FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT ANTONIO TIZZANO

fremsat den 30. marts 2006 [1]

1. Ved kendelse af 30. marts 2004 har Högsta domstolen (Sverige) i medfør af artikel 234 EF forelagt Domstolen fire præjudicielle spørgsmål om, hvorvidt traktaten er til hinder for en medlemsstats bestemmelser, hvorefter der gælder et forbud for privatpersoner mod selv at indføre varer, når detailhandelen med disse varer i medlemsstaten er omfattet af et monopol.

2. Den forelæggende ret ønsker nærmere bestemt oplyst, om et sådant forbud skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF, som vedrører statslige handelsmonopoler, eller på grundlag af artikel 28 EF, som forbyder kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning, og om forbuddet i givet fald er foreneligt med den ene eller den anden af disse bestemmelser.

1 — Originalsprog: italiensk.

I — Retsforskrifter

A — *Fællesskabsbestemmelser*

3. Artikel 31 EF bestemmer:

»1. Medlemsstaterne tilpasser de statslige handelsmonopoler, således at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket.

[...]«

B — *Nationale bestemmelser*

Den svenske lov om alkohol

4. For at begrænse forbruget af alkoholholdige drikkevarer og for at begrænse de

skadelige konsekvenser af dette forbrug for menneskers sundhed, har Sverige vedtaget alkohollagen (lov nr. 1738 af 16.12.1994, herefter »alkoholloven«).

5. Denne lov regulerer alle aspekter vedrørende fremstilling og salg af disse drikkevarer og navnlig fremstilling, indførsel, detailhandel og udskænkning samt markedsføring af sådanne varer.

Detailhandel med alkoholholdige drikkevarer

6. Detailhandel med alkohol er forbeholdt et enkelt selskab (Systembolaget Aktiebolag, herefter »Systembolaget«), som er 100% statsejet.

7. Systembolagets salgsnet omfatter 411 »forretninger«, som er fordelt i hele Sverige. I landområder råder selskabet desuden over ca. 560 »salgssteder« (dagligvareforretninger, avis- eller tobakskiosker, tankstationer osv.), 56 buslinjer og 45 postforsendelsesruter, hvor det er muligt at bestille og modtage de ønskede alkoholholdige drikkevarer.

8. Det er kun via dette salgsnet, at personer, som er fyldt 20 år, kan købe alkoholholdige drikkevarer. Drikkevarerne er inddelt i forskellige sortimenter (et »grundsortiment«, et »midlertidigt sortiment« og et »prøvesortiment«). De varer, som ikke indgår i disse sortimenter, kan fås på bestilling. Hvis der er tale om varer fra andre medlemsstater, skal Systembolaget indføre dem efter anmodning fra kunden og for dennes regning. Systembolaget kan beslutte ikke at efterkomme specifikke bestillinger og indførselsanmodninger fra kunder »såfremt der [...] er noget til hinder herfor« (kapitel 5, § 5).

9. Det fremgår af sagsakterne, at en lov trådte i kraft den 1. januar 2005, hvorefter Systembolaget ikke længere kan nægte at indføre alkohol, som kunder har bestilt under henvisning til ovennævnte forbehold.

Indførsel af alkoholholdige drikkevarer

10. Systembolaget har ikke ret til at indføre alkoholholdige drikkevarer i Sverige, såfremt det ikke sker på anmodning fra en kunde. Den svenske lovgivning forbeholder denne ret for indehavere af en særlig tilladelse hertil.

11. Privatpersoner har i princippet heller ikke ret til at indføre alkohol. Ifølge kapitel 4, § 2, stk. 2, er indførsel af alkohol kun tilladt for rejsende, som er fyldt 20 år, til eget eller familiens personlige forbrug eller som gave til nærtstående til dennes eller dennes families personlige forbrug.

II — Faktiske omstændigheder og sagens forløb

12. Tvisten i hovedsagen udspringer af en sag anlagt af Klas Rosengren og andre privatpersoner (herefter, under ét, »Klas Rosengren«) til prøvelse af en beslutning om konfiskation af nogle kasser med vin fra Spanien.

13. Det fremgår af forelæggelseskendelsen, at Klas Rosengren dels via postordre, dels direkte hos producenten havde bestilt vin, som var produceret i Spanien, og som blev markedsført på en dansk hjemmeside.

14. Vinen, som blev betalt via to svenske girokonti, blev indført til Sverige — uden at blive deklareret til toldmyndighederne — af et selvstændigt transportfirma på Klas Rosengrens opdrag. Vinen blev herefter konfiskeret i Göteborg.

15. Klas Rosengren anlagde herefter sag til prøvelse af beslutningen om konfiskation ved Göteborgs Tingsrätt, som stadfæstede konfiskationen med den begrundelse, at vinen efter rettens opfattelse var blevet indført til Sverige i strid med forbuddet mod privatpersoners indførsel som fastsat i alkoholloven.

16. Hovrätten för Västra Sverige forkastede appellen iværksat til prøvelse af denne dom, hvorefter Klas Rosengren iværksatte appel til Högsta domstolen. Da sidstnævnte er i tvivl om, hvorvidt forbuddet i alkohollovens kapitel 4, § 2, er foreneligt med artikel 28 EF og 31 EF, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Skal det ovenfor beskrevne indførselsforbud anses for at udgøre en del af detailhandelsmonopolets funktion, således at artikel 28 EF af denne grund ikke er til hinder for forbuddet, og det i stedet skal vurderes alene på grundlag af artikel 31 EF?

2) Såfremt det første spørgsmål besvares bekræftende, er indførselsforbuddet da i overensstemmelse med de betingelser for statslige handelsmonopoler, 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 indførselsforbud trods den pligt, der påhviler Systembolaget til, efter anmodning, at skaffe alkoholholdige drikkevarer, som ikke indgår i sortimentet?

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

17. I sagen for Domstolen er der afgivet skriftlige indlæg af Klas Rosengren, den svenske, den finske og den norske regering, af EFTA-Tilsynsmyndigheden og af Kommissionen.

18. Den 30. november 2005 blev der afholdt retsmøde, i hvilket Klas Rosengren, den svenske og den norske regering, EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen afgav mundtlige indlæg.

III — Retlige bemærkninger

Baggrund: Franzén-dommen

19. Som nævnt har den forelæggende ret stillet Domstolen fire spørgsmål. Retten ønsker nærmere bestemt oplyst, om et forbud mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer som det, der er fastsat i den svenske alkohollov, skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF, som vedrører statslige handelsmonopoler, eller artikel 28 EF, som forbyder kvantitative indførselsrestriktioner og foranstaltninger med tilsvarende virkning (første spørgsmål), og om forbuddet er foreneligt med førstnævnte bestemmelse (andet spørgsmål) eller subsidiært med sidstnævnte bestemmelse (tredje og fjerde spørgsmål).

20. I deres skriftlige indlæg vedrørende ovenstående spørgsmål har alle procesdeltagerne i væsentligt omfang henvist til Franzén-dommen, hvori Domstolen tog stilling til forskellige aspekter af den svenske alkohollov, som nu igen er blevet anfægtet [2].

21. Ifølge den svenske og den norske regering fremgår svaret på Högsta domstolens

2 — Dom af 23.10.1997, sag C-189/95, Franzén, Sml. I, s. 5909.

spørgsmål direkte af denne dom. Efter disse regeringers opfattelse gjorde Domstolen det allerede i den dom klart, at det omhandlede forbud skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF, og at forbuddet er foreneligt med denne bestemmelse. Det er i den foreliggende sag således tilstrækkeligt blot at gentage denne løsning.

22. Før jeg går videre i min analyse, mener jeg imidlertid, at det er nødvendigt at undersøge, om Domstolen faktisk har taget stilling til disse spørgsmål.

23. I Franzén-dommen tog Domstolen først og fremmest stilling til spørgsmålet om afgrænsningen af artikel 31 EF's anvendelsesområde i forhold til artikel 28 EF.

24. I denne forbindelse fastsatte Domstolen et kriterium for afgrænsningen: »[D]*e [svenske] bestemmelser om monopolet og dets funktion*« skulle vurderes på grundlag af bestemmelserne i artikel 31 EF, mens »*virkningerne for samhandelen inden for Fællesskabet af andre bestemmelser i den nationale lovgivning, der ikke [vedrørte] monopolets funktion*«, skulle vurderes på grundlag af traktatens artikel 28 (præmis 35 og 36).

25. Domstolen indledte vurderingen af den første kategori af bestemmelser ved at minde om formålet med og indholdet af artikel 31 EF:

— Bestemmelsen har til formål at »forene medlemsstaternes mulighed for at opretholde visse handelsmonopoler som middel til at forfølge mål i almenhedens interesse med de krav, der følger af fællesmarkedets oprettelse og funktion«, og skal således føre til, »at hindringer for de frie varebevægelser afskaffes, dog med undtagelse af de begrænsninger af samhandelen, der er uløseligt forbundet med de pågældende monopoler« (præmis 39).

— Dette kræver ikke, »at de statslige handelsmonopoler afskaffes«, men alene at de tilpasses »på en sådan måde, at enhver forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket, idet handelen med varer fra andre medlemsstater hverken retligt eller faktisk stilles ringere end handelen med indenlandske varer« (præmis 38 og 40).

26. Med henvisning til disse principper fastslog Domstolen, at »et statsligt monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer som det, der er givet Systembolaget, forfølger et mål i almenhedens interesse, idet det sigter mod at beskytte den offentlige sundhed mod alkoholens skadevirkninger« (præmis 41).

27. Domstolen tog herefter stilling til bestemmelserne i den svenske alkohollov vedrørende Systembolagets »produktudvælgelsessystem« (herunder pligten til »efter anmodning fra en forbruger og for dennes regning« at indføre enhver alkoholholdig drikkevare, som ikke findes i det eksisterende sortiment: kapitel 5, § 5), selskabets »salgsnet« samt den »markedsføring af alkoholholdige drikkevarer«, som det foretager, for så vidt som disse bestemmelser er knyttet til monopolet og dets funktion. Domstolen fastslog, at disse bestemmelser hverken var diskriminerende eller stillede importerede produkter ugunstigt. De var således forenelige med artikel 31 EF (præmis 43-66).

28. For så vidt angår »de andre bestemmelser i den nationale lovgivning, der har betydning for monopolets funktion«, vurderede Domstolen imidlertid de svenske bestemmelser, som forbeholder adgangen til indførsel af alkoholholdige drikkevarer for indehavere af fremstillings- eller engroshandelstilladelser, på grundlag af artikel 28 EF. I denne forbindelse fastslog Domstolen, at for så vidt som disse drikkevarer pålægges yderligere omkostninger (»såsom omkostninger til mellemmænd, omkostninger til betaling af de afgifter og gebyrer, der skal svares for at få udstedt en tilladelse, eller omkostninger forbundet med forpligtelsen til at råde over lagerkapacitet i Sverige«), udgjorde disse bestemmelser en hindring for indførsel af alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater, som ganske vist var begrundet i hensynet til beskyttelse af menneskers sundhed i artikel 30 EF, men som var uforholdsmæssig i forhold til dette mål (præmis 67-77).

29. I den foreliggende sag forekommer det mig således, at EFTA-Tilsynsmyndigheden har ret, når den — med henvisning til kriterierne for den korrekte anvendelse af artikel 31 EF på handelsmonopoler og til den svenske alkohollovs forskellige aspekter — har gjort gældende, at Franzén-dommen ikke giver svar på de spørgsmål, der rejses i den foreliggende sag, som vedrører en lovbestemmelse (forbud mod privatpersoners indførsel af alkohol), der ganske vist er knyttet til de bestemmelser, der blev taget stilling til i Franzén-dommen, men som ikke desto mindre er forskellig herfra.

30. Jeg mener således, at der i overensstemmelse med de principper, der er fastsat i Franzén-dommen, skal foretages en særskilt vurdering af dette forbud og af dets forenelighed med artikel 28 EF eller 31 EF. Jeg vil i det følgende foretage denne vurdering.

Om det første spørgsmål

31. Som nævnt ønsker den forelæggende ret for det første oplyst, om forbuddet skal vurderes på grundlag af artikel 28 EF eller artikel 31 EF.

32. Jeg mener i lighed med alle de øvrige procesdeltagere, der har fremsat bemærk-

ninger herom, at det for at besvare dette spørgsmål er nødvendigt at tage udgangspunkt i det kriterium, der er fastsat i Franzén-dommen. Som nævnt ovenfor, fastslog Domstolen »på baggrund af Domstolens praksis« [3], at der skulle »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«. Derimod skulle »virkningerne for samhandelen inden for Fællesskabet af andre bestemmelser i den nationale lovgivning, der ikke vedrør[te] monopolets funktion, men alligevel ha[vde] betydning herfor, undersøges på grundlag af [artikel 28 EF]« [4].

33. Det er imidlertid langt fra enkelt at anvende disse retningslinjer på den her omhandlede lovgivning med henblik på afgørelsen af, om den er omfattet af artikel 28 EF eller artikel 31 EF, hvilket også fremgår af de modstridende, men velunderbyggede konklusioner, som procesdeltagerne har draget vedrørende dette spørgsmål.

34. På den ene side har Klas Rosengren, EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen gjort gældende, at forbuddet mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer skal vurderes på grundlag af artikel 28 EF. På den anden side står den svenske, den finske og den norske regering, som er af den modsatte opfattelse.

35. De førstenævnte tager — ligesom Kommissionen — udgangspunkt i den forudsætning, at artikel 31 EF er en »særbestemmelse om statslige handelsmonopoler« [5], som fungerer som en begrænsning af det generelle forbud i artikel 28 EF. Derfor kan artikel 31 EF ikke fortolkes udvidende.

36. Stadig inden for rammerne af samme ræsonnement har EFTA-Tilsynsmyndigheden henvist til nogle domme vedrørende handelsmonopoler (som ligeledes er citeret i Franzén-dommen), hvori Domstolen har bekræftet, at artikel 31 EF »ikke [gælder] for nationale retsforskrifter, som ikke vedrører et offentligt monopols særlige funktion — nemlig udøvelse af en eneret« [6]. Det kan på grundlag af denne retspraksis udledes, således som Klas Rosengren, EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen har gjort det, at Systembolagets eneret kun omfatter detailhandel med alkoholholdige drikkevarer og

3 — Domstolen henviste i denne forbindelse i Franzén-dommen til dom af 17.2.1976, sag 91/75, Miritz, Sml. s. 217, præmis 5, af 20.2.1979, sag 120/78, Rewe-Zentral, den såkaldte »Cassis de Dijon-dom«, Sml. s. 649, præmis 7, og af 13.3.1979, sag 91/78, Hansen, Sml. s. 935, præmis 9 og 10.

4 — Franzén-dommen, præmis 35 og 36.

5 — Cassis de Dijon-dommen, præmis 7.

6 — Jf. Cassis de Dijon-dommen, præmis 7, og Hansen-dommen, præmis 8.

ikke omfatter indførslen heraf. Hvis det forholder sig således, må det konkluderes, at en bestemmelse om indførsel af alkohol som den, der indeholder det anfægtede forbud, ikke skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF, men udelukkende på grundlag af hovedreglen i artikel 28 EF.

37. Det modsatte synspunkt er imidlertid lige så overbevisende. Efter min mening er det det endda i endnu højere grad, hvilket jeg vil redegøre for nedenfor.

38. Jeg vil tage udgangspunkt i en konstatering af, at den retspraksis, der gik forud for Franzén-dommen, omfatter domme, som i relation til den omtvistede sondring forekommer at lægge mere vægt på den særlige funktion, som monopolet har til opgave at opfylde, end på udstrækningen af monopolets eneret. Det fremgår nemlig af disse domme, at artikel 31 EF ikke vedrører nationale bestemmelser, der er knyttet til monopolets eneret, men derimod de bestemmelser, der er uløseligt »forbundet med [udøvelsen af] det pågældende monopols særlige funktion« [7].

39. Med andre ord synes disse domme at tage udgangspunkt i den korrekte antagelse, at et monopol eksisterer og udøver virksomhed for at opfylde en funktion. Hvilke bestemmelser der vedrører monopolet og dets virksomhed, skal således afgøres på grundlag af denne funktion.

40. Ved nærmere eftersyn kan også Franzén-dommen fortolkes på denne måde. Det følger nemlig af denne dom, at alle bestemmelserne om det svenske monopol og dets funktion, herunder de bestemmelser, som ikke er knyttet til monopolets eneret, skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF.

41. Bortset fra bestemmelserne om Systembolagets salgsnet og markedsføring, blev alle bestemmelserne om monopolets produktudvælgelsessystem, herunder de bestemmelser, som forbeholder monopolet opgaven med på kundernes anmodning at *indføre* alkohol, som ikke indgår i sortimentet (kapitel 5, § 5) [8], nemlig vurderet på grundlag af artikel 31 EF. Selv om der er tale om bestemmelser vedrørende indførsel og ikke om detailhandel med alkohol, anså Domstolen disse sidstnævnte bestemmelser for at høre til blandt de bestemmelser, der er uløseligt forbundet med monopolets funktion.

7 — Jf. dom af 13.3.1979, sag 86/78, Peureux, Sml. s. 897, præmis 35. I samme retning Miritz-dommen, præmis 8, og Cassis de Dijon-dommen, som EFTA-Tilsynsmyndigheden har henvist til. Det afgørende er ikke eneretten i sig selv, men monopolets funktion, hvortil denne eneret er udformet.

8 — Jf. Franzén-dommen, præmis 49.

42. Jeg mener, at grunden til dette er, at Domstolen lagde til grund, at opgaven med at indføre bestilt alkohol er uløseligt forbundet med udøvelsen af den særlige funktion, som Systembolaget er tillagt i medfør af national ret. Denne funktion består, således som den svenske og den norske regering har gjort gældende, ikke blot i salg af alkoholholdige drikkevarer, der findes på det svenske marked, men også i at skabe en enkelt og kontrolleret adgang til køb af disse drikkevarer.

43. Hvis denne fortolkning er korrekt, må det ligeledes lægges til grund, at forbuddet mod privatpersoners indførsel af alkohol er en bestemmelse vedrørende det svenske monopols funktion, som derfor skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF.

44. Dette forbud har nemlig til formål at sikre, at privatpersoner, som ønsker at købe alkoholholdige drikkevarer i Sverige, kun har adgang hertil gennem Systembolagets forretninger og salgssteder. Hvis de ønsker at købe og indføre alkohol fra andre medlemsstater, kan de på grund af forbuddet ikke gøre dette direkte, men skal henvende sig til disse forretninger og salgssteder, og kan her vælge blandt de varer, der findes i sortimenterne, eller anmode om indførsel af de varer, der ikke findes dér.

45. Således som den norske regering har gjort gældende, kompletterer bestemmelsen om Systembolagets indførelse af alkohol (som Domstolen allerede har fastslået var uløseligt forbundet med monopolets funktion) ud fra denne synsvinkel og bestemmelsen om forbud mod privatpersoners indførsel (der er genstand for den foreliggende sag) hinanden, og de er uløseligt forbundet: Begge bestemmelser har nemlig til formål at lede de svenske forbrugeres efterspørgsel efter alkohol hen til det af Systembolaget kontrollerede detailhandelssystem.

46. I denne sammenhæng er det ikke tilstrækkeligt at gøre gældende — således som EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen har gjort det — at der i en anden medlemsstat (Finland) findes et salgs- og detailhandelsmonopol, der eksisterer og fungerer uden et lignende forbud.

47. Ud fra det perspektiv, som jeg har tegnet, drejer det sig nemlig ikke om at undersøge, om et monopol overhovedet kan fungere uden et sådant forbud. Det er heller ikke spørgsmålet, om den opgave, som monopolet er blevet tillagt af den medlemsstat, der har indført det, kan udføres inden for rammerne af et mindre indgribende system end det, der er indført i en anden medlemsstat. Ud fra denne synsvinkel skal det derimod afgøres, om forbuddet er uløseligt forbundet med udøvelsen af den særlige funktion, som den nationale lovgiver har

tildelt sit monopol. Som jeg allerede har nævnt, mener jeg, at der i den foreliggende sag er tale om en sådan forbundethed, og at det således begrunder anvendelsen af artikel 31 EF.

48. Jeg mener derfor, at et forbud mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer som det, der er fastsat i den svenske alkohollov, inden for rammerne af den særlige ordning, der er fastsat i nævnte lov, skal anses for at udgøre en bestemmelse om et detailhandelsmonopols funktion. Det skal dermed vurderes på grundlag af artikel 31 EF.

Om det andet spørgsmål

49. Med sit andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om forbuddet mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer, som er genstand for den foreliggende sag, er foreneligt med artikel 31 EF.

50. I denne forbindelse vil jeg først minde om, at selv om artikel 31, stk. 1, EF ikke kræver, at »de statslige handelsmonopoler afskaffes«, fremgår det af bestemmelsen, at de skal tilpasses, »således at enhver form for forskelsbehandling af medlemsstaternes statsborgere med hensyn til forsynings- og afsætningsvilkår er udelukket« [9]. Domstolen har særskilt »vedrørende handelsmonopoler« fastslået, at monopoler, »der er udformet således, at handelen med varer hidrørende fra andre medlemsstater retligt eller faktisk stilles ringere end handelen med indenlandske varer, ikke er tilladte« [10]. Domstolen har desuden præciseret, at et handelsmonopol er i strid med traktaten, ikke blot hvis det »i praksis stiller disse [varer hidrørende fra andre medlemsstater] [...] ringere«, men også hvis det potentielt »kan stille [...] [dem] ringere« [11].

51. I den foreliggende sag, som netop vedrører et handelsmonopol, skal det således undersøges, om et forbud mod privatpersoners indførsel som det, der er fastsat i den svenske lov, retligt eller faktisk stiller eller kan stille alkohol fra andre medlemsstater ringere [12].

9 — Jf. Franzén-dommen, præmis 38. Jf. ligeledes dom af 3.2.1976, sag 59/75, Manghera m.fl., Sml. s. 91, præmis 4 og 5, Hansen-dommen, præmis 8, dom af 7.6.1983, sag 78/82, Kommissionen mod Italien, Sml. s. 1955, præmis 11, af 14.12.1995, sag C-387/93, Banchero, Sml. I, s. 4663, præmis 27, og af 31.5.2005, sag C-438/02, Hanner, Sml. I, s. 4551, præmis 34.

10 — Franzén-dommen, præmis 40, og Hanner-dommen, præmis 36.

11 — Hanner-dommen, præmis 38.

12 — Det bemærkes, at Domstolen træffer andre og skarpere afgørelser, når der er tale om enerettigheder vedrørende import. Domstolen har således fastslået, at det i et sådant tilfælde skal undersøges, om de nationale bestemmelser direkte påvirker »afsætningsvilkårene for andre medlemsstaters erhvervsdrivende og leverandører« (jf. dommen i sagen Manghera m.fl., præmis 12, dom af 13.12.1990, sag C-347/88, Kommissionen mod Grækenland, Sml. I, s. 4747, præmis 44, og af 23.10.1997, sag C-158/94, Kommissionen mod Italien, Sml. I, s. 5789, præmis 23).

52. Ifølge Kommissionen er der tale om en sådan ulempe, for så vidt som forbuddet forhindrer de svenske forbrugere i at henvende sig direkte til producenter i andre medlemsstater med henblik på dér at købe de ønskede varer.

53. Efter min mening er dette synspunkt kun delvis korrekt.

54. Som nævnt ovenfor (punkt 44), indebærer indførselsforbuddet, at personer i Sverige, som er fyldt 20 år, og som ønsker at købe alkoholholdige drikkevarer i andre medlemsstater, kun kan gøre det gennem Systembolagets forretninger og salgssteder. Dette selskab forestår indførslen af de varer, som ikke findes i sortimenterne, »efter anmodning fra kunden og på dennes regning« (kapitel 5, § 5).

55. Jeg mener imidlertid, at forbuddet mod privatpersoners indførsel ikke i sig selv inden for rammerne af denne ordning stiller varer fra andre medlemsstater ringere. Tværtimod stilles de på nøjagtigt samme niveau som de svenske varer. Privatpersoners køb af såvel de svenske varer som varerne fra andre medlemsstater kan kun ske i Systembolagets forretninger eller salgssteder. Hvis varerne ikke findes i sortimentet, gælder det for begge, at de skal bestilles hos Systembolaget.

56. Hvis man imidlertid ser overordnet på systemet i sin helhed, vil man opdage, at forbuddet i realiteten — i det mindste potentielt — kan stille alkohol fra andre medlemsstater ringere.

57. Når en privatperson bestiller en vare (svensk eller fra en anden medlemsstat), som ikke findes i sortimentet, har Systembolaget pligt til at imødekomme bestillingen ved at skaffe den pågældende vare på en anden måde, »såfremt der ikke er noget til hinder herfor« (alkohollovens kapitel 5, § 5). Som EFTA-Tilsynsmyndigheden imidlertid har anført, tillægger den svenske lov Systembolaget en absolut skønsmæssig beføjelse til at nægte at udføre bestillingen, »såfremt noget er til hinder herfor«. Der er således intet, der hindrer, at denne beføjelse anvendes på diskriminerende vis til at nægte at gennemføre bestillinger af alkoholholdige drikkevarer, som kommer fra andre medlemsstater, og som monopolet derfor har vanskeligere ved at fremskaffe.

58. Hvis denne beføjelse udnyttes på denne måde, har privatpersoner ingen mulighed for at skaffe de ønskede alkoholholdige drikkevarer, fordi de som følge af indførselsforbuddet i alkoholloven heller ikke må indføre dem direkte. Indførselsforbuddet udgør således ikke længere blot et middel til at lede

efterspørgslen efter alkohol hen til det af Systembolaget kontrollerede system, men bliver en uoverstigelig hindring for købet af alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater, med det resultat, at disse drikkevarer stilles ringere i forhold til svenske varer.

59. Desuden har den svenske regering ikke påberåbt sig noget objektivt hensyn, som skulle kunne begrunde denne ulempe, der, således som det netop er blevet forklaret, kan opstå for varer fra andre medlemsstater på grund af Systembolagets skønsbeføjelse, sammenholdt med forbuddet mod privatpersoners indførsel af disse varer. Den svenske regering har blot understreget, at en ny lov, hvorved denne beføjelse blev afskaffet, trådte i kraft den 1. januar 2005, således at monopolet nu har pligt til at levere alle alkoholholdige drikkevarer, som kunderne anmoder om, og som ikke allerede findes i sortimentet, også selv om det indebærer, at de skal importeres.

60. Den potentielle ulempe, som jeg har beskrevet ovenfor, eksisterer således ikke længere, hvilket imidlertid er uden betydning for den foreliggende sag, fordi de faktiske omstændigheder i hovedsagen indtrådte før det tidspunkt, hvor den nye lov trådte i kraft.

61. Jeg mener således, det kan konkluderes, at et forbud mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer — i et tilfælde, hvor der er tale om et monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer som det, der er indført ved lov nr. 1738 af 16.12.1994 (alkoholloven), og hvor monopolet er tillagt en beføjelse til skønsmæssigt at nægte at efterkomme privatpersoners bestillinger, hvis de bestilte drikkevarer skal indføres fra andre medlemsstater — er i strid med artikel 31 EF.

Om det tredje og det fjerde spørgsmål

62. Med sit tredje og fjerde spørgsmål ønsker den forelæggende ret oplyst, om et forbud mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer — i et tilfælde, hvor der er tale om monopol på detailhandel med sådanne varer, og monopolet i medfør af lovgivningen har til opgave på privatpersoners anmodning at indføre alkohol fra andre medlemsstater, som ikke indgår i det sædvanlige sortiment — er i strid med artikel 28 EF og 30 EF.

63. Eftersom jeg har konkluderet, at dette forbud er uløseligt forbundet med monopolets funktion, og at det følgelig skal vurderes på grundlag af artikel 31 EF, er det ufornødent at besvare disse to spørgsmål.

64. Jeg vil ikke desto mindre foretage en gennemgang af disse spørgsmål for at give Domstolen et fuldstændigt overblik over sagen. Jeg vil imidlertid følge en helt anden fremgangsmåde end den, jeg fulgte i relation til artikel 31 EF.

65. Der er nemlig ikke længere tale om en undersøgelse af, om forbuddet mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer stiller varer fra andre medlemsstater ringere. Det skal derimod vurderes, i) om forbuddet — også henset til den indførselsordning efter anmodning, som gælder for Systembolaget — indebærer en kvantitativ indførselsrestriktion eller en foranstaltning med tilsvarende virkning i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 28 EF; ii) om forbuddet i givet fald er begrundet af hensyn til beskyttelse af menneskers sundhed, som er et hensyn, der er tilladt i medfør af artikel 30 EF, selv om det indebærer en fravigelse af princippet om fri bevægelighed [13]; iii) og endelig, om det omtvistede forbud er i overensstemmelse med proportionalitetsprincippet, dvs. »om det er egnet til at sikre virkeliggørelsen af det formål, det forfølger, og ikke går ud over, hvad der er nødvendigt, for at formålet opfyldes« [14].

66. Hvad angår det første punkt vil jeg først og fremmest minde om, at det følger af fast retspraksis, at der i relation til artikel 28 EF ved kvantitativ restriktion forstås enhver foranstaltning, »som har karakter af et helt eller delvist forbud mod import, eksport eller transit, alt efter situationen«, af bestemte varer [15], og ved foranstaltning med tilsvarende virkning »enhver af medlemsstaternes bestemmelser for handelen, som direkte eller indirekte, aktuelt eller potentielt, kan hindre samhandelen i Fællesskabet« [16].

67. Med dette for øje mener jeg, at det er med rette, at Klas Rosengren, EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen har gjort gældende — uden på dette punkt at blive modsagt af den svenske regering — at forbuddet mod privatpersoners indførsel af alkohol delvis udgør en kvantitativ restriktion og delvis en foranstaltning med tilsvarende virkning.

68. Forbuddet udgør en kvantitativ restriktion, i det omfang det er strengt forbudt for privatpersoner til Sverige at indføre alkohol fra andre medlemsstater, som allerede indgår i monopolets sortiment, på samme måde

13 — Jf. dom af 7.3.1989, sag 215/87, Schumacher, Sml. s. 617, præmis 18, af 25.7.1991, forenede sager C-1/90 og C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior e Publivía, Sml. I, s. 4151, præmis 13, Franzén-dommen, præmis 76, og dom af 8.3.2001, sag C-405/98, Gourmet International Products, Sml. I, s. 1795, præmis 26.

14 — Jf. dom af 25.7.1991, sag C-76/90, Säger, Sml. I, s. 4221, præmis 15, af 23.11.1999, forenede sager C-369/96 og C-376/96, Arblade m.fl., Sml. I, s. 8453, præmis 35, af 3.10.2000, sag C-58/98, Corsten, Sml. I, s. 7919, præmis 39, og af 22.1.2002, sag C-390/99, Canal Satélite Digital, Sml. I, s. 607, præmis 33.

15 — Dom af 12.7.1973, sag 2/73, Geddo, Sml. s. 865, præmis 7, og af 14.12.1979, sag 34/79, Henn og Darby, Sml. s. 3795.

16 — Dom af 11.7.1974, sag 8/74, Dassonville, Sml. s. 837, præmis 5.

som drikkevarer, som ikke indgår i sortimentet, men som det nægter at indføre. I de to tilfælde kan privatpersoner nemlig ikke indføre disse varer til Sverige, hverken direkte eller gennem Systembolaget. Der gælder således et egentligt og faktisk »indførselsforbud« for disse varer.

69. Forbuddet udgør desuden også en foranstaltning med tilsvarende virkning, for så vidt som det tvinger privatpersoner til at anmode monopolet (som accepterer) om at indføre alkohol, der ikke indgår i det sædvanlige sortiment. Således som den svenske regering har erkendt, opkræver Systembolaget nemlig et rimeligt vederlag for denne service — ud over naturligvis den pris, som producenten kræver for de bestilte alkoholholdige drikkevarer og godtgørelse af transportomkostningerne. I dette tilfælde er det ganske vist muligt at indføre alkohol fra andre medlemsstater, men det er forbundet med supplerende omkostninger (det såkaldte rimelige vederlag) i forhold til de omkostninger, privatpersoner normalt ville afholde i tilfælde af direkte indførsel.

70. Hvad angår de eventuelle begrundelser for indførselsforbuddet og spørgsmålet om dets forholdsmæssighed har den svenske regering, som på dette punkt er støttet af den norske regering, gjort gældende, at forbuddet har til formål at beskytte personers sundhed mod skader forårsaget af alkohol, navnlig personer, som ikke er fyldt 20 år. Sådanne personer burde nemlig ifølge den svenske lovgiver slet ikke have adgang til at købe alkoholholdige drikkevarer.

71. Den svenske regering har videre gjort gældende, at dette er årsagen til, at systemet er udformet således, at alkoholholdige drikkevarer skal købes via monopolets salgsnet, hvor der i forretninger og salgssteder sker en systematisk kontrol af købernes alder og afvisning af anmodninger fra personer, som ikke er fyldt 20 år. I disse forretninger og på disse salgssteder udføres der desuden regelmæssig kontrol med, at sælgerne faktisk foretager den foreskrevne alderskontrol. Dette sker ved, at man lader personer, der helt åbenbart endnu ikke er fyldt 20 år, forsøge at købe alkohol.

72. EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen er imidlertid af en helt anden opfattelse. Disse procesdeltagere har gjort gældende, at det omtvistede forbud ikke kan begrundes i hensynet til beskyttelse af personers sundhed, og at det under alle omstændigheder er uforholdsmæssigt i forhold til dette formål.

73. Ifølge Kommissionen følger dette af forskellige modstridende forhold i den svenske folkesundhedspolitik, navnlig følgende omstændigheder:

— Til forskel fra alkohol gælder der intet forbud mod indførsel og handel med tobaksvarer i Sverige.

— Rejsende, som er fyldt 20 år, kan indføre anseelige mængder alkohol til Sverige.

— Personer, som er fyldt 20 år, og som ikke er mærkbart berusede, kan købe ubegrænsede mængder alkohol på Systembolaget.

— Systembolaget selv har fremmet indtagelsen af disse drikkevarer ved at udvide åbningstiderne for sine forretninger.

74. Kommissionen har med andre ord gjort gældende, at en medlemsstat, som reducerer graden af beskyttelse af dets egne borgeres sundhed ved at give dem adgang til frit at indtage visse sundhedsskadelige produkter (tobaksvarer) og ved at lette adgangen — idet der ikke fastsættes kvantitative grænser — til andre produkter (alkoholholdige drikkevarer), ikke med rette kan henvise til beskyttelsen af menneskers sundhed som begrundelse for visse bestemmelser såsom det omtvistede forbud, som udgør et skridt i den modsatte retning.

75. Kommissionen har endvidere anført, at forbuddet — selv hvis det betragtes særskilt — under alle omstændigheder er ulovligt, for så vidt som det er uforholdsmæssigt i forhold til det formål, som den svenske regering har henvist til. Ifølge EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen er det nemlig ikke nødvendigt at forbyde enhver indførsel for at hindre personer, som ikke er fyldt 20 år, i at købe alkohol. Det ville være tilstrækkeligt at pålægge toldmyndighederne, postvæsenet og de selvstændige transportfirmaer at kontrollere alderen for de personer, som har bestilt varer uden for Sverige.

76. Jeg kan uden problemer medgive, at visse af den svenske lovgivers valg kan forekomme diskutable. Der hersker navnlig ingen tvivl om, at den omstændighed, at personer, som er fyldt 20 år, har ret til at købe ubegrænsede mængder alkohol — også selv om det kun sker i Systembolagets forretninger og salgssteder — kan begrænse den effektive virkning af de tiltag, som staten har truffet for at beskytte folkesundheden.

77. Jeg mener ikke desto mindre, at disse valg på en måde er omfattet af medlemsstaternes frihed til at »afgøre, hvor langt de vil strække beskyttelsen af den offentlige sundhed, og hvorledes de vil nå deres mål« [17], og at disse foranstaltninger ud fra denne synsvinkel således er omfattet af de valg, der er forbeholdt medlemsstaterne, for at opnå sådanne formål. Det, der efter min mening imidlertid ikke er omfattet af med-

17 — Aragonesa-dommen, præmis 16, og dom af 13.7.2004, sag C-262/02, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6569, præmis 24.

lemsstaternes frihed, og som følgelig kan kontrolleres af Domstolen, er spørgsmålet, om disse valg er egnede og nødvendige i forhold til de tilstræbte formål, eftersom de restriktioner, som disse valg medfører, kun kan anses for begrundede, såfremt dette er tilfældet [18].

78. Det, der skal afgøres, er følgelig ikke, hvilke foranstaltninger der teoretisk set er mulige og mest effektive, men spørgsmålet, om de konkrete foranstaltninger, som Sverige har truffet, er egnede til at opnå det niveau for beskyttelse af folkesundheden, som denne medlemsstat tilsigter, og om de ikke går videre end, hvad der er nødvendigt, henset til dette formål.

79. Jeg mener, at hvis man følger dette ræsonnement, skal forbuddet mod indførsel og det tilsvarende salgssystem via Systembolaget anses for at være forholdsmæssigt i forhold til det formål om beskyttelse af personer, som ikke er fyldt 20 år, som den svenske alkohollov tilsigter.

80. Som det blev nævnt ovenfor (punkt 44 og 54), indebærer forbuddet nemlig, at personer, som ønsker at indføre alkohol fra andre medlemsstater, kun kan gøre det via den detailhandelsordning, der er indført i denne medlemsstat, dvs. via Systembolagets forretninger og salgssteder. Dette indebærer således, at det er nødvendigt at henvende sig til et salgsnet, hvor der systematisk sker kontrol af købernes alder og navnlig regelmæssig kontrol med, at denne kontrol altid finder sted. Det er netop dette forhold, som gør det muligt effektivt at opnå det lovlige formål, som den svenske lovgiver forfølger, og som er at hindre personer, som ikke er fyldt 20 år, i at købe alkohol.

81. Til forskel fra EFTA-Tilsynsmyndigheden og Kommissionen mener jeg således ikke, at det *samme formål* ville kunne opnås *lige så effektivt* — såfremt det pågældende forbud ikke eksisterede — ved at pålægge toldmyndigheder, postvæsenet og selvstændige transportfirmaer at kontrollere alderen på de personer, der har bestilt varer uden for Sverige.

82. Det er nemlig muligt at sikre, at sælgerne altid kontrollerer købernes alder, når der kun findes en enkelt afgrænset salgsorganisation, mens en sådan kontrol helt åbenbart ikke ville være mulig, hvis der er et stort antal forskellige aktører, som leverer alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater. Hvis forbuddet ikke fandtes, ville det med andre ord ikke være muligt at kontrollere — således som det i dag sker i Sverige — at alle

18 — Jf. domme af 13.7.2004, i sag C-262/02, Kommissionen mod Frankrig, præmis 24 ff., og sag C-429/02, Bacardi France, Sml. I, s. 6613, præmis 33 ff., samt mit forslag til afgørelse af 11.3.2004 i sidstnævnte sag, punkt 78-80.

transportfirmaer eller andre aktører, der af privatpersoner gives i opdrag at indføre alkoholholdige drikkevarer, ikke leverer til personer, der ikke er fyldt 20 år.

83. Når dette er sagt, vil jeg dog tilføje, at det ræsonnement, der ligger til grund for ovenstående vurdering, ikke omfatter den indførselsrestriktion vedrørende varer fra andre medlemsstater, som følger af den omhandlede bestemmelse i den svenske lov, hvorefter det er forbudt for privatpersoner at indføre alkohol, og det forhold, at Systembolaget skønsmæssigt kan bestemme ikke at efterkomme privatpersoners bestillinger, når noget er »til hinder« herfor.

84. Som det ligeledes fremgår af det ovennævnte (punkt 57 og 58), er indførselsforbuddet i det tilfælde, hvor privatpersoners bestilling ikke efterkommes, nemlig ikke længere et middel til at lede efterspørgslen efter alkohol hen til det af Systembolaget kontrollerede system. Det bliver for alle (såvel mindreårige som myndige) en uoverstigelig hindring for købet af alkoholholdige drikkevarer fra andre medlemsstater. En sådan restriktion kan således ikke begrundes med henvisning til det formål om at hindre personer, som ikke er fyldt 20 år, i at købe alkoholholdige drikkevarer, hvilket den svenske regering i øvrigt også har erkendt (se punkt 59 ovenfor).

85. Det følger efter min mening heraf, at indførselsrestriktionen i det angivne omfang skal anses for at være i strid med artikel 28 EF og 30 EF.

IV — Forslag til afgørelse

86. I lyset af ovenstående betragtninger foreslår jeg Domstolen at besvare de af Högsta Domstolen forelagte spørgsmål således:

»1) Et forbud mod privatpersoners indførsel af alkoholholdige drikkevarer som det, der er fastsat i alkohollagen, lov nr. 1738 af 16.12.1994 (den svenske alkohollov),

skal inden for rammerne af den særlige ordning, der er fastsat i nævnte lov, anses for at udgøre en bestemmelse om et detailhandelsmonopols funktion. Det skal dermed vurderes på grundlag af artikel 31 EF.

2) Et tilfælde, hvor der er tale om et monopol på detailhandel med alkoholholdige drikkevarer som det, der er indført ved ovennævnte lov, som er tillagt en beføjelse til skønsmæssigt at nægte at efterkomme privatpersoners bestillinger, hvis de bestilte drikkevarer skal indføres fra andre medlemsstater, er i strid med artikel 31 EF.«