att köpa deras produkter. [15]

22. I volym räknat levererade 130 av Systembolagets leverantörer (87 procent) tillsammans mindre än 1 procent av Systembolagets varor. Enligt de krav på omsättning som gäller för att produkterna skall få fortsätta att ingå i Systembolagets grundsortiment eller testsortiment, se nedan beträffande de olika sortimenten, kan man troligen utgå från att dessa leverantörers produkter i förstone återfinns i det tillfälliga sortimentet och således säljs endast under en kort tid i Systembolagets butiker, eller i beställningssortimentet, som inte lagerförs av Systembolaget. Det har inte upplysts i vilken utsträckning dessa 130 leverantörer kan sälja samma varor till innehavare av serveringstillstånd, då de ju för övrigt måste konkurrera med

13 — Det framgår av ett regeringsbeslut av den 5 oktober 1995 att det inte fordras att utländska medborgare som driver verksamhet i sitt hemland skall skaffa ett fast driftställe i Sverige för att få partihandels- och importtillstånd. Av Alkoholinspektionens förteckning av den 7 oktober 1996 framgår emellertid att alla innehavare av partihandelstillstånd är verksamheter som är etablerade i Sverige. Kommissionen har under den muntliga förhandlingen upplyst om att den bland annat har inlett en undersökning av huruvida ett krav på representant föreligger.

14 — Se Alkoholinspektionens förteckning över företag med partihandels- och tillverkningstillstånd.

15 — Vad beträffar innehavarna av tillverkningstillstånd kan det också tänkas att de exporterar sina produkter. Det har under målets handläggning upplysts att det faktiskt finns enskilda svensktillverkade produkter, exempelvis Absolut Röd 50-procentig vodka, som inte ingår i något av Systembolagets olika sortiment.

Systembolaget i fråga om produkter som de själva levererar till Systembolaget. [16]

23. Av de 223 tillståndsinnehavarna och av de 149 leverantörerna till Systembolaget återstår därefter 19 leverantörer. Dessa 19 leverantörer utgör 8,5 procent av de 223 tillståndsinnehavarna och 13 procent av de 149 leverantörerna till Systembolaget. I gengäld är det dessa 19 leverantörer som i volym räknat levererar drygt 99 procent av alla varor till Systembolaget. [17] Enligt de krav på omsättning som beskrivs nedan kan det förutsättas att det särskilt eller uteslutande är dessa 19 leverantörers produkter som förekommer i Systembolagets grundsortiment och som således ständigt erbjuds.

Bland dessa 19 leverantörer som svarar för 99 procent av leveranserna till det monopol som förser hela detaljhandelsmarknaden i Sverige finns som den största leverantören det statsägda V & S, vilket som nämnts tidigare hade ett lagstadgat monopol på import och export av spritdrycker, vin och starköl samt på tillverkning av spritdrycker. V & S hade i september 1996 en andel om 35 procent av marknaden för vin och 66,6 procent av marknaden för spritdrycker. [18]

De tio största leverantörerna av vin och spritdrycker hade under samma period en sammanlagd andel av detaljhandelsmarknaden för vin om 71,8 procent och 96 procent för spritdrycker. [19]

Under perioden januari—september 1996 utgjorde svensktillverkade spritdrycker och starköl 51,3 procent av detaljhandelsmarknaden för spritdrycker respektive 83,1 procent av detaljhandelsmarknaden för starköl. [20]

24. Systembolagets samlade sortiment kan delas in i ett grundsortiment, ett testsortiment, ett tillfälligt sortiment och ett beställningssortiment.

Grundsortimentet består huvudsakligen av produkter i låg- och mellanprisläge. [21] Endast cirka 35 butiker för hela grundsortimentet, som dock kan beställas i samtliga

16 — Enligt vad som upplysts förbinder sig Systembolaget inte att köpa en viss produkt av den partihandlare som är den officiella återförsäljaren för denna. Det har däremot inte upplysts huruvida Systembolaget åläggер partihandlare att för det fall de levererar en produkt till Systembolaget inte i konkurrens med Systembolaget leverera produkten till innehavare av serveringstillstånd.

17 — Se s. 3 i den rapport som nämns ovan i fotnot 9.

18 — Se bilaga 1 c till den rapport som nämns ovan i fotnot 9 om förhållanden på den svenska marknaden för alkoholdrycker, av vilken det även framgår att de tre största svenska bryggerierna har en marknadsandel om 72 procent av detaljhandelsmarknaden för starköl.

19 — Se bilaga 1 c till den rapport som nämns ovan i fotnot 9.

20 — Se tabell 2A och 2D i den rapport som nämns ovan i fotnot 9.

21 — Se punkt 2.2.1 i försäljnings- och leveransbestämmelserna.

butiker. Testsortimentet omfattar några av de produkter som inte omedelbart inköptes till grundsortimentet. Som kommer att framgå av det som anförs nedan i punkterna 30 och 31 kan den som inkommit med offert i samband med att Systembolaget avvisar offerten ansöka om att produkten skall genomgå ett särskilt prövningsförfarande som, om ett antal förutsättningar är uppfyllda, kan utmynna i att produkten tas in i testsortimentet och, såvitt vissa kvantitetskrav uppfylls, senare i grundsortimentet.

Enligt punkt 2.2.1 i försäljnings- och leveransbestämmelserna omfattar det tillfälliga sortimentet "märken med begränsad tillgänglighet ofta under endast en eller ett par månader, exempelvis årgångsviner, säsongsdrycker och varutyper där kunderna efterfrågar variation".

Beställningssortimentet utgörs av varor som inte finns i lager hos Systembolaget men som lagerförs av leverantörer med partihandelstillstånd. Varorna i detta sortiment presenteras i en särskild prislista. Beställda varor levereras senare till den Systembutik eller annan plats där beställningen gjorts. Slutligen bedrivs även importservice, varvid Systembolaget efter beställning av en kund tar hem en viss produkt som inte ingår i de nämnda sortimenten. Beställningen skall omfatta en hel låda eller, om det är fråga om öl, tio lådor. Köparen debiteras kostnaderna för hantering, transport och avgifter. Det har inte upplysts huruvida denna möjlighet i praktiken används i någon väsentlig omfattning.

25. Grundsortimentet, testsortimentet och det tillfälliga sortimentet ingår i en och samma prislista, som utkommer ungefär 7 gånger per år. Dels är den riktad till konsumenterna, som kan hämta den i butikerna, dels sänds den ut till 9 000 restauranger och andra serveringsställen, som har serveringstillstånd, och som kan inköpa sina alkoholdrycker också hos Systembolaget. Konsumenterna kan prenumerera på prislistan, vilket kostar 100 SKR per år (cirka 11,65 ECU). Dessutom finns det i varje butik en översikt över de produkter som lagerhålls där.

26. Systembolaget utarbetar en årlig produktplan, som uppdateras var tredje månad. Upphandling sker genom att leverantörer med partihandels- och tillverkningstillstånd uppmanas att inkomma med offert på produkter av en bestämd typ och eventuellt från ett bestämt produktionsområde, [22] exempelvis Beaujolais, röd, Fleurie; Italien, röd, vino nobile; Rioja, röd, reserva. Leverantörer som inte har tillverknings- eller partihandelstillstånd får inte inkomma med offert.

22 — Se punkt 2.3.2 i försäljnings- och leveransbestämmelserna och Systembolagets produktplan för år 1997.

27. Inkomna offerter behandlas inledningsvis av Systembolagets inköpare, som bedömer prisvärdheten, tidigare erfarenheter från produktionsområdet och den aktuella produkttypen. Denna första bedömning leder till att omkring hälften av de offererade produkterna sorteras ut.

28. Den resterande hälften är därefter föremål för blindprovning, som utförs av anställda i Systembolaget. De produkter som får högst poäng inom varje kategori tas därefter in i grundsortimentet eller i det tillfälliga sortimentet.

29. För att få fortsätta ingå i grundsortimentet under ännu en 52-veckorsperiod skall en produkt ha uppnått en viss miniminivå vid försäljning, mätt dels i marknadsandel, dels i volym. I annat fall utgår produkten ur sortimentet (avlistas). [23] För vin gäller för närvarande ett krav på en minimivolym om 27 000 liter, eller 36 000 helflaskor, och en försäljningsandel om 0,5 procent (rött vin) och 1 procent (vitt vin) inom följande prisskikt: 1) under 60 SKR (under 7,1 ECU), 2) 60—79 SKR (7,1—9,3 ECU), 3) 80—119 SKR (9,4—14,1 ECU) samt 4) 120 SKR eller mer (14,2 ECU eller mer).

30. Om en produkt inte tas in i grundsortimentet, har den tillståndshavare som offererat produkten möjlighet att inom två månader från avslaget ansöka om testförsäljning. [24] Produkten provsmakas därefter tillsammans med andra produkter i samma varugrupp och prisskikt av en panel av 13 konsumenter som väljs ut på grundval av en lista över 400 konsumenter, vilka på förhand utvalts av Jordbrukets provkök, som ägs av lantbruksorganisationerna.

Som exempel på hur en sådan provsmakning kan gå till kan nämnas en provsmakning av en Riesling Kaefferkopf (uppgift saknas om årgång och producent) som skedde den 24 september 1996, där panelen bestod av 9 kvinnor och 4 män som, enligt protokollet, ofta köper/dricker torra vita viner i prisklassen omkring 100 SKR. Denna provsmakning gav upphov till bland annat följande kommentarer: "ljus, klar färg, fin doft, mycket gott"; "frisk och lätt, fruktig smak, blommig doft"; "jättegott"; "angenäm, fruktig doft, medelmåttig smak, skulle inte tillföra något"; "det var för anonymt". Detta vin, som av vinkännare räknas till de bästa från Alsace, [25] uppnådde vid provsmakningen röstsiffrorna 8—5.

23 — Se försäljnings- och leveransbestämmelserna, punkt 2.3.4, och bilaga 2: C Sortimentsutvärdering — Regelverk, som är fogad som bilaga 4b till den rapport som nämns ovan i fotnot 9, samt s. 5 f. i samma rapport.

24 — Se försäljnings- och leveransbestämmelserna, punkt 2.5.1.

25 — Vingården Kaefferkopf i Ammerschwihr, Alsace, Frankrike, fick år 1983 status som Grand Cru, se Raymond Dumay, *Guide du Vin*, s. 98. Vinerna härifrån är inte bara kända utan även mycket uppskattade, se Hugh Johnson, *Wine '97*, s. 60.

31. Om majoriteten i panelen är positiv, ges produkten tillträde till det så kallade testsortimentet, som ingår i Systembolagets samlade prislista. Det framgår inte av prislistan att det är fråga om en testprodukt. Endast ett begränsat antal särskilda testbutiker lagerför emellertid testprodukten. [26] Uppnår produkten under en period av 26 veckor en viss miniminivå vid försäljning, som för vin är en minimivolym om 13 500 liter, eller 18 000 helflaskor, och en försäljningsandel i det relevanta prisskiktet om 0,5 procent för rött vin och 1 procent för vitt vin, överförs produkten till grundsortimentet och underkastas därmed de i punkt 22 angivna kraven på omsättning. Kraven under testperioden motsvarar således i praktiken dem som gäller för grundsortimentet, eftersom försäljningsperioden minskats med hälften till 6 månader och en motsvarande halvering av volymkravet skett, fastän testprodukterna endast lagerförs i ett begränsat antal butiker. Uppfylls de angivna minimikraven inte vid testförsäljning, avlistas produkten, och resterande lager returneras till tillståndsinnehavaren på dennes bekostnad. [27]

32. Av s. 8 i Konkurrensverkets rapport [28] framgår att de gränser som gäller för avlistning inte är helt avgörande utan att hänsyn i viss utsträckning tas till faktiska omständigheter i praktiken. Det tas exempelvis hänsyn till produktens försäljningsutveckling, på så sätt att produkten i förekommande fall kan tas in i grundsortimentet, även om försäljningen ligger under minimikraven, och försäljningsperioden förlängas.

33. Av punkt 2.3.4 i försäljnings- och leveransbestämmelserna framgår bland annat följande:

"Efter avlistning ur grundsortiment eller testsortiment är en vara aktuell för ny prövning tidigast efter två år."

34. Nya produkter presenteras i Varunytt, som utkommer en gång i månaden. En prenumeration på prislistan omfattar även denna broschyr, där varje ny produkt presenteras med bild och en kortfattad beskrivning av smak, förslag till servering samt en kort information om produktionsområdet och producenten.

35. Prislistan för oktober 1995 omfattade 2 454 produkter, av vilka 1 584 var vin (660 rött vin, 748 vitt vin, 52 rosévin och 124 mousserande vin, varav 50 champagne).

26 — Enligt punkt 2.5.2 i försäljnings- och leveransbestämmelserna finns två grupper med 30 testbutiker i varje, fördelade över hela landet. Varje grupp representerar cirka 20 procent av den totala försäljningen.

27 — Se s. 6 i den rapport från Konkurrensverket som nämns ovan i fotnot 8.

28 — Ovan fotnot 9.

Dessa 2 454 produkter fördelades sålunda att grundsortimentet omfattade 1 288 produkter, det tillfälliga sortimentet 930 produkter och testsortimentet 236 produkter.

36. Systembolaget mottog 12 576 offerter under de åtta första månaderna år 1996. [29] Av dessa var 5 159 offerter ännu inte slutbehandlade då det svenska Konkurrensverket den 7 november 1996 avgav sin rapport om förhållandena på den svenska marknaden för alkoholdrycker. Vid den första genomgången av de 7 417 offerter som slutbehandlats måste 3 608 offerter (cirka 49 procent av de slutbehandlade offerterna) ha sorterats ut, eftersom det uppgivits att endast 3 809 av de slutbehandlade offerterna (cirka 51 procent av de slutbehandlade offerterna) nått fram till provsmakning. Av de 3 809 offerter som varit föremål för provsmakning sorterades 2 700 ut (70 procent av de provsmakade och 36 procent av de slutbehandlade offerterna). Det återstod 908 offerter (12 procent av de slutbehandlade offerterna), som antogs av Systembolaget och inköptes till grundsortimentet, testsortimentet eller det tillfälliga sortimentet.

Sammanlagt avvisade Systembolaget således 6 509 offerter, vilket motsvarar 88 procent av de 7 417 offerter som var slutbehandlade vid tidpunkten för genomgången.

Föreliggande material gör det inte möjligt att kontrollera om offerter från det statsägda V & S avvisas i samma omfattning som offerter från andra innehavare av partihandelstillstånd.

37. De fyra största vinleverantörsländerna var under de åtta första månaderna av år 1996 Spanien (30,8 procent), Italien (12,9 procent), Tyskland (10,7 procent) och Frankrike (9,6 procent). [30]

Faktiska omständigheter i målet

38. Harry Franzén, som då var innehavare av en livsmedelsbutik i Röstånga, köpte i början av år 1994 ett antal liter vin i Danmark, som han införde till Sverige. Efter att han den 7 april 1994 hade sålt större delen av detta vin i sin butik, sålde han den 1 januari 1995, det vill säga den första dag Sverige var medlem i Europeiska unionen, ännu en gång vin i sin butik. En del av detta vin hade han köpt på Systembolaget och en del hade han kvar från det parti som han tidigare hade infört från Danmark.

39. Allmänna åklagaren har väckt åtal mot Harry Franzén för olovlig försäljning och olovligt innehav av alkoholdrycker. Åtalet

29 — Se den rapport från Konkurrensverket som nämns ovan i fotnot 9, s. 5.

30 — Se tabell 2B i den rapport som nämns ovan i fotnot 9.

omfattar bland annat försäljning av 20 flaskor vin och 5 liter vin i tetraförpackning samt innehav av ytterligare 12 flaskor vin och 1 liter vin i tetraförpackning i strid med 3 kap. 1 § och 10 kap. 2 och 5 §§ i den svenska alkohollagen.

40. Harry Franzén har bestritt att han gjort sig skyldig till brott och har bland annat anfört att åklagarens talan, såvitt gäller försäljningen den 1 januari 1995, bygger på lagregler som står i strid med artikel 30 i EG-fördraget, enligt vilken kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna, samt med artikel 37 i samma fördrag, där det föreskrivs att medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluförings-villkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare.

Tolkningsfrågorna

41. Landskrona tingsrätt har genom beslut av den 14 juni 1995 förklarat brottmålet vilande samt ställt följande frågor till domstolen:

"1. Är ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget förenligt med artikel 30 i Romfördraget?

2. Strider ett lagstadgat monopol sådant som Systembolaget mot artikel 37 i Romfördraget och, om så är fallet, skall monopolet upphöra eller är en anpassning möjlig?

3. Om ett monopol sådant som Systembolaget skulle anses strida mot artikel 37, föreligger då någon anpassningsperiod eller skulle bolaget ha upplösts eller anpassning ha skett per den 1 januari 1995?"

42. I beslutet om hänskjutande har den nationella domstolen anfört följande:

"Vid en prövning av åklagarens talan reser sig frågan om man kan dömas för att ha brutit mot en lagregel som strider mot gemenskapsrätten. Alkohollagen är uppbyggd på så sätt att det stadgas ett grundläggande förbud mot att sälja alkoholdrycker. Såvitt gäller detaljhandel finns ett undantag från detta förbud som ger Systembolaget ensamrätt till sådan försäljning. Det kan förvisso hävdas att även om Systembolagets monopolställning skulle anses strida mot gemenskapsrätten innebär inte det en rätt för gemene man att sälja alkoholdrycker varhelst han önskar, eftersom det kvarstår ett grundläggande förbud mot försäljning. Det har emellertid inte

varit lagstiftarens mening att skapa ett totalt förbud mot detaljhandel med alkoholdrycker utan syftet med lagen är att ge Systembolaget en ensamrätt härtill.

För att kunna döma i målet får, enligt tingsrättens mening, göras en bedömning om Systembolagets monopolställning strider mot gemenskapsrätten."

Av detta följer att det finns ett nära samband mellan lagens förbud mot försäljning av alkoholdrycker och det monopol som givits Systembolaget. Därför är det, enligt den nationella domstolen, nödvändigt att ta ställning till om Systembolagets monopolställning strider mot gemenskapsrätten för att den skall kunna döma i saken.

43. Den nationella domstolen har vidare redogjort för monopolets kännetecken, såsom dessa följer av lagen och avtalet mellan staten och Systembolaget, en redogörelse som för övrigt överensstämmer med det ovan anförda. Av detta följer att Systembolaget har som målsättning att minska försäljningen av alkoholdrycker. Det är fråga om ett centraliserat system, där ett företag äger och driver samtliga försäljningsställen och självt fattar beslut om inköp och marknadsföring. Detta lagreglerade förhållande mellan Systembolaget och de enskilda försäljningsställena gör att det är fråga om en samlad, odelbar enhet. Den nationella domstolen anser därför att domstolen då den besvarar tolkningsfrågorna skall granska systemet i dess helhet och inte endast förhållandet till det enskilda försäljningsstället.

44. Genom de hänskjutna frågorna önskar den nationella domstolen i praktiken få veta om bestämmelserna i artiklarna 30 och 37 i fördraget skall tolkas så, att de är till hinder för ett sådant lagstadgat system för detaljhandel med alkoholdrycker som det som beskrivits ovan. Ett ställningstagande i denna fråga kräver i detta fall även en bedömning av om det för Sveriges vidkommande gäller en sådan övergångsperiod som nämns i artikel 37 i fördraget och om systemet kan motiveras med stöd av artikel 36 med hänsyn till människors liv och hälsa.

45. Som frågorna är formulerade förefaller den nationella domstolen också be domstolen om en bedömning av om det ifrågavarande nationella systemet i detta fall skall upphävas eller om en anpassning är möjlig. Jag skall i detta avseende framhålla att domstolen enligt samarbetsförfarandet i artikel 177 i fördraget endast har behörighet att uttala sig om tolkningen av gemenskapsrätten och att i det enskilda fallet ge den nationella domstolen de anvisningar som den kan ha nytta av då den skall ta ställning till om det nationella systemet står i strid med gemenskapsrätten och därför inte skall tillämpas. Det skall noteras att såväl artikel 30 som artikel 37 i fördraget enligt en fast rätts-

praxis har direkt effekt, [31] varför det åligger den nationella domstolen att underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som är oförenlig med dessa bestämmelser.

46. Jag finner det ändamålsenligt att i ett sammanhang behandla de frågor som ställts av den nationella domstolen. I det följande kommer jag först att redogöra för förfarandet vid domstolen. Därefter kommer jag att mer allmänt redogöra för innehållet i bestämmelserna i artiklarna 30 och 37 i fördraget och därefter ta ställning till om det lagstadgade nationella systemet för detaljhandel med alkoholdrycker som beskrivits ovan är förenligt med dessa bestämmelser och om det i förekommande fall kan motiveras med stöd av regeln i artikel 36 i fördraget. Avslutningsvis skall jag göra några anmärkningar om frågan om ett övergångssystem och konsekvenserna av ett system som strider mot artiklarna 30 och 37 i fördraget

Förfarandet vid domstolen

47. Harry Franzén har gjort gällande att lagen på flera punkter strider mot artikel 30 i fördraget. För det första hindras importerade produkters tillträde till den svenska marknaden. Systembolaget är den enda avsättningskanalen i förhållande till konsumenterna. Begränsningen av antalet systembutiker, av vilka ett stort antal endast för en mindre del av det totala sortimentet, minimikraven beträffande marknadsandel och volym, det slutna och subjektiva urvalsförfarandet samt kravet på partihandelstillstånd också för exportörer från andra medlemsstater som vill in på den svenska marknaden gör sammantaget att det är svårt för produkter från andra medlemsstater att få tillträde till den svenska marknaden.

Enligt Harry Franzén strider lagen vidare mot artikel 37 i fördraget. Denna bestämmelse har till syfte att säkerställa att förbudet i artikel 30 inte kringgås med hjälp av statliga handelsmonopol.

Harry Franzén har avslutningsvis gjort gällande att de begränsningar för den fria rörligheten för varor som följer av det lagstadgade monopol som givits Systembolaget inte kan anses vara motiverade enligt artikel 36 i fördraget. Det är enligt Harry Franzéns uppfattning ett legitimt syfte att söka begränsa alkoholkonsumtionen, men Systembolaget är inte lämpat för detta. Genom monopolet främjas i stället konsumtionen av olovligen framställd, så kallad hembränd, sprit, som utgör en större hälsofara. Den officiella alkoholkonsumtionen i Sverige om 5,3 liter ren alkohol per invånare (år 1993) är klart lägre än motsvarande siffra för exempelvis Danmark med en konsumtion om 10 liter per invånare. Till detta skall emellertid läggas den oregistrerade konsumtion som omfattar

31 — Se exempelvis dom av den 22 mars 1977 i mål 74/76, Iannelli (Rec. 1977, s. 557), och av den 17 februari 1976 i mål 45/75, Rewe Zentrale (Rec. 1976, s. 181).

dels privat införsel, dels olovliga hembrända alkoholdrycker, som tillsammans motsvarar cirka 40 procent av den registrerade konsumtionen. Vidare står monopolet i strid med proportionalitetsprincipen, eftersom en försäljningsbegränsande verkan skulle kunna uppnås med mindre ingripande medel, nämligen genom ett system med tillstånd till privata leverantörer. Fördragets artikel 36 kan, i den mån den alls är tillämplig i förhållande till artikel 37, enligt Harry Franzéns uppfattning inte heller motivera ett undantag från artikel 37 i fördraget.

48. Den svenska regeringen har, med stöd av den finländska regeringen och den norska regeringen, som i enlighet med artikel 20 i rättegångsreglerna har intervenerat i egenskap av EES-medlemsstat, gjort gällande att artiklarna 30 och 37 i fördraget inte är till hinder för ett system som det svenska, då det säkerställs att importerade produkter varken rättsligt eller faktiskt diskrimineras i förhållande till inhemska produkter. Detta villkor är uppfyllt enligt den svenska regeringen. Det statliga detaljhandelsmonopolet är ett viktigt instrument i den svenska alkoholpolitiken, som syftar till att begränsa försäljningen och därmed konsumtionen av alkoholdrycker.

Ett system som det svenska skall enligt den svenska, den finländska och den norska regeringens uppfattning under alla omständigheter anses motiverat med hänsyn till skyddet för människors hälsa, som omfattas av undantagsbestämmelsen i artikel 36 i fördraget.

49. Den franska regeringen har anfört att detaljhandelsmonopol som varken hindrar importerade produkters tillträde till marknaden eller försvårar deras tillgång till marknaden i högre grad än de försvårar inhemska produkters tillträde till marknaden inte omfattas av artikel 30. Vid bedömningen av om detta är fallet skall enligt den franska regeringen hänsyn tas till bland annat följande omständigheter: antalet försäljningsställen, deras öppettider, det produktsortiment som monopolet skall erbjuda, spridningen av produktsortimentet i butikerna samt monopolets marknadsföring av konkurrerande produkter. Ett detaljhandelsmonopol som varken innebär att produkter från andra medlemsstater diskrimineras eller hindrar deras tillträde till marknaden är förenligt med artikel 37 i fördraget.

50. Kommissionen har intagit samma ståndpunkt som den gav uttryck för under förhandlingarna med den svenska regeringen om svenskt medlemskap men har under den muntliga förhandlingen upplyst att den har sänt en formell underrättelse till den svenska regeringen, där den med hänvisning till artikel 30 i fördraget ställer sig tveksam till det påstådda kravet på representant, ansökningsavgiften, kravet på importtillstånd för innehavare av serveringstillstånd och slutligen förbudet mot att som gåva sända alkoholdrycker till Sverige från en annan medlemsstat.

Allmänna anmärkningar beträffande artikel 30 i fördraget

51. Enligt artikel 30 i fördraget är såväl kvantitativa importrestriktioner som varje åtgärd med motsvarande verkan förbjudna mellan medlemsstaterna.

52. Enligt domstolens fasta rättspraxis skall varje åtgärd som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln mellan medlemsstaterna anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion. [32]

53. Enligt fast rättspraxis är detta villkor uppfyllt såvitt avser sådana hinder för den fria rörligheten för varor som följer av att det i avsaknad av harmoniserad lagstiftning på varor från andra medlemsstater där dessa lagligen har framställts och bringats i omsättning tillämpas bestämmelser i vilka anges krav som sådana varor skall uppfylla (exempelvis i fråga om benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utförande, märkning och förpackning), och detta oavsett om sådana bestämmelser tillämpas på alla varor utan åtskillnad, när en sådan tillämpning inte kan grundas på en allmän hänsyn som går före hänsynen till den fria rörligheten för varor. [33] Denna rättspraxis grundas på principen om ömsesidigt erkännande, vilket framgår av Cassis de Dijon-domen av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe Zentrale, Rec. 1979, s. 649. Produkter som lagligen framställts i en medlemsstat skall som utgångspunkt kunna säljas i övriga medlemsstater utan att behöva uppfylla de föreskrifter som kan gälla i dessa medlemsstater.

54. I domen i målet Keck och Mithouard [34] fastslog domstolen att det förhållandet att nationella bestämmelser, genom vilka vissa säljformer förbjuds eller begränsas, tillämpas på varor från andra medlemsstater inte kan antas hindra handeln mellan medlemsstaterna direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, under förutsättning att dessa bestämmelser tillämpas på samtliga näringsidkare som bedriver verksamhet i landet och förutsatt att bestämmelserna såväl rättsligt som faktiskt påverkar saluföringen av inhemskt framställda varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.

55. På grundval av denna rättspraxis har domstolen bland annat fastställt att följande nationella bestämmelser är bestämmelser om vissa säljformer, vilka endast omfattas av artikel 30 i fördraget om de kan antas ha en diskriminerande verkan i förhållande till

32 — Dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville (Rec. 1974, s. 837), och av den 26 november 1996 i mål C-313/94, Graffione (REG 1996, s. I-6039), punkt 15.

33 — Dom av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (Rec. 1993, s. I-6097), punkt 15, och av den 2 februari 1994 i mål C-315/92, Clinique (Rec. 1994, s. I-317), punkt 13.

34 — Dom av den 24 november 1993, ovan fotnot 33, punkterna 16 och 17.

produkter från andra medlemsstater, nämligen bestämmelser om butikers öppettider, [35] förbud för apotek att utanför apoteket göra reklam för varor som vanligtvis säljs på apotek, [36] förbud mot TV-reklam för distributionssektorn, [37] förbud mot att sälja modersmjölkersättning på annat försäljningsställe än apotek [38] och förbud för andra än detaljhandlare med särskilt tillstånd att sälja tobaksvaror [39].

56. Mot bakgrund av förfarandet i detta mål skulle frågan kunna ställas huruvida artikel 30 reducerats till en diskrimineringsbestämmelse.

Enligt min mening varken kan eller bör emellertid domstolens rättspraxis tolkas på detta sätt. En sådan tolkning av artikel 30 skulle i praktiken reducera denna bestämmelse till endast ett återgivande av det allmänna diskrimineringsförbudet i artikel 6 i fördraget, vilket inte skulle stå i överensstämmelse med lydelsen av artikel 30, där det ju talas om åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa importrestriktioner. En sådan tolkning skulle på ett avgörande sätt undergräva denna bestämmelse, som hittills varit en av hörnstenarna i den europeiska integrationen.

57. Enligt min uppfattning var domen i målet Keck och Mithouard i praktiken inte särskilt vittgående utan innebar endast ett klargörande av att syftet med artikel 30 är att förbjuda hinder för den fria rörligheten för varor inom hela den inre marknaden och därmed säkerställa att en produkt från en medlemsstat ges tillträde till marknaden i de övriga medlemsstaterna. Tanken med artikel 30 har däremot inte varit att förbjuda medlemsstaterna att införa en allmän reglering av näringslivet i förhållande till näringsidkarna i den ifrågavarande medlemsstaten, då en sådan reglering inte hindrar eller försvårar tillträdet till marknaden för produkter från andra medlemsstater, vilket exempelvis kan vara fallet om medlemsstaten diskriminerar produkter från andra medlemsstater i förhållande till inhemskt tillverkade produkter. Domstolen har i överensstämmelse med detta i domen i målet Keck och Mithouard och senare rättspraxis uttryckligen förklarat, att det förhållandet att nationella bestämmelser, vilka begränsar eller förbjuder vissa säljformer på den importerande medlemsstatens område, tillämpas på varor från andra medlemsstater inte kan hindra handeln mellan medlemsstaterna, eftersom tillämpningen av dessa bestämmelser på varor från andra medlemsstater inte kan antas förhindra dessa varors tillträde till den

35 — Dom av den 20 juni 1996 i de förenade målen C-418/93, C-419/93 m. fl., Semeraro Casa Uno m. fl. (REG 1996, s. I-2975), och av den 2 juni 1994 i de förenade målen C-401/92 och C-402/92, Tankstation 't Heukske (Rec. 1994, s. I-2199).

36 — Dom av den 15 december 1993 i mål C-292/92, Hünermund (Rec. 1993, s. I-6787).

37 — Dom av den 9 februari 1995 i mål C-412/93, Leclerc-Siplec (REG 1995, s. I-179).

38 — Dom av den 29 juni 1995 i mål C-391/92, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1621).

39 — Dom av den 14 december 1995 i mål C-387/93, Banchero (REG 1995, s. I-4663).

importerande medlemsstaten eller medföra större olägenheter i detta avseende än för inhemskt tillverkade varor. [40]

58. Enligt domstolens rättspraxis är det således avgörande om den ifrågavarande åtgärden kan hindra handeln mellan medlemsstaterna. Formuleringen *"vissa* säljformer" [41] i punkt 16 i domen i målet Keck och Mithouard pekar i samma riktning, eftersom det därigenom antyds att vissa andra bestämmelser om säljformer skulle kunna omfattas av artikel 30, även om detta inte innebär att varor från andra medlemsstater diskrimineras.

59. Denna tolkning av artikel 30, enligt vilken denna bestämmelse skall säkerställa tillträde till marknaden för varor från andra medlemsstater, står också i överensstämmelse med domstolens senaste rättspraxis. I domen i mål C-391/92, kommissionen mot Grekland (målet om modersmjölkersättning), [42] som rörde en grekisk bestämmelse enligt vilken försäljning av bearbetad mjölk till spädbarn förbehölls apotek, fastslog domstolen således i punkt 20 att den grekiska lagstiftningen endast innebär en begränsning av antalet möjliga platser varifrån dessa varor kan försäljas *utan att därvid hindra tillträdet till marknaden* för varor från andra medlemsstater eller särskilt missgynna dessa varor.

60. Likaså fastslog domstolen i punkt 44 i domen i målet Banchero [43] att ett italienskt system enligt vilket detaljhandeln med tobaksvaror förbehålls distributörer som fått särskilt tillstånd, *utan att därigenom hindra att varor som härrör från andra medlemsstater kommer ut på marknaden* eller försvåra deras tillgång till marknaden i högre grad än den försvårar de inhemska varornas tillgång till distributionsnätet, inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget.

Domstolen ansåg att det konkreta system den hade att ta ställning till inte hade en sådan hindrande inverkan på handeln, eftersom domstolen ansåg det bevisat att de enskilda innehavarna av försäljningsställen, av vilka det fanns omkring 76 000, fritt kunde besluta om inköp i förhållande till läget på marknaden och att det ifrågavarande systemet således varken rättsligt eller faktiskt ledde till en centralisering av inköpen.

Domen kan svårligen förstås på något annat sätt än att domstolen har förutsatt att en

40 — Detta skäl för att hålla bestämmelser om vissa försäljningsformer utanför tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget har enligt min uppfattning kommit tydligast till uttryck i domen av den 10 maj 1995 i mål C-384/93, Alpine Investments (REG 1995, s. I-1141), punkt 38. Se även punkt 17 i domen i det ovannämnda målet Keck och Mithouard.

41 — I den franska versionen av domen i målet Keck och Mithouard används uttrycket "certaines modalités de vente", vilket mer exakt förefaller betyda att vissa andra bestämmelser om säljformer skulle kunna strida mot artikel 30 i fördraget, även om varor från andra medlemsstater inte därigenom diskrimineras. [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

42 — Dom av den 29 juni 1995, ovan fotnot 38.

43 — Dom av den 14 december 1995, ovan fotnot 39.

sådan rättslig eller faktisk centralisering skulle ha medfört att systemet hade omfattats av artikel 30 i fördraget. I den kritik av domen i målet Banchero som förekommit i den juridiska litteraturen [44] förefaller inte den omständigheten ha uppmärksammats att domslutet enbart beror på denna bevisvärdering av de då föreliggande uppgifterna om systemets faktiska verkningar och att domstolen således skall antas ha fastslagit i domen att en rättslig eller faktisk centralisering av handeln kan hindra handeln mellan medlemsstaterna och i detta fall omfattas av förbudet i artikel 30 i fördraget. [45]

61. Denna tolkning bekräftas vid en jämförelse mellan å ena sidan domarna i målet om modersmjölkersättning och i målet Banchero och å andra sidan domstolens dom av den 5 oktober 1994 i mål C-323/93, Crespelle. [46] I denna dom fastslog domstolen att en medlemsstats bestämmelser, enligt vilka en privat näringsidkare som inför tjursperma från andra medlemsstater är skyldig att mot betalning låta sperman lagras i en godkänd anläggning som har ensamrätt till lagring och inseminering av sperma, *utgjorde ett hinder för import i den mening som avses i artikel 30, eftersom detta krav gäller för ledet omedelbart efter importledet och lägger en ekonomisk börda på importörerna och därför kan begränsa importens omfattning.* Avgörande var således inte en jämförelse med situationen för motsvarande inhemska varor, utan att systemet ledde till en begränsning av importen.

62. Domstolen har i sin senaste rättspraxis gjort en liknande tolkning av fördragets olika bestämmelser om fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital, se särskilt dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard. [47] Huruvida den anförda tolkningen av artikel 30 är riktig kan därför också kontrolleras genom att domstolens senare rättspraxis avseende den fria rörligheten för personer och friheten att tillhandahålla tjänster studeras.

63. I domen i målet Bosman [48] skulle domstolen ta ställning till frågan huruvida artikel 48 i fördraget om fri rörlighet för arbetstagare var tillämplig på fotbollsförbundens system för spelarövergångar, enligt vilket byte av klubb var beroende av att den nya klubben betalade en transfersumma. Domstolen fastslog i punkt 103 i domen att även om de ifrågavarande reglerna för spelarövergångar också var tillämpliga på spelaröver-

44 — Se här F. L., *Juris-classeur — Europe*, 1996, s. 15, och C. J. Berr, *Journal du droit international*, 2 1996, s. 495.

45 — Se mitt förslag till avgörande i det målet, där jag — i motsats till domstolen — fann att tillräcklig bevisning förelåg för att det faktiskt, om än inte rättsligt, skedde en sådan centralisering av handeln och därför ansåg att systemet omfattades av artikel 30 i fördraget. [Vid översättningen fanns ingen svensk version av domen att tillgå.]

46 — Rec. 1994, s. I-5077, punkt 29.

47 — REG 1995, s. I-4165, punkt 37.

48 — Dom av den 15 december 1995 i mål C-415/93, Bosman (REG 1995, s. I-4921).

gångar mellan föreningar i samma medlemsstat, var det alltjämt så, att de direkt reglerade spelarnas tillträde till arbetsmarknaden i de övriga medlemsstaterna och därför kunde hindra den fria rörligheten för arbetstagare. Reglerna om spelarövergångar kunde därför inte likställas med regler avseende sådana säljformer som enligt domen i målet Keck och Mithouard inte omfattas av artikel 30 i fördraget.

64. Målet Alpine Investments [49] rörde frågan huruvida artikel 59 i fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster var tillämplig på ett förbud mot så kallad cold calling — det vill säga telefonkontakt utan föregående medgivande — för försäljning av vissa finansiella tjänster. Det ifrågavarande förbudet hindrade inte endast "cold calling" till kunder i den aktuella medlemsstaten, utan också "cold calling" till kunder i andra medlemsstater för att tillhandahålla sådana tjänster. Det var således inte fråga om ett förbud mot själva tillhandahållandet av tjänsten utan om ett förbud mot en bestämd form av försäljning av denna tjänst. Domstolen förkastade uttryckligen att diskrimineringskriteriet i domen i målet Keck och Mithouard skulle vara tillämpligt. I punkterna 35 och 38 fastslog domstolen således att det ifrågavarande förbudet hade en allmän och icke-diskriminerande karaktär samt hade varken till syfte eller som resultat att ge inhemska verksamheter en fördel i förhållande till personer från andra medlemsstater som tillhandahåller tjänster, men att det likväl kunde hindra utbytet av tjänster mellan medlemsstaterna, eftersom det direkt påverkade möjligheten att tillhandahålla tjänster i de andra medlemsstaterna.

65. Det är också nödvändigt att tolka artikel 30 i fördraget så, att förbudet i denna bestämmelse omfattar åtgärder som kan hindra eller försvåra tillträdet till marknaden för varor som är framställda i andra medlemsstater, för att säkerställa att det inte uppstår luckor i skyddet av den fria rörligheten för varor i fall då det inte finns någon nationell produktion av den ifrågavarande varan. I sådana fall kan någon diskriminering per definition inte ske av varor från andra medlemsstater i förhållande till inhemska varor, och det kan därför finnas ett särskilt incitament för en medlemsstat att belägga sådana varor med avgifter, då den kan göra det utan att samtidigt belasta inhemska produkter. Sådana fall av handelshinder skulle inte kunna motverkas om artikel 30 bara tolkas så, att den innehåller ett förbud mot diskriminering av varor från andra medlemsstater i förhållande till inhemska varor. Härvid kan hänvisas till dom av den 11 december 1990 i mål C-47/88, kommissionen mot Danmark. [50] Där fastslog domstolen att medlemsstaterna inte kan belägga produkter, som till följd av att det saknas liknande inhemska varor faller utanför förbudsbestämmelserna i artikel 95 i fördraget, med avgifter av en sådan storlek att den fria rörligheten för dessa varor på den gemensamma marknaden sätts i fara och att denna fråga skall bedömas mot bakgrund av artikel 30 i fördraget. [51]

49 — Dom av den 10 maj 1995, ovan fotnot 40.

50 — Rec. 1990, s. I-4509.

51 — Ibidem, punkterna 12 och 13.

Domstolen bekräftade i målet om modersmjölkersättning [52] att tillämpningen av artikel 30 inte är beroende av om det finns en nationell produktion.

harmoniseras med det avskaffande av kvantitativa restriktioner för samma varor som föreskrivs i artikel 30—34.

Allmänna anmärkningar beträffande artikel 37 i fördraget

66. Artikel 37.1 i fördraget har följande lydelse:

"Medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol gradvis anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare vid övergångstidens utgång. [53]

Bestämmelserna i denna artikel skall tillämpas på varje organ genom vilket en medlemsstat, rättsligt eller i praktiken, direkt eller indirekt kontrollerar, styr eller märkbart påverkar import eller export mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser skall även tillämpas på monopol som staten överlåtit på andra."

I artikel 37.3 föreskrivs att tidsplanen för att genomföra åtgärderna enligt punkt 1 skall

67. Enligt artikel 37 krävs inte att statliga handelsmonopol avskaffas fullständigt. [54] De skall däremot enligt artikel 37.1 anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. En sådan anpassning kan i sig medföra att det är nödvändigt att upphäva vissa av monopolets rättigheter. [55]

68. I artikel 37.1 anges att "ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor" skall föreligga mellan medlemsstaternas medborgare. I denna bestämmelse anges således inte, som i exempelvis artikel 95 i fördraget, att *varor* från andra medlemsstater inte får beläggas med större pålagor än inhemska varor utan hänvisas i stället allmänt till medlemsstaternas medborgare. Härav följer enligt min uppfattning att artikel 37 är riktad till de leverantörer som förser marknaden med varor. Bestämmelsen skiljer sig således från artikel 30 i fördraget dels genom att den är begränsad till att avse diskriminering, dels genom att den inte skyddar rörligheten för

52 — Dom av den 29 juni 1995, ovan fotnot 38, punkt 17.

53 — Övergångstiden löpte ut den 31 december 1969.

54 — Domen i målet Banchero, ovan fotnot 39, punkt 27.

55 — Dom av den 3 februari 1976 i mål 59/75, Manghera (Rec. 1976, s. 91), i vilken ett importmonopol ansågs vara oförenligt med artikel 37 i fördraget.

varor som sådan utan genom att den skyddar leverantörer i andra medlemsstater som använder sig av den fria rörligheten för varor. [56]

69. Detta bekräftas av domen i målet C-347/88, kommissionen mot Grekland, [57] där domstolen fastslog att ett upprätthållande av den grekiska statens rätt till införsel och handel med oljeprodukter skulle medföra *en sådan diskriminering av exportörer som var hemmahörande i andra medlemsstater* som omfattades av artikel 37.1. Det avgörande i målet kan antas ha varit att det statliga monopolet kunde hindra vissa leverantörer, nämligen de som det grekiska statliga monopolet inte bedrev handel med, från att exportera till den grekiska marknaden. Det förelåg därför en sådan diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare som anges i artikel 37.1.

70. Det kan vidare hänvisas till domen i målet Manghera [58]. Där fastslog domstolen, efter att först ha konstaterat att det italienska statliga monopolets ensamrätt till import av tobaksvaror utgjorde en sådan diskriminering av gemenskapens exportörer som omfattas av artikel 37.1 i fördraget, att denna bestämmelse "skall tolkas så, att alla statliga handelsmonopol den 31 december 1969 skulle vara anpassade på ett sådant sätt att ensamrätten att importera från andra medlemsstater var avskaffad". Detta uttalande är helt allmänt och skall förstås så, att domstolen har utgått ifrån att importmonopol i sig medför diskriminering av medlemsstaternas medborgare, [59] och att det därför i det enskilda fallet inte är nödvändigt att närmare undersöka om sådana importmonopol också rent faktiskt diskriminerar medlemsstaternas medborgare.

71. Det finns inget stöd i fördraget för att anta att artikel 37 i fördraget skulle utgöra något undantag från den grundläggande regeln i artikel 30 i fördraget om fri rörlighet för varor. Tvärtom visar bestämmelsen i artikel 37.3 att tanken har varit att artikel 37.1 skulle *komplettera* reglerna i artikel 30—34. I artikel 37.3 föreskrivs nämligen att tidsplanen för att genomföra åtgärderna enligt punkt 1 i artikeln skall harmoniseras med det avskaffande av kvantitativa restriktioner för "samma varor" som föreskrivs i artikel 30—34. Domstolen har också fastslagit [60] att det framgår såväl av lydelsen av artikel 37

56 — I motsats till detta skyddar artikel 30 enligt sitt innehåll själva rörligheten för varor som sådan och inte de leverantörer som använder sig av denna.

57 — Dom av den 13 december 1990 (Rec. 1990, s. I-4747), punkt 44. [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

58 — Dom av den 3 februari 1976, ovan fotnot 55, punkterna 12 och 13. [Vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå.]

59 — Det kan i detta sammanhang även hänvisas till domstolens resonemang i punkt 34 i dom av den 19 mars 1991 i mål 202/88, Frankrike mot kommissionen (Rec. 1991, s. I-1223), teleterminalmålet, där det gjordes gällande att så länge exklusiva rättigheter i fråga om import och saluföring förekommer har näringsidkarna ingen möjlighet att få konsumenterna att köpa deras produkter.

60 — Domen i målet Manghera, ovan fotnot 55, punkt 9, domen i målet kommissionen mot Grekland, ovan fotnot 57, punkt 42, och domen i målet Banchero, ovan fotnot 39, punkt 27.

som av dess plats i fördragets disposition att syftet med artikeln är att den grundläggande regeln om fri rörlighet för varor inom den gemensamma marknaden iakttas, i synnerhet genom avskaffandet av kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan i handeln mellan medlemsstaterna, för att på så sätt upprätthålla normala konkurrensvillkor mellan medlemsstaternas ekonomier för det fall en viss vara underkastats ett statligt handelsmonopol i en eller flera medlemsstater. [61]

73. Statliga handelsmonopol är således efter det att övergångstiden löpt ut förbjudna i den utsträckning de rättsligt eller faktiskt kan hindra eller försvåra tillträdet till marknaden för varor från andra medlemsstater (artikel 30) eller medföra att medlemsstaternas medborgare diskrimineras i fråga om anskaffnings- och saluföringsvillkor (artikel 37).

Omfattas det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker av förbuden i artiklarna 30 och 37 i fördraget?

72. Domstolen har också i sin rättspraxis dels tillämpat artiklarna 30 och 37 samtidigt på ett statligt handelsmonopol, dels tillämpat enbart artikel 30 på de exklusiva rättigheter som tilldelats ett statligt monopolföretag. I domen i det ovannämnda målet C-347/88, kommissionen mot Grekland, fann domstolen således att en ensamrätt till att importera och bedriva handel med färdiga mineraloljeprodukter stod i strid med såväl artikel 30 som artikel 37.1. I mål C-202/88, Frankrike mot kommissionen, domen i det så kallade teleterminalmålet, [62] fastslog domstolen att exklusiva import- och saluföringsrättigheter beträffande teleterminalutrustning utgjorde en sådan åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som omfattas av artikel 30 i fördraget. Domstolen fann däremot inte anledning att tillämpa artikel 37, vilket för övrigt får betraktas som en bekräftelse av att denna bestämmelse utgör ett komplement till artikel 30.

74. Den nationella domstolen har som nämnts redogjort för monopolets karakteristika, såsom dessa följer av lagen och avtalet mellan staten och Systembolaget, en redogörelse som för övrigt överensstämmer med det ovan anförda. Av detta framgår att Systembolaget har till syfte att begränsa försäljningen av alkoholhaltiga produkter. Det är fråga om ett centraliserat system, där ett bolag äger och driver samtliga försäljningsställen och ensamt beslutar om inköp och marknadsföring. Detta lagstadgade förhållande mellan Systembolaget och de enskilda försäljningsställena medför enligt den nationella domstolens uppfattning att det är fråga om en samlad, odelbar enhet. Den nationella domstolen anser därför att domstolen, då den besvarar tolkningsfrågorna, skall granska systemet i dess helhet och inte endast förhållandet till det enskilda försäljningsstället.

61 — I dom av den 13 mars 1979 i mål 91/78, Hansen (Rec 1979, s. 935), punkt 13, har domstolen uttryckt saken på så sätt att artikel 37 har till syfte att underkasta ett statligt monopols försäljningspolitik villkoren för den fria rörligheten för varor och kravet att produkter som importeras från andra medlemsstater skall tillförsäkras lika möjligheter.

62 — Se ovan fotnot 59.

75. Jag skall härefter gå igenom det lagstadgade svenska systemets särskilda karakteristika i syfte att bedöma i vilken utsträckning detta omfattas av bestämmelserna i artiklarna 30 och 37 i fördraget. Därefter skall jag bedöma om systemet är nödvändigt med hänsyn till skyddet för människors liv och hälsa samt om det uppfyller proportionalitetskravet, se artikel 36 i fördraget.

76. Den nationella domstolen har, som nämnts, i beslutet om hänskjutande framhållit att syftet med det svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker är att begränsa försäljningen och därmed konsumtionen av alkoholhaltiga produkter. Detta bekräftas av den svenska regeringens yttrande i målet samt av motiven till lagen som jag citerat ovan i punkt 6.

77. Alla upplysningar i målet pekar på att detta syfte faktiskt också uppnås i praktiken. De statistiska uppgifter som Harry Franzén hänvisat till i sin inlaga visar att den registrerade alkoholkonsumtionen i Sverige är väsentligt lägre än i andra medlemsstater i gemenskapen, nämligen 5,3 liter ren alkohol per invånare år 1993 mot exempelvis 10 liter per invånare i Danmark, som i likhet med Sverige inte självt kan producera vin av druvor och traditionellt har haft en lägre konsumtion av vin än övriga medlemsstater. Också siffrorna i Konkurrensverkets rapport, vilka angivits ovan i punkt 16, bekräftar att försäljningen av alkoholdrycker rent faktiskt är relativt låg i Sverige, eftersom det under den ifrågavarande perioden endast såldes sammanlagt (inklusive försäljningen från innehavarna av serveringstillstånd) omkring 1,75 liter öl och omkring 1,13 liter vin och spritdrycker per svensk och månad. [63]

78. Det kan således enligt min uppfattning antas att försäljningen av alkoholdrycker i Sverige skulle vara väsentligt högre utan den begränsning av tillgängligheten och utbudet av sådana varor som det lagstadgade systemet med Systembolaget innebär.

79. Även om det lagstadgade svenska systemet för försäljning av alkoholdrycker inte innebär ett fullständigt förbud mot försäljning av alkoholdrycker eller att direkta kvantitativa begränsningar införs beträffande import av dessa drycker, och således inte kan betecknas som en egentlig kvantitativ restriktion, är systemets syfte och verkan i praktiken desamma, nämligen att väsentligt begränsa försäljningen av en viss grupp av produkter. Redan mot denna bakgrund finns det i hög grad anledning att förmoda att det lagstadgade svenska systemet hindrar handeln mellan medlemsstaterna och därför är

63 — Det är inte möjligt att med exakthet dela upp siffrorna för vin och spritdrycker. Försäljningen av spritdrycker utgör förmodligen omkring 20— 25 procent av den sammanlagda försäljningen av vin och spritdrycker.

en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som nämns i artikel 30 i fördraget.

80. Beaktas därefter vilka medel som används i det lagstadgade svenska systemet för att uppnå detta mål, är det betecknande att lagen ger det av staten helägda bolaget Systembolaget ensamrätten till all detaljhandel i Sverige med alkoholdrycker, vilken som anförts i punkt 17 bedrivs genom 384 särskilda butiker m. m. Denna begränsning av antalet butiker m. m. gör det svårare att införskaffa alkoholdrycker.

81. Jag har ovan i punkt 52 och följande punkter gått igenom domstolens senaste rättspraxis beträffande artikel 30 i fördraget. Som anförts i punkt 57 har domstolen i domen i målet Keck och Mithouard och i senare rättspraxis förtydligat artikel 30 med avseende på dess syfte, vilket är att förbjuda hinder för den fria rörligheten för varor inom den inre marknaden och därmed tillförsäkra produkter från en medlemsstat tillträde till marknaden i de övriga medlemsstaterna. Tanken med artikel 30 har däremot inte varit att förbjuda medlemsstaterna att införa en allmän reglering av näringslivet med avseende på näringsidkarna i den ifrågavarande medlemsstaten, då en sådan reglering inte hindrar eller försvårar tillträdet till marknaden för produkter från andra medlemsstater, såsom exempelvis kan vara fallet om medlemsstaten diskriminerar produkter från andra medlemsstater i förhållande till inhemska produkter.

82. Domen i målet om modersmjölkersättning och domen i målet Banchero [64] överensstämmer helt med detta. I den sistnämnda domen fastslog domstolen att ett system som gick ut på att detaljhandel med tobaksvaror endast fick bedrivas av försäljare med särskilt tillstånd, men som inte på grund av detta lade hinder i vägen för tillträdet till den inhemska marknaden för varor från andra medlemsstater, inte omfattades av artikel 30 i fördraget. Bakgrunden till detta var emellertid att domstolen fann att det konkreta system som den hade att ta ställning till inte hade en sådan hindrande effekt på handeln, eftersom domstolen ansåg det vara bevisat att de enskilda innehavarna av försäljningsställena, av vilka det fanns omkring 76 000, fritt kunde besluta om inköp i förhållande till läget på marknaden, och att det ifrågavarande systemet således varken rättsligt eller faktiskt ledde till en centralisering av inköpen. Domstolen utgick därvid från att en sådan rättslig eller faktisk centralisering av inköpen till detaljhandelsmarknaden skulle ha medfört att systemet hade omfattats av artikel 30 i fördraget.

83. Ett system genom vilket försäljningen av vissa produkter förbehålls näringsidkare med

64 — Dom av den 29 juni 1995, ovan fotnot 38, respektive dom av den 14 december 1995, ovan fotnot 39.

särskilt tillstånd omfattas således inte i sig av artikel 30 i fördraget, under förutsättning att systemet inte kan hindra eller försvåra tillträdet till marknaden för produkter från andra medlemsstater. Om ett sådant system hindrar eller försvårar tillträdet till marknaden beror, som den franska regeringen anfört, bland annat på antalet försäljningsställen, deras öppettider och urvalet av produkter.

84. Ses det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker mot denna bakgrund, måste det i synnerhet övervägas om begränsningen av antalet försäljningsställen gör det så besvärligt att införskaffa alkoholdrycker att denna begränsning i sig utgör en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion enligt artikel 30. Den begränsning av tillgängligheten (och därmed försäljningen och konsumtionen) av alkoholdrycker som är syftet med och resultatet av det svenska systemet uppnås i synnerhet genom det starkt begränsade antalet försäljningsställen, nämligen en butik per 23 039 invånare och per 1 172 kvadratkilometer. Som jämförelse kan nämnas att det i staden Luxemburg finns omkring 82 000 invånare, varför det endast skulle finnas tre, eventuellt fyra, butiker där man skulle kunna köpa starköl, vin och spritdrycker, om motsvarande system gällde i Luxemburg. Enligt min uppfattning talar mycket för att denna starka begränsning av antalet butiker, som troligen är ännu mer kännbar ute på landsbygden, skall anses vara en åtgärd med motsvarande verkan som en kvantitativ importrestriktion som omfattas av artikel 30 i fördraget.

85. Det är dock inte nödvändigt för domstolen att slutligt ta ställning till om det begränsade antalet försäljningsställen i sig gör att det lagstadgade svenska systemet omfattas av artikel 30. Det system som domstolen har att bedöma utgör, som den nationella domstolen har framhållit, en helhet, och jag skall därför behandla en annan omständighet som är nog så viktig för domstolens avgörande. Försäljningen av alkoholdrycker till konsumenterna sker enligt det lagstadgade svenska systemet inte som i målet om modersmjölkersättning och i målet Banchero genom ett betydande antal oberoende näringsidkare med särskilt tillstånd, i målet Banchero cirka 76 000, vilka själva fritt kunde göra inköp, utan genom ett verkligt statligt monopolföretag som gör centrala inköp av alla varor som skall säljas på detaljhandelsmarknaden. I ekonomisk teori betecknar begreppet "monopol" en situation där det på en marknad endast finns en säljare eller köpare. [65] I målet om modersmjölkersättning och i målet Banchero var det därför inte fråga om ett detaljhandelsmonopol i egentlig mening.

86. Det svenska systemet rör således inte enbart försäljning av alkoholdrycker till konsumenter. Systemet med ett statligt monopolföretag medför i synnerhet också en centralisering av alla inköp av sådana drycker för försäljning på den svenska detaljhandelsmarknaden. Ett företag som har monopol på

65 — Scherer & Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, s. 17, där det även framgår att inköpsmonopol på engelska betecknas som *monopsony*.

försäljningen på en viss marknad, exempelvis detaljhandelsmarknaden för alkoholhaltiga produkter, [66] har med nödvändighet även monopol på inköp till denna marknad. Ett inköpsmonopol medför att den enskilde leverantören endast har en möjlig avtalspart. Antingen får en produkt tillträde till monopolets försäljningskanal eller också utestängs den fullständigt från den ifrågavarande marknaden. Monopolet bestämmer därför vilka produkter som skall säljas och därmed vilka produkter som får tillträde till marknaden.

87. Ett egentligt detaljhandelsmonopol skiljer sig därför enligt min mening markant från ett system enligt vilket ett antal oberoende detaljhandlare ges tillstånd att sälja en eller flera kategorier av produkter som de självständigt köper in. Detta gäller i särskilt hög grad på en marknad som detaljhandelsmarknaden för alkoholdrycker, där utbudet av olika produkter av olika märken är mycket stort. Det är praktiskt omöjligt för monopolet att erbjuda mer än en bråkdel av det samlade utbudet.

88. Det kan i detta sammanhang hänvisas till punkt 34—36 i domen i det ovannämnda teleterminalmålet, där domstolen uttalade följande:

"I detta sammanhang skall det för det första påpekas att så länge det finns exklusiva rättigheter till import och saluföring har näringsidkarna ingen möjlighet att få konsumenterna att köpa deras produkter.

För det andra kännetecknas terminalsektorn av många olika produkter med olika tekniska egenskaper, med de begränsningar som följer härav. Under dessa omständigheter har det inte visats att monopolhavaren är i stånd att erbjuda hela skalan av existerande modeller på marknaden och att informera kunderna om hur samtliga terminaler är uppbyggda och fungerar.

Exklusiva import- och saluföringsrättigheter på terminalområdet kan därför hindra handeln inom gemenskapen."

89. Att domstolen redan den gången såg en tydlig skillnad mellan sådana exklusiva rättigheter för monopol och system som

66 — Domstolen har beträffande artikel 85 i fördraget om konkurrensbegränsande avtal fastslagit att detaljhandeln och restaurangsektorn utgör separata marknader, se dom av den 28 februari 1991 i mål C-234/89, Delimitis (Rec. 1991, s. I-935), punkterna 16 och 17. Även om rättspraxis beträffande konkurrensreglerna inte är avgörande för tolkningen av artikel 30 i fördraget, är det dock relevant att ha denna avgränsning av marknaden i minnet vid bedömningen av Systembolagets karakteristika.

begränsar tillträdet till detaljhandel till särskilda försäljare framgår av domen av den 11 juli 1990 i mål C-23/89, Quietlynn, [67] som meddelades nästan samtidigt, i vilken domstolen fastslog att ett förbud mot att andra än butiker med tillstånd sålde pornografiska artiklar inte omfattades av artikel 30 i fördraget.

90. Ett statligt monopol påverkar således enligt domstolens uppfattning den fria rörligheten för varor på ett annat och långt mer ingripande sätt än ett lagstadgat system med tillståndsgivning. [68]

91. Ensamrätten i domen i teleterminalmålet omfattade både import och saluföring. Det kan därför finnas skäl att undersöka om det har betydelse att Systembolagets monopol inte omfattar själva importledet.

92. Det framgår av vad som upplysts i målet att 93 procent av den icke tullfria försäljningen av vin och spritdrycker på den svenska marknaden sker genom Systembolaget. Resterande 7 procent säljs genom restauranger och andra serveringsställen, till vilka Systembolaget i övrigt är den dominerande leverantören. Systembolaget är således, utöver att det är den enda leverantören till detaljhandelsmarknaden, i praktiken det enda mellanledet mellan producent och konsument på den svenska marknaden.

93. Den ekonomiska realiteten är enligt min uppfattning den, att en produkt inte kommer att importeras till Sverige från en annan medlemsstat om det inte är säkert att den kan säljas till Systembolaget. Varför skulle innehavare av partihandelstillstånd då importera en produkt om de inte kan sälja den? Vad beträffar tillträdet till marknaden för produkterna finns det därför ingen som helst praktisk betydelse av att inte själva importen läggs i händerna på ett statligt monopol.

Att det svenska alkoholmonopolet på papperet inte omfattar rätten till import förefaller mig således vara ett rent formellt konstgrepp som i praktiken inte ändrar något; det är Systembolaget som avgör vilka produkter från

67 — Rec. 1990, s. I-3059.

68 — Det kan mot denna bakgrund förefalla överraskande att kommissionen under målets handläggning har givit uttryck för att det beträffande den fria rörligheten för varor inte är skillnad på ett egentligt detaljhandelsmonopol och ett system med tillståndsgivning. Detta är desto mer anmärkningsvärt mot bakgrund av att kommissionen ganska nyligen, se kommissionens beslut av den 20 november 1996 i ärende IV/M.784, Kesko/Tuko, beslutade att en fusion mellan två finska detaljhandelskedjor som ville skapa ett dominerande företag med en marknadsandel om minst 55 procent var oförenlig med den gemensamma marknaden. Av punkt 11 i beslutet framgår att "transaktionen kommer också att påverka handeln mellan medlemsstaterna, eftersom leverantörer från andra medlemsstater i praktiken kommer att kräva tillträde till Keskos distributionskanaler för att säkerställa en tillräcklig avsättning för sina produkter i Finland" [vid översättningen fanns ingen svensk version att tillgå]. Kommissionens inställning skall dock möjligtvis ses mot bakgrund av den skriftväxling som enligt vad ovan nämnts ägde rum mellan kommissionen och den svenska regeringen i samband med Sveriges inträde i Europeiska unionen.

andra medlemsstater som skall importeras till Sverige. Centraliseringen av inköp och detaljhandel medför således att det liksom vid importmonopol endast finns en kanal som förbinder producenten och konsumenterna och att det således föreligger ett statligt monopolföretag som avgör vilka varor från andra medlemsstater som skall importeras till den svenska marknaden samt vilka importörer som skall göra detta och tillgodogöra sig vinsten.

Det är i detta sammanhang anmärkningsvärt att det statliga V & S alltjämt är den dominerande leverantören av vin och spritdrycker till detaljhandelsmarknaden i Sverige, se ovan punkt 23.

94. Ett statligt detaljhandelsmonopol som det svenska påverkar således i praktiken enligt min uppfattning direkt varans tillträde till marknaden på precis samma sätt som ett statligt importmonopol. Det kan i detta sammanhang också nämnas att kommissionen i en rad rekommendationer enligt artikel 37.6 av den 22 december 1969 har ansett det nödvändigt att medlemsstaterna skulle anpassa en rad statliga handelsmonopol på ett sådant sätt att detaljhandlarna tillförsäkrades oberoende från statsmakterna och att leverantörer från andra medlemsstater tillförsäkrades möjlighet att upprätta egna parti- och detaljhandelskanaler. [69] Det kan vidare anföras att domstolen i domen i det ovannämnda målet C-347/88, kommissionen mot Grekland, fastslog att ett statligt importmonopol inte kunde skiljas från ett statligt monopol på raffinering av mineralolja. Att också åtgärder som ligger efter importledet kan utgöra ett hinder för importen i den mening som avses i artikel 30 framgår av domen i målet Crespelle som nämnts ovan i punkt 61.

95. Vidare är det viktigt att vara uppmärksam på sambandet mellan bestämmelserna i artiklarna 30 och 90 i fördraget. Enligt artikel 90.1 skall medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag som de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot bestämmelserna i fördraget. Artikel 30 är en av dessa bestämmelser. Kommissionen skall enligt artikel 90.3 säkerställa att bestämmelserna i artikel 90.1, se bland annat artikel 30, tillämpas och, när det är nödvändigt, utfärda lämpliga direktiv eller beslut.

Avgränsningen av artikel 30 får här betydelse för omfattningen av kommissionens behörig-

69 — Se kommissionens rekommendation av den 22 december 1969 till Republiken Frankrike om anpassning av det statliga handelsmonopolet för Thomas-slagg, EGT L 31, 1970, s. 7, till Republiken Italien om anpassning av det statliga handelsmonopolet för cigarettpapper, EGT L 31, 1970, s. 9, till Republiken Italien om anpassning av det statliga handelsmonopolet för flintsten, EGT L 31, 1970, s. 12, till Republiken Italien om anpassning av det statliga handelsmonopolet för salt, EGT L 31, 1970, s. 14, och till Förbundsrepubliken Tyskland om anpassning av det statliga handelsmonopolet för spritdrycker, EGT L 31, 1970, s. 20.

het enligt artikel 90.3. [70] För det fall det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker skulle anses falla utanför tillämpningsområdet för artikel 30 i fördraget, skulle domstolen därigenom frånta kommissionen en befogenhet som den tidigare, nämligen i domen i teleterminalmålet, har tillerkänt kommissionen, med de konsekvenser som det skulle få för den befintliga institutionella balansen och för den inre marknaden.

De europeiska företagen och konsumenterna skulle otvivelaktigt betala ett långt högre pris för modern telekommunikationsutrustning såsom mobiltelefoner och telefaxapparater, om inte kommissionen med stöd av artikel 90.3 hade utfärdat, och domstolen med hänvisning till artikel 30 i fördraget väsentligen upprätthållit, kommissionens direktiv 88/301/EEG av den 16 maj 1988 om konkurrens på marknaderna för teleterminalutrustning. [71]

96. Det följer av domen i målet Manghera och i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, [72] att statliga importmonopol allmänt har en diskriminerande verkan i den mening som avses i artikel 37.1. Som anförts ovan är det min uppfattning att ett system som det svenska i praktiken har samma verkan som ett importmonopol. I artikel 37.1 andra stycket betonas att det inte är tillräckligt att se på hur det ifrågavarande företaget formellt fungerar utan att det avgörande är en undersökning av om det ifrågavarande organet i praktiken märkbart påverkar import och export mellan medlemsstaterna. Det skall därför antas att ett statligt detaljhandelsmonopol som i praktiken avgör vilka produkter som skall importeras till Sverige från de andra medlemsstaterna, och i praktiken har samma verkan som ett importmonopol, också omfattas av förbudet i artikel 37.1 i fördraget, eftersom det hindrar ett stort antal näringsidkare i de övriga medlemsstaterna från att få saluföra sina produkter på den svenska marknaden.

97. Ett lagstadgat system för detaljhandel med alkoholdrycker som det svenska kan således i sig hindra handeln mellan medlemsstaterna och har i praktiken samma verkan som ett statligt importmonopol, varför systemet enligt min mening omfattas av både artikel 30 och artikel 37.

98. Ser man till hur systemet faktiskt fungerar, står det också klart att det är ganska svårt för näringsidkare i de andra medlemsstaterna att komma in på den svenska marknaden med en alkoholhaltig produkt:

— För att över huvud taget kunna inkomma med offert måste man ha ett partihandelstillstånd, se härom nedan, där jag mer

70 — Domen i Teleterminalmålet, ovan fotnot 59, punkt 21.

71 — EGT L 131, s. 73.

72 — Dom av den 3 februari 1976, ovan fotnot 55, och dom av den 13 december 1990, ovan fotnot 57.

utförligt redogör för de handelsbegränsande verkningarna av detta krav.

— Därefter skall man — för att få inkomma med offert — erhålla en förfrågan från Systembolaget om att inkomma med offert beträffande en bestämd produkt, exempelvis "Beaujolais, röd, Fleurie". Det föreligger inga uppgifter om vad som får Systembolaget att vid en viss tidpunkt infordra offerter på en viss produkt, och det föreligger således ingen uppgift om i vilken omfattning Systembolagets leverantörer och andra innehavare av partihandelstillstånd kan begära att Systembolaget skall infordra offerter på en viss produkt.

— När offerten inkommit bedöms den av anställda i Systembolaget med hänsyn till prisvärdhet och till tidigare erfarenheter av produktionsområdet och den ifrågavarande produkttypen, se ovan punkt 27. Det är enligt min uppfattning på denna punkt fråga om en väsentligen skönsmässig urvalsprocess, som medför att omkring hälften av alla offerter som inkommit sorteras bort.

— Härefter företar Systembolagets anställda en blindprovsmakning. Smak är långt ifrån objektivt mätbar. När har exempelvis en Châteauneuf du Pape tillräckligt mycket smak av hallon, lakrits, exotiska kryddor och rostade nötter och en Brunello di Montalcino tillräckligt mycket smak av röda frukter och svarta vinbär, cederträ, ek och rostade kryddväxter, [73] för att provsmakaren skall ge den sitt klartecken? Det blir beroende av den som faktiskt provsmakar vinet, vars smak ju inte nödvändigtvis är densamma som alla de enskilda konsumenternas. Denna blindprovsmakning medför att omkring 70 procent av de offerter sorteras ut som inte redan har avvisats vid den första skönsmässiga avvisningen, då omkring hälften av de inkomna offerterna sorterades ut.

— Härefter återstår 12 procent av de ingivna och slutbehandlade offerterna, se punkt 36. Det är emellertid ingen garanti för att den som inkommit med offerten får sälja sin produkt annat än i den begränsade omfattning som det innebär att ingå i det tillfälliga sortimentet.

— För att produkten skall tas in i grundsortimentet, som för övrigt endast omfattar produkter i låg- och mellanprisklass, skall den uppfylla ett antal minimikrav i försäljningshänseende för att inte avlistas, se ovan punkt 29. Ur affärsmässig och administrativ synvinkel är det väl inte överraskande att det rikstäckande monopolet Systembolaget fordrar en årlig minimiförsäljning om 36 000 flaskor och en närmare fastställd marknadsandel i den relevanta produktgruppen för att behålla en produkt i sitt grundsortiment.

73 — Dessa smakkarakteristika finns angivna i Parker's *Wine Buyer's Guide*, Simon & Schuster, 4 uppl., 1995, s. 516 f. och s. 678.

Detta visar emellertid enligt min uppfattning att ett monopol som det svenska hindrar tillträdet till marknaden för produkter från de övriga medlemsstaterna, eftersom en sådan begränsning inte skulle finnas på en fri marknad, där produkterna därför skulle ha mycket lättare att komma in på marknaden. För den enskilde producenten innebär systemet således en väsentlig restriktion, eftersom endast produkter med en viss marknadsandel kan få tillträde till grundsortimentet och således stanna kvar på marknaden. Kriterierna för avlistning är för övrigt inte rent objektiva, se punkt 32.

— Avlistas en produkt på grund av för låg försäljning beläggs den med en karantänperiod på två år och även efter det att denna tidsperiod löpt ut beaktas tidigare erfarenheter av produkten vid framtida urval av produkter för försäljning genom Systembolaget, se punkterna 27 och 33.

— Möjligheten att ansöka om att avvisade produkter skall testförsäljas, se i detta avseende ovan i punkterna 30 och 31, ger enligt min mening inte de avvisade leverantörererna någon verklig chans att få ut produkten på marknaden. Produkten skall först genomgå en provsmakning. Även om produkten skulle klara denna provsmakning, medför emellertid de uppställda kvantitetskraven och den omständigheten att testsortimentet endast finns i ett begränsat antal butiker, vilket gör att det således är ännu svårare för testprodukten att uppfylla kvantitetskraven än för produkter i grundsortimentet, att testprodukten inte har någon faktisk möjlighet att komma in på och förbli på marknaden.

99. I samband med detta erinrar jag om att 19 leverantörer tillsammans levererar 99 procent av Systembolagets vin- och spritprodukter och förmodligen levererar hela grundsortimentet, att det är det statsägda V & S som är dominerande på marknaden för vin och spritdrycker och att svensktillverkade spritdrycker och öl har en andel om 51,3 procent av detaljhandelsmarknaden för spritdrycker och om 83,1 procent för öl.

100. Som redan anförts är det i förhållande till såväl artikel 30 som artikel 37 ett särskilt problem att leverantörernas tillträde till den svenska marknaden ytterligare hindras genom det system som följer av 4 kap. 1 och 2 §§ i lagen, enligt vilka det krävs partihandels- eller tillverkningstillstånd från Alkoholinspektionen för att importera. Ett sådant tillstånd är, som anförts, nödvändigt inte bara för att få sälja till Systembolaget utan också för att över huvud taget kunna inkomma med offert till Systembolaget, som inte självt har rätt att importera. Tillståndssystemet kan enligt min mening inte skiljas från handelsmonopolet, eftersom det i detta system regleras vem monopolet får göra

inköp från och därmed vem som över huvud taget kan försöka komma igenom Systembolagets förfarande för urval av produkter för försäljning på detaljhandelsmarknaden i Sverige. [74] Som den svenska regeringen medgivit under den muntliga förhandlingen innebär detta system att leverantörer från de övriga medlemsstaterna inte får sälja alkoholdrycker på den svenska marknaden, om inte försäljningen sker genom en mellanhand som har svenskt partihandelstillstånd eller producenten själv har erhållit partihandelstillstånd från svenska myndigheter och betalar de avgifter som är förbundna härmed.

101. Det är emellertid endast ett fåtal företag som är etablerade i en annan medlemsstat som påtar sig besväret att ansöka om partihandelstillstånd och betala ansöknings- och tillsynsavgift enbart för att få möjlighet att eventuellt — för det fall Systembolaget skulle infordra offerter på en produkt som dessa företag kan skaffa — offerera sina produkter till Systembolaget utan någon som helst form av garanti att få sälja så mycket som en enda flaska. I praktiken är ett företag därför i normalfallet nödsakat att vända sig till en svensk partihandlare. [75] Däremot kan svenska producenter som uppfyller de svenska etableringskraven, häribland det statsägda V & S, utan vidare sälja direkt till Systembolaget och till innehavare av serveringstillstånd.

102. Denna del av systemet med det statliga detaljhandelsmonopolet innebär enligt min mening att leverantörer från andra medlemsstater diskrimineras och står således i strid med artikel 37 i fördraget. Diskrimineringen förstärks av att tillsynsavgiften är degressiv och således högre per liter vid en låg omsättningsvolym än vid en hög. Ett sådant system gynnar än mer en leverantör som det statsägda V & S, som har en marknadsandel om 35 procent av marknaden för vin och 66,6 procent av marknaden för spritdrycker, i förhållande till de innehavare av partihandelstillstånd som endast säljer små eller inga mängder till Systembolaget.

103. Ett sådant system, enligt vilket förutsättningarna för etablering på marknaden utsträcks till att också omfatta leverantörer som är etablerade i andra medlemsstater, kan enligt min uppfattning dessutom i sig hindra den fria rörligheten för varor, eftersom det fördyrar och försvårar importen, genom att näringsidkarna blir tvungna att antingen använda en mellanhand eller själva erhålla partihandelstillstånd och betala de därmed förbundna avgifterna. Systemet står därför enligt min mening också i strid med artikel 30 i fördraget. Det kan här anges att domstolen i dom av den 26 februari 1980 i

74 — Artikel 37 omfattar endast åtgärder som är av sådant slag att de har samband med monopolets särskilda verksamhet. Bestämmelsen omfattar däremot inte åtgärder som omfattar tillverkning och saluföring av varor i allmänhet, utan hänsyn till om de omfattas av monopolet. Se i detta avseende dom av den 13 mars 1979 i mål 119/78, Peureux, (Rec. 1979, s. 975), punkt 28, och domen i målet Banchero, ovan fotnot 39, punkt 29.

75 — Detta närmar sig ett krav på representant, som i sig strider mot artikel 30 i fördraget. Se dom av den 28 februari 1984 i mål 247/81, kommissionen mot Tyskland (Rec. 1984, s. 1111).

mål 94/79, Vriend, Rec. 1980, s. 327, fastslog att ett system enligt vilket import av krysantemumplantor var förbehållen näringsidkare som var anslutna till offentligt godkända organ stod i strid med artikel 30 i fördraget.

Kan systemet motiveras med stöd av regeln i artikel 36 i fördraget?

104. Enligt undantagsbestämmelsen i artikel 36 i fördraget är artikel 30 inte till hinder för bland annat importrestriktioner som grundas på skyddet för människors liv och hälsa. Sådana restriktioner får dock varken utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

105. Enligt lydelsen av artikel 36 hänvisar denna enbart till artikel 30—34, och det skall därför avgöras om undantagsbestämmelsen också är tillämplig på artikel 37 i fördraget.

106. Jag har ovan mot bakgrund av domstolens rättspraxis gjort den tolkningen att det finns ett nära samband mellan tillämpningsområdena för artiklarna 30 och 37 och att båda kan vara tillämpliga på samma faktiska förhållanden. Det är således svårt att dra en fullständigt klar skiljelinje mellan artikel 30 och artikel 37. Jag anser därför att det är mest ändamålsenligt att också tillämpa artikel 36, vars innehåll i förhållande till artikel 37 är fastslaget i en omfattande rättspraxis.

107. Enligt min mening ligger det således närmast till hands att tolka artikel 37 så, att restriktioner som följer av förekomsten av ett handelsmonopol och dess särskilda verksamhet, men som grundas på exempelvis hänsyn till intresset att skydda människors liv och hälsa, kan vara förenliga med gemenskapsrätten under de förutsättningar som föreskrivs i artikel 36, bland annat att de inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering. Domstolen förefaller också ha förutsatt att artikel 36 kan utgöra ett undantag till artikel 37. I domen i det ovannämnda målet C-347/88, kommissionen mot Grekland, gjorde domstolen således en bedömning av om en ensamrätt till import och handel med mineraloljeprodukter var berättigad av hänsyn till allmän säkerhet, en av de hänsyn som anges i artikel 36, utan att domstolen därmed gjorde åtskillnad mellan artikel 30 och artikel 37.

108. Jag skall om innehållet i artikel 36 först framhålla att bestämmelsen enligt en fast rättspraxis endast omfattar hänsyn av icke-ekonomisk karaktär. [76] Även om Systembolagets syfte och därmed begränsningen av antalet försäljningsställen anges vara av alkoholpolitisk karaktär, råder det knappast något tvivel om att systemet innebär en betydande ekonomisk fördel för den svenska staten, genom att all vinst från detaljhandeln

76 — Dom av den 7 februari 1984 i mål 238/82, Duphar (Rec. 1984, s. 523), punkt 23.

med alkoholdrycker i Sverige i praktiken tillfaller statskassan och eftersom denna vinst ökas genom att försäljningsomkostnaderna begränsas genom en begränsning av antalet butiker. Det kan emellertid enligt domstolens fasta rättspraxis inte tas hänsyn till det inkomstbortfall som den svenska staten i förekommande fall skulle drabbas av om det skulle avveckla eller anpassa detaljhandelsmonopolet för alkoholdrycker på så sätt att det bringas i överensstämmelse med reglerna i fördraget.

109. Människors liv och hälsa intar däremot enligt domstolens fasta rättspraxis den främsta platsen bland de värden och hänsyn som kan skyddas med stöd av artikel 36 i fördraget, och det ankommer på medlemsstaterna att avgöra i vilken omfattning de vill säkerställa att dessa värden och hänsyn skyddas inom ramen för de gränser som fastslagits i fördraget. [77] Medlemsstaterna har i detta sammanhang ett visst utrymme för skönsmässig bedömning.

110. Gränserna för medlemsstaternas behörighet följer i synnerhet av proportionalitetsprincipen, enligt vilken ingreppet skall vara nödvändigt för ett effektivt skydd för människors liv och hälsa. [78] Kan denna hänsyn skyddas lika effektivt genom åtgärder som har mindre ingripande verkan på handeln inom gemenskapen, skall en sådan alternativ åtgärd väljas. [79] Är åtgärden i sig inte lämplig för att uppnå det åberopade syftet, eller är åtgärden i sig inte proportionerlig, är den inte förenlig med gemenskapsrätten. [80]

111. Den svenska regeringen har under målets handläggning gjort gällande att alkohol är skadlig för hälsan och att det lagstadgade svenska systemet har till syfte att begränsa försäljningen och därmed konsumtionen av alkohol. Den har härvid bland annat hänvisat till European Alcohol Action Plan, utarbetad år 1993 av WHO, Regional Office for Europe, enligt vilken samtliga europeiska medlemsstater i WHO före år 2000 bör eftersträva att minska alkoholkonsumtionen med 25 procent i förhållande till år 1980.

112. Det ankommer i första hand på den svenska lagstiftaren att bedöma om hänsynen till folkhälsan i Sverige motiverar åtgärder som syftar till att begränsa konsumtionen av alkoholdrycker, och rekommendationer från WHO är ett viktigt dokumentationsmaterial. Det råder knappast tvivel om att missbruk av alkohol kan ha allvarliga sociala och medicinska skadeverkningar, och åtgärder som kan förebygga missbruk skulle därför kunna omfattas av artikel 36 i fördraget. [81]

77 — Dom av den 10 november 1994 i mål C-320/93, Ortscheit (Rec. 1994, s. I-5243), punkt 16, och av den 20 maj 1976 i mål 104/75, De Peijper (Rec. 1976, s. 613), punkt 15.

78 — Dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, Aragonesa (Rec. 1991, s. I-4151), punkt 16.

79 — Domen i målet Ortscheit, ovan fotnot 77, punkt 17, och domen i målet De Peijper, ovan fotnot 77, punkt 17.

80 — Dom av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard (REG 1995, s. I-4165), punkt 38.

81 — Domen i målet Aragonesa, ovan fotnot 78.

113. Å andra sidan kan man enligt min mening knappast sätta likhetstecken mellan bruk och missbruk. Senare undersökningar tyder på att en viss daglig konsumtion av vin har gynnsam inverkan på hälsan. I en nyligen utfärdad dansk undersökning, som har offentliggjorts bland annat i *British Medical Journal* [82] dras följande slutsats: "Liten till måttlig vinkonsumtion (upp till 3—5 glas per dag) kan sammankopplas med en stark minskning — som i stort sett beror på intagen mängd vin — av dödligheten av alla orsaker, i motsats till konsumtion av öl och spritdrycker. Denna minskning avser både en minskning av dödligheten i kardio- och cerebrovaskulära sjukdomar och dödsfall av andra orsaker." Det framgår av undersökningen att om den relativa dödsfallsrisken för personer som aldrig dricker vin bestäms till 1,00 är risken för personer som dricker 3—5 glas vin per dag 0,51. Motsvarande dödsfallsrisk för personer som dricker 3—5 glas (2 cl) spritdrycker per dag är däremot 1,34. Såvitt avser öl konstaterades inte något konstant utfall i förhållande till den relativa risken 1,00 för personer som aldrig dricker öl, och undersökningen ger således inte stöd för antagandet att normalkonsumtion av öl skulle vara skadligt för hälsan.

114. Som framgår av det ovanstående är det min uppfattning att det svenska systemet för försäljning av alkoholdrycker i sin helhet i hög grad dels hindrar tillträdet till marknaden för varor från de övriga medlemsstaterna, dels leder till diskriminering av medborgarna i andra medlemsstater. Det lagstadgade svenska systemet i sin helhet innebär därför enligt min mening ett anmärkningsvärt kännbart ingrepp i den fria rörligheten för varor, vilket skall beaktas vid bedömningen av om systemet är nödvändigt, eller om det finns mindre ingripande alternativ som är lämpliga för att skydda folkhälsan.

115. Som anförts är huvudproblemet i fråga om ett statligt detaljhandelsmonopol som det svenska att det sker en centralisering av inköpen och att det därmed i praktiken är den statliga monopolföretagaren som avgör vilka produkter från de övriga medlemsstaterna som skall importeras och få tillträde till marknaden. Det är således monopolet som sådant som är handelshindrande.

116. Däremot är det inte monopolet som sådant som verkar begränsande på försäljningen och därmed konsumtionen av alkohol. Denna verkan uppnås genom begränsningen av antalet försäljningsställen. Om man för att skydda folkhälsan önskar begränsa försäljningen av alkoholdrycker, är det inte nödvändigt att göra detta i form av ett centraliserat statligt monopol, eftersom en sådan begränsning skulle kunna uppnås med mindre ingripande medel, nämligen genom ett system med ett antal självständiga försäljningsställen, som självständigt gör inköp,

82 — M. N. Grønbæk, A. Deis, T. I. A. Sørensen, P. U. Becker, P. Schnohr och G. Boje Jensen, "Forskel i dødelighed ved moderat forbrug af øl, vin og spiritus", *Ugeskrift for Læger* 158/16, 15.4.1996, s. 2258. Undersökningen, som även offentliggjorts i *British Medical Journal* 1995, 310: 1165, är baserad på alkoholvanorna hos 6 051 män och 7 234 kvinnor i åldern 30—79 år. Gruppen har följts under perioden 1976—88. Det framgår bland annat av undersökningen att dödligheten i hjärt- och kärlsjukdomar i Danmark under de senaste 15 åren minskat med 30 procent, vilket kan tillskrivas att vinkonsumtionen under perioden 1975—92 ökat från 17,3 procent till 30,2 procent av den totala konsumtionen, som har varit oförändrad.

och som därför inte medför särskilda hinder för den fria rörligheten för varor.

117. Sådana självständiga försäljningsställen skulle, precis som är fallet med Systembolaget, kunna åläggas dels att ha bestämda öppettider, dels att inte sälja till personer under en viss ålder. Staten skulle dessutom kunna reglera detaljhandlarnas marknadsföring. [83] Vidare skulle det allmänna kunna utöva tillsyn över att den enskilde butiksägaren eller föreståndaren iakttar villkoren för tillstånd. Det är just denna modell som används i Sverige beträffande serveringsställena, där det ju från tillsynssynpunkt är möjligt att utöva effektiv tillsyn över omkring 9 000 självständiga serveringsställen, ett antal som vida överstiger det nuvarande antalet detaljhandelsbutiker.

118. I övrigt kan frågan ställas om den nuvarande, mycket kraftiga begränsningen av antalet försäljningsställen är nödvändig, eller om det är möjligt att uppnå den önskade begränsningen av alkoholmissbruket genom ökade informationsinsatser och sociala initiativ, som kanske i praktiken är bättre lämpade för att begränsa missbruket utan att samtidigt begränsa den normala konsumtionen. En mindre restriktiv lagstiftning i fråga om vin, vilket vid normal konsumtion som anförts förefaller ha en gynnsam inverkan på hälsan, och öl, som vid normal konsumtion inte förefaller vara skadligt för hälsan, skulle också vara lämplig för att ändra befolkningens alkoholvanor på så sätt att spritdrycker kommer att drickas mindre, vilka till och med i mindre, dagliga kvantiteter förefaller ha en negativ inverkan på hälsan. Som anförts skall det svenska systemet för försäljning av alkoholdrycker dock betraktas i sin helhet, varför det i detta mål inte finns anledning att slutligt ta ställning till denna fråga, som den svenska lagstiftaren kommer att få tillfälle att överväga närmare i samband med en eventuell ändring av systemet.

119. Det är enligt min mening uppenbart att det inte är nödvändigt av hänsyn till den svenska folkhälsan att ställa krav på att leverantörer, som är lagligen etablerade i och bedriver verksamhet i en annan medlemsstat och som önskar sälja till Systembolaget, antingen skall använda en svensk mellanhand eller själva inneha ett svenskt partihandelstillstånd och underkastas den svenska alkoholinspektionens tillsyn samt betala de avgifter som är förbundna härmed. Från hälsopolitisk synpunkt kan det inte vara relevant om sådana leverantörers lagringsmöjligheter utanför Sverige lever upp till de svenska kraven eller om den ifrågavarande leverantörens vandel kan uppfylla Alkoholinspektionens krav.

120. Vad som enligt min mening däremot är relevant är att säkerställa att produkterna beskattas i Sverige och inte säljs i strid med den svenska alkohollagstiftningen, exempelvis till minderåriga. Beaktandet av dessa hänsyn gör det emellertid inte på något sätt nödvändigt att ställa krav på att leverantörer i andra medlemsstater skall ha svenskt partihandelstillstånd för att kunna sälja sina produkter på den svenska marknaden. Det är

83 — Domen i målet Hünermund, ovan fotnot 36, och domen i målet Aragoncsa, ovan fotnot 78.

tillräckligt att uppställa vissa krav på näringsidkare som ansvarar för lagring och transport av, samt bedriver detaljhandel med, alkoholdrycker i Sverige.

121. Sammanfattningsvis anser jag således inte att det lagstadgade svenska systemet för detaljhandel med alkoholdrycker i sin helhet kan motiveras med hänsyn till skyddet för människors liv och hälsa enligt artikel 36 i fördraget. [84]

Frågan om övergångssystem och konsekvenserna av ett system som strider mot artiklarna 30 och 37 i fördraget

122. Sveriges anslutningsakt innehåller som nämnts i punkt 4 inte något undantag eller någon anpassningsperiod beträffande det svenska systemet för försäljning av alkoholdrycker. Den nämnda deklarationen rörande skriftväxlingen mellan Sverige och kommissionen är en rent ensidig deklaration, som inte kan avvika från bestämmelserna i fördraget.

123. Artiklarna 30 och 37 i fördraget har som nämnts ovan direkt effekt. Dessa bestämmelser har därför från och med den 1 januari 1995, då Sverige inträdde i Europeiska unionen, kunnat åberopas av medborgarna vid svenska domstolar, vilka är skyldiga att underlåta att tillämpa varje nationell bestämmelse som är oförenlig med dessa bestämmelser.

Förslag till avgörande

124. Mot denna bakgrund föreslår jag domstolen att besvara de frågor som ställts av Landskrona tingsrätt på följande sätt:

1) Artiklarna 30 och 37 i EG-fördraget skall tolkas så, att de är till hinder för ett samlat lagstadgat nationellt system för detaljhandel med alkoholdrycker, som karakteriseras av

att det syftar till att begränsa försäljningen och därigenom konsumtionen av sådana produkter och som också rent faktiskt får antas ha denna verkan, och

84 — Endast för fullständighetens skull skall jag nämna att detaljhandelsmonopolet eventuellt skulle kunna upprätthållas såvitt gäller inhemska produkter. Se dom av den 13 november 1986 i de förenade målen 80/85 och 159/85, Edah (Rec. 1986, s. 3359), punkt 18, av vilken det framgår att artikel 30 i fördraget inte hindrar att produkter från övriga medlemsstater gynnas i förhållande till inhemska produkter.

attlagen ger ett helt statsägt bolag ensamrätten till all detaljhandel med alkoholdrycker, vilket sker genom ett begränsat antal butiker m. m., och

attdet ifrågavarande detaljhandelsmonopolet visserligen är placerat i ledet omedelbart efter importledet, men är den ende laglige inköparen av alkoholdrycker till detaljhandelsmarknaden i den ifrågavarande medlemsstaten och därför i praktiken avgör vilka produkter som skall importeras till denna marknad från de övriga medlemsstaterna, och

attproducenter med flera som lagligen är etablerade och driver verksamhet i en annan medlemsstat inte får sälja sådana drycker på marknaden i den ifrågavarande medlemsstaten om inte försäljningen sker genom en mellanhand som har partihandelstillstånd eller producenten med flera själva erhållit partihandelstillstånd av myndigheterna i den ifrågavarande medlemsstaten och betalar de avgifter som är förbundna härmed.

2) Ett sådant samlat system kan inte motiveras med hänsyn till intresset att skydda människors liv och hälsa, se artikel 36 i fördraget, eftersom denna hänsyn kan beaktas genom åtgärder som begränsar den fria rörligheten för varor i mindre utsträckning.

3) Bestämmelserna i artiklarna 30 och 37 i EG-fördraget gäller i Sverige från och med den 1 januari 1995 och har direkt effekt och kan således åberopas av medborgarna vid de nationella domstolarna, som är skyldiga att underlåta att tillämpa varje bestämmelse som är oförenlig härmed.