DOMSTOLENS DOM
23. oktober 1997 *

I sag C-189/95,

angående en anmodning, som Landskrona tingsrätt (Sverige) i medfør af EF-traktatens artikel 177 har indgivet til Domstolen for i den for nævnte ret verserende straffesag mod

Harry Franzén

at opnå en præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af EF-traktatens artikel 30 og 37,

har

DOMSTOLEN

sammensat af præsidenten, G. C. Rodríguez Iglesias, afdelingsformændene C. Gulmann, H. Ragnemalm og M. Wathelet samt dommerne G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (refererende dommer), G. Hirsch, P. Jann og L. Sevón,

generaladvokat: M. B. Elmer
justitssekretær: assisterende justitssekretær H. von Holstein,

* Processprog: svensk.

efter at der er indgivet skriftlige indlæg af:

— Harry Franzén ved advokaterne Per Löfqvist, Lennart Lindström og Carl Michael von Quitzow, Stockholm

— den svenske regering ved afdelingschef Lotty Nordling, Handelsafdelingen, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den franske regering ved kontorchef Catherine de Salins og fuldmægtig Jean-Marc Belorgey, begge Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede

— den finske regering ved konsulent Esa Paasivirta, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— den norske regering ved advokat Didrik Tønseth, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved ledende juridisk konsulent Richard Wainwright og Jean-Francis Pasquier, der er udstationeret som national ekspert ved Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtigede,

på grundlag af retsmøderapporten,

efter at der i retsmødet den 19. november 1996 er afgivet mundtlige indlæg af Harry Franzén ved Per Löfqvist, Lennart Lindström og Carl Michael von

Quitzow, af den svenske regering ved Lotty Nordling og kontorchef Erik Brattgård, Handelsafdelingen, Udenrigsministeriet, som befuldmægtiget, af den finske regering ved afdelingschef, ambassadør Holger Rotkirch, Juridisk Tjeneste, Udenrigsministeriet, Esa Paasivirta og konsulent Tuula Pynnä, Udenrigsministeriet, som befuldmægtigede, af den norske regering ved Didrik Tønseth, og af Kommissionen ved Knut Simonsson, Kommissionens Juridiske Tjeneste, som befuldmægtiget, bistået af Jean-Francis Pasquier,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse den 4. marts 1997,

afsagt følgende

Dom

1 Ved anmodning af 14. juni 1995, indgået til Domstolen den 16. juni 1995, har Landskrona tingsrätt i medfør af EF-traktatens artikel 177 forelagt tre præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af traktatens artikel 30 og 37.

2 Spørgsmålene er blevet rejst under en straffesag mod Harry Franzén, som er tiltalt for overtrædelse af alkohollagen (1994:1738) af 16. december 1994 (den svenske lov om alkoholholdige drikkevarer, herefter »alkoholloven«).

Alkoholloven

3 Alkoholloven, som trådte i kraft den 1. januar 1995, indeholder regler om produktion af og handel med alkoholholdige drikkevarer i Sverige. Den har til formål at

begrænse forbruget af sådanne drikkevarer, navnlig drikkevarer med en høj alkoholprocent, for at formindske de skadevirkninger, et sådant forbrug har for menneskers sundhed.

4 I henhold til loven forstås ved »alkoholholdige drikkevarer« drikkevarer, som har et indhold af alkohol efter volumen på mere end 2,25%. Disse drikkevarer omfatter »vin« (en gæret drik baseret på druer eller anden frugt, som højst har et alkoholindhold på 22% efter volumen), »öl« (en gæret drik fremstillet på grundlag af malt med et alkoholindhold på mellem 2,25% og 3,5% efter volumen, herefter »lys øl«), »starköl« (en gæret drik fremstillet på grundlag af malt med et alkoholindhold på mere end 3,5% efter volumen, herefter »øl«) og »sprit« (andre alkoholholdige drikkevarer end vin, lys øl og øl, herefter »spiritus«).

5 Efter alkoholloven kræver det en »fremstillingstilladelse« at producere alkoholholdige drikkevarer og en »engroshandelstilladelse« at drive engroshandel med spiritus, vin og øl. En fremstillingstilladelse giver dog også ret til at drive engroshandel med tilsvarende produkter.

6 Efter loven kræver det også en fremstillingstilladelse eller en engroshandelstilladelse at importere vin, øl eller spiritus til Sverige.

7 Tilladelsen udstedes af Alkoholinspektionen på grundlag af en ansøgning, som skal være ledsaget af bestemte dokumenter i henhold til Alkoholinspektionen's regler. Det fremgår af reglerne, at der i forbindelse med udenlandske ansøgere skal tages hensyn til de dokumenter, som disse med rimelighed kan få fra deres nationale myndigheder.

8 Der skal ved indgivelsen af en ansøgning betales en fast afgift, som på det for sagen relevante tidspunkt udgjorde 25 000 SKR. Harry Franzén har — uden at det er blevet bestridt — oplyst, at afgiften ikke tilbagebetales, såfremt ansøgningen afslås.

9 Alkoholinspektionen skal foretage en objektiv og ikke-diskriminerende vurdering af ansøgningen under hensyntagen til ansøgerens personlige og økonomiske situation og samtlige faktorer, der har betydning for vurderingen af, om der bør udstedes en tilladelse, såsom ansøgerens kendskab til branchen, herunder til de regler, der gælder for handel med alkohol i Sverige, eller hans forudsætninger for at kunne overholde bestemmelserne i Rådets direktiv 92/12/EØF af 25. februar 1992 om den generelle ordning for punktafgiftspligtige varer, om oplægning og omsætning heraf samt om kontrol hermed (EFT L 76, s. 1). Den skal også undersøge, om ansøgeren er i stand til at overholde loven og opfylde sine forpligtelser over for staten, bl.a. under hensyntagen til ansøgerens økonomiske situation og til eventuelle tidligere straffe.

10 Ansøgeren skal godtgøre, at han råder over tilstrækkelig lagerkapacitet til at kunne udøve sin virksomhed. Alkoholinspektionen vurderer fra sag til sag, hvilken kapacitet der kræves under hensyntagen til ansøgerens virksomheds form og sigte. Der kræves navnlig ingen lagerkapacitet af virksomheder, som leverer drikkevarer direkte til købere i indlandet.

11 Ansøgeren skal også i medfør af det ovennævnte direktiv 92/12 stille sikkerhed — f.eks. i form af en bankgaranti — for betalingen af de afgifter, han kan blive pålagt som oplagshaver eller varemodtager.

12 Indehaveren af en tilladelse skal endelig betale en årlig tilsynsafgift, som fastsættes af staten. På det for sagen relevante tidspunkt udgjorde grundafgiften mellem 10 000 og 323 750 SKR, alt efter hvilke drikkevarer der var tale om, og de fremstillede eller solgte mængder.

13 Som svar på skriftlige spørgsmål fra Domstolen har den svenske regering understreget, at alkoholloven ikke kræver, at ansøgeren har bopæl i Sverige, hvilket også udtrykkeligt fremgår af en afgørelse af 5. oktober 1995. Regeringen har bekræftet dette under den mundtlige forhandling.

14 Ifølge det for Domstolen oplyste var der pr. 7. oktober 1996 tildelt 223 fremstillings- eller engroshandelstilladelser.

15 I henhold til alkoholloven skal et til formålet stiftet statsligt selskab drive detailhandel med vin, øl og spiritus. Dette selskab er Systembolaget Aktiebolag (herefter »Systembolaget«). Alle aktierne i selskabet ejes af den svenske stat.

16 Bestemmelser om selskabets virksomhed og drift og om kontrol med selskabet fastsættes i en aftale mellem selskabet og staten.

17 Efter alkoholloven kræver det desuden en »serveringsbevilling« at udskænke vin, øl og spiritus.

18 Indehaverne af fremstillings- eller engroshandelstilladelser må kun sælge drikkevarer til detailhandelsselskabet, til andre indehavere af fremstillings- eller engroshandelstilladelser eller til indehavere af serveringsbevillinger. Detailhandelssel-

skabet kan selv ansøge om tilladelser med henblik på engrossalg af alkoholholdige drikkevarer til indehavere af serveringsbevillinger.

19 Det er strafbart forsætligt eller uagtsomt at sælge alkoholholdige drikkevarer uden tilladelse.

20 Der skal endelig henvises til den svenske lag (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (lov om visse bestemmelser om markedsføring af alkoholholdige drikkevarer), som — uden at opstille et generelt forbud mod reklame for alkoholholdige drikkevarer — forbyder reklame eller markedsføring, som er påtrængende eller opsøgende, eller hvorved der opfordres til indtagelse af sådanne drikkevarer, såvel som reklamer i radio, fjernsyn, aviser og tidsskrifter. Det er dog tilladt at reklamere for alkoholholdige drikkevarer i tryksager, der udleveres på salgsstederne, navnlig på Systembolaget, og i transportmidler, der har tilladelse til at servere alkohol. Loven forbyder heller ikke, at alkoholholdige drikkevarer omtales i artikler i aviser og tidsskrifter, f.eks. artikler om vin og spiritus.

Reglerne om Systembolaget's virksomhed

21 Aftalen mellem Systembolaget og den svenske stat, som trådte i kraft den 1. januar 1995, foreskriver bl.a., at selskabet skal

— udøve sin virksomhed således, at de samfundsmæssige, sociale og medicinske skadevirkninger, der er forbundet med indtagelse af alkohol, i videst muligt omfang forebygges

— sammensætte vareudvalget på grundlag af drikkevarernes kvalitet, deres sundhedsmæssige skadevirkninger, forbrugernes efterspørgsel og andre forretningsmæssige og etiske hensyn

— give leverandører af produkter, som er afvist fra eller taget ud af selskabets sortiment, en skriftlig redegørelse for grundene til afgørelsen herom og oplysning om producentens ret til at klage over afgørelsen

— sørge for, at foranstaltninger i forbindelse med markedsføring og produktinformation er upartiske og uafhængige af drikkevarernes oprindelse

— virke for, at forbrugerne får kendskab til de nye drikkevarer, selskabet sælger, med de begrænsninger, der gælder i henhold til alkoholloven

— fastsætte sin fortjenstmargen efter objektive kriterier uafhængigt af drikkevarernes oprindelse

— drive virksomheden rationelt, give en god service og fastsætte priserne på en sådan måde, at selskabet får dækning for sine omkostninger, at staten får et rimeligt afkast af sin investering, og at unødig fordyrelse af varerne undgås

— etablere eller nedlægge salgssteder ud fra driftsøkonomiske, servicemæssige og alkoholpolitiske kriterier, hvorved det skal sikres, at hver kommune, som anmoder om det, skal forsynes med et salgssted, idet Systembolaget i områder, hvor der ikke findes et salgssted, skal sørge for, at salg kan ske ved forsendelse på bestilling for selskabets regning

— fastlægge salgsstedernes åbningstider efter det svenske parlaments retningslinjer.

22 Ifølge sagens akter har Systembolaget 384 butikker fordelt over hele Sverige. Desuden kan de af Systembolaget solgte produkter bestilles og leveres på ca. 550 udleveringssteder på landet (levnedsmiddelbutikker, kiosker, tankstationer osv.) eller i tilknytning til 56 buslinjer og 45 landpostbudruter.

23 De drikkevarer, Systembolaget forhandler (2 454 produkter i oktober 1995), er i henhold til selskabets interne regler opdelt i sortimenter. Grundsortimentet består af lav- og mellemprisklasseprodukter, som kan fås hele året på alle salgssteder (1 288 produkter i oktober 1995). Det midlertidige sortiment omfatter drikkevarer med begrænset tilgængelighed, f.eks. kun i en del af året, såsom årgangsvine og sæsonbestemte drikkevarer (930 produkter i oktober 1995). Testsortimentet består af drikkevarer, der på forsøgsbasis udbydes i bestemte butikker med henblik på at blive optaget i grundsortimentet (236 produkter i oktober 1995). Bestillingssortimentet omfatter de produkter, som Systembolaget ikke har på lager, men som kan købes på bestilling. Systembolaget importerer desuden drikkevarer på kundernes anmodning og for deres regning (privat import).

24 Drikkevarerne i de tre førstnævnte sortimenter indgår i en samlet prisliste, der udkommer flere gange om året og udleveres i Systembolaget's butikker og på udleveringsstederne, ligesom der kan tegnes abonnement på prislisten. For produkterne i bestillingssortimentet, findes der en særlig liste, som fås efter anmodning i butikkerne. Systembolaget's nye produkter bliver systematisk præsenteret i monopolets månedlige blad, som kan fås i selskabets butikker og på udleveringsstederne og er rettet til abonnenterne og restauranter, samt til journalister fra den skrevne presse og radio og tv, som særligt beskæftiger sig med bedømmelse af vin og spiritus. De udstilles desuden i monopolets butikker og i butiksvinduerne.

25 Systembolaget udarbejder en årlig indkøbsplan, der revideres kvartalsvis. Selskabet opfordrer indehaverne af engroshandels- og fremstillingstilladelse til at afgive tilbud. Tilbuddene bedømmes i første omgang af ansatte i selskabet ud fra økonomiske og forretningsmæssige kriterier, idet der f.eks. tages hensyn til prisens konkurrencedygtighed og tidligere erfaringer med tilsvarende produkter, hvorefter der foretages en blindsmagning. De udvalgte produkter medtages i grundsortimentet eller i det midlertidige sortiment. De fravalgte produkter kan på leverandørens begæring optages i testsortimentet efter en udvælgelse på grundlag af en ny prøvesmagning foretaget af et panel af forbrugere. Drikkevarerne kan i princippet kun forblive i grundsortimentet, hvis de opnår nogle forud fastsatte salgstal og markedsandele.

26 Det fremgår af sagsakterne, at Systembolaget solgte 185,2 mio. liter alkoholholdige drikkevarer fra januar til september 1995 (45,2% fra Sverige og 41,8% fra andre medlemsstater) og 176,9 mio. liter alkoholholdige drikkevarer fra januar til september 1996 (45,1% fra Sverige og 40,6% fra andre medlemsstater). Systembolaget modtog i de første otte måneder af 1996 12 576 tilbud, hvoraf 10 711 hidrørte fra EF-medlemsstater (227 fra Sverige og 10 484 fra andre medlemsstater). Af disse tilbud behandlede selskabet 7 417, hvoraf 6 325 hidrørte fra Fællesskabet (149 fra Sverige og 6 176 fra andre medlemsstater), og det antog 908, hvoraf 704 hidrørte fra Fællesskabet (85 fra Sverige og 619 fra andre medlemsstater).

Hovedsagens faktiske omstændigheder og sagens behandling for den nationale ret

27 Harry Franzén er for Landskrona tingsrätt bl.a. tiltalt for den 1. januar 1995 forsætligt og uden tilladelse at have solgt vin, som var indkøbt hos Systembolaget eller indført fra Danmark.

28 Harry Franzén har nægtet sig skyldig under henvisning til, at alkoholloven er i strid med traktatens artikel 30 og 37.

29 Landskrona tingsrätt, der er i tvivl om, hvorledes den skal bedømme denne argumentation, har udsat sagen og forelagt Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er et lovfæstet monopol som Systembolaget foreneligt med Rom-traktatens artikel 30?

2) Strider et lovfæstet monopol som Systembolaget mod Rom-traktatens artikel 37, og skal monopolet i så fald ophøre, eller er en tilpasning mulig?

3) Såfremt et monopol som Systembolaget findes at stride mod artikel 37, foreligger der da en tilpasningsperiode, eller skulle selskabet have været opløst eller en tilpasning være sket pr. 1. januar 1995?«

Spørgsmål 1 og 2

30 Med de to første spørgsmål ønsker den nationale ret at få oplyst, hvorvidt traktatens artikel 30 og 37 er til hinder for nationale bestemmelser som de i forelæggelseskendelsen nævnte om en statslig monopolordning for detailhandel med alkoholholdige drikkevarer.

31 Som følge af spørgsmålene skal Domstolen tage stilling til de retsregler, der gælder for det i hovedsagen omhandlede monopol, men spørgsmålene går ikke ud på, om de myndigheder, der er ansvarlige for monopolets drift, i konkrete tilfælde eventuelt handler på en sådan måde, at bl.a. leverandører fra andre medlemsstater diskrimineres.

32 Harry Franzén har anført, at traktatens artikel 30 og 37 er til hinder for de omhandlede bestemmelser. Et detailhandelsmonopol som det, der for tiden består i Sverige, hindrer efter hans opfattelse i flere henseender import af alkoholholdige drikkevarer til Sverige, og det gør det muligt for Systembolaget at favorisere afsætningen af indenlandske produkter. Han gør i denne forbindelse gældende, at alkoholholdige drikkevarer, der er produceret i andre medlemsstater, kun kan sælges i Sverige, hvis de importeres af en indehaver af en fremstillings- eller engroshandelstilladelse, og hvis de udvælges på grundlag af nogle restriktive og vilkårlige kriterier, der fastsættes af Systembolaget. Han har tilføjet, at sådanne drikkevarer kun kan sælges gennem et begrænset salgsnet, og at de ikke kan markedsføres af andre end Systembolaget. Harry Franzén har endvidere anført, at reglerne om monopolet ikke begrænser eller forbyder bestemte former for salg, som omhandlet i dommen af 24. november 1993 i sagen Keck og Mithouard (forenede sager C-267/91 og C-268/91, Sml. I, s. 6097) og i dommen af 29. juni 1995 i sagen Kommissionen mod Grækenland (sag C-391/92, Sml. I, s. 1621), bl.a. fordi de drejer sig om en virksomhed, som ikke er udsat for nogen form for konkurrence, og ikke om virksomheder, der er udsat for konkurrence.

33 Den franske, den finske, den svenske og den norske regering samt Kommissionen er af den opfattelse, at hverken traktatens artikel 30 eller artikel 37 er til hinder for nationale bestemmelser som de af den forelæggende ret omtalte. De har for det første gjort gældende, at artikel 37 ikke kræver, at detailhandelsmonopoler afskaffes, men blot at de tilpasses, således at de ikke omfatter regler, der indebærer en forskelsbehandling på grundlag af produkternes oprindelse eller leverandørernes nationalitet. Det i hovedsagen omhandlede monopol opfylder efter deres opfattelse disse betingelser. De finder for det andet, at reglerne om dette monopol

ikke direkte eller indirekte hindrer samhandelen inden for Fællesskabet. Der er efter deres opfattelse tale om regler, som begrænser eller forbyder bestemte former for salg og påvirker afsætningen af indenlandsk fremstillede varer og importerede varer på samme måde.

34 Som det fremgår af begrundelsen for forelæggelseskendelsen og af de indgivne indlæg for Domstolen, vedrører spørgsmålene fra den nationale ret ikke alene de nationale bestemmelser om monopolet og dets funktion, men også mere generelt de bestemmelser, som ganske vist ikke regulerer monopolets funktion, men ikke desto mindre har direkte betydning herfor, således som det er tilfældet med reglerne om fremstillings- og engroshandelstilladelserne.

35 Der skal på baggrund af Domstolens praksis foretages en undersøgelse af reglerne om monopolet og dets funktion i forhold til bestemmelserne i traktatens artikel 37, som særligt finder anvendelse på et statsligt handelsmonopols udøvelse af sin eneret (dom af 17.2.1976, sag 91/75, Miritz, Sml. s. 217, præmis 5, af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon-dommen«, Sml. s. 649, præmis 7, og af 13.3.1979, sag 91/78, Hansen, Sml. s. 935, præmis 9 og 10).

36 Derimod skal virkningerne for samhandelen inden for Fællesskabet af andre bestemmelser i den nationale lovgivning, der ikke vedrører monopolets funktion, men alligevel har betydning herfor, undersøges på grundlag af traktatens artikel 30 (jf. i denne retning Miritz-dommen, præmis 5, Cassis de Dijon-dommen, præmis 7, og dom af 13.3.1979, sag 86/78, Peureux, Sml. s. 897, præmis 35).

Reglerne om monopolet og dets funktion

37 Det fremgår såvel af artikel 37's ordlyd som af artiklens placering i traktatens system, at den har til formål at sikre, at det grundlæggende princip om de frie varebevægelser overholdes overalt inden for det fælles marked, især gennem afskaffelse af kvantitative restriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning i samhandelen mellem medlemsstaterne, hvorved opretholdelsen af normale konkurrencevilkår mellem medlemsstaterne sikres i de tilfælde, hvor et bestemt produkt er underkastet et statsligt handelsmonopol i én eller flere af medlemsstaterne (dom af 3.2.1976, sag 59/75, Manghera m.fl., Sml. s. 91, præmis 9, Hansen-dommen, præmis 8, dom af 7.6.1983, sag 78/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1955, præmis 11, af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 42, og af 14.12.1995, sag C-387/93, Banchero, Sml. I, s. 4663, præmis 27, herefter »Banchero II-dommen«).

38 Domstolen har imidlertid gentagne gange fastslået, at artikel 37 ikke kræver, at de statslige handelsmonopoler afskaffes, men alene at de tilpasses, således at enhver form for forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket (dommen i sagen Manghera m.fl., præmis 5, Hansen-dommen, præmis 8, dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 11, og Banchero II-dommen, præmis 27).

39 Traktatens artikel 37 sigter nemlig mod at forene medlemsstaternes mulighed for at opretholde visse handelsmonopoler som middel til at forfølge mål i almenhedens interesse med de krav, der følger af fællesmarkedets oprettelse og funktion. Den skal føre til, at hindringer for de frie varebevægelser afskaffes, dog med undtagelse af de begrænsninger af samhandelen, der er uløseligt forbundet med de pågældende monopoler.

40 Artikel 37 kræver således, at monopolet udformes og fungerer på en sådan måde, at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket, idet handelen med varer fra andre

medlemsstater hverken retligt eller faktisk stilles ringere end handelen med indenlandske varer, ligesom der ikke må ske konkurrencefordrejning i forholdet mellem medlemsstaterne (jf. i denne retning dommen i sagen Kommissionen mod Italien, præmis 12).

41 Det er i det foreliggende tilfælde ubestridt, at et statsligt monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer som det, der er givet Systembolaget, forfølger et mål i almenhedens interesse, idet det sigter mod at beskytte den offentlige sundhed mod alkoholens skadevirkninger.

42 Det skal herefter undersøges, om et monopol af denne art er udformet på en sådan måde, at de ovenfor i præmis 39 og 40 anførte betingelser er opfyldt.

Monopolets produktudvælgelsessystem

43 Harry Franzén har anført, at drikkevarerne udvælges og forbliver i Systembolaget's sortimenter ud fra kriterier, der ikke alene er restriktive, men også vilkårlige og unddraget enhver kontrol.

44 Det skal i denne forbindelse først bemærkes, at aftalen mellem staten og Systembolaget pålægger sidstnævnte at udvælge sine produkter på grundlag af deres kvalitet, deres manglende skadevirkninger for menneskers sundhed, forbrugernes efterspørgsel og andre forretningsmæssige og etiske hensyn, dvs. på grundlag af kriterier, der er uafhængige af produkternes oprindelse.

45 Det skal dernæst undersøges, om Systembolaget's udvælgelseskriterier og -metoder er diskriminerende eller kan stille importerede produkter ugunstigt.

46 Det fremgår for det første af det for Domstolen oplyste, at den indkøbsplan, der danner grundlag for monopolets indhentning af tilbud, er baseret på den forventede udvikling i forbrugernes efterspørgsel. Producent-, importør- og forbrugerorganisationerne bliver i øvrigt hørt i forbindelse med planens udarbejdelse.

47 For det andet opfordrer Systembolaget alle indehavere af fremstillings- eller engroshandelstilladelser til at afgive tilbud vedrørende alle typer drikkevarer, uafhængigt af deres oprindelse.

48 For det tredje udvælger Systembolaget tilbuddene ud fra rent forretningsmæssige kriterier (prisens konkurrencedygtighed, tidligere erfaringer med tilsvarende produkter osv.) eller rene kvalitetskriterier (blindsmagning), som ikke begunstiger indenlandske produkter.

49 De udvalgte drikkevarer forbliver ganske vist kun i Systembolaget's grundsortiment, hvis de sælges i bestemte mængder og opnår en bestemt markedsandel, men selv om denne betingelse kan medføre, at mindre producenter stilles ugunstigt, fører den ikke i sig selv til en direkte eller indirekte favorisering af indenlandske produkter. Den synes under alle omstændigheder at være berettiget dels under hensyntagen til den valgfrihed, monopolet råder over i forbindelse med sin forretningspolitik, dels på baggrund af de krav, der er forbundet med monopolets drift. Betingelsen skal nemlig sikre, at der kan leveres et varieret udvalg af alkoholholdige drikkevarer på alle monopolets salgssteder i en bestemt periode inden for grænserne af, hvad der er foreneligt med en rentabel drift af monopolet. Desuden gælder den ikke for de produkter, som efter forholdets natur kun findes i begrænsede mængder, såsom årgangsvine og sæsonbestemte drikkevarer, og som optages i det midlertidige sortiment.

50 For det fjerde har leverandørerne andre muligheder for at få solgt deres produkter gennem monopolet. De leverandører, hvis tilbud ikke antages af Systembolaget, kan således anmode om, at deres produkter gøres til genstand for endnu en kvalitetstest i et forbrugerpanel og herefter eventuelt sælges af monopolet på forsøgsbasis i en bestemt periode. De produkter, som ikke er blevet udvalgt af Systembolaget, og som opfylder de objektive betingelser i punkt 4 i aftalen mellem staten og Systembolaget, kan blive optaget i bestillingssortimentet og solgt på kundens bestilling. Endelig er Systembolaget forpligtet til at importere enhver alkoholholdig drikkevare efter anmodning fra en forbruger og for dennes regning.

51 For det femte har leverandørerne krav på en redegørelse for grundene til monopolets afgørelser med hensyn til, om drikkevarer skal udvælges, eller om de skal forblive i grundsortimentet, og leverandørerne kan indbringe sådanne afgørelser for et nævn, som er sikret fuld uafhængighed.

52 Systembolaget's udvælgelseskriterier og -metoder synes således på grundlag af de foreliggende oplysninger hverken at være diskriminerende eller at stille importerede produkter ugunstigt.

Monopolets salgsnet

53 Harry Franzén har gjort gældende, at Systembolaget's salgsnet er begrænset, og at ikke alle de udvalgte drikkevarer er tilgængelige, hvilket begrænser salgsmulighederne yderligere.

54 Et monopol som Systembolaget råder ganske vist kun over et begrænset antal butikker, men de for Domstolen foreliggende oplysninger giver ikke grundlag for

at antage, at antallet af salgssteder er så begrænset, at forbrugerne ikke kan sikres de fornødne forsyninger af indenlandske eller importerede alkoholholdige drikkevarer.

55 For det første har Systembolaget i henhold til aftalen med staten pligt til at etablere og nedlægge sine salgssteder ud fra driftsøkonomiske hensyn, forbrugernes efterspørgsel og alkoholpolitiske overvejelser, og til at sørge for, at hver kommune, som ønsker det, kan have et salgssted, og at man overalt i landet i det mindste kan blive betjent ved forsendelse.

56 Endvidere kan alkoholholdige drikkevarer ifølge de foreliggende oplysninger bestilles og leveres i monopolets 384 butikker, på ca. 550 udleveringssteder og i tilknytning til 56 buslinjer og 45 landpostbudruter. Desuden er der mindst én butik i 259 af landets 288 kommuner, og Systembolaget forventer, at hver kommune vil have mindst én butik i 1998.

57 Endelig bemærkes, at selv hvis der antages at være uhensigtsmæssige forhold, der berører Systembolaget's detailhandelsnet, er de ikke i højere grad til skade for salget af alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater end for salget af alkoholholdige drikkevarer, der er produceret i indlandet (jf. tilsvarende, for så vidt angår traktatens artikel 30, Banchero II-dommen, præmis 40).

Markedsføringen af alkoholholdige drikkevarer

58 Harry Franzén har også anført, at reglerne om markedsføring af alkoholholdige drikkevarer favoriserer salget af drikkevarer, der er produceret i indlandet. Han gør

gældende, at markedsføringen af alkoholholdige drikkevarer er begrænset til ren produktinformation, som i øvrigt er forskellig, alt efter om der er tale om produkter i grundsortimentet eller produkter i bestillingssortimentet, at denne produktinformation kun gives af monopolet, uden at leverandørerne har nogen kontrolmuligheder, og at det desuden er forbudt for leverandørerne at henvende sig til de ansvarshavende i butikkerne.

59 Hertil bemærkes indledningsvis, at begrænsningen af mulighederne for at markedsføre alkoholholdige drikkevarer over for offentligheden er uløseligt forbundet med det forhold, at der kun findes en enkelt virksomhed på markedet for detailhandel med sådanne drikkevarer.

60 Reglerne om monopolet forbyder ikke producenterne eller importørerne at markedsføre deres produkter over for monopolet. Leverandørerne må ganske vist ikke foretage en sådan markedsføring direkte over for de ansvarshavende i monopolets butikker, men dette forbud synes at være begrundet i et ønske om at sikre helt ens betingelser for markedsføring af produkterne, hvilket visse leverandører har påpeget vigtigheden af, bl.a. over for Konkurrensverket.

61 Endvidere bemærkes, at markedsføringen af alkoholholdige drikkevarer over for offentligheden i den pågældende medlemsstat er undergivet en generel begrænsning, hvis berettigelse hverken er draget i tvivl af den nationale ret eller bestridt af Harry Franzén. Denne begrænsning giver sig navnlig udtryk i forbuddet mod reklame i radio, fjernsyn, aviser og tidsskrifter, dvs. et forbud mod de midler, som producenterne traditionelt anvender til at markedsføre deres produkter over for offentligheden. Det er dog tilladt at reklamere for de af Systembolaget udvalgte

drikkevarer i de tryksager, der kan fås på salgsstederne. Desuden kan enhver alkoholholdig drikkevare nævnes i artikler i aviser og tidsskrifter.

62 Systembolaget har inden for disse rammer i henhold til aftalen med staten pligt til at træffe foranstaltninger i forbindelse med markedsføring og reklame, der er upartiske og uafhængige af produkternes oprindelse, og til at sørge for, at forbrugerne får kendskab til nye drikkevarer under hensyn til de i alkoholloven opstillede begrænsninger.

63 Monopolets markedsføring af alkoholholdige drikkevarer sker ganske vist i det væsentlige i form af en præsentation af produkterne, men denne form for markedsføring synes at være en følge af de netop nævnte forpligtelser. Det skal dog bemærkes, at de nye produkter systematisk bliver præsenteret i monopolets månedlige blad, over for journalister fra den skrevne presse og radio og tv, som særligt beskæftiger sig med bedømmelse af vin og spiritus, eller ved udstilling i monopolets butikker.

64 Endelig bemærkes, at den af monopolet valgte form for markedsføring finder sted uafhængigt af produkternes oprindelse og ikke i sig selv retligt eller faktisk stiller drikkevarer, der er importeret fra andre medlemsstater, ringere end drikkevarer, der er produceret i indlandet.

65 Drikkevarerne i bestillingssortimentet er ganske vist opført på en særlig prisliste, som efter anmodning udleveres til forbrugerne, men denne forskel i behandlingen, som også er uafhængig af produkternes oprindelse, er begrundet i, at disse drikke-

varer ikke er på lager hos Systembolaget og dermed ikke kan sidestilles med de drikkevarer, der indgår i Systembolaget's øvrige sortimenter.

66 Et detailhandelsmonopol som det i hovedsagen omhandlede opfylder således, ud fra de for Domstolen foreliggende oplysninger, de i nærværende doms præmis 39 og 40 nævnte betingelser for at være foreneligt med traktatens artikel 37.

De andre bestemmelser i den nationale lovgivning, der har betydning for monopolets funktion

67 Som allerede nævnt, må de præjudicielle spørgsmål på baggrund af de argumenter, der er fremført såvel for den nationale ret som for Domstolen, forstås således, at de også vedrører de bestemmelser i den nationale lovgivning, som ganske vist ikke i egentlig forstand regulerer monopolets funktion, men ikke desto mindre har direkte betydning herfor. Disse bestemmelser skal undersøges på grundlag af traktatens artikel 30.

68 Harry Franzén har i denne forbindelse gjort gældende, at monopolet kun kan foretage indkøb hos indehavere af fremstillings- eller engroshandelstilladelser, som udstedes på restriktive betingelser, og at en sådan forpligtelse nødvendigvis hæmmer importen af produkter fra andre medlemsstater.

69 Ifølge Domstolens faste praksis må enhver bestemmelse for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet, betragtes som en foranstaltning med tilsvarende virkning som en kvantitativ restriktion (dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5).

70 I henhold til en national ordning som den i hovedsagen omhandlede er import af alkoholholdige drikkevarer forbeholdt indehaverne af fremstillings- eller engroshandelstilladelser, dvs. de erhvervsdrivende, som opfylder de restriktive betingelser for at få udstedt sådanne tilladelser. Ifølge de oplysninger, der er forelagt Domstolen under retsforhandlingerne, skal de pågældende erhvervsdrivende således frembyde visse personlige og økonomiske garantier for, at de kan udøve den omhandlede virksomhed, f.eks. om kendskab til branchen, økonomisk formåen og tilstrækkelig lagerkapacitet. Desuden skal der ved indgivelsen af ansøgningen betales en høj fast afgift (25 000 SKR), som ikke tilbagebetales, hvis ansøgningen afslås. Endelig skal indehaveren af en tilladelse betale en årlig tilsynsafgift, som også er høj (mellem 10 000 og 323 750 SKR i grundafgift afhængigt af, hvilke drikkevarer der er tale om, og de fremstillede eller solgte mængder).

71 Denne tilladelsesordning udgør en hindring for import af alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater, for så vidt som den pålægger disse drikkevarer yderligere omkostninger, såsom omkostninger til mellemmænd, omkostninger til betaling af de afgifter og gebyrer, der skal svares for at få udstedt en tilladelse, eller omkostninger forbundet med forpligtelsen til at råde over lagerkapacitet i Sverige.

72 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at antallet af udstedte tilladelser ifølge den svenske regerings egne oplysninger er lavt (223 i oktober 1996), og at så godt som alle tilladelserne er givet til erhvervsdrivende, der er etableret i Sverige.

73 En national lovgivning som den i hovedsagen omhandlede er således i strid med traktatens artikel 30.

74 Den svenske regering har imidlertid påberåbt sig EF-traktatens artikel 36 og gjort gældende, at lovgivningen er begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed.

75 Foranstaltninger, der er i strid med artikel 30, kan ganske vist være berettigede på grundlag af traktatens artikel 36, men det kræves i henhold til fast retspraksis (Cassis de Dijon-dommen, dom af 6.7.1995, sag C-470/93, Mars, Sml. I, s. 1923, præmis 15, af 26.6.1997, sag C-368/95, Familiapress, Sml. I, s. 3689, præmis 19, og af 9.7.1997, forenede sager C-34/95, C-35/95 og C-36/95, De Agostini og TV-Shop, Sml. I, s. 3843, præmis 45), at de pågældende nationale bestemmelser skal stå i rimeligt forhold til det mål, der forfølges, og at dette mål ikke må kunne nås ved foranstaltninger, der i mindre omfang begrænser samhandelen inden for Fællesskabet.

76 Det af den svenske regering påberåbte hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed mod alkohols skadevirkninger er ubestrideligt et af de hensyn, der kan begrunde undtagelser fra traktatens artikel 30 (jf. i denne retning dom af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior og Publivía, Sml. I, s. 4151, præmis 13), men regeringen har ikke godtgjort, at den ved alkoholloven indførte tilladelsesordning, særligt for så vidt angår betingelserne om lagerkapacitet og de høje afgifter og gebyrer, der afkræves indehavere af tilladelser, står

i rimeligt forhold til den forfulgte målsætning om at beskytte den offentlige sundhed, eller at dette mål ikke kan nås ved foranstaltninger, der i mindre omfang begrænser samhandelen inden for Fællesskabet.

77 Det må herefter fastslås, at traktatens artikel 30 og 36 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter import af alkoholholdige drikkevarer er forbeholdt erhvervsdrivende, der har en fremstillings- eller engroshandelstilladelse, på vilkår som de i den svenske lovgivning fastsatte.

Spørgsmålet om en tilsidesættelse af EF-traktatens artikel 52 og direktiverne om offentlige kontrakter

78 Harry Franzén har i sit indlæg også gjort gældende, at visse af alkohollovens bestemmelser er i strid med traktatens artikel 52 og fællesskabsdirektiverne om offentlige kontrakter.

79 Det bemærkes i denne forbindelse, at det ifølge kompetencefordelingen i henhold til traktatens artikel 177 i forbindelse med præjudicielle sager alene tilkommer den nationale ret at fastlægge indholdet af de spørgsmål, den vil forelægge Domstolen. Domstolen kan ikke på begæring af en af parterne i hovedsagen tage stilling til spørgsmål, der ikke er forelagt af den nationale ret. Hvis denne på baggrund af udviklingen i sagen måtte finde det nødvendigt at indhente yderligere oplysninger om fortolkningen af fællesskabsretten, må den igen forelægge sagen for Domstolen (dom af 3.10.1985, sag 311/84, CBEM, Sml. s. 3261, præmis 10, af 9.1.1990, sag C-337/88, SAFA, Sml. I, s. 1, præmis 20, og af 11.10.1990, sag C-196/89, Nespoli og Crippa, Sml. I, s. 3647, præmis 23).

80 Spørgsmål 1 og 2 skal herefter besvares med, at traktatens artikel 37 ikke er til hinder for nationale bestemmelser som de i forelæggelseskendelsen nævnte om et statsligt monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer og om dettes

funktion. Traktatens artikel 30 og 36 er derimod til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter import af alkoholholdige drikkevarer er forbeholdt erhvervsdrivende, der har en fremstillings- eller engroshandelstilladelse, på vilkår som de i den svenske lovgivning fastsatte.

Spørgsmål 3

81 Spørgsmål 3 er kun stillet for det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at artikel 37 er til hinder for nationale bestemmelser som de i forelæggelseskendelsen nævnte om et statsligt monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer.

82 På baggrund af besvarelsen af de to første spørgsmål bortfalder dette spørgsmål.

Sagens omkostninger

83 De udgifter, der er afholdt af den svenske, den franske, den finske og den norske regering samt af Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber, som har afgivet indlæg for Domstolen, kan ikke erstattes. Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den nationale ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

kender

DOMSTOLEN

vedrørende de spørgsmål, der er forelagt af Landskrona tingsrätt ved anmodning af 14. juni 1995, for ret:

1) EF-traktatens artikel 37 ikke er til hinder for nationale bestemmelser som de i forelæggelseskendelsen nævnte om et statsligt monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer og om dettes funktion.

2) EF-traktatens artikel 30 og 36 er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter import af alkoholholdige drikkevarer er forbeholdt erhvervsdrivende, der har en fremstillings- eller engroshandelstilladelse, på vilkår som de i den svenske lovgivning fastsatte.

Rodríguez Iglesias Gulmann Ragnemalm

Wathelet Mancini Moitinho de Almeida

Kapteyn Murray Edward

Puissochet Hirsch Jann Sevón

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. oktober 1997.

R. Grass G. C. Rodríguez Iglesias

Justitssekretær Præsident