

# Det svenska alkoholmonopolet

## I förhållande till EU-rätten

**Hannes Pennsäter**

Affärsjuridisk kandidatuppsats

HARH13

HT19

Handledare: Peter Gottschalk



**LUNDS UNIVERSITET**  
Ekonomihögskolan



# Innehållsförteckning

<b>Förkortningar .....</b>	<b>11</b>
<b>1. Inledning.....</b>	<b>13</b>
1.1 Bakgrund.....	13
1.2 Syfte och frågeställning .....	14
1.3 Avgränsningar.....	14
1.4 Metod och material .....	15
1.5 Disposition.....	16
<b>2. Det svenska alkoholmonopolet .....</b>	<b>19</b>
2.1 Historik .....	19
2.2 Systembolagets framväxt.....	19
2.3 Detaljhandelsmonopolet .....	20
<b>3. Europeiska unionen .....</b>	<b>21</b>
3.1 Sveriges inträde i EU .....	21
3.2 Den inre marknaden.....	21
<b>4. Fri rörlighet för varor .....</b>	<b>23</b>
4.1 Artikel 34 FEUF – Huvudregeln .....	23
4.2 Åtgärder med motsvarande verkan.....	24
4.2.1 Dassonville .....	24
4.2.2 Cassis De Dijon .....	24
4.2.3 Keck.....	26
4.2.4 Tillämpningen av Keck-doktrinen.....	27
4.2.5 Gourmet – alkoholreklam .....	28
4.3 Artikel 36 FEUF och tvingande hänsyn - Undantagen.....	29

4.4	Proportionalitetsprincipen.....	30
<b>5.</b>	<b>Statliga handelsmonopol .....</b>	<b>32</b>
5.1	Artikel 37 FEUF .....	32
5.2	Artikelns omfattning .....	33
5.2.1	Franzén .....	33
5.2.2	Rosengren .....	36
5.2.3	Hanner – apoteksmonopolet .....	37
5.3	Artikel 37 i förhållande till artikel 34 FEUF .....	38
<b>6.</b>	<b>Alkoholmonopolet i förhållande till den fria rörligheten för varor .....</b>	<b>40</b>
6.1	Alkoholmonopolets syften.....	40
6.2	Utblick Norden .....	40
6.3	Semimonopol – förenligt med EU-rätten?.....	43
6.3.1	Rätten till marknadstillträde.....	44
6.3.2	Folkhälsan som undantagsargument.....	45
6.3.3	Proportionalitet .....	46
6.4	Dagens Systembolaget – tillgänglighet.....	47
6.5	Avslutande kommentar .....	48
	<b>Käll- och litteraturförteckning .....</b>	<b>53</b>
	<b>Rättsfallsförteckning .....</b>	<b>57</b>

# Summary

The free movement of goods are regulated in the EU-law through article 34 TFEU which prohibits quantitative import restrictions and actions with equivalent effect. Governmental trade monopolies are regulated based from article 37 TFEU and applies to rules relating the specific functioning in a governmental monopoly. Sweden's alcohol monopoly is expressed through Systembolaget and constitutes an exception in these two articles. The exception justifies by the argument to protect public health from the harmful effects of alcohol.

In recent years, voices have been raised regarding an liberalisation of the restrictive alcohol policy in Sweden. Both individual parties and the parliament have been pushing the issue of investigating a semi-monopoly which means more actors within the retail business and an increased availability of alcoholics beverages on the Swedish market. The requirement is that Systembolagets retail business-monopoly can be preserved for the beverages not covered by the liberalisation. A semi-monopoly increases access to the market and opens up new sale channels to consumers. Thus, Systembolaget no longer have the exclusive rights in purchase and sale of beverages i will challenge to continue claim public health as an exception to EU-law. Such an order is unlikely to be considered proportional and would probably have been rejected in a legal trial.



# Sammanfattning

Den fria rörligheten för varor regleras i EU-rätten genom artikel 34 FEUF som förbjuder kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Statliga handelsmonopol regleras utifrån artikel 37 FEUF och tillämpas på bestämmelser som härrör till ett statligt monopols särskilda funktionssätt. Sveriges alkoholmonopol tar sig uttryck genom Systembolaget och är förenligt med EU-rätten eftersom det utgör ett undantag till dessa två artiklar. Undantaget rättfärdigas genom argumentet att skydda folkhälsan från alkoholens skadeverkningar.

De senaste åren har röster höjts angående en liberalisering av Sveriges restriktiva alkoholpolitik. Såväl enskilda partier som riksdagen har drivit frågan om att utreda ett semimonopol som innebär fler aktörer inom detaljhandeln och en ökad tillgänglighet av alkoholhaltiga drycker på den svenska marknaden. Kravet är att Systembolagets detaljhandelsmonopol kan bevaras för de drycker som inte omfattas av avregleringen. Ett semimonopol ökar marknadstillträdet och öppnar upp nya kanaler för försäljning till konsument. Systembolaget har alltså inte längre ensamrätt till inköp och försäljning av drycker vilket skapar en utmaning att fortsatt hävda folkhälsan som undantag till EU-rätten. En sådan ordning kan sannolikt inte bedömas som proportionell för att behålla Systembolaget och skulle troligtvis underkännas vid en rättslig prövning av EU-domstolen.









# Förkortningar

SFS	Svensk författningssamling
EU	Europeiska unionen
SOU	Statens offentliga utredningar
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Prop.	Proposition
EG	Europeiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
ÅMV	Åtgärder med motsvarande verkan
FEU	Fördraget om europeiska unionen
TFEU	Treaty on the Functioning of the European Union



# 1. Inledning

## 1.1 Bakgrund

Den svenska modellen är ett uttryck som följt med i det politiska samtalet sedan lång tid och är ofta förklaringen till varför Sverige i flera sammanhang har lagstiftning som skiljer sig från andra europeiska länder. Under 1900-talet genomfördes ett antal politiska och sociala reformer inom områden som ansågs politiskt viktiga. En av dessa reformer var upprättandet av det välkända detaljhandelsmonopolet för alkohol som tar sig uttryck genom Systembolaget AB (fortsättningsvis benämnt Systembolaget). Sedan bildandet 1955 har Systembolaget haft ensamrätt på försäljning av alkoholhaltiga drycker som innefattar spritdrycker, starköl och vin.

Det har emellertid hänt mycket inom svensk politik sedan 1955 som kommit att prägla den nationella lagstiftningen. En stor förändring är Sveriges medlemskap i Europeiska Unionen (fortsättningsvis benämnt EU) som inneburit att Sverige överlämnat suveränitet i ett antal politiska frågor till förmån för EU:s institutioner och den gemensamma EU-rätten.<sup>1</sup> Den svenska modellen har därmed utmanats inom ett flertal områden som blivit föremål för prövning av EU-domstolen. Beträffande alkoholmonopolet tillhör kanske *Franzén-avgörandet* ett av de mer kända där EU-domstolen slutligen bedömde att Systembolagets alkoholmonopol i stora drag var förenligt med gemenskapsrätten.<sup>2</sup> Sverige tvingades däremot att upphöra med monopolen för import, export, tillverkning och partihandel.<sup>3</sup>

Idag har det gått över 20 år sedan EU-domstolen tog ställning till det svenska alkoholmonopolet samtidigt som rättsutvecklingen medfört att frågan åter blivit aktuell. Från Systembolagets sida har tillgängligheten och servicen utökats genom bland annat utökade öppettider, E-handel och självbetjäning. Nyligen beslutades det dessutom på moderaternas partistämman att partiet ska verka för att öl och vin

---

<sup>1</sup> Bernitz – Kjellgren, 2018. S. 19.

<sup>2</sup> Mål C-189/95 Brottmål mot Harry Franzén s.57.

<sup>3</sup> Prop. 1998/99:134 s. 83.

upp till 20 volymprocent ska få säljas i vanliga matbutiker (ett så kallat semimonopol).<sup>4</sup> I den så kallade januariöverenskommelsen mellan Socialdemokraterna, Miljöpartiet, Liberalerna och Centerpartiet framgår det också att en utredning om gårdsförsäljning ska tillsättas, med kravet att Systembolagets monopol säkras.<sup>5</sup>

Eftersom det finns en växande opinion för att luckra upp lagstiftningen och frånga den svenska modellen samtidigt som Systembolagets försäljningsformer förändrats är det intressant att undersöka om det svenska alkoholmonopolet fortfarande står sig vid en rättslig prövning.

## **1.2 Syfte och frågeställning**

Syftet med uppsatsen är att bedöma det svenska alkoholmonopolet utifrån gällande europeisk lagstiftning samt att undersöka om ett eventuellt kommande semimonopol är förenligt med den fria rörligheten för varor och regleringen om statliga handelsmonopol.

Följande frågeställningar har formulerats:

- Är Sveriges detaljhandelsmonopol förenligt med EU-rätten?
- Kan detaljhandelsmonopolet rättfärdigas vid en eventuell omreglering?

## **1.3 Avgränsningar**

Uppsatsen redogör endast för den fria rörligheten för varor och i synnerhet artikel 34 och 37 FEUF. Systembolagets detaljhandelsmonopol berör främst handeln med varor vilket gör det naturligt att begränsa uppsatsen till detta område. Det framgår också av EU-domstolens praxis att det är dessa bestämmelser som är mest centrala vid ett statligt alkoholmonopol. Det går däremot inte att bortse från att handelsmonopol har påverkan på fler rättsområden än ovan nämnda. Både etableringsrätten och den fria rörligheten för tjänster påverkas och hade därmed kunnat belysas.

---

<sup>4</sup> SVT 1 – Moderaterna vill ha försäljning av öl och vin i matbutiker.

<sup>5</sup> Liberalerna 1 – januariavtalet pt 23.

## 1.4 Metod och material

Det står klart att uppsatsen har koppling till EU och att det därför är nödvändigt att analysera lagstiftning, praxis och doktrin som kommer från organisationen. EU som institution skiljer sig i förhållande till flera andra internationella organisationer i den mening att EU har makten att anta bindande rättsakter samt en domstolsorganisation med exklusiv kompetens att tolka dessa.<sup>6</sup> För medlemsstaternas nationella lagstiftning uppskattas det att mellan 10–30% av det som lagstiftas i de nationella parlamenten har anknytning till EU.<sup>7</sup> För själva tolkningen av rättsakterna har EU-domstolen fått en viktig roll i vägledningen hur EU-rätten ska tolkas på nationell nivå vilket gör att domstolens praxis är viktig vid den EU-rättsliga metoden. Eftersom EU-rätten har en betydande påverkan på den nationella rättsordningen i respektive medlemsstat uppkommer emellertid frågan om EU-rätten ska förstås som en egen rättsordning eller studeras som en integrerad del av de nationella rättsordningarna.<sup>8</sup> Det finns argument som menar att vi är på väg mot en mer sammanhållen europeisk doktrin där forskningen bedrivs från flera länder för att skapa en enhetlig EU-rättslig metod.<sup>9</sup>

Utmärkande för den EU-rättsliga metoden är däremot den stora betydelsen som tillmätts EU-domstolens praxis.<sup>10</sup> Det sätt som domstolen driver rättsutvecklingen kallas för negativ integration och förklaras genom att nationell lagstiftning förbjuds om den är handelshindrande och oförenlig med EU-rätten.<sup>11</sup> Vid domstolens tolkning används flera metoder, men den mest kända anses vara den *teleologiska*, också kallat för ändamålstolkning.<sup>12</sup> Att domstolen valt att använda denna metod förklaras främst med att EU-fördragen oftast är utformade som ramfördrag vilket gör att domstolen ges stora möjligheter att påverka hur EU-rätten utvecklas.<sup>13</sup> För medlemsstaternas nationella domstolar är det också viktigt att den bestämmelse som är uppe till prövning sätts in i sitt sammanhang och prövas utifrån

---

<sup>6</sup> Korling – Zamboni 2018. S. 111.

<sup>7</sup> Ibid. s.115.

<sup>8</sup> Ibid. s. 128.

<sup>9</sup> Ibid.s. 129.

<sup>10</sup> Ibid. s.130.

<sup>11</sup> Ibid. s.120.

<sup>12</sup> Ibid. s.122.

<sup>13</sup> Ibid s.122.

gemenskapsrättens bakomliggande helhet och syften.<sup>14</sup> Vid osäkerhet ska den nationella domstolen inhämta ett så kallat förhandsavgörande från EU-domstolen om hur den EU-rättsliga bestämmelsen ska tolkas.<sup>15</sup>

Inom det svenska lagstiftningsförfarandet läggs stor vikt på förarbeten vilket gör att det oftast finns mycket material att tillgå vid en rättsvetenskaplig analys. Eftersom frågan om alkoholmonopolet är en politisk känslig fråga finns det mycket material att använda sig av, som exempelvis utredningar, propositioner och remissyttranden. Det finns också doktrin som beskriver det svenska monopolet i förhållande till gemenskapsrätten. Doktrinen kommer att användas som sekundär rättskälla eftersom författaren oftast använder sig av en ändamålsinriktad argumentation.<sup>16</sup> I frågan om alkoholmonopolet anses det däremot inte vara något problem eftersom frågan i sig är så pass politiserad och därmed bör analyseras utifrån ett brett perspektiv.

Uppsatsen utgår från den EU-rättsliga metoden, men det finns även inslag av rättsdogmatisk metod eftersom en stor del av materialet bygger på nationella förarbeten som legat till grund för den nationella lagstiftning som är gällande idag.

## **1.5 Disposition**

Uppsatsens andra avsnitt förklarar bakgrunden till alkoholmonopolet och framväxten av Systembolaget. Sveriges nuvarande alkohollagstiftning presenteras kort och även de rättsliga förändringar som blivit verklighet efter EU-domstolens praxis.

I det tredje avsnittet redogörs syftet med EU, den inre marknadens funktion och EU-domstolens möjligheter till tolkning av unionsrätten.

Det fjärde avsnittet behandlar den fria rörligheten för varor och presenterar EU-domstolens praxis som varit central i rättsutvecklingen och i utformandet av undantagen till huvudregeln.

---

<sup>14</sup> Reichel 2013 s.123.

<sup>15</sup> Se mål C-283/81 – CILFIT v Ministero della sanità.

<sup>16</sup> Kleineman 2013 s. 35.



Det femte avsnittet redogör för statliga handelsmonopol och EU-domstolens praxis som varit central i rättsutvecklingen och i utformandet av undantagen till huvudregeln.

I det sjätte och sista avsnittet analyseras alkoholmonopolet utifrån gällande rätt och under vilka förutsättningar det kan rättfärdigas vid ett semimonopol och ökad tillgänglighet från Systembolagets sida.



## 2. Det svenska alkoholmonopolet

### 2.1 Historik

Sveriges restriktiva alkoholpolitik har sina rötter i en betydligt mer liberal anda som präglade landet fram till början av 1900-talet. Under denna tid var alkoholkonsumtionen utbredd och svenskarna drack omåttliga mängder alkohol där brännvinet tillhörde de mest eftertraktade varorna.<sup>17</sup> Den allmänna uppfattningen var att alkohol var hälsosamt samtidigt som det fanns få åtgärder från politiskt håll för att informera om alkoholens skadeverkningar. Ett visst motstånd till den ohållbara alkoholkonsumtionen började vid sekelskiftet långsamt växa sig starkare och under 1900-talet startade ett antal nykterhetsrörelser i syfte att minska svenskarnas alkoholkonsumtion. Från politiskt håll skapades motboken där medborgarna genom ransoneringskort fick köpa alkohol. Oftast styrde förmögenhet, klass och position i samhället rätten till alkohol, och hur mycket som personen i fråga fick köpa. Motboken var starkt kritiserad och det strikta systemet medförde att en betydande svart marknad för alkohol skapades. I mitten av 1900-talet var situationen ohållbar och missnöjet från befolkningen var större än tidigare. Politiken var tvungen att förändras!

### 2.2 Systembolagets framväxt

På hösten 1955 slopas motboken och svenskarna får köpa alkohol utan ransonering.<sup>18</sup> De tidigare lokala butikerna slås ihop till det rikstäckande Systemaktiebolaget och grunden läggs för dagens moderna alkoholpolitik. Syftet med förändringen är att främja folkhälsan genom att begränsa alkoholens tillgänglighet. En annan viktig del är att kontrollera och begränsa utrymmet för marknadskrafter, eftersom motivet varit att konkurrens och privata vinstintressen leder till ökad konsumtion.<sup>19</sup> Det förebyggande arbetet får en betydande roll där konsumentupplysning och kampanjer för att medvetandegöra alkoholens

---

<sup>17</sup> SOU 2010:98 s.29.

<sup>18</sup> Systembolaget 1 – 1955 systembolaget grundas.

<sup>19</sup> SOU 2010:98 s. 29.

skadeeffekter för svenskarna är ett viktigt verktyg. Verksamheten drivs utan vinstsyfte och i uppdraget ingår det att sälja alkohol på ett ansvarsfullt sätt och löpande informera om alkoholens skaderisker. Butikerna är neutralt utformade för att inte uppmuntra till ökad konsumtion samtidigt som personalens mål är att ge så god service som möjligt om dryck, mat och hälsa.<sup>20</sup>

### 2.3 Detaljhandelsmonopolet

Systembolaget har monopol på detaljhandeln för spritdrycker, vin, starköl och andra alkoholhaltiga drycker över 3,5 volymprocent.<sup>21</sup> I alkohollagen (2010:1622) regleras tillverkning, marknadsföring, införsel, servering och handel av alkoholdrycker samt bestämmelser om tillsyn och straff.<sup>22</sup> I nämnda lag stadgas det att detaljhandeln ska ägas av staten<sup>23</sup>, även om det finns viss möjlighet för livsmedelsbutiker att sälja folköl med en alkoholhalt på mellan 2,25 och 3,25 volymprocent alkohol.<sup>24</sup> Sedan Sveriges inträde i EU har lagen reviderats ett antal gånger för att vara förenlig med EU-rätten (se 3 kap.) Bland annat är det idag tillåtet att beställa alkoholhaltiga drycker via E-handel och få det transporterat av en oberoende mellanhand, utan risk för sanktioner.<sup>25</sup> Det är främst efter EU-domstolens praxis som dessa förändringar blivit verklighet. Monopolet är däremot kvar i sin helhet och anses från politisk håll vara ett viktigt styrmedel för att värna om folkhälsan tillsammans med en effektiv tillsyn och kontroll från svenska myndigheter.<sup>26</sup> Det är genom Systembolaget som staten kan påverka själva försäljningsformen, öppettider och framförallt att ingen alkohol säljs till barn och unga under 20 år. Ett annat viktigt styrmedel är den svenska beskattningen av alkoholdrycker som i internationell jämförelse är hög och som även den syftar till minskad konsumtion.<sup>27</sup>

---

<sup>20</sup> Systembolaget 2 – *policy för medarbetare*.

<sup>21</sup> Alkohollag (2010:1622) 5 kap. 2 §.

<sup>22</sup> SOU 2010:98 s.32.

<sup>23</sup> Alkohollag (2010:1622) 5 kap. 1 §.

<sup>24</sup> SOU 2010:98 s. 32.

<sup>25</sup> Alkohollag (2010:1622) 4 kap. 4 §.

<sup>26</sup> Prop. 2009/10:125 s.60.

<sup>27</sup> SOU 2010:98 s.32.

## 3. Europeiska unionen

### 3.1 Sveriges inträde i EU

Under 1990-talet inleddes förhandlingar om Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Efter en folkomröstning där JA-sidan vann med knapp majoritet blev Sverige under 1995 fullvärdig medlem i EU. Medlemskapet medförde att riksdagen överlät beslutanderätt och accepterade den rättsordning som EU byggt upp.<sup>28</sup> Sverige blev alltså en del av EU. Genom lag med anledning av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (1994:1500) (fortsättningsvis benämnt EU-lagen) tillförsäkrades EU-rättens genomslag i svensk rätt med de rättsverkningar och principer som utvecklats av EU-domstolen.<sup>29</sup> Unionsrätten är idag en del av vår nationella rättsordning och de svenska domstolarna har som uppgift att tillämpa både den nationella och gemensamma rätten.

### 3.2 Den inre marknaden

I artikel 26.2 FEUF stadgas det att den inre marknaden ska innefatta ett område ”utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen”. Upprättandet av den inre marknaden är en viktig legitimitetsgrund för EU-samarbetet i allmänhet, eftersom det främjar en konkurrenskraftig marknad och fortsatt europeisk integration. Grundprincipen är att avskaffa alla handelshinder mellan medlemsstaterna genom att förbjuda diskriminering och på så sätt garantera likvärdiga möjligheter till marknadstillträde oavsett nationalitet.<sup>30</sup> För de bestämmelser som syftar till att reglera den inre marknaden har i princip samtliga direkt effekt och kan därför åberopas av såväl fysiska som juridiska personer i medlemsstaterna. Vad som ska tillerkännas direkt effekt har efter EU-domstolens praxis konstaterats till all reglering som innehåller någon form av bindande rättslig förpliktelse.<sup>31</sup> Det enda

---

<sup>28</sup> Bernitz – Kjellgren 2018. s.106.

<sup>29</sup> Ibid. S.111.

<sup>30</sup> Ibid. s. 286.

<sup>31</sup> Ibid. S.115.

kravet är att den rättsliga förpliktelsen är tillräckligt tydlig, precis och ovillkorlig.<sup>32</sup> De bestämmelser som reglerar den inre marknaden har av EU-domstolen tillerkänts en extensiv tolkning samtidigt som undantagen till huvudreglerna tolkas restriktivt. Det finns emellertid ett antal undantag (redogörs i kapitel 4.3) som under vissa förutsättningar kan åberopas av medlemsstaterna, så länge som det nationella handelshindret syftar till värden som är icke-ekonomiska.

---

<sup>32</sup> Bernitz – Kjellgren 2018. s. 115.

## 4. Fri rörlighet för varor

### 4.1 Artikel 34 FEUF – Huvudregeln

En av EU:s grundläggande friheter är att varor ska röra sig fritt på den inre marknaden för att motverka protektionistiska motiv och främja en gemensam konkurrenskraftig marknad. Artikel 34 FEUF förbjuder statliga kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan. Artikelns direkt effekt och bestämmelsen kan alltså åberopas inför nationella domstolar.<sup>33</sup> En grundläggande förutsättning för att bestämmelsen ska vara tillämplig är att *samhandelskriteriet* är uppfyllt. Den nationella bestämmelsen ska alltså påverka samhandeln inom unionen negativt.<sup>34</sup> EU-domstolen definierar kvantitativa importrestriktioner som ”åtgärder som alltefter omständigheterna, har karaktären av totalt eller partiellt förbud mot import, export eller transitiering.”<sup>35</sup> En sådan åtgärd är typiskt sett diskriminerande begränsningar, som exempelvis renodlade inreseförbud, kvotsystem, eller krav på importlicenser.<sup>36</sup> Vid sidan av dessa rent diskriminerande begränsningar stadgar artikel 34 FEUF även att *åtgärder med motsvarande verkan* (fortsättningsvis ÅMV) är förbjudna. I det kända avgörandet *Dassonville* som redogörs i kommande avsnitt (4.2.1) klargör domstolen tillämpningsområdet för ÅMV och konstaterar bland annat att bestämmelsen ska tolkas extensivt. ÅMV har gett upphov till flertalet domar och är den bestämmelse som är central i denna uppsats när det kommer till att undersöka det svenska alkoholmonopolet. I kommande avsnitt redogörs de domar som varit mest centrala i utformandet av tillämpningsområdet för ÅMV.

---

<sup>33</sup> Bernitz – Kjellgren 2018. s.317.

<sup>34</sup> Ibid. s. 318.

<sup>35</sup> Mål C-2/73 *Geddo mot Ente Nazionale Risi*. Punkt 7.

<sup>36</sup> Bernitz – Kjellgren 2018 s.318.

## 4.2 Åtgärder med motsvarande verkan

### 4.2.1 Dassonville

Som tidigare konstaterats utformas EU-fördragen som ramfördrag vilket gör att EU-domstolen har stora möjligheter att tolka utifrån aktuella förutsättningar. I *Dassonville-avgörandet* klargjorde domstolen ÅMV så som avses i artikel 34 FEUF. I det nationella brottmålet hade en näringsidkare försökt importera skotsk whiskey till Belgien som sedan tidigare var i fri omsättning i Frankrike.<sup>37</sup> Enligt nationella bestämmelser krävdes ett ursprungsintyg från brittiska tullen, vilket saknades. Domstolen konstaterade att möjligheterna att skaffa ett sådant intyg var mycket små för någon som inte direkt-importerar från ursprungslandet.<sup>38</sup> Eftersom det medförde betydande svårigheter att anskaffa varor från ett annan medlemsstat, jämfört med att importera densamma direkt från ursprungslandet beslutade domstolen att det nationella förbudet skulle likställas som en ÅMV enligt artikel 34 FEUF.<sup>39</sup> Domstolen klargjorde även att nationella bestämmelser som utgör ett hinder *direkt, indirekt, faktiskt eller potentiellt* för handeln är att betrakta som en *åtgärd med motsvarande verkan*. Domstolens bedömning har i detta mål lagt grunden för artikel 34 FEUF och vilka kriterier som gäller för en ÅMV. Tolkningen har fått omfattande betydelse för senare praxis och artikel 34 FEUF eftersom tillämpningsområdet är extensivt.

### 4.2.2 Cassis De Dijon

I detta avgörande tog EU-domstolen ställning till huruvida en nationell tysk bestämmelse utgjorde handelshinder i enlighet med artikel 34 FEUF och därmed ansågs vara en ÅMV. I det aktuella målet hade Hessisches Finanzgericht (Tyska skattedomstolen) begärt förhandsavgörande avseende tolkningen av artiklarna 34 och 37 i FEUF (dåvarande 30 och 37 EEG-fördraget). Enligt tyska bestämmelser krävdes en lägsta alkoholhalt på 25 volymprocent alkohol för att importera och

---

<sup>37</sup> Mål C-8/74 *Dassonville* s.2.

<sup>38</sup> Ibid.

<sup>39</sup> Ibid. s.3.



saluföra produkter med namnet fruktlikör.<sup>40</sup> Sökanden hade ansökt om att importera och saluföra den franska fruktlikören *Cassis De Dijon*, men fått avslag med hänvisning till det tyska regelverket. Produkten i fråga hade en alkoholhalt på mellan 15-20 volymprocent och salufördes fritt i Frankrike.<sup>41</sup> Sökanden hävdade vidare att den tyska regleringen medförde handelshinder och en begränsning av den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna. Det ansågs även att den tyska bestämmelsen överskred den behörighet som var förbehållna medlemsstaterna.<sup>42</sup> Tyskland hävdade å sin sida att den nationella bestämmelsen hade till syfte att skydda folkhälsan och motverka illojal konkurrens genom att förhindra att den nationella marknaden översvämmades av alkoholhaltiga drycker, och i synnerhet sådana av måttlig alkoholhalt.

EU-domstolen fick hänskjutet två tolkningsfrågor och prövade dels huruvida den nationella bestämmelsen var att anse som en ÅMV (artikel 34 FEUF) dels om regleringen skulle omfattas av begreppet diskriminering i artikel 37 FEUF med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkoren<sup>43</sup>.

Till att börja med konstaterade domstolen att artikel 37 FEUF inte var tillämplig eftersom den ska brukas utifrån ett offentligt monopols särskilda funktion, dvs. dess ensamrätt. Domstolen fastställde att det nationella förbudet rörde framställning och saluföring i allmänhet, vilket gjorde att bedömningen skulle göras utifrån *lex generalis* i artikel 34 FEUF.<sup>44</sup>

Vid bedömningen av artikel 34 FEUF medgav domstolen att det fanns möjlighet till inskränkningar om skillnaden i medlemsstaternas lagstiftning kan motiveras med *tvingande hänsyn*, där bland annat skydd för folkhälsan finns. I det aktuella målet konstaterades det däremot att det fanns ett stort urval med både låg och måttliga alkoholdrycker på den tyska marknaden.<sup>45</sup> EU-domstolen betonade att den nationella bestämmelsen inte tjänade ett syfte av allmänt intresse och således inte skulle räknas som ett undantag. Det fastställdes att en sådan bestämmelse utgör ett

---

<sup>40</sup> Mål C-120/78 *Cassis De Dijon* s. 380.

<sup>41</sup> Ibid.

<sup>42</sup> Ibid.

<sup>43</sup> Ibid. s.381.

<sup>44</sup> Ibid.

<sup>45</sup> Ibid. s.382.

handelshinder och därför är oförenlig med gemenskapsrätten och artikel 34 FEUF.<sup>46</sup> Slutligen konstaterade domstolen att produkter som lagligen framställts och saluförts i en medlemsstat, har rätt att importeras och saluföras i övriga medlemsstater.<sup>47</sup>

Målet har lagt grunden för *principen om ömsesidigt erkännande* som är en grundläggande princip för den fria rörligheten för varor. Principen stadgar att produkter som lagligen saluförts i en medlemsstat får säljas i övriga medlemsstater, så länge det inte finns harmoniserade regler på EU-nivå som säger något annat, eller om det kan motiveras med undantagen i artikel 36 FEUF.<sup>48</sup>

### 4.2.3 Keck

I de förenade målen C-267/91 och C-268/91 (Fortsättningsvis benämnt Keck) utvecklade EU-domstolen den rättspraxis som tidigare fastslagits i *Dassonville* och *Cassis De Dijon*. Definitionen hade visat sig alltför extensiv och domstolen blev tvungen att snäva in tillämpningsområdet för artikel 34 FEUF-fördraget eftersom det uppkommit många nationella förbud som inte direkt hade med varorna i sig att göra.<sup>49</sup> I det aktuella brottmålet hade två franska medborgare återförsålt varor i oförändrat skick till lägre pris än det faktiska inköpspriset, vilket stod i strid med nationell lagstiftning.<sup>50</sup> De två åtalade hävdade att det nationella förbudet var oförenligt med den fria rörligheten för varor och artikel 34 i FEUF.<sup>51</sup> Eftersom den nationella bestämmelsen rörde själva försäljningsformen och inte produktens utseende uppkom frågan om en sådan nationell bestämmelse kunde tillämpas på den praxis som domstolen fastställt efter *Dassonville* och *Cassis De Dijon* och därmed räknas som en åtgärd med motsvarande verkan.

EU-domstolen konstaterade att nationella bestämmelser som reglerar försäljningsformer visserligen kan begränsa handeln i den mening som avses i artikel 34 FEUF. Domstolen var däremot tveksam till att en sådan bestämmelse var

---

<sup>46</sup> Mål C-120/78 *Cassis De Dijon* s.383

<sup>47</sup> Ibid.

<sup>48</sup> Bernitz – Kjellgren, 2018 s.328.

<sup>49</sup> Ibid S.335.

<sup>50</sup> Mål C-267/91 och C-268/91 *Keck* s. 434.

<sup>51</sup> Mål C-267/91 och C-268/91 *Keck* s. 434.

tillräckligt stark för att räknas som en ÅMV.<sup>52</sup> I kölvattnet av *Dassonville* och *Cassis De Dijon* hade näringsidkare i allt större utsträckning åberopat artikel 34 (dåvarande artikel 30 EEG) mot varje bestämmelse som begränsade deras näringsfrihet.<sup>53</sup> Domstolen fann det därför nödvändigt att omarbete och förändra den praxis som tidigare fastslagits.

Genom avgörandet i *Keck* fastslog domstolen att nationella bestämmelser som begränsar försäljningsformer och som inte är ägnade att direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt hindra handeln mellan medlemsstaterna faller utanför bestämmelserna i artikel 34 FEUF.<sup>54</sup> Kravet är att samma bestämmelse gäller för alla näringsidkare som är verksamma inom det nationella territoriet oberoende om det är inhemska eller utländska aktörer.

Domstolen menade att sådana förutsättningar inte kunde anses hindra varornas tillträde till marknaden jämfört med inhemska varor.<sup>55</sup>

*Keck-avgörandet* har alltså medfört att domstolen ändrat sin praxis så att nationella förbud kan falla utanför artikel 34 FEUF om det kan motiveras med *vissa försäljningsformer*. Ett sådant undantag står dessutom vid sidan av och behöver således inte rättfärdigas utifrån de undantagsgrunder som stadgas i artikel 36 FEUF.<sup>56</sup>

#### 4.2.4 Tillämpning och effekt av Keck-doktrinen

Syftet med Keck-doktrinen är att snäva in tillämpningsområdet för huvudregeln i artikel 34 FEUF. Trots ambitionen att tydliggöra rättsläget uppkom osäkerhet hur långt ett nationellt förbud får sträcka sig innan det måste rättfärdigas med undantagen i artikel 36 FEUF. En annan fråga är vad som egentligen faller under begreppet *vissa försäljningsformer*. Domstolen har godtagit nationella marknadsregleringar som rör viss reklam<sup>57</sup>, öppettider<sup>58</sup> och begränsningar av vissa

---

<sup>52</sup> Mål C-267/91 och C-268/91 *Keck pt 13*.

<sup>53</sup> Mål C-267/91 och C-268/91 *Keck pt 14*.

<sup>54</sup> Bernitz- Kjellgren, 2018. S. 335.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> *Ibid* s. 336.

<sup>57</sup> Mål C-292/92 *Hunermund* och C-405/98 *Gourmet*.

<sup>58</sup> Mål C-401/92 och C-402/92 *Tankstation 't Heukske vof* och *J.B.E. Boermans*.

typer av varor.<sup>59</sup> För statliga handelsmonopol har domstolen med stöd av Keck-doktrinen godtagit handelshindrande monopol inom bland annat tobak och modersmjölksersättning.<sup>60</sup> Beträffande detaljhandelsmonopol för alkohol valde domstolen däremot i det uppmärksammade *Franzén-avgörandet*<sup>61</sup> att göra den rättsliga bedömningen utifrån specialbestämmelsen i artikel 37 FEUF och således undvika huvudregeln i artikel 34, trots att den hänskjutande domstolens tolkningsfråga handlade om förenligheten till artikel 34 FEUF.

Keck-doktrinen och kravet på *vissa försäljningsformer* anses idag förklaras med de regler som rör varors försäljning och marknadsföring utan att det påverkar produkten som sådan.<sup>62</sup> En väsentlig del i domstolens senare bedömningar är också hur en varas marknadstillträde ser ut vid en jämförelse mellan nationella och utländska varor. Vid bedömningen tas beaktan om det nationella regelverket i mer eller väsentlig mån försvårar eller gör det omöjligt för utländska handlare att etablera sig på den nationella marknaden.<sup>63</sup> Kravet på försvårat marknadstillträde är emellertid en tolkningsfråga eftersom domstolen rent formellt i *Dassonville-avgörandet* betonat att alla ÅMV är otillåtna oavsett effekt.<sup>64</sup> Rättsutvecklingen har däremot medfört att domstolen accepterat att vissa nationella begränsningar kan anses alltför avlägsna för att räknas som en ÅMV.<sup>65</sup> Etableringen av avlägsenhets-kriteriet har medfört att domstolen fått betydligt vidare möjligheter till nyanserade bedömningar utifrån det specifika målet.<sup>66</sup>

#### 4.2.5 Gourmet – alkoholreklam

I detta mål hade det svenska företaget Gourmet via sin tidskrift publicerat en bilaga med reklam för alkohol. Publiceringen resulterade i att konsumentombudsmannen väckte talan vid Stockholms tingsrätt för att ha brutit mot den dåvarande alkoholreklamlagen. Målet gick upp till högsta domstolen som beslöt sig för att vilandeförklara målet och hänskjuta det till EU-domstolen. Tolkningsfrågorna fokuserade på om det svenska totalförbudet mot alkoholreklam var oförenligt med

---

<sup>59</sup> Mål C-391/92 *Modermjölksersättning*.

<sup>60</sup> Bernitz – Kjellgren, 2018. s. 336.

<sup>61</sup> Mål C-189/95 *Harry Franzén*.

<sup>62</sup> Bernitz – Kjellgren 2018 s. 338.

<sup>63</sup> *Ibid* s. 339.

<sup>64</sup> *Ibid* s. 338.

<sup>65</sup> *Ibid*.

<sup>66</sup> *Ibid*.

huvudregeln i artikel 34 FEUF (dåvarande 28 EG), eller om det kunde rättfärdigas genom undantagsreglerna i artikel 36 FEUF (dåvarande artikel 30 EG). Vid domstolens bedömning prövades det också om det gick att tillämpa Keck-doktrinen på den nationella bestämmelsen. Den svenska regeringen hävdade att doktrinen var tillämplig eftersom den nationella bestämmelsen berörde samtliga näringsidkare och att det därför inte var någon skillnad mellan inhemska och utländska varor. Domstolen konstaterade att nationella bestämmelser som begränsar eller förbjuder vissa försäljningsformer ska falla utanför huvudregeln i artikel 34 FEUF, så länge dessa bestämmelser inte gör någon skillnad mellan utländska och inhemska varor, dvs. diskriminerar.<sup>67</sup> Den svenska regeringen innefattade emellertid ett totalförbud av marknadsföring, vilket domstolen genom praxis konstaterat riskerar att påverka marknadstillträdet för varor från andra medlemsstater i högre grad.<sup>68</sup> På grund av att det svenska förbudet inte riktade sig mot en viss typ av försäljningsform ansåg domstolen att Keck-doktrinen inte gick att tillämpa.<sup>69</sup>

### **4.3 Artikel 36 FEUF och tvingande hänsyn - Undantagen**

Vid sidan av huvudprincipen i artikel 34 FEUF finns det möjlighet för medlemsstaterna att diskriminera importerade varor om det kan motiveras med den uttömmande listan i artikel 36 FEUF.<sup>70</sup> Artikelns stadgar ett antal undantag som bygger på sociala och icke-ekonomiska skyddssyften som medlemsstaterna har rätt att åberopa i undantagsfall. Skyddet för folkhälsan är ett av dessa undantag. EU-domstolen har betonat att artikeln ska tillämpas restriktivt och syften som inte direkt framgår av artikeln kan därför inte åberopas av medlemsstaterna.<sup>71</sup> En nationell handelshindrande åtgärd som motiveras med undantagen måste emellertid vara proportionerlig och kan inte rättfärdigas om bestämmelsen går att tillämpa med mindre långtgående åtgärder.<sup>72</sup> Eftersom proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip och central i all EU-rättslig bedömning har medlemsstaterna

---

<sup>67</sup> C- 405/98 *Gourmet* pt. 18.

<sup>68</sup> Se C-405/98 *Gourmet* pt.19 och förenade målen C-34/95 – C-36/95 *De agostini* och *TV-Shop*.

<sup>69</sup> C-405/98 *Gourmet* pt.21.

<sup>70</sup> Bernitz – Kjellgren, 2018. S. 326.

<sup>71</sup> Bernitz – Kjellgren 2018 s.326.

<sup>72</sup> *Ibid.*

bevisbördan för att diskriminerande bestämmelser som motiveras med hänsyn till artikel 36 FEUF är nödvändiga och inte går att genomföra med mindre långtgående åtgärder.<sup>73</sup> Ett annat viktigt krav för att artikel 36 FEUF ska kunna åberopas är att det aktuella områden inte införlivats i nationell lagstiftning av några andra unionsrättsliga regler (fullharmoniserats).<sup>74</sup>

Vid sidan av undantaget i artikel 36 FEUF finns doktrinen om tvingande hänsyn som tillkommit genom EU-domstolens praxis. Undantaget går att åberopa när det föreligger handelshinder utan diskriminering som annars skulle vara förbjudna enligt den praxis som tillkommit efter *Cassis de dijon-avgörandet*.<sup>75</sup> I denna doktrin erbjuds ett antal undantag som inte är uttömmande och där själva maktbefogenheten ligger hos medlemsstaten.<sup>76</sup> Vanligen rör det områden som är särskilt ömmande för medlemsstaten, men precis som vid åberopandet av undantagen i artikel 36 FEUF måste medlemsstaten visa att den nationella bestämmelsen är proportionell i förhållande till syftet och alltså inte kan genomföras med mindre långtgående åtgärder.<sup>77</sup>

#### 4.4 Proportionalitetsprincipen

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip och grundläggande i all unionsrättslig bedömning. I artikel 5.4 i fördraget om europeiska unionen (fortsättningsvis FEU) står det att proportionalitetsprincipen säkerställer att unionens åtgärder till innehåll och form inte går utöver vad som är nödvändigt för att nå målen i fördragen.<sup>78</sup> Handelshindrande åtgärder som vidtas av medlemsstaterna och som motiveras med något av undantagen måste också genomgå en bedömning huruvida den föreslagna åtgärden är för långtgående eller proportionell till det syfte den är tänkt att uppnå.<sup>79</sup> För att göra ett så kallat proportionalitetstest används tre kriterier som alla ska vara uppfyllda för att en åtgärd ska anses proportionell.<sup>80</sup> Till att börja med genomförs en bedömning om

---

<sup>73</sup> Mål C-549/15 E.ON Biofor Sverige pt. 90.

<sup>74</sup> Bernitz – Kjellgren 2018 s.328.

<sup>75</sup> Mål C-120/48 *Cassis de dijon* och Bernitz – Kjellgren 2018 s.333.

<sup>76</sup> Bernitz – Kjellgren 2018. S.334.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid s.165.

<sup>79</sup> Bernitz – Kjellgren 2018 s.166.

<sup>80</sup> Ibid s.165.

åtgärdens ändamålsenlighet, därefter dess nödvändighet och slutligen en avbalansering. Det är vanligt att det görs en helhetsbedömning av ovanstående tre kriterier med hänsyn till omständigheterna i målet.<sup>81</sup>

Vid EU-domstolens rättstillämpning är proportionalitetsprincipen en viktig del eftersom den ligger till grund för domstolens bedömning vid åtgärder som inskränker de grundläggande friheterna. Ett exempel är *Rosengren-avgörandet*<sup>82</sup> där domstolen prövade om Sveriges dåvarande förbud mot privatinförsel av alkohol var förenligt med den fria rörligheten för varor. Domstolen konstaterade till en början att det svenska förbudet var socialpolitiskt motiverat och att det inte medverkade till diskriminering av utländska produkter.<sup>83</sup> Vid den fortsatta bedömningen om förbudet var verkningsfullt i förhållande till det uttalande syftet (folkhälsan), underkändes förbudet med anledning av Systembolagets krav att importera alla produkter som efterfrågas av kunderna. Proportionalitetsbedömningen var den avgörande faktorn till att förbudet underkändes.<sup>84</sup>

Proportionalitetsprincipen kan alltså kort förklaras som ett verktyg att bedöma om godtagbara undantag är tillräckligt motiverade och inte alltför långtgående handelshinder.<sup>85</sup> Vid bedömningen är det inte avgörande vilken skyddsmetod medlemsstaten använt för att uppnå syftet, utan det väsentliga är snarare vilken skyddsnivå som medlemsstaten avser att uppnå.<sup>86</sup>

---

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Mål C-170/04 *Rosengren m.fl.*

<sup>83</sup> SOU 2010:98 s.75.

<sup>84</sup> Ibid.

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Mål C-244/06 *Dynamic Medien* pt. 49.

## 5. Statliga handelsmonopol

### 5.1 Artikel 37 FEUF

Ett monopol innebär vanligtvis ensamrätt på en viss vara eller produktionsteknik. Vid rättsliga monopol regleras denna ensamrätt genom att staten antingen lagstiftar eller att det förekommer specifika tillstånd som möjliggör etablering av ett företag i monoptillstånd.<sup>87</sup> I Sverige är Systembolaget ett exempel på ett sådant rättsligt monopol.

Inom EU-rätten regleras statliga handelsmonopol genom artikel 37 FEUF. Artikeln har direkt effekt och kan åberopas av enskilda EU-medborgare inför nationella domstolar.<sup>88</sup> Eftersom artikeln hänvisar till handelsmonopol är det endast kommersiella verksamheter som omfattas och som antingen utför export, import eller distribution av varor<sup>89</sup>. Artikelns stadgar att statliga handelsmonopol ska anpassas så att det inte föreligger någon diskriminering avseende anskaffnings- och saluföringsvillkor för utländska varor.<sup>90</sup> Det finns alltså inget krav på att statliga handelsmonopol ska avskaffas. I *Manghera-avgörandet* fastställde EU-domstolen att det viktigaste är att monopol anpassas till den inre marknaden för att undvika diskriminering. Denna anpassning innebar att ensamrätten till att importera varor från andra medlemsstater avskaffades, eftersom ett statligt handelsmonopol på marknaden automatiskt medför att utländska aktörer diskrimineras.<sup>91</sup>

Gällande detaljhandel och distribution råder det däremot delade meningar i doktrinen om dessa endast ska omfattas av artikel 37 FEUF, eller mot bakgrund av *lex generalis* i artikel 34 FEUF.<sup>92</sup> I *Franzén-avgörandet* fick emellertid EU-domstolen ta ställning till huruvida det svenska alkoholmonopolet var förenligt med gemenskapsrätten, och fastslog även tillämpningsområdet för artikel 37 FEUF.

---

<sup>87</sup> Nationalencyklopedin 1.

<sup>88</sup> Mål C-59/75 *Manghera* pt. 16.

<sup>89</sup> Meyrowitsch – Allroth - Hettne 2005. S.19.

<sup>90</sup> FEUF artikel 37.1

<sup>91</sup> C-59/79 *Manghera* pt 13.

<sup>92</sup> Meyrowitsch – Allroth – Hettne 2005. S.20.



## 5.2 Artikelns omfattning

### 5.2.1 Franzén

I samband med att Sverige blev medlem i EU sålde den svenska medborgaren Harry Franzén vin i sin ICA-butik, som han antingen köpt via systembolaget, eller importerat från Danmark. Franzén erhöll varken tillverknings- eller partihandelstillstånd och åtalades därför för brott mot alkohollagen (1974:1738). Franzén hävdade att den svenska lagstiftningen stred mot EU-rätten och den grundläggande principen om den fria rörligheten för varor.<sup>93</sup> Vid den aktuella tiden beslutade systembolaget ensamt om inköp, samtidigt som det krävdes ett kostsamt partihandelstillstånd, och därefter en urvalsprocess för en importör som ville sälja sina produkter.<sup>94</sup> Tingsrätten beslutade att begära förhandsavgörande från EU-domstolen avseende tolkningen av artikel 34 och 37 FEUF (dåvarande artikel 30 och 31 EEG).

EU-domstolen betonade till en början från sin tidigare praxis i *Manghera-avgörandet* att ett statligt monopol nödvändigtvis inte behöver avskaffas. Det viktiga är att monopolet anpassas till EU-rätten så att ingen diskriminering förekommer avseende anskaffnings- och saluföringsvillkoren.<sup>95</sup> Vid bedömningen valde domstolen att dela upp det svenska alkoholmonopolet i två delar med hänvisning till tidigare praxis.<sup>96</sup> Domstolen bedömde dels monopolets särskilda funktionssätt utifrån *lex specialis* i artikel 37 FEUF, dels övriga nationella bestämmelser med anknytning till monopolet utifrån *lex generalis* i artikel 34 FEUF.<sup>97</sup>

Mot bakgrund av att Systembolaget tillhandahöll:

- En objektiv produktplan för vilka drycker som skulle tillhandahållas av Systembolaget
- Förutbestämda och objektiva kriterier för uttagandet av drycker

---

<sup>93</sup> Ibid s.23.

<sup>94</sup> Hettne 2009 s.4.

<sup>95</sup> C-59/75 *Manghera* pt. 4.

<sup>96</sup> Se C-91/75 *Miritz* pt. 5 och C-120/78 *Cassis de dijón* pt.7.

<sup>97</sup> C 189/95 *Franzén* pt. 35.

- Möjlighet till testförsäljning för de leverantörer som inte fick sälja sina drycker i den ordinarie sortimentet
- Möjlighet till överprövning hos den oberoende alkoholsortimentsnämnden

beslutade EU-domstolen att det svenska alkoholmonopolet avseende detaljhandeln med systembolaget varken var diskriminerande eller stred mot artikel 37 FEUF (dåvarande artikel 31 EEG). Domstolen ansåg att det stod klart att det svenska monopolet avsåg ett mål av allmänintresse eftersom det syftade till att skydda folkhälsan mot skadeverkningar orsakade av alkohol<sup>98</sup>. Vid bedömningen kom domstolen fram till att det svenska regelverket inte gjorde åtskillnad mellan inhemska och utländska varor, vilket ansågs centralt för att artikel 37 FEUF ska tillämpas.<sup>99</sup> Det var emellertid ostridigt att försäljningsorganisationens urvalskriterier var begränsade och inte erbjöd alla utvalda drycker på marknaden. Urvalskriterierna bedömdes däremot lika för alla och med anledning av det ansåg domstolen inte att alkoholdrycker som härrör från övriga medlemsstater missgynnats i förhållande till nationella produkter.<sup>100</sup>

Vid bedömningen avseende övriga bestämmelser med koppling till monopolet, gjordes detta utifrån lex generalis i artikel 34 FEUF (dåvarande artikel 28 EEG). Prövningen gjordes främst utifrån det partihandelstillstånd som krävdes för att importera och sälja sina produkter. Det svenska regelverket ansågs här vara en åtgärd som stred mot artikel 34 FEUF (dåvarande artikel 28 EEG), och inte heller tillräckligt proportionell för att rättfärdigas med undantagen i artikel 36 FEUF (dåvarande artikel 30 EEG) eller doktrinen om tvingande hänsyn.<sup>101</sup>

EU-domstolen valde alltså att dela upp den rättsliga bedömningen och helt utesluta artikel 34 FEUF (dåvarande artikel 28 EEG) vid bedömningen av detaljhandelsmonopolet. Domstolen lade stor vikt på att utländska varor inte diskriminerades i förhållande till inhemska, och desto mindre på diskriminering av utländska aktörer på den svenska marknaden.

---

<sup>98</sup> Meyrowitsch – Allroth – Hettne. 2005 s. 24.

<sup>99</sup> FEUF-fördraget, artikel 37 pt. 1

<sup>100</sup> Hettne, 2009 s. 6.

<sup>101</sup> Hettne, 2009 s. 7

EU-domstolens definition av diskriminerings-begreppet har kritiserats för att vara felaktig, eftersom definitionen har ansetts alltför restriktiv, och inte grundat sig på en samlad bedömning av ett statligt handelsmonopol<sup>102</sup>. Kritikerna menar att domstolen avvikit från det resonemang som fördes i tre andra förhandsavgöranden rörande nationella monopol för import av el och gas<sup>103</sup>. I dessa avgöranden betonade domstolen att en ensamrätt till import riktar sig främst mot utländska exportörer och därmed automatiskt utgör diskriminering, eftersom det påverkar saluföringsvillkoren för aktörer i övriga medlemsstater.<sup>104</sup>

I den danska generaladvokatens förslag till avgörande gjordes emellertid en annan bedömning av det svenska alkoholmonopolet, jämfört med EU-domstolen.<sup>105</sup>

#### 5.2.1.1 GA Elmers bedömning

Den danska generaladvokaten Elmers förslag till avgörande var starkt kritiskt till det svenska alkoholmonopolets förenlighet med EU-rätten. Elmers kritik riktade sig dels mot att systembolaget ensamt beslutade om inköp och marknadsföring, dels mot svårigheterna för en importör att etablera sig på den svenska marknaden.<sup>106</sup> Med anledning av detta ansåg Elmer att en produkt endast kunde importerades till Sverige om det säkerställdes att den skulle säljas till systembolaget.

Den kanske största skillnaden mot EU-domstolens senare utlåtande var att Elmer inte gjorde någon skillnad mellan huvudregeln i artikel 34 FEUF (dåvarande artikel 28 EEG) och bestämmelsen om statliga handelsmonopol i artikel 37 FEUF (dåvarande artikel 31 EEG). Han bedömde monopolets faktiska effekter på den inre marknaden och ansåg att statliga handelsmonopol var förbjudna om de hindrade eller försvårade tillträdet till marknaden för varor.<sup>107</sup> Vid bedömningen undersökte

---

<sup>102</sup> Meyrowitsch – Allroth – Hettne 2005, s.35

<sup>103</sup> Se mål C-159/94, *Kommissionen mot Frankrike*, C-158/94 *Kommissionen mot Italien*, C-157/94 *Kommissionen mot Nederländerna*.

<sup>104</sup> Meyrowitsch – Allroth - Hettne 2005. S.27.

<sup>105</sup> Förslag till avgörande av generaladvokat Elmer i mål C-189/95.

<sup>106</sup> Hettne 2009, s.156.

<sup>107</sup> Hettne 2009, s.157.

Elmer om alkoholmonopolet gick att rättfärdiga med undantagsreglerna i artikel 36 FEUF, men kom sedermera fram till att detaljhandelsmonopolet inte stod i proportion till syftet att skydda folkhälsan, och således borde underkännas. Elmer ansåg att det gick att uppnå syftet med mindre ingripande åtgärder så som självständiga försäljningsställen där det genom kontroll av staten fortfarande kunde säkerställas att människors liv och hälsa skyddades.<sup>108</sup> Till skillnad mot EU-domstolens avgörande, tog Elmers förslag större hänsyn till proportionalitetsbedömningen vilket också blev den avgörande faktorn till Elmers förslag att underkänna monopolet.

### 5.2.2 Rosengren

I *Franzén-avgörandet* konstaterade EU-domstolen att frågor som rör ett monopols särskilda funktionssätt ska bedömas utifrån artikel 37 FEUF, och övriga bestämmelser med anknytning till monopolet utifrån huvudregeln i artikel 34 FEUF. Efter *Franzén-avgörandet* fanns det fortfarande nationella regler som förbjöd privatimport av alkoholhaltiga drycker. Detta regelverk utmanades när den svenska medborgaren Klas Rosengren försökte importera vin via en mellanhand från Spanien. Varorna beslagtogs av tullen och Rosengren åtalades för att ha brutit mot alkohollagen. Målet kom upp för prövning hos Högsta domstolen som beslutade att vilandeförklara målet och hänskjuta det till EU-domstolen.

Den huvudsakliga frågan handlade om vilken bestämmelse som regelverket skulle bedömas utifrån. EU-domstolen valde att utgå från huvudregeln i artikel 34 FEUF. Tillämpningsområdet blev därmed extensivt, vilket resulterade i att domstolen bedömde regelverket som en kvantitativ importrestriktion.<sup>109</sup> Sverige hävdade å sin sida folkhälsan som undantagsargument i enlighet med artikel 36 FEUF. Till skillnad från *Franzén-avgörandet* var proportionalitetsbedömningen central och domstolen kom fram till att undantagsargumentet inte kunde godtas eftersom det inte ansågs ändamålsenligt för att uppnå syftet att begränsa alkoholkonsumtionen. Att EU-domstolen inte valde att tillämpa artikel 37 FEUF i *Rosengren-avgörandet* kan ses som en begränsning av tillämpningsområdet för artikeln. Som bekant

---

<sup>108</sup> Ibid.

<sup>109</sup> C-170/04 *Rosengren* pt 36.

accepterades detaljhandelsmonopolet i form av Systembolaget, men domen kan tolkas som att ytterligare handelsbegränsande inslag inte tolereras.<sup>110</sup>

### 5.2.3 Hanner – apoteksmonopolet

Ungefär 10 år efter *Franzén-avgörandet* utmanades det svenska apoteksmonopolet efter att den svenska medborgaren Krister Hanner sålt receptfria läkemedel i sin hälsokostbutik. Hanner menade att den svenska regleringen stod i strid mot artikel 34 FEUF (dåvarande artikel 28 EG), artikel 37 (dåvarande artikel 31 EG) och artikel 49 FEUF (dåvarande artikel 43 EG).<sup>111</sup> Den franska generaladvokaten Léger hävdade att EU-domstolens resonemang i *Franzén-avgörandet* var felaktigt, eftersom det saknades en samlad bedömning av monopolets effekter.<sup>112</sup> I likhet med generaladvokat Elmer ansåg Léger att apoteksmonopolet innebar en diskriminering mellan medlemsstaternas medborgare. EU-domstolen valde emellertid i likhet med *Franzén-avgörandet* att pröva om handeln med varor från andra medlemsstater missgynnats i förhållande till densamma med inhemska varor.<sup>113</sup> Artikel 37 FEUF tillämpades alltså som en specialbestämmelse till huvudregeln i artikel 34.

Det betonades att artikel 37 FEUF (31 EG) å ena sidan hade till syfte att undanröja alla handelshinder, men att den å andra sidan innehöll möjligheter för medlemsstaterna att upprätthålla handelsmonopol i syfte att uppnå mål av allmänintresse. Till skillnad från de anpassningar som gjorts hos Systembolaget med bland annat möjligheter till överprövning hos alkoholsortimentsnämnden och en objektiv produktplan, fanns inte motsvarande anpassningar för apoteksmonopolet. Domstolen konstaterade att avsaknaden av ovanstående anpassningar räckte för att fastslå att handeln med utländska apoteksvaror kunde missgynnats i förhållande till svenska.<sup>114</sup>

EU-domstolens förhandsavgörande blev föremål för en nationell reform med syfte att säkerställa en objektiv och icke-diskriminerande verksamhet av utländska varor inom ramen för apoteksmonopolet. Efter en utredning beslutades det att avskaffa apoteksmonopolet.

---

<sup>110</sup> Hettne 2009 s.159.

<sup>111</sup> Ibid s. 160.

<sup>112</sup> Ibid.

<sup>113</sup> Ibid s. 161.

<sup>114</sup> Hettne 2009 s.162.

### 5.3 Artikel 37 i förhållande till artikel 34 FEUF

I *Hanner-avgörandet* valde alltså EU-domstolen att bedöma inre marknadsreglerna på samma sätt som i *Franzén-avgörandet*. Att domstolens bedömning skiljer sig så markant från generaladvokatens förslag visar att det finns motsättningar hur artikel 34 och 37 bör tolkas. Enligt praxis ska artikel 37 tillämpas vid åtgärder som härrör till ett monopols särskilda funktionssätt. Vid en sådan bedömning måste den nationella åtgärden vara diskriminerande till följd av monopolet för att vara förbjuden. Handelshindrande effekter är alltså vid denna bedömning inte central för om artikeln ska tillämpas. Vid en samlad bedömning av både artikel 34 och artikel 37 bör det däremot räcka att den nationella åtgärden har handelshindrande effekter för att vara förbjuden. Tillämpningsområdet blir därmed bredare och analyserar monopolet utifrån både dess funktionssätt (artikel 37) och övriga bestämmelser (artikel 34) med anknytning till monopolet.

Att tillämpningen av artikel 37 skiljer sig åt beror på hur inre marknadsreglerna tolkas. Enligt doktrinen går det att skönja två synsätt som betecknas som det decentraliserade respektive det konkurrensrättsliga synsättet.<sup>115</sup> Den huvudsakliga skillnaden ligger i huruvida EU ses som en mellan- eller överstatlig organisation. I det decentraliserade synsättet ges medlemsstaterna utrymme till självbestämmande under förutsättning att ingen diskriminering förekommer för utländska varor.<sup>116</sup> I det konkurrensrättsliga synsättet värderas den inre marknaden högt och att denna fungerar utan nationella handelshindrande regler. Att Sverige fått behålla detaljhandelsmonopolet säger emellertid att det finns en viss acceptans inom EU för nationella system som egentligen försvårar upprätthållandet av den inre marknaden.<sup>117</sup> En förklaring bör vara att EU inte kan gå för långt i sin maktutövning, eftersom staterna fortfarande sitter på maken att ta tillbaka den suveränitet de en gång övergett till förmån för samarbetet. En annan förklaring torde vara att EU-domstolen trots sin roll som fristående institution, inte agerar i politiskt vakuum.<sup>118</sup> Det är viktigt att domarna vinner trovärdighet i medlemsländerna,

---

<sup>115</sup> Ibid s.173.

<sup>116</sup> Ibid.

<sup>117</sup> Hettne 2009 s.173.

<sup>118</sup> Hettne 2009 s.172.

samtidigt som en alltför överstatlig maktutövning riskerar att påverka legitimiteten för unionen i stort.

## 6. Alkoholmonopolet i förhållande till den fria rörligheten för varor

### 6.1 Alkoholmonopolets syften

Som tidigare konstaterats är syftet med den svenska alkoholpolitiken att minska den totala konsumtionen och efterföljande skadeverkningar. Den svenska regeringen menar att tillgänglighet är betydande för hur den totala konsumtionen utvecklar sig eftersom tillgången till alkohol anses påverka hur många människor som går över från måttlighetsdrickande till missbruk.<sup>119</sup> Detaljhandelsmonopolet motiveras just av skyddet för folkhälsan och är tillsammans med desintresseringsprincipen ett viktigt verktyg för att uppnå det uttalade syftet. Principen går ut på att begränsa marknadskrafterna och framförallt marknadsföring och konkurrens för att inte riskera ökad alkoholförsäljning.

### 6.2 Utblick Norden

De nordiska länderna har historiskt sett haft en relativt likartad syn i sin alkoholpolitik. Sverige har tillsammans med Norge och Finland statliga detaljhandelsmonopol som alla grundar sig på att värna om folkhälsan och minska alkoholens skadeverkningar. Norge har likt Sverige ett detaljhandelsmonopol på alkoholhaltiga drycker. I Norge har däremot regelverket nyligen liberaliserats och det går numer att köpa alkoholhaltiga drycker upp till 4,7 volymprocent i bland annat livsmedelsbutiker under fast satta tider.<sup>120</sup> Den norska regeringen har dessutom under 2019 föreslagit att utvidga öppettiderna för vinmonopolet (Norges motsvarighet till systembolaget). Regeringen föreslår även att tillåta gårdsförsäljning i anslutning till lokala bryggerier, vilket med dagens lagstiftning är förbjudet, precis som i Sverige.<sup>121</sup>

---

<sup>119</sup> SOU 2010:98 s.30.

<sup>120</sup> Livsmedelshandlarna 2018. *Så regleras ölförsäljning i butik i de nordiska länderna.*

<sup>121</sup> Regjeringen 2019 *Endringer i alkoholoven på horing.*



Bland EU:s medlemsstater är Sverige och Finland ensamma om ett statligt detaljhandelsmonopol. Den finska detaljhandeln för alkohol tar sig uttryck genom det statligt ägda ALKO. Nyligen blev det däremot tillåtet för vanliga butiker att sälja drycker upp till 5,5 volymprocent alkohol, vilket kan likställas med den svenska definitionen för starköl.<sup>122</sup>

Redan i samband med Finlands inträde i EU beslutades det om ett viktigt undantag till detaljhandelsmonopolet. Den finska regeringen ville stärka jordbrukets ställning genom att tillåta producenter av frukt- och bärvin och kvass att sälja sina produkter i anslutning till gården.<sup>123</sup> Undantaget bygger på ett tillståndssystem där det ställs ett antal krav på tillverknings- och försäljningsstället. Bland annat ska verksamheten anses sammanhänga med regionens landsbygdsnärings, finnas i omedelbar anslutning till tillverkningsstället och vara åtskild från övrig verksamhet.<sup>124</sup> Eftersom den finska gårdsförsäljningen endast innefattar lokalt producerade drycker har frågan huruvida det finska regelverket är förenligt med EU-rätten kommit upp för diskussion. EU:s generaldirektorat för jordbruk och landsbygdsutveckling (fortsättningsvis benämnt DG AGRI) uttalade sig om att det förelåg diskriminering enligt artikel 34 FEUF eftersom drycker från övriga medlemsstater endast kunde säljas via det statligt ägda ALKO. Utredningen från DG AGRI lades emellertid ner utan att kommissionen beslutat att inleda ett fördragsbrottsärende. De strikta villkoren för producenterna tillsammans med betydelsen för utvecklingen av landsbygden gjorde att kommissionen ansåg det olämpligt att lösa ärendet genom ett fördragsbrottsärende.<sup>125</sup>

Vid senare tillfällen har det framlagts motioner i den finska riksdagen om att utöka gårdsförsäljningen till att även innefatta drycker med en högre volymprocent. Premisserna har föreslagits vara densamma, vilket medfört att drycker från övriga medlemsstater fallit utanför. EU-kommissionen har därför uttalat att en sådan utvidgning är oförenlig med EU-rätten och artikel 34 FEUF eftersom den rent av

---

<sup>122</sup> FinLex 1102/2017 Alkohollagen 17 §.

<sup>123</sup> SOU 2010:98 s.50

<sup>124</sup> Ibid.

<sup>125</sup> SOU 2010:98 s.52.

diskriminerar utländska produkter. En sådan åtgärd anses inte heller kunna rättfärdigas med principen om tvingande hänsyn.<sup>126</sup>

EU-domstolen kom emellertid fram till en annan bedömning i *Visnapuu-avgörandet (2015)*. I detta mål uppkom frågan huruvida det var förenligt med EU-rätten att kräva ett detaljhandelstillstånd för att sälja egenproducerade produkter genom gårdsförsäljning. I praktiken var det endast finska tillverkare som kunde söka ett sådant tillstånd, eftersom det bland annat krävdes geografisk lämplighet och därför endast föll på finska producenter av lokala hantverksdrycker.

Domstolen fäste inte lika stor vikt vid likabehandling som kommissionen och menade att det får förekomma undantag i enlighet med artikel 36 om det inte utgör ”godtycklig diskriminering” eller ”förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna”.<sup>127</sup> Den finska regeringen hävdade att tillståndssystemet motiverades med skyddet för folkhälsan och för att främja turism genom att ett begränsat antal tillverkare säljer sina egentillverkade drycker med särskild koppling till den finska landsbygden. Eftersom den finska regeringen endast riktar sig till tillverkare i Finland menade domstolen att en sådan reglering var försvarbar om den totala produktionen är av ”begränsad omfattning” och ”traditionell och hantverksmässig”.<sup>128</sup>

*Visnapuu-avgörandet* kan tolkats som att gårdsförsäljning går att kombinera med ett statligt detaljhandelsmonopol trots att det faktiskt gör skillnad på inhemsk och utländsk produktion. Det centrala är att försäljningen förekommer i begränsad omfattning för att locka turister och är en del av en historisk hantverkstradition. Finland har däremot sedan 2018 luckrat upp bestämmelserna kring gårdsförsäljning till att det numer går att köpa lokalt producerad hantverksöl tillsammans med det redan godtagbara undantaget för frukt- och bärvin och kvass.<sup>129</sup> Den nya regleringen är ännu inte rättsligt prövad av EU-domstolen.

Sverige, Norge och Finland har i grund och botten utformat sin alkoholpolitik i syfte att värna folkhälsan och minska alkoholens skadeverkningar. Som konstaterats har

---

<sup>126</sup> SOU 2010:98 s.52.

<sup>127</sup> C-198/14 *Visnapuu* pt.116.

<sup>128</sup> C-198/14 *Visnapuu* pt.128.

<sup>129</sup> Bernitz, Ulf i *Dagens Industri* 2019.

både Norge och Finland luckrat upp respektive lagstiftning genom bland annat ökad tillgänglighet för detaljhandelsmonopolen, gårdsförsäljning och en högre volymprocent för de drycker som får säljas utanför detaljhandelsmonopolet. Det kanske tydligaste exemplet är Finland som sedan 2019 tillåter att drycker upp till 5,5 volymprocent alkohol får säljas i vanliga butiker.

Bestämmelserna om statliga handelsmonopol och fri rörlighet för varor bygger på att det inte får förekomma diskriminering och handelshindrande åtgärder i förhållandet mellan utländska och inhemska produkter. Bland undantagen är det främst skyddet av folkhälsan som rättfärdigat statliga handelsmonopol som indirekt verkat diskriminerande. I Finland har gårdsförsäljningen endast inriktat sig mot lokalt producerade drycker som tillverkats i landet och som härrör till en lokal hantverkstradition. Försäljningen har därför inte ansetts störa konkurrensen med övriga drycker på den europeiska marknaden. Eftersom det ännu inte finns praxis att tillgå är det svårt att förutspå hur det finska detaljhandelsmonopolet är förenligt med EU-rätten när drycker upp till 5,5 volymprocent alkohol numer får säljas i vanliga livsmedelsbutiker. Den finska avregleringen är en liberalisering som ökat tillgängligheten och öppnat upp för nya försäljnings- och marknadsföringsformer som riktar sig direkt till konsumenten.<sup>130</sup> Ett fortsatt detaljhandelsmonopol för drycker över 5,5 volymprocent alkohol går därför att ifrågasätta rättsligt eftersom det riskerar att urholka undantaget som även i Finland rättfärdigats med folkhälsoargumentet.

### **6.3 Semimonopol – förenligt med EU-rätten?**

Statliga handelsmonopol omfattas av artikel 37 FEUF om kan motiveras med ett mål av allmänintresse, trots att det i praktiken utgör ett handelshinder. Systembolaget har rättfärdigats av EU-domstolen genom argumentet att skydda folkhälsan. Ett svenskt semimonopol innebär nödvändigtvis inte en avreglering av Systembolaget, utan ger istället möjligheter för andra aktörer att sälja drycker med en högre volymprocent alkohol än den som är tillåten med dagens regelverk. Systembolaget hade vid en sådan avreglering haft kvar sin ensamrätt på drycker över en viss volymprocent alkohol (exempelvis spritdrycker).

---

<sup>130</sup> Bernitz, Ulf i Dagens industri 2019.

Efter *Franzén-avgörandet* konstaterades det att ett statligt monopols funktionssätt ska bedömas utifrån artikel 37 FEUF, och övriga bestämmelser som härrör till monopolet utifrån artikel 34 FEUF. Ett semimonopol hade möjliggjort fler aktörer, och därför troligtvis bedömts utifrån huvudregeln i artikel 34 FEUF eftersom det inte rör monopolets särskilda funktionssätt.<sup>131</sup> Tillämpningsområdet hade vid en sådan bedömning blivit betydligt mer extensivt än vid *Franzén-avgörandet* och endast kunnat rättfärdigas om det inte handelshindrar utländska aktörer. En sådan avreglering hade troligtvis inte blivit något rättsligt problem utifrån artikel 34 FEUF eftersom det faktiskt ökat marknadstillträdet för utländska produkter. Vid en avreglering som endast tillåter gårdsförsäljning är det tveksamt om det varit förenligt att tillåta svensktillverkade drycker (i likhet med den finska modellen), eftersom det med stor sannolikhet skulle stått i strid med artikel 34 FEUF. I *Visnapuu-avgörandet* rättfärdigades gårdsförsäljningen genom tvingande hänsyn eftersom det skedde i begränsad omfattning och ansågs utgöra traditionell tillverkning. EU-domstolen gjorde emellertid sin bedömning utifrån finska förutsättningar, vilket gör att det inte går att fastslå hur en eventuell prövning slagit mot Sverige. Risken finns att gårdsförsäljning med ovanstående premisser riskerat att hindra marknadstillträdet för utländska produkter eftersom de endast skulle gått att sälja via Systembolaget.

### 6.3.1 Rätten till marknadstillträde

För att omfattas av Keck-doktrinen har rätten till marknadstillträde blivit central vid EU-domstolens bedömningar om en nationell åtgärd ska anses falla utanför artikel 34 FEUF och ÅMV. Marknadstillträdesprincipen sätter ramen för ÅMV till att inbegripa åtgärder som försvårar utländska varors tillgång till en nationell marknad. I *Franzén-avgörandet* konstaterades det att Systembolagets urvalskriterier var neutrala och gällde såväl inhemska som utländska produkter. Vid en svensk avreglering kan det (som konstaterats i föregående avsnitt) uppkomma rättsliga problem om endast svenska lokalt producerade produkter tillåts genom gårdsförsäljning. Ur *Visnapuu-avgörandet* framgår det att en sådan produktion ska vara begränsad samt traditionell och hantverksmässig. En svensk produktion kan

---

<sup>131</sup> SOU 2010:98 s.83.

troligtvis anses begränsad, men frågan är om den utgör en sådan väsentlig tillverkningsstradition att det går att rättfärdiga på samma sätt som i *Visnapuu-avgörandet*.<sup>132</sup>

Riksdagen har nyligen beslutat att regeringen borde verka för lagstiftning som möjliggör gårdsförsäljning i begränsad utsträckning under förutsättning att Systembolagets detaljhandelsmonopol kan bevaras.<sup>133</sup> Hur en sådan lagstiftning är tänkt att utformas återstår att följa, men det blir uppenbara utmaningar för att inte riskera att hindra marknadstillträdet för utländska produkter. I SOU-utredningen om gårdsförsäljning (2010) har det föreslagits att den som bedriver gårdsförsäljning ska få möjlighet att i begränsad omfattning sälja alkoholdrycker som har tillverkats av andra producenter, både inom och utanför Sverige. Förslaget är en direkt följd av EU-rätten för att inte riskera att diskriminera utländska produkter.<sup>134</sup> En sådan lösning riskerar emellertid att utmana det undantag som Sverige har efter *Franzén-avgörandet* eftersom det kan markera att regeringen och riksdagen fäster mindre vikt än tidigare i Systembolagets uppgift att skydda folkhälsan.<sup>135</sup>

Ett semimonopol som möjliggör försäljning av starköl och vin i livsmedelsbutiker hade däremot ökat marknadstillträdet för utländska produkter och tillgängligheten för konsumenter. En sådan avreglering hade medfört att det tillkommit fler leverantörer som därmed nått ut till fler, eftersom Systembolagets ensamrätt försvunnit, och istället övergått till den fria marknaden. En sådan avreglering hade precis som vid gårdsförsäljning skapat utmaningar för att rättfärdiga ett kvarvarande av Systembolaget eftersom det bidragit till en ökad konkurrens och tillgänglighet på marknaden. Den centrala frågan blir därför om det fortfarande går att hävda folkhälsan som undantagsargument för att behålla ett statligt monopol på drycker över en viss volymprocent alkohol.

### **6.3.2 Folkhälsan som undantagsargument**

EU-domstolen har inte ställt något krav på att detaljhandelsmonopolet ska avskaffas eftersom skyddet för folkhälsan anses utgöra ett legitimt undantag efter att Sverige anpassat alkohollagstiftningen till EU-rätten. Som tidigare konstaterats bygger

---

<sup>132</sup> Hettne, Jörgen i Europakommentaren 2018.

<sup>133</sup> Bet. 2017/18:SoU8.

<sup>134</sup> SOU 2010:98 S.11.

<sup>135</sup> Bernitz, Ulf i Dagens industri 2019.

Systembolagets ensamrätt på dels desintresseringsprincipen, dels att minska tillgängligheten för alkohol i allmänhet. Inom ramen för skyddet av folkhälsan används hög beskattning och en restriktiv marknadsföring för alkohol. Vid ett semimonopol har staten fortfarande möjlighet att styra beskattning och marknadsföring, men det skapas en större tillgänglighet av varor på den svenska marknaden. Ökad tillgänglighet riskerar att slå hål på folkhälsoargumentet som faktiskt var ett av huvudskälen till att EU-domstolen godkände Systembolagets monopol-ställning i *Franzén-avgörandet*.<sup>136</sup> Riksdagen har varit tydlig i sitt uppdrag till regeringen att en eventuell avreglering endast kan bli möjlig om det kan säkerställas att Systembolagets detaljhandelsmonopol kan bevaras. Skyddet för folkhälsan är visserligen ett argument som kan rättfärdigas med undantagen i artikel 36 FEUF, men det kvarstår fortfarande att en sådan bestämmelse är proportionell i förhållande till det uttalade syftet. Att förena Systembolaget med en eventuell avreglering med hänvisning till skyddet för folkhälsan torde därför vara svårt att rättfärdiga vid en EU-rättslig prövning. Som tidigare konstaterats har EU-domstolen emellertid godtagit den finska gårdsförsäljningen, vilket gör att EU-rätten inte omöjliggör en sådan avreglering. Den nya finska ordningen för gårdsförsäljning (som tillåter hantverksöl) tillsammans med starköl och alkoläsk i livsmedelsbutiker är däremot inte rättsligt prövad av EU-domstolen. Det finns därför ingen garanti för att en sådan modell är proportionell och förenlig med EU-rätten med hänvisning till folkhälsoargumentet.

### 6.3.3 Proportionalitet

Proportionalitetsprincipen är en allmän rättsprincip och central vid EU-domstolens avgöranden. Principen ligger till grund för bedömningen om en nationell åtgärd inskränker de grundläggande friheterna. Systembolagets detaljhandelsmonopol har genom *Franzén-avgörandet* ansetts tillräckligt proportionellt och icke-diskriminerande för att rättfärdigas med undantaget i artikel 36 FEUF. Vid *Rosengren-avgörandet* gjordes en annan bedömning där EU-domstolen bedömde det svenska förbudet av privatinförsel av alkohol utifrån huvudregeln i artikel 34 FEUF. Vid detta avgörande ansåg EU-domstolen att den svenska regleringen inte stod i proportion till det uttalande syftet. Att utgången i dessa två avgöranden skiljer sig åt beror på vilken rättsregel som EU-domstolen tillämpat, men också hur stor

---

<sup>136</sup> Bernitz, Ulf i Dagens industri 2019.

vikt domstolen lagt vid proportionalitetsprincipen. EU-domstolen är ingen politisk institution, men verkar inte heller utan påverkan av nationella intressen. Det är viktigt att domarna uppfattas som legitima och vinner acceptans i medlemsstaterna.<sup>137</sup> Vid tiden för *Franzén-avgörandet* hade Sverige slagit vakt om Systembolaget och anpassat lagstiftningen i den mån det var möjligt utan att inskränka på detaljhandelsmonopolet. Idag, över 20 år senare, med ökad tillgänglighet och förslag på prissänkning av starköl är det tveksamt om detaljhandelsmonopolet fortfarande ansetts proportionellt till syftet att skydda folkhälsan vid en ny prövning av EU-domstolen.

Vid ett semimonopol hade marknadstillträdet och mängden varor ökat eftersom Systembolaget inte längre haft ensamrätt att besluta om inköp för drycker över en viss volymprocent alkohol. I praktiken hade det skapats självständiga försäljningsställen som visserligen kontrollerats av nationella myndigheter, men som stått utanför Systembolagets kontroll. Rent rättsligt hade en sådan avreglering troligtvis inte bedömts vara något problem utifrån proportionalitetsprincipen. Den huvudsakliga utmaningen hade istället varit att rättfärdiga ett fortsatt detaljhandelsmonopol för övriga drycker med hänvisning till skyddet för folkhälsan.

#### **6.4 Dagens Systembolaget – tillgänglighet**

Riksdagen har tagit tydligt markerat att målet med den svenska alkoholpolitiken är att begränsa den totala konsumtionen. Strategin bygger på det faktum att tillgänglighet anses ha betydelse för totalkonsumtionen och efterföljande skadeverkningar. Begränsningar av tillgängligheten har därför funnits sedan lång tid tillbaka och reglerats genom högskattepolitik, restriktiv marknadsföring och inte minst Systembolagets detaljhandelsmonopol. Sedan *Franzén-avgörandet* har Systembolaget däremot utökat sin tillgänglighet gentemot konsumenterna. Efter millennieskiftet har öppettiderna utökats till att även omfatta lördagar. Butikerna har anpassats till en modern detaljhandelskedja genom självbetjäning istället för

---

<sup>137</sup> Hettne 2009 s.172.

köp över disk. Utvecklingen av E-handel har också utvecklats till att hemleveranser numer är tillgängligt för alla över 20 år.<sup>138</sup>

## 6.5 Avslutande kommentar

Syftet med EU-projektet är att varor ska röra sig fritt på den inre marknaden. EU-rätten kräver därför att ingen diskriminering förekommer i förhållandet mellan inhemska och utländska varor. Utifrån EU-domstolens praxis ska ett detaljhandelsmonopols särskilda funktion bedömas utifrån artikel 37 FEUF och övriga bestämmelser som härrör till monopolet utifrån huvudregeln i artikel 34 FEUF. Det svenska detaljhandelsmonopolet har rättfärdigats genom *Franzén-avgörandet* och är alltså förenligt med EU-rätten. Undantaget bygger på att det svenska detaljhandelsmonopolet vilar på ett allmänintresse som syftar till att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.

Ett semimonopol innebär en liberalisering av alkohollagstiftningen och medför ett ökat marknadstillträde, fler aktörer och en konkurrenskraftigare marknad. En sådan liberalisering är i linje med EU:s grundläggande värderingar, så länge det görs på lika villkor för såväl inhemsk som importerad produktion. Den rättsliga utmaningen uppkommer när ett semimonopol ska förenas med ett fortsatt bevarande av Systembolaget. Sverige hade vid en EU-rättslig prövning behövt styrka att detaljhandelsmonopolet fortfarande kan motiveras med ett allmänintresse som syftar till att skydda folkhälsan.

I *Franzén* och *Rosengren-avgörandet* har det aldrig ifrågasatts att syftet med detaljhandelsmonopolet är att värna skyddet för folkhälsan eftersom ensamrätten aldrig utmanats av en utomstående aktör. Vid ett semimonopol öppnas däremot nya försäljnings- och marknadsföringskanaler upp för konsumenterna vilket kan få påverkan på totalkonsumtionen. Eftersom bakgrunden till Sveriges alkoholpolitik grundar sig i att minska totalkonsumtionen blir det svårt att argumentera för att ett kvarvarande av detaljhandelsmonopolet är förenligt med det uttalade syftet och därmed proportionellt. Fler aktörer på marknaden leder troligtvis till ökad konsumtion och riskerar att sända signaler om att Sverige fäster mindre vikt vid

---

<sup>138</sup> Systembolaget 3 .



skyddet av folkhälsan jämfört med tidigare. Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle därför sannolikt underkännas om ett semimonopol blir verklighet.

I Finland har det visserligen visat sig att det statliga detaljhandelsmonopolet tillsammans med viss gårdsförsäljning godtagits av EU-domstolen. Bedömningen gjordes dock utifrån finska förutsättningar vilket gör att det inte går att fastslå hur en eventuell prövning slagit mot Sverige. EU-domstolen har inte heller prövat det finska detaljhandelsmonopolet utifrån den nya alkohollagstiftningen (2019) som möjliggör utökad gårdsförsäljning och att inhemska och utländska produkter upp till 5,5 volymprocent alkohol får säljas i livsmedelsbutiker. Det är därmed inte säkert att dagens finska modell är förenlig med EU-rätten.

Avslutningsvis bör det betonas att det gått över 20 år sedan detaljhandelsmonopolet prövades av EU-domstolen. Systembolaget har sedan dess utvecklats och blivit en modern detaljhandelskedja med nya försäljningsformer och ökad tillgänglighet. Vid sidan har den politiska tongången förändrats till att öppna upp för omregleringar i form av ett semimonopol, så länge det inte utmanar Systembolagets fortsatta existens. Frågan är däremot hur långt Systembolaget kan gå i sina försäljningsformer och fortsatt hävda undantaget om skyddet för folkhälsan innan EU reagerar.







# Käll- och litteraturförteckning

## Offentligt tryck

Sverige

### Statens offentliga utredningar

SOU 2010:98 Gårdsförsäljning

### Betänkanden

Socialutskottets bet. 2017/18:SoU8 Alkohol-, narkotika-, dopnings och tobaksfrågor

### Propositioner

Prop. 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor med mera

Prop. 2009/10:125 En ny alkohollag

## Litteratur

Bernitz, Ulf & Kjellgren, Anders. *Europarättens grunder*, Stockholm: Norstedts juridik. 6 uppl. 2018.

Hettne, Jörgen. *Monopol i förändring* i Europaperspektiv s. 153-177. Stockholm: Santerús förlag 2009.

Korling, Fredrik & Zamboni, Mauro (red.) *Juridisk metodlära*, Lund: Studentlitteratur 2018.

Meyrowitsch, Anna – Allroth, Emanuel – Hettne, Jörgen. *EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid*. Stockholm: Svenska institutet för europapolitiska studier 2005.

## Internetkällor

Bernitz, Ulf. *Gårdsförsäljning är slutet för Systembolaget*. Debattartikel i Dagens industri 2019. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.di.se/debatt/gardsforsaljning-ar-slutet-for-systembolaget/>

Hettne, Jörgen. *EU-rätten omöjliggör inte gårdsförsäljning*. Blogginlägg på Europakommentaren vid centrum för Europaforskning vid Lunds universitet 2018. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://europakommentaren.eu/2018/05/16/vad-sager-eu-om-gardsforsaljning-i-sverige/>

Liberalerna 1. *Utkast till sakpolitisk överenskommelse mellan Socialdemokraterna, Centerpartiet, Liberalerna och Miljöpartiet de gröna*. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.liberalerna.se/wp-content/uploads/utkast-till-sakpolitisk-occ88k-s-c-l-mp.pdf>

Livsmedelshandlarna 1. *Så regleras ölförsäljning i butik i de nordiska länderna*. Hämtad 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.livsmedelshandlarna.se/sa-regleras-olforsaljning-i-butik-i-de-nordiska-landerna/>

Nationalencyklopedin 1. *Monopol*. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.ne.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/monopol>

Regjeringen 2019. *Endringer i alkoholloven på horing*. Hämtad 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-alkoholloven-pa-horing/id2654701/>

SVT 1. *Moderaterna vill ha försäljning av öl och vin i matbutiker*. (19 oktober 2019) Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/moderaterna-vill-kopa-ol-och-vin-i-butik>

Systembolaget 1. *1955 – Systembolaget grundas*. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <http://www.systembolagethistoria.se/teman/ursprunget/1955---systembolaget-grundas/>

Systembolaget 2. *Policy för medarbetare*. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <https://www.omsystembolaget.se/om-systembolaget/foretagsfakta/policyer/policy-for-medarbetare/>

Systembolaget 3. *Från över disk till självbetjäning*. Hämtad: 9 januari 2020. Tillgänglig: <http://www.systembolagethistoria.se/Teman/Butikerna/>





# Rättsfallsförteckning

## Europeiska unionen

### EU-domstolen

Mål C-189/95 Brottmål mot Harry Franzén. (ECLI:EU:C:1997:504)

Mål C-283/81 CILFIT mot Ministero della sanità  
(ECLI:EU:C:1982:335)

Mål C-2/73 Geddo mot Ente Nazionale Risi (ECLI:EU:C:1973:89)

Mål C-8/74 Dassonville (ECLI:EU:C:1974:82)

Mål C-120/78 Rewe mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis De  
Dijon) (ECLI:EU:C:1979:42)

Mål C-267/91 och C-268/91 Brottmål mot Bernard Keck och Daniel Mithouard  
(Keck) (ECLI:EU:C:1993:905)

Mål C-292/92 Hunermund m.fl. mot Landsapothekerkammer Baden-Württemberg  
(ECLI:EU:C:1993:932)

Mål C-405/98 Gourmet International Products (ECLI:EU:C:2001:135)

Mål C-401/92 och C-402/92 Tankstation och Boermans

Mål C-391/92 Kommissionen mot Grekland (modernmjölksersättning)  
(ECLI:EU:C:1995:199)

Mål C-34/95 och C-36/95 De agostini och TV-shop (ECLI:EU:C:1997:344)

Mål C-549/15 E.ON Biofor Sverige (ECLI:EU:C:2017:490)

Mål C-170/04 Rosengren m.fl. (ECLI:EU:C:2007:313)

Mål C-244/06 Dynamic Medien (ECLI:EU:C:2008:85)

Mål C-59/75 Manghera m.fl. (ECLI:EU:C:1976:14)

Mål C-91/75 Hauptzollamt Göttingen mot Miritz GmbH & Co. (Miritz)  
(ECLI:EU:C:1976:23)

Mål C-159/94 Kommissionen mot Frankrike (ECLI:EU:C:1997:501)

Mål C-158/94 Kommissionen mot Italien (ECLI:EU:C:1997:500)

Mål C-157/94 Kommissionen mot Nederländerna (ECLI:EU:C:1997:499)

Mål C-198/14 Visnapuu (ECLI:EU:C:2015:751)

### **Generaladvokater i EU-domstolen**

GA Elmer i mål C-189/95 Brottmål mot Harry Franzén. (ECLI:EU:C:1997:101)