DÓMUR DÓMSTÓLSINS

30. maí 2002*

(Ríkiseinkasala á áfengi – Brot á 16. gr. EES-samningsins – Skaðabótaábyrgð ríkisins vegna brota á EES-samningnum – Skilyrði bótaábyrgðar)

Mál E-4/01

BEIÐNI um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins samkvæmt 34. gr. samningsins milli EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls, frá Héraðsdómi Reykjavíkur í máli sem þar er rekið

Karl K. Karlsson hf.

gegn

íslenska ríkinu

varðandi skýringu EES-samningsins, einkum 11. og 16. gr.

DÓMSTÓLLINN,

skipaður dómurunum Þór Vilhjálmssyni, forseta, Carl Baudenbacher og Per Tresselt (framsögumanni),

Dómritari: Lucien Dedichen

* Beiðni um ráðgefandi álit er á íslensku.

hefur, með tilliti til skriflegra greinargerða frá:

– stefnanda, Karli K. Karlssyni hf. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Stefán Geir Þórisson, hæstaréttarlögmaður;

– stefnda, íslenska ríkinu. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Skarphéðinn Þórisson, ríkislögmaður, og honum til aðstoðar er Einar Karl Hallvarðsson, hæstaréttarlögmaður á skrifstofu ríkislögmanns;

– ríkisstjórn Noregs. Í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Thomas Nordby, lögmaður á skrifstofu ríkislögmanns og Frode Elgesem, lögmaður, skrifstofu ríkislögmanns;

– Eftirlitsstofnun EFTA. Í fyrirsvari sem umboðsmenn eru Bjarnveig Eiríksdóttir og Dóra Sif Tynes, lögfræðingar á lögfræði- og framkvæmdasviði;

– Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna. Í fyrirsvari sem umboðsmaður er Lena Ström, lögfræðingur hjá lagadeild;

með tilliti til skýrslu framsögumanns,

og munnlegs málflutnings umboðsmanns stefnanda Stefáns Geirs Þórissonar; umboðsmanns stefnda Skarphéðins Þórissonar; umboðsmanna Norsku ríkisstjórnarinnar Thomas Nordby, og Frode Elgesem; umboðsmanna Eftirlitsstofnunar EFTA Peter Dyrberg, deildarstjóra á lögfræði og framkvæmdasviði og Dóru Sif Tynes; og umboðsmanns Framkvæmdastjórnarinnar Lena Ström, þann 5. desember 2001,

kveðið upp svofelldan

Dóm

I Málsatvik og meðferð málsins

1 Með beiðni dags. 6. apríl 2001, sem skráð var í málaskrá dómstólsins 12. apríl 2001, óskaði Héraðsdómur Reykjavíkur eftir ráðgefandi áliti í máli sem rekið er fyrir dómstólnum milli Karls K. Karlssonar hf. (stefnanda) og íslenska ríkisins (stefnda).

2 Ágreiningurinn fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur varðar það hvort einkaréttur ríkisins á innflutningi og heildsölu áfengis, sem var við lýði á Íslandi til 1. desember 1995, var ósamrýmanlegur EES-samningnum, og ef svo er, hvort aðili sem hindraður var í að flytja inn áfengi eigi rétt til skaðabóta úr hendi ríkisins vegna þess fjártjóns sem hann varð fyrir vegna einkaréttarins.

3 Íslenska löggjöfin sem um er deilt fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur eru *Áfengislög nr. 82/1969* og *lög nr. 63/1969 um verslun með áfengi og tóbak.*

4 Þegar EES-samningurinn gekk í gildi 1. janúar 1994 var í áfengislögunum mælt svo fyrir að aðeins íslenska ríkinu skyldi vera heimilt að flytja inn áfengi og að Áfengis- og tóbaksverslun ríkisins skyldi annast innflutning og heildsöludreifingu áfengis. Með gildistöku laga nr. 94/1995, um breyting á áfengislögum, og laga nr. 95/1995 um breyting á lögum um verslun með áfengi og tóbak, þann 1. janúar 1995, var einkaréttur ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis afnuminn og kveðið á um aukið frelsi í þeim efnum. Áfengislög nr. 75/1998 hafa nú komið í stað eldri áfengislaga.

5 Fram kemur í beiðni um ráðgefandi álit, að áður en EES-samningurinn gekk í gildi hafi stefnandi, Karl K. Karlsson hf., gert ráðstafanir til að hefja innflutning og heildsöludreifingu áfengis og hafi haft á Íslandi umboð fyrir fjölda áfengistegunda, þar á meðal hinn franska líkjör Cointreau.

6 Ennfremur kemur fram í beiðninni um ráðgefandi álit, að frá 1. janúar 1994, þegar EES-samningurinn gekk í gildi, til 1. desember 1995, þegar einkaréttur ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis var afnuminn, hafi stefnanda verið óheimilt að flytja inn til Íslands þær áfengistegundir sem hann hafði umboð fyrir og að dreifa þessum vörum til smásöluaðila. Stefnandi telur að vegna þessa banns hafi hann orðið fyrir talsverðu fjártjóni.

7 Stefnandi höfðaði mál gegn stefnda fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur til að fá viðurkenningardóm um skaðabótaskyldu stefnda vegna þess fjártjóns sem stefnandi hefur orðið fyrir sökum þess að honum var óheimilt að flytja til landsins og dreifa í heildsölu franska líkjörnum Cointreau. Við meðferð málsins hefur stefnandi dregið í efa að einkaréttur ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis, sem var við lýði á Íslandi til 1. desember 1995, hafi verið samrýmanlegur EES-samningnum. Stefnandi hefur ennfremur haldið því fram að hann eigi á grundvelli EES-samningsins rétt til skaðabóta vegna fjártjóns sem hann varð fyrir vegna einkaréttarins.

8 Þann 6. apríl 2001 lagði Héraðsdómur Reykjavíkur fram beiðni um ráðgefandi álit EFTA-dómstólsins varðandi þessar spurningar:

> *1. Ber að skýra ákvæði EES-samningsins, einkum 11. og 16. gr., þannig að íslenska ríkinu hafi frá gildistöku samningsins 1. janúar 1994 verið skylt að afnema einkarétt ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis?*
>
> *2. Sé svarið við ofangreindri spurningu jákvætt, er spurt, hvort íslenska ríkið sé skaðabótaskylt gagnvart lögaðila, sem við gildistöku samningsins hafði aflað sér einkasölumboðs fyrir tiltekna áfengistegund, að því tilskildu að hann hafi orðið fyrir fjártjóni vegna þess að ekki var heimilaður innflutningur og heildsöludreifing áfengistegundarinnar, fyrr en tæpum tveimur árum eftir gildistöku EES-samningsins, að fullnægðum*

bótaskilyrðum samkvæmt dómafordæmum EFTA-dómstólsins og Evrópudómstólsins?

3. Sé svarið við spurningum 1 og 2 jákvætt, er spurt, hvort fullnægt sé bótaskilyrðum samkvæmt dómafordæmum ofangreindra dómstóla?

9 Vísað er til skýrslu framsögumanns um frekari lýsingu löggjafar, málsatvika og meðferðar málsins, svo og um greinargerðir sem dómstólnum bárust. Þessi atriði verða ekki rakin eða rædd hér á eftir nema að því leyti sem forsendur dómsins krefjast.

II Álit dómstólsins

Spurningar tækar til efnismeðferðar

10 Ríkisstjórn Noregs heldur því fram að vísa eigi fyrstu spurningunni frá þar sem dómstóllinn sem beðið hafi um ráðgefandi álit hafi ekki fullnægt skyldu sinni samkvæmt 3. mgr. 96. gr. starfsreglna fyrir EFTA-dómstólinn, að því leyti að ekki sé að finna nægilegar upplýsingar um málsatvik í beiðninni frá Héraðsdómi Reykjavíkur.

11 Í því skyni að láta í té álit um skýringu EES-réttar sem komi að gagni fyrir dómstólinn sem beðið hefur um álit er nauðsynlegt að beiðnin hafi að geyma, a. m. k., lýsingu á málsatvikum sem spurningarnar eru byggðar á. Upplýsingarnar eiga ekki aðeins að gera EFTA-dómstólnum kleift að svara dómstólnum sem beðið hefur um álit, heldur einnig að veita ríkisstjórnum samningsaðila EES-samningsins og öðrum sem áhuga hafa, tækifæri til að leggja fram athugasemdir samkvæmt 20. gr. stofnsamþykktar EFTA-dómstólsins og 97. gr. starfsreglna hans. Það er skylda EFTA-dómstólsins að standa vörð um þennan rétt og hafa í huga að aðeins beiðnin er aðgengileg þeim aðilum sem kynnu að vilja láta sig málið varða (sjá m.a. sameinuð mál C-51/96 og C-191/97 *Deliège* [2000] ECR I-2549, liðir 30 og 31).

12 Ljóst er af skriflegum greinargerðum sem lagðar hafa verið fram fyrir dóminn af hálfu ríkisstjórnar Noregs, Eftirlitsstofnunar EFTA og Framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna að upplýsingarnar sem fram koma í beiðninni um ráðgefandi álit hafa verið nægilegar til að þessir aðilar gætu tekið afstöðu til allra þriggja spurninganna sem Héraðsdómur Reykjavíkur hefur lagt fyrir EFTA-dómstólinn. Spurningarnar eru efnislega tækar og dómstólnum ber að svara þeim.

Fyrsta spurning

13 Í fyrstu spurningunni leitar Héraðsdómur Reykjavíkur svara við því hvort einkaréttur ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis, af því tagi sem við lýði var á Íslandi til 1. desember 1995, hafi verið ósamrýmanlegur 11. og 16. gr. EES-samningsins frá gildistöku hans 1. janúar 1994.

14 Dómstóllinn bendir fyrst á að framleiðsluvara sú sem um ræðir í aðalmálinu, Cointreau, fellur undir efnissvið EES-samningsins. Þetta leiðir af 3. mgr. 8. gr. hans, sbr. og 1. gr. bókunar 3 við samninginn, sem mælir svo fyrir að ákvæði samningsins skuli taka til framleiðsluvara sem taldar eru upp í töflu I og II. Líkjörar sem innihalda meira en 5% af viðbættum sykri eru taldir upp undir númeri 22.08 í töflu I í samræmdu vörulýsingar- og vörumerkjaskránni.

15 Fyrsta spurningin lýtur bæði að 11. og 16. gr. EES. Dómstóllinn bendir á að reglur sem varða tilvist og starfsemi einkasölu verður að meta á grundvelli 16. gr. EES, sem tekur sérstaklega til framkvæmdar einkaréttarins af hálfu einkasölu (sjá m.a. mál E-1/97 *Gundersen* gegn *Oslo kommune* [1997] Skýrsla EFTA-dómstólsins 108, lið 17; og mál C-189/95 *Franzén* [1997] ECR I-5909 (hér eftir "*Franzén*"), lið 35). Þær reglur landsréttar sem fjallað er um í málinu varða þá aðstöðu að einkarétti ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis var viðhaldið eftir gildistöku EES-samningsins. Þessar reglur verður því að meta í ljósi 16. gr. EES.

16 Ákvæði 16. gr. EES hljóðar svo:

> 1. Samningsaðilar skulu tryggja breytingar á ríkiseinkasölum í viðskiptum þannig að enginn greinarmunur sé gerður milli ríkisborgara aðildarríkja EB og EFTA ríkja hvað snertir skilyrði til aðdrátta og markaðssetningar vara.
>
> 2. Ákvæði þessarar greinar gilda um allar stofnanir sem þar til bær yfirvöld samningsaðilanna nota samkvæmt lögum eða í reynd, beint eða óbeint, til að hafa eftirlit með, ráða eða hafa umtalsverð áhrif á inn- eða útflutning milli samningsaðila. Þessi ákvæði gilda einnig um einkasölur sem ríki hefur fengið öðrum í hendur.

17 Markmið 16. gr. er að gera EES-ríkjum kleift að viðhalda vissum ríkiseinkasölum í viðskiptum vegna almannhags þannig að samræmist stofnun og framkvæmd hins sameiginlega EES-markaðar. Með ákvæðinu er stefnt að afnámi hindrana á frjálsum vöruflutningum, að því marki sem slíkar hindranir eru ekki innbyggðar í sjálfa einkasöluna (sjá *Franzén*, lið 39).

18 Þegar EES-samningurinn gekk í gildi 1. janúar 1994 mæltu hinar íslensku reglur, sem um er fjallað í málinu, svo fyrir að íslenska ríkið hefði einkarétt á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis. Einkaréttur ríkisins á innflutningi og heildsöludreifingu áfengis var ekki afnuminn fyrr en 1. desember 1995.

Einkaréttur á innflutningi

19 Dómstóllinn hefur áður komist að þeirri niðurstöðu að lögmæltur einkaréttur ríkisins á öllum innflutningi tiltekinna vara hafi það í för með sér að ríkið hafi í hendi sér að ákvarða framboð þeirra vara á innanlandsmarkaði og geti þar með einnig ráðið verði þeirra (sjá mál E-1/94 *Restamark* [1994-1995] Skýrsla EFTA-dómstólsins 15 (hér eftir, "*Restamark*"), lið 71). Það leiðir af dómaframkvæmd bæði EFTA-dómstólsins og dómstóls Evrópubandalaganna að 16. gr. ber að skýra þannig að frá og með gildistöku EES-samningsins bar að breyta ríkiseinkasölum í viðskiptum með því að afnema einkarétt á innflutningi frá öðrum EES-ríkjum (sjá *Restamark*, lið 74; og mál 59/75 *Publico Ministereo* v *Manghera* [1976] ECR 91 (hér eftir "*Manghera")*, lið 13). Þess vegna var það andstætt 16. gr. EES að viðhalda einkarétti ríkisins á innflutningi á áfengi eftir 1. janúar 1994.

Einkaréttur á heildsöludreifingu

20 Að því er varðar hinn umdeilda einkarétt á heildsöludreifingu bendir dómstóllinn á að 16. gr. EES gerir ráð fyrir að skipulag og starfræksla slíkar einkasölu verði að vera með þeim hætti að enginn greinarmunur sé gerður milli ríkisborgara aðildarríkja Evrópska efnahagssvæðisins hvað snertir skilyrði til aðdrátta og markaðssetningar vara, þannig að viðskipti með vörur frá öðrum EES-ríkjum, njóti ekki lakari stöðu að lögum eða í reynd, í samanburði við innlenda framleiðslu (sjá um þetta, *Franzén*, lið 40). Ekki er unnt að líta svo á að einkaréttur á heildsöludreifingu sé eftir eðli sínu ósamrýmanlegur 16. gr. EES. Verið getur að einkaréttur á heildsöludreifingu sé ekki andstæður 16. gr. EES ef viðskipti með vörur frá öðrum EES-ríkjum búa ekki við lakari skilyrði, að lögum eða í reynd, í samanburði við viðskipti með innlendar framleiðsluvörur.

21 Það er hlutverk Héraðsdóms Reykjavíkur að meta skipulag og framkvæmd einkaréttar til heildsöludreifingar. Ef dómstóllinn kemst að þeirri niðurstöðu að einkarétturinn hafi verið framkvæmdur þannig að vörur fluttar inn frá öðrum EES-ríkjum hafi sætt lakari viðskiptakjörum en innlendar vörur, verður að líta svo á að einkaréttur íslensku ríkiseinkasölunnar til heildsöludreifingar hafi verið andstæður 16. gr. EES.

22 Reglur landsréttar sem ekki varða beint framkvæmd einkaréttar á heildsöludreifingu, þótt þær geti skipt máli fyrir hann, verður Héraðsdómur Reykjavíkur að meta á grundvelli 11. gr. EES (sjá um þetta, *Franzén*, lið 36). Við það mat verður að taka mið af dómi í máli E-6/96 *Wihelmsen* v *Oslo kommune* [1997] Skýrsla EFTA-dómstólsins 56, lið 51. Af þeim dómi leiðir að meginspurningin er hvort einkaréttur á heildsöludreifingu takmarkar í ríkara mæli möguleika til að koma á markað framleiðsluvörum frá öðrum EES-ríkjum en innlendum framleiðsluvörum.

23 Með vísan til framangreinds verður svarið við fyrstu spurningunni, að viðhald einkaréttar á innflutningi áfengis eftir 1. janúar 1994 sé ósamrýmanlegt 16. gr. EES-samningsins.

Önnur spurning

24 Í annarri spurningunni leitar Héraðsdómur Reykjavíkur í raun svars við því hvort EES-ríki geti samkvæmt EES-samningnum verið skaðabótaskylt gagnvart mögulegum innflytjanda áfengis vegna tjóns sem hann hafi orðið fyrir vegna þessa að einkarétti á innflutningi áfengis var viðhaldið, að því gefnu að skilyrðum skaðabótaskyldu sé fullnægt.

25 Í máli E-9/97 *Erla María Sveinbjörnsdóttir* [1998] Skýrsla EFTA-dómstólsins 95 (hér eftir "*Erla María Sveinbjörnsdóttir*"), komst EFTA-dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að EES-samningurinn væri þjóðréttarsamningur sérstaks eðlis sem fæli í sér sérstakt og sjálfstætt réttarkerfi. Samruni sá sem samningurinn mæli fyrir um gangi ekki jafn langt og sé ekki eins víðfeðmur og sá samruni sem samningurinn um Evrópubandalagið stefni að. Hins vegar gangi markmið EES-samningsins lengra og gildissvið hans sé víðtækara en venjulegt sé um þjóðréttarsamninga (sjá *Erla María Sveinbjörnsdóttir*, lið 59). Í því máli komst EFTA-dómstóllinn að þeirri niðurstöðu að það sé meginregla samkvæmt EES-samningnum að EES-ríki beri skylda til að sjá til þess að það tjón fáist bætt sem einstaklingar verða fyrir vegna vanefnda á skuldbindingum samkvæmt EES-samningnum og sem viðkomandi ríki beri ábyrgð á. EES-samningurinn feli ekki í sér framsal löggjafarvalds, en meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins sé hins vegar hluti EES-samningsins (sjá *Erla María Sveinbjörnsdóttir*, liðir 62 og 63). Á þetta er bent í dómi dómstóls Evrópubandalaganna í máli C-140/97 *Rechberger o.fl.* [1999] ECR I-3499, lið 39.

26 Ríkisstjórn Noregs hefur haldið því fram að meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins í bandalagsrétti, eins og hún hefur verið mótuð í dómaframkvæmd dómstóls Evrópubandalaganna verði ekki skilin frá meginreglunni um bein réttaráhrif. Meginreglurnar um bein réttaráhrif og skaðabótaábyrgð ríkisins séu hluti af hinu yfirþjóðlega eðli bandalagsréttarins, sem ekki sé til staðar í EES-samningnum. Ríkisstjórn Noregs heldur því fram "að það væri ósamrýmanlegt framkomnum skoðunum dómstóls Evrópubandalaganna og EFTA-dómstólsins að mæla fyrir um meginreglu um skaðabótaábyrgð ríkisins sem í raun sé svipuð meginreglunni um bein réttaráhrif".

27 Þessi röksemdafærsla fær ekki staðist. Það er rétt, eins og bent er á af hálfu ríkisstjórnar Noregs, að reglan um skaðabótaábyrgð ríkisins samkvæmt bandalagsrétti er talin vera nauðsynleg viðbót við regluna um bein réttaráhrif ákvæða bandalagsréttar (sjá sameinuð mál C-46/93 og C-48/93 *Brasserie du Pêcheur og Factortame* [1996] ECR I-1029 (hér eftir, "*Brasserie du Pêcheur*"), lið 22). Þó getur ekki falist í þessu að meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins,

sem byggð er á EES-samningnum sjálfum, sé á nokkurn hátt háð því að viðurkennd sé afleidd meginregla um bein réttaráhrif EES-reglna.

28 Það leiðir af 7. gr. EES og bókun 35 við EES-samninginn að EES-réttur felur ekki í sér framsal löggjafarvalds. Af því leiðir að EES-réttur gerir ekki kröfu til þess að einstaklingar og aðilar í atvinnurekstri geti byggt beinan rétt fyrir dómstólum aðildarríkis á ákvæðum EES-réttar sem ekki hafa verið innleidd í landsrétt. Um leið leiðir það af þeim almennu markmiðum EES-samningsins, að koma á fót öflugum og einsleitum markaði, þar sem ítrekuð áhersla er lögð á möguleika einstaklinga til að leita réttar síns fyrir dómstólum og til að fá fullnægt réttindum sínum samkvæmt samningnum, sem og af meginreglunni um virka framkvæmd þjóðaréttar, að dómstólar aðildarríkja hljóta við skýringu landsréttar að taka mið af EES-réttinum í heild, hvort sem ákvæði hans hafa verið lögfest eða ekki.

29 Þótt ekki sé miðað við að EES-reglur hafi bein réttaráhrif útilokar það ekki skyldu ríkisins til að bæta það tjón sem einstaklingar og aðilar í atvinnurekstri verða fyrir vegna vanefnda á skuldbindingum sínum samkvæmt EES-samningnum og sem viðkomandi EFTA-ríki ber ábyrgð á.

30 Af þessu leiðir að sú niðurstaða að meginreglan um skaðabótaábyrgð ríkisins sé hluti EES-samningsins er, eðli málsins samkvæmt, frábrugðin þróuninni í dómaframkvæmd dómstóls Evrópubandalaganna að því er varðar regluna um skaðabótaábyrgð ríkisins samkvæmt bandalagsrétti. Beiting þessara reglna og gildissvið þeirra þarf þess vegna heldur ekki að vera að öllu leyti hið sama.

31 Stefndi, með stuðningi ríkisstjórnar Noregs, heldur því fram að reglan um skaðabótaábyrgð ríkisins samkvæmt EES-samningnum eigi aðeins við ranga lögfestingu tilskipana. Hann heldur því fram að EES-samningurinn geri ekki kröfu til þess að EES-ríki sé skaðabótaskylt vegna brota á ákvæðum í meginmáli EES-samningsins.

32 Þessari röksemd verður að hafna. EES-ríki getur orðið skaðabótaskylt vegna brota á skuldbindingum samkvæmt EES-rétti að þremur skilyrðum uppfylltum: Í fyrsta lagi verður að felast í reglunni sem brotin er að einstaklingar öðlist tiltekin réttindi; í öðru lagi verður að vera um nægilega alvarlega vanrækslu á skuldbindingum ríkisins að ræða, og í þriðja lagi verður að vera orsakasamband milli vanrækslu ríkisins á skuldbindingum sínum og þess tjóns sem tjónþoli verður fyrir (sjá *Erla María Sveinbjörnsdóttir*, lið 66). Þessi þrjú skilyrði verða að vera uppfyllt hvort sem tjón það sem krafist er bóta fyrir er að rekja til athafnaleysis að hálfu EES-ríkis eða til setningar laga eða almennra stjórnsýslufyrirmæla sem andstæð eru EES-rétti (sjá til samanburðar mál C-424/97 *Haim* [2000] ECR I-5213 (hér eftir, "*Haim*"), lið 37). Samkvæmt EES-samningnum getur EFTA-ríki, að meginstefnu til, verið skaðabótaskylt samkvæmt EES-samningnum, hvort sem um er að ræða brot á skuldbindingum sem leiða af afleiddri löggjöf eða skuldbindingar samkvæmt meginmáli EES-samningsins.

33 Að því gefnu að ríki sé skaðabótaskylt samkvæmt EES-samningnum og þar sem skilyrði skaðabótaskyldu eru uppfyllt, verður að ákvarða bætur vegna tjóns í samræmi við skaðabótareglur landsréttar. Skilyrði fyrir skaðabótum samkvæmt landsrétti við þessar aðstæður mega ekki vera strangari en þau sem gilda um hliðstæðar innlendar kröfur og mega ekki vera sett þannig fram að það verði í reynd ómögulegt eða óhæfilega erfitt að fá bætur (sjá til hliðsjónar *Haim*, lið 33).

34 Svarið við annarri spurningunni verður því það, að EES-ríki verður skaðabótaskylt gagnvart mögulegum innflytjanda áfengis vegna tjóns sem hann hefur orðið fyrir vegna þess að einkarétti ríkisins á innflutningi var viðhaldið, að því gefnu að skilyrði fyrir skaðabótaskyldu séu uppfyllt. Þar sem þessi skilyrði eru uppfyllt, ber að ákvarða bætur á grundvelli skaðabótareglna landsréttar. Reglur um skaðabætur sem mælt er fyrir um í landsrétti mega ekki fela í sér lakari réttarstöðu en gildir um hliðstæðar innlendar kröfur og mega ekki vera settar þannig fram að það verði í reynd ómögulegt eða óhæfilega erfitt að fá bætur.

Þriðja spurning

35 Í þriðju spurningunni spyr Héraðsdómur Reykjavíkur hvort skilyrði fyrir skaðabótaskyldu ríkisins séu uppfyllt í fyrirliggjandi máli.

36 Það kemur, að meginstefnu til, í hlut dómstóls aðildarríkis að meta staðreyndir málsins og ákvarða hvort skilyrðin fyrir skaðabótaskyldu ríkisins eru uppfyllt. EFTA-dómstóllinn getur samt sem áður sett fram almenn atriði og sjónarmið sem dómstóll aðildarríkis tekur mið af við þetta mat (sjá um þetta mál C-150/99 *Stockholm Lindöpark* [2001] ECR I-0493 (hér eftir "*Stockholm Lindöpark*"), lið 38).

Fyrsta skilyrðið

37 Hvað snertir fyrsta skilyrðið fyrir skaðabótaskyldu ríkisins, um að reglan sem brotin mæli svo fyrir að einstaklingar öðlist tiltekin réttindi, hefur dómstóllinn áður komist að þeirri niðurstöðu að svo sé þegar reglan sem um ræðir er nægilega skýr og óskilyrt (sjá *Restamark*, lið 77). Dómstóllinn hefur einnig talið að þessu skilyrði sé fullnægt að því er 16. gr. EES varðar. Ákvæði 16. gr. EES leggur á herðar EES-ríki þá skyldu að breyta lögmæltum einkarétti þannig að enginn greinarmunur sé gerður á milli ríkisborgara EES-ríkjanna hvað snertir skilyrði til aðdrátta og markaðssetningar vara. Ákvæði 16. gr. hefur að geyma skuldbindingu sem hefur skýrt markmið og hún er ekki háð neinum skilyrðum (sjá *Restamark*, liðir 79 og 80, og *Manghera*, liðir 15 og 16). Þar sem ákvæði 16. gr. hefur verið lögfest á Íslandi mælir ákvæðið fyrir um rétt til handa einstaklingum sem þeir geta sótt fyrir dómstólum landsins.

Annað skilyrðið

38 Að því er varðar skilyrðið um að brotið verði að vera nægilega alvarlegt, hefur dómstóllinn áður komist að þeirri niðurstöðu að þetta sé háð því hvort samningsaðilinn með bersýnilegum og alvarlegum hætti leit fram hjá þeim takmörkunum sem eru á svigrúmi ríkisins til mats við ákvarðanatöku. Við mat á því hvort þetta skilyrði er uppfyllt, verður dómstóll sem fjallar um skaðabótakröfuna, að taka mið af öllum þeim þáttum sem einkenna þær aðstæður sem fyrir liggja. Þessir þættir varða m.a. það hversu skýrt og nákvæmt það ákvæði er sem farið er gegn, hversu mikið mat ákvæðið eftirlætur innlendum stjórnvöldum og hvort um er að ræða vísvitandi brot á samningsskuldbindingum sem leiddi til tjóns eða brot sem ekki var framið af ásetningi og þess hvort lögvilla var afsakanleg eða óafsakanleg (sjá *Erla María Sveinbjörnsdóttir*, liðir 68 og 69).

39 Það er ljóst af dómi EFTA-dómstólsins í *Restamark*, að Ísland, með því að viðhalda einkarétti ríkisins á innflutningi á áfengi, braut gegn 16. gr. EES frá og með þeim degi er EES-samningurinn gekk í gildi 1. janúar 1994. Sá dómur var kveðinn upp 16. desember 1994 og var í aðalatriðum byggður á dómaframkvæmd dómstóls Evrópubandalaganna fyrir gildistöku EES-samningsins, einkum dóminum í *Manghera*. Einkaréttur ríkisins á innflutningi áfengis var aftur á móti ekki afnuminn fyrr en 1. desember 1995, eða því sem næst tveimur árum eftir að EES-samningurinn gekk í gildi.

40 Á hinn bóginn er sú niðurstaða að EES-regla hafi verið brotin ekki ákvarðandi. Sú staðreynd að EES-regla hafi ekki verið virt þarf ekki að þýða að brot sé nægilega alvarlegt (sjá *Stockholm Lindöpark*, lið 41). Brot er aftur á móti nægilega alvarlegt ef það heldur áfram þrátt fyrir skýra dómaframkvæmd, sem skýrlega má af ráða að hegðun sú sem um ræðir fól í sér brot (sjá til hliðsjónar *Brasserie du Pêcheur*, lið 57).

41 Stefnandi, með stuðningi Eftirlitsstofnunar EFTA og Framkvæmdastjórnar Evrópubandalaganna, hefur bent á að við gildistöku EES-samningsins hafði það verið ljóst lengi af dómaframkvæmd dómstóls Evrópubandalaganna, einkum af dóminum í *Manghera*, að einkaréttur aðila í viðskiptum til innflutnings hafi verið ósamrýmanlegur þeim ákvæðum samningsins um Evrópubandalagið sem samsvara 16. gr. EES. Af þessum ástæðum er því haldið fram að þeirra hálfu að einkaréttur til innflutnings á áfengi til Íslands eftir gildistöku EES-samningsins hafi verið nægilega alvarlegt brot á EES-rétti.

42 Dómstóllinn bendir á að í *Manghera*, hafi dómstóll Evrópubandalaganna komist að þeirri niðurstöðu að ríkiseinkasölum í viðskiptum bæri að breyta þannig að afnuminn sé einkaréttur á innflutningi. Þótt ekki væri í málinu fjallað um áfengiseinkasölur sé ljóst af dóminum í *Manghera* að einkaréttur á innflutningi á áfengi felur í sér brot á þeim ákvæðum samningsins um Evrópubandalagið sem samsvara 16. gr. EES. Þess vegna gat íslenska ríkið ekki verið í neinum vafa um að því bar að breyta löggjöf sinni þannig að afnuminn yrði einkaréttur á innflutningi áfengis frá og með gildistöku EES-samningsins. Íslenska ríkinu

hefði átt að vera kunnugt um þennan dóm og þýðingu hans fyrir skýringu EES-samningsins bæði meðan á samningaviðræðum fyrir EES-samninginn stóð og þegar hann var undirritaður 2. maí 1992.

43 Hin sameiginlega yfirlýsing ríkisstjórna Finnlands, Íslands, Noregs og Svíþjóðar varðandi áfengiseinkasölur, sem fylgir lokagerð samningsins, þar sem ríkin lýsa því yfir að "áfengiseinkasölur ríkjanna [séu] grundvallaðar á mikilvægum sjónarmiðum er varða stefnu þeirra í heilbrigðis- og félagsmálum" getur ekki breytt þessari niðurstöðu. Yfirlýsingin er gerð "með fyrirvara um skuldbindingar sem leiðir af samningnum" Jafnvel á grundvelli almenns þjóðaréttar felur hún ekki í sér formlegan fyrirvara um undanþágu frá samningsskuldbindingum. Hin mikilvægu sjónarmið varðandi heilbrigðis- og félagsmál sem vísað er til skipta ekki máli varðandi einkarétt á innflutningi.

44 Íslenska ríkið, með stuðningi ríkisstjórnar Noregs, hefur haldið því fram að þegar eftir gildistöku samningsins hafi verið gerðar ráðstafanir til að breyta hinni umdeildu löggjöf til að samræma hana EES-samningnum. Því er haldið fram að brot á EES-rétti hafi ekki verið nægilega alvarlegt til að skapa grundvöll að skaðabótaskyldu þar sem tíminn sem notaður var til að afnema einkarétt á innflutningi hafi ekki verið óhæfilega langur.

45 Dómstóllinn bendir á að almennt þegar dómur EFTA-dómstólsins eða dómstóla Evrópubandalaganna hafi orðið til að skýra réttarstöðu á grundvelli EES-samningsins sem áður var talinn óljós, verði að ætla EES-ríki hæfilegan tíma til að aðlaga löggjöf sína án þess að til skaðabótaskyldu stofnist (sjá um þetta, mál *Haim*, lið 46, *et al*.). Eins og fram hefur komið var það ljóst löngu fyrir gildistöku EES-samningsins að ekki yrði heimilt að viðhalda einkarétti á innflutningi. Dómstóllinn telur, að íslenska ríkinu, sem tekið hafði þátt í samningaviðræðunum fyrir EES-samninginn og samningu hans og síðan undirritað hann og fullgilt hafi verið í bestri aðstöðu til að meta hvaða lagabreytingar gera yrði til að fullnægja skuldbindingum samkvæmt samningnum áður enn hann gengi í gildi 1. janúar 1994. Íslenska ríkið virðist hafa haft nægilegan tíma frá því samningurinn var undirritaður og þar til hann tók gildi til að gera nauðsynlegar breytingar á innlendri löggjöf og þar með koma í veg fyrir brot á þeirri skyldu sinni að afnema einkarétt á innflutningi áfengis.

46 Á grundvelli þessara sjónarmiða er það niðurstaða dómstólsins að viðhald einkaréttar á innflutning áfengis á Íslandi eftir gildistöku EES-samningsins feli í sér nægilega alvarlegt brot til að leiða til skaðabótaskyldu, að því gefnu að önnur bótaskilyrði séu uppfyllt.

Þriðja skilyrðið

47 Að því er snertir skilyrðið um að vera þurfi beint orsakasamband milli vanefnda á skuldbindingum ríkisins og þess tjóns sem aðili hefur orðið fyrir, bendir dómstóllinn á að það er hlutverk dómstóls aðildarríkis að meta hvort svo sé (sjá,

m.a, mál C-5/94 *The Queen* gegn *MAFF, ex parte Hedley Lomas* [1996] ECR I-2553, lið 30).

48 Svarið við þriðju spurningunni verður því það að mat á því hvort skilyrðum skaðabótaskyldu sé fullnægt eigi að meginstefnu til undir Héraðsdóm Reykjavíkur. Við það mat ber að taka mið af eftirfarandi atriðum: (1) Ákvæði 16. gr. er ætlað að veita einstaklingum beinan rétt; (2) brotið gegn 16. gr. er nægilega alvarlegt til að hafa í för með sér skaðabótaskyldu, (3) það kemur í hlut dómstóls aðildarríkis að meta hvort beint orsakasamband er milli vanefnda á skuldbindingum samkvæmt 16. gr. EES og tjóns sem orðið hefur.

III Málskostnaður

49 Ríkisstjórn Noregs, ríkisstjórn Svíþjóðar, Eftirlitsstofnun EFTA og Framkvæmdastjórn Evrópubandalaganna, sem hafa skilað greinargerðum til dómstólsins, skulu bera sinn málskostnað. Að því er lýtur að aðilum málsins verður að líta á málsmeðferð fyrir EFTA-dómstólnum sem þátt í meðferð málsins fyrir Héraðsdómi Reykjavíkur og kemur það í hlut þess dómstóls að kveða á um málskostnað.

Á þessum forsendum lætur

DÓMSTÓLLINN,

í té svohljóðandi ráðgefandi álit um spurningar þær sem Héraðsdómur Reykjavíkur beindi til dómstólsins með úrskurði frá 6. apríl 2001:

1. Viðhald einkaréttar ríkisins á innflutningi áfengis eftir 1. janúar 1994 er ósamrýmanlegt 16. gr. EES-samningsins.

2. EES-ríki verður skaðabótaskylt gagnvart mögulegum innflytjanda áfengis vegna tjóns sem hann hefur orðið fyrir vegna þess að einkarétti ríkisins á innflutningi var viðhaldið, að því gefnu að skilyrði fyrir skaðabótaskyldu séu uppfyllt. Þar sem þessi skilyrði eru uppfyllt, ber að ákvarða bætur á grundvelli skaðabótareglna landsréttar. Reglur um skaðabætur sem mælt er fyrir um í landsrétti mega ekki fela í sér lakari réttarstöðu en gildir um hliðstæðar innlendar kröfur og mega ekki vera settar þannig fram að það verði í reynd ómögulegt eða óhæfilega erfitt að fá bætur.

3. Mat á því hvort skilyrðum skaðabótaskyldu ríkisins sé fullnægt á að meginstefnu til undir Héraðsdóm Reykjavíkur. Við það mat ber að taka mið af eftirfarandi atriðum: (1) Ákvæði 16. gr. er

ætlað að veita einstaklingum beinan rétt; (2) brotið gegn 16. gr. er nægilega alvarlegt til að hafa í för með sér skaðabótaskyldu; (3) það kemur í hlut dómstóls aðildarríkis að meta hvort beint orsakasamband er milli vanefnda á skuldbindingum samkvæmt 16. gr. EES og tjóns sem orðið hefur.

Þór Vilhjálmsson Carl Baudenbacher Per Tresselt

Kveðið upp í heyranda hljóði í Lúxemborg 30. maí 2002.

Lucien Dedichen
Dómritari

Þór Vilhjálmsson
forseti