CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
A. TIZZANO
van 30 maart 2006 [1]

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.

1 — Oorspronkelijke taal: Italiaans.

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, benzinestations 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 gezamenlijk: „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 postgironummers 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

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

op de vraag van de Zweedse rechter te vinden. Naar de mening van deze regeringen heeft het Hof in dit arrest namelijk al uitgemaakt 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 verleend, 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

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.

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 gewezen 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 monopolie 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.

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 Toezichthoudende 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.

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 detailverkoopsysteem 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]

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, Banchero (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).

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 Toezichthoudende 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

13 — Zie arresten van 7 maart 1989, Schumacher (215/87, Jurispr. blz. 617, punt 18); 25 juli 1991, Aragonesa 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).

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 bijgevallen 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 Toezichthoudende 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

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

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*

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).

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

85. Daaruit volgt mijns inziens dat de litigieuze invoerbeperking 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."