

Systembolaget och EU-fördragen

I samband med publiceringen av rapporten *Alcoholic Goods and Sweden. The EU Law of Private Imports, Retail Sale, and State Monopolies* av **Graham Butler**, lektor i EU-rätt vid Århus universitet, anordnade Sieps ett seminarium. Moderator var **Anna Södersten**, forskare vid Sieps. Rapportens resultat diskuterades av **Jörgen Hettne**, professor i juridik vid Lunds universitet och senior rådgivare vid Sieps; **Joakim Zander**, författare och jurist, tidigare vid kommissionen samt **Claes Granmar**, docent i juridik vid Stockholms universitet.

Anna Södersten inledde seminariet med att beskriva hur frågan om huruvida svensk alkoholpolitik går att kombinera med EU-rätten har debatterats ända sedan diskussionerna om ett svenskt EU-medlemskap inleddes för omkring 30 år sedan. Men svensk restriktiv alkoholpolitik har en betydligt längre historia som åtminstone går tillbaka till tiden för den kraftiga alkoholkonsumtionen under mitten av 1800-talet.

Graham Butler presenterade resultaten i sin rapport genom att kommentera domen i *Franzén*-målet från 1997 som fann att Sverige kunde behålla sitt monopol på alkoholförsäljning även under EU-lag. Butler menade att det är ett misstag att betrakta domen som en evig garant för monopolet. Domen var, i Butlers ögon, dåligt underbyggd och EU-domstolen har avstått från att låta senare domar vila på den.

EU-domstolens dom i *Rosengren*-målet, som avgjorde frågan om privat import av alkohol, bygger inte på *Franzén*. I stället för att återropa artikel 37 TFEU (som innehåller bestämmelser för statsmonopol) dömde domstolen på basis av artikel 34 – 36 TFEU (de generella bestämmelserna för den fria rörligheten av varor). Detta föranledde Butler att dra slutsatsen att om EU-domstolen skulle avgöra frågorna i *Franzén* på nytt idag skulle förutsättningarna vara annorlunda. Två fall från den senaste tiden som inte har rört Sverige, *ANETT* och *Visnappu*, ger inte heller skäl att tro att Systembolagets position är säkrad. Butler hyser förhoppningen att ett förhandsbesked ska begäras från EU-domstolen i pågående svenska rättsprocesser.

Butler anser att det nuvarande förslaget om gårdsförsäljning är diskriminerande. Man kan inte

äta kakan och ha den kvar: om Systembolaget ska ha exklusiv ensamrätt till fysisk handel med alkohol måste den rätten vara just exklusiv. Om förslaget blir verklighet skulle privata aktörer frestas att driva frågan i domstol. En fråga till EU-domstolen i detta sammanhang skulle kunna få än vidare konsekvenser för den nuvarande ordningen.

Slutligen tog Butler upp ytterligare förändringar i försäljningen av alkohol i Sverige (exempelvis privatimport på nätet, Systembolagets näthandel och leveranser till Systembolagsombud). Detta verkar inte ligga i linje med de hälsofrämjande skäl som motiverar Systembolagets monopolställning. Han noterade också att sedan Vin och sprit förlorade ensamrätten på alkoholtillverkning i Sverige fungerar företaget som vilken annan privat aktör som helst, och att detta är en möjlig framtid för Systembolaget.

Under paneldiskussionen gav Butler en historisk bakgrund till den senaste tidens utveckling: mellan 1958 och 1969, under en tid då EEC:s regelverk var under omvandling, var det tillåtet för statsmonopol att diskriminera. Från 1970 och framåt bedömdes de under artikel 37 TFEU, men de fall som haft verkan på den fria rörligheten av varor rör restriktioner snarare än endast icke-diskriminering.

Jörgen Hettne påpekade, angående Systembolagets framtid, att även om utrymmet för artikel 37 TFEU har smalnat de senaste åren så är den fortfarande att räkna med. **Joakim Zander** menade att de tidiga fallen rörande artikel 37 TFEU handlade om att etablera det juridiska ramverket för statsmonopol. Nu när detta är klart definierat är domstolen mindre benägen att använda artikeln. För den fysiska aspekten

på svensk alkoholförsäljning är därför artikel 37 fortfarande relevant, medan andra aspekter såsom nätförsäljning kan kräva andra typer av resonemang. **Claes Granmar** uttryckte åsikten att EU-rätten är pragmatisk. Han anser att *Franzén* är en bra dom, och att EU-domstolen fortfarande räknar med den. Han beskrev hur Systembolaget förmedlar information, har ett brett utbud och ger tillverkare tillgång till den svenska marknaden. På det sättet är faktiskt Systembolaget en drivkraft för handel. Han menade vidare att gårdsförsäljning inte handlar om fri rörlighet av varor utan om tjänster eftersom den är så pass begränsad att den bara ökar turismen utan att påverka handeln med alkoholhaltiga drycker. **Butler** påpekade att ja, man hänvisar till *Franzén*, men man låter inte nya domar vila på fallet.

Hettne kommenterade pågående fall i svenska domstolar. Under de femton år som gått sedan *Rosengren* tillät privat import har Sverige haft en mer liberal inställning. Systembolaget har emellertid vidtagit rättsliga åtgärder, eftersom man ansett att staten gått längre än vad *Rosengren* ger utrymme för. Ett av fallen har nyligen tagits upp av Högsta domstolen som kan finna sig tvungen att be om ett förhandsbesked från EU-domstolen.

Angående risken för överträdelseärenden från kommissionens sida bedömde **Zander** den risken som liten. Kommissionen är intresserad av vad privata aktörer gör, men även om alkoholpolitiken är en stor fråga i Sverige gäller det inte för EU i stort.

När publiken fick möjlighet ställdes frågor om det går att räkna med att Systembolaget kan behålla sin lagliga status, och om kommissionen skulle visa intresse för klagomål från privata aktörer.

Zander svarade att kommissionen i hög grad är intresserad av klagomål om det kan underlätta utredning och åtgärder, men när det kommer

till frågor som redan är under bevakning (som Systembolagets inköspolicy) är klagomålen mindre verkningsfulla. Angående eventuella protester mot gårdsförsäljning påpekade **Butler** att EU-domstolens respons beror på vilken fråga de nationella domstolarna ställer. Nationella domstolar har viss flexibilitet i tolkningen av förhandsavgöranden, medan domar i överträdelseärenden är mer rigida. Han noterade också att kommissionens strategi i överträdelseärenden är mer politiskt inriktade idag, och att man ofta använder andra verktyg såsom pilotfall och dialoger. **Hettne** höll med om Butlers inställning till gårdsförsäljning, men påpekade att innan något sådant förslag träder i kraft skulle kommissionen antagligen bli varskodd, och avstår man från att protestera i det läget är det svårt att komma med ett överträdelseärende i ett senare läge. **Granmar** menade att kommissionen har förståelse för att nationella monopol kan fungera som drivkraft för internationell handel, något som **Zander** protesterade häftigt emot.

Slutligen ombads paneldeltagarna att formulera sina ställningstaganden i ett tjugosekunder långt uttalande. **Granmar** upprepade att statsmonopol kan driva på handel, och att de kan liberaliseras utan att bli mindre kompatibla med EU-rätten. **Zander** påpekade att det svenska alkoholmonopolet är en anomali i EU-rätten av en typ som kommissionen inte är förtjust i, men att det är en mycket liten fråga i Bryssel. **Hettne** tyckte att EU-rätten borde vara mycket tydligare i den här typen av frågor och att vi i Sverige inte ska vara rädda för att få tydligare svar. **Butler** avslutade med att påpeka att även om Sveriges alkoholmonopol skulle bedömas som olagligt finns det flera sätt att reglera alkoholförsäljning på som är tillåtna enligt EU-rätten.