

DOMSTOLENS DOM
den 23 oktober 1997 *

I mål C-189/95,

angående en begäran enligt artikel 177 i EG-fördraget, från Landskrona tingsrätt (Sverige), att domstolen skall meddela ett förhandsavgörande i det vid den nationella domstolen anhängiga brottmålet mot

Harry Franzén

angående tolkningen av artiklarna 30 och 37 i EG-fördraget,

meddelar

DOMSTOLEN

sammansatt av ordföranden G. C. Rodríguez Iglesias, avdelningsordförandena C. Gulmann, H. Ragnemalm och M. Wathelet samt domarna G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (referent), G. Hirsch, P. Jann och L. Sevón,

generaladvokat: M. B. Elmer,
justitiesekreterare: biträdande justitiesekreteraren H. von Holstein,

* Rättegångsspråk: svenska.

med beaktande av de skriftliga yttranden som har inkommit från:

- Harry Franzén, genom advokaterna Per Löfqvist, Lennart Lindström och Carl Michael von Quitzow, Stockholm,

- Sveriges regering, genom rättschefen Lotty Nordling, Utrikesdepartementet, i egenskap av ombud,

- Frankrikes regering, genom Catherine de Salins, sous-directeur, utrikesministeriets rättsavdelning, och Jean-Marc Belorgey, chargé de mission, samma ministerium, båda i egenskap av ombud,

- Finlands regering, genom lagstiftningsrådet Esa Paasivirta, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

- Norges regering, genom advokaten Didrik Tønseth, utrikesministeriet, i egenskap av ombud,

- Europeiska gemenskapernas kommission, genom juridiske chefsrådgivaren Richard Wainwright och Jean-Francis Pasquier, nationell tjänsteman med förordnande vid rättstjänsten, båda i egenskap av ombud,

med hänsyn till förhandlingsrapporten,

efter att muntliga yttranden har avgivits vid sammanträdet den 19 november 1996 av: Harry Franzén, företrädd av Per Löfqvist, Lennart Lindström och Carl

Michael von Quitzow, Sveriges regering, företrädd av Lotty Nordling och departementsrådet Erik Brattgård, Utrikesdepartementets handelsavdelning, i egenskap av ombud, Finlands regering, företrädd av ambassadören Holger Rotkirch, avdelningschef för utrikesministeriets rättsavdelning, lagstiftningsråden Esa Paasivirta och Tuula Pynnä, samtliga i egenskap av ombud, Norges regering, företrädd av Didrik Tønseth, och kommissionen, företrädd av Knut Simonsson, rättstjänsten, i egenskap av ombud, biträdd av Jean-Francis Pasquier,

och efter att den 4 mars 1997 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

- 1 Landskrona tingsrätt har genom begäran om förhandsavgörande av den 14 juni 1995, som inkom till domstolen den 16 juni samma år, i enlighet med artikel 177 i EG-fördraget ställt tre frågor om tolkningen av artiklarna 30 och 37 i detta fördrag.
- 2 Frågorna har uppkommit med anledning av att Harry Franzén har åtalats för brott mot alkohollagen (1994: 1738) av den 16 december 1994.

Alkohollagen

- 3 I alkohollagen, som trädde i kraft den 1 januari 1995, regleras tillverkning och handel med alkoholdrycker i Sverige. Den syftar till att begränsa konsumtionen av

sådana varor, särskilt de mest alkoholstarka, för att minska de negativa skadeverkningar för folkhälsan som följer av bruket av alkoholdrycker.

- 4 Enligt denna lag förstås med alkoholdrycker sådana drycker som innehåller mer än 2,25 volymprocent alkohol. Dessa drycker delas in i vin (en alkoholdryck som är framställd genom jäsning av druvor, annan frukt eller bär och som innehåller högst 22 volymprocent alkohol), öl (en jäst, odestillerad dryck som är framställd med malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och vars alkoholhalt överstiger 2,25 men inte 3,5 volymprocent), starköl (en jäst, odestillerad dryck som är framställd med malt som huvudsakligt extraktgivande ämne och som innehåller mer än 3,5 volymprocent alkohol) och spritdrycker (alkoholdrycker som innehåller sprit och som inte är vin, öl eller starköl).

- 5 Enligt alkohollagen får alkoholdrycker inte framställas utan tillverkningstillstånd och partihandel med spritdrycker, vin och starköl endast bedrivas av den som har partihandelstillstånd. Den som har tillverkningstillstånd skall emellertid enligt lagen anses ha partihandelstillstånd i fråga om motsvarande varor.

- 6 Spritdrycker, vin och starköl får föras in till Sverige endast av den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd för sådana varor.

- 7 Tillstånd meddelas av Alkoholinspektionen på grundval av en ansökan, till vilken skall fogas de handlingar som framgår av Alkoholinspektionens föreskrifter. Av föreskrifterna framgår att i fråga om utländska sökande skall den bevisning och utredning beaktas som sökanden rimligen bör kunna erhålla från sitt hemlands myndigheter.

- 8 Den som ansöker om tillstånd skall betala en fast ansökningsavgift, vilken vid tidpunkten för omständigheterna i målet uppgick till 25 000 SKR. Enligt Harry Franzén, vars uppgift inte har bestritts, återbetalas inte avgiften om ansökan avslås.

- 9 Alkoholinspektionen skall göra en objektiv och icke diskriminerande bedömning av ansökan och därvid beakta sökandens personliga och ekonomiska förhållanden samt de omständigheter i övrigt som är av betydelse för tillståndet, såsom att sökanden har branschkunskap, särskilt kunskap om de regler som gäller på alkoholhandelsområdet i Sverige, samt sökandens förutsättningar att följa bestämmelserna i rådets direktiv 92/12/EEG av den 25 februari 1992 om allmänna regler för punktskattepliktiga varor och om innehav, flyttning och övervakning av sådana varor (EGT L 76, s. 1). Alkoholinspektionen skall även lägga stor vikt vid sökandens laglydnad och benägenhet att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna; bland annat skall sökanden ha ordnad ekonomi och bör inte tidigare vara straffad.

- 10 Sökanden skall visa att han har tillfredsställande lagringsmöjligheter. Alkoholinspektionen bedömer i varje enskilt fall vilka lagringsmöjligheter som är erforderliga med utgångspunkt i utformningen och inriktningen av sökandens verksamhet. Det ställs inte några krav på lagringsmöjligheter i Sverige för den som levererar varorna direkt till köpare inom landet.

- 11 Sökanden skall också, enligt ovannämnda direktiv 92/12, ställa säkerhet, exempelvis i form av en bankgaranti, för punktskatter som han kan vara betalningsskyldig för i egenskap av upplagshavare eller varumottagare.

- 12 Avslutningsvis skall den som beviljas tillstånd betala en årlig tillsynsavgift, vars storlek beslutas av regeringen. Vid tidpunkten för omständigheterna i målet varierade grundavgiften från 10 000 till 323 750 SKR, alltefter vilka drycker som avsågs samt alltefter tillverkad eller försäld kvantitet.
- 13 Den svenska regeringen har i svar på domstolens skriftliga frågor gjort förtydligandet att alkohollagen inte innehåller något krav på att sökanden skall vara bosatt i Sverige, vilket också uttryckligen framgår av ett beslut av den 5 oktober 1995. Regeringen bekräftade detta vid sammanträdet.
- 14 Enligt uppgift i målet hade 223 tillverknings- eller partihandelstillstånd beviljats fram till den 7 oktober 1996.
- 15 I alkohollagen föreskrivs att det för detaljhandel med vin, starköl och spritdrycker skall finnas ett särskilt för ändamålet bildat aktiebolag som staten äger. Detta bolag är Systembolaget Aktiebolag (nedan kallat Systembolaget), vilket är ett av svenska staten helägt aktiebolag.
- 16 Bestämmelser om Systembolagets verksamhet och drift samt om kontroll av bolaget återfinns i ett avtal mellan bolaget och staten.
- 17 Servering av vin, starköl och spritdrycker får enligt alkohollagen endast ske om serveringstillstånd har meddelats.
- 18 Den som har tillverknings- eller partihandelstillstånd får endast sälja alkohol-drycker till det bolag som utsetts att bedriva detaljhandel med sådana varor och till andra innehavare av tillverknings-, partihandels- eller serveringstillstånd.

Detaljhandelsbolaget får självt ansöka om partihandelstillstånd för att bedriva försäljning till dem som har serveringstillstånd.

- 19 Det är förenat med straffansvar att uppsåtligen eller av oaktsamhet sälja alkoholdrycker utan tillstånd.
- 20 Avslutningsvis är det förbjudet enligt lagen (1978: 763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker att företa reklam- eller annan marknadsföringsåtgärd som är påträngande eller uppsökande eller uppmanar till bruk av alkohol. Kommersiella annonser i radio, TV, tidningar och tidskrifter får inte användas. Något generellt förbud mot marknadsföring av alkoholdrycker finns dock inte. Marknadsföring av alkoholdrycker är tillåten i de skrifter som tillhandahålls på försäljningsställena, särskilt i Systembolagets butiker, och på de transportmedel som omfattas av tillstånd att servera alkohol. Inte heller förbjuder lagen att alkoholdrycker omnämns i tidningsartiklar, exempelvis i artiklar om vin och sprit i dagspress eller tidskrifter.

Bestämmelserna om Systembolagets verksamhet

- 21 I avtalet mellan Systembolaget och svenska staten, vilket trädde i kraft den 1 januari 1995, föreskrivs bland annat att detta bolag skall

— utöva sin verksamhet så, att samhällliga, sociala och medicinska skadeverkningar av alkoholkonsumtion i möjligaste mån förebyggs,

- basera sitt produkturval på en bedömning av produktens kvalitet, särskilda risker för skadeverkningar av produkten, kundernas efterfrågan och andra affärs-mässiga samt etiska hänsyn,
- skriftligen underrätta varje leverantör om skälen till att bolaget avvisat eller avfört en produkt ur sortimentet samt upplysa om rätten till överprövning,
- vidta opartiska åtgärder för marknadsföring och produktinformation, vilka är oberoende av produkternas ursprungsland,
- verka för att nya produkter blir kända för kunderna med beaktande av i alko-hollagen angivna begränsningar,
- sätta sin handelsmarginal efter objektiva kriterier som gäller lika för inhemska och importerade produkter,
- bedriva verksamheten rationellt, ge kunderna god service och vid prissätt-ningen säkerställa att bolaget får täckning för sina kostnader och att staten får skälig avkastning på sitt kapital samt undvika en onödig fördyring av varorna,
- besluta om att etablera eller lägga ner försäljningsställen utifrån företagsekono-miska, servicemässiga och alkoholpolitiska överväganden, allt medan varje kommun som gör framställning om det skall få ett försäljningsställe, och ombesörja att försäljningen i ort där systembutik saknas kan ske genom försändning på rekvisition, varvid Systembolaget skall betala försändningskost-naden,
- besluta om tider för öppethållande enligt de riktlinjer som beslutas av riksdagen.

- 22 Av handlingarna i målet framgår att Systembolaget förfogar över 384 butiker, vilka är utspridda över hela Sverige. Därtill kan Systembolagets produkter beställas och levereras på omkring 550 utlämningsställen på landsbygden (t. ex. livsmedelsaffärer, kiosker, bensinstationer) samt via 56 busslinjer och 45 lantbrevbärrlinjer.
- 23 Enligt företagets interna föreskrifter indelas de drycker som säljs av Systembolaget (2 454 produkter i oktober 1995) i så kallade sortiment. Det så kallade grundsortimentet omfattar drycker i låg- och mellanprisläge, vilka är tillgängliga året runt på alla försäljningsställen (1 288 produkter i oktober 1995). Det så kallade tillfälliga sortimentet omfattar drycker med begränsad tillgänglighet, ofta under endast en del av året, såsom årgångsviner och säsongsdrycker (930 produkter i oktober 1995). I det så kallade testsortimentet ingår offererade produkter som säljs på försök, i vissa butiker, för att eventuellt kunna komma att ingå i grundsortimentet (236 produkter i oktober 1995). Det så kallade beställnings Sortimentet omfattar produkter som Systembolaget inte har i lager men som kan erhållas på beställning. Systembolaget har dessutom en importservice av drycker på kundens begäran och bekostnad (så kallad privatimport).
- 24 De drycker som ingår i de tre första sortimenten förekommer i en allmän prislista, som utkommer flera gånger per år. Denna lista finns att hämta i alla systembutiker och att tillgå på alla utlämningsställen. Det är också möjligt att prenumerera på den. Beställningsprodukterna förekommer i en särskild lista, som på förfrågan kan erhållas i butikerna. Systembolagets nya produkter presenteras systematiskt i den av monolet utformade nyhetsbroschyr som utkommer en gång i månaden. Nyhetsbroschyren, som finns att hämta i alla butiker och att tillgå på alla försäljningsställen, riktar sig till prenumeranter och restauranger samt till press-, radio- och TV-journalister som särskilt sysslar med vin- och spritrecensioner. De nya produkterna visas också i skyltfönster och montrar i monolets butiker.

- 25 Systembolaget utarbetar en årlig produktplan, som uppdateras var tredje månad. Bolaget erbjuder samtliga leverantörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd att inkomma med offert. Offerterna bedöms av en sektion inom Systembolaget en första gång utifrån ekonomiska och affärsmässiga kriterier, såsom varans prisvärdhet och tidigare erfarenheter av odlingsområdet och produkttypen. Därefter sker en blindsmakprovning. De utvalda produkterna införs i grundsortimentet eller i det tillfälliga sortimentet. Övriga produkter kan på ansökan av leverantören införas i testsortimentet, efter att ha valts ut efter ytterligare en smakprovning som genomförts av en konsumentpanel. Produkterna behålls i princip inte i grundsortimentet om försäljningen inte uppnår vissa förutbestämda kvantiteter och marknadsandelar.
- 26 Av handlingarna i målet framgår att Systembolaget under tiden januari—september 1995 sålde 185,2 miljoner liter alkoholdrycker (varav 45,2 procent härrörde från Sverige och 41,8 procent från övriga medlemsstater) och under tiden januari—september 1996 sålde 176,9 miljoner liter alkoholdrycker (varav 45,1 procent härrörde från Sverige och 40,6 procent från övriga medlemsstater). Under de åtta första månaderna år 1996 mottog Systembolaget 12 576 offerter, varav 10 711 härrörde från gemenskapens medlemsstater (227 från Sverige och 10 484 från övriga medlemsstater). Av dessa blev 7 417 föremål för bedömning, varav 6 325 härrörde från gemenskapen (149 från Sverige och 6 176 från övriga medlemsstater). Antalet antagna offerter uppgick till 908, varav 704 härrörde från gemenskapen (85 från Sverige och 619 från övriga medlemsstater).

Uppgifter om de faktiska omständigheterna i målet och om förfarandet vid den nationella domstolen

- 27 Harry Franzén är åtalad vid Landskrona tingsrätt bland annat för att den 1 januari 1995 uppsåtligen och utan tillstånd ha sålt vin som han köpt på Systembolaget eller importerat från Danmark.

- 28 Han har i tingsrätten gjort gällande att han inte kan dömas till ansvar, eftersom alkohollagen står i strid med artiklarna 30 och 37 i fördraget.
- 29 Då Landskrona tingsrätt ansåg att det förelåg tvivel om bedömningen av denna argumentation, beslutade den att förklara målet vilande och att ställa följande tolkningsfrågor till EG-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 monopollet 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?”

De två första frågorna

- 30 Den nationella domstolen begär genom sina två första frågor besked om huruvida artiklarna 30 och 37 i fördraget utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om utformningen av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker som avses i begäran om förhandsavgörande.

- 31 Även om dessa frågor föranleder domstolen att undersöka de rättsregler som är tillämpliga på det monopol som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen, rör de inte frågan huruvida de myndigheter som är ansvariga för monolets verksamhet i konkreta fall eventuellt handlar på ett sätt som innebär att bland andra leverantörer från övriga medlemsstater diskrimineras.
- 32 Harry Franzén har gjort gällande att artiklarna 30 och 37 i fördraget utgör hinder för bestämmelser av detta slag. Enligt honom hindrar utformningen av ett detaljhandelsmonopol som det som för närvarande föreligger i Sverige på flera sätt importen av alkoholdrycker till Sverige och gör det möjligt för Systembolaget att gynna försäljningen av inhemska produkter. Han har i detta avseende gjort gällande att de alkoholdrycker som produceras i övriga medlemsstater endast kan säljas i Sverige under förutsättning att de importeras av någon som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd och under förutsättning att de utväljs på grundval av restriktiva och godtyckliga kriterier som bestäms av Systembolaget. Han har tillagt att dessa drycker endast kan säljas genom ett begränsat nätverk för försäljning och att de inte kan marknadsföras av någon annan än Systembolaget. Harry Franzén har även hävdats att de bestämmelser som är tillämpliga på monopol inte begränsar eller förbjuder vissa säljformer i den mening som avses i domen av den 24 november 1993 i de förenade målen C-267/91 och C-268/91, Keck och Mithouard (Rec. 1993, s. I-6097), och av den 29 juni 1995 i mål C-391/92, kommissionen mot Grekland (REG 1995, s. I-1621), bland annat därför att de rör verksamheten i ett företag som inte är utsatt för någon som helst konkurrens, till skillnad från verksamhet i konkurrensutsatta företag.
- 33 Den franska, den finska, den svenska och den norska regeringen samt kommissionen anser att varken artikel 30 eller artikel 37 i fördraget utgör hinder för sådana nationella bestämmelser som den hänskjutande domstolen angivit. De har för det första gjort gällande att artikel 37 inte fordrar att detaljhandelsmonopol avskaffas utan endast att de hanteras på ett sådant sätt att produkter inte särbehandlas med avseende på ursprung eller leverantörernas nationalitet. Enligt dem uppfyller det monopol som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen dessa villkor. De anser för det andra att de bestämmelser som är tillämpliga på detta monopol inte

direkt eller indirekt hindrar handeln inom gemenskapen. Enligt dem begränsar eller förbjuder bestämmelser av detta slag vissa säljformer och påverkar handeln med inhemska och importerade produkter på samma sätt.

- 34 Som framgår av skälen till begäran om förhandsavgörande och av de yttranden som ingivits till domstolen rör den nationella domstolens frågor inte endast de nationella bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt utan även på ett mer allmänt sätt de bestämmelser som, även om de inte reglerar monopolets funktionssätt, ändå har en direkt inverkan på detta, såsom är fallet med bestämmelserna om tillverknings- och partihandelstillstånd.
- 35 Med hänsyn till EG-domstolens praxis skall bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt undersökas mot bakgrund av fördragets artikel 37, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på ett statligt handelsmonopols utövande av sin ensamrätt (dom av den 17 februari 1976 i mål 91/75, *Miritz*, Rec. 1976, s. 217, punkt 5, av den 20 februari 1979 i mål 120/78, *Rewe-Zentral*, kallad *Cassis de Dijon*, Rec. 1979, s. 649, punkt 7, och av den 13 mars 1979 i mål 91/78, *Hansen*, Rec. 1979, s. 935, punkterna 9 och 10).
- 36 Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka inte rör monopolets funktionssätt även om de påverkar detta, har på handeln inom gemenskapen skall däremot undersökas mot bakgrund av artikel 30 i fördraget (se i detta hänseende domarna i de ovannämnda målen *Miritz*, punkt 5, och *Cassis de Dijon*, punkt 7, samt dom av den 13 mars 1979 i mål 86/78, *Peureux*, Rec. 1979, s. 897, punkt 35).

Bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt

- 37 Det framgår såväl av lydelsen av artikel 37 som av dess placering i fördraget att syftet med artikeln är att den grundläggande regeln om fri rörlighet för varor inom den gemensamma marknaden skall iakttas, i synnerhet genom att kvantitativa restriktioner och åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna avskaffas, för att man därigenom skall kunna upprätthålla normala konkurrensvillkor mellan medlemsstaternas ekonomier i fall då en viss vara är föremål för ett statlig handelsmonopol i någon av staterna (dom av den 3 februari 1976 i mål 59/75, Manghera m. fl., Rec. 1976, s. 91, punkt 9, domen i det ovannämnda målet Hansen, punkt 8, dom av den 7 juni 1983 i mål 78/82, kommissionen mot Italien, Rec. 1983, s. 1955, punkt 11, av den 13 december 1990 i mål C-347/88, kommissionen mot Grekland, Rec. 1990, s. I-4747, punkt 42, och av den 14 december 1995 i mål C-387/93, Banchemo, REG 1995, s. I-4663, punkt 27, nedan kallad Banchemo II).
- 38 Domstolen har emellertid vid upprepade tillfällen fastslagit att denna artikel inte fordrar att statliga handelsmonopol avskaffas utan i stället föreskriver att monopolet skall anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare (domarna i de ovannämnda målen Manghera m. fl., punkt 5, Hansen, punkt 8, kommissionen mot Italien, punkt 11, och Banchemo II, punkt 27).
- 39 Artikel 37 i fördraget har till ändamål att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att, i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse, upprätthålla vissa handelsmonopol. Avsikten med artikeln är att undanröja alla hinder för den fria rörligheten för varor, dock med undantag för de begränsningar i handeln som utgör en nödvändig följd av att det föreligger sådana monopol.
- 40 Det fordras således enligt artikel 37 att monopolets utformning och funktionssätt anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Handeln

med varor med ursprung i övriga medlemsstater får varken rättsligt eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och det får inte uppstå någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna (se i detta hänseende domen i det ovannämnda målet kommissionen mot Italien, punkt 11).

- 41 Det har i förevarande fall inte bestritts att ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker, såsom det som innehas av Systembolaget, avser ett mål av allmänintresse i det att det syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.
- 42 Det skall nu bedömas om ett monopol av detta slag har anpassats på ett sådant sätt att det uppfyller villkoren i punkterna 39 och 40 ovan.

Monopolets system för urval av produkter

- 43 Harry Franzén har hävdats att drycker väljs ut och behålls i Systembolagets sortiment enligt kriterier som inte bara är restriktiva utan även godtyckliga och att det saknas möjlighet att kontrollera dem.
- 44 I detta hänseende skall det inledningsvis fastslås att Systembolaget enligt avtalet mellan Systembolaget och staten är skyldigt att välja sina produkter för försäljning på grundval av produkternas kvalitet, en bedömning av skadeverkningarna på folkhälsan, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn, det vill säga på grundval av kriterier som är oberoende av produkternas ursprung.

- 45 Därefter skall det undersökas om Systembolagets kriterier och metoder för urval är diskriminerande eller kan missgynna importerade produkter.
- 46 På denna punkt framgår av vad som anförts i målet, att den produktplan som monopolet lägger till grund för upphandlingen grundas på en beräknad kundefterfrågan. Planen upprättas i samarbete med producent-, importörs- och konsumentorganisationer.
- 47 För det andra riktar sig Systembolagets offertförfrågningar till alla som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd och avser alla sorters drycker, oavsett ursprung.
- 48 För det tredje väljs offerterna ut av Systembolaget på grundval av rent affärsmässiga kriterier (t. ex. varans prisvärdhet och tidigare erfarenheter av odlingsområdet och produkttypen) och kvalitativa kriterier (blindsmakprovning), vilka inte är sådana att de gynnar inhemska produkter.
- 49 Det är riktigt att Systembolaget endast behåller de utvalda dryckerna i sitt grundsortiment om försäljningen överstiger en viss kvantitet och en viss marknadsandel. Detta villkor är emellertid, även om det kan leda till att små producenter missgynnas, inte i sig av sådant slag att det direkt eller indirekt gynnar inhemska produkter. Under alla omständigheter förefaller villkoret vara befogat, såväl med hänsyn till den frihet som monopolet har att fatta affärsmässiga beslut som med hänsyn till de krav som är förbundna med styrningen av monopolet. Villkoret syftar till att säkerställa att ett stort antal olika alkoholdrycker finns tillgängliga på monopolets alla försäljningsställen under en viss period och under förutsättningar som är förenliga med monopolets lönsamhetskrav. Vidare berör villkoret inte de produkter som av naturliga skäl förekommer i begränsade kvantiteter, såsom årgångsviner eller säsongdrycker, och som ingår i det tillfälliga sortimentet.

- 50 För det fjärde har leverantörerna andra möjligheter att få sina produkter sålda av monopolet. Leverantörer vars offerter avvisats av Systembolaget kan ansöka om att deras produkter skall bli föremål för ett andra kvalitativt test inför en konsumentpanel och, i förekommande fall, testförsäljas av monopolet under en bestämd tidsperiod. De produkter som inte har valts ut av Systembolaget, och som uppfyller de objektiva villkor som uppställs i punkt 4 i avtalet mellan Systembolaget och staten, kan införas i beställningssortimentet och säljas på beställning av kund. Avslutningsvis är Systembolaget skyldigt att på kundens begäran och bekostnad importera alla alkoholdrycker.
- 51 För det femte har leverantörerna rätt att få en redogörelse för skälen till monopolets beslut om urval av drycker och huruvida dessa skall behållas i grundsortimentet. De kan även överklaga besluten hos Alkoholsortimentsnämnden, som har en helt oberoende ställning.
- 52 Med hänsyn till uppgifterna i målet förefaller således Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken vara diskriminerande eller av sådant slag att de missgynnar importerade produkter.

Monopolets försäljningsorganisation

- 53 Harry Franzén har gjort gällande att Systembolagets försäljningsorganisation är begränsad och inte erbjuder alla utvalda drycker, vilket ytterligare begränsar försäljningsmöjligheterna.
- 54 Det är riktigt att ett monopol som Systembolaget endast förfogar över ett begränsat antal butiker. Det framgår emellertid inte av uppgifterna i målet att antalet

försäljningsställen är så starkt begränsat att det äventyrar konsumenternas möjlighet att få tillgång till inhemska eller importerade alkoholdrycker.

- 55 Inledningsvis åligger det Systembolaget att enligt avtalet med staten besluta om att etablera och lägga ned sina försäljningsställen utifrån företagsekonomiska, service-mässiga och alkoholpolitiska överväganden, att göra det möjligt för varje kommun som så önskar att få ett försäljningsställe och, slutligen, att tillse att det i varje del av landet åtminstone finns möjlighet att begära försändning på rekvisition.
- 56 Enligt uppgifterna i målet kan alkoholdrycker vidare beställas och avhämtas i monolets 384 butiker, på 550 utlämningsställen samt via 56 busslinjer och 45 lantbrevbärlinjer. För övrigt finns det i 259 av landets 288 kommuner minst en systembutik, och Systembolaget förutser att varje kommun år 1998 kommer att ha minst en butik.
- 57 Även om det avslutningsvis skulle antas att Systembolagets försäljningsorganisation har brister, har dessa brister inte en större negativ inverkan på försäljningen av alkoholdrycker som härrör från övriga medlemsstater än på alkoholdrycker som tillverkas inom landet (se rörande artikel 30 i fördraget i tillämpliga delar domen i det ovannämnda målet *Banchero II*, punkt 40).

Marknadsföringen av alkoholdrycker

- 58 Harry Franzén har också hävdats att systemet för marknadsföring av alkoholdrycker gynnar drycker som tillverkas inom landet. Han har gjort gällande

att marknadsföringen av alkoholdrycker inskränker sig till enkel information om produkterna, vilken för övrigt uppvisar skillnader beroende på om det rör sig om produkter ur grundsortimentet eller produkter ur beställningssortimentet. Han har tillagt att det endast är monopolet som bedriver marknadsföringen, vilken sker helt utom leverantörernas kontroll, och att leverantörerna är förbjudna att ta direkt kontakt med dem som är ansvariga för butikerna.

- 59 På denna punkt skall det inledningsvis påpekas att begränsningen av möjligheterna att rikta marknadsföring av alkoholdrycker till allmänheten följer av att det endast förekommer en aktör på marknaden för detaljhandel med alkoholdrycker.
- 60 Vidare förbjuder monopolets bestämmelser inte producenter och importörer att rikta marknadsföringen av sina produkter till monopolet. Även om det är riktigt att leverantörerna inte kan marknadsföra produkterna direkt till dem som är ansvariga för monopolets butiker, framgår det ändå att detta förbud tillgodoser det önskemål som vissa leverantörer har påtalat betydelsen av, bland annat till Konkurrensverket, om att det skall säkerställas att samtliga produkter behandlas lika i marknadsföringshänseende.
- 61 Det skall även påpekas att marknadsföring av alkoholdrycker riktad till allmänheten i den aktuella medlemsstaten är underkastad en generell begränsning, vars berättigande den nationella domstolen inte har ifrågasatt, och som Harry Franzén heller inte har bestritt. Denna begränsning har särskilt formen av förbud mot reklamslag i radio, TV och samtliga dagstidningar och andra periodiska skrifter, det vill säga förbud mot de kanaler som producenter traditionellt använder för att marknadsföra sina produkter. Produktinformation om de drycker som utvalts av

Systembolaget är emellertid tillåten i de skrifter som tillhandahålls på försäljningsställen. Därtill får alkoholdrycker omnämnas i tidningsartiklar.

- 62 Enligt avtalet mellan Systembolaget och staten åligger det bolaget att inom dessa ramar vidta opartiska åtgärder för marknadsföring och produktinformation som är oberoende av produkternas ursprungsland och att med beaktande av i alkohollagen angivna begränsningar verka för att nya produkter blir kända för kunderna.
- 63 Även om monopolets marknadsföring av alkoholdrycker i huvudsak sker i form av produktpresentation, uppfyller denna form av marknadsföring de krav som angivits ovan. Det skall emellertid påpekas att nya produkter systematiskt presenteras såväl i den månatliga nyhetsbroschyr som utges av monopolet som av tidnings- och radiojournalister, vilka är specialiserade på att recensera vin och sprit, och slutligen att produkterna ställs ut i monopolets butiker.
- 64 Det skall avslutningsvis påpekas att monopolets marknadsföring sker på samma sätt oberoende av produkternas ursprung och i sig inte är ägnad att vare sig rättsligt eller faktiskt missgynna de drycker som importeras från andra medlemsstater i förhållande till de produkter som tillverkas inom landet.
- 65 Även om dryckerna i beställningssortimentet förekommer i en särskild prislista som tillhandahålls kunden på begäran, är denna skillnad i behandling, vilken även den sker oberoende av produkternas ursprung, befogad av det skälet att dryckerna

inte lagerhålls av Systembolaget och att omständigheterna kring dessa drycker således inte är jämförbara med dem som avser dryckerna i Systembolagets övriga sortiment.

- 66 Det framgår av de uppgifter som domstolen har tillgång till att ett detaljhandelsmonopol som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen uppfyller de villkor för överensstämmelse med artikel 37 i fördraget som anges i punkterna 39 och 40 i denna dom.

Övriga bestämmelser i den nationella lagstiftningen som påverkar monopolets funktionssätt

- 67 Som nämnts ovan bör tolkningsfrågorna, med hänsyn till de argument som framförts såväl vid den nationella domstolen som vid EG-domstolen, förstås så, att de även avser de nationella bestämmelser som, även om de inte direkt reglerar monopolets funktionssätt, ändå påverkar detta. Dessa bestämmelser bör bedömas mot bakgrund av artikel 30 i fördraget.
- 68 På denna punkt har Harry Franzén gjort gällande att monopolet endast kan göra inköp från personer med tillverknings- eller partihandelstillstånd, vilka beviljas endast om restriktiva krav är uppfyllda, och att ett sådant krav med nödvändighet hindrar import av produkter med ursprung i andra länder.
- 69 EG-domstolen har i fast rättspraxis funnit att alla handelsregler som, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, kan hindra handeln mellan gemenskapens medlemsstater är att anse som åtgärder med motsvarande verkan som kvantitativa restriktioner (dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, Dassonville, Rec. 1974, s. 837, punkt 5).

- 70 I ett nationellt system som det som är aktuellt i målet vid den nationella domstolen är import av alkoholdrycker förbehållen personer som innehar tillverknings- eller partihandelstillstånd, det vill säga aktörer som uppfyller de restriktiva villkoren för beviljandet av dessa tillstånd. Enligt de uppgifter som domstolen erhållit under förfarandet skall de ifrågavarande aktörerna visa att de med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden är lämpliga att utöva den aktuella verksamheten, bland annat genom att visa att de har erforderlig branschkunskap, ekonomiska förutsättningar och lagringsmöjligheter för att kunna utöva sådan verksamhet. Därtill skall den som ansöker om tillstånd erlægga en fast avgift som är hög (25 000 SKR) och som inte återbetalas om ansökan avslås. Slutligen skall den som innehar tillstånd betala en årlig tillsynsavgift, som även den är hög (mellan 10 000 och 323 750 SKR i grundbelopp, alltefter vilka drycker som avses samt alltefter tillverkad eller försåld kvantitet).
- 71 Detta tillståndssystem utgör ett hinder för import av alkoholdrycker från övriga medlemsstater, eftersom dessa drycker fördyras genom bland annat kostnader för mellanhänder och kostnader i samband med betalning av de avgifter som fordras för att tillstånd skall beviljas eller som har samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium.
- 72 I detta hänseende skall det, i enlighet med vad den svenska regeringen själv har uppgivit, fastslås att endast ett litet antal tillstånd har beviljats (223 i oktober 1996) och att i det närmaste samtliga dessa tillstånd beviljats aktörer som är etablerade i Sverige.

- 73 En nationell lagstiftning som den som är aktuell i målet står således i strid med artikel 30 i fördraget.
- 74 Den svenska regeringen har emellertid åberopat artikel 36 i EG-fördraget och gjort gällande att den svenska lagstiftningen får grundas på intresset att skydda människors hälsa.
- 75 Det är riktigt att åtgärder som strider mot artikel 30 kan grundas på artikel 36 i fördraget. Bestämmelserna skall enligt en fast rättspraxis (se dom i det ovannämnda målet *Cassis de Dijon*, dom av den 6 juli 1995 i mål C-470/93, *Mars*, REG 1995, s. I-1923, punkt 15, av den 26 juni 1997 i mål C-368/95, *Familiapress*, REG 1997, s. I-3689, punkt 19, och av den 9 juli 1997 i de förenade målen C-34/95, C-35/95 och C-36/95, *De Agostini och TV-Shop*, REG 1997, s. I-3843, punkt 45) stå i proportion till syftet, och detta syfte skall inte kunna tillgodoses genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.
- 76 Även om det av den svenska regeringen anförda syftet att skydda människors hälsa från alkoholens skadeverkningar otvivelaktigt är ett av de syften som kan göra ett undantag från artikel 30 befogat (se i detta avseende dom av den 25 juli 1991 i de förenade målen C-1/90 och C-176/90, *Aragonesa de Publicidad Exterior och Publivia*, Rec. 1991, s. 4151, punkt 13), har den svenska regeringen i förevarande fall inte visat vare sig att det tillståndssystem som föreskrivs i alkohollagen, särskilt

vad avser villkoren rörande lagringskapacitet samt de höga avgifter som skall erläggas av tillståndshavarna, står i proportion till syftet att skydda folkhälsan eller att detta syfte inte kan tillgodoses genom åtgärder som begränsar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.

- 77 Under dessa omständigheter skall det fastslås att artiklarna 30 och 36 i fördraget utgör hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkohol-drycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen.

Överträdelse av artikel 52 i EG-fördraget och av direktiven om offentlig upphandling

- 78 Harry Franzén har i sitt yttrande även gjort gällande att vissa bestämmelser i alkohollagen står i strid med artikel 52 i fördraget och med gemenskapsdirektiven om offentlig upphandling.
- 79 Det bör här påpekas att det, mot bakgrund av den kompetensfördelning som fastslås i artikel 177 i fördraget avseende förfarandet för förhandsavgöranden, ankommer endast på den nationella domstolen att avgränsa de frågor den avser att hän-skjuta till EG-domstolen. EG-domstolen skall inte på begäran av en part i målet vid den nationella domstolen undersöka frågor som den nationella domstolen inte har ställt. Om den nationella domstolen mot bakgrund av hur tvisten utvecklar sig skulle anse det nödvändigt att erhålla ytterligare uppgifter för tolkningen av gemenskapsrätten, ankommer det på den att på nytt inge en begäran om förhandsavgörande till domstolen (dom av den 3 oktober 1985 i mål 311/84, CBEM, Rec. 1985, s. 3261, punkt 10, av den 9 januari 1990 i mål C-337/88, SAFA, Rec. 1990, s. I-1, punkt 20, och av den 11 oktober 1990 i mål C-196/89, Nespoli och Crippa, Rec. 1990, s. I-3647, punkt 23).
- 80 Under dessa förhållanden skall de två första frågorna besvaras så, att artikel 37 i fördraget inte utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avses i

begäran om förhandsavgörande. Däremot utgör artiklarna 30 och 36 i fördraget hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen.

Den tredje frågan

- 81 Den tredje frågan har endast ställts för det fall domstolen skulle anse att artikel 37 utgör hinder för sådana nationella bestämmelser om utformningen av ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker som avses i begäran om förhandsavgörande.
- 82 Med hänsyn till hur de två första frågorna har besvarats saknas skäl att besvara denna fråga.

Rättegångskostnader

- 83 De kostnader som har förorsakats den svenska, den franska, den finska och den norska regeringen samt Europeiska gemenskapernas kommission, vilka har inkommit med yttranden till domstolen, är inte ersättningsgilla. Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna.

På dessa grunder beslutar

DOMSTOLEN

— angående de frågor som genom beslut av den 14 juni 1995 har ställts av Landskrona tingsrätt — följande dom:

- 1) Artikel 37 i EG-fördraget utgör inte hinder för sådana nationella bestämmelser om ett statligt detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och dess funktionssätt som avses i begäran om förhandsavgörande.
- 2) Artiklarna 30 och 36 i EG-fördraget utgör hinder för nationella bestämmelser varigenom rätten att importera alkoholdrycker är förbehållen aktörer med tillverknings- eller partihandelstillstånd på sådana villkor som föreskrivs i den svenska lagstiftningen.

Rodríguez Iglesias	Gulmann	Ragnemalm
Wathelet	Mancini	Moitinho de Almeida
Kapteyn	Murray	Edward
Puissochet	Hirsch	Jann
		Sevón

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 oktober 1997.

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias

Justitiesekreterare

Ordförande