

Folketinget — Europaudvalget

Christiansborg, den 8. juni 2007

EU-konsulenten

Til

udvalgets medlemmer og stedfortrædere

EF-Domstolen bryder Systembolagets monopol på salg af alkohol

Resumé

EF-domstolen har netop afsagt dom i den såkaldte "Rosengren-sag"¹. Domstolen fastslår, at Sveriges forbud mod privat import af alkoholholdige drikkevarer er i strid med de frie varebevægelser. Dommen kan få alvorlige konsekvenser for det svenske *Systembolaget*, eftersom dommen åbner op for konkurrence mellem *Systembolaget* og postordreleverandører af alkoholholdige drikkevarer fra andre EU-lande. Domstolens afgørelse er overraskende, bl.a. fordi den ikke følger generaladvokatens forslag til afgørelse.

Det svenske alkoholsystem

I henhold til den svenske alkohollov drives detailsalget af alkoholholdige drikkevarer i Sverige hovedsageligt af et statsmonopol, som indehaves af *Systembolaget*. Personer, der ønsker at indføre alkohol fra andre medlemsstater, skal således gøre det via *Systembolaget*.²

¹ Dom af 5. juni 2007 i sag C-170/04, Klas Rosengren m.fl. mod Riksåklagaren.

² Systembolaget har så til gengæld pligt til efter anmodning og for forbrugerens regning at indkøbe enhver alkoholholdig drikkevare, forudsat at Systembolaget ikke har nogen indvendinger imod det.

I tilslutning dertil forbyder alkoholoven privatpersoner direkte at bestille alkoholholdige drikkevarer hjem fra andre lande uden om *Systembolaget*.³

De faktiske omstændigheder i sagen

Klas Rosengren, der er svensk statsborger bosat i Sverige, bestilte sammen med andre svenske statsborgere, per postordre nogle kasser spansk vin. Vinen blev indført til Sverige af en privat transportør uden at blive tolddeklareret, og blev herefter konfiskeret af toldmyndighederne i Göteborg. Der blev indledt en straffesag mod Klas Rosengen og de øvrige personer for overtrædelse af det svenske forbud mod import af alkoholholdige drikkevarer.

Sagen blev indbragt for domstolene og endte ved den svenske højesteret, *Högsta domstolen*, som spurgte EF-Domstolen, om de svenske regler er i overensstemmelse med EU-retten, særligt EF-traktatens regler om statslige monopoler og princippet om frie varebevægelser.

Bedømmelse efter monopolreglerne eller reglerne om fri bevægelighed?

Domstolen tager først stilling til, om det svenske forbud mod privatimport af alkoholholdige drikkevarer skal bedømmes efter **reglerne om frie varebevægelser** (EF-traktatens artikel 28-30) eller **reglerne om statslige handelsmonopoler** (EF-traktatens artikel 31, stk.1).

Denne vurdering er temmelig afgørende, eftersom artikel 31, stk. 1, ikke kræver, at de statslige handelsmonopoler afskaffes, men alene at de *tilpasses*, så enhver form for forskelsbehandling af EU-borgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår udelukkes⁴. Reglen om statsmonopoler indebærer således, at hindringer for de frie varebevægelser skal afskaffes, med undtagelse af de begrænsninger af samhandelen, der er *uløseligt* forbundet med de pågældende monopoler⁵. Derimod er hovedreglen efter artikel 28, at restriktioner for varebevægelserne er forbudt, medmindre de varetager anerkendelsesværdige hensyn og er proportionale jf. artikel 30.

³ Det er dog som følge af EU-regler på området tilladt for personer, der rejser ind i Sverige, at *medtage* alkoholholdige drikkevarer til eget forbrug.

⁴ Jf. bl.a. dommen i Franzén-sagen, sag C-189/95, af 23. oktober 1997, præmis 38.

⁵ Jf. bl.a. Franzén-dommen, præmis 39.

I den forbindelse fastslår Domstolen, at forbuddet skal behandles efter reglerne om de frie varebevægelser og ikke efter bestemmelserne om statsmonopoler, idet de sidstnævnte kun finder anvendelse på bestemmelser vedrørende monopoler og deres funktion. Således anfører Domstolen:

*"Selv om [forbudsforanstaltningen] påvirker de frie varebevægelser i Fællesskabet, regulerer den ikke som sådan monopolets udøvelse af eneretten til detailsalg af alkoholholdige drikkevarer på det svenske territorium."*⁶

Videre anfører Domstolen:

*"... en sådan forbudsforanstaltning [vil] ikke i egentlig forstand regulere monopolets funktion, eftersom den ikke vedrører fremgangsmåderne for detailsalg af alkoholholdige drikke på det svenske territorium. Især tilsigter den ikke at regulere hverken monopolets system for produktudvælgelse eller dets salgsnet, ej heller tilrettelæggelsen af forhandlingen af eller reklameringen for de produkter, som distribueres af monopolet."*⁷

Ifølge Domstolen skal indførsel af alkoholholdige drikkevarer således ikke betragtes som en særlig funktion, som er blevet tillagt monopolet i medfør af den svenske alkohollov, som snarere forbeholder monopolet **eneretten til detailsalg** i Sverige af alkoholholdige drikkevarer. Forbuddet skal følgelig behandles efter reglerne om frie varebevægelser.⁸

Udgør den svenske lovgivning en restriktion for de frie varebevægelser?

Derefter tager Domstolen hul på prøvelsen af forbuddet i forhold til reglerne om frie varebevægelser i EF-traktatens artikel 28-30.

⁶ Præmis 21.

⁷ Præmis 24.

⁸ Præmis 27.

Først og fremmest finder Domstolen, at det forhold, at *Systembolaget* kan modsætte sig en forbrugers anmodning om indførsel af alkoholholdige drikkevarer, udgør en kvantitativ indførelsesrestriktion.⁹

Desuden bemærker Domstolen, at forbrugerne, når de anmoder *Systembolaget* om at skaffe alkoholholdige drikkevarer til indførsel, konfronteres med diverse ulemper, som de ikke ville udsættes for, hvis de selv foretog denne indførsel, bl.a. at den pris, som køberen opkræves, ved enhver indførsel, foruden leverandørens fakturerede pris for drikkevarerne og dækning af *Systembolagets* administrative omkostninger og transportomkostninger, også omfatter en margin på 17 %, som køberen i princippet ikke ville skulle betale, hvis han selv direkte indførte disse varer.¹⁰

Da forbuddet således udgør en importrestriktion efter EF-traktatens artikel 28, undersøger Domstolen, om det kan tillades efter reglen i artikel 30.

Ifølge artikel 30 kan forbuddet bl.a. tillades:

1. hvis det kan begrundes i hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed og
2. hvis det er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. at det er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, det forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt for, at opfylde formålet.

Hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed

Domstolen anerkender, at en regel, som har til formål at forhindre de skadelige virkninger ved alkohol såvel som at bekæmpe alkoholmisbrug, som udgangspunkt kan begrundes i hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed.¹¹

⁹ Præmis 33.

¹⁰ Præmis 34 og 35.

¹¹ Præmis 38.

Proportionalitet

Dernæst anfører Domstolen, at forbuddet imidlertid kun er berettiget i det omfang det er **nødvendigt** og **proportionalt** af hensyn til en effektiv beskyttelse af menneskers liv og sundhed.

Selv om det er korrekt, at Systembolaget har mulighed for at afvise en anmodning om at levere alkoholholdige drikkevarer, er det ifølge Domstolen ikke præciseret, hvilke årsager, der kan danne grundlag for en sådan afvisning. Domstolen udtaler således:

*"[...] Det fremgår under alle omstændigheder ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, om Systembolaget i praksis skulle have afvist at foretage en sådan levering under hensyn til en bestemt kvantitativ grænse for den bestilte mængde alkohol eller i det mindste en sådan grænse for drikkevarer med den højeste alkoholprocent."*¹²

Ifølge Domstolen bør indførselsforbuddet derfor betragtes som værende uegnet til at virkeliggøre målet om beskyttelse af menneskers liv og sundhed.¹³

Hvad angår de svenske myndigheders begrundelse, hvorefter forbuddet har som mål at beskytte de yngste mod skadevirkningerne ved forbrug af alkohol, bemærker Domstolen:

*"Det i hovedsagen omhandlede importforbud finder imidlertid anvendelse på alle, uafhængig af deres alder. Det er derfor langt mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål om at beskytte de yngste mod de skadelige virkninger ved forbrug af alkohol".*¹⁴

Hvad endelig angår fremgangsmåden med hensyn til distribution af varerne og med hensyn til kontrol af købernes alder, vurderer Domstolen, at en effektiv kontrol af alderen på de personer, som får udleveret de alkoholholdige drikkevarer, under alle omstændigheder ikke er fuldt ud sikret. Desuden er det ikke godtgjort, at alderskontrollen ikke kunne ske ved hjælp af et system, der er

¹² Præmis 46

¹³ Præmis 47.

¹⁴ Præmis 51.

mindst lige så effektivt og mindre restriktivt. Kommissionen har eksempelvis gjort gældende – uden på dette punkt at blive modsagt – at et system, hvorefter modtageren af varerne i en erklæring, som ledsager varerne, attesterer, at han er over 20 år, ville virkeliggøre det samme mål.¹⁵

Under disse omstændigheder **konkluderer Domstolen**, at forbuddet mod indførsel af alkoholholdige drikkevarer ikke kan begrundes i hensynet til beskyttelse af menneskers liv og sundhed:

- **dels** fordi det ikke er egnet til at virkeliggøre målet om generelt at begrænse forbruget af alkohol,
- **dels** fordi det ikke er proportionalt med henblik på at virkeliggøre målet om at beskytte de yngste mod skadevirkningerne ved et sådant forbrug.¹⁶

Kommentar til dommen

Det er ikke første gang EF-domstolen tager stilling til det svenske spiritusmonopol. Således blev selve ordningen med *Systembolaget* i realiteten frikendt ved Franzén-dommen¹⁷. Denne dom fastslog navnlig, at EU-reglerne ikke er til hinder for opretholdelsen af eksisterende statsmonopoler som *Systembolaget*, så længe det administreres uden forskelsbehandling. Dommen tog dog ikke stilling til det svenske importforbud.

Dommen i Rosengren-sagen henfører det svenske importforbud – som i Sverige har været betragtet som en naturlig konsekvens af statsmonopolet – til reglerne om de frie varebevægelser, og bryder dermed reelt *Systembolagets* monopol på salg af alkoholholdige drikkevarer. Således åbner dommen op for konkurrence mellem *Systembolaget* og postordreleverandører af alkoholholdige drikkevarer fra andre EU-lande. Dommen kan derfor meget vel risikere at true *Systembolagets* – og eventuelt andre tilsvarende monopolars – eksistens.

¹⁵ Præmis 56.

¹⁶ Præmis 58.

¹⁷ Dommen er omtalt i fodnote 3.

Dommens principielle betydning kan i øvrigt læses af, at den er afsagt i Store Afdeling (sat med 13 dommere)¹⁸.

Endelig er dommen overraskende, fordi Domstolen **ikke følger generaladvokatens forslag til afgørelse**. Sidstnævnte havde således foreslået, at importforbuddet ikke skulle anses for at være i strid med EU-retten, idet det var uløseligt forbundet med det statslige monopol, som er tilladt i medfør af EF-traktatens artikel 31, stk. 1.

Med venlig hilsen

Thomas Fich
(3611)

¹⁸ Sagen var ellers oprindeligt blevet henvist til en almindelig afdeling (sat med 5 dommere), hvilket normalt er tegn på, at den ikke er principiel. Imidlertid gik det - langt inde i proceduren - op for Domstolen at sagen var principiel, og burde have været behandlet i Store Afdeling, fordi den vedrørte spørgsmålet om, hvorvidt importforbuddet skulle vurderes efter monopolreglerne eller reglerne om frie varebevægelser. Sagen blev derfor ved kendelse af 14. juli 2006 genåbnet og henvist til Store Afdeling, hvorefter der blev udpeget en ny generaladvokat i sagen.