



GÖTEBORGS UNIVERSITET
HANDELSHÖGSKOLAN

**Gårdsförsäljning av alkoholdrycker – en
unionsrättslig klurighet**

*En analys av lagförslaget i SOU 2021:95 och utredarens
unionsrättsliga slutsatser*

Isaac Juris

Juridiska institutionen
HRO 800 Examensarbete, 30 HP
Juristprogrammet HT 2023

Handledare: Tormod Otter Johansen
Examinator: Allison Östlund

Innehållsförteckning

Förkortningar	iv
1 Inledning	5
1.1 Bakgrund: Införande av gårdsförsäljning – en unionsrättslig klurighet	5
1.2 Syfte och frågeställningar: Analysera lagförslaget och utredarens unionsrättsliga slutsatser	6
1.3 Avgränsningar	7
1.4 Metod, teori och material: Fokus på EU-domstolen.....	8
1.4.1 EU-rättslig metod	8
1.4.2 Utredningars betydelse för efterlevnaden av EU-rätten	9
1.4.3 Material	10
1.5 Tidigare forskning och något kort om remissvaren	11
1.6 Disposition.....	12
2 Det svenska alkoholmonopolet och svensk alkoholpolitik.....	13
2.1 Den svenska alkoholpolitikens och monopolets historiska bakgrund	13
2.2 Om alkoholmonopolets omfattning och utseende	15
2.2.1 Omfattning och utseende.....	15
2.2.2 Historiska inskränkningar av monopolet.....	15
2.3 Närmare om alkoholmonopolets syfte.....	16
3 EU-rättsliga utgångspunkter i frågan om gårdsförsäljning.....	17
3.1 Kort om den inre marknaden.....	17
3.2 Artikel 34 FEUF	19
3.3 Artikel 37 FEUF – en nästintill legendariskt svårtolkad bestämmelse	22
3.3.1 Allmänt om artikel 37 FEUF och EU-domstolens tidiga praxis.....	22
3.3.2 <i>Franzén</i> -målet	26
3.3.3 Samtida förhållandet mellan artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF	32
3.4 Möjligheten att rättfärdiga handelshinder	37
3.5 Överblick av det finländska systemet.....	38
3.5.1 Alkohollagstiftning och gårdsförsäljning	39
3.5.2 <i>Visnapuu</i> -målet.....	40
4 Tidigare utredningar om gårdsförsäljning av alkoholdrycker	46
4.1 SOU 2009:22 <i>En ny alkohollag</i>	46
4.2 Prop. 2009/10:125 <i>En ny alkohollag</i>	48
4.3 SOU 2010:98 <i>Gårdsförsäljning</i>	49
5 SOU 2021:95 <i>En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker</i>	53
5.1 Om bakgrunden till utredningen.....	53
5.2 Utredarens förslag till lag om ändring i alkohollagen	54
5.3 Utredarens unionsrättsliga bedömningar och slutsatser	57
5.3.1 Artikel 34 FEUF	57

5.3.2 Artikel 36 FEUF	58
5.3.3 Artikel 37 FEUF och om detaljhandelsmonopolets ställning	60
6 Analys av lagförslaget och utredarens unionsrättsliga slutsatser	62
6.1 Om gårdsförsäljningen ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller 37 FEUF	62
6.2 Om gårdsförsäljningen utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF	64
6.3 Om handelshindret kan rättfärdigas	67
6.4 Om ett införande av gårdsförsäljning kan påverka den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet	73
7 Sammanfattning av slutsatser	80
Källförteckning	82

Förkortningar

Dir.	Kommittédirektiv
EG	Europeiska gemenskaperna
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EU	Europeiska unionen
FEU	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
Prop.	Proposition
SOU	Statens Offentliga Utredningar

1 Inledning

1.1 Bakgrund: Införande av gårdsförsäljning – en unionsrättslig klurighet

I december 2021 överlämnade den så kallade Gårdsförsäljningsutredningen sitt betänkande till statsrådet Lena Hallengren.¹ Utredaren² hade fått i uppdrag att, bland annat, utreda möjligheterna för att införa gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker, under förutsättning att Systembolagets monopol³ säkras.⁴ I sitt betänkande menar utredaren att detta är möjligt. Utredaren anser att det är EU-rättsligt möjligt att införa gårdsförsäljning i Sverige i enlighet med dennes lagförslag. Samt att detta inte skulle riskera att underminera alkoholmonopolets position och exempelvis innebära att Systembolagets detaljhandelsmonopol skulle upphöra att ses som ett monopol i EU-rättslig mening.⁵

Betydelsen av att göra en korrekt unionsrättslig bedömning av att införa gårdsförsäljning – och de svårigheter som är förenade med detta – belyses av faktumet att denna fråga redan har varit föremål för utredning vid två tillfällen.⁶ Detta är förstäeligt, eftersom om man inför gårdsförsäljning av alkoholdrycker med stöd av ett betänkande med en bristfällig unionsrättslig analys, kan det potentiellt ha långtgående konsekvenser för alkoholmonopolets ställning och Sveriges möjligheter att kunna rättfärdiga dess existens inför EU-domstolen. Ytterligare – oberoende av konsekvenserna för alkoholmonopolet – finns det ett värde i att en svensk modell för gårdsförsäljning är förenlig med EU-rätten. Att införa gårdsförsäljning som sedan blir underkänd av EU-domstolen vore ett misslyckande som man vill undvika.

Det är således av stor vikt att regeringen och riksdagen fullt ut förstår de risker som kan vara förenade med att införa gårdsförsäljning av alkohol i enlighet med betänkandets lagförslag. Dels i frågan om förslaget är förenligt med unionsrätten, dels vilka konsekvenser som förslaget kan ha för alkoholmonopolets ställning. Mot denna bakgrund är det av intresse att utreda

¹ SOU 2021:95, *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker*.

² Elisabeth Nilsson, före detta landshövding i Östergötlands län, förordnades som särskild utredare.

³ I denna uppsats används ”monopolet”, ”alkoholmonopolet” och ”detaljhandelsmonopolet” som synonymer.

⁴ Dir. 2020:118, *Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker*, s. 1–2.

⁵ För utredarens förslag till ändring i Alkohollagen, se SOU 2021:95, s. 31–40; SOU 2021:95, avsnitt 9.5–9.6.

⁶ Som följer av avsnitt 4 ser jag SOU 2009:22, *En ny alkohollag* och SOU 2010:98, *Gårdsförsäljning som de tillfällen då man har utrett denna fråga. Jag räknar inte SOU 2017:95, Ett land att besöka: En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring* till dessa eftersom i detta betänkande gjorde utredaren bedömningen att denne inte givits förutsättningar att utvärdera vilka konsekvenser som gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle kunna ha på Systembolagets monopol. Till följd av detta avstod utredaren från att ge förslag på området (se SOU 2017:95, s. 325).

huruvida regeringens och riksdagens beslutstagande under den fortsatta lagstiftningsprocessen vilar på ett betänkande med säkra unionsrättsliga bedömningar.

1.2 Syfte och frågeställningar: Analysera lagförslaget och utredarens unionsrättsliga slutsatser

I denna uppsats ämnar jag analysera lagförslaget och utredarens unionsrättsliga slutsatser i SOU 2021:95⁷. Som utredaren själv skriver anger kommittédirektivet två unionsrättsliga frågeställningar som utredaren fick i uppdrag att besvara.⁸ Den ena berör huruvida det är EU-rättsligt möjligt att införa gårdsförsäljning av alkoholdrycker, särskilt med tanke på det gynnande av svenska producenter som det skulle innebära.⁹ Det andra berör huruvida gårdsförsäljning kan införas utan att den unionsrättsliga bedömningen av Systembolagets detaljhandelsmonopol förändras.¹⁰ Följaktligen är det – i intresset av att analysera lagförslaget och utredarens unionsrättsliga slutsatser – ändamålsenligt att utgå från de unionsrättsliga frågeställningar som utredaren ämnat att besvara. Uppsatsens frågeställningar är däremot nedbrutna i några mindre delfrågor och varierar beroende på om gårdsförsäljningen ska anses prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF. Alltså den allmänna bestämmelsen om fri rörlighet av varor eller den bestämmelse som särskilt reglerar statliga handelsmonopol.¹¹ Samtliga frågeställningar nedan besvaras utifrån en prognos om vilken ställning som EU-domstolen skulle inta i frågan.

Inledande frågeställning

1. Skulle en modell för gårdsförsäljning i enlighet med utredarens lagförslag i SOU 2021:95 att prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF?

Om artikel 34 FEUF är tillämplig

2. Utgör gårdsförsäljningen ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF?
3. Om fråga 2 besvaras jakande: Kan handelshindret rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn?

⁷ SOU 2021:95 kallas även för 2021 års gårdsförsäljningsutredning.

⁸ SOU 2021:95, s. 95.

⁹ SOU 2021:95, s. 95 jämte dir. 2020:118, s. 1.

¹⁰ SOU 2021:95, s. 95 jämte dir. 2020:118, s. 1.

¹¹ Artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF, och skillnaderna mellan dessa bestämmelser, behandlas i avsnitt 3.

4. Kan ett införande av gårdsförsäljning i enlighet med utredarens lagförslag i SOU 2021:95 innebära att den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet förändras?

Om artikel 37 FEUF är tillämplig

2. Är detaljhandelsmonopolet – efter ett införande av gårdsförsäljning – förenligt med artikel 37 FEUF? Kan det innebära att den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet förändras?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen har avgränsats så att den behandlar de delar av SOU 2021:95 som är av unionsrättslig betydelse, vilket främst avser avsnitt 8–9 i betänkandet. Vidare följer uppsatsen den avgränsning som utredaren har gjort om att det är de unionsrättsliga bestämmelserna om fri rörlighet av varor i artiklarna 34 FEUF, 36 FEUF och 37 FEUF som är av relevans vid en bedömning av införandet av gårdsförsäljning av alkoholdrycker och dess konsekvenser för alkoholmonopolet.¹²

Uppsatsen har även avgränsats så att den endast innehåller en begränsad mängd komparativa inslag. Det skulle vara möjligt att göra en mer omfattande jämförelse av de likheter och skillnader som finns mellan den finska regleringen av gårdsförsäljning av alkoholdrycker och det aktuella lagförslaget. Denna uppsats avgränsas däremot så att jämförelser till, och beskrivningar av, finsk rätt görs när det krävs för att förstå relevanta rättsfall från EU-domstolen och utredarens resonemang, samt för att jag ska kunna genomföra en välgrundad analys av betänkandet.

Slutligen har uppsatsens avgränsats på så vis att den endast behandlar utredarens förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622).¹³ Utredaren har även föreslagit en förordning om ändring i alkoholförordningen (2010:1636),¹⁴ men den behöver inte behandlas inom ramen för denna uppsats.

¹² Att utredaren gör denna avgränsning framgår enligt mig av att dennes resonemang i avsnitt 9 av betänkandet kretsar kring dessa artiklar.

¹³ SOU 2021:95, s. 31–40.

¹⁴ SOU 2021:95, s. 41–43.

1.4 Metod, teori och material: Fokus på EU-domstolen

1.4.1 EU-rättslig metod

I denna uppsats kommer jag använda en så kallad EU-rättslig metod. EU särskiljer sig från andra internationella organisationer i det att stater har givit upp delar av sin suveränitet i olika områden till en överstatlig organisation, samt att en domstol har givits exklusiv behörighet att tolka den lagstiftning som antas av organisationen.¹⁵ I rättsfallet *Van Gend en Loos* uttalade sig EU-domstolen uttryckligen om att unionsrätten "... utgör en ny rättsordning inom folkrätten...".¹⁶ EU-rättens unika natur innebär att det kan ses som en autonom rättsordning, men man kan även välja att inte dra en tydlig skiljelinje till nationell rätt.¹⁷ Detta får betydelse för hur man ska se på den EU-rättsliga metoden, och det går inte att tala om *en* EU-rättslig metod.¹⁸ Däremot torde det vara okontroversiellt att hävda att den EU-rättsliga metoden – som Reichel uttrycker det – används för att hantera unionsrättsliga källor.¹⁹ Samt även att den EU-rättsliga metoden är tämligen unik i att den tillmäter EU-domstolens praxis stor betydelse.²⁰ Jämför detta med rättskällevärdet inom svensk rätt, där förarbeten innehar en betydelse vid tolkningen av lagbestämmelser som inte kan återspeglas inom EU-rätten.

Mer specifikt tänker jag hantera EU-rättsliga källor med utgångspunkten att EU-domstolen har en central roll i integrationsprocessen och utvecklingen av EU-rätten.²¹ Detta framgår inte minst av att vad som idag är grundläggande EU-rättsliga principer, såsom principen om EU-rättens företräde framför nationell rätt och principen om direkt effekt, inte har sin grund i fördragen, utan har tillkommit genom EU-domstolens praxis i mål som *Costa mot ENEL* och *Van Gend en Loos*.²²

Ett rättsområde där EU-domstolen har haft en särskilt pådrivande roll i tillnärmningen av medlemsstaternas lagstiftning är inre marknadsrätten.²³ EU-domstolen har tolkat fördragsbestämmelserna om de fyra grundläggande friheterna extensivt. Detta har lett till en

¹⁵ Jane Reichel, "EU-rättslig metod". I *Juridisk metodlära*, Maria Nääv & Mauro Zamboni (red.), 2 uppl., Studentlitteratur AB, 2018, s. 111.

¹⁶ Mål C-26/62 NV *Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen*, EU:C:1963:1; Reichel, "EU-rättslig metod", s. 109.

¹⁷ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 109.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.*, s. 121.

²¹ Jörgen Hettne & Ida Otken Eriksson (red.). *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2:1 uppl., Nordstedts Juridik AB, 2011, s. 58 ff.; Reichel, "EU-rättslig metod", s. 115–116.

²² Mål C-6/64 *Flaminio Costa mot E.N.E.L.*, EU:C:1964:66.

²³ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 119.

rättsutveckling på inre marknadsområdet som inte sällan är domstolsdriven.²⁴ Detta genom en negativ integration där domstolen, till exempel, fastslår vad som ska anses vara ett otillåtet handelshinder enligt fördragsbestämmelserna om fri rörlighet av varor och på så vis sätter ramar för hur medlemsstaterna får agera.²⁵

Anledningen till att jag lyfter fram detta är eftersom handeln med alkoholdrycker inte är harmoniserad inom EU-rätten, och det saknas till stor del sekundärrättsliga bestämmelser på området.²⁶ Detta innebär att medlemsstaterna får ha egen reglering på området så länge som denna förhåller sig inom de ramar som fördragen uppställer. Utifrån den roll som EU-domstolen har i att tolka fördragets artiklar, och dess aktiva roll på inre marknadsområdet, får EU-domstolen följaktligen en avgörande roll i området om alkoholreglering. Ytterligare har EU-domstolen enligt min mening en förstärkt huvudroll i frågan om svensk gårdsförsäljning till följd av dennes varierande och ofta svårförståeliga praxis om tolkningen av artikel 37 FEUF. Den oklarhet som är omgiven domstolens praxis innebär att den får en mer central roll i förståelsen av artikel 37 FEUF:s innebörd. Oklarheten medför att man som jurist – i större utsträckning än beträffande andra artiklar på inre marknadsområdet – behöver försöka förutspå hur EU-domstolen kommer att tolka artikel 37 FEUF. Mot denna bakgrund kommer jag att använda den EU-rättsliga metoden för att, utifrån EU-domstolens praxis, försöka förutspå hur domstolen kommer att göra sina bedömningar och vilka ställningstaganden som denne kommer att ta.

1.4.2 Utredningars betydelse för efterlevnaden av EU-rätten

EU har en imponerande hög efterlevnad av sin rättsordning jämfört med sedvanliga internationella organisationer.²⁷ Detta har fått statsvetenskapliga forskare att vilja undersöka hur och varför den EU-rättsliga regimen har kommit att ha denna grad av efterlevnad.²⁸ Det är allmänt accepterat att domstolar har en viktig roll i att efterse efterlevnaden av EU-rätten i medlemsstaterna.²⁹

²⁴ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 119–120.

²⁵ Ibid.

²⁶ SOU 2021:95, s. 97–99.

²⁷ Lisa Conant, "Compliance and What EU Member States Make of It". I *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Marise Cremona (red.), Oxford University Press, 2012, s. 1.

²⁸ Ibid.

²⁹ André Nollkaemper, "The Role of National Courts in Inducing Compliance with International and European Law – A Comparison". I *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Marise Cremona (red.), Oxford University Press, 2012, s. 162.

Utan att frånga denna uppfattning om domstolars betydelse vill jag lägga till en teoretisk utgångspunkt om utredningars – i detta fall en SOU:s – betydelse för Sveriges efterlevnad av EU-rätten. Utifrån tidigare mål om svensk alkohollrättslig reglering och dess förenlighet med unionsrätten, såsom *Franzén*³⁰ och *Rosengren*³¹, kan man anta att frågan om gårdsförsäljnings förenlighet med unionsrätten skulle avgöras i EU-domstolen. Detta skulle troligtvis ske genom en begäran om förhandsavgörande från en svensk domstol eller med anledning av att kommissionen inleder ett överträdelseförfarande. Svenska domstolar framställer sällan begäran om förhandsavgörande till EU-domstolen, till exempel skedde det endast vid två tillfällen under år 2022.³² Angående överträdelseförfaranden föranleder dessa inte sällan ett omfattande meningsutbyte mellan kommissionen och den berörda medlemsstaten som kan pågå under lång tid.

Det ovan anförda innebär att utredaren och SOU 2021:95 får en viktig roll i efterlevnaden av EU-rätten, i vart fall under lagstiftningsprocessen och tiden närmast efter antagandet av en ny lag. Sverige har en utpräglad utredningskultur och man får anta att regeringen och riksdagen fäster vikt vid betänkandet och dess slutsatser. Huruvida man inför en reglering som EU-domstolen anser är eller inte är förenlig med unionsrätten hänger därmed till stor del på vad som anføres i betänkandet. I enlighet med vad som anförts ovan kan det även ta tid att få ett slutligt svar på denna fråga av EU-domstolen, vilket stärker betänkandets betydelse ytterligare.

1.4.3 Material

Utifrån det ovan anförda följer att materialet till stor del kommer bestå av sådant som berör EU-domstolens tolkning av artiklarna 34 FEUF, 36 FEUF och 37 FEUF. Viktigast i detta avseende är relevant praxis från EU-domstolen och doktrin om denna praxis. Utifrån den betydelse som målet *Visnapuu*³³ tillmätts i betänkandet kommer särskilt stor uppmärksamhet tillägnas detta rättsfall. Utöver *Visnapuu* finner jag även anledning att djupgående behandla *Rosengren* och *Franzén*, till följd av deras betydelse för förståelsen av relationen mellan artiklarna 34 FEUF och 37 FEUF samt alkoholmonopolets förenlighet med EU-rätten. I dessa tre mål refereras även till generaladvokaternas förslag till avgöranden för att få en djupare förståelse för de aktuella

³⁰ Mål C-189/95 *Brottmål mot Harry Franzén*, EU:C:1997:504

³¹ Mål C-170/04 *Klas Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren*, EU:C:2007:313.

³² Europeiska unionens domstol, *Årsrapport 2022 – Domstolens verksamhetsstatistik*, https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_sv.pdf (hämtad 22 november 2023), s. 5.

³³ Mål C-198/14 *Valev Visnapuu mot Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) och Suomen valtio - Tullihallitus*, EU:C:2015:751.

rättsfrågorna. Doktrinen som används utgår ofta från specifika rättsfall, men viss doktrin beskriver mer allmänt rättsläget avseende den fria rörligheten av varor.

Vidare behandlas flera olika svenska förarbeten. Dessa används för att beskriva detaljhandelsmonopolets historia, utseende och syfte, samt för att redogöra för de tidigare tillfällena då frågan om gårdsförsäljning av alkoholdrycker har utretts. Ytterligare redogörs för finsk alkoholrättslig lagstiftning. Dels för att förstå hur den föreslagna svenska modellen för gårdsförsäljning förhåller sig till finsk gårdsförsäljning, dels för att förstå EU-domstolens dom i *Visnapuu*. Slutligen, som framgår av uppsatsens syfte, är SOU 2021:95 det material som denna text tar avstamp i. Allt som framförs i denna text är för att möjliggöra en välgrundad analys av utredarens unionsrättsliga slutsatser och lagförslaget i betänkandet.

1.5 Tidigare forskning och något kort om remissvaren

Mig veterligen har det inte skrivits någon vetenskaplig text av denna omfattning om SOU 2021:95. Det innebär att texten utifrån denna aspekt tillför något i diskussionen om det aktuella lagförslagets förenlighet med EU-rätten. Däremot har betänkandet analyserats av remissinstanserna inom ramen för deras remissyttranden. Dessa varierar betydligt i vad remissinstanserna väljer att fokusera på, vilken unionsrättslig kunskap de besitter och vilka infallsvinklar de har. Till exempel är IOGT-NTO och Systembolaget två av de remissinstanser som gjort en mer omfattande unionsrättslig analys, men de har – till skillnad från denna kontribution – en preferens om huruvida man ska införa gårdsförsäljning eller inte.³⁴ Båda dessa instanser avstyrkte utredningens förslag. Vidare vill jag lyfta fram Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) som exempel på en remissinstans vilken innehar en hög unionsrättslig kunskap och som man kan anta gör en opartisk och objektiv analys.³⁵ SIEPS hade inga invändningar mot utredningens förslag. Med detta sagt lägger denna text inte remissvar till grund för någon bedömning, men det är behövligt att veta om att betänkandet behandlas i dessa.

Vidare skriver professor Graham Butler (B.A., LL.M. Ph.D.) om betänkandet i *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*.³⁶ Denna uppsats kommer till stor del fram till samma slutsats som Butler om att lagförslaget löper stor risk att stå i strid med artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF. Däremot förefaller Butler att anse att

³⁴ IOGT-NTO:s remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-03-31); Systembolagets remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-04-04).

³⁵ SIEPS remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-06-08).

³⁶ Graham Butler. *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) 2022:3.

ett införande av gårdsförsäljning skulle ha mer långtgående konsekvenser för monopolets ställning än vad jag kommer fram till i min analys.

Ur ett bredare perspektiv använder jag Butlers forskning i stor omfattning som underlag för min uppsats. Detta i form av den tidigare nämnda rapporten men även artikeln *State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity*.³⁷ Dessa används främst till grund för det som anförs i denna uppsats om *Franzén* och domstolens praxis om artikel 37 FEUF och dess relation till artikel 34 FEUF. Till följd av detta vill jag lyfta fram att min analys och slutsatser i detta avseende får anses bygga på Butlers forskning.

1.6 Disposition

Jag har utformat dispositionen av denna text mot bakgrund av de komplicerade unionsrättsliga aspekter som uppkommer vid en analys av betänkandet utifrån de aktuella frågeställningarna. Detta medför att jag anser att man måste behandla delarna i avsnitt 2 och 3 enligt nedan innan man mer konkret går in på frågan om gårdsförsäljning i form av tidigare utredningar och SOU 2021:95. Dispositionen syftar till att på bästa sätt möjliggöra läsarens förståelse av min analys utifrån frågeställningarna och därigenom öka trovärdigheten av mina slutsatser. Nedan följer en beskrivning av uppsatsens disposition.

Uppsatsen är uppdelad i sju avsnitt.

I avsnitt 2 ges läsaren en bild av det svenska alkoholmonopolets historia, omfattning, utseende och syfte. Det är lämpligt att läsaren får denna kontext tidigt för att kunna förstå det avsteg från den rådande svenska alkoholpolitiken som utredarens lagförslag innebär.

I avsnitt 3 beskriver jag de EU-rättsliga utgångspunkterna vid en unionsrättslig bedömning av gårdsförsäljning av alkohol.

I avsnitt 4 redogörs för de tidigare tillfällen som gårdsförsäljning av alkoholdrycker har varit föremål för utredning.

I avsnitt 5 beskriver jag bakgrunden till SOU 2021:95 och redogör för det aktuella lagförslaget. I detta avsnitt behandlar jag även utredarens unionsrättsliga bedömningar och slutsatser.

³⁷ Graham Butler. "State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 48, nr. 3, 2021.

I avsnitt 6 genomför jag min analys av utredarens unionsrättsliga slutsatser och lagförslaget, och besvarar därigenom uppsatsens frågeställningar.

I avsnitt 7 sammanfattar jag mina slutsatser i analysdelen.

2 Det svenska alkoholmonopolet och svensk alkoholpolitik

I avsnitt 2.1 ges en översiktlig bild av den svenska alkoholpolitikens och detaljhandelsmonopolets historia. Jag anser att detta är behövligt för att få en förståelse för monopolets historiska rötter, särskilt eftersom det troligtvis bidrar till att monopolets existens är en så pass politiskt känslig fråga. I avsnitt 2.2 redogörs för hur Systembolagets monopol ser ut idag och hur dess omfattning har varierat över tiden. I avsnitt 2.3 beskriver jag vad som är alkoholmonopolets syfte enligt lagstiftaren.

2.1 Den svenska alkoholpolitikens och monopolets historiska bakgrund

Under början på 1800-talet var alkoholmissbruket i Sverige, främst i form av brännvin, mycket stort.³⁸ Brännvinet var för många ett medel som kunde lindra fattigdomens plågor.³⁹ Däremot fanns det en bred förståelse i samhället om att den omfattande alkoholkonsumtionen utgjorde ett problem, vilket inte minst tog sig uttryck i den inflytelserika nykterhetsrörelsen som föddes under 1830-talet och framåt.⁴⁰ Under 1850-talet genomfördes reformer som förbättrade problemet med alkoholmissbruk och som ligger till grund för den moderna svenska alkoholpolitiken.⁴¹ I dessa reformer finner vi rötterna till principen om att frigöra privata vinstintressen från alkoholhandeln (desintresseringsprincipen), samt tanken om att aktörer är skyldiga att ta ett socialt ansvar när de bedriver alkoholhandel.⁴² Under denna tid bildades särskilda bolag för brännvinshandeln i flera städer, bland annat i Jönköping år 1852.⁴³ Det var dock det bolag som bildades tretton år senare i Göteborg – Göteborgs utskänkningsbolag – som fick stå förebild för liknande bolag i resten av landet och därav känner vi idag det så kallade ”Göteborgssystemet”.⁴⁴ Detta bolag skulle bedriva Göteborgs brännvinsförsäljning ”utan

³⁸ SOU 1994:25, *Svensk alkoholpolitik: bakgrund och nuläge*, s. 11.

³⁹ SOU 2010:98, s. 29.

⁴⁰ SOU 2010:98, s. 29.

⁴¹ SOU 1994:25, s. 11.

⁴² SOU 1994:25, s. 11.

⁴³ SOU 1994:25, s. 12.

⁴⁴ SOU 1994:25, s. 12.

hänsyn till egen vinst uteslutande med fästare avseende å den arbetande klassens fördelar i moraliskt och ekonomiskt avseende”.⁴⁵ När bolagsformen blev obligatorisk i 1905 års brännvinsförordning fanns ett sådant bolag redan i alla landets städer utom sex stycken.⁴⁶

Brännvinskonsumtionen minskade markant under 1800-talet senare hälft, delvis tack vare de omnämnda bolagen, men även med anledning av den förbättrade levnadsstandarden och nykterhetsrörelsens verksamhet.⁴⁷ Denna positiva trend avstannade dock under 1900-talets början. Detta ledde till krav på reformer från nykterhetsrörelsen, som hade vunnit inflytande i samhället i allmänhet, samt, mer konkret, hade ett betydande stöd i riksdagen.⁴⁸ Nykterhetsrörelsen önskade ett totalt rusdrycksförbud men när ett sådant förslag behandlades av 1907 års riksdag fick det endast gehör av andra kammaren.⁴⁹ År 1922 beslutade riksdagen att hålla en rådgivande folkomröstning för första gången och det svenska folket fick tycka till om ett ”införande av fullständigt rusdrycksförbud”.⁵⁰ Folkomröstningen – som hade ett högre valdeltagande än riksdagsvalet året innan – resulterade i en vinst för nej-sidan med 51% av rösterna.⁵¹

Denna situation beredde vägen för Ivan Bratt att förespråka en alternativ väg framåt för svensk alkoholpolitik, vilket resulterade i det så kallade motbokssystemet.⁵² Motbokssystemet fungerade som ett ransonerings- och registreringssystem som styrde i vilken mängd och vart som personer kunde införskaffa sin alkohol.⁵³ Om personer misskötte sig kunde de få sin motbok indragen under en viss tid och därav förlora sin möjlighet att köpa alkohol.⁵⁴ Motbokssystemet var däremot impopulär bland befolkningen och var i kraft under cirka 40 år innan det upphörde år 1955.⁵⁵ Staten minskade därefter sin kontroll över individers alkoholinköp och man bildade Systembolaget för att ersätta de regionala bolagen.⁵⁶

⁴⁵ SOU 1994:25, s. 12.

⁴⁶ SOU 1994:25, s. 13.

⁴⁷ SOU 1994:25, s. 14.

⁴⁸ SOU 1994:25, s. 14.

⁴⁹ SOU 1994:25, s. 14.

⁵⁰ Statistikmyndigheten SCB, ”Knappt nej till alkoholförbud i första folkomröstningen”, <https://www.scb.se/hitta-statistik/redaktionellt/knappt-nej-till-alkoholforbud-i-forsta-folkomrostningen/> (hämtad 30 september 2023).

⁵¹ Ibid.

⁵² SOU 1994:25, s. 14.

⁵³ SOU 1994:25, s. 14–15.

⁵⁴ SOU 1994:25, s. 15.

⁵⁵ SOU 1994:25, s. 15–16; Systembolaget, ”1955 – Systembolaget grundas”, <http://www.systembolagethistoria.se/Teman/Ursprung/1955---Systembolaget-grundat/> (hämtad 2 oktober 2023).

⁵⁶ SOU 1994:25, s. 16; Systembolaget, ”1955 – Systembolaget grundas”.

Systembolaget är – som allmänt känt – det bolag vilket spelar en huvudroll i diskussionen om ett potentiellt införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker.

2.2 Om alkoholmonopolets omfattning och utseende

2.2.1 Omfattning och utseende

I alkohollagens (2010:1622) femte kapitel finner vi den rättsliga grunden för det svenska alkoholmonopolet. Enligt 5 kap. 1 § första stycket alkohollagen ska staten äga ett aktiebolag som bildats särskilt för ändamålet att bedriva "...detaljhandel med spritdrycker, vin, starköl och andra jästa alkoholdrycker och med alkoholdrycksliknande preparat". Vidare, enligt 5 kap. 2 § alkohollagen, är det endast detta detaljhandelsbolag som får bedriva detaljhandel med de omnämnda dryckerna. Som välbekant är Systembolaget det bolag som har bildats för detta ändamål och som följaktligen har monopol på detaljhandeln av dessa drycker.

I 5 kap. 5 § alkohollagen finner vi ett undantag från Systembolagets detaljhandelsmonopol. Enligt denna paragraf får nämligen vissa andra aktörer än Systembolaget – till exempel livsmedelsbutiker – bedriva detaljhandel med så kallad folköl. Enligt 1 kap. 8 § alkohollagen definieras folköl som öl med en alkoholhalt som överstiger 2,25 volymprocent, men understiger 3,5 volymprocent. Öl med en alkoholhalt som överstiger 3,5 volymprocent definieras som starköl, och omfattas således av Systembolagets detaljhandelsmonopol.

Utöver detta undantag om detaljhandel med folköl finns ytterligare aspekter vilka kan ses som ett typ av undantag från idén om statligt monopol. För det första att privata aktörer, enligt alkohollagens åttonde kapitel, kan erhålla serveringstillstånd och servera alkoholdrycker och alkoholdrycksliknande preparat till allmänheten. För det andra att den som tillverkar alkoholdrycker eller alkoholdrycksliknande preparat från råvaror som produceras på den egna gården – enligt 8 kap. 7 § alkohollagen – har möjlighet att få tillstånd för att erbjuda provsmakning av dessa drycker eller preparat.

2.2.2 Historiska inskränkningar av monopolet

Det statliga monopolet på alkoholhandeln har inskränkts i omgångar till följd av Sveriges anslutning till EU. Både med anledning av anpassningar av alkoholmonopolet som gjordes innan Sveriges anslutning år 1995, och med anledning av avgöranden från EU-domstolen. Innan Sverige blev en medlemsstat i unionen fanns statliga monopol för partihandel med

alkoholdrycker, tillverkning av alkoholdrycker, samt import och export av alkoholdrycker.⁵⁷ Bolaget Vin & Sprit AB hade produktions-, partihandels-, export-, och importmonopolen, medan Systembolaget hade detaljhandelsmonopolet.⁵⁸ Inför anslutningen till EU avvecklades samtliga av Vin & Sprits monopol och ersattes av tillståndssystem för att efterse att Sveriges alkohollagstiftning var i linje med unionsrätten.⁵⁹

Som skrivits ovan har monopolet även behövt inskränkas som en konsekvens av avgöranden från EU-domstolen. Sådant är fallet när det gäller Sveriges bestämmelser om privatinförsel av alkoholdrycker, vilka har behövt ändras efter EU-domstolens avgöranden *Rosengren* och *Kommissionen mot Sverige*^{60,61}. Det är med anledning av dessa domar som 4 kap. 4 § andra stycket 7 alkohollagen har införts.⁶² Denna bestämmelse innebär att alkoholdrycker får föras in i Sverige ”...av en enskild person som har fyllt 20 år genom yrkesmässig befordran eller annan oberoende mellanhand, om införseln sker från ett annat land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk”. Alltså medföljde dessa avgöranden att svenska konsumenter numera har möjlighet att importera alkoholdrycker, utan att själva behöva transportera dessa till Sverige enligt 4 kap. 4 § andra stycket 2 alkohollagen.⁶³

2.3 Närmare om alkoholmonopolets syfte

För att förstå detaljhandelsmonopolets syfte måste man först förstå syftet med den svenska alkoholpolitiken. Grunderna för den nuvarande svenska alkoholpolitiken brukar hänföras till ett beslut av 1977 års riksdag (prop. 1976/77:108, bet. SkU40, rskr. 231).⁶⁴ Enligt detta beslut är det av vikt att den svenska alkoholpolitiken minskar totalkonsumtionen av alkohol, vilket i sin tur bidrar till att minska alkoholmissbruk och att motverka alkoholskador.⁶⁵ Vidare följer det av beslutet att man måste upprätthålla vissa restriktioner i alkoholhandeln för att minska

⁵⁷ Prop. 2009/10:125, *En ny alkohollag*, s. 60; SOU 2010:98, s. 32.

⁵⁸ SOU 1994:25, s. 58.

⁵⁹ SOU 1994:25, s. 63; prop. 1993/94:136, *Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker*.

⁶⁰ Mål C-186/05 *Kommissionen mot Sverige*, EU:C:2007:571.

⁶¹ Dessa avgöranden behandlas mer utförligt nedan i avsnitt 3.3.3.

⁶² Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 32 ff.; Högsta domstolens dom 2023-07-07 i mål T 4709–22 (*Winefinder*-målet), p. 18–19.

⁶³ Värt att nämna är att justitierådet Jonas Malmberg, i sitt tillägg till Högsta domstolens dom i det så kallade *Winefinder*-målet, har en pedagogisk utläggning angående hur de svenska reglerna om privatinförsel av alkoholdrycker har kommit att anpassas till EU-rätten. Se Högsta domstolens dom 2023-07-07 i mål T 4709–22, s. 13–17.

⁶⁴ SOU 2010:98, s. 30; prop. 1993/94:136, s. 8; prop. 1994/95:89, s. 39.

⁶⁵ Prop. 1976/77:108, s. 16.

totalkonsumtionen av alkohol och för att särskilt skydda ungdomar.⁶⁶ I prop. 1993/94:136 beskrivs tanken bakom strategin på ett enkelt men upplysningsfullt sätt:

En ökad tillgänglighet av alkohol medför en ökad konsumtion. Ju mer alkohol det dricks i ett samhälle, desto fler människor går också över från måttlighetsdrickande till missbruk. Omvänt gäller att ju svårare det är att få tag i alkohol, desto mindre dricks det totalt sett och desto färre människor skadas på grund av alkoholen.⁶⁷

Utöver minskad tillgänglighet brukar, som nämnts ovan, den så kallade desintresseringsprincipen ses som den andra hörnstenen i svensk alkoholpolitik. Denna innebär att man vill begränsa de privata vinstintressena i alkoholförsäljningen.⁶⁸ Genom att begränsa utrymmet för marknadskrafterna och de privata vinstintressena – i form av att tilldela ett statligt ägt bolag detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker – vill man kontrollera och minimera försäljningen och garantera att ett socialt ansvar iakttas vid denna.⁶⁹

3 EU-rättsliga utgångspunkter i frågan om gårdsförsäljning

I detta avsnitt beskriver jag de nödvändiga EU-rättsliga utgångspunkterna för att förstå och möjliggöra en välgrundad analys av betänkandet. I avsnitt 3.1 ges en introduktion till den inre marknaden. I avsnitt 3.2 ger jag en översiktlig beskrivning av artikel 34 FEUF. Därefter – i avsnitt 3.3 – följer en mer omfattande redogörelse för innebörden av artikel 37 FEUF och domstolens praxis om denna bestämmelse. Inom ramen för detta behandlas *Franzén* och domstolens senare praxis om artikel 37 FEUF:s relation med artikel 34 FEUF under särskilda underrubriker. I avsnitt 3.4 presenteras den möjlighet att rättfärdiga handelshinder som följer av unionsrätten. Avslutningsvis beskrivs – i avsnitt 3.5 – den finska alkohollagstiftningen och den finska modellen för gårdsförsäljning samt EU-domstolens dom i *Visnapuu*.

3.1 Kort om den inre marknaden

Enligt artikel 3 FEU ska unionen upprätta en inre marknad och enligt artikel 26.2 FEUF ska den inre marknaden "... omfatta ett område utan inre gränser, där fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital säkerställs i enlighet med bestämmelserna i fördragen." Idén om en gemensam marknad, eller inre marknad som det kallas idag, har alltid varit en mycket

⁶⁶ Prop. 1976/77:108, s. 16–17 och s. 19.

⁶⁷ Prop. 1993/94:136, s. 8.

⁶⁸ Prop. 1994/95:89, s. 41 och prop. 1993/94:136, s. 9–10.

⁶⁹ Prop. 1993/94:136, s. 9–10.

väsentlig del av det europeiska samarbetet. Robert Schütze har anfört att EU:s huvudsakliga uppgift alltid har varit att skapa en inre marknad och att man inte kan överdriva hur pass viktig idén om en inre marknad var för det tidiga europeiska samarbetet.⁷⁰ Den inre marknadens centrala betydelse återspeglas även i att den länge sågs som synonym med det europeiska samarbetet.⁷¹

Även om det enligt ovan finns en definition av den inre marknaden i fördragen så är denna vag. Däremot framgår det av definitionen i artikel 26.2 FEUF att den inre marknaden innefattar ett område inom vilket utövandet av de fyra grundläggande friheterna ska säkerställas. Enligt Jukka Snell innebär detta att för att förstå den inre marknaden så måste man förstå de grundläggande friheterna.⁷² Definitionen av den inre marknaden blir därmed "...somewhat circular".⁷³ Omfattningen av de grundläggande friheterna kommer att definiera omfattningen av den inre marknaden och vice versa.⁷⁴ Som med de flesta av fördragets bestämmelser är artiklarna om den inre marknaden och de fyra grundläggande friheterna allmänt hållna. Eftersom det är EU-domstolens uppgift att tolka fördragen enligt artikel 19.1 FEUF har den därför både en stor utmaning och en stor möjlighet i att bestämma vad artiklarna ska anses innefatta.

Som jag har berört i avsnitt 1.4.1 har EU-domstolen tagit sig an denna uppgift med stor entusiasm på inre marknadsområdet, och domstolen har haft och fortsätter att ha en fundamental roll i rättsutvecklingen på detta område.⁷⁵ För EU-domstolen har "[d]et övergripande målet att skapa en inre marknad [...] varit en viktig ledstjärna för EU-domstolen vid tolkning av EU-rätten...".⁷⁶ Följaktligen har domstolen inte varit rädd att tolka bestämmelserna om fri rörlighet av varor extensivt och på så sätt pådriva harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning genom negativ integration.⁷⁷ Till följd av detta har rättsutvecklingen på inre marknadsområdet varit domstolsdriven till en grad som är noterbar även jämfört med andra områden av unionsrätten.⁷⁸

⁷⁰ Robert Schütze. *European Union Law*, 3 uppl., Oxford University Press, 2021, s. 500.

⁷¹ Jukka Snell, "The internal market and the philosophies of market integration". I *European Union Law*, Catherine Barnard & Steve Peers (red.), 3 uppl., Oxford University Press, 2020, s. 334.

⁷² Ibid, s. 334–335.

⁷³ Ibid, s. 334.

⁷⁴ Ibid, s. 334–335.

⁷⁵ Ester Herlin-Karnell, Gerard Conway & Aravind Ganesh. *European Union Law in Context*, Hart Publishing, 2021, s. 45–46.

⁷⁶ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 122.

⁷⁷ Reichel, "EU-rättslig metod", s. 119–120.

⁷⁸ Ibid.

3.2 Artikel 34 FEUF

Enligt artikel 34 FEUF ska ”[k]vantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna”. Som skrivits ovan har domstolen tolkat denna bestämmelse extensivt. För att beskriva hur domstolen har kommit att tolka bestämmelsen är det lämpligt att göra fyra nedslag i domstolens praxis: *Dassonville*⁷⁹, *Cassis de Dijon*⁸⁰, *Keck*⁸¹ samt *Trailers*⁸² och *Mickelsson*^{83, 84}.

Dassonville

I *Dassonville*-målet definierade domstolen vad som ska anses vara ”åtgärder med motsvarande verkan” som kvantitativa importrestriktioner.⁸⁵ Domstolen definierade det som ”[a]lla handelsregler antagna av medlemsstater som kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt, för handeln inom gemenskapen...”. Således får artikel 34 FEUF ett mycket brett tillämpningsområde och domstolen har satt en låg ribba för vad som räknas som ett handelshinder. Till exempel medför det att domstolen inte behöver göra någon ekonomisk eller statistisk analys för att kunna konstatera att något är ett handelshinder.⁸⁶ Det behöver inte vara bevisat att ett handelshinder har medfört att importen för en produkt har minskat. Det är tillräckligt att domstolen kan fastställa att handelshindret kan utgöra ett hinder, direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt.

Cassis de Dijon

I detta mål fick domstolen möjligheten att för första gången döma i ett mål som berörde så kallade ”indistinctly applicable measures”.⁸⁷ Alltså en åtgärd, bestämmelse eller liknande som till ytan förefaller att behandla nationella och utländska produkter lika.⁸⁸ I det aktuella målet ville en aktör importera ett parti av fruktlikören Cassis de Dijon från Frankrike till Tyskland för

⁷⁹ Mål C-8/74 *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, EU:C:1974:82.

⁸⁰ Mål C-120/78 *Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, EU:C:1979:42.

⁸¹ Förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Brottmål mot Bernard Keck och Daniel Mithouard*, EU:C:1993:905.

⁸² Mål C-110/05 *Kommissionen mot Italien (Trailers)*, EU:C:2009:66.

⁸³ Mål C-142/05, *Åklagaren mot Percy Mickelsson och Joakim Roos*, EU:C:2009:336.

⁸⁴ En liknande framställning görs i Peter Oliver & Martín Martínez Navarro, ”Free movement of goods”. I *European Union Law*, Catherine Barnard & Steve Peers (red.), 3 uppl., Oxford University Press, 2020, s. 373 ff. i det avseendet att de beskriver *Dassonville*, *Cassis de Dijon*, *Keck* och *Trailers* i kronologisk ordning.

⁸⁵ Oliver & Martínez Navarro, ”Free movement of goods”, s. 373.

⁸⁶ *Ibid.*, s. 375.

⁸⁷ *Ibid.*, s. 376; Peter Oliver, ”Measures of Equivalent Effect I: General”. I *Oliver on the Free Movement of Goods in the European Union*, Peter Oliver (red.), 5 uppl., Hart Publishing, 2010, s. 107.

⁸⁸ Oliver & Martínez Navarro, ”Free movement of goods”, s. 376.

att saluföra denna i Tyskland, men fick inte tillstånd för detta eftersom den hade en för låg alkoholhalt.⁸⁹ Enligt tysk lagstiftning behövde fruktlikörer liknande Cassis de Dijon ha en alkoholhalt på minst 25 volymprocent, men Cassis de Dijon hade endast en alkoholhalt på 15-20 volymprocent.⁹⁰ Domstolen fann att den tyska lagstiftningen konstituerade en åtgärd med motsvarande verkan som en importrestriktion enligt artikel 34 FEUF med anledning av regleringens hindrande effekt på handeln mellan medlemsstaterna. Därmed fastslog domstolen genom *Cassis de Dijon* att även sådana bestämmelser, åtgärder eller liknande som inte gör skillnad på inhemska och utländska aktörer, men som ändå har en handelshindrande effekt, kan anses utgöra en åtgärd med motsvarande verkan enligt artikel 34 FEUF.⁹¹ Som Schütze uttrycker det fastslog domstolen att artikel 34 FEUF även omfattar ”non-discriminatory measures”.⁹²

Keck

Genom sin dom i *Keck*-målet ämnade EU-domstolen att tydliggöra gränserna för tillämpningsområdet av artikel 34 FEUF.⁹³ Detta var troligtvis en konsekvens av en rad domar från EU-domstolen under åren efter *Dassonville* och *Cassis de Dijon*, vilka hade föranlett en kritik mot domstolen om att den gav artikeln ett alltför brett tillämpningsområde och var inkonsekvent i sin tillämpning av bestämmelsen.⁹⁴ Domstolen skrev i *Keck* att den fann anledning att ompröva och förtydliga sin rättspraxis eftersom ”...näringsidkarna i allt större utsträckning åberopar artikel 3[4] i fördraget mot snart sagt varje regel som begränsar deras kommersiella frihet, även när dessa regler inte avser varor från andra medlemsstater...”.⁹⁵ I *Keck* valde domstolen därför att göra en åtskillnad mellan å ena sidan åtgärder rörande försäljningsformer för en produkt och å andra sidan åtgärder som uppställer krav på själva produkten (till exempel produktens benämning, form, storlek, vikt, sammansättning, utformning, märkning och förpackning).⁹⁶ Exempel på försäljningsformer är bestämmelser om

⁸⁹ Mål C-120/78 *Cassis de Dijon*, p. 2.

⁹⁰ Mål C-120/78 *Cassis de Dijon*, p. 3.

⁹¹ Det kan även nämnas att domstolen anförde att ”[d]et finns således inget giltigt skäl att hindra att alkoholhaltiga drycker, som lagligen har framställts och saluförts i en medlemsstat, importeras till de andra medlemsstaterna”. Detta resonemang är ett uttryck för vad vi idag känner till som principen om ömsesidigt erkännande och denna princip härstammar från denna dom. Angående detta se mål C-120/78 *Cassis de Dijon*, p. 14 och Oliver, “Measures of Equivalent Effect I: General”, s. 108.

⁹² Schütze, *European Union Law*, s. 541.

⁹³ Stephen Weatherill, “After Keck: Some thoughts on how to clarify the clarification”, *Common Market Law Review*, vol. 33, nr. 5, 1996, s. 886 ff.

⁹⁴ Oliver & Martínez Navarro, “Free movement of goods”, s. 376–377; Oliver, “Measures of Equivalent Effect I: General”, s. 110–113.

⁹⁵ Förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Keck*, p. 14.

⁹⁶ Förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Keck*, p. 15–16.; Oliver & Martínez Navarro, “Free movement of goods”, s. 377.

när en produkt får säljas, vem som får sälja en produkt och prisrestriktioner.⁹⁷ Domstolen fastslog att försäljningsformer inte omfattas av artikel 34 FEUF om de gäller för samtliga berörda aktörer som bedriver verksamhet i den aktuella medlemsstaten, och förutsatt att de såväl rättsligt som faktiskt påverkar avsättningen av inhemska varor och varor från andra medlemsstater på samma sätt.⁹⁸

Trailers och Mickelsson

EU-domstolen fick kritik för sin lösning i *Keck* om att införa en skillnad mellan försäljningsformer och produktkrav.⁹⁹ Kritiker ansåg att denna distinktion var konstgjord och svår att tillämpa i praktiken.¹⁰⁰ Genom sin dom i *Trailers* och – några månader senare – i sin dom i *Mickelsson* hörsammade domstolen denna kritik till viss del. Domstolen gick inte ifrån sin praxis i *Keck* men utvecklade den genom att fastslå att begreppet om en åtgärd med motsvarande verkan även omfattar "...varje annan åtgärd som hindrar tillträdet till marknaden i en medlemsstat för varor med ursprung i andra medlemsstater."¹⁰¹ Därigenom infördes således ett test om utländska produkters möjlighet att få tillträde till en medlemsstats marknad, vilket kan underlätta för domstolar att döma i mål där de nationella bestämmelserna inte passar in i *Keck*-doktrinen uppdelning mellan försäljningsformer och produktkrav.¹⁰² Detta var fallet i *Trailers* och *Mickelsson* där det rörde sig om nationella bestämmelser om en produkts användning (brukanderegler). I *Trailers* handlade det till exempel om ett förbud mot att framföra motorcyklar med släpvagn.¹⁰³ Detta förbud innebar att italienska konsumenter praktiskt taget saknade ett intresse av att köpa denna typ av släpvagnar, vilket i sin tur påverkade produktens tillträde till den italienska marknaden.¹⁰⁴ Domstolen fastslog att det aktuella förbudet stred mot artikel 34 FEUF, i den mån det hindrade tillträdet till den italienska marknaden för de släpvagnar som är speciellt tillverkade för motorcyklar och som lagligen tillverkas och saluförs i andra medlemsstater än Italien.¹⁰⁵

⁹⁷ Oliver & Martínez Navarro, "Free movement of goods", s. 377.

⁹⁸ Förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Keck*, p. 16.

⁹⁹ Oliver & Martínez Navarro, "Free movement of goods", s. 378.

¹⁰⁰ Ibid.

¹⁰¹ Ibid.; mål C-110/05 *Trailers*, p. 37; mål C-142/05 *Mickelsson*, p. 24.

¹⁰² Mattias Derlén & Johan Lindholm. "Mickelsson: två män på vattenskoter vänder upp-och-ner på fri rörlighet för varor", *Svensk Juristtidning* 2009, s. 1075–1082.

¹⁰³ Mål C-110/05 *Trailers*, p. 49.

¹⁰⁴ Mål C-110/05 *Trailers*, p. 56–57.

¹⁰⁵ Mål C-110/05 *Trailers*, p. 58.

3.3 Artikel 37 FEUF – en nästintill legendariskt svårtolkad bestämmelse

I detta avsnitt ämnar jag beskriva artikel 37 FEUF:s innebörd och ge en bild av den oklarhet som omger bestämmelsen. Detta åstadkommer jag genom en kronologisk redogörelse av domstolens praxis beträffande artikel 37 FEUF.

3.3.1 Allmänt om artikel 37 FEUF och EU-domstolens tidiga praxis

Allmänt om artikel 37 FEUF

Artikel 37 FEUF föreskriver att:

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Bestämmelserna i denna artikel ska tillämpas på varje organ genom vilket en medlemsstat, rättsligt eller i praktiken, direkt eller indirekt kontrollerar, styr eller märkbart påverkar import eller export mellan medlemsstaterna. Dessa bestämmelser ska även tillämpas på monopol som staten överlåtit på andra.
2. Medlemsstaterna ska inte vidta några nya åtgärder som strider mot de principer som anges i punkt 1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.
3. Om ett statligt handelsmonopol har en reglering som är utformad för att underlätta avsättningen eller det ekonomiska utbytet av jordbruksprodukter ska vid tillämpningen av reglerna i denna artikel likvärdiga garantier för sysselsättning och levnadsstandard tillförsäkras berörda producenter.

I denna uppsats – och i de rättsfall som behandlas – fokuseras på den del av artikeln som föreskriver att statliga handelsmonopol ska anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. Av artikelns lydelse följer det att artikel 37 FEUF är en specialbestämmelse, eftersom den särskilt reglerar statliga handelsmonopol, medan artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF är de allmänna bestämmelserna i området om fri rörlighet av varor. EU-domstolen har i sin praxis återkommande bekräftat att artikel 37 FEUF inte medför att medlemsstater måste avskaffa sina handelsmonopol utan endast att de anpassar dem så att de uppfyller de ovan beskrivna kraven om icke-diskriminering.¹⁰⁶ Mer specifikt har domstolen fastslagit att dessa krav innebär att handeln med varor med ursprung i andra medlemsstater varken rättsligt eller faktiskt får missgynnas i förhållande till handeln med inhemska varor och att det inte får uppstå

¹⁰⁶ Se till exempel mål C-189/95 *Franzén*, p. 38 och mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 94.

någon snedvridning av konkurrensen mellan medlemsstaterna.¹⁰⁷ Följaktligen är en prövning mot bakgrund av artikel 37 FEUF inte lika strikt som en prövning mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Av det ovan anförda följer nämligen att artikel 37 FEUF endast fordrar att statliga handelsmonopol inte diskriminerar mot utländska aktörer.¹⁰⁸ Artikel 34 FEUF är däremot bredare och kräver inte att det föreligger någon diskriminering,¹⁰⁹ vilket återspeglas i att en nationell bestämmelse eller åtgärd kan – som har beskrivits i avsnitt 3.2 ovan – strida mot artikel 34 FEUF enbart på grundval av sin hindrande effekt på handeln mellan medlemsstaterna. Detta har betydelse eftersom EU-domstolen – vilket kommer framgå nedan – har upphört att tillämpa artiklarna 34 FEUF och 37 FEUF kumulativt och nu uteslutande tillämpar den sistnämnda artikeln på nationella bestämmelser eller åtgärder som den anser berör ett monopol och dess funktionssätt.¹¹⁰

Artikel 37 FEUF är däremot ökänt svårtolkad och är omgiven av en stor oklarhet. I en välkänd artikel av Claude-Albert Colliard talar han exempelvis om artikelns ”grumliga klarhet” [min översättning].¹¹¹ Och i juristkretsar har svårigheterna med att tolka artikel 37 FEUF blivit nästintill legendariska.¹¹² En aspekt av denna grumlighet är att EU-domstolen inte har varit konsekvent i vilken utsträckning de väljer att tillämpa artikel 37 FEUF eller artikel 34 FEUF, eller båda kumulativt, när den prövar mål som berör statliga handelsmonopol. Samt att domstolen – i situationer där den ansett att *antingen* artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF ska tillämpas – är inkonsekvent i bestämmandet av artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde. Den senaste trenden från domstolen förefaller att vara att artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde krymper och att den följaktligen blir mindre och mindre relevant. Denna senaste och samtida utveckling behandlas särskilt i avsnitt 3.3.3 nedan.

¹⁰⁷ Se till exempel mål C-189/95 *Franzén*, p. 95.

¹⁰⁸ Se allmänt Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 300–301 för skillnaden i en prövning mot bakgrund av artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF.

¹⁰⁹ Nils Wahl och Johan Pehrson, ”Systembolaget”, *Juridisk Tidskrift*, 1997/1998(3), s. 840.

¹¹⁰ Se allmänt Wahl och Pehrson, ”Systembolaget” för om betydelsen av att artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF inte tillämpas kumulativt.

¹¹¹ Angus Johnston, ”State Monopolies of a Commercial Character”. I *Oliver on the Free Movement of Goods in the European Union*, Peter Oliver (red.), 5 uppl., Hart Publishing, 2010, s. 412 med hänvisning i fotnot 3 till Claude-Albert Colliard, “L’obscure clarté de l’article 37 du traité de la communauté économique européenne” *Recueil Dalloz*, 1964, s. 266.

¹¹² Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 287–288 med hänvisning till José Luis Buendía Sierra, *Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law Article 86 (Former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford University Press, 2000, s. 77.

EU-domstolens tidiga praxis

Som skrivits ovan är artikel 37 FEUF:s otydliga relation till artikel 34 FEUF en central aspekt av artikel 37 FEUF:s ”grumliga klarhet”. I domstolens tidiga praxis kring artikel 37 FEUF gjordes inte någon skiljbarhetsprövning¹¹³, utan alla åtgärder relaterade till ett statligt handelsmonopol prövades utifrån artikel 37 FEUF.¹¹⁴ Som Butler skriver finner vi exempel på denna praxis i *Cinzano*, *Manghera* och *Miritz*.¹¹⁵ I *Cinzano* skrev domstolen att ”...the application of Article 37 is not limited to imports or exports which are directly subject to the monopoly but covers all measures which are connected with its existence and affect trade between Member States in certain products, whether or not [sic] subject to the monopoly”.¹¹⁶ I *Manghera* och *Miritz* bekräftade sedan domstolen sin praxis i *Cinzano*.¹¹⁷ Vid denna tidpunkt följde det alltså av praxis att statliga handelsmonopol uteslutande skulle prövas utifrån artikel 37 FEUF.¹¹⁸ Artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde var således jämförelsevis brett i denna tidiga praxis och problemet med gränsdragningen till artikel 34 FEUF gick ännu inte att uttyda.

Denna praxis ändrades i och med EU-domstolens dom i *Cassis de Dijon*. Genom denna dom införde domstolen en skiljbarhetsprövning som innebar en inskränkning av artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde.¹¹⁹ Genom introduktionen av denna prövning skulle nu endast åtgärder relaterade till ett monopols särskilda funktion prövas utifrån artikel 37 FEUF.¹²⁰ I *Cassis de Dijon* fastslog domstolen att:

[Artikel 37 FEUF] är därför *inte tillämplig* när det gäller nationella rättsregler som *inte rör utövandet av ett offentligt monopols särskilda funktion* – dvs. dess ensamrätt – utan

¹¹³ Jag använder ”skiljbarhetsprövning” som den svenska motsvarigheten till ”separability test” eller ”separability exercise”.

¹¹⁴ Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 25–26; Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 290–292.

¹¹⁵ Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 25–26; Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 290–292; mål C-13/70 *Francesco Cinzano & Cia GmbH v Hauptzollamt Saarbrücken*, EU:C:1970:110; mål C-59/75 *Pubblico Ministero mot Flavia Manghera m.fl.*, EU:C:1976:14; mål C-91/75 *Hauptzollamt Göttingen and Bundesfinanzminister v Wolfgang Miritz GmbH & Co.*, EU:C:1976:23.

¹¹⁶ Mål C-13/70 *Cinzano*, p. 5.

¹¹⁷ Mål C-91/75 *Miritz*, p. 8; Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 292; Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 25–26.

¹¹⁸ Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 292.

¹¹⁹ Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 26; Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 292–293.

¹²⁰ Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 292–293.

framställningen och saluföringen i allmänhet av alkoholhaltiga drycker, oavsett om dessa omfattas av monopolet i fråga [min kursivering].¹²¹

Domstolen gav dock ingen närmare förklaring, eller förde något närmare resonemang, angående vad som skulle anses röra utövandet av ett monopols särskilda funktion. Följaktligen uppstod en betydande ovisshet kring hur denna skiljbarhetsprövning skulle göras i praktiken.¹²² Som Butler konstaterar bekräftade EU-domstolen sedan den skiljbarhetsprövning som infördes genom *Cassis de Dijon* i flertalet efterföljande domar,¹²³ men osäkerheten om hur prövningen skulle göras kvarstod. En av de domar som domstolen meddelade i nära anslutning till *Cassis de Dijon* var *Peureux I*, vilken meddelades mindre än en månad efter *Cassis de Dijon*. I *Peureux I* formulerade sig domstolen lite annorlunda angående när artikel 37 FEUF är tillämplig, men det är otvivelaktigt att domstolen bekräftade sin praxis från *Cassis de Dijon* om artikel 34 FEUF:s och artikel 37 FEUF:s skiljbarhet. Här skrev domstolen:

The rules contained in Article 37 concern only activities *intrinsically connected with the specific business of the monopoly* and are irrelevant to national provisions which have no connexion with such specific business.¹²⁴

Men i likhet med sin dom i *Cassis de Dijon* utvecklade domstolen inte sitt resonemang kring vilka åtgärder och aktiviteter som skulle anses vara ”intrinsically connected with the specific business of the monopoly”. De betydande svårigheterna med gränsdragningen mellan artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF kvarstod därmed. Vidare föreföll domstolen i detta läge i praxis att tillämpa artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF kumulativt, vilket syns i *Peureux II*, *Greek Oil Supplies I* och *Banchero*.¹²⁵ Detta är intressant med tanke på det resonemang som domstolen

¹²¹ Mål C-120/78 *Cassis de Dijon*, p. 7.

¹²² Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 293.

¹²³ Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 293 med hänvisning till mål C-86/78 *SA des grandes distilleries Peureux mot directeur des Services fiscaux de la Haute-Saône et du territoire de Belfort (Peureux I)*, EU:C:1979:64; mål C-119/78 *SA des grandes distilleries Peureux mot Directeur des Services fiscaux de la Haute-Saône et du territoire de Belfort (Peureux II)*, EU:C:1979:66; mål C-347/88 *Kommissionen mot Republiken Grekland (Greek Oil Supplies I)*, EU:C:1990:470; och mål C-387/93 *Brottmål mot Giorgio Domingo Banchero*, EU:C:1995:439. Det är anmärkningsvärt att det har skett en felöversättning i punkt 29 av *Banchero*. I den svenska versionen står det: ”Det är vidare så att artikel 37 inte är relevant för de nationella bestämmelser som avser ett statligt monopols utövning av dess exklusiva rättigheter, utan i artikeln åsyftas på ett generellt sätt produktionen och marknadsföringen av varor, oberoende av om de omfattas av monopolet...”. Det är emellertid tydligt att domstolen i själva verket anför motsatsen. Artikel 37 FEUF är relevant för de nationella bestämmelser som avser ett statligt monopols utövning av dess exklusiva rättigheter.

¹²⁴ Mål C-86/78 *Peureux I*, p. 35; Martin Johansson. ”Rosengren – A Franzén light?”, *Europarättslig tidskrift*, 2007(3), s. 614.

¹²⁵ Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 293; se hänvisningar till de aktuella rättsfallen i fotnot 123.

förde i *Franzén* angående relationen mellan artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF, vilket redogörs för nedan.

Den 23 oktober 1997 – nästan 20 år efter *Cassis de Dijon* – meddelade EU-domstolen sin dom i *Franzén*. Samma dag meddelade domstolen även fyra domar i mål berörande monopol inom gas- och elektricitetssektorn.¹²⁶ Med hänsyn till *Franzén*-domens centrala roll i frågan om detaljhandelsmonopolets förenlighet med unionsrätten anser jag att det är behövt att behandla detta mål i ett eget avsnitt nedan.

3.3.2 *Franzén*-målet¹²⁷

EU-domstolen kom att pröva detta mål med anledning av en begäran om förhandsavgörande från Landskrona tingsrätt.¹²⁸ Det nationella målet handlade om ett åtal mot Harry Franzén för brott mot alkohollagen (1994:1738).¹²⁹ Franzén hade vid två tillfällen sålt vin i sin butik, först i samband med Sveriges anslutning till EES i april 1994 och sedan timmarna efter Sveriges inträde i nuvarande EU under nyårsnatten 1995.¹³⁰ Franzén anförde att han inte kunde dömas till ansvar eftersom det svenska alkoholmonopolet stred mot – vad som idag är – artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF.¹³¹ Landskrona tingsrätt ansåg att det inte var tydligt hur man skulle bedöma alkoholmonopolets förenlighet med unionsrätten och valde därför att hänskjuta tolkningsfrågor om detta till EU-domstolen.

Domstolens skiljelinje mellan artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF

Med hänvisning till sin tidigare praxis konstaterade domstolen att bestämmelser om monopolet och dess funktionssätt ska prövas utifrån artikel 37 FEUF, medan bestämmelser som inte rör monopolets funktionssätt, även om de påverkar detta, ska prövas utifrån artikel 34 FEUF.¹³² Mot bakgrund av detta valde domstolen att dela upp det svenska alkoholrättsliga systemet i två

¹²⁶ Mål C-157/94 *Kommissionen mot Nederländerna*, EU:C:1997:499; mål C-158/94 *Kommissionen mot Italien*, EU:C:1997:500; mål C-159/94 *Kommissionen mot Frankrike*, EU:C:1997:501; och mål C-160/94 *Kommissionen mot Spanien*, EU:C:1997:502; Angus Johnston, "State Monopolies of a Commercial Character", s. 413.

¹²⁷ Avsnitt 3.3.2 och avsnitt 3.3.3 liknar dispositionen i Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies* i det avseendet att Butler har ett avsnitt om "The Special Provision of Article 37 TFEU and the Outlier Judgment of Franzén" och ett avsnitt om "The Case Law and the Move Away from the Special Provision of Article 37 TFEU".

¹²⁸ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 1.

¹²⁹ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 2.

¹³⁰ Petter Asp. "Franzén bit för bit", *Europarättslig tidskrift*, 1991(1), s. 105.

¹³¹ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 28; vid domen var det ännu artikel 30 och artikel 37 i Romfördraget (EG-fördraget).

¹³² Mål C-189/95 *Franzén*, p. 35–36.

olika delar.¹³³ Monopolets system för urval av produkter, monolets försäljningsorganisation och marknadsföringen av alkoholdrycker ansåg domstolen rörde monolets funktionssätt och prövade därför dessa delar mot bakgrund av artikel 37 FEUF.¹³⁴ De nationella bestämmelserna om tillverknings- och partihandelstillstånd ansågs däremot inte direkt röra monolets funktionssätt och prövades följaktligen mot bakgrund av artikel 34 FEUF.¹³⁵ Alltså drog domstolen här en tydlig skiljelinje mellan vad som omfattades av artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF.

Denna uppdelning av det svenska systemet i två olika delar skiljde sig från det generaladvokat Michael B. Elmer förespråkade i sitt förslag till avgörande.¹³⁶ Elmer prövade i stället det svenska systemet i sin helhet och drog ingen tydlig skiljelinje mellan artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF.¹³⁷ Enligt Elmer stred statliga handelsmonopol mot unionsrätten om de antingen rättsligt eller faktiskt kan hindra eller försvåra tillträdet till marknaden för varor från andra medlemsstater enligt artikel 34 FEUF, eller om de innebär att utländska aktörer diskriminerades med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor enligt artikel 37 FEUF.¹³⁸ För den svenska regeringens möjligheter att upprätthålla monolet var det således mycket välkommet att EU-domstolen inte valde att gå på generaladvokatens linje.

Slutligen ska uppmärksammas att domstolen i tre av de mål där dom meddelades samma dag som i *Franzén* – mål C-157/94, mål C-158/94 och mål C-159/94 – gav uttryck för en uppfattning kring relationen mellan artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF som måste anses gå emot den som domstolen anförde i *Franzén* enligt ovan.¹³⁹ Domstolens resonemang i dessa tre mål får även anses vara mer i linje med domstolens tidigare praxis i *Peureux II*, *Greek Oil Supplies I* och *Banchero*, samt Elmers förslag till avgörande i *Franzén*. I mål C-157/94, mål C-158/94 och mål C-159/94 finner man nämligen en nästintill likalydande passage som ger stöd för att artiklarna 34 FEUF och 37 FEUF ska tillämpas kumulativt. Som exempel kan tas lydelsen i mål C-158/94 där domstolen skriver att "[e]ftersom den omtvistade ensamrätten till

¹³³ Jörgen Hettne, "EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen", *Europarättslig tidskrift*, 2004(4), s. 593.

¹³⁴ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 37–66.

¹³⁵ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 67–73.

¹³⁶ Förslag till avgörande av generaladvokat Michael B. Elmer föredraget den 4 mars 1997 i mål C-189/95 *Brottmål mot Harry Franzén*, EU:C:1997:101.

¹³⁷ Hettne, "EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen", s. 591–592; Butler, "State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity", s. 293.

¹³⁸ Förslag till avgörande av generaladvokat Michael B. Elmer i mål C-189/95 *Franzén*, p. 73 jämte Hettne, "EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen", s. 592.

¹³⁹ Jag uppmärksammades om omständigheten att EU-domstolen gjorde en kumulativ tillämpning av artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF i dessa mål genom Moritz Näfs examensarbete *The Compatibility of the Swedish Alcohol Monopoly with EC Law*, Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 2002, s. 36.

import och export således strider mot artikel 37 i fördraget, är det inte längre nödvändigt att undersöka om denna rätt strider mot artiklarna [34 och 35] eller om den eventuellt kan vara befogad med stöd av artikel 36 i fördraget.”¹⁴⁰ Detta tillvägagångssätt har bevisligen inte tillämpats i *Franzén* eftersom domstolen – efter att den fastslagit att de bestämmelser som rörde monolets funktionssätt var förenliga med artikel 37 FEUF – inte fortsatte med att pröva dessa bestämmelser även mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Att domstolen under en och samma dag meddelade domar i vilka man kan uttyda denna väsentliga skillnad i dennes uppfattning kring artiklarnas relation till varandra är anmärkningsvärt.

Domstolens bedömning utifrån artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF

Domstolen anförde att avsikten med artikel 37 FEUF är att undanröja alla hinder för den fria rörligheten av varor, med undantag för sådana begränsningar i handeln som utgör en nödvändig följd av att det föreligger ett monopol.¹⁴¹ I samma stycke fastslog även domstolen att:

Artikel 37 i fördraget har till ändamål att förena de krav som följer av inrättandet av den gemensamma marknaden och dess funktionssätt med medlemsstaternas möjlighet att, *i syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse*, upprätthålla vissa handelsmonopol [min kursivering].¹⁴²

Vidare konstaterade domstolen att artikel 37 FEUF medför att ett monopols utformning och funktionssätt måste anpassas på ett sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare och att handeln med varor med ursprung i andra medlemsstater varken rättslig eller faktiskt missgynnas i förhållande till handeln med svenska varor, samt att det inte får uppstå någon konkurrensnedvridning mellan medlemsstaterna.¹⁴³ Domstolen fastslog att monolets system för urval av produkter, monolets försäljningsorganisation och marknadsföringen av alkoholdrycker uppfyllde dessa krav och därmed var förenliga med artikel 37 FEUF.

Beträffande monolets system för urval av produkter fann domstolen att Systembolagets kriterier och urvalsmetoder varken kunde ses som diskriminerande eller att de missgynnade utländska produkter.¹⁴⁴ För att komma till denna slutsats förefaller domstolen att ha fäst vikt vid fem olika aspekter. För det första att Systembolaget – enligt dess avtal med staten – var

¹⁴⁰ Mål C-158/94 *Kommissionen mot Republiken Italien*, p. 33.

¹⁴¹ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 39.

¹⁴² Mål C-189/95 *Franzén*, p. 39.

¹⁴³ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 40.

¹⁴⁴ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 52.

skyldig att välja ut vilka produkter som de skulle ha till försäljning med grundval på produkternas kvalitet, dess effekter på folkhälsan, kundernas efterfrågan och andra affärsmässiga samt etiska hänsyn,¹⁴⁵ det vill säga på grundval av kriterier vilka är oberoende produkternas ursprung.¹⁴⁶ För det andra att Systembolagets offertförfrågningar riktade sig till alla som innehade parti- och tillverkningsstillstånd, oavsett produktens eller leverantörens ursprung.¹⁴⁷ För det tredje att Systembolaget valde ut offerter på grundval av rent affärsmässiga och kvalitativa kriterier, vilka inte missgynnade utländska produkter.¹⁴⁸ För det fjärde att leverantörer – om deras offert avvisats – hade möjlighet att ansöka om att deras produkt skulle genomgå ett andra kvalitativt test, vilket i sin tur kunde resultera i att den aktuella produkten blev föremål för testförsäljning.¹⁴⁹ För det femte att leverantörer hade rätt att få ta del av skälen bakom ett beslut om urval av drycker, samt kunde överklaga ett sådant beslut till den oberoende Alkoholsortimentsnämnden.¹⁵⁰

Beträffande monopolets försäljningsorganisation anförde domstolen att det inte var visat att antalet försäljningsställen var begränsat till en sådan grad att det äventyrade konsumenters möjligheter att få tillgång till inhemska eller importerade alkoholdrycker.¹⁵¹ Och även om det skulle antas att försäljningsorganisationen hade brister menade domstolen att detta inte skulle ha en större negativ inverkan på importerade alkoholdrycker än inhemska alkoholdrycker.¹⁵² Angående marknadsföringen av alkoholdrycker fastslog domstolen att monopolets marknadsföring skedde på samma vis oberoende av en produkts ursprung, och var i sig inte ägnad att vare sig rättsligt eller faktiskt missgynna importerade alkoholdrycker i förhållande till inhemska alkoholdrycker.¹⁵³

Domstolen fann däremot att bestämmelserna om tillverknings- och partihandelstillstånd stod i strid med unionsrätten. Inledningsvis fastslog domstolen att tillståndssystemen inte var förenliga med artikel 34 FEUF eftersom de utgjorde ett hinder för import.¹⁵⁴ Detta till följd av att de aktuella dryckerna "...fördyras genom bland annat kostnader för mellanhänder och kostnader i samband med betalning av de avgifter som fordras för att tillstånd skall beviljas

¹⁴⁵ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 52.

¹⁴⁶ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 44.

¹⁴⁷ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 47.

¹⁴⁸ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 48.

¹⁴⁹ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 50.

¹⁵⁰ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 51.

¹⁵¹ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 54.

¹⁵² Mål C-189/95 *Franzén*, p. 57.

¹⁵³ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 64.

¹⁵⁴ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 71 och p. 73.

eller som har samband med skyldigheten att förfoga över lagringsutrymmen på svenskt territorium.”¹⁵⁵ Till exempel behövde man, när man ansökte om tillstånd, att erlägga en ansökningsavgift om 25 000 kr, vilken inte återbetalades om ansökan avslogs.¹⁵⁶ Ytterligare behövde den som innehade ett tillstånd att betala en årlig tillsynsavgift på mellan 10 000 kr och 323 750 kr.¹⁵⁷ Försättningsvis fastslog domstolen att den svenska regeringen inte hade visat att tillståndssystemen var proportionerliga i förhållande till målet om skydd för folkhälsan eller att man inte kunde uppnå detta mål genom åtgärder som hindrade handeln i mindre utsträckning.¹⁵⁸ Därför kunde tillståndssystemen inte rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF.

En dom med förvirrande aspekter

Domstolens ställningstaganden i *Franzén* är något höljda i dunkel. Det är stundtals svårt att utgrunda varför den kommer till de slutsatser som den gör.¹⁵⁹ Butler har gått så långt som att anföra att “...*Franzén* is a well-known case of a poorly reasoned, and incoherent judgment; that would be unlikely to be able to stand the test of time.” För att få en inblick i den förvirring som domen skapade kan man läsa Wahls och Pehrsons rättsfallsanalys av *Franzén*.¹⁶⁰ Wahl och Pehrson resonerade kring faktumet att domstolen – i vad som förefaller vara i strid med sin tidigare praxis – inte tillämpade artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF kumulativt på detaljhandelsmonopolet.¹⁶¹ De hade svårt att följa domstolens resonemang i denna del och varför denne valde att endast tillämpa artikel 37 FEUF. Wahl och Pehrson kom slutligen fram till att det inte gick att utesluta att domstolen hade ändrat sin praxis i och med *Franzén* och att artikel 37 FEUF nu var exklusivt tillämplig på statliga handelsmonopol.¹⁶²

Vidare lyfte Wahl och Pehrson att frågans politiska känslighet möjligtvis haft betydelse för domstolens bedömning i *Franzén*; att domstolen kan ha varit splittrad och var ovillig att pröva monopolets förenlighet mot bakgrund av artikel 34 FEUF utan en stark majoritet.¹⁶³ Om domstolens ställningstagande och resonemang har varit ”färgad” av politiska överväganden i en ovanligt stor utsträckning är det en aspekt som gör domen än mer svårtolkad. Vidare har Hettne anfört att det är tydligt att EU-domstolen uppfattade den svenska alkoholpolitiken som

¹⁵⁵ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 71.

¹⁵⁶ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 70.

¹⁵⁷ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 70.

¹⁵⁸ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 76.

¹⁵⁹ Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 27.

¹⁶⁰ Wahl och Pehrson, ”Systembolaget”, s. 834–844.

¹⁶¹ Wahl och Pehrson. ”Systembolaget”, s. 837–840.

¹⁶² *Ibid.*, s. 840.

¹⁶³ *Ibid.*, s. 840–841.

”uppriktig och ärlig” och att detta varit en förutsättning för att EU-domstolen kunde komma till den slutsats som den gjorde.¹⁶⁴ Samt även att EU-domstolen uppskattade den anpassning av detaljhandelsmonopolet som Sverige hade gjort inför sitt EU-inträde.¹⁶⁵ Alla dessa aspekter, vilka kan ses som former av inte helt renodlade rättsliga överväganden, kan möjligtvis vara en delförklaring till *Franzén*-domens stundtals förvirrande resonemang.

Slutligen vill jag beröra den del i *Franzén* där domstolen anför att artikel 37 FEUF har till ändamål att möjliggöra för medlemsstater att upprätthålla vissa statliga handelsmonopol som har till syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse. Domstolen hade aldrig tidigare gjort något liknande uttalande om att ”mål av allmänintresse” var en del av artikel 37 FEUF.¹⁶⁶ Domstolen utvecklade inte vad detta innebär och vilka krav det ställer på medlemsstater som vill upprätthålla ett handelsmonopol.¹⁶⁷ Domstolen bekräftade sedan denna aspekt av artikel 37 FEUF i *Hanner*, men utvecklade inte heller i denna dom kring vad det innebär.¹⁶⁸ Man kan tolka det som att domstolen i *Franzén*, genom att tillskriva artikel 37 FEUF denna aspekt om ”mål av allmänintresse”, föreföll att inkorporera rättfärdigandegrunderna från artikel 36 FEUF i artikel 37 FEUF, utan att uttryckligen tillämpa artikel 36 FEUF.¹⁶⁹ Detta skulle således öka möjligheterna för Sverige att behålla detaljhandelsmonopolet i *Franzén*-målet. Butler menar att domstolen gjorde på detta vis på grund av den inte kunde tillämpa artikel 36 FEUF men likväl inte ville underkänna Systembolagets monopol.¹⁷⁰ Detta mot bakgrund av Sverige, vid tidpunkten för *Franzén*-målets avgörande, ännu var en nyligen tillkommen medlemsstat.¹⁷¹ Jag har anledning att återkomma till det som anförts i detta stycke i avsnitt 5.3.3 om utredarens unionsrättsliga bedömningar och slutsatser, samt i avsnitt 6.4 om min analys kring huruvida ett införande av gårdsförsäljning kan förändra den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet.

¹⁶⁴ Hettne, ”EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen”, s. 594.

¹⁶⁵ Ibid.

¹⁶⁶ Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 297-299; Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 27-28.

¹⁶⁷ Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 27-29.

¹⁶⁸ Ibid; Mål C-438/02 *Brottmål mot Krister Hanner*, EU:C:2005:332, p. 35. I *Hanner* underkände EU-domstolen det svenska apoteksmonopolet i dess dåvarande form.

¹⁶⁹ Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 27; Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 298-299.

¹⁷⁰ Butler, ”State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity”, s. 299.

¹⁷¹ Ibid.

3.3.3 Samtida förhållandet mellan artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF¹⁷²

Som nämdes i avsnittet ovan ansåg Wahl och Pehrson att man efter *Franzén* inte kunde utesluta möjligheten att artikel 37 FEUF hädanefter var exklusivt tillämplig på statliga handelsmonopol. Detta förutspående av rättsläget har visat sig vara korrekt i det avseendet att EU-domstolen numera gör en klar distinktion mellan artikel 34 FEUF och artikel 37 FEUF när det gäller bestämmelser och åtgärder rörande statliga handelsmonopol; man gör ingen kumulativ tillämpning av artiklarna 34 FEUF och 37 FEUF. Däremot har detta inte fått de följder som man hade kunnat tro efter *Franzén* eftersom artikel 37 FEUF har inte fått spela den centrala roll som den gjorde i detta mål. EU-domstolen har avgränsat vad som ska anses röra ett monopol och dess funktionssätt och har därigenom inskränkt artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde. Man kan uttrycka det som så att artikel 37 FEUF numera är exklusivt tillämplig på bestämmelser och åtgärder relaterade till statliga handelsmonopol, men att vad som anses vara sådana bestämmelser eller åtgärder har inskränkts markant i EU-domstolens ögon. I detta avsnitt kommer jag att utveckla kring detta.

Två relevanta exempel på den beskrivna utvecklingen är målen *Rosengren* och *ANETT*¹⁷³. Nedan redogörs för dessa i kronologisk ordning. *Visnapuu* är också högst relevant inom ramen för detta avsnitt, men det målet behandlas särskilt i avsnitt 3.5.2.

Rosengren

I det nationella målet hade ett flertal personer beställt kartonger med vin på postorder direkt till Sverige från en producent i Spanien.¹⁷⁴ Dessa kartonger togs dock i beslag av tullmyndigheten eftersom de hade importerats i strid med alkohollagen.¹⁷⁵ Enligt svensk alkohollagstiftning fick man nämligen endast importera alkoholdrycker om man själv förde in dem i landet. Däremot följde det även av lagstiftningen att Systembolaget – lite förenklat – var skyldig att, på begäran av en konsument, anskaffa och därmed även i aktuella fall importera en viss alkoholdryck. Göteborgs tingsrätts fastställde beslutet om beslag av kartongerna och Hovrätten för Västra Sverige lämnade överklagandet utan bifall.¹⁷⁶ Högsta domstolen beslutade därefter att hänskjuta tolkningsfrågor till EU-domstolen.¹⁷⁷ Dessa frågor rörde huruvida det – enligt svensk

¹⁷² Se fotnot 127.

¹⁷³ Mål C-456/10 *Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre mot Administración del Estado (ANETT)*, EU:C:2012:241.

¹⁷⁴ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 10.

¹⁷⁵ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 11.

¹⁷⁶ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 12.

¹⁷⁷ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 13.

lagstiftning – principiella förbudet mot att en privatperson direktimporterar alkoholdrycker till Sverige skulle anses stå i strid med unionsrätten.¹⁷⁸ Bland annat ville Högsta domstolen få klarhet i om det nämnda förbudet mot direktimport kunde anses utgöra en del i detaljmonopolets funktionssätt och att det därmed endast skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF.¹⁷⁹

Generaladvokaternas förslag till avgörande

I detta mål finns ovanligt nog två förslag till avgöranden från två olika generaladvokater. Målet tilldelades inledningsvis domstolens tredje avdelning, men efter att generaladvokat Antonio Tizzano föredragit sitt förslag till avgörande hänsköts målet till domstolens stora avdelning, som beslutade att återuppta det muntliga förfarandet.¹⁸⁰ Detta föranledde att även generaladvokat Paolo Mengozzi fick föredra ett förslag till avgörande i målet. Domstolens tredje avdelning ansåg att det var nödvändigt att hänskjuta målet med hänsyn till betydelsen av frågan om huruvida de aktuella bestämmelserna skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF.¹⁸¹ Detta händelseförlopp är ovanligt och kan ses som en indikation om att domstolens medlemmar var djupt oeniga, eller att de ansåg att de inte kunde frångå domstolens tidigare praxis i sin ursprungliga sammansättning.¹⁸²

Både generaladvokat Tizzano och generaladvokat Mengozzi ansåg att de aktuella bestämmelserna om ett förbud mot direktimport av alkoholdrycker skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Generaladvokat Tizzano fann att den aktuella svenska regleringen hade ett nära samband med utövandet av den särskilda funktion som lagstiftaren hade tilldelat sitt monopol, och att de aktuella bestämmelserna rörde detaljhandelsmonopolets funktionssätt.¹⁸³ Mengozzi höll med i denna bedömning och anförde, bland annat, att förbudet mot privatimport av alkoholdrycker inte hade något existensberättigande utan monopolet och dess funktionssätt och att man följaktligen inte kunde anse att de aktuella bestämmelserna inte rörde monopolets funktionssätt.¹⁸⁴

¹⁷⁸ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 13.

¹⁷⁹ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 14.

¹⁸⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Paolo Mengozzi föredraget den 30 november 2006 i mål C-170/04 *Rosengren*, EU:C:2006:213, p. 4, 5 och 11.

¹⁸¹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁸² Fredrik Schalin & Ulf Öberg. ”Avgöranden från EG-domstolen – första halvåret 2007”, *Svensk Juristtidning* 2007, s. 742.

¹⁸³ Förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano föredraget den 30 november 2006 i mål C-170/04 *Rosengren*, EU:C:2006:213, p. 47–48.

¹⁸⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Paolo Mengozzi i mål C-170/04 *Rosengren*, p. 59–61.

Om domstolens bedömning

Domstolen gick emot de två förslagen till avgörande och ansåg att bestämmelserna skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Domstolen började med att konstatera att monopolets särskilda funktion, enligt alkohollagen, bestod i en ensamrätt att sälja alkoholdrycker till konsumenter och att det framgick att ensamrätten inte även omfattade import av alkoholdrycker.¹⁸⁵ Därefter fortsatte domstolen med att anföra att även om den aktuella åtgärden om ett förbud mot direktimport påverkade den fria rörligheten för varor inom unionen, så reglerade inte ”åtgärden som sådan” monopolets utövande av sin ensamrätt för detaljhandeln med alkoholdrycker.¹⁸⁶ Följaktligen fann domstolen att åtgärden inte kunde anses röra utövandet av monopolets särskilda funktion och därför inte heller kunde anses avse monopolets existens.¹⁸⁷

Aspekten om att Systembolaget i princip var skyldig att importera en alkoholdryck efter en begäran från en konsument gjorde ingen skillnad i domstolens ögon.¹⁸⁸ Domstolen medgav att denna aspekt kunde komma att påverka monopolets funktionssätt men att det ändå inte utgjorde en ”...egentlig reglering av monopolets funktionssätt, eftersom den inte hänför sig till villkoren för detaljhandeln med alkoholdrycker i Sverige.”¹⁸⁹

Domstolens resonemang ger uttryck för en strikt syn på vad som kan anses röra monopolet och dess funktionssätt, och kom som en överraskning för många, bland annat med hänsyn till de uppenbara kontrasterna till *Franzén*-domen.¹⁹⁰ Domstolen förefaller i *Rosengren* att göra en mycket restriktiv tolkning om vad som är utövandet av monopolets särskilda funktion och vad som är dess funktionssätt genom att på ett närmast formalistiskt vis utgå från dess ensamrätt.¹⁹¹ Som Lucio Di Cicco anför beträffande domstolens tolkning: “This approach seems to be excessive formalistic and remarkably narrow”.¹⁹²

¹⁸⁵ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 20.

¹⁸⁶ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 21.

¹⁸⁷ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 22.

¹⁸⁸ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 23–24.

¹⁸⁹ Mål C-170/04 *Rosengren*, p. 24.

¹⁹⁰ Johansson, ”Rosengren – A Franzén light?”, s. 613; Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 29.

¹⁹¹ Lucio Di Cicco. ”The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the ‘Certain Selling Arrangements’”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 46, nr. 3, 2016, s. 318–319; Johansson, ”Rosengren – A Franzén light?”, s. 613–614.

¹⁹² Di Cicco. ”The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the ‘Certain Selling Arrangements’”, s. 319.

Ända sedan *Cassis de Dijon* har monolets ensamrätt varit av central betydelse i frågan om artikel 37 FEUF:s tillämplighet.¹⁹³ Däremot har EU-domstolen även tagit hänsyn till om åtgärder är ”intrinsically connected with the specific business of the monopoly” och huruvida åtgärder relaterar till monolets funktionssätt – eller den mer lättförståeliga engelska språkversionen av uttrycket – ”the existence and operation of the monopoly”.¹⁹⁴ Generaladvokaterna tog otvivelaktigt dessa delar av praxis mer i beaktande när de gjorde sina bedömningar kring artikel 37 FEUF:s tillämplighet i *Rosengren*. Utöver det som redan anförts kring de två förslagen till avgörande synliggörs detta även genom att generaladvokaterna tog hänsyn till att detaljhandelsmonolets funktion bland annat bestod i att skapa en enda och kontrollerad försäljningskanal för alkoholdrycker.¹⁹⁵

Domstolens resonemang utmynnade slutligen i att den fann att den aktuella regleringen stred mot artikel 34 FEUF och att den inte kunde rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF.

Kommissionen mot Sverige

Mindre än fyra månader efter *Rosengren* var samma bestämmelser om förbud mot direktimport återigen föremål för prövning, denna gång med anledning av en fördragbrottstalan från kommissionen. Kommissionen yrkade att EU-domstolen skulle fastställa att Sverige hade åsidosatt sina skyldigheter enligt artikel 34 FEUF genom att förbjuda att privatpersoner importerar alkoholdrycker genom en oberoende mellanhand eller yrkesmässig befordran, samt att detta inte kunde rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF.¹⁹⁶

Beträffande huruvida artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF var tillämplig hänvisade domstolen enbart till sitt avgörande i *Rosengren* för att fastslå att de aktuella bestämmelserna skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.¹⁹⁷ Domstolen gjorde detsamma för att konstatera att förbudet stred mot artikel 34 FEUF och att förbudet inte kunde anses befogat mot bakgrund av artikel 36 FEUF.¹⁹⁸ Kommissionens talan bifölls således i sin helhet.

¹⁹³ Se avsnitt 3.3.1; Johansson, ”Rosengren – A Franzén light?”, s. 614.

¹⁹⁴ Lucio Di Cicco. ”The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the ‘Certain Selling Arrangements’”, s. 317–318; se avsnitt 3.3.1.

¹⁹⁵ Förslag till avgörande av generaladvokat Paolo Mengozzi i mål C-170/04 *Rosengren*, p. 47; förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-170/04 *Rosengren*, p. 42; Johansson, ”Rosengren – A Franzén light?”, s. 617.

¹⁹⁶ Mål C-186/05 *Kommissionen mot Sverige*, p. 1.

¹⁹⁷ Mål C-186/05 *Kommissionen mot Sverige*, p. 22–23.

¹⁹⁸ Mål C-186/05 *Kommissionen mot Sverige*, p. 22 och p. 24–26.

ANETT

Ytterligare vill jag lyfta fram *ANETT*-målet för att belysa domstolens samtida obenägenhet att tillämpa artikel 37 FEUF. Däremot utan att gå in på målet lika nära som i *Rosengren* ovan.

Det aktuella målet rörde spansk lagstiftning enligt vilken innehavare av försäljningsställen för tobak förbjöds att bedriva import av tobaksvaror från andra medlemsstater.¹⁹⁹ Den hänskjutande domstolen ställde en tolkningsfråga till EU-domstolen om huruvida detta förbud kunde anses vara en kvantitativ importrestriktion eller en åtgärd med motsvarande verkan, i strid mot artikel 34 FEUF.²⁰⁰ Både kommissionen och den spanska regeringen ansåg däremot att förbudet skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF eftersom den avsåg ett statligt handelsmonopols funktionssätt.²⁰¹

EU-domstolen började med att upprepa sin tidigare praxis om att bestämmelser om monopolet och dess funktionssätt ska prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, medan bestämmelser som kan skiljas från monopolets funktionssätt, även om det påverkar detta, ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.²⁰² Domstolen fortsatte med att konstatera att det aktuella monopolets särskilda funktion bestod i en ensamrätt för tillståndshavare att bedriva detaljhandel med tobaksvaror, ”...which does not imply that they should be prohibited from importing such products.”²⁰³ Utifrån detta fastslog domstolen att förbudet inte bestämde hur den ensamrätt som följde av monopolet fick utövas.²⁰⁴ Följaktligen fann domstolen att förbudet inte rörde utövandet av monopolets särskilda funktion, och kunde därför inte anses avse själva monopolet.²⁰⁵

Domstolen lyfte emellertid att förbudet kunde påverka monopolets funktionssätt i det avseendet att det ledde till att innehavare av försäljningsställen behövde vända sig till auktoriserade grossister för att göra sina inköp.²⁰⁶ Det förändrade dock inte bedömningen om att åtgärden kunde skiljas från monopolets funktionssätt. Detta – enligt domstolen – eftersom åtgärden inte hänförde sig till detaljhandeln med tobaksvaror i Spanien utan till marknaden för tobaksvaror i

¹⁹⁹ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 20.

²⁰⁰ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 12 och p. 20.

²⁰¹ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 21.

²⁰² Mål C-456/10 *ANETT*, p. 22–23.

²⁰³ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 25. Citatet är från den engelska språkversionen av domen.

²⁰⁴ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 26.

²⁰⁵ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 27.

²⁰⁶ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 28.

tidigare omsättningsled.²⁰⁷ Följaktligen finner vi i *ANETT* en tydlig fortsättning på domstolens praxis i *Rosengren*.

3.4 Möjligheten att rättfärdiga handelshinder

Att EU-domstolen finner att en åtgärd eller en nationell bestämmelse utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF innebär inte nödvändigtvis att åtgärden eller bestämmelsen är otillåten enligt unionsrätten. Ett handelshinder kan nämligen rättfärdigas enligt artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn. Artikel 36 FEUF ger medlemsstater en möjlighet att rättfärdiga vad Schütze benämner som ”discriminatory measures” och ”non-discriminatory measures”, vilket jag översätter till diskriminerande åtgärder och icke-diskriminerande åtgärder.²⁰⁸ Som följer av beskrivningen av *Cassis de Dijon* i avsnitt 3.2 är den grundläggande skillnaden att diskriminerande åtgärder gör skillnad på utländska och inhemska varor, medan icke-diskriminerande åtgärder inte gör någon sådan åtskillnad men ändå har en hindrande effekt på handeln mellan medlemsstaterna. I artikel 36 FEUF uppräknas en lista av möjliga rättfärdigande grunder: ”...hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda människors och djurs hälsa och liv, att bevara växter, att skydda nationella skatter av konstnärligt, historiskt eller arkeologiskt värde eller att skydda industriell och kommersiell äganderätt.” EU-domstolen har fastslagit att denna lista ska ses som uttömmande och att artikel 36 FEUF ska tolkas restriktivt.²⁰⁹ Doktrinen om tvingande hänsyn härstammar från domstolens dom i *Cassis de Dijon* och möjliggör – till skillnad från artikel 36 FEUF – endast rättfärdigandet av icke-diskriminerande åtgärder.²¹⁰ Vidare skiljer sig doktrinen om tvingande hänsyn från artikel 36 FEUF på det sättet att det inte finns någon uttömmande lista om vad som är möjliga tvingande hänsyn, utan detta utvecklas kontinuerligt genom domstolens praxis. Till exempel nämnde domstolen redan i *Cassis de Dijon* effektiv skattekontroll, skydd för folkhälsan, god handelssed och konsumentskydd som möjliga tvingande hänsyn.²¹¹

Både enligt artikel 36 FEUF och doktrinen om tvingande hänsyn får det aktuella handelshindret inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.²¹² EU-domstolen har tolkat denna lydelse som att det aktuella

²⁰⁷ Mål C-456/10 *ANETT*, p. 29.

²⁰⁸ Schütze, *European Union Law*, s. 540–542.

²⁰⁹ *Ibid.*, s. 540.

²¹⁰ *Ibid.*, s. 540–542.

²¹¹ Mål C-120/78 *Cassis de Dijon*, p. 8.

²¹² *Ibid.*, s. 544–545.

handelshindret heller inte får vara oproportionerligt.²¹³ I *Visnapuu* uttryckte EU-domstolen det som att detta innebär att den bestämmelse eller åtgärd som utgör ett handelshinder måste vara nödvändig för att uppnå det åberopade syftet och att målet inte kan uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning.²¹⁴ Proportionalitetsprövningen har däremot ingen definitiv lydelse, vilket synliggörs genom att domstolen vid ett annat tillfälle i *Visnapuu* uttrycker det som att det innebär att handelshindret måste vara ägnat att säkerställa att det åberopade målet uppnås och det inte få gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.²¹⁵

Slutligen följer det av domstolens praxis att en begränsning eller ett förbud måste uppfylla ett krav om systematik och sammanhang för att det aktuella handelshindret ska kunna rättfärdigas. Enligt *Scotch Whisky Association m.fl.*²¹⁶ framgår det att ett handelshinder aldrig kan vara ägnat att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om det inte verkligen på ett systematiskt och sammanhängande sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål.²¹⁷ Detta krav är något som utredaren lyfter fram i sitt betänkande och, i enlighet med vad utredaren anför, innebär detta att det finns ett krav på att medlemsstaterna agerar på ett systematiskt och sammanhängande sätt för att uppnå det åberopade målet.²¹⁸ Man kan uttrycka det som att EU-domstolen undersöker medlemsstatens övergripande politik på det område där de har vidtagit den begränsande åtgärden och ser huruvida den övergripande politiken och den åberopade rättfärdigande grunden är i linje med varandra. Sverige kan exempelvis inte åberopa skydd för folkhälsan som rättfärdigande grund för en begränsande åtgärd på det alkoholrättsliga området om den samtidigt bedriver en alkoholpolitik som inte är förenlig med detta mål.

3.5 Överblick av det finländska systemet

Finland är det enda andra landet inom EU som har ett detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och Finland har alltid haft någon variant av gårdsförsäljning sedan dess inträde i EU år 1995.²¹⁹ Därmed följer det naturligt att jämförelser med det ”finländska systemet” är mycket relevanta vid utformandet av en möjlig ordning för svensk gårdsförsäljning. Utredaren i SOU 2021:95

²¹³ Ibid.

²¹⁴ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 117.

²¹⁵ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 110.

²¹⁶ Mål C-333/14 *Scotch Whisky Association m.fl. mot The Lord Advocate och The Advocate General for Scotland*, EU:C:2015:845.

²¹⁷ Mål C-333/14 *Scotch Whisky Association m.fl.*, p. 37.

²¹⁸ SOU 2021:95, s. 108–110.

²¹⁹ SOU 2021:95, s. 89.

har uppfattat detta och jämförelser med det finländska systemet görs genomgående i betänkandet. Utredaren lägger särskild vikt vid EU-domstolens dom i *Visnapuu* och drar viktiga slutsatser utifrån denna i utformandet av dennes förslag om gårdsförsäljning. Följaktligen är det behövt att beskriva finsk alkohollagstiftning, finsk gårdsförsäljning och *Visnapuu* närmare nedan.

3.5.1 Alkohollagstiftning och gårdsförsäljning

I likhet med Sverige har ensamrätten för detaljhandeln med alkoholdrycker tilldelats ett aktiebolag som ägs helt av staten, vilket i Finlands fall är bolaget Alko.²²⁰ Det finns däremot två undantag från Alkos detaljhandelsmonopol. Den ena är att livsmedelsbutiker, efter ett detaljhandelstillstånd, kan få sälja alkoholdrycker som innehåller högst 5,5 % volymprocent etylalkohol (etanol) till konsumenter.²²¹ Detta undantag utökades i och med ikraftträdandet av den nu gällande alkohollagen år 2018, då gränsen höjdes från 4,7 volymprocent etanol.²²²

Det andra undantaget är det om gårdsförsäljning av alkoholdrycker.²²³ Enligt finsk rätt kan tillverkare av alkoholdrycker, efter ett detaljhandelstillstånd, få sälja gårdsvin, hantverksöl och sahti direkt till konsumenter.²²⁴ Gårdsvin är en tämligen säregen finsk alkoholdryck som innehåller högst 13 volymprocent etanol och som "...har framställts enbart genom jäsning av bär, frukter eller andra växtdelar, *med undantag för druvor* och spannmålsprodukter...[min kursivering]".²²⁵ Hantverksöl är en alkoholdryck med högst 12 volymprocent etanol som har tillverkats med traditionella metoder och av tillverkare vilka uppfyller vissa krav om oberoende och småskalighet.²²⁶ Hantverksöl har typiskt sett inte varit en del av finsk gårdsförsäljning utan omfattades av denna först i och med den lagändring som trädde i kraft år 2018.²²⁷ Den tredje alkoholdrycken som omfattas av gårdsförsäljning – sahti – är en slags finsk kulturdryck som kan liknas vid svensk "Gotlandsdricka".²²⁸

²²⁰ 3 § 1 mom. p. 13 alkohollagen (2017/1102) jämte 6 § 2 mom. alkohollagen (2017/1102).

²²¹ 17 § 1 mom. alkohollagen (2017/1102).

²²² 14 § 1 mom. alkohollagen (1994/1143); SOU 2021:95, s. 89; den nuvarande finska regeringen under Orpo har föreslagit att livsmedelsbutiker ska få sälja alkoholdrycker – som tillverkats genom jäsning – med en alkoholhalt på upp till 8 procent. Vid skrivandet av denna uppsats är detta förslag ännu föremål för den ordinarie lagstiftningsprocessen.

²²³ 17 § 2 mom. alkohollagen (2017/1102).

²²⁴ 17 § alkohollagen (2017/1102) jämte 3 § 1 mom. p. 14 och p. 15 alkohollagen (2017/1102).

²²⁵ 3 § 1 mom. p. 14 alkohollagen (2017/1102); SOU 2021:95, s. 89.

²²⁶ 3 § 1 mom. p. 15 alkohollagen (2017/1102); SOU 2021:95, s. 89.

²²⁷ SOU 2021:95, s. 89; detta framgår vid en jämförelse av 2017 års finska alkohollag (2017/1102) och 1994 års finska alkohollag (1194/1143).

²²⁸ SOU 2021:95, s. 89; SOU 2010:98, s. 49.

Vidare får gårdsförsäljningen endast ske i anslutning till eller i omedelbar närhet av tillverkningsstället för alkoholdrycken.²²⁹ Det finns inga begränsningar om hur stora kvantiteter som får säljas till en konsument, och det föreskrivs inte heller om att försäljningen endast får ske i vissa sammanhang.²³⁰

3.5.2 *Visnapuu*-målet

Det nationella målet rörde en person vid namn Valev Visnapuu som kontrollerade ett bolag (EIG) med säte i Estland.²³¹ Detta bolag hade en hemsida via vilken individer bosatta i Finland kunde beställa alkoholdrycker. Bolaget ordnade sedan hemleverans av alkoholdryckerna från Estland till Finland.²³² EIG bedrev däremot denna verksamhet i strid med finsk rätt genom att, till exempel, inte inneha erforderligt detaljhandelstillstånd.²³³ Till följd av detta väckte häradsåklagaren talan mot Visnapuu vid Helsingfors tingsrätt för grovt skattebedrägeri och brott mot alkohollagen. Tingsrätten dömde i enlighet med åtalet och påföljden bestämdes till villkorligt fängelse i åtta månader.²³⁴ Visnapuu överklagade domen till Helsingfors hovrätt som beslutade att vilandeförklara målet och ställa åtta tolkningsfrågor till EU-domstolen i enlighet med artikel 267 FEUF.²³⁵ Utav dessa är tolkningsfrågorna 5–8 relevanta inom ramen för denna uppsats och både generaladvokaten och EU-domstolen behandlade dessa gemensamt. Den nationella domstolen undrade huruvida det var förenligt med unionsrätten att det enligt finsk rätt föreskrevs att en säljare från en annan medlemsstat behövde inneha ett detaljhandelstillstånd för att importera drycker till Finland i syfte att sälja dessa drycker till finska konsumenter, när säljaren själv utförde transporten av dryckerna eller anlidade en tredje man för detta.²³⁶ Mer specifikt undrade den nationella domstolen huruvida detta krav på detaljhandelstillstånd skulle prövas mot artikel 34 FEUF jämte artikel 36 FEUF eller, alternativt, artikel 37 FEUF.²³⁷ Samt

²²⁹ 17 § 2 mom. alkohollagen (2017/1102).

²³⁰ SOU 2021:95, s. 89 jämte alkohollagen (2017/1102).

²³¹ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 30; förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot föredraget den 9 juli 2015 i mål C-198/14 *Valev Visnapuu mot Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) och Suomen valtio - Tullihallitus*, EU:C:2015:751, p. 21.

²³² Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 30; förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 21

²³³ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 21–24.

²³⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 25–26.

²³⁵ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 37.

²³⁶ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 77; förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 96.

²³⁷ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 37.

– beroende på vilka/vilken artikel som skulle tillämpas – om kravet på detaljhandelstillstånd var förenligt med artikel 34 FEUF jämte artikel 36 FEUF eller, alternativt, artikel 37 FEUF.²³⁸

Generaladvokatens förslag till avgörande

Innan vi behandlar EU-domstolens dom är det aktuellt att titta på generaladvokat Yves Bots förslag till avgörande. Bot konstaterade att prövningen av den ovan beskrivna regleringens förenlighet med unionsrätten behövde göras även med beaktande av de nationella bestämmelser som reglerade Alkos detaljhandelsmonopol och dess undantag i form av möjligheten att erhålla två olika detaljhandelstillstånd.²³⁹ Bot började sedan med att utreda huruvida regleringen skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller 37 FEUF. I sin beskrivning av praxis framförde Bot att EU-domstolen hade gjort en restriktiv tolkning av artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde i *Rosengren* "...genom att inskränka detta område till de regler som direkt avser monolets ensamrätt."²⁴⁰ Samt att denna lösning gick emot generaladvokaternas två förslag till avgörande i *Rosengren* och har sedermera kritiserats i doktrinen, men att domstolen likväl har bekräftat denna praxis i senare domar.²⁴¹

Generaladvokaten fortsatte sedan med att ge artikel 37 FEUF ett större tillämpningsområde än vad som följde av domstolens senaste praxis och fann att de aktuella nationella bestämmelserna skulle prövas mot bakgrund av denna artikel,²⁴² eftersom de avsåg monolets utövande av sin särskilda funktion.²⁴³ Bot ansåg att omständigheterna i det aktuella målet kunde särskiljas från de i *Rosengren* eftersom den finska regleringen – till skillnad från den dåvarande svenska regleringen – inte uppställde något förbud mot en försäljare såsom *Visnapuu* att importera de aktuella alkoholdryckerna, utan endast att det krävdes ett tillstånd när en sådan försäljare ville sälja dessa drycker i detaljhandeln.²⁴⁴

Vidare menade Bot att kravet på tillstånd inte hade något existensberättigande utan monolet och dess funktionssätt.²⁴⁵ Detaljhandelstillståndet gjorde det nämligen möjligt för säljare att

²³⁸ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 37.

²³⁹ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 98. Som följer av denna punkt i förslaget till avgörande berörde Bots prövning 8 § 1 mom. alkohollagen (1994/1143), 13 § alkohollagen (1994/1143) och 14 § alkohollagen (1994/1143); se avsnitt 3.5.1 för en beskrivning av dessa två olika detaljhandelstillstånd. Notera dock att *Visnapuu* avgjordes innan ikraftträdandet av 2017 års finska alkohollag.

²⁴⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 128; Jörgen Hettne. "Alkotaxi och alkoholpolitik – E-handel och gårdsförsäljning i Finland", *Europarättslig tidskrift*, 2016(3), s. 476.

²⁴¹ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 129; Hettne, "Alkotaxi och alkoholpolitik – E-handel och gårdsförsäljning i Finland", s. 476.

²⁴² Hettne, "Alkotaxi och alkoholpolitik – E-handel och gårdsförsäljning i Finland", s. 476.

²⁴³ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 134.

²⁴⁴ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 136.

²⁴⁵ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 139.

bedriva detaljhandel med alkoholdrycker som innehöll högst 4,7 volymprocent etanol och man bevarade därigenom monopolets ensamrätt för detaljhandeln med starkare alkoholdrycker.²⁴⁶ Med andra ord skulle det utan Alkos ensamrätt inte finnas några skäl att ”sätta denna gräns” om 4,7 volymprocent etanol.²⁴⁷ Ytterligare ställde generaladvokaten en retorisk fråga om vad som skulle hända i en situation där det aktuella kravet på detaljhandelstillstånd inte existerade.²⁴⁸ Bot menade att detta skulle innebära att säljare skulle kunna importera och bedriva detaljhandel med såväl svaga som starka alkoholdrycker gentemot finska konsumenter utan några begränsningar.²⁴⁹ Enligt Bot skulle detta medföra att försäljare kunde kringgå och skada Alkos monopol.²⁵⁰ Kravet på detaljhandelstillstånd motverkade en sådan situation genom att det gjorde det möjligt att kontrollera att de alkoholdrycker som importerats – och tänkts säljas i detaljhandeln – inte omfattades av Alkos detaljhandelsmonopol.²⁵¹ Mot bakgrund av detta fann Bot att kravet på detaljhandelstillstånd säkerställde utövandet av monopolets ensamrätt.²⁵² Bot ansåg att kravet på detaljhandelstillstånd ”...inte bara har ett nära samband med utövandet av detaljhandelsmonopolets särskilda funktion, utan rör även själva utövandet av monopolets särskilda funktion.”²⁵³

Bot fann att de aktuella bestämmelserna var förenliga med artikel 37 FEUF och eftersom denna artikel tillämpades gjordes inte någon prövning mot bakgrund av artiklarna 34 FEUF och 36 FEUF.

Domstolens dom

Domstolen gjorde en annan bedömning än generaladvokat Bot. Inledningsvis prövade domstolen huruvida artikel 37 FEUF eller artikel 34 FEUF skulle tillämpas. I likhet med generaladvokatens prövning i förslaget till avgörande var tre olika nationella bestämmelser föremål för domstolens prövning: bestämmelsen om kravet på särskilt importtillstånd (8 § i 1994 års finska alkohollag)²⁵⁴, bestämmelsen om Alkos ensamrätt (13 § alkohollagen) samt bestämmelsen om undantagen från denna ensamrätt (14 § alkohollagen). Som har förklarats i

²⁴⁶ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 139–141; notera att detta mål berör 1994 års finska alkohollag (1994/1143), alltså innan ändringarna år 2018.

²⁴⁷ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 140.

²⁴⁸ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 142.

²⁴⁹ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 143.

²⁵⁰ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 144.

²⁵¹ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 145.

²⁵² Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 145.

²⁵³ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 147.

²⁵⁴ När hänvisningar görs till ”alkohollagen” i detta avsnitt åsyftas 1994 års finska alkohollag, alltså alkohollag (1994/1143).

avsnitt 3.5.1 finns det två undantag från Alkos monopol; livsmedelsbutiker kan få detaljhandelstillstånd för att sälja alkoholdrycker med en viss alkoholhalt enligt 14 § 1 mom. alkohollagen och tillverkare kan få detaljhandelstillstånd för att bedriva gårdsförsäljning med vissa typer av alkoholdrycker enligt 14 § 2 mom. alkohollagen.²⁵⁵ Enligt den finländska regeringen kunde ett sådant särskilt tillstånd som erfordras enligt 8 § alkohollagen bland annat bestå av ett sådant detaljhandelstillstånd som följer av 14 § 1 mom. alkohollagen.²⁵⁶

I sin prövning om vilken artikel som skulle tillämpas började domstolen med att upprepa sin tidigare praxis om att bestämmelser som rör ett monopol och dess funktionssätt ska prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF, medan bestämmelser som kan särskiljas från monolets funktionssätt, även om de påverkar detsamma, ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.²⁵⁷ Domstolen konstaterade att monolets särskilda funktion reglerades av 13 § alkohollagen och bestod i att Alko ges ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Finland.²⁵⁸ Domstolen fastslog sedan snabbt att denna bestämmelse, 13 § alkohollagen, därav skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF ”...eftersom denna bestämmelse uppställer regler om ett nationellt handelsmonopol och dess funktionssätt.”²⁵⁹ Frågan av mer komplicerad natur var däremot huruvida bestämmelsen om krav på tillstånd enligt 8 § alkohollagen och bestämmelsen om de två undantagen från monolet enligt 14 § alkohollagen skulle prövas mot artikel 37 FEUF eller artikel 34 FEUF.

Domstolen fann att de två detaljhandelstillstånden enligt 14 § alkohollagen inte kunde anses röra monolets funktionssätt, eller hur den utövade sin ensamrätt, eftersom dessa tillstånd gav andra aktörer än Alko möjlighet att bedriva detaljhandel med vissa alkoholdrycker så länge de hade vederbörligt tillstånd.²⁶⁰ Följaktligen menade domstolen att man kunde skilja de två tillstånden från monolet och dess funktionssätt och skulle således prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.²⁶¹ Eftersom det krav på detaljhandelstillstånd som riktats mot Valev Visnapuu i det nationella målet med nödvändighet omfattades av 14 § alkohollagen fann domstolen att kravet på tillstånd i det aktuella målet skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.²⁶² Däremot anmärkte domstolen ”...att vissa av de alkoholdrycker som importerats av Valev

²⁵⁵ Notera att paragrafhänvisningarna är annorlunda än i avsnitt 3.5.1 eftersom i *Visnapuu* var ännu 1994 års finska alkohollag i kraft.

²⁵⁶ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 82.

²⁵⁷ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 86–87.

²⁵⁸ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 89.

²⁵⁹ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 90.

²⁶⁰ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 89 och p. 91.

²⁶¹ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 91.

²⁶² Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 92.

Visnapuu, bland annat spritdrycker, inte omfattas av de två former av tillstånd som inrättats genom 14 § alkohollagen, och således endast omfattas av det detaljhandelsmonopol som anförtrots Alko genom 13 § i samma lag.”²⁶³ Domstolen fann därför anledning att upprepa sin praxis från *Franzén* om att artikel 37 FEUF fordrar att statliga handelsmonopol anpassas på så sätt att det inte föreligger någon diskriminering mellan medlemsstaters medborgare i fråga om saluförings- och anskaffningsvillkor, att handeln med varor med ursprung i andra medlemsstater varken rättsligt eller faktiskt missgynnas samt att det inte uppstår någon konkurrenssnedvridning mellan medlemsstaterna. Domstolen fann dock att handlingarna i målet inte gav den tillräckligt underlag för att ta ställning i frågan om huruvida Alkos monopol uppfyllde dessa kriterier och lämnade det därför till den nationella domstolen att göra denna bedömning.²⁶⁴

Domstolen fastslog därefter att det aktuella kravet på tillstånd stred mot artikel 34 FEUF. För att komma till denna slutsats konstaterade domstolen att kravet på detaljhandelstillstånd hindrade utländska aktörer från att fritt importera alkoholdrycker till Finland för detaljhandelsförsäljning.²⁶⁵ Bland annat till följd av att gårdsförsäljning endast fick ske på försäljningsställen som godkänts av den nationella tillståndsmyndigheten.²⁶⁶ Vidare fastslog domstolen särskilt att det aktuella kravet på tillstånd inte kunde ses som en icke-diskriminerande försäljningsform enligt *Keck*-doktrinen och därigenom vara förenlig med unionsrätten. Detta till följd av att tillståndskravet inte uppfyllde det första kriteriet enligt *Keck*-doktrinen om att försäljningsformen ska gälla för samtliga berörda aktörer som bedriver verksamhet i den aktuella medlemsstaten; Alko behövde inte ha ett tillstånd enligt 14 § 1 mom. alkohollagen och endast finska tillverkare kunde få ett tillstånd för gårdsförsäljning enligt 14 § 2 mom. alkohollagen.²⁶⁷

Slutligen utredde domstolen huruvida det fastslagna handelshindret kunde rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF. Domstolen konstaterade att ett handelshinder kan vara motiverat av de skäl av allmänintresse som framgår av artikel 36 FEUF eller av tvingande krav.²⁶⁸ Samt att i båda dessa fall måste den nationella åtgärden vara ägnad att säkerställa uppnåendet av det mål som eftersträvas och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att nå detta mål.²⁶⁹

²⁶³ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 93.

²⁶⁴ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 95–96.

²⁶⁵ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 99 och p. 102.

²⁶⁶ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 101.

²⁶⁷ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 103–107.

²⁶⁸ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 109–110.

²⁶⁹ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 109–110.

Domstolen anförde att enligt praxis så bidrar bestämmelser som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen, och därigenom förebygga dess skadeverkningar och motverka alkoholmissbruk, till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 36 FEUF.²⁷⁰ Däremot behövde det hinder som det aktuella kravet på förhandstillstånd medförde att vara proportionerlig i förhållande till det mål som skulle uppnås och fick inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.²⁷¹ EU-domstolen fann att den nationella domstolen hade bättre förutsättningar för att göra proportionalitetsbedömningen, alltså huruvida de nationella bestämmelserna var nödvändiga för att uppnå det åberopade målet och huruvida man kunde uppnå detta mål genom mindre omfattande åtgärder eller på ett sätt som påverkade handeln mellan medlemsstaterna i mindre utsträckning.²⁷² Denna proportionalitetsprövning lämnades således till den nationella domstolens diskretion.

Som framförts ovan kunde det aktuella kravet på tillstånd inte heller utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Vad EU-domstolen anförde i denna fråga är särskilt intressant i frågan om gårdsförsäljning. Domstolen konstaterade omgående att det inte framkommit några uppgifter som tydde på att tillståndet enligt 14 § 1 mom. alkohollagen inte uppfyllde dessa krav.²⁷³ Men beträffande tillståndet enligt 14 § 2 mom. alkohollagen gjorde domstolen en mer djuplodande analys. Domstolen identifierade att möjligheten till att få tillstånd till gårdsförsäljning enligt denna bestämmelse endast omfattade finska tillverkare, vilket skulle kunna innebära att bestämmelsen konstituerade ett skydd för inhemska tillverkare av de alkoholdrycker som omfattades av gårdsförsäljningen.²⁷⁴ Enligt domstolen var detta däremot inte tillräckligt för att fastställa att de folkhälsoskäl och skäl av allmän ordning som den finska regeringen hade åberopat i själva verket "...har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor...".²⁷⁵

Domstolen lyfte sedan upp att den finska regeringen – utöver de nyss nämna rättfärdigandegrunderna – även hade anfört att anledningen till att man hade detta tillståndssystem för gårdsförsäljning var för att främja turism genom att ge ett begränsat antal

²⁷⁰ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 115.

²⁷¹ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 116.

²⁷² Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 119.

²⁷³ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 124.

²⁷⁴ Att notera är att vid tidpunkten för domstolens dom i *Visnapuu* omfattades inte hantverksöl av möjligheten till gårdsförsäljning. Se avsnitt 3.5.1.

²⁷⁵ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 126.

tillverkare som använder hantverksmässiga och traditionella metoder möjlighet att sälja sina alkoholdrycker till konsumenter.²⁷⁶ EU-domstolen valde tillslut att lämna det till den nationella domstolen att avgöra huruvida det finska tillståndssystemet för gårdsförsäljning utgjorde godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna. Med anledning av betydelsen av domstolens resonemang i denna del, vid besvarandet av en av denna uppsats frågeställningar, är det behövt att avslutningsvis citera den tolkningsram som EU-domstolen försåg den nationella domstolen med:

Det ankommer på den hänskjutande domstolen att mot bakgrund av samtliga relevanta faktiska eller rättsliga omständigheter - däribland den finländska regeringens påpekande i sitt yttrande till domstolen att den nationella produktion som omfattas av detta undantag är av *begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig* - huruvida de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor, i den mening som avses i artikel 36 FEUF [min kursivering].²⁷⁷

Efter denna beskrivning av de nödvändiga EU-rättsliga utgångspunkterna ska jag nu nedan redogöra för de tidigare utredningar som genomförts avseende ett potentiellt införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker.

4 Tidigare utredningar om gårdsförsäljning av alkoholdrycker

I detta avsnitt redogörs för de tidigare tillfällen som gårdsförsäljning av alkoholdrycker har varit föremål för utredning. Av förklarliga skäl finns en liknande framställning om frågans tidigare behandling i SOU 2021:95. Däremot är det behövt att en framställning av detta slag även finns med i denna uppsats, eftersom jag därigenom får möjlighet att välja ut de delar av dessa förarbeten som är störst relevans inom ramen för denna kontribution.

4.1 SOU 2009:22 *En ny alkohollag*

I denna utredning fick utredaren i uppdrag att göra en övergripande översyn av alkohollagen (1994:1738).²⁷⁸ Som en del av detta uppdrag skulle utredaren analysera och utreda konsekvenserna av en lagändring som innebar att tillverkare av spritdrycker, vin och starköl

²⁷⁶ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 127.

²⁷⁷ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 128.

²⁷⁸ Dir. 2007:127, *Översyn av alkohollagen*.

tilläts sälja egenproducerade drycker på tillverkningsstället till konsumenter.²⁷⁹ Utredaren skulle särskilt beakta vad konsekvenserna skulle bli för detaljhandelsmonopolet för dessa drycker, detta mot bakgrund av iakttagandet av EU-rätten.²⁸⁰ Om gårdsförsäljning kunde anses förenligt med unionsrätten skulle utredaren föreslå nödvändiga författningsändringar för att införa detta.²⁸¹

Utredaren bedömde att gårdsförsäljning av alkoholdrycker, på det sätt som beskrivits ovan, inte borde tillåtas.²⁸² Resonemanget kring varför man tog denna ståndpunkt är kortfattat. I sin EU-rättsliga analys av frågan börjar utredaren med att konstatera att gårdsförsäljning skulle innebära en inskränkning av Systembolagets ensamrätt till detaljhandelsförsäljning av alkoholdrycker.²⁸³ Utredaren fortsätter med att denne anser att de erfarenheter som Finland haft med gårdsförsäljning innebär att ”det med skäl kan hävdas [...] att en avvikelse från monopolbolagets ensamrätt till försäljning av inhemskt producerade alkoholdrycker strider mot [artikel 34 FEUF], som säger att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan ska vara förbjudna mellan medlemsstaterna.”²⁸⁴ Det är inte helt tydligt vilka finska erfarenheter som utredaren pekar på, men man kan utläsa att man har i åtanke konflikter som Finland haft med kommissionen. I betänkandet tas specifikt upp en situation där kommissionen, i skrivelser till Finland, ifrågasatte om en del av den finska gårdsförsäljningen stred mot vad som nu är artikel 34 FEUF, eftersom den nationella regleringen föreskrev att det råmaterial som användes vid tillverkningen av gårdsvin behövde vara inhemsk.²⁸⁵

Utredaren tog upp faktumet att gårdsförsäljning har accepterats i Finland, men menar att detta inte ger någon avgörande ledning för hur det skulle utfalla vid ett svenskt införande.²⁸⁶ Detta, enligt utredaren, eftersom den finska gårdsförsäljningen är förenad med inskränkningar som inte skulle kunna tillämpas i Sverige på samma sätt.²⁸⁷ Vidare konstaterade utredaren att om man skulle införa gårdsförsäljning, utan att samtidigt avskaffa detaljhandelsmonopolet, så skulle kommissionen med stor sannolikhet att reagera på detta och att det är långt ifrån självklart vilken position som den skulle inta.²⁸⁸ Med hänsyn till vikten av att bevara monopolet och de

²⁷⁹ Dir. 2007:127, s. 10.

²⁸⁰ Dir. 2007:127, s. 10.

²⁸¹ Dir. 2007:127, s. 10.

²⁸² SOU 2009:22, s. 107–109.

²⁸³ SOU 2009:22, s. 108.

²⁸⁴ SOU 2009:22, s. 108.

²⁸⁵ SOU 2009:22, s. 104–106.

²⁸⁶ SOU 2009:22, s. 108.

²⁸⁷ SOU 2009:22, s. 108.

²⁸⁸ SOU 2009:22, s. 108.

finska erfarenheterna valde utredaren därför att inte föreslå om att införa gårdsförsäljning av alkoholdrycker.²⁸⁹ Utredaren sammanfattade sin ståndpunkt som så att gårdsförsäljning inte borde tillåtas eftersom det inte är förenligt med monopolets ställning.²⁹⁰

När man läser detta betänkande ska man ha i åtanke att utredaren hade ett omfattande uppdrag och att frågan om gårdsförsäljning endast var en förhållandevis liten del av detta, vilket bland annat återspeglas i att den EU-rättsliga analysen av frågan är kortfattad. Således kan och borde man inte fästa alltför mycket vikt vid utredarens analys i detta betänkande. I stället är SOU 2010:98 och SOU 2021:95 av större intresse eftersom i dessa fall var omfattningen av utredarens uppdrag betydligt snävare, vilket redogörs för nedan.

Vad man däremot borde ta med sig från SOU 2009:22 är att det finns en osäkerhet kring de unionsrättsliga aspekterna av ett införande av gårdsförsäljning. Utredaren har – om än efter en relativt begränsad analys – trots allt kommit fram till att det inte med säkerhet går att fastställa att ett införande av gårdsförsäljning är förenligt med unionsrätten, eller att det inte skulle förändra detaljhandelsmonopolets unionsrättsliga ställning.

4.2 Prop. 2009/10:125 *En ny alkohollag*

I den propositionen som sedan lades fram inom ramen för samma ärende, gjorde regeringen bedömningen att frågan om gårdsförsäljning av alkoholdrycker behövde utredas ytterligare.²⁹¹ Regeringen konstaterade att ett flertal remissinstanser hade ifrågasatt utredarens EU-rättsliga analys i SOU 2009:22.²⁹² Bland annat hade en remissinstans anfört att det troligtvis inte är gårdsförsäljning i sig som är oförenligt med artikel 34 FEUF, utan att det är vissa bestämmelser vid utformandet av ett införande av gårdsförsäljning som kan vara i strid med artikel 34 FEUF.²⁹³ Till exempel om man skulle föreskriva att de alkoholdrycker som säljs endast får innehålla svenska råvaror.²⁹⁴ Följaktligen får man tolka det som så att den aktuella remissinstansen ansåg att det inte förefaller omöjligt att införa en möjlighet till gårdsförsäljning som är förenlig med unionsrätten.

Eftersom regeringen ansåg att frågan om gårdsförsäljning skulle utredas ytterligare verkar den ha varit av åsikten att man inte kunde avfärda den aktuella remissinstansens resonemang.

²⁸⁹ SOU 2009:22, s. 108

²⁹⁰ SOU 2009:22, s. 107.

²⁹¹ Prop. 2009/10:125, s. 86.

²⁹² Prop. 2009/10:125, s. 86.

²⁹³ Prop. 2009/10:125, s. 86.

²⁹⁴ Prop. 2009/10:125, s. 86.

Regeringen betonade däremot att de unionsrättsliga konsekvenserna av att tillåta gårdsförsäljning vid sidan av detaljhandelsmonopolet måste utredas mycket noggrant.²⁹⁵ Detta med anledning av att detaljhandelsmonopolet har en så pass central roll i uppfyllandet av den svenska alkoholpolitikens mål.²⁹⁶ Regeringen framhöll även att bestämmelser om gårdsförsäljning måste utformas på ett sätt som innebär att utländska aktörer inte kan ifrågasätta regleringen för att vara ett handelshinder i strid mot artikel 34 FEUF.²⁹⁷

Mot bakgrund av detta gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att ta fram ett förslag till hur gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle kunna ske, som var förenligt med unionsrätten och detaljhandelsmonopolet samt som inte ledde till negativa konsekvenser för folkhälsan.²⁹⁸

4.3 SOU 2010:98 Gårdsförsäljning

I den efterföljande utredningen valde utredaren – till skillnad från utredaren i SOU 2009:22 – att lägga fram ett lagförslag om att införa en möjlighet till gårdsförsäljning av alkoholdrycker. Det ska här lyftas fram att utredaren konstaterade att dennes uppdrag inte innebar att den var bunden att föreslå att gårdsförsäljning skulle införas, utan endast ”...att undersöka om det överhuvudtaget går med hänsyn till EU-rätten och ett bibehållet detaljhandelsmonopol och utan att det äventyrar folkhälsan.”²⁹⁹ Utredaren i SOU 2010:98³⁰⁰ föreslog att gårdsförsäljning av alkoholdrycker skulle få ske i samband med ett studiebesök på tillverkningsstället, föreläsning eller någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken.³⁰¹ Enligt lagförslaget skulle den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker, efter ett särskilt tillstånd, få bedriva gårdsförsäljning med egenproducerade alkoholdrycker och alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar.³⁰² Försäljningen till varje enskild person vid samma besökstillfälle skulle inte få överstiga 1 liter spritdryck, 3 liter vin eller andra jästa alkoholdrycker eller 5 liter starköl.³⁰³ Tillståndshavarens sammanlagda gårdsförsäljning av tappade alkoholdrycker skulle inte få överstiga 1 500 liter 100 volymprocent alkohol per år.³⁰⁴

²⁹⁵ Prop. 2009/10:125, s. 89 och s. 86.

²⁹⁶ Prop. 2009/10:125, s. 86.

²⁹⁷ Prop. 2009/10:125, s. 87.

²⁹⁸ Dir. 2010:21, *Gårdsförsäljning av alkoholdrycker och alkoholservice på särskilda boenden*, s. 1.

²⁹⁹ SOU 2010:98, s. 9.

³⁰⁰ SOU 2010:98 kallas även för 2010 års gårdsförsäljningsutredning.

³⁰¹ SOU 2010:98, s. 17.

³⁰² SOU 2010:98, s. 18.

³⁰³ SOU 2010:98, s. 18.

³⁰⁴ SOU 2010:98, s. 18.

Vad som är särskilt intressant är att utredaren föreslog att en tillverkare ska få sälja egenproducerade alkoholdrycker *och* alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar. Detta innebär således att en tillverkare skulle få sälja alkoholdrycker som tillverkats av utländska producenter på tillverkningsställen utanför Sverige. Utredaren ansåg att detta var nödvändigt för att gårdsförsäljning av alkohol skulle vara förenligt med unionsrätten, eftersom en begränsning genom vilken tillverkare endast får sälja sina egenproducerade drycker skulle enligt utredaren utgöra en indirekt diskriminering av utländska producenter.³⁰⁵ Utredaren menade att den ordning för gårdsförsäljning av alkoholdrycker som denne föreslog i betänkandet skulle kunna ses som en icke-diskriminerande försäljningsform enligt *Keck*-doktrinen, och därigenom falla utanför artikel 34 FEUF:s tillämpningsområde.³⁰⁶ Denne fann även att regleringen inte skulle påverka konsumenters beteende på ett sådant vis att gårdsförsäljningen skulle underkännas mot bakgrund av det test om en produkts marknadstillträde som bland annat – enligt avsnitt 3.2 ovan – följer av *Trailers* och *Mickelsson*.³⁰⁷

I det fall EU-domstolen skulle göra en annan bedömning och finna att den föreslagna ordningen inte föll in under *Keck*-doktrinen menade utredaren att de föreslagna begränsningarna i gårdsförsäljningen, exempelvis att det endast skulle få ske efter tillstånd och enbart i mindre kvantiteter, skulle kunna anses utgöra ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF.³⁰⁸ Utredaren fann däremot att ordningen i ett sådant fall skulle kunna rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn. Utredaren anförde att begränsningarna skulle kunna rättfärdigas utifrån allmänintresset om att hålla ned alkoholkonsumtionen och att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.³⁰⁹ För att kunna åberopa denna rättfärdigandegrund menade utredaren att reglerna för gårdsförsäljning måste utformas på ett sätt som går i linje med den svenska alkoholpolitiken, vilket bland annat innebär att gårdsförsäljning inte får innebära en ökad totalkonsumtion av alkohol eller att det kan leda till skadligt dryckesbeteende.³¹⁰ Att gårdsförsäljning endast fick ske i mindre kvantiteter och i sammanhang där det är naturligt att man får köpa med sig någon flaska av de aktuella

³⁰⁵ SOU 2010:98, avsnitt 7.2.1–7.2.4 jämfte SOU 2010:98, s. 88–90.

³⁰⁶ SOU 2010:98, avsnitt 7.2.1–7.2.4.

³⁰⁷ SOU 2010:98, s. 70–71.

³⁰⁸ SOU 2010:98, s. 73.

³⁰⁹ SOU 2010:98, s. 73.

³¹⁰ SOU 2010:98, s. 73–74 och s. 91–93.

alkoholdryckerna, i form av till exempel ett studiebesök på tillverkningsstället, var enligt utredaren viktiga aspekter för att säkerställa detta.³¹¹

Vidare menade utredaren att det inte fanns någon beaktansvärd risk för att EU-domstolen skulle finna att gårdsförsäljningen var oproportionerlig till följd av att de beskrivna begränsningarna av gårdsförsäljningen skulle ses som alltför långtgående i förhållande till dess åberopade syfte.³¹² Utredaren anförde att ”[r]isken för att ett förslag till gårdsförsäljning skulle uppfattas innehålla onödigt långtgående begränsningar av handeln är dock mycket liten, med hänsyn till den alkoholpolitiska grund som ett sådant förslag måste vila på”.³¹³ Anledningen till detta var enligt utredaren att gårdsförsäljningen skulle innebära en liberalisering av den gällande svenska alkoholpolitiken och då begränsningarna i gårdsförsäljningen skulle göras i intresset av att säkra upprätthållandet av en alkoholpolitik som EU-domstolen redan har accepterat i *Franzén*.³¹⁴

Avslutningsvis menade utredaren att ett införande av gårdsförsäljning inte skulle utgöra ett hot mot detaljhandelsmonopolets ställning. Den första anledningen till detta ställningstagande var eftersom reglerna om gårdsförsäljning, enligt utredaren, skulle prövas utifrån artikel 34 FEUF och inte artikel 37 FEUF.³¹⁵ Gårdsförsäljningen skulle vara ett undantag från Systembolagets detaljhandelsmonopol för alkoholdrycker och därav skulle de aktuella bestämmelserna inte direkt röra monopolets funktionssätt och hur monopolet ska utöva sin ensamrätt.³¹⁶ Utredaren påpekade även att det vid en prövning mot bakgrund av artikel 37 FEUF saknar betydelse att Systembolagets monopol inte är heltäckande.³¹⁷ Att monopolet inte är heltäckande innebär inte att detaljhandelsmonopolet kommer att upphöra att ses som ett statligt handelsmonopol i EU-rättslig mening. Angående denna aspekt hänvisar utredaren till Ingeborg Simonssons utlåtande i bilaga 2 av betänkandet. Simonsson menade ”...att det är möjligt att avfärda eventuella farhågor om att detaljhandelsmonopolet skulle upphöra att vara ett statligt handelsmonopol enligt artikel 37 FEUF om gårdsförsäljning införs.”³¹⁸ Till stöd för detta anförde han bland annat att EU-domstolen i *Rosengren* bedömde att Systembolagets ensamrätt utgjorde ett detaljhandelsmonopol, även när domstolen uppenbarligen var medveten om att restauranger kunde servera alkohol till konsumenter enligt svensk lagstiftning.³¹⁹

³¹¹ SOU 2010:98, s. 74.

³¹² SOU 2010:98, s. 75–76.

³¹³ SOU 2010:98, s. 75.

³¹⁴ SOU 2010:98, s. 75.

³¹⁵ SOU 2010:98, avsnitt 7.4.1.

³¹⁶ SOU 2010:98, s. 84.

³¹⁷ SOU 2010:98, s. 80 och s. 84–85.

³¹⁸ SOU 2010:98, s. 190–191.

³¹⁹ SOU 2010:98, s. 189.

Den andra anledningen till utredarens ställningstagande om att ett införande av gårdsförsäljning inte skulle innebära ett hot mot monopolets ställning var eftersom det inte skulle komma i konflikt med den svenska alkoholpolitiken.³²⁰ Avseende detta lyfte utredaren fram att EU-domstolen fastslagit att "...inskränkningar som föreskrivs i nationell lagstiftning endast är ägnade att säkerställa förverkligandet av det åberopade målet om lagstiftningen verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser behovet av att uppnå målet."³²¹ Enligt utredaren innebar detta att "...i de fall medlemsstaterna inför begränsningar i den fria rörligheten måste den politik som ligger till grund för dessa begränsningar vara sammanhängande och inte innehålla motsägelsefulla inslag".³²² Detta medförde enligt utredaren att ett införande av gårdsförsäljning inte kunde få ses som ett avbräck i svensk alkoholpolitik, utan att det behövde kunna inordnas i den övergripande svenska alkoholpolitiska regleringen.³²³ Som framgår av ovan menade utredaren att detta var möjligt och att man säkerställde detta genom att förena möjligheten till gårdsförsäljning med de begränsningar som beskrivits i detta avsnitt.³²⁴ Utredaren anförde bland annat:

För att vara säker på att en ordning för gårdsförsäljning på ett konsekvent sätt ska kunna inordnas i den svenska alkoholpolitiken bör alltså krävas att försäljningen sker i samband med studiebesök på tillverkningsstället eller i samband med något annat liknande arrangemang av upplevelsekaraktär.³²⁵

Med denna beskrivning av tidigare utredningar om gårdsförsäljning av alkohol ska jag nu nedan redogöra för det aktuella betänkandet SOU 2021:95.

³²⁰ SOU 2010:98, s. 85.

³²¹ SOU 2010:98, s. 85.

³²² SOU 2010:98, s. 85.

³²³ SOU 2010:98, s. 86; utredaren tog i detta sammanhang upp mål C-243/01 *Brottmål mot Piergiorgio Gambelli m.fl.*, EU:C:2003:597, som ett exempel på när EU-domstolen har anförts att det är problematiskt om en medlemsstat bedriver en politik som inte är förenlig med ett nationellt monopol; att den bedrivna politiken går emot de skäl som man åberopat som monopolets syfte. Se SOU 2010:98, s. 85.

³²⁴ SOU 2010:98, s. 87.

³²⁵ SOU 2010:98, s. 92.

5 SOU 2021:95 *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker*

I detta avsnitt beskrivs först kortfattat om bakgrunden till SOU 2021:95. Därefter presenteras det förslag till lag om ändring i alkohollagen (2010:1622) som utredningen har utmynnat i och slutligen behandlas utredarens EU-rättsliga bedömningar och slutsatser.

Det ska nämnas att utredaren har bifogat ett alternativt lagförslag i bilaga 2 av betänkandet. Den skiljer sig från det huvudsakliga lagförslaget på så vis att det undantar spritdrycker från möjligheten till gårdsförsäljning och att det stipulerar att en förutsättning för gårdsförsäljningstillstånd är att ”huvuddelen av råvarorna som ger alkoholdrycken dess karaktär har producerats på gården”.³²⁶ Följaktligen skulle färre tillverkare kunna bedriva gårdsförsäljning enligt det alternativa lagförslaget och den försäljningskanal som gårdsförsäljningen skulle skapa skulle därmed bli mindre.³²⁷ Väsentligen är möjligheten till gårdsförsäljning däremot även enligt detta förslag stängd för utländska tillverkare. Till följd av detta menar jag att det som anförs nedan i avsnitt 5–7, trots de beskrivna skillnaderna, även är applicerbart på det alternativa lagförslaget i en sådan utsträckning att det inte behöver behandlas särskilt.

5.1 Om bakgrunden till utredningen

Beslutet om att tillsätta den aktuella utredningen togs vid ett regeringssammanträde den 12 november 2020. Bakgrunden till detta initiativ var den sakpolitiska överenskommelse (januariavtalet) som den dåvarande regeringen tillsammans med Centerpartiet och Liberalerna skrivit under och enligt vilken de bland annat kommit överens om att det skulle genomföras en utredning om möjligheterna att införa gårdsförsäljning av alkoholdrycker, under förutsättning att detaljhandelsmonopolets ställning säkrades.³²⁸

I kommittédirektivet redogör regeringen för vissa utvecklingar som får tolkas som skäl för att ett införande av gårdsförsäljning av alkoholdrycker är aktuellt. Regeringen skriver att det under senare år har tillkommit ett ökat intresse och en ökad efterfrågan för närproducerad mat och dryck, vilket bland annat har tagit sig till uttryck i form av att både efterfrågan för och utbudet

³²⁶ SOU 2021:95, s. 292 och s. 16.

³²⁷ SOU 2021:95, s. 16.

³²⁸ Dir. 2020:118, s. 1.

av lokalproducerade alkoholdrycker har ökat kraftigt.³²⁹ Som ett led ur detta har tillverkare ett större intresse av att få sälja sina alkoholdrycker direkt till konsumenter i form av gårdsförsäljning.³³⁰ Enligt regeringen har intresset för gårdsförsäljning även ökat mot bakgrund av den positiva påverkan som den skulle kunna ha för att utveckla lokal besöksnäring och måltidsturism.³³¹

5.2 Utredarens förslag till lag om ändring i alkohollagen

Definitionen av gårdsförsäljning

Inledningsvis ska vi se hur utredaren har valt att definiera gårdsförsäljning. Utredaren har föreslagit att man ska införa en ny paragraf – 1 kap. 13 § alkohollagen – enligt vilken det med gårdsförsäljning ska avses ”...detaljhandel med alkoholdrycker på tillverknings- eller vinodlingsstället i samband med ett studiebesök eller en föreläsning som erbjuds allmänheten mot betalning och som har anknytning till den aktuella alkoholdrycken.”³³² Att ”erbjuda” står med i paragrafens lydelse får man inte tolka som att det räcker att tillverkaren, till exempel, erbjuder en möjlighet för konsumenter att mot betalning närvara vid en föreläsning för att dessa ska få köpa alkoholdrycker av tillverkaren. I stället framgår det tydligt av betänkandet att utredaren menar att en konsument måste ta del av en sådan tjänst som framgår av bestämmelsen för att få köpa alkoholdrycker av tillverkaren.³³³

Till skillnad från i SOU 2010:98 har utredaren i SOU 2021:95 valt att inte inkludera att gårdsförsäljning av alkoholdrycker ska få ske i samband med ”...någon annan liknande upplevelsetjänst med anknytning till den aktuella alkoholdrycken.”³³⁴ Detta anser jag dock inte får en betydlig påverkan på gårdsförsäljningens omfattning eftersom båda utredningarna understryker att de tjänster som erbjuds måste ha en tydlig koppling till den aktuella alkoholdrycken, och kan exempelvis inte endast bestå av ridning, dansuppvisning eller liknande.³³⁵ Att utredaren i SOU 2021:95 lyfter fram att det aktuella arrangemanget måste ha ett ”kunskapshöjande inslag” skulle däremot kunna tolkas som en markering om att man ämnar sätta striktare krav om vad som ska anses falla in under definitionen.³³⁶

³²⁹ Dir. 2020:118, s. 2.

³³⁰ Dir. 2020:118, s. 2.

³³¹ Dir. 2020:118, s. 2.

³³² SOU 2021:95, s. 31.

³³³ SOU 2021:95, s. 127–128.

³³⁴ SOU 2010:98, s. 17.

³³⁵ SOU 2021:95, s. 128; SOU 2010:98, s. 92.

³³⁶ SOU 2021:95, s. 127–128.

Om förutsättningarna för gårdsförsäljning

Utredaren föreslår att man ska införa ett nytt kapitel i alkohollagen, 5 a kap. Enligt bestämmelser i detta kapitel ska tillverkare av alkoholdrycker, under vissa förutsättningar, ha möjlighet att få ett särskilt tillstånd för gårdsförsäljning av den kommun där försäljningsstället är beläget.³³⁷ Ett sådant tillstånd ska, sammanfattat, endast få beviljas den som yrkesmässigt tillverkar alkoholdrycker under förutsättning att de alkoholdrycker som säljs är egentillverkade, att den karaktärgivande delen av tillverkningen sker på tillverkningsstället, samt att tillverkarens produktionsvolym av alkoholdrycker inte överstiger vissa årliga totalvolym och att den aktuella tillverkaren är oberoende av sådana tillverkare som överstiger dessa totalvolym.³³⁸ Även de som yrkesmässigt odlar druvor som används vid vintillverkning ska kunna få gårdsförsäljningstillstånd, om vinet som de säljer uteslutande har tillverkats av druvor från den egna gården.³³⁹

Ytterligare föreslår utredaren att en tillverkare ska kunna nekas ett gårdsförsäljningstillstånd om gårdsförsäljningen "...på grund av försäljningsställets belägenhet, studiebesökets eller föreläsningens utformning eller av andra skäl kan befaras medföra olägenheter i fråga om ordning och nykterhet eller särskild risk för människors hälsa...".³⁴⁰ Detta även om övriga krav enligt lagen är uppfyllda.³⁴¹

Vidare föreslår utredaren att tillverkare endast ska få sälja en viss mängd av de aktuella alkoholdryckerna till varje enskild person vid ett och samma besökstillfälle. Tillverkare ska få sälja max 0,7 liter spritdryck, 3 liter vin, 3 liter starköl och 3 liter andra jästa drycker till en enskild person vid samma besökstillfälle.³⁴² Kommunerna ska bestämma inom vilka tider som gårdsförsäljning ska få ske, men det ska som tidigast få ske från kl. 10.00 och inte pågå längre än till kl. 20.00.³⁴³ Det ska även anmärkas att utredaren har föreslagit att gårdsförsäljningstillstånd ska kunna ges som längst till 1 juli 2029, till följd av att man anser att ett införande av gårdsförsäljning inledningsvis ska löpa under en slags provperiod på sex

³³⁷ SOU 2021:95, s. 32.

³³⁸ SOU 2021:95, s. 32.

³³⁹ SOU 2021:95, s. 33.

³⁴⁰ SOU 2021:95, s. 35.

³⁴¹ SOU 2021:95, s. 35.

³⁴² SOU 2021:95, s. 33.

³⁴³ SOU 2021:95, s. 36.

år.³⁴⁴ Detta för att kunna utvärdera gårdsförsäljningens förenlighet med EU-rätten och eventuella effekter på folkhälsan.³⁴⁵

I denna del innehåller lagförslaget i SOU 2021:95 en markant skillnad från det i SOU 2010:98. Det förstnämnda lagförslaget innebär nämligen att tillverkare av alkoholdrycker endast skulle få sälja egenproducerade alkoholdrycker som tillverkats vid deras eget tillverkningsställe. Med andra ord skulle gårdsförsäljningen innebära en möjlighet för svenska tillverkare att sälja svenska alkoholdrycker. Detta skiljer sig från lagförslaget i SOU 2010:98 enligt vilket tillverkare, utöver egenproducerade alkoholdrycker, även skulle få sälja "...andra alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar."³⁴⁶ Lagförslaget enligt SOU 2010:98 innebar således att utländska producenter som tillverkar sina alkoholdrycker utanför Sverige skulle få tillgång till den försäljningskanal som ett införande av gårdsförsäljning skulle skapa. Att utländska producenter har denna möjlighet var – som redogjorts för ovan – enligt utredaren i SOU 2010:98 en förutsättning för att gårdsförsäljning skulle vara förenligt med unionsrätten.

Slutligen kan anmärkas att ordningen för gårdsförsäljning enligt SOU 2021:95 har en grundläggande skillnad mot den finska gårdsförsäljningen. En gårdsförsäljning enligt SOU 2021:95 skulle nämligen tillåta försäljning av alla konventionella och populära typer av alkoholdrycker. Medan i finsk gårdsförsäljning får tillverkare endast sälja vissa särskilda typer av alkoholdrycker: gårdsvin, sahti och hantverksöl.³⁴⁷ Gårdsvin och sahti kan ses som traditionella för Finland och har en begränsad marknad i andra medlemsstater.³⁴⁸ Hantverksöl skiljer sig dock något från de två förstnämnda alkoholdryckerna i detta avseende och har en större marknad utanför Finland.³⁴⁹ Som framgår av ovan har dock hantverksöl inte typiskt omfattats av finsk gårdsförsäljning och gjorde inte det vid tidpunkten för EU-domstolens dom i *Visnapuu*.³⁵⁰

³⁴⁴ SOU 2021:95, s. 34, s. 167–168 och s. 173–175.

³⁴⁵ SOU 2021:95, s. 167–168 och s. 173–175.

³⁴⁶ SOU 2010:98, s. 18; se avsnitt 4.3.

³⁴⁷ Se avsnitt 3.5.1 för en beskrivning av finsk gårdsförsäljning; jag vill här understryka att jag inte gör anspråk på att vara den första som har uppmärksammat den finska gårdsförsäljningens säregenhet och dess skillnader med lagförslaget i SOU 2021:95. För exempel på tidigare observationer om denna aspekt se bland annat: Systembolagets remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-04-04), särskilt rättsutlåtandet av professor Ulf Bernitz i bilaga 1 av detta remissyttrande. Se även Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 41–42.

³⁴⁸ Se avsnitt 3.5.1.

³⁴⁹ I fotnot 29 på s. 108 i SOU 2021:95 anför utredaren till exempel att hantverksöl "...är en kategori där internationell konkurrens tveklöst förekommer...".

³⁵⁰ Se avsnitt 3.5.1–3.5.2.

5.3 Utredarens unionsrättsliga bedömningar och slutsatser

5.3.1 Artikel 34 FEUF

Utredaren verkar finna det självklart att bestämmelser om gårdsförsäljning skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. När det gäller gårdsförsäljningens förenlighet med artikel 34 FEUF är utredaren relativt kortfattad i sin analys. Detta får tolkas som en följd av att man anser att det finns en stor risk att "...EU-domstolen skulle se en sådan reglering som diskriminerande, och därmed som ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF."³⁵¹ Anledningen till detta är enligt utredaren eftersom gårdsförsäljning³⁵² skulle innebära en ny försäljningskanal för alkoholdrycker som utländska tillverkare inte skulle ha tillgång till.³⁵³ Enligt utredaren stödjer *Visnapuu* också denna slutsats eftersom domstolen i detta mål, för att fastslå att de aktuella bestämmelserna stred mot artikel 34 FEUF, i princip nöjde sig med att konstatera att utländska tillverkare inte kunde fritt importera alkoholdrycker för detaljhandel i Finland.³⁵⁴

Utredaren tog dock även upp aspekter som den menade kunde tala för att gårdsförsäljning inte skulle anses vara oförenligt med artikel 34 FEUF. Inledningsvis skulle ett införande av gårdsförsäljning kunna ses som konkurrensutjämnande, och inte som konkurrensnedvridande, eftersom motsvarande tillverkare i andra medlemsstater redan har möjlighet att bedriva denna form av försäljning från sina tillverkningsställen.³⁵⁵ Fortsättningsvis skulle ett införande av gårdsförsäljning inte hindra utländska tillverkare från att sälja sina alkoholdrycker till svenska konsumenter som besöker deras tillverkningsställe och utländska tillverkare skulle även kunna öppna ett tillverkningsställe i Sverige och därigenom få tillgång till försäljningskanalen.³⁵⁶ Avslutningsvis anförde utredaren att utländska tillverkare kan sälja sina produkter till svenska konsumenter genom möjligheten till direktimport enligt 4 kap. 4 § 2 st. p. 7 alkohollagen, som infördes efter *Rosengren* och *Kommissionen mot Sverige*.³⁵⁷ Utredaren fann dock att det ändå fanns en betydande risk för att gårdsförsäljning skulle anses strida mot artikel 34 FEUF, bland

³⁵¹ SOU 2021:95, s. 103.

³⁵² Med "gårdsförsäljning" eller "gårdsförsäljningen" menas fortsättningsvis ett införande av gårdsförsäljning i enlighet med utredarens lagförslag i SOU 2021:95, om inte annat framgår.

³⁵³ SOU 2021:95, s. 103.

³⁵⁴ SOU 2021:95, s. 103–104.

³⁵⁵ SOU 2021:95, s. 102.

³⁵⁶ SOU 2021:95, s. 102.

³⁵⁷ SOU 2021:95, s. 102–103.

annat mot bakgrund av att EU-domstolen har fastslagit att denna artikel även omfattar handelshinder av liten ekonomisk storlek.³⁵⁸

5.3.2 Artikel 36 FEUF

Utredaren konstaterar att man åberopar skydd för folkhälsan som rättfärdigandegrund om EU-domstolen skulle finna att gårdsförsäljningen utgör ett handelshinder.³⁵⁹ Förslaget till ordning för gårdsförsäljning har alltså utformats mot bakgrund av detta syfte och det är till följd av detta som man, till exempel, inte ger utländska tillverkare tillgång till den aktuella försäljningskanalen.³⁶⁰ Utredaren undersöker sedan huruvida gårdsförsäljningen skulle anses utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna, genom att i själva verket vara till skydd för inhemsk produktion och inte till skydd för folkhälsan. Utredaren anser att *Visnapuu* tyder på att förhållandet att gårdsförsäljning är förbehållen tillverkare som är etablerade i Sverige inte nödvändigtvis innebär att EU-domstolen kommer finna att den strider mot unionsrätten.³⁶¹ I *Visnapuu* fann nämligen EU-domstolen – även om den inte tog slutlig ställning i frågan – att den finska gårdsförsäljningen kunde vara förenlig med EU-rätten om den var traditionell, hantverksmässig och av begränsad omfattning.³⁶² Utredaren menade därför att ”...en rätt till gårdsförsäljning i Sverige [bör] på liknande sätt vara förenad med begränsningar som kopplar till syftet att stärka besöksnäringen inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik.”³⁶³ På detta vis anser den att man tydliggör att det är besöket på tillverkningsstället – och inte försäljningen av alkoholdrycker – som står i centrum samt att de svenska tillverkarnas konkurrensfördel gentemot utländska tillverkare blir begränsad.³⁶⁴ Det får tolkas som att utredaren anser att man uppnår detta genom att ha de begränsningar i gårdsförsäljningen som beskrivits i avsnitt 5.2.

Utredaren konstaterar att denna koppling till att främja besöksnäringen ”...sannolikt [är] avgörande för att visa att syftet med gårdsförsäljning inte är att godtyckligt diskriminera

³⁵⁸ SOU 2021:95, s. 103; utredaren hänvisar i detta sammanhang till förenade målen C-177/82 och C-178/82 *Brottmål mot Jan van de Haar and Kaveka de Meern BV*, EU:C:1984:144.

³⁵⁹ SOU 2021:95, s. 104–105.

³⁶⁰ SOU 2021:95, s. 105.

³⁶¹ SOU 2021:95, s. 105–106; på sida 106–107 i betänkandet hänvisar utredaren till mål C-34/79 *Regina v Maurice Donald Henn and John Frederick Ernest Darby*, EU:C:1979:295 och förenade målen C-1/90 and C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior SA and Publivia SAE v Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Catalunya*, EU:C:1991:327 som exempel på mål där EU-domstolen resonerat kring huruvida en medlemsstat har missbrukat det åberopade allmänintresset och huruvida det är fråga om ett otillåtet skydd av inhemska produkter.

³⁶² SOU 2021:95, s. 107–108.

³⁶³ SOU 2021:95, s. 108.

³⁶⁴ SOU 2021:95, s. 108.

utländska produkter.”³⁶⁵ Men att det inte kan vara huvudsyftet med den aktuella regleringen eftersom intresset av att främja besöksnäringen, eller liknande ekonomiska intressen, inte är en sådan rättfärdigandegrund som framgår av artikel 36 FEUF:s lydelse eller doktrinen av tvingande skäl.³⁶⁶ Därav måste skydd för folkhälsan, enligt utredaren, vara ett syfte med de aktuella begränsningarna i gårdsförsäljningen.³⁶⁷ Jag tolkar det som att utredaren menar att regleringens huvudsyfte måste vara skydd för folkhälsan. Angående detta tog utredaren upp att enligt praxis måste en medlemsstat agera på ett systematiskt och sammanhängande sätt för att uppnå det skäl av allmänintresse som man åberopar, och att det därmed är av stor vikt att ett införande av gårdsförsäljning inte leder till en försämrad folkhälsa samt att gårdsförsäljningen är av begränsad omfattning.³⁶⁸ Man får tolka det som att utredaren anser att man säkerställer detta genom att gårdsförsäljning endast skulle få ske i de sammanhang och i de kvantiteter som beskrivits i avsnitt 5.2. Utredaren understryker också att det framgår av EU-domstolens praxis att reglering till skydd för folkhälsan även kan innehålla delar med vissa andra mål, utan att regleringen för den sakens skull inte anses uppfylla kravet om systematik och sammanhang.³⁶⁹

Ytterligare behandlade utredaren huruvida gårdsförsäljningen skulle klara den proportionalitetsprövning som är en del av en prövning utifrån artikel 36 FEUF. Utredaren medger att det inom ramen för denna prövning kan ifrågasättas varför där är nödvändigt att stänga ute just utländska tillverkare till skydd för folkhälsan.³⁷⁰ Men utredaren lyfter här återigen fram att ett införande av gårdsförsäljning skulle kunna ses som konkurrensutjämnande, eftersom svenska tillverkare därigenom skulle få ha en sådan försäljning från tillverkningsstället som utländska tillverkare har tillgång till i sina medlemsstater, och att det är rimligt att anta att detta kommer påverka EU-domstolens proportionalitetsprövning i lindrigare riktning.³⁷¹ Vidare anför utredaren att *Visnapuu de facto* visar att en sådan gårdsförsäljning som föreslås i betänkandet kan vara proportionerlig.³⁷² Enligt utredaren ska man tolka *Visnapuu* som att gårdsförsäljningen kan ses som proportionerlig om den sker i ”mycket begränsad

³⁶⁵ SOU 2021:95, s. 108.

³⁶⁶ SOU 2021:95, s. 108.

³⁶⁷ SOU 2021:95, s. 108.

³⁶⁸ SOU 2021:95, s. 108–109; utredaren hänvisar här till mål C-333/14 *Scotch Whisky Association m.fl.* och mål C-161/09 *Kakavetsos-Fragkopoulos AE Epexergasias kai Emporias Stafidas mot Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias*, EU:C:2011:110.

³⁶⁹ SOU 2021:95, s. 109; utredaren hänvisar här till mål C-212/09 *Zeturf Ltd v Premier ministre*, EU:C:2011:437.

³⁷⁰ SOU 2021:95, s. 110.

³⁷¹ SOU 2021:95, s. 110–111.

³⁷² SOU 2021:95, s. 111.

omfattning”.³⁷³ Återigen får man tolka det som att utredaren anser att de begränsningar av gårdsförsäljningen som följer av lagförslaget säkerställer detta.

5.3.3 Artikel 37 FEUF och om detaljhandelsmonopolets ställning

Utredaren behandlade sedan huruvida ett införande av gårdsförsäljning skulle kunna påverka detaljhandelsmonopolets ställning, bland annat frågan om det inte längre skulle ses som ett monopol i unionsrättslig mening. Enligt utredaren har vissa särskilt uttryckt en oro för att *Visnapuu* tyder på att de alkoholdrycker som skulle omfattas av gårdsförsäljningen inte även skulle kunna anses omfattas av alkoholmonopolet i unionsrättslig mening.³⁷⁴ Utredaren menar dock att den beskrivna oron bygger på en feltolkning av domstolens resonemang.³⁷⁵ Enligt utredaren finns det:

...inget i målet *Visnapuu* som indikerar att EU-domstolen menade att den finska reglering som styrde detaljhandelsmonopolets försäljning av sådana kategorier av alkoholdrycker som också kunde säljas genom särskilda tillstånd enligt 14 §, skulle prövas mot något annat än artikel 37 FEUF.³⁷⁶

Ytterligare finner utredaren ur ett bredare perspektiv att *Visnapuu* inte ger anledning att tro att alkoholmonopolet – vid ett införande av gårdsförsäljning – skulle prövas mot artikel 34 FEUF och inte artikel 37 FEUF.³⁷⁷ Däremot tar utredaren upp att det kan finnas en gräns för hur många undantag som kan införas mot Systembolagets ensamrätt innan detaljhandelsmonopolet upphör att ses som ett statligt handelsmonopol i unionsrättslig mening.³⁷⁸ Följaktligen anser utredaren att man måste utforma gårdsförsäljningen på ett sådant sätt att det tydligt kan särskiljas från Systembolagets sedvanliga detaljhandel.³⁷⁹ Gårdsförsäljning ska alltså inte utgöra ett alternativt inköpställe för svenska konsumenters vanliga inköp av alkoholdrycker; det ska inte uppstå en situation där konsumenterna väljer mellan Systembolaget och en plats som bedriver gårdsförsäljning.³⁸⁰ Genom de föreslagna begränsningarna i gårdsförsäljningen menar utredaren att man kan säkerställa detta.³⁸¹ Samt att gårdsförsäljning på så vis kommer att kunna liknas vid servering av alkoholdrycker, vilket är ett undantag från Systembolagets ensamrätt,

³⁷³ SOU 2021:95, s. 111.

³⁷⁴ SOU 2021:95, s. 112.

³⁷⁵ SOU 2021:95, s. 112.

³⁷⁶ SOU 2021:95, s. 112–113.

³⁷⁷ SOU 2021:95, s. 114.

³⁷⁸ SOU 2021:95, s. 114.

³⁷⁹ SOU 2021:95, s. 114–115.

³⁸⁰ SOU 2021:95, s. 114–115.

³⁸¹ SOU 2021:95, s. 114–115.

men som inte kan anses medföra något hot mot monolets ställning.³⁸² Alltså anser utredaren att inte heller denna aspekt medför att detaljhandelsmonolet skulle upphöra att prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF.

Efter att ha konstaterat att monolet även efter ett införande av gårdsförsäljning skulle prövas mot artikel 37 FEUF, behandlade utredaren huruvida monolets förenlighet med denna artikel skulle kunna påverkas. Utredaren lyfter i detta avseende fram att domstolen i *Franzén* konstaterade att detaljhandelsmonolet har till syfte att uppnå ett mål av allmänintresse i form av att skydda folkhälsan mot alkoholens skadeverkningar.³⁸³ Enligt utredaren kan man därför tolka *Franzén* som att artikel 37 FEUF uppställer ett krav om att statliga handelsmonopol ska ha ett sådant syfte om att uppnå ett mål av allmänintresse, även om det inte framgår av artikelns lydelse.³⁸⁴ Detta resonemang om mål av allmänintresse från *Franzén* gick inte att uttyda i *Visnapuu*, men utredaren anser att man ändå borde utgå från att det finns ett sådant krav.³⁸⁵ Mot bakgrund av detta menar utredaren att ett införande av gårdsförsäljning måste kunna inordnas i den svenska alkoholpolitiken och får inte innebära att den framstår som inkonsekvent, osystematisk eller osammanhängande.³⁸⁶ Utredaren lyfter här fram att gårdsförsäljning faktiskt skulle gå emot desintresseringsprincipen genom att man tillåter privata vinstintressen hos de berörda tillverkarna.³⁸⁷ Utredaren menar dock att de föreslagna begränsningarna i gårdsförsäljningen säkerställer att gårdsförsäljning kan inordnas i den övergripande svenska alkoholpolitiken och att det inte skulle ses som ett avbräck i alkoholpolitikens mål om att skydda folkhälsan, samt att politiken följaktligen inte skulle framstå som inkonsekvent, osystematisk eller osammanhängande.³⁸⁸

Avslutningsvis behandlar utredaren vad som skulle hända i en situation där EU-domstolen finner att regleringen inte är förenlig med unionsrätten. Mer specifikt hur detta skulle påverka monolets ställning och huruvida man skulle kunna gå tillbaka till hur regleringen såg ut innan gårdsförsäljning infördes. Utredaren pekar här på att i tidigare mål där Sveriges alkoholrättsliga reglering har underkänts – såsom i *Rosengren* och *Gourmet*³⁸⁹ – har den svenska regleringen

³⁸² SOU 2021:95, s. 115.

³⁸³ Mål C-189/95 *Franzén*, p. 41; SOU 2021:95, s. 116.

³⁸⁴ SOU 2021:95, s. 116.

³⁸⁵ SOU 2021:95, s. 116–117.

³⁸⁶ SOU 2021:95, s. 117.

³⁸⁷ SOU 2021:95, s. 117–118.

³⁸⁸ SOU 2021:95, s. 117–118.

³⁸⁹ Mål C-405/98 *Konsumentombudsmannen (KO) mot Gourmet International Products AB (GIP)*, EU:C:2001:135.

endast behövt anpassas.³⁹⁰ Vidare avskaffade inte Sverige sitt apoteksmonopol efter EU-domstolens dom i *Hanner*³⁹¹ utan anpassade det utefter vad domstolen fastslagit, och när apoteksmarknaden sedan omreglerades nämndes inte *Hanner* som en anledning till detta.³⁹² Utredaren har inte heller funnit något exempel på när en medlemsstat blivit tvingad att avskaffa ett monopol med anledning av en dom i EU-domstolen.³⁹³ Mot bakgrund av detta anser utredaren att man, i en situation där EU-domstolen finner att monopolet strider mot artikel 37 FEUF, endast måste anpassa regleringen eller avskaffa möjligheten till gårdsförsäljning.³⁹⁴ Som utredaren formulerar det skulle man kunna ”backa bandet”.³⁹⁵

6 Analys av lagförslaget och utredarens unionsrättsliga slutsatser

6.1 Om gårdsförsäljningen ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller 37 FEUF

Som har berörts ovan gör utredaren inte någon omfattande analys kring frågan om huruvida gårdsförsäljningen skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF. Utan det förefaller som att den finner det självklart att gårdsförsäljningen skulle prövas utifrån artikel 34 FEUF. Jag håller helt med utredaren i detta avseende; bestämmelserna om gårdsförsäljning skulle prövas utifrån artikel 34 FEUF.

Inledningsvis kan man dra denna slutsats mot bakgrund av EU-domstolens praxis i *Rosengren* och framåt, utifrån vilken man kan uttyda att domstolen är mer benägen att tillämpa artikel 34 FEUF än artikel 37 FEUF på bestämmelser som har en koppling till ett monopol. Detta även i mål där generaladvokaten har förespråkade att ge artikel 37 FEUF ett bredare tillämpningsområde, genom att se mer till vad som är ”intrinsically connected with the specific business of the monopoly” och genom att ha en bredare syn på vad som ska anses relatera till monopolet och dess funktionssätt.³⁹⁶ Sådant var exempelvis fallet i *Rosengren* där generaladvokat Mengozzi och generaladvokat Tizzano tog hänsyn till att

³⁹⁰ SOU 2021:95, s. 119.

³⁹¹ Mål C-438/02 *Hanner*.

³⁹² SOU 2021:95, s. 119.

³⁹³ SOU 2021:95, s. 119.

³⁹⁴ SOU 2021:95, s. 120.

³⁹⁵ SOU 2021:95, s. 120.

³⁹⁶ Citatet ”intrinsically connected with the specific business of the monopoly” myntades ursprungligen i mål C-86/78 *Peureux I*, p. 35. Se avsnitt 3.3.1.

detaljhandelsmonopolet syftade till att skapa en enda och kontrollerad försäljningskanal för alkoholdrycker och att de aktuella bestämmelserna inte hade något existensberättigande utan monopolet.³⁹⁷ Den sistnämnda aspekten var även något som generaladvokat Bot tog hänsyn till i *Visnapuu*.³⁹⁸ Att EU-domstolen har valt att inte gå på generaladvokaternas linje i dessa mål kan ses som en tydlig indikation om att domstolen ämnar tolka artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde restriktivt och att detta är en praxis som man kommer hålla fast vid.

Fortsättningsvis följer det av *Visnapuu* att bestämmelserna om gårdsförsäljning skulle prövas utifrån artikel 34 FEUF. I denna dom kom EU-domstolen fram till att de bestämmelser i finsk rätt vilka innebar att tillverkare kunde tillstånd att bedriva gårdsförsäljning, skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Detta till följd av att gårdsförsäljningstillståndet gav andra aktörer än Alko möjlighet att bedriva detaljhandel med vissa alkoholdrycker så länge de innehade vederbörligt tillstånd.³⁹⁹ Eftersom den föreslagna svenska modellen för gårdsförsäljning i betänkandet ger andra aktörer än Systembolaget möjlighet att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker så länge de har beviljats tillstånd, skulle även de svenska bestämmelserna om gårdsförsäljning prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.

Avslutningsvis – vilket knyter an till stycket ovan – kan *Visnapuu* ses som en ytterligare inskränkning av artikel 37 FEUF:s tillämpningsområde jämfört med praxis i *Rosengren* och därigenom stödja bedömningen om att gårdsförsäljningen skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. I *Visnapuu* kunde man inte på samma vis som i *Rosengren* hävda att den aktuella regleringen hänförde sig till importen av alkoholdrycker och därför inte rörde monopolet och dess funktionssätt. Utan de aktuella bestämmelserna i *Visnapuu* hänförde sig till detaljhandeln av alkoholdrycker och reglerade villkoren för denna.⁴⁰⁰ Som den svenska regeringen anförde i *Visnapuu* behövde Valev Visnapuu inte inneha det aktuella tillståndet för att alkoholdryckerna passerade en landsgräns, utan för att de skulle säljas i detaljhandeln.⁴⁰¹ Vidare utgjorde tillstånden enligt 14 § i 1994 års finska alkohollag undantag från Alkos ensamrätt och påverkade således monopolets ensamrätt genom att de satte gränserna för denna.⁴⁰² Generaladvokaten i målet – Yves Bot – anförde till och med att bestämmelserna ”uppenbarligen” reglerade

³⁹⁷ Se avsnitt 3.3.3.

³⁹⁸ Se avsnitt 3.5.2

³⁹⁹ Se avsnitt 3.5.2.

⁴⁰⁰ Lucio Di Cicco. ”The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the ‘Certain Selling Arrangements’”, s. 318–319.

⁴⁰¹ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 137.

⁴⁰² Lucio Di Cicco. ”The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the ‘Certain Selling Arrangements’”, s. 319.

detaljhandeln.⁴⁰³ EU-domstolen fann trots detta att den aktuella regleringen skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Som har förklarats ovan kan detta ses som att domstolen har kommit att göra en mycket restriktiv tolkning om vad som rör monopolet och dess funktionssätt, genom att på ett närmast formalistiskt vis utgå från monopolets ensamrätt.⁴⁰⁴

Sammanfattningsvis föreligger det inga tvivel om att gårdsförsäljningen skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF.

6.2 Om gårdsförsäljningen utgör ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF

Nästa fråga blir följaktligen huruvida en svensk modell för gårdsförsäljning i enlighet betänkandet skulle strida mot artikel 34 FEUF. Inledningsvis finns det anledning att upprepa att artikel 34 FEUF innebär att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan är förbjudna mellan medlemsstaterna. EU-domstolen har tolkat denna bestämmelse extensivt och enligt praxis innefattar artikel 34 FEUF:s tillämpningsområde alla åtgärder som direkt, indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln mellan medlemsstaterna.⁴⁰⁵ Beträffande lagförslaget kan även inledningsvis konstateras att en gårdsförsäljning i enlighet utredarens lagförslag skulle innebära att svenska tillverkare skulle ha möjlighet att sälja sina egenproducerade alkoholdrycker om, bland annat, den karaktärgivande delen av tillverkningen sker på tillverkningsstället.⁴⁰⁶ Följaktligen skulle utländska tillverkare inte ha tillgång till denna försäljningskanal och svenska tillverkare skulle därmed åtnjuta en gynnande särbehandling.

I en analys av gårdsförsäljningens förenlighet med artikel 34 FEUF är det nödvändigt att beakta domstolens resonemang i *Visnapuu* avseende den finska gårdsförsäljningens förenlighet med denna artikel. Detta följer nu närmast nedan.

Lärdomar från *Visnapuu*

När man läser *Visnapuu* kan man inte undgå att få en känsla om att EU-domstolen finner att det är uppenbart att den finska gårdsförsäljningen strider mot artikel 34 FEUF. Domstolens resonemang i denna del är koncist och man kan inte uttyda något som domstolen anser talar mot att de aktuella bestämmelserna direkt, indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln mellan medlemsstaterna.⁴⁰⁷ Domstolen kom fram till att den aktuella regleringen stred mot

⁴⁰³ Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 138.

⁴⁰⁴ Se avsnitt 3.3.3.

⁴⁰⁵ Se till exempel mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 98; se även avsnitt 3.2.

⁴⁰⁶ Se avsnitt 5.2.

⁴⁰⁷ Se avsnitt 3.5.2; mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 99–102.

artikel 34 FEUF genom att konstatera att de nationella bestämmelserna hindrade utländska aktörer från att fritt importera alkoholdrycker och sälja dessa i den finska detaljhandeln.⁴⁰⁸ Mot bakgrund av detta skulle domstolen – i det fall den återanvänder sitt resonemang från *Visnapuu* – finna att den föreslagna svenska gårdsförsäljningen strider mot artikel 34 FEUF. Detta till följd av att denna skulle hindra utländska aktörer från att fritt importera alkoholdrycker och sälja dessa i den svenska detaljhandeln. Det kan även nämnas att utredaren också har identifierat EU-domstolens koncisa analys av den finska gårdsförsäljningens förenlighet med artikel 34 FEUF och att detta talar för att den svenska gårdsförsäljningen skulle ses som ett handelshinder.⁴⁰⁹

Vidare prövade domstolen i *Visnapuu* huruvida den finska gårdsförsäljningen skulle kunna ses som en icke-diskriminerande försäljningsform enligt *Keck*-doktrinen och därigenom falla utanför artikel 34 FEUF:s tillämpningsområde.⁴¹⁰ Följaktligen får man anta att även en svensk gårdsförsäljning skulle prövas utifrån *Keck*-doktrinen. Enligt mig är det dock tydligt att gårdsförsäljningen inte skulle uppfylla det första kriteriet enligt *Keck*-doktrinen, alltså att de aktuella bestämmelserna ska gälla för samtliga berörda näringsidkare som bedriver verksamhet i Sverige.⁴¹¹ Detta till följd av att gårdsförsäljningstillstånd inte kan beviljas utländska tillverkare utan endast tillverkare vilka är etablerade i Sverige. Denna slutsats följer av att domstolen i *Visnapuu* fann att den finska gårdsförsäljningen inte uppfyllde det första kriteriet eftersom det aktuella tillståndet endast kunde "...sökas av tillverkare av alkoholdrycker som är etablerade i Finland, och kan inte beviljas tillverkare som är etablerade i andra medlemsstater."⁴¹² Följaktligen får *Visnapuu* anses tala mycket starkt för att en gårdsförsäljning i enlighet lagförslaget i SOU 2021:95 skulle utgöra ett handelshinder i strid med artikel 34 FEUF.

När man drar slutsatser utifrån *Visnapuu* måste man dock ha i åtanke att den finska gårdsförsäljningen skiljer sig i vissa delar från den modell för gårdsförsäljning som följer av SOU 2021:95. Den finska gårdsförsäljningen är begränsad så att den endast omfattar vissa särskilda typer av alkoholdrycker, men samtidigt finns inga begränsningar avseende hur stora kvantiteter av dessa alkoholdrycker som får säljas till enskilda konsumenter.⁴¹³ Den modell för gårdsförsäljning som utredaren föreslår kan ses som dennes motsats på så vis den omfattar de vanliga typerna av alkoholdrycker (spritdrycker, vin och öl samt andra jästa alkoholdrycker)

⁴⁰⁸ Se avsnitt 3.5.2.

⁴⁰⁹ Se avsnitt 5.3.1.

⁴¹⁰ Se avsnitt 3.5.2.

⁴¹¹ För om *Keck*-doktrinen se avsnitt 3.2 och avsnitt 3.5.2.

⁴¹² Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 106.; se avsnitt 3.5.2.

⁴¹³ Se avsnitt 3.5.1.

men omges av relativt strikta begränsningar avseende vilka kvantiteter som får säljas till en enskild konsument vid ett och samma tillfälle.⁴¹⁴

Jag anser dock att dessa skillnader inte minskar trovärdigheten av de slutsatser som jag dragit av *Visnapuu* ovan. Att den svenska gårdsförsäljningen skulle omfatta alla vanliga typer av alkoholdrycker kan till och med ses som en försvårande omständighet jämfört med den finska gårdsförsäljningen. Följaktligen kan den svenska gårdsförsäljningen i detta avseende anses utgöra ett större handelshinder än sin finska motsvarighet. Som skrivits föreskriver den föreslagna svenska modellen däremot om relativt strikta begränsningar om hur stora kvantiteter som skulle få säljas till konsumenter. Detta skulle dock inte få någon inverkan på gårdsförsäljningens förenlighet med artikel 34 FEUF eftersom denna artikel även omfattar åtgärder som endast hindrar import i ringa omfattning.⁴¹⁵

Skillnader från SOU 2010:98

Inom ramen för frågan om gårdsförsäljningens förenlighet med artikel 34 FEUF är det värt att anmärka på en skillnad mellan lagförslagen i SOU 2010:98 och SOU 2021:95. Som har beskrivits ovan ansåg nämligen utredaren i SOU 2010:98 att en förutsättning för gårdsförsäljnings förenlighet med artikel 34 FEUF är att utländska tillverkare kan få tillgång till denna försäljningskanal.⁴¹⁶ Till följd av detta föreslog 2010 års gårdsförsäljningsutredning att svenska tillverkare skulle få sälja egenproducerade alkoholdrycker *och* alkoholdrycker av samma slag som tillverkaren själv tillverkar.⁴¹⁷ På så sätt skulle svenska tillverkare kunna sälja alkoholdrycker som tillverkats av utländska producenter och de sistnämnda skulle därigenom få tillgång till försäljningskanalen. Enligt utredaren i SOU 2010:98 skulle detta medföra att regleringen kunde ses som en icke-diskriminerande försäljningsform enligt *Keck*-doktrinen och därmed falla utanför artikel 34 FEUF:s tillämpningsområde.⁴¹⁸

2021 års gårdsförsäljningsutredning har valt att inte efterlikna lösningen i SOU 2010:98 om att tillverkare ska få sälja alkoholdrycker av samma slag som den själv tillverkar. Lagförslaget i SOU 2021:95 kan enligt mig tolkas som att utredaren nästintill ger upp förhoppningen om att utforma en modell som – i EU-domstolens ögon – skulle anses vara förenlig med artikel 34 FEUF. Utredaren anförde i SOU 2021:95 att EU-domstolens resonemang i *Visnapuu* om artikel

⁴¹⁴ Se avsnitt 5.2.

⁴¹⁵ Se till exempel mål C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. och S. Spitz KG mot Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:799, p. 68.

⁴¹⁶ Se avsnitt 4.3.

⁴¹⁷ Se avsnitt 4.3.

⁴¹⁸ Se avsnitt 4.3.

34 FEUF kan tolkas som att ”...inte ens den ordning som 2010 års gårdsförsäljningsutredning föreslog, som skulle möjliggöra för gårdsförsäljning av såväl svenska som utländska alkoholdrycker, helt säkert skulle undkomma att klassas som ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF.”⁴¹⁹ Men man valde trots detta att föreslå en ordning för gårdsförsäljning som uppenbarligen diskriminerar utländska tillverkare i större utsträckning än den ordning som föreslogs i SOU 2010:98. Enligt min mening kan man alltså tolka detta som att utredaren i SOU 2021:95 i princip ger upp förhoppningen om att gårdsförsäljningen ska anses förenlig med artikel 34 FEUF och att man i stället sätter sin fulla tro vid att den ska kunna rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn.

6.3 Om handelshindret kan rättfärdigas

Mot bakgrund av det ovan anförda blir den avgörande frågan följaktligen huruvida gårdsförsäljningen skulle kunna rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn. Här måste påminnas om att denna prövning inte utgår från införandet av gårdsförsäljning i sig, utan det som utredaren måste rättfärdiga är de begränsningar som man förenat gårdsförsäljningen med.

Som har beskrivits ovan åberopar utredaren skydd för folkhälsan som rättfärdigandegrund för de aktuella begränsningarna i gårdsförsäljningen.⁴²⁰ Mer specifikt ska begränsningarna – i enlighet med svensk alkoholpolitik – bidra till att minska alkoholens sociala och medicinska skadeverkningar.⁴²¹ Som EU-domstolen fastslog i *Visnapuu* så bidrar bestämmelser som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen och därigenom förebygga dess skadeverkningar och motverka alkoholmissbruk, till att skydda folkhälsan i enlighet med artikel 36 FEUF.⁴²² Följaktligen är skydd för folkhälsan en möjlig rättfärdigandegrund för begränsningarna i gårdsförsäljningen.

Med detta sagt framgår det dock av artikel 36 FEUF att handelshinder inte får utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.⁴²³ Vidare måste handelshindret vara proportionerligt på så vis att det ska vara ägnat att säkerställa att det åberopade målet uppnås och det får inte gå utöver vad som är

⁴¹⁹ Se avsnitt 5.3.1; SOU 2021:95, s. 104.

⁴²⁰ Se avsnitt 5.3.2.

⁴²¹ SOU 2021:95, s. 104.

⁴²² Se avsnitt 3.5.2; mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 115.

⁴²³ Se avsnitt 3.4.

nödvändigt för att uppnå detta mål.⁴²⁴ Inom ramen för proportionalitetsprövningen är det viktigt att beakta att en åtgärd endast kan vara ägnad att säkerställa att det åberopade målet uppnås om den verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål.⁴²⁵ Nedan behandlar jag nu gårdsförsäljningens förenlighet med dessa kriterier.

Om huruvida det utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna

I denna del drar utredaren viktiga slutsatser från *Visnapuu*. Utredaren anför att *Visnapuu* visar att en gårdsförsäljning som är förbehållen svenska tillverkare inte nödvändigtvis kommer att anses skydda inhemsk produktion på ett otillåtet vis. Utan i *Visnapuu* fann EU-domstolen att den finska gårdsförsäljningen kunde anses förenlig med artikel 36 FEUF om den var av begränsad omfattning, traditionell och hantverksmässig.⁴²⁶ I likhet med utredaren anser jag att man måste fästa stor vikt vid denna del av domstolens dom i *Visnapuu*, men jag menar att det finns en betydande risk att utredaren har dragit felaktiga slutsatser från resonemanget.

Som har beskrivits ovan påpekade domstolen i *Visnapuu* att aspekten om att gårdsförsäljningsundantaget endast gällde finska tillverkare kunde anses innebära ett skydd för inhemsk tillverkning av de aktuella alkoholdryckerna.⁴²⁷ Domstolen tog dock inte slutlig ställning i frågan utan lämnade det till den nationella domstolen att avgöra om "...de skäl rörande folkhälsa och allmän ordning som åberopats av de finländska myndigheterna har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller för att indirekt skydda vissa inhemska varor...".⁴²⁸ EU-domstolen försåg dock den nationella domstolen med en tolkningsram utifrån vilken denne skulle göra denna bedömning.⁴²⁹ Den nationella domstolen skulle inom ramen för denna beakta att "...den nationella produktion som omfattas av detta undantag är av begränsad omfattning samt traditionell och hantverksmässig...".⁴³⁰

Enligt min mening måste man se EU-domstolens ställningstagande mot bakgrund av de alkoholdrycker som omfattas av den finska gårdsförsäljningen. Som har beskrivits kunde finska tillverkare vid tidpunkten för *Visnapuu* – alltså innan lagändringen år 2018 – endast sälja

⁴²⁴ Se avsnitt 3.4; mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 110.

⁴²⁵ Se avsnitt 3.4; mål C-333/14 *Scotch Whisky Association m.fl.*, p. 37.

⁴²⁶ Se avsnitt 5.3.2 och avsnitt 3.5.2.

⁴²⁷ Se avsnitt 3.5.2.

⁴²⁸ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 128.

⁴²⁹ Se avsnitt 3.5.2.

⁴³⁰ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 128.

gårdsvin och sahti, vilka kan ses som traditionellt finska alkoholdrycker eller vilka i vart fall huvudsakligen produceras av finska tillverkare och vilka har en begränsad marknad utanför Finland.⁴³¹ Orden ”traditionell” och ”hantverksmässig” kan enligt min mening tolkas som ett uttryck för att EU-domstolen har lagt vikt denna aspekt av den finska gårdsförsäljningen. Den föreslagna svenska modellen står i princip i ett motsatsförhållande till sin finska motsvarighet i denna aspekt eftersom den tillåter gårdsförsäljning av alla vanliga kategorier av alkoholdrycker. Till följd av detta föreligger det en betydande risk att EU-domstolen inte skulle lämna denna bedömning till en svensk domstol utan i stället själv fastslå att den svenska modellen för gårdsförsäljning utgör ett otillåtet skydd för svensk produktion av alkoholdrycker.⁴³²

Vidare har utredaren tolkat *Visnapuu* som att det är av vikt att gårdsförsäljningen är förenad med begränsningar som kopplar till syftet att stärka besöksnäringen inom ramen för en restriktiv alkoholpolitik, bland annat genom att säkerställa att det är själva besöket på tillverkningsstället och inte försäljningen av alkohol som står i centrum.⁴³³ Jag finner också att detta är viktigt för att garantera att gårdsförsäljningen skulle vara av begränsad omfattning och för att göra det tydligt att man inte ämnar skapa en omfattande försäljningskanal som endast är öppen för svenska tillverkare. De föreslagna begränsningarna av gårdsförsäljningen tillgodoser dessa överväganden väl, bland annat genom att försäljningen endast skulle få ske vid ett studiebesök eller ett föreläsningstillfälle. Men trots denna koppling till att främja besöksnäringen anser jag alltså, utifrån det jag anfört ovan, att det finns en betydande risk att EU-domstolen skulle finna att gårdsförsäljningen utgör ett otillåtet skydd för svensk produktion av alkoholdrycker och att den därmed utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.

Proportionalitetsprövningen

Även om jag ovan redan funnit att det finns en betydande risk att gårdsförsäljningen inte skulle anses förenlig med artikel 36 FEUF, ska jag även behandla huruvida gårdsförsäljningen skulle

⁴³¹ Se avsnitt 3.5.1. Som anförs i avsnitt 3.5.1 omfattades så kallad hantverksöl av finsk gårdsförsäljning först i och med en lagändring år 2018.

⁴³² Jag vill här understryka att jag inte gör anspråk på att vara den första som har uppmärksammat den finska gårdsförsäljningens säregenhet och att det kan påverka hur man ska tolka *Visnapuu* och vilken vikt som man ska fästa vid denna dom. För exempel på tidigare observationer om denna aspekt se bland annat: Systembolagets remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-04-04), särskilt rättsutlåtandet av professor Ulf Bernitz i bilaga 1 av detta remissyttrande. Se även Butler, *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, s. 41–42.

⁴³³ Se avsnitt 5.3.2.

klara den proportionalitetsprövning som ingår i en prövning mot bakgrund av denna bestämmelse.

Inledningsvis kan nämnas att som domstolen skriver i *Visnapuu* – med hänvisning till målen *Ker-Optika*⁴³⁴ och *Ahokainen och Leppik*⁴³⁵ – är människors liv och hälsa den rättfärdigande grund som ges högst prioritet och det ankommer på medlemsstaterna att bestämma på vilken nivå som de vill skydda folkhälsan samt hur de ska uppnå detta.⁴³⁶ Eftersom medlemsstaterna väljer att ha olika skydds nivåer har medlemsstaterna därigenom ett utrymme för skönsmässig bedömning.⁴³⁷

Som har beskrivits måste handelshindret vara ägnat att säkerställa att det åberopade målet uppnås. För att gårdsförsäljningen ska kunna uppfylla detta kriterium måste man alltså visa att tillståndssystemet, och faktumet att man stänger ute utländska tillverkare och endast tillåter svenska tillverkare att sälja sina egenproducerade alkoholdrycker från tillverkningsstället, är ägnat att säkerställa skydd för folkhälsan. Enligt min mening är detta möjligt. Man kan argumentera för att dessa begränsningar är nödvändiga för att de svenska myndigheterna ska kunna genomföra en effektiv tillsyn av gårdsförsäljningstillståndshavarnas verksamhet och se till att den bedrivs i enlighet med de aktuella bestämmelserna. Mer specifikt kan man trycka på att myndigheternas tillsyn säkerställer att tillverkarna följer de bestämmelser som finns till för att garantera att gårdsförsäljningen inte leder till en försämrad folkhälsa och att denna bedrivs i enlighet med svensk alkoholpolitik. Till exempel att försäljningen endast får ske i vissa begränsade kvantiteter, att försäljningen endast får ske under vissa tider på dygnet, samt att försäljningen endast får ske i samband med ett föreläsningstillfälle eller ett studiebesök med anknytning till den aktuella alkoholdrycken.⁴³⁸ Ytterligare kan man lyfta fram att det säkerställer att kommunerna kan kontrollera att den aktuella gårdsförsäljningen inte orsakar sådana olägenheter i fråga om onykterhet och oordning eller fara för människors hälsa som medför att en tillverkare kan vägras gårdsförsäljningstillstånd.⁴³⁹ Man kan alltså argumentera för att aspekten om att försäljningen endast får ske från tillverkningsstället är en förutsättning för en effektiv tillsyn av tillverkarnas gårdsförsäljning och att den sker i enlighet med dessa bestämmelser.⁴⁴⁰

⁴³⁴ Mål C-108/09 *Ker-Optika bt mot ÁNTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézet*, EU:C:2010:725.

⁴³⁵ Mål C-434/04 *Brottmål mot Jan-Erik Anders Ahokainen och Mati Leppik*, EU:C:2006:609.

⁴³⁶ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 118.

⁴³⁷ Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 118.

⁴³⁸ Se avsnitt 5.2.

⁴³⁹ Se avsnitt 5.2.

⁴⁴⁰ Denna slutsats får stöd av domstolens resonemang i mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 112–114 jämte p. 119–122.

Fortsättningsvis är det däremot mer tveksamt huruvida de aktuella begränsningarna ska anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet om skydd för folkhälsan. Det är nämligen svårt att se varför man – i likhet med lagförslaget i SOU 2010:98 – inte tillåter svenska tillverkare att sälja alkoholdrycker av samma slag som den själv tillverkar.⁴⁴¹ Eftersom på detta vis skulle man ge utländska tillverkare tillgång till försäljningskanalen men ändå inte försämra förutsättningarna för en effektiv tillsynsverksamhet i enlighet med stycket ovan. Således kan det enligt min mening få betydelse för möjligheten att rättfärdiga gårdsförsäljningen mot bakgrund av artikel 36 FEUF att utredaren har valt att inte efterlikna den lösning som 2010 års gårdsförsäljningsutredning föreslog för att regleringen skulle vara förenlig med artikel 34 FEUF. Denna möjliga konsekvens är desto mer intressant mot bakgrund av att det är något svårförståeligt varför utredaren – som beskrivits i avsnitt 6.2 – har föreslagit en ordning som uppenbart kan ses som ett större handelshinder enligt artikel 34 FEUF än den ordning som föreslogs i 2010 års gårdsförsäljningsutredning.

Vidare lyfter utredaren fram att EU-domstolen, vid en proportionalitetsprövning, troligtvis skulle beakta att svenska tillverkare för tillfället inte har möjlighet att bedriva sådan försäljning från tillverkningsstället som är tillåtet i andra medlemsstater. Och att ett införande av gårdsförsäljning därför kan ses om konkurrensutjämning snarare än konkurrensnedvridande.⁴⁴² Enligt utredaren är det ”...rimligt att anta att detta faktum påverkar hur strikt EU-domstolen skulle genomföra en proportionalitetsprövning av gårdsförsäljning i Sverige.”⁴⁴³ Jag anser att detta resonemang inte är övertygande. Utredaren förklarar inte i vilken del av proportionalitetsbedömningen som domstolen skulle beakta detta förhållande och jag kan heller inte se i vilken del som det skulle bli aktuellt. Det domstolen prövar är huruvida den aktuella diskrimineringen av utländska tillverkare är proportionerlig i förhållande till målet om skydd för folkhälsan; prövningen ser därigenom till de utländska tillverkarnas intressen. Jag har därför svårt att se att EU-domstolen skulle beakta de svenska tillverkarnas situation – på det vis som utredaren anför – i denna prövning.

Ytterligare anser jag att man måste vara försiktig med att dra slutsatser från *Visnapuu* beträffande gårdsförsäljnings proportionalitet. Som utredaren skriver kan man av *Visnapuu* utläsa att gårdsförsäljning som endast är öppen för inhemska tillverkare inte nödvändigtvis behöver ses som oproportionerlig.⁴⁴⁴ Detta stämmer i och för sig, men jag menar att man borde

⁴⁴¹ Se avsnitt 4.3 och avsnitt 5.2.

⁴⁴² Se avsnitt 5.3.2.

⁴⁴³ Se avsnitt 5.3.2.

⁴⁴⁴ Se avsnitt 5.3.2.

utgå från att domen *endast* visar att den finska modellen för gårdsförsäljning – vilken omfattar vissa särskilda drycker – kan vara proportionerlig. Man kan inte dra någon allmän slutsats om proportionaliteten av den modell för gårdsförsäljning som utredaren föreslår. Följaktligen anser jag att det finns en risk för att EU-domstolen fastslår att det finns alternativa åtgärder som skulle säkerställa skyddet för folkhälsan på ett lika effektivt sätt, men vara mindre ingripande och påverka handeln mellan medlemsstaterna i mindre utsträckning.

Avslutningsvis, som har skrivits ovan, kan ett handelshinder endast vara ägnat att säkerställa att det åberopade målet uppnås om det verkligen på ett sammanhängande och systematiskt sätt tillgodoser uppnåendet av detta mål. Jag anser att utredaren troligtvis har säkerställt att regleringen skulle uppfylla detta kriterium. De begränsningar av gårdsförsäljningen som finns i lagförslaget innebär nämligen att den sannolikt kan inordnas i den övergripande svenska alkoholpolitiken. Detta genom att det är föreläsningen eller studiebesöket på tillverkningsstället som står i centrum, att konsumenter måste närvara vid något av dessa vid varje tillfälle som de vill köpa alkoholdrycker samt att konsumenter endast kan köpa begränsade kvantiteter. Därmed får det till exempel inte ses som troligt att det skulle ske en märkbar ökning av totalkonsumtionen av alkohol och att gårdsförsäljningen därigenom skulle ses som ett avbräck i den svenska alkoholpolitiken.⁴⁴⁵ Ytterligare instämmer jag i utredarens bedömning om att kravet på systematik och sammanhang inte utesluter att regleringen även har som mål att främja besöksnäringen, men att detta inte får vara regleringens huvudsyfte.⁴⁴⁶ Utan huvudsyftet med regleringen måste vara skydd för folkhälsan, och i linje med det jag anfört ovan menar jag att detta kan ses som regleringens huvudsyfte.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis är det tveksamt om det aktuella handelshindret kan rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF. Det finns en betydande risk att EU-domstolen finner att det utgör ett otillåtet skydd för svensk produktion av alkoholdrycker och att det går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet om skydd för folkhälsan.

⁴⁴⁵ Utredaren understryker på s. 110 i SOU 2021:95 att en märkbar ökning av alkoholkonsumtion skulle kunna innebära att kravet om en systematisk och sammanhängande alkoholpolitik inte uppfylls.

⁴⁴⁶ Se avsnitt 5.3.2.

6.4 Om ett införande av gårdsförsäljning kan påverka den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet

Inledning och om gårdsförsäljningens särskiljbarhet från monopolet och dess funktionssätt

Avslutningsvis återstår att behandla om ett införande av gårdsförsäljning kan påverka den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet. Som har fastställts ovan skulle gårdsförsäljningen prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF; gårdsförsäljningen kan särskiljas från monopolet och dess funktionssätt. Detta menar jag är en viktig aspekt som talar för utredarens slutsats om att den aktuella regleringen inte skulle påverka den unionsrättsliga bedömningen av monopolet. Eftersom det innebär att i det fall EU-domstolen skulle få anledning att pröva gårdsförsäljningens förenlighet med unionsrätten så medför inte det per automatik att den behöver pröva monopolet i sin helhet, något som EU-domstolen skulle behöva vid en prövning mot bakgrund av artikel 37 FEUF.

Att gårdsförsäljningen kan särskiljas från monopolet och dess funktionssätt får även anses minska risken för att EU-domstolen skulle finna att den påverkar monopolets system för urval av produkter, monopolets försäljningsorganisation eller marknadsföringen av alkoholdrycker, det vill säga de delar av den svenska alkoholorrättsliga regleringen som EU-domstolen i *Franzén* fann skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF.⁴⁴⁷ Som utredaren lyfter fram kan man dock föreställa sig en situation där konsumenterna uppskattar en dryck som säljs i gårdsförsäljning och därför vill att den ska säljas i Systembolaget.⁴⁴⁸ Jag finner dock inte anledning att ifrågasätta utredarens ståndpunkt om att Systembolagets system för produkturval – bland annat i form av sensoriska blindtester – säkerställer att detta inte ensamt kan medfölja att en alkoholdryck tas in i Systembolagets sortiment.⁴⁴⁹

Om huruvida de alkoholdrycker som omfattas av gårdsförsäljning inte längre skulle kunna prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF

I betänkandet tar utredaren upp att vissa har uttryckt uppfattningen om att de alkoholdrycker som omfattas av gårdsförsäljningen ”...inte längre skulle kunna anses ingå i detaljhandelsmonopolet och därmed inte längre skulle åtnjuta det skydd som artikel 37 FEUF

⁴⁴⁷ Mot bakgrund av EU-domstolens alltmer restriktiva tillämpning av artikel 37 FEUF kan man dock föreställa sig en situation där domstolen, vid en ny prövning, skulle finna att färre delar av den alkoholorrättsliga regleringen berör monopolet och dess funktionssätt.

⁴⁴⁸ SOU 2021:95, s. 115–116.

⁴⁴⁹ SOU 2021:95, s. 115–116.

innebär.”⁴⁵⁰ Samt att *Visnapuu* skulle stödja denna uppfattning. Utredaren menar att detta är en felaktig tolkning av *Visnapuu*.⁴⁵¹ Jag ska nu behandla denna aspekt.

Den del av *Visnapuu* som skapat den beskrivna osäkerheten är med största sannolikhet den del där domstolen resonerar kring huruvida kravet på detaljhandelstillstånd ska prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF. Särskilt tror jag att följande stycke har gett upphov till de aktuella farhågorna:

Det framgår emellertid av konstaterandena om de faktiska omständigheterna i beslutet om hänskjutande [...] att vissa av de alkoholdrycker som importerats av Valev *Visnapuu*, bland annat spritdrycker, inte omfattas av de två former av tillstånd som inrättats genom 14 § alkohollagen, och således endast omfattas av det detaljhandelsmonopol som anförtrotts Alko genom 13 § i samma lag.⁴⁵²

Utifrån detta stycke, och domen över lag, har vissa alltså fått uppfattningen att monopolets försäljning av alkoholdrycker som även omfattas av möjligheten till gårdsförsäljning inte längre skulle kunna prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Jag menar dock att detta måste ses som en alltför långtgående slutsats och en felaktig tolkning av *Visnapuu*. Man behöver förstå det ovan citerade stycket, och domen i sin helhet, mot bakgrund av att det var kravet på detaljhandelstillstånd och dess förenlighet med artikel 34 FEUF som var föremål för den nationella domstolens tolkningsfrågor, men att de alkoholdrycker vilka inte omfattades av dessa tillstånd gav EU-domstolen anledning att även ta upp monopolets förenlighet med artikel 37 FEUF. I stycket nedan utvecklar jag kring denna ståndpunkt.

Som har beskrivits i denna text kom domstolen i *Visnapuu* fram till att kravet på detaljhandelstillstånd skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. De alkoholdrycker vilka omfattades av dessa tillstånd (däribland möjligheten att få tillstånd till gårdsförsäljning) aktualiserade därför en prövning om huruvida kravet på detaljhandelstillstånd var förenligt med artikel 34 FEUF. Valev *Visnapuu* hade dock även importerat vissa alkoholdrycker vilka inte omfattades av tillstånden, och vilka därför endast kunde säljas i detaljhandeln av Alko.⁴⁵³ Dessa alkoholdrycker kunde följaktligen inte vara en del av denna prövning enligt artikel 34 FEUF. Däremot fann domstolen att dessa alkoholdrycker – eftersom de endast omfattades av Alkos monopol – aktualiserade en prövning av monopolets förenlighet med artikel 37 FEUF. Det finns

⁴⁵⁰ SOU 2021:95, s. 112.

⁴⁵¹ Se avsnitt 5.3.3.

⁴⁵² Mål C-198/14 *Visnapuu*, p. 93.

⁴⁵³ Se avsnitt 3.5.2.

inget som tyder på att de alkoholdrycker som omfattas av detaljhandelstillstånden inte också kan vara en del av denna prövning mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Det enda man kan fastslå av *Visnapuu* är att de alkoholdrycker vilka inte omfattas av tillstånden, inte kan vara en del av prövningen om tillståndens förenlighet med artikel 34 FEUF.

Sammanfattningsvis kan man inte tolka det som att monolets försäljning av de alkoholdrycker som även omfattas av gårdsförsäljning inte kommer kunna prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Därmed instämmer jag i utredarens bedömning i denna del. Med detta sagt innebär detta inte att det inte finns en risk med att införa undantag från Systembolagets ensamrätt. Detta behandlas nu nedan.

Artikel 37 FEUF:s minskande relevans och riskerna med att inskränka monolets ensamrätt

Innan jag beskriver riskerna med att inskränka Systembolagets ensamrätt vill jag betona att ett monopol inte behöver vara heltäckande för att kunna ses som ett statligt handelsmonopol enligt artikel 37 FEUF. Utan som Ingeborg Simonsson anför visar EU-domstolens dom i *Rosengren* att ett monopol inte behöver vara heltäckande.⁴⁵⁴ Detta eftersom domstolen accepterade att Systembolagets ensamrätt utgjorde ett monopol trots att, till exempel, även restauranger kan servera alkohol till konsumenterna.⁴⁵⁵ Ytterligare fann domstolen i *Visnapuu* att Alkos ensamrätt utgjorde ett monopol trots de undantag som finns i finsk lagstiftning från denna ensamrätt.⁴⁵⁶ Det är därmed tydligt att det kan finnas undantag från Systembolagets ensamrätt, utan att detta innebär att detaljhandelsmonopolet upphör att ses som ett monopol enligt artikel 37 FEUF. Som utredaren skriver är det däremot "...inte osannolikt att det finns en gräns där ett regulatoriskt monopol på grund av införda undantag och den faktiska utvecklingen inte längre är att betrakta som ett monopol i EU-rättslig mening."⁴⁵⁷ Jag anser dock att det är osannolikt att EU-domstolen skulle finna att ett införande av gårdsförsäljning är ett undantag som får "bägaren att rinna över". De föreslagna begränsningarna om i vilka sammanhang och i vilka kvantiteter som konsumenterna skulle få köpa alkoholdrycker via gårdsförsäljning säkerställer att det skulle utgöra ett relativt begränsat undantag. I likhet med vad utredaren anför kan man därför troligtvis jämföra gårdsförsäljning med serveringstillstånd i det att det inte utgör ett hot för att detaljhandelsmonopolet i sin helhet upphör att ses som ett statligt handelsmonopol enligt artikel

⁴⁵⁴ Se avsnitt 4.3.

⁴⁵⁵ Se avsnitt 4.3.

⁴⁵⁶ Se avsnitt 3.5.1 och avsnitt 3.5.2.

⁴⁵⁷ SOU 2021:95, s. 114.

37 FEUF.⁴⁵⁸ Med detta sagt ska jag nu nedan redogöra för riskerna med att inskränka monolets ensamrätt.

Som har skildrats i denna text har EU-domstolens praxis om artikel 37 FEUF minst sagt varit varierande och man får uppfattningen att domstolen har haft svårt att bestämma vilken relation som artikel 37 FEUF och artikel 34 FEUF ska ha till varandra, men som följer av avsnitt 6.1 kan vi i dag dock uttyda en viktig utveckling, nämligen den om domstolens benägenhet att tillämpa artikel 34 FEUF framför artikel 37 FEUF. Som också har förklarats har domstolen kommit att göra en restriktiv tillämpning av artikel 37 FEUF där den på ett närmast formalistiskt vis utgår från monolets ensamrätt. Detta har inneburit att domstolen har kommit fram till slutsatser som överraskat medlemsstaterna; regleringar som för medlemsstaterna har en tydlig koppling till upprätthållandet av monolet och dess utövande har av domstolen inte ansetts falla inom artikel 37 FEUF. *Rosengren* är ett bra exempel på detta.⁴⁵⁹ Det är lätt att se varför den svenska regeringen ansåg att man inte kunde särskilja de aktuella bestämmelserna om förbud mot direktimport från monolet och dess funktionssätt, vilket inte minst styrks genom faktumet att två generaladvokater höll med om regeringens bedömning. Men, som bekant, fann EU-domstolen att förbudet mot privatimport skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Detta ledde i slutändan till att Sverige behövde avskaffa regler som man egentligen ansåg var en del av systemet för Systembolagets detaljhandelsförsäljning av alkohol.⁴⁶⁰

Om man inför undantag från monolets ensamrätt menar jag – mot bakgrund av utvecklingen i praxis – att risken för dessa typer av mål ökar. Alltså att fler delar av Sveriges alkoholrättsliga reglering, vilken lagstiftaren anser är nödvändig för monolets funktion, kommer att prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF och därigenom löpa en större risk att inte finnas förenlig med unionsrätten. Genom att urholka ensamrätten riskerar man således att åka på fler bakslag liknande *Rosengren* i EU-domstolen, vilket skulle medföra att monolets ställning försvagas till följd av att det får det svårare att utöva den funktion och fylla det syfte som lagstiftaren avser.

⁴⁵⁸ Se avsnitt 5.3.3.

⁴⁵⁹ Att den svenska regeringen ansåg att de aktuella bestämmelserna skulle prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF framgår av bland annat förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano i mål C-170/04 *Rosengren*, p. 34.

⁴⁶⁰ Se förslag till avgörande av generaladvokat Paolo Mengozzi i mål C-170/04 *Rosengren*, p. 43.

Franzén och krav om ”mål av allmänintresse”

Som etablerat är *Franzén* det mål i vilket EU-domstolen bekräftade detaljhandelsmonopolets förenlighet med unionsrätten. I denna del ska jag behandla hur denna dom gör det något svåröverskådligt att uppskatta konsekvenserna av ett införande av gårdsförsäljning.

Som har förklarats i denna uppsats konstaterade EU-domstolen för första gången i *Franzén* att artikel 37 FEUF har till ändamål att möjliggöra upprätthållandet av statliga handelsmonopol som har till syfte att uppnå vissa mål av allmänintresse.⁴⁶¹ Jag menar – i linje med Butler – att man inte kan utesluta att detta beror på frågans politiska känslighet och att domstolen därför var ovillig att underkänna monopolet.⁴⁶² Man ville ha möjlighet att beakta faktumet att monopolet syftar till att skydda folkhälsan utan att behöva tillämpa artikel 36 FEUF. Detta innebar att Sverige fick bättre förutsättningar i *Franzén* för att kunna upprätthålla sitt monopol. Däremot menar jag även att detta långsiktigt har skapat en oklarhet kring vad som förväntas av Sverige för att kunna upprätthålla alkoholmonopolet.

Denna aspekt kan nämligen ses som att Sverige måste garantera att monopolet syftar till att nå ett mål av allmänintresse. Utredaren har identifierat denna aspekt och gör enligt min mening därför helt rätt som utgår från att ett monopol ”...måste syfta till att uppnå ett mål av allmänintresse för att vara förenlig med artikel 37 FEUF.”⁴⁶³ Men som har beskrivits utvecklar EU-domstolen varken i *Franzén* eller *Hanner* vad detta innebär; man kan inte utläsa vart ”ribban ligger”.⁴⁶⁴ Det blir följaktligen svårt att förutse vilka som skulle bli konsekvenserna av ett införande av gårdsförsäljning. Den ovan beskrivna oklarheten förstärks enligt mig ytterligare av att domstolen i *Franzén* förefaller att ha haft vissa inte renodlade rättsliga överväganden. Som skrivits i avsnitt 3.3.2 har Hettne anfört att en förutsättning för domstolens dom var att den uppfattade den svenska alkoholpolitiken som ”uppriktig och ärlig” samt att den uppskattade den anpassning av monopolet som Sverige hade gjort inför dennes EU-inträde. Jag menar att det är troligt att domstolens bedömning har påverkats av dessa typer av överväganden, men det är omöjligt att veta i vilken utsträckning som detta har skett.

Även om jag – inom ramen för prövningen enligt artikel 36 FEUF – har uppgett att gårdsförsäljningen troligtvis skulle kunna inordnas i den övergripande alkoholpolitiska

⁴⁶¹ Se avsnitt 3.3.2.

⁴⁶² Se avsnitt 3.3.2.

⁴⁶³ SOU 2021:95, s. 116–117.

⁴⁶⁴ Se avsnitt 3.3.2.

regleringen,⁴⁶⁵ så medför det ovan anförda att denna bedömning blir svårare vid en prövning enligt artikel 37 FEUF. Man kan till exempel tänka sig att EU-domstolen fäste stor vikt vid desintresseringsprincipen i *Franzén* och att denna aspekt var något som fick den att få förtroende för den svenska lagstiftarens intentioner; att den uppfattade alkoholpolitiken som uppriktig och ärlig. Oberoende av att begränsningarna i gårdsförsäljningen skulle minska de privata vinstintressena, skulle EU-domstolen då kunna se ett införande av gårdsförsäljning som ett sådant avsteg från desintresseringsprincipen att Sverige inte kan anses bedriva en konsekvent alkoholpolitik till skydd för folkhälsan. Och därigenom inte anses uppfylla kravet om ett mål av allmänintresse. I sådant fall skulle det heller inte spela någon roll att man förenar gårdsförsäljningen med sådana kvantitativa begränsningar att det inte kommer leda till en märkbar ökning av totalkonsumtionen av alkohol.

Sammanfattningsvis anser jag att domstolens praxis om mål av allmänintresse innebär att det finns en risk att ett införande av gårdsförsäljning skulle medföra att Sveriges alkoholpolitik inte ses som konsekvent eller uppriktig och ärlig, och att domstolen till följd av detta finner större anledning att underkänna monolet.

Om EU-domstolen gör en annan bedömning än 2021 års gårdsförsäljningsutredning

Under denna sista underrubrik behandlar jag vad som skulle hända i en situation där EU-domstolen går emot utredarens bedömning.

Eftersom gårdsförsäljningen kommer att prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF finns det ett scenario där EU-domstolen finner att gårdsförsäljningen är ett handelshinder som inte kan rättfärdigas, men utan att detta får några konsekvenser för monolet. I detta fall borde man bara kunna avskaffa möjligheten till gårdsförsäljning och på så vis återgå till en reglering som är förenlig med EU-rätten.

Vidare finns det ett scenario där EU-domstolen fastslår att gårdsförsäljningen får konsekvenser för monolets förenlighet med artikel 37 FEUF. Beträffande denna typ av situation håller jag med i utredarens bedömning. Nämligen att man måste tolka det som att om domstolen finner att monolet inte är förenligt med artikel 37 FEUF så innebär inte det per automatik att Sverige måste avskaffa monolet. Som utredaren lyfter fram stödjer *Hanner* denna uppfattning eftersom efter denna dom hade Sverige möjlighet att anpassa apoteksmonolet utefter vad EU-domstolen anför i domen. Som domstolen fastslog i *Hanner* utgjorde artikel 37 FEUF

⁴⁶⁵ Se mitt resonemang i avsnitt 6.3 kring huruvida regleringen skulle uppfylla det krav om systematik och sammanhang som ingår vid en prövning mot bakgrund av artikel 36 FEUF.

”...hinder för en ordning som innebär en ensamrätt till detaljhandel och som är *utformad på ett sådant sätt som den ordning som är i fråga i målet* vid den nationella domstolen [min kursivering]. Sverige kunde alltså anpassa sitt apoteksmonopol till att bli en ordning i enlighet med EU-rätten.

Däremot är det mer oklart vad som skulle hända i en situation där EU-domstolen finner att alkoholmonopolet inte uppfyller kravet om att syfta till att uppnå ett mål av allmänintresse. Eftersom i ett sådant fall skulle domstolen ur ett större perspektiv fastslå att Sverige inte bedriver en konsekvent alkoholpolitik som går i linje med det åberopade syftet om skydd för folkhälsan. EU-domstolen skulle möjligen kunna anse att denna typ av brist inte kan åtgärdas genom en anpassning av regleringen. Utredaren har visserligen identifierat denna aspekt men kan inte ge ett svar på vilka konsekvenser som detta skulle få. Den tar upp ett exempel om när Finland – efter kritik från kommissionen – justerade sitt spelmonopol för att motverka att de tre dåvarande statliga spelbolagen bedrev en konkurrens sinsemellan som kunde leda till ökad marknadsföring och därigenom ökat spelande.⁴⁶⁶ Men eftersom detta skedde i samband med kritik från kommissionen, och inte en dom i EU-domstolen, anser jag att det inte ger ledning för den situation som beskrevs i början av detta stycke.

Sammanfattning

Sammanfattningsvis anser jag att ett införande av gårdsförsäljning inte skulle utgöra ett omedelbart hot för att förändra den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet. Om EU-domstolen skulle göra en annan bedömning förefaller det mest troligt att Sverige kan anpassa sin reglering utan att behöva avskaffa monopolet. Däremot är frågan omgiven av osäkerhet och man måste ha i åtanke att det finns risker förknippade med att införa gårdsförsäljning av alkoholdrycker.

⁴⁶⁶ SOU 2021:95, s. 119–120.

7 Sammanfattning av slutsatser

I min analys i avsnitt 6 har jag besvarat uppsatsens frågeställningar var för sig och har därigenom även presenterat mina slutsatser för dessa. I detta avsnitt presenterar jag kortfattat dessa slutsatser samlat.

Frågeställning 1: Skulle en modell för gårdsförsäljning i enlighet med utredarens lagförslag i SOU 2021:95 att prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF eller artikel 37 FEUF?

Mot bakgrund av EU-domstolens praxis i *Rosengren* och framåt föreligger det inga tvivel om att gårdsförsäljningen skulle prövas mot bakgrund av artikel 34 FEUF. Något annat utfall skulle vara helt i strid med den restriktiva tillämpning av artikel 37 FEUF som domstolen har förespråkat i denna praxis.

Frågeställning 2: Utgör gårdsförsäljningen ett handelshinder enligt artikel 34 FEUF?

Det är mycket sannolikt att EU-domstolen kommer anse att gårdsförsäljningen utgör ett handelshinder. Detta följer av domstolens sedvanliga praxis om artikel 34 FEUF men även mer specifikt av *Visnapuu*. Gårdsförsäljningen skulle öppna en ny försäljningskanal som utestänger utländska tillverkare och som – i ljuset av *Visnapuu* – innebär att de inte kan fritt importera alkoholdrycker för detaljhandel i Sverige. Ytterligare förefaller det närmast som att utredaren ger upp förhoppningen om att utforma en modell för gårdsförsäljning som kan anses förenlig med artikel 34 FEUF. I stället sätter den sina förhoppningar vid att regleringen ska kunna rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn.

Frågeställning 3: Kan handelshindret rättfärdigas mot bakgrund av artikel 36 FEUF eller doktrinen om tvingande hänsyn?

Det föreligger en betydande risk för att utredaren har dragit felaktiga slutsatser av *Visnapuu* och för att EU-domstolen skulle anse att en gårdsförsäljning i enlighet med lagförslaget utgör ett otillåtet skydd för svensk produktion av alkoholdrycker. Vidare finns det en motsvarande risk för att regleringen skulle ses som oproportionerlig eftersom de begränsningar som man förenat gårdsförsäljningen med går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet om skydd för

folkhälsan. Man kan ge utländska tillverkare större tillgång till den aktuella försäljningskanalen och samtidigt säkerställa uppnåendet av det åberopade målet.

Frågeställning 4: Kan ett införande av gårdsförsäljning i enlighet med utredarens lagförslag i SOU 2021:95 innebära att den unionsrättsliga bedömningen av detaljhandelsmonopolet förändras?

Ett införande av gårdsförsäljning i enlighet med lagförslaget skulle inte innebära ett omedelbart hot för att den unionsrättsliga bedömningen av monopolet förändras. Bland annat har utredaren rätt i att man inte kan tolka *Visnapuu* som att monopolets försäljning av de alkoholdrycker som även omfattas av gårdsförsäljning inte kommer att kunna prövas mot bakgrund av artikel 37 FEUF. Det finns däremot risker förenade med att urholka Systembolagets ensamrätt och att vidta åtgärder som inte är i linje med kravet om att monopol ska syfta till att uppnå ett mål av allmänintresse. Om EU-domstolen gör en annan bedömning av regleringens förenlighet med unionsrätten borde man kunna ta bort möjligheten till gårdsförsäljning och i övrigt anpassa regleringen, utan att behöva avskaffa monopolet. Det är dock oklart om detta gäller om EU-domstolen underkänner monopolet på grund av att den inte uppfyller det nämnda kravet om mål av allmänintresse.

Källförteckning

Rättsakter

EU-fördrag

Fördraget om Europeiska unionen

Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

Svensk lagstiftning

Alkoholförordningen (2010:1636)

Alkohollag (2010:1622)

Alkohollag (1994:1738)

Finsk lagstiftning

Alkohollag (2017/1102)

Alkohollag (1994/1143)

Offentligt tryck

Propositioner

Prop. 2009/10:125, *En ny alkohollag*

Prop. 1994/95:89, *Förslag till alkohollag*

Prop. 1993/94:136, *Riktlinjer för ett nytt tillståndssystem för import, export, tillverkning och partihandel med alkoholdrycker*

Prop. 1976/77:108, *Om alkoholpolitiken*

Statens offentliga utredningar

SOU 2021:95, *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkohol*

SOU 2017:95, *Ett land att besöka – En samlad politik för hållbar turism och växande besöksnäring*

SOU 2010:98, *Gårdsförsäljning*

SOU 2009:22, *En ny alkohollag*

SOU 1994:25, *Svensk alkoholpolitik: bakgrund och nuläge*

Kommittédirektiv

Dir. 2020:118, *Gårdsförsäljning av alkoholhaltiga drycker*

Dir. 2010:21, *Gårdsförsäljning av alkoholdrycker och alkoholserving på särskilda boenden*

Dir. 2007:127, *Översyn av alkohollagen*

Rättspraxis

Domar av svenska domstolar

Högsta domstolens dom 2023-07-07 i mål T 4709–22

Domar av EU-domstolen

Mål C-333/14 *Scotch Whisky Association m.fl. mot The Lord Advocate och The Advocate General for Scotland*, EU:C:2015:845

Mål C-198/14 *Valev Visnapuu mot Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) och Suomen valtio - Tullihallitus*, EU:C:2015:751

Mål C-456/10 *Asociación Nacional de Expendedores de Tabaco y Timbre (ANETT) mot Administración del Estado*, EU:C:2012:241

Mål C-212/09 *Zeturf Ltd mot Premier ministre*, EU:C:2011:437

Mål C-161/09 *Kakavetsos-Fragkopoulos AE Epexergasias kai Emporias Stafidas mot Nomarchiaki Aftodioikisi Korinthias*, EU:C:2011:110

Mål C-108/09 *Ker-Optika bt mot ÁNTSZ Dél-dunántúli Regionális Intézete*, EU:C:2010:725

Mål C-186/05 *Kommissionen mot Sverige*, EU:C:2007:571

Mål C-142/05, *Åklagaren mot Percy Mickelsson och Joakim Roos*, EU:C:2009:336

Mål C-110/05 *Kommissionen mot Italien*, EU:C:2009:66

Mål C-434/04 *Brottmål mot Jan-Erik Anders Ahokainen och Mati Leppik*, EU:C:2006:609

Mål C-170/04 *Klas Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren*, EU:C:2007:313

Mål C-438/02 *Brottmål mot Krister Hanner*, EU:C:2005:332

Mål C-309/02 *Radlberger Getränkegesellschaft mbH & Co. och S. Spitz KG mot Land Baden-Württemberg*, EU:C:2004:799

Mål C-243/01 *Brottmål mot Piergiorgio Gambelli m.fl.*, EU:C:2003:597

Mål C-405/98 *Konsumentombudsmannen (KO) mot Gourmet International Products AB (GIP)*, EU:C:2001:135

Mål C-189/95 *Brottmål mot Harry Franzén*, EU:C:1997:504

Mål C-160/94 *Kommissionen mot Spanien*, EU:C:1997:502

Mål C-159/94 *Kommissionen mot Frankrike*, EU:C:1997:501

Mål C-158/94 *Kommissionen mot Italien*, EU:C:1997:500

Mål C-157/94 *Kommissionen mot Nederländerna*, EU:C:1997:499

Mål C-387/93 *Brottmål mot Giorgio Domingo Banchemo*, EU:C:1995:439

Förenade målen C-267/91 och C-268/91 *Brottmål mot Bernard Keck och Daniel Mithouard*, EU:C:1993:905

Förenade målen C-1/90 and C-176/90 *Aragonesa de Publicidad Exterior SA and Publivia SAE v Departamento de Sanidad y Seguridad Social de la Generalitat de Cataluña*, EU:C:1991:327

Mål C-347/88 *Kommissionen mot Republiken Grekland (Greek Oil Supplies I)*, EU:C:1990:470

Förenade målen C-177/82 och C-178/82 *Brottmål mot Jan van de Haar och Kaveka de Meern BV*, EU:C:1984:144

Mål C-34/79 *Regina v Maurice Donald Henn and John Frederick Ernest Darby*, EU:C:1979:295

Mål C-120/78 *Rewe-Zentral AG mot Bundesmonopolverwaltung für Branntwein (Cassis de Dijon)*, EU:C:1979:42

Mål C-119/78 *SA des grandes distilleries Peureux mot Directeur des Services fiscaux de la Haute-Saône et du territoire de Belfort (Peureux II)*, EU:C:1979:66

Mål C-86/78 *SA des grandes distilleries Peureux mot directeur des Services fiscaux de la Haute-Saône et du territoire de Belfort (Peureux I)*, EU:C:1979:64

Mål C-91/75 *Hauptzollamt Göttingen and Bundesfinanzminister v Wolfgang Miritz GmbH & Co.*, EU:C:1976:23

Mål C-59/75 *Pubblico Ministero mot Flavia Manghera m.fl.*, EU:C:1976:14

Mål C-8/74 *Procureur du Roi v Benoît and Gustave Dassonville*, EU:C:1974:82

Mål C-13/70 *Francesco Cinzano & Cia GmbH v Hauptzollamt Saarbrücken*, EU:C:1970:110

Mål C-6/64 *Flaminio Costa mot E.N.E.L.*, EU:C:1964:66

Mål C-26/62 *NV Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend & Loos mot Nederländska skatteförvaltningen*, EU:C:1963:1

Generaladvokaters förslag till avgöranden

Förslag till avgörande av generaladvokat Yves Bot föredraget den 9 juli 2015 i mål C-198/14 *Valev Visnapuu mot Kihlakunnansyyttäjä (Helsinki) och Suomen valtio - Tullihallitus*, EU:C:2015:751

Förslag till avgörande av generaladvokat Paolo Mengozzi föredraget den 30 november 2006 i mål C-170/04 *Klas Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren*, EU:C:2006:213

Förslag till avgörande av generaladvokat Antonio Tizzano föredraget den 30 mars 2006 i mål C-170/04 *Klas Rosengren m.fl. mot Riksåklagaren*, EU:C:2006:213

Förslag till avgörande av generaladvokat Michael B. Elmer föredraget den 4 mars 1997 i mål C-189/95 *Brottmål mot Harry Franzén*, EU:C:1997:101

Litteratur

Böcker

Buendía Sierra, José Luis. *Exclusive Rights and State Monopolies Under EC Law Article 86 (Former Article 90) of the EC Treaty*, Oxford University Press, 2000

- Conant, Lisa, "Compliance and What EU Member States Make of It". I *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Cremona, Marise (red.), Oxford University Press, 2012, s. 1-30
- Herlin-Karnell, Ester, Conway, Gerard & Ganesh, Aravind. *European Union Law in Context*, Hart Publishing, 2021
- Hettne, Jörgen & Otken Eriksson, Ida (red.). *EU-rättslig metod: teori och genomslag i svensk rättstillämpning*, 2:1 uppl., Nordstedts Juridik AB, 2011
- Johnston, Angus, "State Monopolies of a Commercial Character". I *Oliver on the Free Movement of Goods in the European Union*, Oliver, Peter (red.), 5 uppl., Hart Publishing, 2010, s. 412–427
- Nollkaemper, André, "The Role of National Courts in Inducing Compliance with International and European Law – A Comparison". I *Compliance and the Enforcement of EU Law*, Cremona, Marise (red.), Oxford University Press, 2012, s. 157–194
- Schütze, Robert. *European Union Law*, 3 uppl., Oxford University Press, 2021
- Oliver, Peter, "Measures of Equivalent Effect I: General". I *Oliver on the Free Movement of Goods in the European Union*, Peter Oliver (red.), 5 uppl., Hart Publishing, 2010, s. 84–156
- Oliver, Peter & Navarro, Martín Martínez, "Free movement of goods". I *European Union Law*, Catherine Barnard och Steve Peers (red.), 3 uppl., Oxford University Press, 2020, s. 365–396
- Reichel, Jane, "EU-rättslig metod". I *Juridisk metodlära*, Nääv, Maria och Zamboni, Mauro (red.), 2 uppl., Studentlitteratur AB, 2018, s. 109–142
- Snell, Jukka, "The internal market and the philosophies of market integration". I *European Union Law*, Barnard, Catherine och Peers, Steve (red.), 3 uppl., Oxford University Press, 2020, s. 334-364

Artiklar i tidsskrifter

- Asp, Petter. "Franzén bit för bit", *Europarättslig tidskrift*, 1991(1), s. 102–118

- Butler, Graham. "State Monopolies and the Free Movement of Goods in EU Law: Getting Beyond Obscure Clarity", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 48, nr. 3, 2021, s. 285–308
- Colliard, Claude-Albert. "L'obscurité de l'article 37 du traité de la communauté économique européenne" *Recueil Dalloz*, 1964, s. 266
- Derlén, Mattias & Lindholm, Johan. "Mickelsson: två män på vattenskoter vänder upp-och-ner på fri rörlighet för varor", *Svensk Juristtidning* 2009, s. 1072–1086
- Di Cicco, Lucio. "The Visnapuu Case: The Narrow Interpretation of Article 37 TFEU and the Consequent Failure in the Application of the 'Certain Selling Arrangements'", *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 46, nr. 3, 2016, s. 309–322
- Hettne, Jörgen. "Alkotaxi och alkoholpolitik – E-handel och gårdsförsäljning i Finland", *Europarättslig tidskrift*, 2016(3), s. 469–490
- Hettne, Jörgen. "EU, monopolen och försvaret av den rådande ordningen", *Europarättslig tidskrift*, 2004(4), s. 589–608
- Johansson, Martin. "Rosengren – A Franzén light?", *Europarättslig tidskrift*, 2007(3), s. 608–621
- Schalin, Fredrik & Öberg, Ulf. "Avgöranden från EG-domstolen – första halvåret 2007", *Svensk Juristtidning* 2007, s. 735–756
- Wahl, Nils & Pehrson, Johan. "Systembolaget", *Juridisk Tidskrift*, 1997/1998(3), s. 834–844
- Weatherill, Stephen. "After Keck: Some thoughts on how to clarify the clarification", *Common Market Law Review*, vol. 33, nr. 5, 1996, s. 885–905

Studentuppsatser

- Näf, Moritz. *The Compatibility of the Swedish Alcohol Monopoly with EC Law*. Examensarbete. Juridiska fakulteten vid Lunds universitet, 2002

Övrigt

- Butler, Graham. *Alcoholic Goods and Sweden: The EU Law of Private Imports, Retail Sales, and State Monopolies*, Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS) 2022:3

Europeiska unionens domstol. *Årsrapport 2022 – Domstolens verksamhetsstatistik*,
https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2023-03/stats_cour_2022_sv.pdf (hämtad 22 november 2023)

Remissyttranden

IOGT-NTO. Remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-03-31) över betänkandet *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker* (SOU 2021:95)

Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS). Remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-06-08) över betänkandet *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker* (SOU 2021:95)

Systembolaget. Remissyttrande Dnr S2022/00562 (2022-04-04) över betänkandet *En möjlighet till småskalig gårdsförsäljning av alkoholdrycker* (SOU 2021:95)

Webbsidor

Statistikmyndigheten SCB. ”Knappt nej till alkoholförbud i första folkomröstningen”,
<https://www.scb.se/hitta-statistik/redaktionellt/knappt-nej-till-alkoholforbud-i-forsta-folkomrostningen/> (hämtad 30 september 2023)

Systembolaget. ”1955 – Systembolaget grundas”,
<http://www.systembolagethistoria.se/Teman/Ursprunget/1955---Systembolaget-grundnas/> (hämtad 2 oktober 2023)