DOMSTOLENS DOM (Store Afdeling)

5. juni 2007 *

I sag C-170/04,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 234 EF, indgivet af Högsta domstolen (Sverige) ved afgørelse af 26. marts 2004, indgået til Domstolen den 6. april 2004, i sagen:

Klas Rosengren,

Bengt Morelli,

Hans Särman,

Mats Åkerström,

Åke Kempe,

Anders Kempe,

Mats Kempe,

* Processprog: svensk.

Björn Rosengren,

Martin Lindberg,

Jon Pierre,

Tony Staf

mod

Riksåklagaren,

har

DOMSTOLEN (Store Afdeling)

sammensat af formanden for Første Afdeling, P. Jann, som fungerende afdelingsformand, afdelingsformændene C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen og J. Klučka samt dommerne J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. Malenovský (refererende dommer), U. Lõhmus, E. Levits, A. Ó Caoimh og L. Bay Larsen,

generaladvokat: A. Tizzano, derefter P. Mengozzi,
justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm, derefter fuldmægtig J. Swedenborg,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. november 2005,

efter at der er afgivet indlæg af:

— K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre og T. Staf ved juris doktor C. von Quitzow og advokat U. Stigare

— den svenske regering ved A. Kruse og K. Wistrand, som befuldmægtigede

— den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski, som befuldmægtiget

— den norske regering ved T. Nordby og I. Djupvik, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström van Lier og A. Caeiros, som befuldmægtigede

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved N. Fenger og A.T. Andersen, som befuldmægtigede,

efter at generaladvokat Tizzano har fremsat forslag til afgørelse den 30. marts 2006,

efter at der er afsagt kendelse om genåbning af den mundtlige forhandling den 14. juni 2006 og efter retsmødet den 19. september 2006,

efter at der er afgivet indlæg af:

— K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre og T. Staf ved juris doktor C. von Quitzow og advokat U. Stigare

— den svenske regering ved A. Kruse og K. Wistrand, som befuldmægtigede,

— den finske regering ved A. Guimaraes-Purokoski og E. Bygglin, som befuldmægtigede

— den norske regering ved T. Nordby, I. Djupvik og K. Fløistad, som befuldmægtigede

— Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved L. Ström van Lier og A. Caeiros, som befuldmægtigede

— EFTA-Tilsynsmyndigheden ved N. Fenger og A.T. Andersen, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokat Mengozzi har fremsat forslag til afgørelse den 30. november 2006,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 28 EF, 30 EF og 31 EF.

2 Anmodningen udspringer af en tvist mellem Klas Rosengren, Bengt Morelli, Hans Särman, Mats Åkerström, Åke Kempe, Anders Kempe, Mats Kempe, Björn Rosengren, Martin Lindberg, Jon Pierre og Tony Staff og Riksåklagaren (rigsanklagemyndigheden) vedrørende konfiskation af kasser med vin, som påstås at være importeret i strid med loven af 16. december 1994 om alkoholholdige drikkevarer (alkohollagen (SFS 1994, nr. 1738), herefter »alkoholloven«).

Nationale retsforskrifter

3 I kapitel 1 med overskriften »Indledende bestemmelser« fastsætter alkoholloven, at den finder anvendelse på fremstilling, forhandling og indførsel af alkoholholdige drikkevarer såvel som på handel med sådanne varer.

4 § 8 i kapitel 1 bestemmer:

»[...] Ved salg forstås alle former, hvorunder drikkevarer stilles til rådighed mod betaling.

Salg til forbrugere betegnes som detailsalg, eller, hvis det drejer sig om salg til indtagelse på stedet, servering. Ethvert andet salg betegnes som engroshandel.«

5 Kapitel 4 i alkoholloven, med overskriften »Engroshandel«, bestemmer i §§ 1 og 2:

»§ 1 — Engroshandel med spiritus, vin eller stærkøl kan kun drives af personer, som har fået autorisation til at virke som lagerindehaver, eller som er registreret som modtagere af varer af denne art i overensstemmelse med §§ 9 eller 12 i lov [af 15. december 1994] om beskatning af alkohol [SFS 1994, nr. 1564]. Det følger heraf, at retten til at drive engroshandel kun gælder for de drikkevarer, som er omfattet af lagerindehaverautorisationen eller registreringen som modtager af varer i overensstemmelse med bestemmelserne i loven om beskatning af alkohol.

Ud over hvad der er bestemt i stk. 1, kan engroshandel med spiritus, vin og stærkøl drives af detailhandelsvirksomheder i overensstemmelse med bestemmelserne i kapitel 5, § 1, stk. 3.

Trods bestemmelserne i stk. 1 kan indehavere af en udskænkningstilladelse sælge enkelte varer, der er omfattet af tilladelsen, til en person, som har ret til at drive engroshandel med sådanne varer.

§ 2 — Spiritus, vin og stærkøl må kun indføres til landet af den, der i henhold til § 1, stk. 1, har ret til at drive engroshandel med sådanne varer, samt af detailhandelsvirksomheden, med henblik på at overholde den forpligtelse, som er omhandlet i kapitel 5, § 5.

Uden at det berører bestemmelserne i stk. 1 kan spiritus, vin og stærkøl indføres:

[...]

2. af rejsende, der er fyldt 20 år, eller en person, som arbejder på et transportmiddel, og som har nået nævnte alder, til eget eller sin families personlige forbrug eller som gave til en nærtstående til dennes eller dennes families personlige forbrug

[...]

4. af en privatperson eller i erhvervsmæssig transport for en privatperson, som er fyldt 20 år, og som flytter til Sverige, hvis drikkevarerne er bestemt til dennes eller dennes families personlige forbrug

5. af en privatperson eller i erhvervsmæssig transport for en privatperson, som er fyldt 20 år, som har erhvervet drikkevarerne ved arv eller testamente, hvis drikkevarerne er bestemt til dennes eller dennes families personlige forbrug, og

6. som enkeltstående gaveforsendelse i erhvervsmæssig transport fra en privatperson bosiddende i et andet land til en privatperson i Sverige, og som er fyldt 20 år, hvis drikkevarerne er bestemt til dennes eller dennes families personlige forbrug.

[...]«

6 I henhold til alkohollovens kapitel 5, med overskriften »Detailsalg«, skal et til formålet stiftet statsligt selskab drive detailhandel med vin, stærkøl og spiritus i Sverige. Dette selskab er Systembolaget Aktiebolag (herefter »Systembolaget«), et aktieselskab, som fuldt ud ejes af den svenske stat.

7 Bestemmelserne om selskabets virksomhed og drift og om kontrol med selskabet fastsættes i en aftale mellem selskabet og staten.

8 § 5 i samme kapitel 5 bestemmer:

»Spiritus, vin og stærkøl, som ikke findes på lager, indkøbes efter anmodning, såfremt selskabet finder, at der ikke er noget til hinder herfor.«

9 I kapitel 10 i alkoholloven bestemmer § 10, at ulovlig import af alkoholholdige drikke straffes i medfør af loven om straf for smugleri (lagen om straff för smuggling) af 30. november 2000 (SFS 2000, nr. 1225), som bestemmer, at vin, som er blevet ulovligt indført, skal konfiskeres, medmindre en sådan foranstaltning er åbenbart uforholdsmæssig.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

10 Sagsøgerne i hovedsagen bestilte fra deres bolig i Sverige pr. postordre og direkte fra producenten kasser med vin fremstillet i Spanien.

11 Disse kasser, som blev indført til Sverige uden at blive deklareret til toldmyndighederne, blev konfiskeret med den begrundelse, at der i henhold til alkoholloven var tale om en ulovlig indførsel.

12 Ved dom af 3. januar 2002 har Göteborg tingsrätt stadfæstet konfiskationen af varerne. Hovrätten för Västra Sverige gav ikke sagsøgerne i hovedsagen medhold i deres appel til prøvelse af denne dom.

13 Sagsøgerne i hovedsagen har herefter indbragt sagen for Högsta domstolen. Högsta domstolen fandt, at sagens afgørelse afhang af, hvorvidt den svenske lovgivning var i overensstemmelse med EF-traktaten, idet sagen drejede sig om et principielt forbud mod, at enhver i Sverige bosiddende person — uden selv at sørge for transporten — direkte indfører alkoholholdige drikkevarer til Sverige.

14 Under disse omstændigheder har Högsta domstolen besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal forbuddet mod [privatpersoners direkte indførsel] af alkoholholdige drikkevarer [efter bestilling] anses for at udgøre en del af detailhandelsmonopolets funktion, således at artikel 28 EF af denne grund ikke er til hinder for forbuddet, som i stedet skal vurderes alene på grundlag af artikel 31 EF?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er importforbuddet da i overensstemmelse med de betingelser for statslige monopoler, der gælder i medfør af artikel 31 EF?

3) Såfremt det første spørgsmål besvares benægtende, skal artikel 28 EF da fortolkes således, at den i princippet er til hinder for det pågældende importforbud trods den pligt, der påhviler Systembolaget til, efter anmodning, at skaffe alkoholholdige drikkevarer, som ikke haves på lager?

4) Såfremt det tredje spørgsmål besvares bekræftende, kan et sådant importforbud da anses for begrundet og forholdsmæssigt med henblik på beskyttelsen af menneskers liv og sundhed?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Om det første spørgsmål

15 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en national bestemmelse — med henblik på at vurdere, om den er forenelig med fællesskabsretten — der forbyder privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer, som den, der er fastsat i alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 1, skal bedømmes efter artikel 31 EF om statslige handelsmonopoler eller efter artikel 28 EF, som forbyder enhver form for kvantitative indførselsrestriktioner eller foranstaltninger med tilsvarende virkning.

16 Det er ubestridt, at den i hovedsagen omhandlede nationale foranstaltning udgør en af de bestemmelser i alkoholloven, som også har indført et handelsmonopol, som er blevet givet eneretten til salget i Sverige af alkoholholdige drikkevarer. Dette monopol er blevet tildelt Systembolaget.

17 Der skal på baggrund af Domstolens praksis foretages en undersøgelse af reglerne om monopolet og dets funktion i forhold til bestemmelserne i artikel 31 EF, som særligt finder anvendelse på et statsligt handelsmonopols udøvelse af sin eneret (dom af 17.2.1976, sag 91/75, Miritz, Sml. s. 217, præmis 5, af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, »Cassis de Dijon-dommen«, Sml. s. 649, præmis 7, af 13.3.1979, sag 91/78, Hansen, Sml. s. 935, præmis 9 og 10, af 14.12.1995, sag C-387/93, Banchero, Sml. I, s. 4663, præmis 29, og af 23.10.1997, sag C-189/95, Franzén, Sml. I, s. 5909, præmis 35).

18 Derimod skal virkningerne for samhandelen inden for Fællesskabet af andre bestemmelser i den nationale lovgivning, der ikke vedrører monopolets funktion, men alligevel har betydning herfor, undersøges på grundlag af traktatens artikel 28 EF (Franzén-dommen, præmis 36).

19 Det er derfor vigtigt at undersøge, om forbudsforanstaltningen i hovedsagen udgør en regel om monopolet og dets funktion.

20 Det bemærkes for det første, at den særlige funktion, som monopolet tildeles ved alkoholloven, består i, at det forbeholdes eneretten til detailsalg i Sverige af alkoholholdige drikkevarer til forbrugere med undtagelse af restaurationsbranchen. Det er ubestridt, at denne eneret ikke også omfatter indførsel af sådanne drikkevarer.

21 Selv om den i hovedsagen omhandlede foranstaltning, idet den regulerer indførslen af alkoholholdige drikkevarer til Kongeriget Sverige, påvirker de frie varebevægelser i Fællesskabet, regulerer den ikke som sådan monopolets udøvelse af eneretten til detailsalg af alkoholholdige drikkevarer på det svenske territorium.

22 Foranstaltningen, som således ikke vedrører monopolets udøvelse af sin særlige funktion, kan derfor ikke betragtes som vedrørende selve monopolet.

23 Det følger dernæst af oplysninger, som er blevet fremlagt for Domstolen, at Systembolaget i medfør af alkohollovens kapitel 5, § 5, i princippet er forpligtet til at indføre enhver alkoholholdig drikkevare efter anmodning herom fra forbrugeren og for forbrugerens regning. Således bevirker forbuddet mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer, som fastsat i alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 1, at forbrugere, som ønsker at købe sådanne drikkevarer, ledes hen til monopolet, og det er derfor egnet til at have en indflydelse på det pågældende monopols funktion.

24 Ikke desto mindre vil en sådan forbudsforanstaltning ikke i egentlig forstand regulere monopolets funktion, eftersom den ikke vedrører fremgangsmåderne for detailsalg af alkoholholdige drikke på det svenske territorium. Især tilsigter den ikke at regulere hverken monopolets system for produktudvælgelse eller dets salgsnet, ej heller tilrettelæggelsen af forhandlingen af eller reklameringen for de produkter, som distribueres af monopolet.

25 Hertil kommer, at denne foranstaltning udspringer af bestemmelserne i alkohollovens kapitel 4 om engroshandel. Domstolen har allerede fastslået, at reglerne i dette kapitel, som forbeholder indehavere af engroshandelstilladelser indførslen af alkoholholdige drikkevarer, ikke hører blandt de foranstaltninger, der regulerer monopolets funktion (jf. i denne retning Franzén-dommen, præmis 34, 67 og 70).

26 Under disse omstændigheder kan et sådant forbud ikke betragtes som en regel vedrørende monopolet eller dets funktion. For at bedømme en sådan foranstaltnings forenelighed med fællesskabsretten, og særligt med traktatens bestemmelser om de frie varebevægelser, er artikel 31 EF derfor uden relevans.

27 Det første spørgsmål skal derfor besvares med, at en national foranstaltning, som forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som fastsat i alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 1, skal undersøges på grundlag af artikel 28 EF og ikke på grundlag af artikel 31 EF.

Om det andet spørgsmål

28 Det andet spørgsmålet er kun blevet stillet for det tilfælde, at Domstolen måtte finde, at det i hovedsagen omhandlede forbud skal bedømmes efter artikel 31 EF.

29 Under hensyn til besvarelsen af det første spørgsmål, er det ufornødent at besvare det andet spørgsmål.

Om det tredje spørgsmål

30 Med sit tredje spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om en foranstaltning, der forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som den, der er fastsat i alkoholloven, udgør en kvantitativ indførselsrestriktion i medfør af artikel 28 EF, selv om indehaveren af detailhandelsmonopolet i henhold til nævnte lov er forpligtiget til at levere, og i givet fald, efter anmodning, at indføre de pågældende drikkevarer.

31 Det bemærkes, at de frie varebevægelser er et grundlæggende princip i traktaten, som har fundet udtryk i forbuddet i artikel 28 EF mod kvantitative indførselsrestriktioner samt alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne (dom af 10.1.2006, sag C-147/04, De Groot en Slot Allium og Bejo Zaden, Sml. I, s. 245, præmis 70).

32 Forbuddet mod foranstaltninger med tilsvarende virkning som kvantitative restriktioner i artikel 28 EF omfatter alle retsforskrifter fra medlemsstaterne, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet (jf. særligt dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5, af 23.9.2003, sag C-192/01, Kommissionen mod Danmark, Sml. I, s. 9693, præmis 39, og af 2.12.2004, sag C-41/02, Kommissionen mod Nederlandene, Sml. I, s. 11375, præmis 39, samt dommen i sagen De Groot en Slot Allium og Bejo Zaden, præmis 71).

33 I det foreliggende tilfælde må det først og fremmest konstateres, at selve bestemmelserne i alkohollovens kapitel 5, § 5, i den affattelse, der var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, gav Systembolaget adgang til at modsætte sig en anmodning fra en forbruger om levering, eller i givet fald fald, om import af drikkevarer, som ikke fandtes i det sortiment, som monopolet udbød. Under disse omstændigheder udgør forbuddet mod privatpersoners direkte indførsel, uden selv at sørge for transporten, af sådanne drikkevarer til Sverige, og som ikke modsvares af en forpligtelse for monopolet til i alle tilfælde at indføre disse, så snart der anmodes herom, en kvantitativ indførselsrestriktion.

34 Det er således, og uafhængigt af Systembolaget adgang til at modsætte sig en anmodning som beskrevet i den foregående præmis, ubestridt, at forbrugerne, når de anmoder Systembolaget om at købe alkoholholdige drikkevarer til indførsel, konfronteres med diverse ulemper, som de ikke ville støde på, hvis de selv foretog denne indførsel.

35 Det fremgår navnlig, henset til de oplysninger, som er blevet fremført under den skriftlige forhandling og retsmødet, at de pågældende forbrugere skal udfylde en ordreformular i en monopolbutik, vende tilbage for at underskrive denne ordre, når leverandørens tilbud er blevet accepteret, og herefter afhente varerne, efter at de er blevet indført. Desuden godkendes en sådan ordre kun, hvis der er tale om indførsel af et vist minimum antal flasker. Forbrugeren bestemmer ikke transportbetingelserne for eller emballeringen af de bestilte flasker, og han kan ikke vælge, hvilke typer flasker han ønsker at bestille. Det fremgår desuden, at den pris, som køberen opkræves, ved enhver indførsel, foruden leverandørens fakturerede pris for drikkevarerne og dækning af Systembolagets administrative omkostninger og transportomkostninger, også omfatter en margen på 17%, som køberen i princippet ikke ville skulle betale, hvis han selv direkte importerede disse varer.

36 Det tredje spørgsmål skal derfor besvares med, at en foranstaltning, der forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som den, der er fastsat i

alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 1, udgør en kvantitativ indførselsrestriktion i medfør af artikel 28 EF, selv om indehaveren af detailsalgsmonopolet i henhold til nævnte lov er forpligtet til at levere, og i givet fald, efter anmodning, at indføre de pågældende drikkevarer.

Om det fjerde spørgsmål

37 Med sit fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, hvorvidt en foranstaltning, som forbyder privatpersoner at importere alkoholholdige drikkevarer, som den, der er fastsat i alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 1, kan betragtes som begrundet i medfør af artikel 30 EF med henblik på beskyttelsen af menneskers liv og sundhed.

38 Det er korrekt, at foranstaltninger, der udgør kvantitative indførselsrestriktioner i medfør af artikel 28 EF, kan være berettigede, navnlig som fastsat i artikel 30 EF, af hensyn til beskyttelse af menneskers liv og sundhed (jf. i denne retning Franzén-dommen, præmis 75).

39 Ifølge fast retspraksis står menneskers liv og sundhed øverst blandt de goder og interesser, som er beskyttet ved artikel 30 EF, og det tilkommer medlemsstaterne, inden for de i traktaten fastlagte grænser, at træffe bestemmelse om deres beskyttelsesniveau (jf. dom af 11.12.2003, sag C-322/01, Deutscher Apothekerverband, Sml. I, s. 14887, præmis 103 og den deri nævnte retspraksis).

40 Domstolen har allerede fastslået, at retsforskrifter, der har til formål at styre alkoholforbruget med henblik på at forebygge de skadevirkninger for menneskers

sundhed og samfundet, som alkoholholdige stoffer forårsager, og som således er et led i bekæmpelsen af alkoholmisbrug, tilgodeser hensyn vedrørende den offentlige sundhed og den offentlige orden i henhold til artikel 30 EF (dom af 28.9.2006, sag C-434/04, Ahokainen og Leppik, Sml. I, s. 9171, præmis 28).

41 Det er ikke desto mindre nødvendigt, som bestemt i artikel 30 EF, at den pågældende foranstaltning hverken udgør et middel til vilkårlig forskelsbehandling eller en skjult begrænsning af samhandelen mellem medlemsstaterne.

42 Det er i den anledning nødvendigt at gøre opmærksom på, at ingen af de oplysninger, der er fremlagt for Domstolen, giver anledning til at antage, at de hensyn til offentlig sundhed, som de svenske myndigheder påberåber sig, under de omstændigheder, som er præciseret i denne doms præmis 44 og 48, misbruges til andre formål og benyttes til forskelsbehandling af varer med oprindelse i andre medlemsstater eller til en indirekte beskyttelse af indenlandske varer (jf. dom af 8.3.2001, sag C-405/98, Gourmet International Products, Sml. I, s. 1795, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

43 Nationale bestemmelser eller en national praksis, som kan medføre en restriktiv virkning for importerede varer, eller som har en sådan virkning, er imidlertid kun forenelige med traktaten i det omfang, det er nødvendigt af hensyn til en effektiv beskyttelse af menneskers liv og sundhed. Nationale bestemmelser eller en national praksis omfattes ikke af undtagelsesbestemmelsen i artikel 30 EF, såfremt menneskers liv og sundhed kan beskyttes lige så effektivt ved foranstaltninger, der er mindre restriktive for samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning Deutscher Apothekerverband-dommen, præmis 104).

44 I denne forbindelse ønsker den svenske regering først og fremmest at retfærdiggøre den i hovedsagen omhandlede forbudsforanstaltning med nødvendigheden af generelt at begrænse forbruget af alkohol.

45 Det skal imidlertid bemærkes, at selv om forbuddet mod privatpersoners direkte indførsel af alkoholholdige drikkevarer formindsker de forsyningskilder, som er tilgængelige for forbrugeren, og selv om det i et vist omfang, på grund af forsyningsvanskeligheder, kan bidrage til at forebygge sådanne drikkevarers skadelige virkninger, kan forbrugeren ikke desto mindre i medfør af alkohollovens kapitel 5, § 5, altid anmode Systembolaget om at levere ham disse varer.

46 Det er korrekt, som det fremgår af denne doms præmis 33, at det følger af alkohollovens kapitel 5, § 5, i den affattelse, som var gældende på tidspunktet for de faktiske omstændigheder i hovedsagen, at Systembolagets forpligtelse til efter anmodning at levere alkoholholdige drikkevarer, var suppleret af en adgang til at afvise en sådan anmodning. Ikke desto mindre præciserede denne paragraf ikke, hvilke årsager der kunne danne grundlag for en sådan afvisning. Det fremgår under alle omstændigheder ikke af de oplysninger, som Domstolen råder over, om Systembolaget i praksis skulle have afvist at foretage en sådan levering under hensyn til en bestemt kvantitativ grænse for den bestilte mængde alkohol eller i det mindste en sådan grænse for drikkevarer med den højeste alkoholprocent.

47 Under disse omstændigheder fremstår forbuddet mod privatpersoners direkte indførsel af alkoholholdige drikkevarer som et middel til at tillægge en distributionskanal for disse varer privilegier ved at rette efterspørgslen efter drikkevarer, der skal importeres, hen imod Systembolaget. Hvad til gengæld angår det påståede mål om generelt at begrænse forbruget af alkohol i et ønske om at beskytte menneskers liv og sundhed bør det pågældende forbud, på grund af dets relativt begrænsede virkninger i denne henseende, betragtes som uegnet til at virkeliggøre det pågældende mål.

48 Dernæst fastholder den svenske regering, at den i hovedsagen omhandlede forbudsforanstaltning, idet den retter efterspørgselen mod Systembolaget, imødekommer formålet om at beskytte de yngste mod de skadelige virkninger forbundet med forbrug af alkohol, eftersom Systembolaget, som har pligt til at kontrollere købernes alder, kun må sælge alkoholholdige drikkevarer til personer, der er fyldt 20 år. Alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 2, forbyder desuden, at sådanne personer, til forskel fra ældre personer, som rejsende indfører alkohol til Sverige.

49 Dersom forbuddet i hovedsagen viser sig at være et effektivt middel til at undgå, at de yngste køber alkoholholdige drikkevarer, og dermed til at mindske risikoen for, at de bliver forbrugere af alkoholholdige drikkevarer, kan det ikke bestrides, at forbuddet bør betragtes som begrundet ud fra formålet om at beskytte offentlig sundhed som fastsat i artikel 30 EF.

50 Da et forbud som det, der fremgår af de i hovedsagen omhandlede retsforskrifter, udgør en undtagelse fra princippet om frie varebevægelser, påhviler det de nationale myndigheder at godtgøre, at nævnte retsforskrifter opfylder proportionalitetsprincippet, dvs. at de er nødvendige for at virkeliggøre det tilsigtede formål, og at dette mål ikke kan nås ved hjælp af forbud eller begrænsninger, der er mindre vidtrækkende eller i mindre grad påvirker samhandelen inden for Fællesskabet (jf. i denne retning dom af 14.7.1994, sag C-17/93, Van der Veldt, Sml. I, s. 3537, præmis 15, Franzén-dommen, præmis 75 og 76, samt Ahokainen og Leppik-dommen, præmis 31)

51 Det i hovedsagen omhandlede importforbud finder imidlertid anvendelse på alle, uafhængig af deres alder. Det er derfor langt mere vidtgående, end hvad der er nødvendigt for at nå det tilstræbte mål om at beskytte de yngste mod de skadelige virkninger ved forbrug af alkohol.

52 Hvad angår den pligtmæssige alderskontrol bemærkes, at den nationale lovgivning, idet den som en konsekvens af det i hovedsagen omhandlede forbud i hovedsagen forbeholder Systembolagets butikker salget af importerede alkoholholdige drikkevarer, tilsigter at underlægge distributionen af sådanne drikkevarer et centraliseret og sammenhængende system, som gør det muligt for monopolets ansatte, i overensstemmelse med det tilstræbte mål, konsekvent at sikre, at varerne kun bliver udleveret til personer over 20 år.

53 Ikke desto mindre fremgår det af oplysninger, som Domstolen råder over, at selv hvis Systembolaget i princippet gør brug af sådanne fremgangsmåder for distribution af varer og kontrol af købernes alder, findes der andre systemer for distribution af alkoholholdige drikkevarer, som rent faktisk overlader kontrollen til tredjemænd. Særligt er det ubestridt, at Systembolaget accepterer, at alderskontrollen kan foretages på tidspunktet for forskellige ansattes levering af de alkoholholdige drikkevarer uden for monopolets forretninger, eksempelvis i levnedsmiddelforretninger eller på tankstationer. Desuden er tilstedeværelsen af en sådan kontrol ikke klart godtgjort og kontrollérbar i det tilfælde, hvor de alkoholholdige drikkevarer leveres af Systembolaget, særligt som påpeget af den svenske regering, »med posten eller ved alle andre passende kommunikationsmidler på banegården eller ved det nærmeste busstoppested«.

54 Under disse omstændigheder er det ikke fuldstændigt garanteret, at alderskontrollen med de personer, som får udleveret de pågældende drikkevarer, i alle tilfælde er upåklageligt effektiv, og målet med det nuværende system er derfor kun delvist virkeliggjort.

55 Tilbage står at besvare spørgsmålet, om der for at virkeliggøre målet om beskyttelse af sundheden for de yngste på mindst lige så effektiv vis kan påtænkes andre systemer, der er mindre indgribende i princippet om de frie varebevægelser, og som er egnede til at kunne træde i stedet for det pågældende system.

56 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber gør i denne forbindelse gældende — uden på dette punkt at blive modsagt — at alderskontrollen kan ske ved, at modtageren af de importerede drikkevarer i en erklæring, som ledsager varerne på tidspunktet for deres indførsel, attesterer, at han er over 20 år. De eneste oplysninger, som Domstolen råder over, giver ikke anledning til at antage, at et sådant system, suppleret med passende straffebestemmelser i tilfælde af overtrædelse, ville være mindre effektivt end systemet iværksat af Systembolaget.

57 Det er derfor ikke godtgjort, at det i hovedsagen omhandlede forbud er proportionalt med henblik på at virkeliggøre målet om at beskytte de yngste mod skadevirkningerne ved forbrug af alkohol.

58 Under disse betingelser skal det fjerde spørgsmål besvares med, at en foranstaltning, som forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som fastsat i alkohollovens kapitel 4, § 2, stk. 1.

— idet den ikke er egnet til at virkeliggøre målet om generelt at begrænse forbruget af alkohol, og

— idet den ikke er proportional med henblik på at virkeliggøre målet om at beskytte de yngste mod skadevirkningerne ved et sådant forbrug,

ikke kan betragtes som begrundet i medfør af artikel 30 EF med henblik på beskyttelsen af menneskers liv og sundhed.

Sagens omkostninger

59 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i en sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagens omkostninger. Bortset fra nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Store Afdeling) for ret:

1) **En national foranstaltning, som forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som fastsat i kapitel 4, § 2, stk. 1, i lov om alkoholholdige drikkevarer (alkohollagen) af 16. december 1994, skal undersøges på grundlag af artikel 28 EF og ikke på grundlag af artikel 31 EF.**

2) **En foranstaltning, der forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som den, der er fastsat i kapitel 4, § 2, stk. 1, i lov om alkoholholdige drikkevarer, udgør en kvantitativ indførselsrestriktion i medfør af artikel 28 EF, selv om indehaveren af detailsalgsmonopolet i henhold til nævnte lov er forpligtet til at levere, og i givet fald, efter anmodning, at indføre de pågældende drikkevarer.**

3) **En foranstaltning, som forbyder privatpersoner at indføre alkoholholdige drikkevarer, som den, der er fastsat i kapitel 4, § 2, stk. 1, i lov om alkoholholdige drikkevarer,**

   — **idet den er uegnet til at virkeliggøre målet om generelt at begrænse forbruget af alkohol**

   — **og idet den ikke er proportional med henblik på at virkeliggøre målet om at beskytte de yngste mod skadevirkningerne forbundet med sådant et forbrug,**

   kan ikke betragtes som begrundet i medfør af artikel 30 EF med henblik på beskyttelsen af menneskers liv og sundhed.

Underskrifter