

Hof van Justitie EG, 5 juni 2007, Rosengren**VRIJ VERKEER VAN GOEDEREN****Invoerverbod voor particulieren**

• een nationale bepaling als artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, moet worden getoetst aan artikel 28 EG, en niet aan artikel 31 EG.

• een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, een kwantitatieve invoerbepaling in de zin van artikel 28 EG is, ook indien die wet de houder van het monopolie op de detailverkoop verplicht de betrokken dranken op verzoek te leveren en dus in voorkomend geval ook in te voeren

• Doelmatigheid en evenredigheid verbod?

een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet,

- die ongeschikt is om het doel, het alcoholgebruik in het algemeen te beperken, te bereiken, en
- die niet evenredig is aan het doel jongeren te beschermen tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik,

niet op grond van artikel 30 EG gerechtvaardigd kan worden geacht uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen

Vindplaatsen: curia.europa.eu

Hof van Justitie EG, 5 juni 2007

(P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. Malenovský (rapporteur), U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh en L. Bay Larsen)

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

5 juni 2007 (*)

„Vrij verkeer van goederen – Artikelen 28 EG, 30 EG en 31 EG – Nationale regeling die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren – Bepaling inzake bestaan en werking van Zweeds monopolie op verkoop van alcoholhoudende dranken – Beoordeling – Met artikel 28 EG strijdige maatregel – Rechtvaardiging uit hoofde van bescherming van gezondheid en leven van personen – Evenredigheidstoetsing”

In zaak C-170/04,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Högsta domstol (Zweden) bij beslissing van 26 maart 2004, ingekomen bij het Hof op 6 april 2004, in de procedure [...]

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer), samengesteld als volgt: P. Jann, president van de Eerste kamer, waarnemend voor de president, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka, kamerpresidenten, J. N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. Malenovský (rapporteur), U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh en L. Bay Larsen, rechters,

advocaat-generaal: A. Tizzano, vervolgens P. Mengozzi,

griffier: C. Strömholm, vervolgens J. Swedenborg, administrateurs,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 november 2005,

gelet op de opmerkingen van:

- K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre en T. Staf, vertegenwoordigd door C. von Quitzow, juris doktor, en U. Stigare, advocaat,

- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse en K. Wistrand als gemachtigden,

- de Finse regering, vertegenwoordigd door A. Guimaras-Purokoski als gemachtigde,

- de Noorse regering, vertegenwoordigd door T. Nordby en I. Djupvik als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Ström van Lier en A. Caeiros als gemachtigden,

- de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door N. Fenger en A. T. Andersen als gemachtigden,

gehoord de conclusie van advocaat-generaal Tizzano ter terechtzitting van 30 maart 2006,

gezien de beschikking van 14 juni 2006 tot heropening van de mondelinge behandeling en na de terechtzitting op 19 september 2006,

gelet op de opmerkingen van:

- K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre en T. Staf, vertegenwoordigd door C. von Quitzow, juris doktor, en U. Stigare, advocaat,

- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door A. Kruse en K. Wistrand als gemachtigden,

- de Finse regering, vertegenwoordigd door A. Guimaras-Purokoski en E. Bygglin als gemachtigden,

- de Noorse regering, vertegenwoordigd door T. Nordby, I. Djupvik en K. Floestad als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door L. Ström van Lier en A. Caeiros als gemachtigden,

- de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door N. Fenger en A. T. Andersen als gemachtigden,

- de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door N. Fenger en A. T. Andersen als gemachtigden,

- de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA, vertegenwoordigd door N. Fenger en A. T. Andersen als gemachtigden,

gehoord de [conclusie van advocaat-generaal Mengozzi ter terechtzitting van 30 november 2006](#), het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van de artikelen 28 EG, 30 EG en 31 EG.

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre en T. Staf enerzijds en Riksåklagaren (procureur van het Rijk) anderzijds betreffende de inbeslagneming van dozen wijn die zijn ingevoerd in strijd met de wet van 16 december 1994 betreffende alcoholhoudende dranken [alkohollagen (SFS 1994, nr. 1738); hierna: „alcoholwet”].

Toepasselijke nationale bepalingen

3 In hoofdstuk 1 („Inleidende bepalingen”) van de alcoholwet is bepaald dat deze wet van toepassing is op de vervaardiging, het op de markt brengen en de invoer van alcoholhoudende dranken, en op de handel in die producten.

4 Artikel 8 van hoofdstuk 1 bepaalt:

„[...] Onder verkoop wordt verstaan elke vorm van terbeschikkingstelling van dranken tegen betaling.

De verkoop aan de consument wordt detailhandel genoemd of, indien het consumptie ter plaatse betreft, een dienst in het kader van de horeca. Elke andere vorm van verkoop wordt groothandel genoemd.”

5 De artikelen 1 en 2 van hoofdstuk 4 („Groothandel”) van de alcoholwet bepalen:

„Artikel 1 – De groothandel in gedistilleerde dranken, wijn of zwaar bier mag slechts worden gedreven door personen die zijn erkend als entrepouhouder of zijn geregistreerd als geadresseerde van dergelijke goederen overeenkomstig de artikelen 9 of 12 van de wet [van 15 december 1994] betreffende de alcoholbelasting [SFS 1994, nr. 1564]. Het recht om groothandel te drijven geldt dus enkel voor de drank waarop de erkenning als entrepouhouder of de registratie als geadresseerde overeenkomstig de bepalingen van de wet betreffende de alcoholbelasting betrekking heeft.

Afgezien van het bepaalde in de eerste alinea kan de groothandel in gedistilleerde dranken, wijn en zwaar bier worden gedreven door de detailhandelsonderneming overeenkomstig het bepaalde in artikel 1, derde alinea, van hoofdstuk 5.

Onverminderd het bepaalde in de eerste alinea, kunnen de houders van een tapvergunning individueel de onder die vergunning vallende goederen verkopen aan eenieder die gerechtigd is dergelijke goederen in het groot te verkopen.

Artikel 2 – Gedistilleerde dranken, wijn en zwaar bier mogen in Zweden slechts worden ingevoerd door personen die overeenkomstig artikel 1, eerste alinea, gerechtigd zijn die goederen in het groot te verkopen, en door de detailhandelsonderneming met het oog op de nakoming van de verplichting die op haar rust krachtens artikel 5 van hoofdstuk 5.

Onverminderd het bepaalde in de eerste alinea, mogen gedistilleerde dranken, wijn en zwaar bier worden ingevoerd:

[...]

2. door elke reiziger van ten minste 20 jaar oud of enig ander op een vervoermiddel tewerkgesteld persoon die deze leeftijd heeft bereikt, voor zijn persoonlijk gebruik of voor dat van zijn gezin dan wel als geschenk voor een naaste voor diens persoonlijk gebruik of voor dat van zijn gezin;

[...]

4. door elke particulier of voor diens rekening handelend beroepsvervoerder die ten minste 20 jaar oud is en zich naar Zweden begeeft, indien de dranken zijn bestemd voor zijn persoonlijk gebruik of voor dat van zijn gezin;

5. door elke particulier of voor diens rekening handelend beroepsvervoerder die ten minste 20 jaar oud is en die de dranken heeft verkregen bij een erfenis, indien zij bestemd zijn voor zijn persoonlijk gebruik of voor dat van zijn gezin, en

6. als sporadisch geschenk dat door een inwoner van een ander land via een beroepsvervoerder wordt verzonden aan een in Zweden wonend particulier die ten minste 20 jaar oud is, voor diens persoonlijk gebruik of voor dat van zijn gezin.

[...]”

6 Hoofdstuk 5 („Detailhandel”) van de alcoholwet belast een daartoe speciaal opgerichte overheidsonderneming met de detailhandel in wijn, zwaar bier en gedistilleerde dranken in Zweden. Deze onderneming is Systembolaget Aktiebolag (hierna: „Systembolaget”), een vennootschap waarvan alle aandelen in handen zijn van de Zweedse staat.

7 De werkzaamheden en de exploitatie van en het toezicht op deze vennootschap zijn vastgelegd in een overeenkomst met de Staat.

8 Artikel 5 van hoofdstuk 5 luidt:

„Gedistilleerde dranken, wijn of zwaar bier die niet in voorraad zijn, worden op verzoek ingekocht, voor zover de detailhandelsonderneming daartegen geen bezwaar heeft.”

9 Artikel 10 van hoofdstuk 10 van de alcoholwet bepaalt dat de onrechtmatige invoer van alcoholhoudende dranken wordt gestraft overeenkomstig de smokkelwet (lagen om straff för smuggling) van 30 november 2000 (SFS 2000, nr. 1225), waarin is bepaald dat frauduleus ingevoerde wijn verbeurd wordt verklaard, tenzij dat kennelijk onevenredig is.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

10 Verzoekers in het hoofdgeding hebben vanuit hun woonplaats in Zweden per post en zonder tussenpersoon dozen met flessen in Spanje geproduceerde wijn besteld.

11 Die dozen, die in Zweden waren binnengebracht zonder te zijn aangegeven bij de douane, zijn in beslag genomen op grond dat zij volgens de alcoholwet onrechtmatig waren ingevoerd.

12 Bij vonnis van 3 januari 2002 heeft het Göteborgs tingsrätt (rechtbank van eerste aanleg te Göteborg) de inbeslagneming van de goederen geldig

verklaard. Het Hovrätt för Västra Sverige (hof van Beroep van West-Zweden) heeft het hoger beroep van verzoekers in het hoofdgeding tegen dat vonnis verworpen.

13 Verzoekers in het hoofdgeding zijn daartegen opgekomen bij de Högsta domstol (hooggerechtshof). Deze rechterlijke instantie is van oordeel dat haar uitspraak afhankelijk is van de verenigbaarheid van de Zweedse wettelijke regeling met het EG-Verdrag, wat het principiële verbod voor elke ingezetene betreft om rechtstreeks alcoholhoudende dranken op het Zweedse grondgebied in te voeren zonder deze persoonlijk te vervoeren.

14 Daarop heeft de Högsta domstol de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:

„1) Kan ervan worden uitgegaan dat [het verbod van rechtstreekse invoer door particulieren] een onderdeel is van de wijze van functioneren van het monopolie op de detailverkoop, zodat het niet verboden wordt door artikel 28 EG, maar enkel aan artikel 31 EG moet worden getoetst?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het invoerverbod dan verenigbaar met de in artikel 31 EG gestelde voorwaarden voor nationale monopolies van commerciële aard?

3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 28 EG aldus worden uitgelegd, dat het zich in beginsel verzet tegen [dat verbod], hoewel Systembolaget verplicht is, op verzoek alcoholhoudende dranken in te kopen die zij niet in voorraad heeft?

4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, kan een dergelijk invoerverbod dan als gerechtvaardigd en evenredig ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen worden aangemerkt?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

De eerste vraag

15 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of de verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht van een nationale bepaling als artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, moet worden getoetst aan artikel 31 EG, betreffende nationale monopolies van commerciële aard, of aan artikel 28 EG, dat kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking verbiedt.

16 Vaststaat dat de nationale maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, een van de bepalingen van de alcoholwet is, waarbij mede een monopolie van commerciële aard is ingesteld waaraan een exclusief recht op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden is verleend. Dat monopolie is toegekend aan Systembolaget.

17 De bepalingen inzake het bestaan en de werking van dat monopolie moeten volgens de rechtspraak van het Hof worden getoetst aan artikel 31 EG, dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop een nationaal monopolie van commerciële aard zijn uitsluitend recht uitoefent (zie arresten van 17 februari 1976, *Miritz*, 91/75, Jurispr. blz. 217, punt 5; 20 februari 1979, *Re-*

we-Zentral, „*Cassis de Dijon*”, 120/78, Jurispr. blz. 649, punt 7; 13 maart 1979, *Hansen*, 91/78, Jurispr. blz. 935, punten 9 en 10; 14 december 1995, *Banchero*, C-387/93, Jurispr. blz. I-4663, punt 29, en 23 oktober 1997, *Franzén*, C-189/95, Jurispr. blz. I-5909, punt 35).

18 Daarentegen moet de invloed op het intracommunautaire handelsverkeer van andere bepalingen van de nationale wetgeving, die losstaan van de werking van het monopolie maar daarop wel invloed hebben, worden beoordeeld in het licht van artikel 28 EG (zie arrest *Franzén*, reeds aangehaald, punt 36).

19 Derhalve moet worden onderzocht of het verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, een bepaling inzake het bestaan en de werking van het monopolie is.

20 De specifieke functie die de alcoholwet aan het monopolie verleent, bestaat in de uitoefening van de exclusiviteit op de verkoop in het klein in Zweden van alcoholhoudende dranken aan consumenten, met uitzondering van de horecasector. Vaststaat dat deze exclusiviteit niet geldt voor de invoer van die dranken.

21 Hoewel de maatregel die in het hoofdgeding aan de orde is, door de invoer van alcoholhoudende dranken op het grondgebied van het Koninkrijk Zweden te reguleren, het vrij verkeer van goederen binnen de Europese Gemeenschap beïnvloedt, regelt hij als zodanig niet de uitoefening door dat monopolie van zijn exclusieve recht om op het Zweedse grondgebied alcoholhoudende dranken in het klein te verkopen.

22 Deze maatregel, die dus niet de uitoefening door dit monopolie van zijn specifieke functie betreft, kan dan ook niet worden geacht betrekking te hebben op het bestaan zelf van het monopolie.

23 Verder blijkt uit de gegevens die het Hof ter kennis zijn gebracht, dat Systembolaget krachtens artikel 5 van hoofdstuk 5 van de alcoholwet in beginsel gehouden is om op verzoek en op kosten van de consument eender welke alcoholhoudende drank in te voeren. Het bij artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet aan particulieren opgelegde verbod om alcoholhoudende dranken in te voeren, heeft dus tot gevolg dat consumenten die dergelijke dranken wensen te kopen, zich tot het monopolie moeten wenden, en kan derhalve een invloed hebben op de werking van dat monopolie.

24 Een dergelijk verbod regelt de werking van het monopolie evenwel niet werkelijk, aangezien het geen betrekking heeft op de modaliteiten van de detailverkoop van alcoholhoudende dranken op het Zweedse grondgebied. Het strekt met name niet tot regeling van het stelsel van selectie van de producten door het monopolie, van zijn verkoopnet, van de organisatie van de verkoop of de reclame voor de door het monopolie verkochte producten.

25 Verder is dat verbod een gevolg van de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, dat aan de groothandel is gewijd. Het Hof heeft reeds geoordeeld dat de regels van dat hoofdstuk, die de invoer van alcoholhoudende dranken voorbehouden aan houders van een groothandelsvergunning, niet behoren tot de maatregelen die de werking van het monopolie regelen (zie

in die zin arrest Franzén, reeds aangehaald, punten 34, 67 en 70).

26 Derhalve kan een dergelijk verbod niet worden beschouwd als een bepaling inzake het bestaan en de werking van het monopolie. Voor het onderzoek van de verenigbaarheid van een dergelijke maatregel met het gemeenschapsrecht, inzonderheid de verdragsbepalingen betreffende het vrije verkeer van goederen, is artikel 31 EG dus niet relevant.

27 Bijgevolg moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een nationale bepaling als artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, moet worden getoetst aan artikel 28 EG, en niet aan artikel 31 EG.

De tweede vraag

28 De tweede vraag is slechts gesteld voor het geval dat het Hof mocht oordelen dat het verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, moet worden getoetst aan artikel 31 EG.

29 Gelet op het antwoord op de eerste vraag behoeft de tweede vraag niet te worden beantwoord.

De derde vraag

30 Met zijn derde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld bij de alcoholwet, een kwantitatieve invoerbepaling in de zin van artikel 28 EG is, ook indien die wet de houder van het monopolie op de detailverkoop verplicht de betrokken dranken op verzoek te leveren en dus in voorkomend geval ook in te voeren.

31 Dienaangaande zij eraan herinnerd dat het vrije verkeer van goederen een fundamenteel beginsel van het Verdrag is, dat tot uitdrukking komt in het in artikel 28 EG geformuleerde verbod van kwantitatieve invoerbepalingen en maatregelen van gelijke werking tussen de lidstaten (arrest van 10 januari 2006, De Groot en Slot Allium en Bejo Zaden, C-147/04, Jurispr. blz. I-245, punt 70).

32 Het in artikel 28 EG geformuleerde verbod van maatregelen van gelijke werking als kwantitatieve bepalingen ziet op iedere regeling van de lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren (zie met name arresten van 11 juli 1974, Dassonville, 8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5; 23 september 2003, Commissie/Denemarken, C-192/01, Jurispr. blz. I-9693, punt 39; 2 december 2004, Commissie/Nederland, C-41/02, Jurispr. blz. I-11375, punt 39, en arrest De Groot en Slot Allium en Bejo Zaden, reeds aangehaald, punt 71).

33 In casu moet allereerst worden vastgesteld dat de bepalingen van artikel 5 van hoofdstuk 5 van de alcoholwet, in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, Systembolaget de mogelijkheid gaven een verzoek van een consument om hem niet tot het assortiment van het monopolie behorende dranken te leveren en dus in voorkomend geval voor hem in te voeren, te weigeren. Derhalve vormt het aan particulie-

ren opgelegde verbod om dergelijke dranken rechtstreeks in Zweden in te voeren zonder deze persoonlijk te vervoeren, dat niet wordt gecompenseerd door een in alle gevallen op het monopolie rustende verplichting om ze in te voeren wanneer belangstellenden daarom verzoeken, een kwantitatieve invoerbepaling.

34 Ongeacht de in het vorige punt genoemde mogelijkheid, staat immers buiten kijf dat wanneer consumenten een beroep doen op Systembolaget om in te voeren alcoholhoudende dranken te verkrijgen, zij verschillende ongemakken ondervinden, waarmee zij niet te maken zouden hebben als zij zelf de invoer zouden verrichten.

35 Uit de gegevens die tijdens de schriftelijke behandeling en ter terechtzitting zijn verstrekt, blijkt in dit opzicht dat de betrokken consumenten in een winkel van het monopolie een bestelbon moeten invullen, dat zij moeten terugkomen om die bon te ondertekenen wanneer het aanbod van de leverancier is aanvaard, en dat zij vervolgens de goederen na de invoer moeten afhalen. De bestelling wordt ook slechts aanvaard vanaf een minimumaantal in te voeren flessen. De consument heeft geen invloed op de vervoer voorwaarden of op de wijze waarop de bestelde dranken worden verpakt, en kan niet kiezen welk soort flessen hij wil bestellen. Verder betaalt de koper bij elke invoer naast de door de leverancier gefactureerde prijs voor de dranken, ook de administratie- en vervoerskosten van Systembolaget en een marge van 17 %, kosten die hij in beginsel niet zou hebben indien hij de producten zelf rechtstreeks invoerde.

36 Bijgevolg moet op de derde vraag worden geantwoord dat een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, een kwantitatieve invoerbepaling in de zin van artikel 28 EG is, ook indien die wet de houder van het monopolie op de detailverkoop verplicht de betrokken dranken op verzoek te leveren en dus in voorkomend geval ook in te voeren.

De vierde vraag

37 Met zijn vierde vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, op grond van artikel 30 EG gerechtvaardigd kan worden geacht uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

38 Het is juist dat maatregelen die kwantitatieve invoerbepalingen in de zin van artikel 28 EG vormen, zoals in artikel 30 EG is bepaald, met name gerechtvaardigd kunnen zijn uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen (zie in die zin arrest Franzén, reeds aangehaald, punt 75).

39 Volgens vaste rechtspraak nemen de gezondheid en het leven van personen de eerste plaats in onder de goederen en belangen die door artikel 30 EG worden beschermd, en staat het binnen de door het Verdrag gestelde grenzen aan de lidstaten om te beslissen op welk

niveau zij de bescherming ervan wensen te verzekeren (zie arrest van 11 december 2003, Deutscher Apothekerverband, C-322/01, Jurispr. blz. I-14887, punt 103, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

40 Het Hof heeft reeds geoordeeld dat een regeling die als doel heeft om het alcoholgebruik te sturen ter voorkoming van schadelijke gevolgen voor de gezondheid van mensen en voor de maatschappij door alcoholhoudende substanties, en die derhalve alcoholmisbruik probeert tegen te gaan, onder de in artikel 30 EG erkende aandachtsgebieden van volksgezondheid en openbare orde valt (zie arrest van 28 september 2006, Ahokainen en Leppik, C-434/04, Jurispr. blz. I-9171, punt 28).

41 Het is evenwel noodzakelijk dat de betrokken maatregel, zoals artikel 30 EG vereist, geen middel tot willekeurige discriminatie noch een verkapte beperking van de handel tussen de lidstaten vormt.

42 In dat verband beschikt het Hof niet over informatie op grond waarvan kan worden aangenomen dat de belangen van volksgezondheid die de Zweedse autoriteiten hebben aangevoerd in de omstandigheden genoemd in de punten 44 en 48 van dit arrest, voor een ander doel zijn gebruikt, en wel om goederen uit andere lidstaten te discrimineren of bepaalde nationale producties zijdelings te beschermen (arrest van 8 maart 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Jurispr. blz. I-1795, punt 32, en aldaar aangehaalde rechtspraak).

43 Verder is een nationale regeling of praktijk die de import beperkt of kan beperken, slechts verenigbaar met het Verdrag voor zover zij noodzakelijk is voor een doeltreffende bescherming van de gezondheid en het leven van personen. Een nationale regeling of praktijk valt niet onder de afwijking van artikel 30 EG, wanneer de gezondheid en het leven van personen even doeltreffend kunnen worden beschermd door maatregelen die de intracommunautaire handel minder beperken (zie in die zin arrest Deutscher Apothekerverband, reeds aangehaald, punt 104).

44 Dienaangaande poogt de Zweedse regering het verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, allereerst te rechtvaardigen met de noodzaak het alcoholgebruik in het algemeen te beperken.

45 Vastgesteld moet echter worden dat het aan particulieren opgelegde verbod om rechtstreeks alcoholhoudende dranken in te voeren, de aanbodbronnen voor de consument weliswaar beperkt en er tot op zekere hoogte toe kan bijdragen de schadelijke gevolgen van die dranken te vermijden doordat de bevoorrading wordt bemoeilijkt, maar dat de consument Systembolaget volgens artikel 5 van hoofdstuk 5 van de alcoholwet niettemin steeds kan verzoeken hem die producten te leveren.

46 Uit punt 33 van dit arrest blijkt dat Systembolaget volgens artikel 5 van hoofdstuk 5 van de alcoholwet in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding, naast de verplichting om op verzoek alcoholhoudende dranken te leveren, de mogelijkheid had om een dergelijke bestelling te weigeren. Dat artikel bepaalde evenwel niet op welke

gronden een weigering kon worden gebaseerd. Uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt hoe dan ook niet dat Systembolaget in de praktijk levering heeft geweigerd omdat de bestelling een bepaalde maximumhoeveelheid alcohol of althans een dergelijk maximum voor de meest alcoholhoudende dranken te boven ging.

47 Het aan particulieren opgelegde verbod om rechtstreeks alcoholhoudende dranken in te voeren, lijkt derhalve een middel om één distributiekanaal van die producten te bevoordelen door de vraag naar in te voeren dranken naar Systembolaget te dirigeren. Gelet op het gestelde doel, algemene beperking van het alcoholgebruik in het belang van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen, moet dat verbod, wegens de veeleer marginale effecten in dit opzicht, niet geschikt worden geacht om dat doel te bereiken.

48 De Zweedse regering stelt vervolgens dat het verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, doordat het de vraag naar Systembolaget dirigeert, beantwoordt aan het doel jongeren te beschermen tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik, aangezien Systembolaget, dat de leeftijd van de kopers moet verifiëren, geen alcoholhoudende dranken mag verkopen aan personen jonger dan twintig jaar. Ingevolge artikel 2, tweede alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet is het personen jonger dan twintig jaar trouwens ook verboden om als reiziger alcohol in Zweden in te voeren.

49 Het staat buiten kijf dat wanneer het verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, een middel is dat werkelijk belet dat jongeren kopers van alcoholhoudende dranken worden, en dus het risico verkleint dat zij alcoholgebruikers worden, het gerechtvaardigd moet worden geacht uit hoofde van het in artikel 30 EG genoemde doel van bescherming van de volksgezondheid.

50 Aangezien een verbod als dat wat voortvloeit uit de nationale regeling die in het hoofdgeding aan de orde is, een afwijking van het beginsel van het vrije verkeer van goederen vormt, is het aan de nationale autoriteiten om het bewijs te leveren dat die regeling voldoet aan het evenredigheidsbeginsel en dus noodzakelijk is ter verwezenlijking van het gestelde doel, en dat dit doel niet zou kunnen worden bereikt door verbodsbepalingen of beperkingen die minder ver gaan of die de intracommunautaire handel minder beperken (zie in die zin arrest van 14 juli 1994, Van der Veldt, C-17/93, Jurispr. blz. I-3537, punt 15, en reeds aangehaalde arresten Franzén, punten 75 en 76, en Ahokainen en Leppik, punt 31).

51 Het invoerverbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, geldt echter voor iedereen, ongeacht de leeftijd. Het gaat dus duidelijk verder dan wat noodzakelijk is ter bereiking van het doel jongeren te beschermen tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik.

52 Met betrekking tot de noodzaak om de leeftijd te controleren, moet worden opgemerkt dat de nationale wettelijke regeling, door met het in het hoofdgeding omstreden verbod de verkoop van ingevoerde alcoholhoudende dranken te beperken tot de winkels van Systembolaget, het op de markt brengen van die dran-

ken binnen een gecentraliseerd en samenhangend stelsel wil brengen, dat het de personeelsleden van het monopolie overeenkomstig het nagestreefde doel mogelijk moet maken zich er naar behoren van te vergewissen dat de producten slechts worden afgeleverd aan personen die meer dan twintig jaar oud zijn.

53 Niettemin blijkt uit de gegevens waarover het Hof beschikt, dat Systembolaget weliswaar in beginsel dergelijke distributiemethoden en controles van de leeftijd van de kopers hanteert, doch dat er andere kanalen voor de distributie van alcoholhoudende dranken bestaan, zodat de verantwoordelijkheid voor die controle op derden komt te rusten. In het bijzonder wordt niet betwist dat Systembolaget aanvaardt dat de leeftijdscontrole door diverse personen kan worden verricht bij de levering van alcoholhoudende dranken buiten de vestigingen van het monopolie, bijvoorbeeld in levensmiddelenzaken of tankstations. Bovendien is het bestaan van een dergelijke controle zelf niet duidelijk aangetoond noch verifieerbaar in het geval dat de alcoholhoudende dranken door Systembolaget worden geleverd, met name, zoals de Zweedse regering heeft gesteld, „via de post of met elk ander geschikt transportmiddel aan het dichtstbijzijnde station of de dichtstbijzijnde bushalte”.

54 Derhalve lijkt niet geheel verzekerd dat de leeftijd van de personen aan wie die dranken worden geleverd, onder alle omstandigheden daadwerkelijk onberispelijk wordt gecontroleerd, en wordt het met het huidige stelsel nagestreefde doel dus slechts ten dele bereikt.

55 Rest de vraag of er maatregelen denkbaar zijn waarmee dit doel van bescherming van de gezondheid van jongeren op minstens even doeltreffende wijze kan worden bereikt, maar die het beginsel van het vrije verkeer van goederen minder schenden en de regeling in kwestie zouden kunnen vervangen.

56 De Commissie van de Europese Gemeenschappen heeft dienaangaande onweersproken gesteld dat de leeftijd zou kunnen worden geverifieerd door middel van een verklaring waarin degene voor wie de ingevoerde dranken bestemd zijn, op een formulier dat bij de goederen wordt gevoegd op het tijdstip van invoer, bevestigt dat hij meer dan twintig jaar oud is. Uit de gegevens waarover het Hof beschikt, kan niet worden opgemaakt dat een dergelijke methode, in combinatie met passende strafrechtelijke sancties in geval van niet-nakoming, noodzakelijkerwijs minder doeltreffend zou zijn dan die welke Systembolaget toepast.

57 Derhalve is niet aangetoond dat het verbod dat in het hoofdgeding aan de orde is, evenredig is aan het doel jongeren te beschermen tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik.

58 Bijgevolg moet op de vierde vraag worden geantwoord dat een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de alcoholwet,

– die ongeschikt is om het doel, het alcoholgebruik in het algemeen te beperken, te bereiken, en

– die niet evenredig is aan het doel jongeren te beschermen tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik, niet op grond van artikel 30 EG gerechtvaardigd kan worden geacht uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

Kosten

59 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

1) Een nationale bepaling als artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de wet van 16 december 1994 betreffende alcoholhoudende dranken (alkohollagen), die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, moet worden getoetst aan artikel 28 EG, en niet aan artikel 31 EG.

2) Een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de wet betreffende alcoholhoudende dranken, is een kwantitatieve invoerbeperking in de zin van artikel 28 EG, ook indien die wet de houder van het monopolie op de detailverkoop verplicht de betrokken dranken op verzoek te leveren en dus in voorkomend geval ook in te voeren.

3) Een maatregel die particulieren verbiedt alcoholhoudende dranken in te voeren, zoals vastgesteld in artikel 2, eerste alinea, van hoofdstuk 4 van de wet betreffende alcoholhoudende dranken,

– die ongeschikt is om het doel, het alcoholgebruik in het algemeen te beperken, te bereiken, en

– die niet evenredig is aan het doel jongeren te beschermen tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik,

kan niet op grond van artikel 30 EG gerechtvaardigd worden geacht uit hoofde van de bescherming van de gezondheid en het leven van personen.

Conclusie Advocaat-Generaal P. Mengozzi

van 30 november 2006 1(1)

Zaak C-170/04

Klas Rosengren e.a.

tegen

Riksåklagaren

[verzoek van de Högsta domstol (Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Alcoholhoudende dranken – Zweeds monopolie op detailverkoop van alcohol – Verbod op privé-invoer door particulieren – Aspect dat losstaat van bestaan en werking van monopolie – Artikel 31 EG – Artikel 28 EG – Verenigbaarheid”

I – Inleiding

1. Bij verwijzingsbeschikking van 30 maart 2004 heeft de Högsta domstol (Zweedse Hoge Raad) het Hof

vier prejudiciële vragen gesteld betreffende de uitlegging van de artikelen 28 EG, 30 EG en 31 EG.

2. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of bepalingen zoals die van de alcoholwet [alkohollag (1738:1994)] van 16 december 1994 (hierna: „alcoholwet”)(2) – die onder de in de verwijzingsbeschikking beschreven voorwaarden een verbod bevatten voor de privé-invoer door particulieren van alcoholhoudende dranken, waarvan de detailverkoop in Zweden onder een monopoliestelsel valt – moeten worden getoetst aan artikel 31 EG, betreffende de ordening van nationale monopolies van commerciële aard, dan wel aan artikel 28 EG, dat elke kwantitatieve invoerbepaling of maatregel van gelijke aard verbiedt (eerste vraag), en of dergelijke bepalingen naar gelang van het geval met één van deze artikelen onverenigbaar zijn (tweede, derde en vierde vraag).

3. Dit prejudiciële verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen elf Zweedse onderdanen, waaronder Rosengren, en de Riksåklagar (openbaar aanklager van het Koninkrijk) inzake de inbeslagname van per postorder bestelde en in strijd met de alcoholwet ingevoerde kisten wijn, die voor een deel zijn besteld op de website van een Deense handelaar en voor een deel rechtstreeks bij een Spaanse producent.

4. De zaak is oorspronkelijk naar de Derde kamer van het Hof verwezen, ten overstaan waarvan op 30 november 2005 een zitting heeft plaatsgevonden.

5. Ter terechtzitting van 30 maart 2006 heeft advocaat-generaal Tizzano, die deze zaak oorspronkelijk heeft behandeld, geconcludeerd.

6. In het kader daarvan en in antwoord op de eerste door de verwijzende rechter gestelde vraag, heeft advocaat-generaal Tizzano het Hof primair in overweging gegeven de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet betreffende de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren te toetsen aan artikel 31 EG.(3) Ter onderbouwing van deze conclusie en onder verwijzing naar het arrest Franzén, betreffende het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken(4), heeft advocaat-generaal Tizzano overwogen dat de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet niet los kunnen worden gezien van de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol (Systembolaget Aktiebolag; hierna: „Systembolaget”), aangezien zij naar hun aard verband houden met de uitoefening van de bij de alcoholwet aan dit monopolie toegewezen specifieke functie, die niet alleen bestaat in de verkoop van alcoholhoudende dranken op de Zweedse markt, maar eveneens in het voor de aankoop van deze dranken tot stand brengen van één enkel gecontroleerd kanaal.(5)

7. Aangaande de vraag of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, vastgelegd in hoofdstuk 4 van de alcoholwet, verenigbaar was met artikel 31 EG – een probleem dat het voorwerp was van de tweede door de verwijzende rechter gestelde vraag – was advocaat-generaal Tizzano van mening dat dit niet het geval was.

8. Daartoe heeft advocaat-generaal Tizzano het gehele bij de alcoholwet ingevoerde stelsel onderzocht.

Hij benadrukte dat dit stelsel krachtens de bepalingen van hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, aan Systembolaget beoordelingsvrijheid verleende om zich op grond van „zwaarwichtige redenen” te verzetten tegen specifieke bestellingen en verzoeken van klanten om invoer van alcoholhoudende dranken die niet beschikbaar waren in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop, zonder derhalve uit te sluiten dat de aldus aan Systembolaget verleende discretionaire bevoegdheid op discriminerende wijze kon worden aangewend ten nadele van alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten.

9. In deze omstandigheden – dat wil zeggen indien deze bevoegdheid op discriminerende wijze kon worden uitgeoefend omdat het Koninkrijk Zweden geen enkel objectief vereiste had aangevoerd dat het nadeel voor de producten uit andere lidstaten, dat het gevolg kon zijn van de toepassing van de gecombineerde bepalingen van hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5, § 5 van de alcoholwet, kon rechtvaardigen – heeft advocaat-generaal Tizzano voorgesteld te beslissen dat het verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken in Zweden in te voeren, onverenigbaar was met artikel 31 EG.(6)

10. Gelet op het belang van de vraag of de kenmerken van de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet de conclusie wettigen dat deze bepalingen losstaan van de bepalingen van diezelfde wet waarin de regels voor de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol zijn geregeld, en of zij moeten worden getoetst aan artikel 28 EG dan wel artikel 31 EG, heeft de Derde kamer van het Hof op 27 april 2006 besloten om overeenkomstig artikel 44, leden 3 en 4, van het Reglement voor de procesvoering de onderhavige zaak aan het Hof voor te leggen, dat deze vervolgens aan de Grote kamer heeft toegewezen.

11. Op 14 juni 2006 heeft de Grote kamer de heropening van de mondelinge behandeling gelast en de datum voor de terechtzitting bepaald op 19 september 2006.

12. Zij heeft eveneens de partijen in het hoofdgeding en de in artikel 23 van ’s Hof’s Statuut EG bedoelde partijen die schriftelijke opmerkingen hadden ingediend vóór de zitting van 30 november 2005 of tijdens die zitting mondelinge opmerkingen hadden gemaakt, verzocht in hun pleidooien voornamelijk in te gaan op de vraag of de kenmerken van bepalingen zoals die van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die tot gevolg hebben dat de invoer van alcohol in Zweden door particulieren is verboden, de conclusie wettigen dat die bepalingen losstaan van de bepalingen van diezelfde wet waarin de regels betreffende de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol zijn vastgelegd.

13. De door het Hof in de onderhavige zaak verzochte concentratie van de pleidooien weerspiegelt het criterium dat het in het reeds aangehaalde arrest Franzén heeft gehanteerd.

14. In de punten 35 en 36 van dat arrest heeft het Hof namelijk geoordeeld dat „[d]e bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie moeten

[...] worden getoetst aan het bepaalde in [artikel 31 EG], dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop een nationaal monopolie van commerciële aard zijn uitsluitend recht uitoefent”(7), terwijl „de invloed op het intracommunautaire handelsverkeer van andere bepalingen van de nationale wetgeving, die losstaan van de werking van het monopolie, maar daarop wel invloed hebben, [moet] worden beoordeeld in het licht van [artikel 28 EG]”(8).

15. Overeenkomstig de beschikking van 14 juni 2006 zijn verzoekers in het hoofdgeding, het Koninkrijk Zweden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Noorwegen, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA ter zitting van 19 september 2006 gehoord.

16. In wezen betogen de drie deelnemende regeringen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschriften niet kunnen worden geacht los te staan van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol en dat zij derhalve volgens het in het arrest Franzén ontwikkelde criterium aan artikel 31 EG moeten worden getoetst.

17. Daarmee sluiten zij zich aan bij het standpunt dat advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in de onderhavige zaak, in antwoord op de eerste door de verwijzende rechter gestelde vraag, heeft ingenomen.

18. Zich eveneens beroepend op het arrest Franzén voeren verzoekers in het hoofdgeding, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA een betoog dat lijnrecht tegengesteld is aan dat van de bij de procedure betrokken regering.

19. Zij zijn van mening dat de litigieuze voorschriften, ofschoon zij van invloed zijn op het monopolie op de detailverkoop van alcohol, niettemin losstaan van het bestaan en de werking daarvan en daarom moeten worden onderzocht in het licht van de artikelen 28 EG en 30 EG. In wezen is hun standpunt gebaseerd op de premisse dat alleen voorschriften die specifiek van toepassing zijn op de uitoefening door een nationaal monopolie van commerciële aard van zijn uitsluitende rechten, niet van dit monopolie kunnen worden losgemaakt. In casu doet deze situatie zich naar hun mening niet voor. De Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA voegt hieraan toe, dat artikel 31 EG strikt moet worden uitgelegd en dat de specifieke functie van een monopolie samenvalt met de omvang van zijn exclusieve rechten.

20. In het kader van deze conclusie wil ik mij voornamelijk concentreren op enkele punten die door de partijen die ter terechtzitting van 19 september 2006 zijn verschenen, naar voren zijn gebracht, zulks ter beantwoording van de eerste door de verwijzende rechter gestelde vraag.

21. Zoals zal blijken uit het thans volgende onderzoek van deze vraag, stemt mijn beoordeling grotendeels overeen met die van advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in deze zaak.

22. Niettemin acht ik het eveneens nodig enkele opmerkingen te maken over het antwoord dat op de tweede vraag van de verwijzende rechter dient te worden gegeven, aangezien mijn benadering in sommige

opzichten afwijkt van de overwegingen die daaraan in de conclusie van advocaat-generaal Tizzano zijn gewijd.

23. Gelet op het antwoord dat ik voorstel op de eerste twee vragen, behoeven mijns inziens de derde en de vierde vraag, inzake de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG, die door de verwijzende rechter uitsluitend subsidiair zijn gesteld, niet te worden onderzocht.

II – Juridische analyse

A – Eerste prejudiciële vraag

24. De eerste vraag van de verwijzende rechter luidt als volgt: „Kan ervan worden uitgegaan dat voormeld [in de verwijzingsbeschikking genoemd] invoerverbod een deel is van de werking van het monopolie op de detailverkoop zodat het niet verboden is door artikel 28 EG, maar enkel aan artikel 31 EG moet worden getoetst?”

1. Uitlegging van artikel 31 EG

25. In het kader van haar mondelinge opmerkingen heeft de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA aangevoerd dat artikel 31 EG, als een van de bepalingen van artikel 28 EG afwijkende *lex specialis*, eng moet worden uitgelegd. Onder verwijzing naar punt 35 van het arrest Franzén leidt zij, daarin gesteund door verzoekers in het hoofdgeding en de Commissie, daaruit af dat artikel 31 EG alleen van toepassing is op nationale bepalingen die specifiek betrekking hebben op de uitoefening van de exclusieve rechten door een monopolie van commerciële aard. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA valt de specifieke functie van een monopolie namelijk samen met de omvang van zijn exclusieve rechten.

26. Het komt mij voor dat deze opvatting berust op een eenzijdige lezing van de rechtspraak van het Hof.

27. In de eerste plaats betekent – zelfs indien artikel 31 EG als een op de ordening van nationale monopolies van commerciële aard betrekking hebbende *lex specialis* zou kunnen worden gekwalificeerd(9) – een dergelijke kwalificatie niet dat dit artikel eng moet worden uitgelegd.

28. Het Hof heeft er namelijk herhaaldelijk aan herinnerd dat artikel 31 EG beoogt de fundamentele regel van het vrije verkeer van goederen in de gehele gemeenschappelijk markt te verzekeren, wanneer in de ene of de andere lidstaat een bepaald product onder een monopolie van commerciële aard valt.(10) Maar het heeft eveneens gepreciseerd dat artikel 31 EG tot doel heeft de voor de lidstaten bestaande mogelijkheid om bepaalde monopolies van commerciële aard te handhaven als instrument bij het nastreven van doeleinden van algemeen belang, te verzoenen met de vereisten van de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke markt.(11) Het betreft derhalve niet een bepaling die een uitzondering op het vrije verkeer van goederen behelst, anders dan bijvoorbeeld artikel 30 EG, waarop het beginsel van de enge uitlegging continu van toepassing is.

29. Ofschoon ik graag erken dat artikel 31 EG op grond van het voorwerp ervan een beperkte werkings-sfeer heeft, geloof ik nog niet dat het daarom eng moet worden uitgelegd.

30. Voorts ben ik van mening dat het argument van verzoekers in het hoofdgeding, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA, dat is gebaseerd op punt 35 van het arrest Franzén, namelijk dat alleen de bepalingen inzake het bestaan en de werking van het monopolie die specifiek van toepassing zijn op de wijze waarop het monopolie zijn uitsluitende rechten uitoefent onder artikel 31 EG vallen, niet kon worden aanvaard.

31. Zoals advocaat-generaal Tizzano in punt 38 van zijn conclusie in de onderhavige zaak heeft uiteengezet, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat dit de nadruk legt op activiteiten die „wezenlijk met de specifieke functie van het betrokken monopolie samenhangen”.(12) Geen der partijen die in deze zaak voor het Hof is verschenen, heeft deze rechtspraak ter discussie gesteld.

32. Opmerking verdient echter dat de rechtspraak van het Hof, met inbegrip van die welke wordt aangehaald in de punten 35 en 36 van het arrest Franzén, niet verschoond is gebleven van een zekere dubbelzinnigheid betreffende de exacte betekenis van het begrip „specifieke functie” van een monopolie. Dit is, naar het mij voorkomt, de reden waarom de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA eveneens van mening is dat de specifieke taak van een monopolie samenvalt met de omvang van de exclusieve rechten.

33. Op grond van het onderzoek van bepaalde arresten van het Hof zou deze uitlegging a priori overtuigend kunnen worden geacht. Zo heeft het Hof in punt 7 van het arrest Cassis de Dijon(13), waarnaar punt 35 van het arrest Franzén verwijst, uiteengezet dat het, wat artikel 31 EG betreft, niet gaat „om nationale bepalingen die geen betrekking hebben op de wijze waarop een overheidsmonopolie zijn specifieke taak – dat wil zeggen, zijn uitsluitend recht – uitoefent [...]”.

34. Het Hof heeft echter eveneens geoordeeld dat artikel 31 EG „niet slechts van toepassing is op in- of uitvoer waarop het monopolie rechtstreeks betrekking heeft, doch ook op ieder handelen dat met het bestaan van het monopolie verband houdt en het handelsverkeer tussen de lidstaten in bepaalde [...] producten beïnvloedt”.(14)

35. Bovendien heeft het Hof uit het oogpunt van artikel 31 EG een handelsmonopolie onderzocht waarvan de specifieke functie lag in de verplichting van de nationale producenten van bepaalde alcoholsoorten om de productie van die alcohol binnen de grenzen van jaarlijks door de overheid vastgestelde contingenten te houden en hun productie slechts aan het monopolie te leveren, met daartegenover de verplichting van het monopolie om bedoelde producten tegen van overheidswege vastgestelde prijzen in te kopen.(15) Daarmee heeft het Hof op grond van artikel 31 EG nationale voorschriften beoordeeld die strikt genomen de uitoefening van het aan dit monopolie toegekende uitsluitende recht om alcohol te kopen te buiten gingen. Zoals advocaat-generaal Tizzano in de punten 41 en 42 van zijn conclusie in de onderhavige zaak heeft benadrukt, heeft het Hof dit in het arrest Franzén eveneens gedaan.

36. De redenering dat de specifieke functie van een monopolie niet op één lijn kan worden gesteld met de omvang van zijn exclusieve rechten lijkt mij inderdaad juist. Enerzijds staat het aan de lidstaten om de aan het monopolie toegewezen specifieke functie vast te stellen, onder voorbehoud van controle door het Hof, waarbij de exclusieve rechten daarvan in werkelijkheid slechts het middel vormen om de aan het monopolie toegewezen functie te kunnen uitoefenen. Anderzijds zou deze redenering, indien de specifieke functie van een monopolie uiteindelijk beperkt was tot de omvang van zijn exclusieve rechten, neerkomen op een nauwelijks begrijpelijke tautologie, namelijk dat de specifieke functie van een monopolie dat monopolie zelf is. Alsdan zou het onbegrijpelijk zijn waarom het Hof gedurende meer dan dertig jaar in zijn rechtspraak heeft vastgehouden aan het begrip „specifieke functie” en niet simpelweg aan dat van de exclusieve rechten.

37. Op grond hiervan ben ik van mening dat tot de regels die onder artikel 31 EG vallen, alle bepalingen moeten worden gerekend die samenhangen met het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, op grond van hun wezenlijke verband met de uitoefening van de specifieke functie van dit monopolie, met inbegrip van de bepalingen die strikt genomen niet overeenstemmen met de omvang van de aan dit monopolie verleende exclusieve recht.

38. Derhalve dient te worden onderzocht of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren voldoet aan het criterium dat in het voorgaande punt van deze conclusie is uiteengezet, te weten of het, ofschoon het strikt genomen niet overeenstemt met de omvang van het aan Systembolaget toegekende exclusieve recht, wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie van het monopolie op de detailverkoop van alcohol. Zo ja, dan hangt dit verbod samen met het bestaan en de werking van dit monopolie, zodat het binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG valt.

2. Toepasselijkheid van artikel 31 EG op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie

39. Hoofdstuk 4 van de alcoholwet regelt de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren. Het preciseert de gevallen waarin een dergelijke invoer is toegestaan, inzonderheid wanneer deze plaatsvindt voor het persoonlijk gebruik van een reiziger die ouder is dan twintig jaar en in Zweden woont. Behoudens enige limitatief vermelde gevallen, is de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren verboden. Dit verbod betreft derhalve ook postorderbestellingen door een Zweedse consument, waarbij niemand zich naar een andere lidstaat begeeft. Wanneer het evenwel gaat om alcoholhoudende dranken die niet tot het assortiment van Systembolaget behoren, moet laatstgenoemde krachtens hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet op verzoek van een particulier die drank bestellen, behoudens wanneer zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten.

40. De partijen die ter terechtzitting van 19 september 2006 zijn verschenen, hebben gedebatteerd over de reikwijdte van de betrokken voorschriften.

41. De Commissie is van mening dat de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die zij kwalificeert als een „invoerverbod voor particulieren”, betrekking hebben op een fase voorafgaande aan de detailverkoop van alcohol (die geschiedt krachtens het exclusiviteitsstelsel) en die daarom niet binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG vallen.

42. De Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA betoogt dat de betrokken regeling niet is bedoeld om de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren te verbieden, maar om het vervoer van de door een particulier ingevoerde dranken te regelen, aangezien deze die dranken alleen persoonlijk mag vervoeren wanneer hij deze bij zich heeft. Aangezien deze voorschriften losstaan van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, ontsnappen zij derhalve volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA aan de werkingssfeer van artikel 31 EG. Verzoekers in het hoofdgeding lijken in wezen hetzelfde standpunt te verdedigen. Bovendien baseert de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA haar betoog op het arrest HOB-vín van het EFTA-Hof.(16)

43. Daarentegen betoogt de Zweedse regering, daarin gesteund door de twee andere betrokken regeringen, dat het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren niet meer is dan een facet van de nationale bepalingen die de aankoop van alcohol per postorder regelen en die passen in het kader van het gemonopoliseerde stelsel van de detailverkoop van alcohol.

44. Om te beginnen lijkt het mij volkomen duidelijk, dat de betrokken voorschriften niet het vervoer van alcoholhoudende dranken regelen.

45. Ik herinner eraan dat de toelaatbaarheid van het bestaan van het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken door de partijen die ter terechtzitting zijn verschenen niet ter discussie is gesteld. Het is ook bevestigd in het arrest Franzén. Zoals de Zweedse regering heeft uiteengezet, wordt de verkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden, behoudens bij consumptie ter plaatse, gekanaliseerd via het verkoopnet van Systembolaget. Systembolaget is derhalve de enige tussenpersoon die particulieren in Zweden van alcoholhoudende dranken voorziet.(17) Dit betekent eveneens dat een particulier die in Zweden alcoholhoudende dranken wenst te bestellen het verzoek daartoe noodzakelijkerwijs tot Systembolaget moet richten. Wanneer deze dranken in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken zijn opgenomen, kan de particulier deze rechtstreeks bij een verkooppunt van Systembolaget verkrijgen of, in voorkomend geval, per postorder bestellen.(18) Indien deze dranken niet zijn opgenomen in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, is de regeling van hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet van toepassing, ten aanzien waarvan al in het arrest Franzén(19) is overwogen dat zij deel uitmaakt van de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken.

46. Het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals bedoeld in de eerste vraag van de verwijzende rechter, moet in deze context worden onderzocht. Het heeft niet tot doel een aan de detailhandel voorafgaande fase te regelen, zoals de Commissie aanvoert, maar om te verzekeren dat particulieren niet door middel van rechtstreeks bij producenten in andere lidstaten geplaatste bestellingen, het stelsel van de kanalisering van de verkoop van alcoholhoudende dranken, waarvoor het Koninkrijk Zweden heeft gekozen en dat in het arrest Franzén verenigbaar is verklaard met artikel 31 EG, omzeilen.

47. In deze zin hangt, zoals advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in de onderhavige zaak terecht heeft uiteengezet, de taak om de bestelde alcoholhoudende dranken te importeren wezenlijk samen met de uitvoering van de specifieke aan Systembolaget door de alcoholwet opgedragen functie, bestaande in het tot stand brengen van één enkel gecontroleerd kanaal voor de aankoop van deze dranken.(20) De regeling voor het plaatsen van bestellingen voor alcoholhoudende dranken bij Systembolaget (hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet) en die betreffende het verbod van privé-invoer van die dranken (hoofdstuk 4 van de alcoholwet) vullen elkaar aan en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: beide beogen de vraag naar alcoholhoudende dranken door de Zweedse consumenten te kanaliseren binnen het door Systembolaget gecontroleerde exclusieve stelsel van de detailverkoop van alcoholhoudende dranken.(21)

48. Inderdaad zou men in navolging van de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA kunnen tegenwerpen dat de Zweedse wetgeving niet uitdrukkelijk aan particulieren verbiedt om rechtstreeks postorderbestellingen bij een producent of een distributeur, Zweeds of buitenlands, van hun keuze te plaatsen, inzonderheid via het Internet.

49. Het komt mij echter voor dat een dergelijk uitdrukkelijk verbod overbodig zou zijn. Aangezien namelijk de enige in de alcoholwet voorziene verkoopwijze bestaat in de verkoop van alcoholhoudende dranken door tussenkomst van het monopolie op de detailverkoop van alcohol – een taak die overigens behoort tot de specifieke functie die aan dit monopolie is toegewezen en die onafhankelijk van de herkomst van de producten geldt – behoeft de rechtstreekse aankoop van alcohol per postorder door particulieren bij andere leveranciers niet uitdrukkelijk te worden verboden.

50. Voorts is het bezwaar van de Commissie dat Systembolaget zich niet bezighoudt met het vervoer van alcoholhoudende dranken die door een particulier rechtstreeks zijn besteld en gekocht bij een in een andere lidstaat gevestigde producent, evenmin relevant.

51. Immers, juist omdat het de specifieke taak van het monopolie op de detailverkoop van alcohol is om via één gecontroleerde weg de aankoop van alcoholhoudende dranken te kanaliseren en omdat Systembolaget zeker geen goederenvervoeronderneming is, kan zij geen alcoholhoudende dranken vervoeren voor rekening van een particulier die zich

niet tot haar heeft gewend, zulks in weerwil van de specifieke taak waarmee de nationale wetgever haar heeft belast.

52. Wat vervolgens het meer algemene argument betreft dat de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA ontleent aan het arrest HOB-vin van het EFTA-Hof betreffende de werking van het IJslandse monopolie op de detailverkoop van alcohol (ÁTVR), dit moet mijns inziens worden afgewezen.

53. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA zou uit dit arrest volgen dat een nationale bepaling enkel onlosmakelijk verbonden is met de werking van het monopolie wanneer zij rechtstreeks op dit monopolie betrekking heeft. Daarentegen zouden de bepalingen betreffende de activiteit van marktdeelnemers en particulieren in ruime zin kunnen worden losgekoppeld van de werking van dit monopolie en derhalve in het licht van artikel 28 EG moeten worden onderzocht.

54. Ik wil eraan herinneren dat in de zaak HOB-vin een IJslandse rechterlijke instantie aan het EFTA-Hof de vraag heeft voorgelegd of twee handelsvoorwaarden van het IJslandse monopolie op de detailverkoop van alcohol (hierna: „ÁTVR”), waaraan de pallets van haar leveranciers moesten voldoen – welke voorwaarden door ÁTVR waren opgelegd bij beschikking en op grond van een overeenkomst(22) – moesten worden getoetst aan artikel 11 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-overeenkomst”), waarvan de tekst in wezen gelijklopend is aan die van artikel 28 EG, dan wel aan artikel 16 van de EER-overeenkomst, waarvan de tekst in wezen gelijklopend is aan die van artikel 31 EG.

55. Zich baserend op het onderscheid dat in de punten 35 en 36 van het arrest Franzén is gemaakt, heeft het EFTA-Hof geoordeeld dat de beslissende factor voor de beantwoording van de vraag, of de betrokken handelsvoorwaarden onlosmakelijk verbonden waren met de werking van het IJslandse monopolie op de detailverkoop van alcohol, was of deze uitsluitend van toepassing waren op ÁTVR, met uitsluiting van andere ondernemingen die voor hun commerciële activiteiten eveneens opslagplaatsen beheerden. Aangezien zij uitsluitend de contractuele betrekkingen van ÁTVR regelden, werden de betrokken handelsvoorwaarden derhalve geacht onlosmakelijk met de werking van dit monopolie te zijn verbonden en werden zij getoetst aan artikel 16 van de EER-overeenkomst.(23)

56. Het lijkt mij gewaagd om algemene consequenties te verbinden aan het door het EFTA-Hof in het arrest HOB-vin gemaakte onderscheid. Die rechterlijke instantie wijst er namelijk voorzichtigheidshalve op dat de hiervoor genoemde scheidslijn „in het onderhavige geval” geldt. Anders gezegd, ofschoon het juist is dat regelingsvoorwaarden of a fortiori door het monopolie zelf voorgeschreven handelsvoorwaarden – zoals in de bij het EFTA-Hof aangebrachte zaak – die uitsluitend op het monopolie van toepassing zijn, geacht kunnen worden onlosmakelijk met de werking daarvan samen te zijn verbonden, betekent dit nog niet dat nationale voorschriften die op andere marktdeelnemers of parti-

culieren betrekking hebben, noodzakelijkerwijs van de werking van dit monopolie kunnen worden losgekoppeld. Ik wil er verder op wijzen dat het Hof in de in punt 35 van deze conclusie aangehaalde zaken de nationale regels heeft getoetst aan artikel 31 EG, ofschoon deze regels niet rechtstreeks op het betrokken monopolie betrekking hadden. Zoals ik al heb uiteengezet, hangt volgens mij uiteindelijk alles af van de specifieke functie die door de nationale wet aan het betreffende monopolie is opgedragen.

57. Ten slotte zijn verzoekers in het hoofdgeding, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA van mening, dat de omstandigheid dat in Finland het monopolie op de detailverkoop van alcohol zijn taken uitoefent los van een verbod dat vergelijkbaar is met het verbod dat in de onderhavige zaak aan de orde is, aantoonde dat dit verbod van de werking van het monopolie kan worden gescheiden.

58. Advocaat-generaal Tizzano heeft dit argument al verworpen, waarbij hij er terecht de nadruk op legde dat in absolute zin niet hoeft te worden onderzocht of een monopolie zonder het betrokken verbod kan functioneren, maar dat moet worden beoordeeld of het verbod al dan niet wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie die de wetgever aan zijn monopolie heeft toegewezen.(24)

59. Om op deze stelling ietwat dieper in te gaan zonder haar, naar ik hoop, te verdraaien, denk ik dat het in het arrest Franzén geformuleerde criterium, te weten dat de nationale regeling kan worden losgemaakt van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, het Hof moet nopen tot de vraag of het onderhavige verbod onafhankelijk van het bestaan en de werking van het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcohol, bestaansrecht heeft.

60. De erkenning dat een regel kan worden „losgekoppeld” van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol komt er namelijk naar mijn mening op neer, dat wordt aangenomen dat deze regel op zich bestaansrecht heeft en kan bestaan, onder voorbehoud van zijn verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht, los van het bestaan en de werking van dat monopolie.(25) Het onderhavige verbod heeft echter geen enkele bestaansreden zonder het bestaan en de werking van dit monopolie, omdat het, zoals ik al heb uiteengezet, wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie die bij de nationale wet aan het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcohol is toegewezen.

61. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat het in de verwijzingsbeschikking bedoelde verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren moet worden getoetst aan artikel 31 EG.

B – Tweede prejudiciële vraag

62. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren verenigbaar is met de in artikel 31 EG gestelde voorwaarden.

63. Ik herinner eraan dat artikel 31, lid 1, EG bepaalt dat de lidstaten de nationale monopolies van commerciële aard in die voege aanpassen dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten. Met betrekking tot verkoopmonopolies heeft het Hof geoordeeld dat „monopolies die aldus zijn opgezet dat de handel in goederen uit andere lidstaten rechtens of feitelijk wordt benadeeld ten opzichte van de handel in nationale goederen”(26) verboden zijn. Bovendien heeft het Hof uiteengezet dat, teneinde te kunnen nagaan of een verkoopmonopolie zodanig is opgezet dat elke discriminatie in de zin van artikel 31, lid 1, EG is uitgesloten, moet worden bezien of dit monopolie producten uit andere lidstaten kan benadelen, dan wel of dit monopolie dergelijke producten in de praktijk benadeelt.(27)

64. Ten aanzien van het hoofdgeding deel ik volledig het standpunt van advocaat-generaal Tizzano, dat in het kader van de alcoholwet het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren op zich producten uit andere lidstaten niet benadeelt, maar deze producten juist op precies dezelfde wijze behandelt als nationale producten. Enerzijds kunnen particulieren namelijk beide producten alleen in de winkels en verkooppunten van Systembolaget kopen en anderzijds moeten beide producten, wanneer zij niet voorkomen in het assortiment van Systembolaget, volgens hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet door tussenkomst van deze onderneming worden besteld.(28)

65. Anders dan advocaat-generaal Tizzano, komt het mij evenwel voor dat deze beoordeling volstaat om de verwijzende rechter met het oog op de feiten van het hoofdgeding op nuttige wijze te kunnen antwoorden.

66. Niet mag namelijk uit het oog worden verloren dat verzoekers in het hoofdgeding in strijd met de in hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet voorziene procedure rechtstreeks bestellingen hebben geplaatst bij een buitenlandse handelaar en een buitenlandse producent, zonder zelfs maar een poging te doen om een daartoe strekkend verzoek bij Systembolaget in te dienen.

67. Dit is de reden waarom de verwijzende rechter zich afvraagt of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren in combinatie met het beginsel zelf van de verplichting om bij Systembolaget een bestelling te plaatsen voor alcoholhoudende dranken die niet voorkomen in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, als zodanig verenigbaar is met artikel 31, lid 1, EG.

68. Daarentegen stelt de verwijzende rechter geen vragen aan het Hof over de verenigbaarheid van het betrokken verbod met artikel 31, lid 1, EG, in het hypothetische geval dat verzoekers in het hoofdgeding hun bestellingen wel degelijk bij Systembolaget zouden hebben geplaatst en vervolgens zouden zijn geconfronteerd met een weigering van Systembolaget om deze uit te voeren op grond van „zwaarwichtige redenen” overeenkomstig hoofdstuk 5, § 5, in fine, van de alcoholwet

in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.(29)

69. Overigens staat vast dat Systembolaget nimmer overeenkomstig hoofdstuk 5, § 5, in fine, van de alcoholwet gebruik heeft gemaakt van de weigeringsmogelijkheid op grond van „zwaarwichtige redenen”.

70. Hieruit volgt mijns inziens dat een verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals opgenomen in de alcoholwet, in beginsel niet in strijd is met artikel 31 EG.

71. Indien het Hof ondanks deze uiteenzetting van mening mocht zijn dat het ook moet ingaan op de vraag of het onderhavige verbod verenigbaar is met artikel 31, lid 1, EG – voor zover dit verbod gelijktijdig van toepassing kan zijn naast de weigering van Systembolaget om op grond van „zwaarwichtige redenen” de bestellingen uit te voeren van particulieren voor alcoholhoudende dranken die niet zijn opgenomen in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcohol krachtens hoofdstuk 5, § 5, in fine, van de alcoholwet – zou deze als volgt kunnen worden beantwoord: een verbod als bedoeld in de verwijzingsbeschikking is slechts verenigbaar met artikel 31, lid 1, EG wanneer het aldus wordt toegepast dat producten afkomstig uit andere lidstaten zowel rechtens als feitelijk op niet-discriminerende wijze worden behandeld. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.

III – Conclusie

72. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de door de Högsta domstol gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

„1) Een verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals voorzien in de alcoholwet [alkohollag (1738:1994)], van 16 december 1994, moet in het specifieke stelsel van deze wet worden gezien als een regel die wezenlijk samenhangt met het bestaan en de werking van een monopolie op de detailverkoop van alcohol. Als zodanig dient het te worden getoetst aan artikel 31 EG.

2) In het kader van een specifiek stelsel zoals dat is ingesteld bij de alcoholwet, is het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren in beginsel verenigbaar met artikel 31, lid 1, EG.

Voor zover het evenwel gelijktijdig kan worden toegepast met de mogelijkheid die het monopolie op de detailverkoop van alcohol heeft om op grond van „zwaarwichtige redenen” de bestelling door particulieren van alcoholhoudende dranken die niet zijn opgenomen in het assortiment van dit monopolie te weigeren, is dit verbod slechts met artikel 31, lid 1, EG verenigbaar wanneer het aldus wordt toegepast dat producten afkomstig uit andere lidstaten zowel rechtens als feitelijk op niet-discriminerende wijze worden behandeld. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.”

Noten

1 – Oorspronkelijke taal: Frans.
2 – SFS, 1994, nr. 1738.
3 – Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de onderhavige zaak (punt 43).
4 – Arrest van 23 oktober 1997 (C-189/95, Jurispr. blz. I-5909).
5 – Punten 41-43 van de aangehaalde conclusie.
6 – Ibidem (punten 58-61).
7 – Punt 35.
8 – Punt 36.
9 – Zie in deze zin arresten van 17 februari 1976, Miritz (91/75, Jurispr. blz. 217, punt 5), en 20 februari 1979, Rewe-Zentral, genoemd „Cassis de Dijon” (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 7).
10 – Zie inzonderheid arrest van 14 december 1995, Banchemo (C-387/93, Jurispr. blz. I-4663, punt 27), en arrest Franzén (reeds aangehaald, punt 37).
11 – Arrest Franzén (reeds aangehaald, punt 39) en arrest van 31 mei 2005, Hanner (C-438/02, Jurispr. blz. I-4551, punt 35).
12 – Zie dienaangaande arresten van 13 maart 1979, Peureux (86/78, Jurispr. blz. 897, punt 35), waarnaar in punt 36 van het arrest Franzén, reeds aangehaald, wordt verwezen, en 29 april 1982, Pabst & Richarz (17/81, Jurispr. blz. 1331, punt 23), waarin erop wordt gewezen dat „de voorschriften van [artikel 31 EG] slechts activiteiten [betreffen] die wezenlijk met de specifieke functie van het betrokken monopolie samenhangen. Zij zijn dus niet van toepassing op nationale bepalingen die met de uitoefening van deze specifieke functie geen verband houden”.
13 – Arrest aangehaald in voetnoot 9.
14 – Arrest van 16 december 1970, Cinzano (13/70, Jurispr. blz. 1089, punt 5), en arrest Miritz, reeds aangehaald (punt 8).
15 – Arrest van 13 maart 1979, Peureux (119/78, Jurispr. blz. 975, punt 29).
16 – Arrest van 17 januari 2006, E-4/05, EFTA-court Report 2006, blz. 4. Een versie van dit arrest kan worden geraadpleegd op website <http://eftacourt.lu/>
17 – Het feit dat Systembolaget naast zijn eigen verkoopnet in bepaalde dun bevolkte en afgelegen gemeenten de concrete distributie van alcoholhoudende dranken aan postkantoren of andere personen overdraagt is van geen belang. In al deze situaties blijft Systembolaget voor Zweedse consumenten de enige leverancier van alcoholhoudende dranken.
18 – Overigens verkoopt Systembolaget, zoals door de Zweedse regering gepreciseerd, geen alcoholhoudende dranken via het Internet.
19 – Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de onderhavige zaak (punt 41).
20 – Ibidem (punt 42).
21 – Ibidem (punt 45).
22 – Uit punt 4 van het arrest HOB-vín volgt namelijk enerzijds dat ÁTVR een regeling („rule”) van algemene aard had vastgesteld betreffende de aan- en verkoop van alcoholhoudende dranken, waarin de voorwaarden waaraan de pallets moesten voldoen waren gepreciseerd, en anderzijds dat die voorwaarden eveneens in

de overeenkomsten waren opgenomen die deze onderneming met haar leveranciers van pallets sloot.
23 – Arrest HOB-vín, reeds aangehaald (punten 24-26).
24 – Aangehaalde conclusie (punt 47).
25 – Ik vestig er de aandacht op dat dit in wezen eveneens het standpunt lijkt te zijn dat de Commissie voor het EFTA-Hof in de zaak HOB-vín heeft verdedigd. In punt 23 van het arrest heet het immers dat „[...] the agent for the Commission suggested a test whereby a given measure should be deemed to fall under the ambit of Article 16 EEA in cases where it would not exist without the monopoly”.
26 – Arresten Franzén (punt 40) en Hanner (punt 36), beide reeds aangehaald.
27 – Zie in deze zin arrest Hanner (punten 37 en 38), reeds aangehaald.
28 – Zie in deze zin de aangehaalde conclusie (punt 55).
29 – Ik herinner eraan dat de Zweedse wetgever de voor Systembolaget bestaande mogelijkheid om bestellingen van particulieren voor alcoholhoudende dranken op grond van „zwaarwichtige redenen” te weigeren, met ingang van 1 januari 2005 heeft afgeschaft.

Conclusie Advocaat-Generaal A. Tizzano

van 30 maart 2006 (1)

Zaak C-170/04

Klas Rosengren e.a.

tegen

Riksåklagaren

[verzoek van de Högsta domstol (Zweden) om een prejudiciële beslissing]

„Alcoholhoudende dranken – Zweeds monopolie op detailverkoop – Verbod van invoer door particulieren – Splitsbaarheid van werking monopolie – Artikel 31 EG – Artikel 28 EG – Verschil – Verenigbaarheid”

1. Bij beschikking van 30 maart 2004 heeft de Högsta domstol (het Zweedse hooggerechtshof) het Hof krachtens artikel 234 EG vier prejudiciële vragen voorgelegd over de verenigbaarheid met het EG-Verdrag van de regeling van een lidstaat die particulieren verbiedt producten waarvan de detailverkoop in die lidstaat aan een monopolie onderworpen is, zelf in te voeren.

2. De verwijzende rechter wenst met name te vernemen of een verbod van deze aard moet worden getoetst aan artikel 31 EG, inzake nationale monopolies van commerciële aard, of aan artikel 28 EG, dat alle kwantitatieve beperkingen of maatregelen van gelijke werking verbiedt, en, naargelang het geval, of het verbod verenigbaar is met de toepasselijke bepaling.

I – Rechtskader

A – Gemeenschapsregelgeving

3. Artikel 31 EG luidt:

„1. De lidstaten passen hun nationale monopolies van commerciële aard aan in dier voege dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de

voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten.

[...].”

B – Het nationale recht

De Zweedse alcoholwet

4. Om de consumptie van alcoholhoudende dranken te beperken en de schadelijke gevolgen van alcoholgebruik voor de gezondheid te verminderen, heeft Zweden de alkohollag 1994:1738 van 16 december 1994 (Zweedse alcoholwet; hierna: „alcoholwet”) vastgesteld.

5. Deze wet regelt alle aspecten van de productie en de verhandeling van alcoholhoudende dranken, met name de productie, de invoer, de detailverkoop, de verkoop in bars en de reclame.

De detailverkoop van alcoholhoudende dranken

6. De detailverkoop van alcoholhoudende dranken is voorbehouden aan één enkele onderneming, Systembolaget Aktiebolag (hierna: „Systembolaget”), die geheel door de Zweedse staat wordt gecontroleerd.

7. Het verkoopnet van Systembolaget bestaat uit 411 „winkels” die over het gehele Zweedse grondgebied zijn verspreid. In landelijke gebieden beschikt Systembolaget bovendien over ongeveer 560 „verkooppunten” (levensmiddelenwinkels, kiosken, benzinstations e.d.), 56 buslijnen en 45 postbezorgingsroutes, waar de gewenste alcoholhoudende dranken kunnen worden besteld en afgehaald.

8. Diegenen die ouder zijn dan twintig jaar, kunnen enkel via dit verkoopnet geselecteerde alcoholhoudende dranken uit verschillende assortimenten (het „basisassortiment”, het „voorlopige assortiment” en het „proefassortiment”) kopen. De producten die niet in de assortimenten zijn opgenomen, zijn op bestelling verkrijgbaar. Als het gaat om producten uit andere lidstaten, moet Systembolaget ze op verzoek en op kosten van de klant invoeren. De specifieke bestelling en het verzoek tot invoer van de klanten kunnen door Systembolaget om „zwaarwichtige redenen” worden afgewezen (hoofdstuk 5, artikel 5).

9. Uit het dossier blijkt dat op 1 januari 2005 een wet in werking is getreden waarbij het recht van Systembolaget om de invoer van de door klanten gewenste alcoholhoudende dranken om „zwaarwichtige redenen” te weigeren, is ingetrokken.

De invoer van alcoholhoudende dranken

10. Buiten de invoer op verzoek van klanten heeft Systembolaget niet het recht alcoholhoudende dranken in Zweden in te voeren. Dat recht is door de Zweedse wet namelijk voorbehouden aan de houders van speciale vergunningen.

11. Ook particulieren mogen in het algemeen geen alcoholhoudende dranken invoeren. Volgens artikel 2, tweede volzin, van hoofdstuk 4 mogen personen ouder dan twintig jaar bij terugkomst van een reis enkel alcoholhoudende dranken invoeren, die bestemd zijn voor persoonlijk of gezinsgebruik of als geschenk voor verwanten.

II – Feiten en procesverloop

12. Het hoofdgeding vloeit voort uit het bezwaar van Rosengren en andere particulieren (hierna geza-

menlijk: „Rosengren”) tegen de inbeslagneming van enkele dozen wijn die uit Spanje waren ingevoerd.

13. Uit de verwijzingsbeschikking blijkt dat Rosengren, deels bij postorder en deels rechtstreeks bij de producent, Spaanse wijn heeft besteld die op een Deense webpagina werd aangeboden.

14. De wijn werd op twee Zweedse postgiro-nummers betaald en naar Zweden vervoerd door een particuliere vervoerder die Rosengren had ingeschakeld; douaneaangifte vond niet plaats. In Göteborg werd de wijn in beslag genomen.

15. Rosengren kwam bij Göteborgs Tingsrätt, de rechtbank van eerste aanleg van Göteborg, tegen de inbeslagneming op. Deze bekrachtigde echter de maatregel. Naar zijn oordeel was de wijn in strijd met het krachtens de alcoholwet voor particulieren geldende invoerverbod in Zweden ingevoerd.

16. Aangezien ook het hoger beroep bij het Hövrätt för Västra Sverige (de beroepsrechter voor westelijk Zweden) werd verworpen, wendde Rosengren zich tot de Högsta domstol. De Högsta domstol, die twijfelde over de verenigbaarheid van het verbod in artikel 2 van hoofdstuk 4 van de alcoholwet met de artikelen 28 EG en 31 EG, heeft besloten het hoofdgeding te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen voor te leggen:

„1) Kan ervan worden uitgegaan dat voormeld invoerverbod een onderdeel is van de wijze van functioneren van het monopolie op de detailverkoop, zodat het niet verboden wordt door artikel 28 EG, maar enkel aan artikel 31 EG moet worden getoetst?

2) Indien de eerste vraag bevestigend wordt beantwoord, is het invoerverbod dan verenigbaar met de in artikel 31 EG gestelde voorwaarden voor nationale monopolies van commerciële aard?

3) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord, moet artikel 28 EG aldus worden uitgelegd, dat het zich in beginsel verzet tegen het onderhavige invoerverbod, hoewel Systembolaget verplicht is, op verzoek alcoholhoudende dranken in te kopen die zij niet in voorraad heeft?

4) Indien de derde vraag bevestigend wordt beantwoord, kan een dergelijk invoerverbod dan als gerechtvaardigd en evenredig ter bescherming van de gezondheid en het leven van personen worden aangemerkt?”

17. In deze procedure hebben Rosengren, de Zweedse, Finse en Noorse regering, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie schriftelijke opmerkingen ingediend.

18. Op 30 november 2005 zijn Rosengren, de Zweedse en Noorse regering, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie ter terechtzitting gehoord.

III – Juridische analyse

Vooraf: het arrest Franzén

19. Zoals gezegd legt de nationale rechter het Hof vier vragen voor. In wezen wil de rechter vernemen of een verbod op de invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals neergelegd in de Zweedse alcoholwet, moet worden getoetst aan artikel 31 EG,

inzake nationale monopolies van commerciële aard, of aan artikel 28 EG, dat kwantitatieve beperkingen en maatregelen van gelijke werking verbiedt (eerste vraag), en of dit verbod verenigbaar is met de eerste (tweede vraag), of, subsidiair, met de tweede (derde en vierde vraag) van de vermelde bepalingen.

20. In alle schriftelijke opmerkingen over deze vragen wordt uitvoerig ingegaan op het arrest Franzén, waarin het Hof de Zweedse alcoholwet, die hier opnieuw ter discussie staat, vanuit verschillende invalshoeken heeft geanalyseerd.(2)

21. Volgens de Zweedse en de Noorse regering is in dat arrest zelfs het antwoord op de vraag van de Zweedse rechter te vinden. Naar de mening van deze regeringen heeft het Hof in dit arrest namelijk al uitgemerkt dat het verbod in kwestie getoetst moet worden aan artikel 31 EG en dat het verenigbaar is met deze bepaling. In de onderhavige zaak zou het Hof derhalve niet meer hoeven te doen dan deze oplossing bevestigen.

22. Voordat ik verder ga met mijn bespreking, moet ik dus nagaan of het Hof deze vragen inderdaad al heeft beantwoord.

23. In het arrest Franzén is het Hof in de eerste plaats ingegaan op het probleem van de afbakening van de werkingssfeer van artikel 31 EG ten opzichte van artikel 28 EG.

24. Daarbij heeft het een algemeen onderscheidingscriterium vastgesteld. „De bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie” in Zweden moesten worden getoetst aan het bepaalde in artikel 31 EG, terwijl „de invloed op het intracommunautaire handelsverkeer van andere bepalingen van de nationale wetgeving, die [losstonden] van de werking van het monopolie” moest worden beoordeeld in het licht van artikel 28 EG (punten 35 en 36).

25. Voorafgaand aan de analyse van de eerste groep voorschriften heeft het Hof de aandacht gevestigd op de strekking en de inhoud van artikel 31 EG.

– het doel van dit artikel is „de voor de lidstaten bestaande mogelijkheid om bepaalde monopolies van commerciële aard te handhaven als instrument bij het nastreven van doeleinden van algemeen belang, te verzoenen met de vereisten van de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke markt” en het beoogt dus „de belemmeringen van het vrije verkeer van goederen weg te nemen, met uitzondering evenwel van de aan het bestaan van zulke monopolies inherente beperkende gevolgen voor het handelsverkeer” (punt 39);

– deze bepaling verlangt dus niet „de volledige afschaffing van de nationale monopolies van commerciële aard”, maar vereist dat zij zodanig worden aangepast „dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft, is uitgesloten, zodat de handel in goederen uit andere lidstaten niet rechtens of feitelijk wordt benadeeld ten opzichte van de handel in nationale goederen” (punten 38 en 40).

26. Het Hof heeft vervolgens erkend dat „een nationaal monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken als aan Systembolaget is ver-

leend, in zoverre het de volksgezondheid tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik beoogt te beschermen, een doel van algemeen belang dient” (punt 41).

27. Daarop heeft het de bepalingen van de Zweedse alcoholwet onderzocht, die inherent waren aan het bestaan en de werking van het monopolie: „[d]e wijze waarop producten [door Systembolaget] worden geselecteerd” (met inbegrip van de verplichting „op verzoek en op kosten van de consument” elke alcoholhoudende drank die niet in de aangeboden assortimenten is opgenomen, in te voeren; hoofdstuk 5, artikel 5); „[h]et verkoopnet” van de onderneming, en „[h]et promoten van alcoholhoudende dranken” door Systembolaget. Volgens het Hof bleken deze bepalingen noch discriminerend noch van dien aard te zijn dat ingevoerde producten werden benadeeld, en waren zij dus in overeenstemming met artikel 31 EG (punten 43-66).

28. Daarna, onder het kopje „andere bepalingen van de nationale wetgeving die van invloed zijn op de werking van het monopolie” heeft het Hof de Zweedse voorschriften die de invoer van alcoholhoudende dranken voorbehouden aan houders van een productie- of groothandelsvergunning, getoetst aan artikel 28 EG. Het was van oordeel dat deze voorschriften de invoer belemmerden, doordat voor dranken uit andere lidstaten extra kosten in rekening werden gebracht („zoals bemiddelingskosten, de kosten van de afschrijving van de aan de vergunning verbonden rechten en heffingen, of de kosten voortvloeiend uit de verplichting om op Zweeds grondgebied over opslagruimte te beschikken”). Deze belemmering was weliswaar gerechtvaardigd uit hoofde van de bescherming van de gezondheid van personen tegen de schadelijke gevolgen van alcohol, een van de doelstellingen die in artikel 30 EG worden erkend, maar niet evenredig aan dat doel (punten 67-77).

29. Mij dunkt dat de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA terecht opmerkt dat het arrest Franzén weliswaar de algemene criteria voor de juiste toepassing van artikel 31 EG op verkoopmonopolies heeft aangegeven en de Zweedse alcoholwet vanuit verschillende invalshoeken heeft onderzocht, maar geen specifiek antwoord geeft op de twijfels die in de onderhavige casus zijn gerezen. Inderdaad speelt in deze zaak een bepaling uit die wet (het verbod op de invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren) die weliswaar verband houdt met de bepalingen die toentertijd ter discussie stonden, maar het is niet dezelfde.

30. Ik ben dus van mening dat dit verbod, en de verenigbaarheid ervan met de artikelen 28 EG of 31 EG, aan een nieuwe en afzonderlijke analyse onderworpen moeten worden, met inachtneming van de beginselen van het arrest Franzén. Dat zal ik in het hiernavolgende doen.

De eerste vraag

31. Zoals we hebben gezien, vraagt de verwijzende rechter zich om te beginnen af of het litigieuze verbod aan artikel 28 EG of aan artikel 31 EG moet worden getoetst.

32. Om die twijfel weg te nemen denk ik, net als de deelnemers aan de procedure, dat we moeten uitgaan van het criterium in het arrest Franzén. Zoals ik hierboven heb uiteengezet, heeft het Hof in dat arrest uitgemaakt dat de „bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie [...] volgens de rechtspraak van het Hof(3) [moeten] worden getoetst aan het bepaalde in [artikel 31 EG], dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop een nationaal monopolie van commerciële aard zijn uitsluitend recht uitoefent”; daarentegen „moet de invloed op het intracommunautaire handelsverkeer van andere bepalingen van de nationale wetgeving, die losstaan van de werking van het monopolie, maar daarop wel invloed hebben, worden beoordeeld in het licht van artikel [28 EG]”(4).

33. Niettemin is het geen sinecure om deze aanwijzingen toe te passen op de regeling in geding en die onder artikel 28 EG of artikel 31 EG te brengen, zoals blijkt uit de beargumenteerde, tegengestelde conclusies in de ingediende opmerkingen.

34. Enerzijds zijn Rosengren, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie van oordeel dat het verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken in te voeren aan artikel 28 EG moet worden getoetst. Anderzijds bepleiten de Zweedse, Finse en Noorse regering het tegenovergestelde standpunt.

35. De eerstgenoemden gaan met de Commissie uit van de veronderstelling dat artikel 31 EG „een bepaaldelijk voor nationale monopolies van commerciële aard geschreven bepaling is”(5), die fungeert als een beperking op het algemene verbod van artikel 28 EG. Daarom kan deze bepaling niet ruim worden uitgelegd.

36. In dezelfde lijn noemt de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA enkele uitspraken op het gebied van verkoopmonopolies (die ook in het arrest Franzén worden aangehaald), waarin het Hof heeft geoordeeld dat het in artikel 31 „niet [gaat] om nationale bepalingen die geen betrekking hebben op de wijze waarop een overheidsmonopolie zijn specifieke taak – dat wil zeggen, zijn uitsluitend recht – uitoefent”(6). Uit deze rechtspraak zou inderdaad kunnen worden afgeleid – zoals Rosengren, de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie doen – dat Systembolaget het alleenrecht heeft op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, maar niet ook op de invoer ervan. Als dat zo is, moet ik concluderen dat een regeling betreffende de invoer van alcoholhoudende dranken, zoals de bepaling met het litigieuze verbod, niet aan artikel 31 EG moet worden getoetst, maar enkel aan de algemene bepaling van artikel 28 EG.

37. Het tegengestelde standpunt is echter niet minder overtuigend. Wat mij betreft zelfs nog overtuigender, om de redenen die ik hierna zal proberen uiteen te zetten.

38. Voorafgaand aan het arrest Franzén zijn arresten geweest waarin, met het oog op het litigieuze onderscheid, de nadruk niet zozeer is gelegd op de omvang van het alleenrecht van het monopolie, maar op de specifieke functie die erdoor wordt uitgeoefend. Uit deze arresten blijkt namelijk dat niet de nationale bepalingen die verband houden met het alleenrecht van het mono-

polie onder artikel 31 vallen, maar eerder de voorschriften die „wezenlijk met de specifieke functie van het betrokken monopolie samenhangen”(7).

39. Met andere woorden, deze uitspraken lijken te vertrekken van het juiste uitgangspunt dat een monopolie bestaat en werkt om een functie uit te oefenen. De regels voor het bestaan en de activiteiten ervan moeten dus in het licht van die functie worden gevonden.

40. Welbeschouwd kan ook het arrest Franzén in deze tweede sleutel worden gezet. In dit arrest zijn namelijk alle bepalingen inzake het bestaan en de wijze van functioneren van het Zweedse monopolie, ook de bepalingen die geen verband houden met het alleenrecht dat aan het monopolie is toegekend, aan artikel 31 getoetst.

41. Met name zijn niet alleen de bepalingen over het verkoopnet van Systembolaget en de promotie van haar producten getoetst aan artikel 31 EG, maar ook alle bepalingen over de wijze waarop de producten worden geselecteerd, met inbegrip van de bepaling die de taak van het op verzoek van klanten invoeren van alcoholhoudende dranken die niet in de assortimenten zijn opgenomen, aan Systembolaget voorbehoudt (artikel 5 van hoofdstuk 5).(8) Hoewel het dus gaat om een regeling van de invoer en niet van de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, is zij door het Hof ingedeeld onder de bepalingen die inherent zijn aan de werking van het monopolie.

42. Mijns inziens heeft het Hof daartoe besloten omdat de taak, de gewenste dranken in te voeren, naar zijn oordeel wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie die door de nationale wet aan Systembolaget is toegewezen. Zoals de Zweedse en de Noorse regering hebben opgemerkt, bestaat deze functie er niet enkel in de op de Zweedse markt verkrijgbare alcoholhoudende dranken te verkopen, maar ook één enkel, gecontroleerd toegangskanaal voor de aankoop van deze dranken te scheppen.

43. Als dat juist is, moet ook het verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken in te voeren – het voorwerp van dit geding – worden opgevat als een bepaling inzake de werking van het Zweedse monopolie en dus worden getoetst aan artikel 31 EG.

44. Ook dat verbod is namelijk bedoeld ervoor te zorgen dat particulieren die in Zweden alcoholhoudende dranken willen kopen, dat enkel via de winkels en verkooppunten van Systembolaget kunnen doen. Door dat verbod kunnen zij niet rechtstreeks alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten kopen en invoeren, maar moeten zij zich wenden tot deze winkels en verkooppunten, een keuze maken uit de producten die in de assortimenten zijn opgenomen, of een verzoek indienen om niet-beschikbare producten in te voeren.

45. Zoals de Noorse regering heeft opgemerkt, vullen de bepaling over de invoer van alcoholhoudende dranken door Systembolaget (die het Hof al inherent aan de werking van het monopolie heeft geoordeeld) en die over het verbod van invoer door particulieren (hier in geding) elkaar vanuit dit gezichtspunt aan en kunnen zij niet los van elkaar worden gezien: de twee bepalingen strekken er namelijk beide toe de vraag van

Zweedse consumenten naar alcoholhoudende dranken naar het exclusieve, door Systembolaget gecontroleerde detailverkoopstelsel te sturen.

46. In dit opzicht legt het bezwaar – dat de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie hebben opgeworpen – dat in een andere lidstaat, namelijk Finland, het detailverkoopmonopolie van alcoholhoudende dranken ook zonder het litigieuze verbod bestaat en werkt, geen gewicht in de schaal.

47. Vanuit het gezichtspunt dat ik heb gekozen, moet immers niet worden nagegaan of een monopolie in theorie ook zonder het betrokken verbod kan werken, en of de taak die een lidstaat aan een door hem ingesteld monopolie toekent, met minder beperkende middelen dan in een andere lidstaat kan worden vervuld. Vanuit dat gezichtspunt moet echter wel worden getoetst of het verbod al dan niet wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie die de nationale wetgever aan het monopolie heeft willen toewijzen. Zoals ik al heb gezegd, dunkt mij dat deze wezenlijke samenhang in casu bestaat en dat dit de toepassing van artikel 31 EG rechtvaardigt.

48. Ik ben daarom van oordeel dat een verbod op de invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals vastgesteld in de Zweedse alcoholwet, in het specifieke stelsel van deze wet moet worden gezien als een bepaling inzake de werking van een detailverkoopmonopolie van dergelijke producten; als zodanig moet het worden getoetst aan artikel 31 EG.

De tweede vraag

49. Met de tweede vraag wenst de nationale rechter te vernemen of het verbod op de invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, dat hier aan de orde is, verenigbaar is met artikel 31 EG.

50. In dat verband wijs ik er om te beginnen op dat artikel 31, lid 1, EG niet „de volledige afschaffing van de nationale monopolies van commerciële aard” verlangt, maar voorschrijft dat zij zodanig worden aangepast „dat elke discriminatie tussen onderdanen van de lidstaten [...] is uitgesloten”(9). Met name heeft het Hof „met betrekking tot verkoopmonopolies” geoordeeld dat „monopolies die aldus zijn opgezet dat de handel in goederen uit andere lidstaten rechtens of feitelijk wordt benadeeld ten opzichte van de handel in nationale goederen, niet toegestaan zijn”(10). Het Hof heeft bovendien uitgemaakt dat een verkoopmonopolie niet alleen in strijd is met het Verdrag als goederen uit andere lidstaten „in de praktijk worden benadeeld”, maar ook als zij „kunnen worden benadeeld”(11).

51. In casu gaat het om een verkoopmonopolie, dus moet worden nagegaan of alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten door een invoerverbod voor particulieren, zoals neergelegd in de Zweedse wet, juridisch of feitelijk worden benadeeld of zelfs maar kunnen worden benadeeld.(12)

52. Volgens de Commissie is sprake van een nadeel, aangezien het verbod Zweedse consumenten belemmert zich rechtstreeks tot producenten in andere lidstaten te wenden om daar de gewenste producten te kopen.

53. Mijns inziens kan dit standpunt slechts gedeeltelijk worden aanvaard.

54. Zoals ik hierboven heb aangegeven (zie punt 44) houdt het invoerverbod in dat personen ouder dan twintig jaar die alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten willen kopen, dat in Zweden enkel kunnen doen via de winkels en verkooppunten van Systembolaget. Systembolaget voert producten die niet in de aangeboden assortimenten zijn opgenomen „op verzoek en op kosten van de klant” in, „tenzij zwaarwichtige redenen daartegen spreken” (artikel 5 van hoofdstuk 5).

55. Mij dunkt dat in dit stelsel het invoerverbod voor particulieren goederen uit andere lidstaten op zich niet benadeelt. Integendeel, zij worden op precies dezelfde manier behandeld als Zweedse goederen. Beide groepen kunnen door particulieren immers enkel in de winkels en verkooppunten van Systembolaget worden gekocht. Als ze niet in het aangeboden assortiment zijn opgenomen, moeten beide groepen dranken via Systembolaget worden besteld.

56. Als we echter het stelsel in zijn geheel in ogenschouw nemen, wordt duidelijk dat het verbod in kwestie in de praktijk, ten minste potentieel, alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten kan benadelen.

57. Ik zal dat uitleggen. Als een particulier een product bestelt (uit Zweden of uit een andere lidstaat) dat niet in het assortiment is opgenomen, voldoet Systembolaget aan het verzoek van de klant door dat product langs andere wegen te betrekken, „tenzij zwaarwichtige redenen daartegen spreken” (artikel 5 van hoofdstuk 5 van de alcoholwet). Zoals de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA heeft benadrukt, is Systembolaget op grond van de Zweedse wet echter volledig vrij het ingediende verzoek „om zwaarwichtige redenen” af te wijzen. Niets belet Systembolaget die bevoegdheid discriminerend in te zetten, met name om bestellingen af te wijzen van alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten, die voor het monopolie moeilijker te betrekken zijn.

58. Als deze bevoegdheid zo wordt uitgeoefend, kunnen particulieren op geen enkele manier de gewenste alcoholhoudende drank verkrijgen. Als gevolg van het invoerverbod in de alcoholwet kunnen zij de drank immers ook niet rechtstreeks invoeren. Het invoerverbod vertegenwoordigt aldus niet meer een manier om de vraag naar alcoholhoudende dranken naar het kanaal van Systembolaget te sturen, maar wordt een onoverkomelijke barrière voor de aankoop van alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten, met als resultaat dat deze dranken worden benadeeld ten opzichte van nationale dranken.

59. Anderzijds heeft de Zweedse regering geen enkele objectieve rechtvaardigingsgrond ingeroepen voor de benadeling die, zoals we hebben gezien, voor goederen uit andere lidstaten kan voortvloeien uit de combinatie van de discretionaire afwijzingsbevoegdheid van Systembolaget en het invoerverbod voor particulieren. Zij heeft enkel benadrukt dat op 1 januari 2005 een wet in werking is getreden waarbij deze afwijzingsbevoegdheid is ingetrokken, zodat het monopolie nu verplicht is alle alcoholhoudende dranken te leveren die door de klanten worden besteld en

nog niet in de assortimenten zijn opgenomen, ook als ze daarvoor ingevoerd moeten worden.

60. Het hierboven beschreven mogelijke nadeel bestaat dus sinds die datum niet meer. Maar dat is niet van belang voor de onderhavige casus; de feiten van het hoofdgeding dateren immers van voor de inwerkingtreding van de nieuwe wet.

61. Ik kan dus wel concluderen dat, indien een detailverkoopmonopolie van alcoholhoudende dranken, zoals geregeld in de alkohollag 1994:1738 van 16 december 1994 (Zweedse alcoholwet), de discretionaire bevoegdheid heeft om bestellingen van particulieren te weigeren wanneer de bestelde producten uit andere lidstaten moeten worden ingevoerd, het in dezelfde wet bepaalde verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken zelf in te voeren, in strijd is met artikel 31 EG.

De derde en de vierde vraag

62. Met de derde en vierde vraag wenst de nationale rechter te vernemen of, in het geval een detailverkoopmonopolie op alcoholhoudende dranken krachtens de wet de taak heeft, op verzoek van particulieren alcoholhoudende dranken die niet in de aangeboden assortimenten zijn opgenomen, uit andere lidstaten in te voeren, een wettelijk verbod voor particulieren om deze dranken zelf in te voeren in strijd is met de artikelen 28 EG en 30 EG.

63. Aangezien ik heb geconcludeerd dat dit verbod niet los kan worden gezien van de werking van het monopolie en dat het dus moet worden getoetst aan artikel 31 EG, is het in feite niet meer nodig deze twee vragen te beantwoorden.

64. Om het Hof een volledig beeld van de zaak te geven, zal ik ze toch onderzoeken. Daarbij zal ik echter heel anders te werk gaan dan bij de analyse met betrekking tot artikel 31 EG.

65. Nu gaat het er immers niet meer om na te gaan of het verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken in te voeren, goederen uit andere lidstaten benadeelt. Hier is de vraag integendeel: i) of dat verbod, mede in het licht van het door Systembolaget beheerde invoerstelsel op verzoek, een kwantitatieve invoerbeperking of een maatregel van gelijke werking in de zin van artikel 28 EG vormt; ii) zo ja, of dat verbod gerechtvaardigd is om redenen die verband houden met de gezondheid van personen, die de lidstaten uit hoofde van artikel 30 EG ook ten koste van het beginsel van vrij verkeer kunnen beschermen(13); iii) en, tot slot, of het verbod in kwestie voldoet aan het evenredigheidsbeginsel, dat wil zeggen of het „geschikt [is] om de verwezenlijking van het nagestreefde doel te waarborgen, en niet verder [gaat] dan nodig is voor het bereiken van dat doel”.(14)

66. Wat het eerste punt betreft, wordt volgens vaste rechtspraak onder kwantitatieve beperking in artikel 28 EG verstaan: alle „maatregelen welke, al naar het geval, de invoer, uitvoer of doorvoer geheel of ten dele beletten”(15), en onder maatregel van gelijke werking: „iedere handelsregeling der lidstaten die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel, kan belemmeren”.(16)

67. Gezien deze definities meen ik dat Rosengren, de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie terecht, en zonder dat dit door de Zweedse regering wordt betwist, betogen dat het verbod op de invoer van alcoholhoudende dranken voor particulieren deels een kwantitatieve beperking en deels een maatregel van gelijke werking is.

68. Het is een kwantitatieve beperking voor zover het particulieren absoluut verboden wordt alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten in Zweden in te voeren die ofwel al door het monopolie worden aangeboden, ofwel niet worden aangeboden, maar het monopolie weigert zelf in te voeren. In beide gevallen kunnen particulieren deze producten noch rechtstreeks noch via Systembolaget in Zweden invoeren. Wat deze producten betreft, is dus sprake van een echt „invoerverbod”.

69. Het verbod is echter een maatregel van gelijke werking voor zover particulieren verplicht worden zich tot het monopolie te wenden (en het monopolie hun verzoek inwilligt) om alcoholhoudende dranken in te voeren die niet in de assortimenten zijn opgenomen. Zoals de Zweedse regering heeft erkend, rekent Systembolaget voor deze dienst – naast natuurlijk het bedrag dat door de producent voor de bestelde alcoholhoudende dranken in rekening wordt gebracht en de vergoeding van de transportkosten – een extra bedrag als billijke compensatie. In dat geval is de invoer van alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten dus wel mogelijk, maar blijven er extra kosten mee gemoeid (de zogenoemde billijke compensatie) die particulieren bij rechtstreekse invoer niet zouden hoeven opbrengen.

70. Wat de eventuele rechtvaardigingen van het invoerverbod voor particulieren en de evenredigheid ervan betreft, wijs ik erop dat dit verbod volgens de Zweedse regering, die op dit punt wordt bijgevalen door de Noorse regering, ertoe strekt de gezondheid van personen te beschermen tegen de schadelijke gevolgen van alcohol, met name jongeren onder de twintig. De Zweedse wetgever wil hun namelijk geen enkele toegang tot alcoholhoudende dranken bieden.

71. Daarom is het stelsel, aldus de regering, zodanig ingericht dat de aankoop van alcoholhoudende dranken via het verkoopkanaal van het monopolie verloopt, dat in zijn winkels en verkooppunten systematisch de leeftijd van kopers controleert en verkoop aan minderjarigen weigert. Maar dat is nog niet alles. In deze winkels en verkooppunten wordt ook periodiek gecontroleerd (door middel van gefingeerde verzoeken om alcoholhoudende dranken door personen die er als minderjarigen uitzien) of de verkopers ook daadwerkelijk de leeftijd controleren.

72. De Toezichhoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie zijn echter een heel andere mening toegedaan. Beide beweren namelijk dat het litigieuze verbod niet kan worden gerechtvaardigd door het doel de volksgezondheid te beschermen, en dat het in elk geval onevenredig is in verhouding tot dat doel.

73. Volgens de Commissie blijkt dat in de eerste plaats uit de tegenstrijdigheden in het Zweedse volksgezondheidsbeleid. Met name:

- in tegenstelling tot de invoer van en handel in alcohol zijn de invoer van en de handel in tabaksproducten in Zweden niet aan verbodsbepalingen onderworpen;
- reizigers ouder dan twintig jaar kunnen bij terugkomst in Zweden aanzienlijke hoeveelheden alcoholhoudende drank invoeren;
- bovendien kunnen zij, als ze niet in kennelijke staat van dronkenschap verkeren, bij Systembolaget een onbeperkte hoeveelheid alcoholhoudende drank kopen;
- Systembolaget heeft zelf de consumptie van deze dranken gestimuleerd door de openingstijden van haar winkels te verlengen.

74. Met andere woorden, de Commissie voert aan dat een lidstaat die de bescherming van de gezondheid van zijn eigen burgers terugschroeft door de vrije consumptie toe te staan van enkele producten die schadelijk zijn voor de menselijke gezondheid (tabaksproducten), terwijl hij andere (alcoholhoudende dranken) gemakkelijk en in onbeperkte hoeveelheden beschikbaar stelt, vervolgens geen beroep kan doen op de bescherming van de gezondheid voor bepalingen die, zoals het verbod in kwestie, in de tegenovergestelde richting gaan.

75. In elk geval is dat verbod volgens de Commissie ook op zichzelf beschouwd sowieso onrechtmatig, omdat het niet in verhouding staat tot het doel dat de Zweedse regering zegt te willen verwezenlijken. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie is het namelijk om de verkoop van alcohol aan minderjarigen te voorkomen, niet nodig alle invoer te belemmeren, maar volstaat het de douaneautoriteiten, de posterijen en de onafhankelijke vervoerders te belasten met de controle van de leeftijd van degenen die producten buiten Zweden hebben besteld.

76. Ik moet toegeven dat sommige keuzes van de Zweedse wetgever inderdaad aanvechtbaar kunnen lijken. Met name is er geen twijfel mogelijk dat afbreuk kan worden gedaan aan overheidsmaatregelen ter bescherming van de volksgezondheid, als personen boven de 20 jaar onbeperkte hoeveelheden alcoholhoudende drank mogen kopen, zij het dan enkel in de winkels en verkooppunten van Systembolaget.

77. Maar die keuzes vallen volgens mij wel onder de vrijheid van de lidstaten om „te bepalen in welke mate zij de volksgezondheid willen beschermen en hoe dit moet worden bereikt” (17), en behoren zo gezien dus tot de opties die de lidstaten ter beschikking staan voor het bereiken van dergelijke doelstellingen. Wat daarentegen mijns inziens niet aan de vrijheid van de lidstaten is overgelaten en derhalve onder het toezicht van het Hof valt, is de vraag naar de geschiktheid en de noodzakelijkheid van deze keuzes voor de verwezenlijking van de nagestreefde doelstellingen, aangezien alleen die voorwaarden de beperkingen kunnen rechtvaardigen die uit deze keuzes voortvloeien. (18)

78. Wat dus moet worden nagegaan, is niet welke maatregelen in abstracte zin mogelijk en doeltreffender zijn, maar of de concrete maatregelen die Zweden heeft getroffen, geschikt zijn om de nagestreefde mate van

bescherming van de volksgezondheid te verwezenlijken, en of zij niet verder gaan dan daarvoor nodig is.

79. Mij dunkt dat het invoerverbod en het daarmee verbonden verkoopstelsel van Systembolaget vanuit deze invalshoek moeten worden beschouwd als evenredig met het doel van de Zweedse alcoholwet, de gezondheid van personen onder de 20 jaar te beschermen.

80. Zoals we hierboven ook hebben gezien (zie punten 44 en 54), houdt dat verbod namelijk in dat iedereen die alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten wil kopen, gebruik moet maken van het exclusieve detailverkoopkanaal dat in Zweden is opgezet, namelijk de winkels en verkooppunten van Systembolaget. Alcohol moet dus worden gekocht via een verkoopnet waarin systematisch de leeftijd van de kopers wordt gecontroleerd en, vooral, periodiek wordt nagegaan of deze controles steeds worden uitgevoerd. Juist dit is een effectief middel ter bereiking van het doel dat de Zweedse wetgever zich rechtmatig heeft gesteld, namelijk de verkoop van alcohol aan personen onder 20 jaar te verhinderen.

81. Anders dan de Toezichthoudende Autoriteit van de EVA en de Commissie geloof ik niet dat deze doelstelling zonder het litigieuze verbod even doeltreffend kan worden verwezenlijkt door de douaneautoriteiten, de posterijen en de onafhankelijke vervoerders te belasten met de controle van de leeftijd van degenen die producten buiten Zweden hebben besteld.

82. Binnen één enkel, beperkt verkoopnet is het immers mogelijk na te gaan of de medewerkers van Systembolaget steeds de leeftijd van kopers controleren, maar dat kan vanzelfsprekend niet als de alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten door een groot aantal uiteenlopende marktpartijen worden afgeleverd. Met andere woorden: zonder dat verbod zou niet gecontroleerd kunnen worden – zoals nu in Zweden gebeurt – of geen enkele vervoerder of andere marktpartij die door een particulier is ingeschakeld om alcoholhoudende drank in te voeren, deze aflevert aan jongeren onder de twintig.

83. Ik moet daaraan wel toevoegen dat de beperking op de invoer van goederen uit andere lidstaten die voortvloeit uit de combinatie van het verbod in de Zweedse wet op de invoer van alcoholhoudende dranken voor particulieren en de discretionaire bevoegdheid van Systembolaget bestellingen van particulieren „om zwaarwichtige redenen” te weigeren, niet past in het systeem waarop de overwegingen berusten die ik zojuist heb uiteengezet.

84. Zoals ik immers ook hierboven heb laten zien (zie punten 57-58), is het invoerverbod in geval van weigering van bestellingen van particulieren niet meer een methode om de vraag naar alcoholhoudende dranken naar het door Systembolaget gecontroleerde systeem te sturen, maar wordt het voor iedereen (niet alleen voor minderjarigen) een onoverkomelijke barrière voor de aankoop van alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten. Voor deze beperking gaat de hierboven onderzochte rechtvaardigingsgrond – de verkoop van alcohol aan personen jonger dan 20 jaar voorko-

men – dus niet op, zoals ook de Zweedse regering heeft erkend (zie punt 59 hierboven).

85. Daaruit volgt mijns inziens dat de litigieuze invoerbepaling in de mate als ik heb aangegeven, in strijd met de artikelen 28 EG en 30 EG moet worden geacht.

IV – Conclusie

86. Gelet op het voorgaande geef ik het Hof in overweging de Högsta domstol als volgt te antwoorden:
„1) Een verbod op de invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals vastgesteld in de alkohollag 1994:1738 van 16 december 1994 (Zweedse alcoholwet), moet in het specifieke stelsel van deze wet worden gezien als een bepaling inzake de werking van een detailverkoopmonopolie van dergelijke producten; als zodanig moet het worden getoetst aan artikel 31 EG.
2) Indien een detailverkoopmonopolie van alcoholhoudende dranken, zoals geregeld in deze wet, de discretionaire bevoegdheid heeft om bestellingen van particulieren te weigeren wanneer de bestelde producten uit andere lidstaten moeten worden ingevoerd, is het in dezelfde wet bepaalde verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken zelf in te voeren, in strijd met artikel 31 EG.”

Noten

1 – Oorspronkelijke taal: Italiaans.

2 – Arrest van 23 oktober 1997, Franzén (C-189/95, Jurispr. blz. I-5909).

3 – In dat verband wordt in het arrest Franzén verwezen naar de arresten van 17 februari 1976, Miritz (91/75, Jurispr. blz. 217, punt 5); 20 februari 1979, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon” (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 7), en 13 maart 1979, Hansen (91/78, Jurispr. blz. 935, punten 9 en 10).

4 – Arrest Franzén, aangehaald in voetnoot 2, punten 35 en 36.

5 – Zie arrest Cassis de Dijon, aangehaald in voetnoot 3, punt 7.

6 – Zie arresten Cassis de Dijon, aangehaald in voetnoot 3, punt 7, en Hansen, aangehaald in voetnoot 3, punt 8.

7 – Zie arrest van 13 maart 1979, Peureux (86/78, Jurispr. blz. 897, punt 35). In deze zin kunnen ook het arrest Miritz, aangehaald in voetnoot 3, en het arrest Cassis de Dijon zelf, dat door de Toezichhoudende Autoriteit van de EVA wordt aangehaald, worden gelezen: wat telt, is niet het alleenrecht op zich, maar de functie van het monopolie met het oog waarop het alleenrecht wordt toegekend.

8 – Zie arrest Franzén, aangehaald in voetnoot 2, punt 49.

9 – Zie arrest Franzén, aangehaald in voetnoot 2, punt 38. Zie ook arrest van 3 februari 1976, Manghera e.a. (59/75, Jurispr. blz. 91, punten 4 en 5); arrest Hansen, aangehaald in voetnoot 3, punt 8; arresten van 7 juni 1983, Commissie/Italië (78/82, Jurispr. blz. 1955, punt 11), 14 december 1995, Banchemo (C-387/93, Jurispr.

blz. I-4663, punt 27), en 31 mei 2005, Hanner (C-438/02, Jurispr. blz. I-4551, punt 34).

10 – Arresten Franzén, aangehaald in voetnoot 2, punt 40, en Hanner, aangehaald in voetnoot 9, punt 36.

11 – Zie arrest Hanner, aangehaald in voetnoot 9, punt 38.

12 – De toetsing van het Hof is anders en strikter als het gaat om een invoermonopolie. Volgens het Hof moet in dat geval namelijk worden nagegaan of de nationale bepalingen „rechtstreeks de afzetvoorwaarden [beïnvloeden], en wel uitsluitend van de handelaren of verkopers in andere lidstaten”; zie arrest Manghera e.a., aangehaald in voetnoot 9, punt 12; arresten van 13 december 1990, Commissie/Griekenland (C-347/88, Jurispr. blz. I-4747, punt 44), en 23 oktober 1997, Commissie/Italië (C-158/94, Jurispr. blz. I-5789, punt 23).

13 – Zie arresten van 7 maart 1989, Schumacher (215/87, Jurispr. blz. 617, punt 18); 25 juli 1991, Aragonosa de Publicidad Exterior en Publivia (C-1/90 en C-176/90, Jurispr. blz. I-4151, punt 13); arrest Franzén, aangehaald in voetnoot 2, punt 76, en arrest van 8 maart 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Jurispr. blz. I-1795, punt 26).

14 – Zie arresten van 25 juli 1991, Säger (C-76/90, Jurispr. blz. I-4221, punt 15); 23 november 1999, Arblade e.a. (C-369/96 en C-376/96, Jurispr. blz. I-8453, punt 53); 3 oktober 2000, Corsten (C-58/98, Jurispr. blz. I-7919, punt 39), en 22 januari 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Jurispr. blz. I-607, punt 33).

15 – Arresten van 12 juli 1973, Geddo (2/73, Jurispr. blz. 865, punt 7), en 14 december 1979, Henn en Darby (34/79, Jurispr. blz. 3795).

16 – Arrest van 11 juli 1974, Dassonville (8/74, Jurispr. blz. 837, punt 5).

17 – Arrest Aragonosa, aangehaald in voetnoot 13, punt 16, en arrest van 13 juli 2004, Commissie/Frankrijk (C-262/02, Jurispr. blz. I-6569, punt 24).

18 – Zie arrest Commissie/Frankrijk, aangehaald in voetnoot 17, punten 24 e.v., en arrest van 13 juli 2004, Bacardi France (C-429/02, Jurispr. blz. I-6613, punten 33 e.v.), en mijn conclusie van 11 maart 2004 (punten 78-80).