ΠΡΟΤΑΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΥ ΕΙΣΑΓΓΕΛΕΑ
ANTONIO TIZZANO
της 30ής Μαρτίου 2006 [1]

1. Με διάταξη της 30ής Μαρτίου 2004, το Högsta domstolen (Ανώτατο Δικαστήριο της Σουηδίας) υπέβαλε στο Δικαστήριο, κατ' εφαρμογή του άρθρου 234 ΕΚ, τέσσερα προδικαστικά ερωτήματα που αφορούν τη συμβατότητα με τη Συνθήκη ρυθμίσεως κράτους μέλους βάσει της οποίας απαγορεύεται η εισαγωγή από ιδιώτες προϊόντων των οποίων η λιανική πώληση στο εν λόγω κράτος υπόκειται στο κράτος αυτό σε καθεστώς μονοπωλίου.

2. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο ερωτά αν απαγόρευση αυτού του είδους πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ, το οποίο αφορά τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα, ή υπό το πρίσμα του άρθρου 28 ΕΚ, το οποίο απαγορεύει κάθε ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος και, ανάλογα με την απάντηση που θα δοθεί στο ερώτημα αυτό, αν η απαγόρευση είναι συμβατή με τη μία ή την άλλη από τις προαναφερθείσες διατάξεις.

1 — Γλώσσα του πρωτοτύπου: η ιταλική.

I — Νομικό πλαίσιο

Α — *Το κοινοτικό δίκαιο*

3. Το άρθρο 31 ΕΚ ορίζει τα εξής:

«1. Τα κράτη μέλη διαρρυθμίζουν τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα κατά τρόπο ώστε να αποκλείεται, ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως, οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών.

[...]»

Β — *Το εθνικό δίκαιο*

Ο σουηδικός νόμος περί οινοπνεύματος

4. Προκειμένου να περιορίσει την κατανάλωση οινοπνευματωδών ποτών και να μειώ-

σει τις επιβλαβείς επιπτώσεις της καταναλώσεώς τους για την ανθρώπινη υγεία, η Σουηδία εξέδωσε τον νόμο 1738 της 16ης Δεκεμβρίου 1994, «alkohollag» (σουηδικός νόμος περί οινοπνεύματος, στο εξής και: νόμος περί οινοπνεύματος).

5. Ο νόμος αυτός διέπει όλες τις πτυχές της παραγωγής και της εμπορίας οινοπνευματωδών και ιδίως την παραγωγή, την εισαγωγή, τη λιανική πώληση, την πώληση για κατανάλωση επιτόπου και τη διαφημιστική προώθησή τους.

Η λιανική πώληση οινοπνευματωδών ποτών

6. Η λιανική πώληση οινοπνευματωδών επιτρέπεται από μία μόνη εταιρία (τη Systembolaget Aktiebolag, στο εξής: Systembolaget), η οποία ελέγχεται εξ ολοκλήρου από το κράτος.

7. Το δίκτυο πωλήσεων της Systembolaget αποτελείται από 411 «καταστήματα» κατανεμημένα σε ολόκληρη τη σουηδική επικράτεια. Στις αγροτικές περιοχές χρησιμοποιεί, εκτός από 560 περίπου «σημεία πωλήσεως» (καταστήματα τροφίμων, σημεία πωλήσεως εφημερίδων ή καπνού, πρατήρια βενζίνης [...]), 56 λεωφορειακές γραμμές και 45 δρομολόγια ταχυδρομικών διανομέων, μέσω των οποίων μπορεί κανείς να παραγγείλει και να παραλάβει τα οινοπνευματώδη που επιθυμεί.

8. Μόνο μέσω αυτού του δικτύου πωλήσεως μπορούν άτομα που έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας να αγοράσουν οινοπνευματώδη τα οποία μπορούν να επιλέξουν από διάφορα συσκευασμένα σύνολα συνδυασμού ποτών («βασικό», «ευκαιριακό» και «προς δοκιμή»). Τα προϊόντα που δεν περιλαμβάνονται στα συσκευασμένα σύνολα διατίθενται κατόπιν ειδικής παραγγελίας. Αν πρόκειται για προϊόντα προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη, η εισαγωγή πρέπει να γίνει κατόπιν αιτήσεως και με έξοδα του πελάτη. Η Systembolaget μπορεί να απορρίψει μια συγκεκριμένη παραγγελία και την αίτηση εισαγωγής που υποβάλλουν πελάτες «για σοβαρούς λόγους» (κεφάλαιο 5, άρθρο 5).

9. Όπως προκύπτει από τη δικογραφία, την 1η Ιανουαρίου 2005 τέθηκε σε ισχύ νόμος που καταργεί το δικαίωμα της Systembolaget να αρνείται την εισαγωγή των οινοπνευματωδών τα οποία ζητούν πελάτες «για σοβαρούς λόγους».

Η εισαγωγή οινοπνευματωδών ποτών

10. Εκτός της υπηρεσίας εισαγωγής οινοπνευματωδών κατόπιν αιτήσεως των πελατών, η Systembolaget δεν έχει το δικαίωμα εισαγωγής οινοπνευματωδών στη Σουηδία. Πράγματι, η σουηδική νομοθεσία αναγνωρίζει το δικαίωμα αυτό αποκλειστικά στους κατόχους σχετικής άδειας.

11. Αλλά ούτε και οι ιδιώτες έχουν γενικά δικαίωμα εισαγωγής οινοπνευματωδών. Σύμφωνα με το κεφάλαιο 4, άρθρο 2, δεύτερο εδάφιο, τα άτομα που έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας μπορούν να εισαγάγουν στη Σουηδία μόνον οινοπνευματώδη που έχουν προμηθευτεί επ' ευκαιρία ταξιδιού για ιδία χρήση ή για τις οικογένειές τους ή ως δώρο προς συγγενή.

II — Πραγματικά περιστατικά και διαδικασία

12. Η κύρια δίκη αφορά προσφυγή που άσκησε ο Klas Rosengren και άλλοι ιδιώτες (στο εξής, συλλογικά: K. Rosengren) κατά πράξεως κατασχέσεως ορισμένων χαρτοκιβωτίων με φιάλες οίνου προερχομένων από την Ισπανία.

13. Από τη διάταξη περί παραπομπής προκύπτει ότι ο K. Rosengren παράγγειλε, εν μέρει ταχυδρομικά και εν μέρει απευθείας από τον παραγωγό, οίνο παραγωγής Ισπανίας, ο οποίος διαφημιζόταν σε δανική ιστοσελίδα του Διαδικτύου.

14. Ο οίνος, το αντίτιμο για τον οποίο καταβλήθηκε μέσω δύο σουηδικών ταχυδρομικών λογαριασμών, εισήχθη στη Σουηδία από ιδιώτη μεταφορέα με τον οποίο ήλθε σε επαφή ο K. Rosengren, χωρίς να δηλωθεί στο τελωνείο και κατασχέθηκε στο Γκέτεμπεργκ.

15. Ο K. Rosengren άσκησε προσφυγή κατά της πράξεως κατασχέσεως ενώπιον του Göteborgs tingsrärtt (Πρωτοδικείου του Γκέτεμπεργκ), το οποίο επικύρωσε την κατάσχεση διότι έκρινε ότι η εισαγωγή του οίνου στη Σουηδία αντέβαινε στην απαγόρευση εισαγωγής από ιδιώτες την οποία προβλέπει ο νόμος περί οινοπνεύματος.

16. Μετά και την απόρριψη της εφέσεώς του από το Hövrätten för Välstra Sverige (Εφετείο δυτικής Σουηδίας), ο K. Rosengren άσκησε αναίρεση ενώπιον του Hogsta domstolen, το οποίο, διατηρώντας επιφυλάξεις όσον αφορά τη συμβατότητα της απαγορεύσεως που προκύπτει από το κεφάλαιο 4, άρθρο 2, του νόμου περί οινοπνεύματος προς τα άρθρα 28 ΕΚ και 31 ΕΚ, αποφάσισε να αναστείλει τη διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο τα ακόλουθα προδικαστικά ερωτήματα:

«1. Μπορεί να θεωρηθεί ότι η προαναφερθείσα απαγόρευση ιδιωτικής εισαγωγής συνιστά τμήμα του τρόπου λειτουργίας του μονοπωλίου λιανικού εμπορίου και για τον λόγο αυτό δεν απαγορεύεται από το άρθρο 28 ΕΚ, αλλά πρέπει να εξεταστεί μόνον από την άποψη του άρθρου 31 ΕΚ;

2. Αν στο πρώτο ερώτημα δοθεί καταφατική απάντηση, είναι η απαγόρευση ιδιωτικής εισαγωγής στην περίπτωση αυτή συμβατή προς τους όρους που επιβάλλει το άρθρο 31 ΕΚ για τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα;

3. Αν στο πρώτο ερώτημα δοθεί αρνητική απάντηση, έχει το άρθρο 28 ΕΚ την έννοια ότι απαγορεύει κατ' αρχήν την ισχύουσα απαγόρευση ιδιωτικής εισαγωγής, παρά την υποχρέωση που έχει η Systembolaget να προμηθεύεται, κατόπιν αιτήσεως, οινοπνευματώδη ποτά που δεν υπάρχουν στο απόθεμά της;

4. Αν στο τρίτο ερώτημα δοθεί καταφατική απάντηση, μπορεί μια τέτοια απαγόρευση ιδιωτικής εισαγωγής να θεωρηθεί δικαιολογημένη και αναλογική για την προστασία της υγείας και της ζωής των ανθρώπων;»

17. Στο πλαίσιο της διαδικασίας υπέβαλαν γραπτές παρατηρήσεις ο K. Rosengren, η Σουηδική, η Φινλανδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή.

18. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση της 30ής Νοεμβρίου 2005, ο K. Rosengren, η Σουηδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή ανέπτυξαν τα επιχειρήματά τους ενώπιον του Δικαστηρίου.

III — Νομική ανάλυση

Εισαγωγή: η απόφαση Franzén

19. Όπως προεκτέθηκε, το εθνικό δικαστήριο υποβάλλει στο Δικαστήριο τέσσερα ερωτήματα. Ερωτά, κατ' ουσίαν, αν η απαγόρευση εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες την οποία προβλέπει ο σουηδικός νόμος περί οινοπνεύματος πρέπει να εκτιμηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ, το οποίο αφορά τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα, ή υπό το πρίσμα του άρθρου 28 ΕΚ, το οποίο απαγορεύει κάθε ποσοτικό περιορισμό ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος (πρώτο ερώτημα), καθώς και αν η απαγόρευση αυτή είναι συμβατή με την πρώτη (δεύτερο ερώτημα) ή, επικουρικώς, με τη δεύτερη (τρίτο και τέταρτο ερώτημα) από τις εν λόγω διατάξεις.

20. Με τις γραπτές παρατηρήσεις τους για τα εξεταζόμενα ερωτήματα, όλοι οι διάδικοι που παρενέβησαν στην έγγραφη διαδικασία έκαναν εκτενείς παραπομπές στην απόφαση Franzèn, με την οποία το Δικαστήριο είχε εξετάσει από διαφορετική σκοπιά τον επίμαχο σουηδικό νόμο περί οινοπνεύματος [2].

21. Σύμφωνα με τη Σουηδική και τη Νορβηγική Κυβέρνηση, από την απόφαση αυτή

2 — Απόφαση της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-189/95, Franzén (Συλλογή 1997, σ. I-5909).

προκύπτει η συγκεκριμένη απάντηση στις αμφιβολίες που εκφράζει το σουηδικό δικαστήριο. Πράγματι, υποστηρίζουν ότι το Δικαστήριο έχει διευκρινίσει με την απόφαση αυτή ότι η εν λόγω απαγόρευση πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ και ότι είναι συμβατή με τη διάταξη αυτή. Συνεπώς, στην κρινόμενη υπόθεση χρειάζεται απλώς να επαναληφθεί η ίδια λύση.

22. Πριν προχωρήσω σε περαιτέρω ανάλυση, κρίνω απαραίτητο να επαληθεύσω αν όντως το Δικαστήριο έχει ήδη απαντήσει στα υποβληθέντα ερωτήματα.

23. Με την απόφαση Franzèn το Δικαστήριο έκρινε το ζήτημα του προσδιορισμού του πεδίου εφαρμογής του άρθρου 31 ΕΚ σε σχέση με το άρθρο 28 ΕΚ.

24. Προς τον σκοπό αυτόν, έθεσε την αρχή που αποτελεί το κριτήριο διακρίσεως: «*οι κανόνες που αφορούν την ύπαρξη και τη λειτουργία του* [σουηδικού] *μονοπωλίου*» πρέπει να εξεταστούν υπό το πρίσμα των διατάξεων του άρθρου 31 ΕΚ, ενώ «η επίπτωση επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου *των λοιπών διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίες μπορούν να αποσπαστούν από το πλαίσιο λειτουργίας του μονοπωλίου*» πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 28 ΕΚ (σκέψεις 35 και 36).

25. Πριν προβεί στην ανάλυση των κανόνων της πρώτης ομάδας, το Δικαστήριο υπενθύμισε τον σκοπό και το περιεχόμενο του άρθρου 31 ΕΚ:

— ο κανόνας έχει ως σκοπό «τον συγκερασμό της δυνατότητας των κρατών μελών να διατηρούν ορισμένα μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα, ως όργανα επιτεύξεως στόχων δημοσίου συμφέροντος, με τις απαιτήσεις της εγκαθιδρύσεως και της λειτουργίας της κοινής αγοράς» και συνεπώς στοχεύει «στην κατάργηση των εμποδίων της ελεύθερης κυκλοφορίας των εμπορευμάτων, εξαιρουμένων, πάντως, των περιοριστικών αποτελεσμάτων επί του εμπορίου που είναι σύμφυτα με την ύπαρξη των επίδικων μονοπωλίων» (σκέψη 39)·

— ο κανόνας δεν επιβάλλει «την ολοκληρωτική κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων εμπορικού χαρακτήρα», αλλ' επιτάσσει τη διαρρύθμισή τους «έτσι ώστε να αποκλείεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών ως προς τους όρους εφοδιασμού και διαθέσεως, οπότε να μη βλάπτεται ούτε νομικά ούτε πραγματικά το εμπόριο των προερχομένων από τα άλλα κράτη μέλη προϊόντων σε σχέση με το εμπόριο των εγχώριων προϊόντων» (σκέψεις 38 και 40).

26. Στη συνέχεια, το Δικαστήριο αναγνώρισε ότι, «σκοπώντας την προστασία της δημόσιας υγείας από τα κακά του οινοπνεύματος, ένα κρατικό μονοπώλιο λιανικής πωλήσεως των οινοπνευματωδών ποτών, όπως είναι αυτό που έχει ανατεθεί στη Systembolaget, επιδιώκει σκοπό δημοσίου συμφέροντος» (σκέψη 41).

27. Κατόπιν τούτου, το Δικαστήριο εξέτασε, ως στοιχεία που είναι σύμφυτα με την ύπαρξη και τη λειτουργία του μονοπωλίου, τις διατάξεις του σουηδικού νόμου περί οινοπνεύματος που αφορούν: «το σύστημα επιλογής προϊόντων» από τη Systembolaget, (συμπεριλαμβανομένης της υποχρεώσεως εισαγωγής «ύστερα από αίτηση και με έξοδα του καταναλωτή» οποιοδήποτε οινοπνευματώδες ποτό δεν περιλαμβάνεται στα προσφερόμενα συσκευασμένα σύνολα· κεφάλαιο 5, άρθρο 5)· «το δίκτυο πωλήσεων» της εταιρίας και την «προώθηση των οινοπνευματωδών ποτών» από αυτή. Σύμφωνα με το Δικαστήριο, οι διατάξεις αυτές δεν φαίνεται να εισάγουν δυσμενείς διακρίσεις ούτε είναι ικανές να βλάψουν τα εισαγόμενα προϊόντα. Συνεπώς, είναι συμβατές προς το άρθρο 31 ΕΚ (σκέψεις 43 έως 66).

28. Αντιθέτως, όσον αφορά τις «λοιπές διατάξεις της εθνικής νομοθεσίας που έχουν επίπτωση επί της λειτουργίας του μονοπωλίου», το Δικαστήριο εξέτασε υπό το πρίσμα του άρθρου 28 ΕΚ τους κανόνες της σουηδικής νομοθεσίας οι οποίοι επιτρέπουν τις εισαγωγές οινοπνευματωδών ποτών μόνον από τους κατόχους αδείας παραγωγής ή χονδρικού εμπορίου. Συναφώς, το Δικαστήριο έκρινε ότι οι κανόνες αυτοί, στον βαθμό που συνεπάγονται πρόσθετα έξοδα για τα ποτά που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη («όπως το κόστος μεσολαβήσεως, το συνδεόμενο με την απόσβεση των τελών και φόρων που απαιτούνται για τη χορήγηση της αδείας κόστος ή το κόστος που συνδέεται με την υποχρέωση του επιχειρηματία να διαθέτει χώρους αποθηκεύσεως στο σουηδικό έδαφος»), συνιστούν εμπόδιο κατά την εισαγωγή, δικαιολογούμενο από την αναγνωριζόμενη με το άρθρο 30 ΕΚ απαίτηση προστασίας της υγείας των ανθρώπων από τις βλαβερές συνέπειες του οινοπνεύματος, αλλά δυσανάλογο σε σχέση με αυτή (σκέψεις 67 έως 77).

29. Φρονώ ότι ορθώς επισημαίνει η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ ότι η προπαρατεθείσα απόφαση Franzèn —μολονότι περιέχει τις γενικές αρχές που αποτελούν το κριτήριο για την ορθή εφαρμογή του άρθρου 31 ΕΚ στα μονοπώλια και μολονότι εξέτασε από διάφορες απόψεις τον σουηδικό νόμο περί οινοπνεύματος— δεν απαντά ειδικά στα ερωτηματικά τα οποία γεννά η υπό κρίση υπόθεση. Πράγματι, η τελευταία αφορά μια διάταξη του νόμου περί οινοπνεύματος (την απαγόρευση εισαγωγής οινοπνευματωδών από ιδιώτες) η οποία, αν και συνδέεται με τις διατάξεις τις οποίες σχολίασε το Δικαστήριο με την απόφαση Franzèn, δεν παύει να διαφοροποιείται από αυτές.

30. Κρίνω συνεπώς ότι για την επίδικη απαγόρευση και για τη συμβατότητά της προς τα άρθρα 28 ΕΚ ή 31 ΕΚ είναι απαραίτητο να πραγματοποιηθεί, σύμφωνα με τις αρχές που έθεσε η απόφαση Franzén, μια νέα, χωριστή ανάλυση, στην οποία θα προβώ κατωτέρω.

Επί του πρώτου ερωτήματος

31. Όπως προεκτέθηκε, το αιτούν δικαστήριο ερωτά, πρώτον, αν η εν λόγω απαγόρευση πρέπει να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 28 ή του άρθρου 31 ΕΚ.

32. Φρονώ, όπως και όλοι οι διάδικοι που παρενέβησαν στην έγγραφη διαδικασία, ότι

το σημείο εκκινήσεως για να δοθεί απάντηση στο υποβληθέν ερώτημα είναι το κριτήριο το οποίο θέτει η απόφαση Franzèn. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο διευκρίνισε ότι «ενόψει της προϋφισταμένης νομολογίας [3], πρέπει να εξεταστούν οι κανόνες που αφορούν την ύπαρξη και τη λειτουργία του μονοπωλίου υπό το φως των διατάξεων του άρθρου [31 ΕΚ], εφαρμοστέων ειδικά κατά την άσκηση, από κρατικό μονοπώλιο εμπορικού χαρακτήρα, των δικαιωμάτων του αποκλειστικότητας». Αντιθέτως, «η επίπτωση επί του ενδοκοινοτικού εμπορίου των λοιπών διατάξεων της εθνικής νομοθεσίας, οι οποίες μπορούν να αποσπαστούν από το πλαίσιο λειτουργίας του μονοπωλίου αν και έχουν επίπτωση επ' αυτού, πρέπει να εξεταστεί υπό το φως του άρθρου [28 ΕΚ]» [4].

33. Εντούτοις, η μεταφορά των θέσεων αυτών στην υπό κρίση ρύθμιση προκειμένου να υπαχθεί στο άρθρο 28 ΕΚ ή στο άρθρο 31 ΕΚ δεν είναι ευχερής, όπως αποδεικνύεται και από τα διαφορετικά συμπεράσματα που προέβαλαν σχετικά οι διάδικοι με αιτιολογημένη επιχειρηματολογία.

34. Πράγματι, ο K. Rosengren, η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή φρονούν ότι η απαγόρευση της εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες δέον να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 28 ΕΚ, ενώ η Σουηδική, η Φινλανδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση υποστηρίζουν το αντίθετο.

35. Ο K. Rosengren και η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ εκκινούν, όπως και η Επιτροπή, από τη θέση ότι το άρθρο 31 ΕΚ είναι «μια διάταξη που αφορά ειδικώς τα κρατικά μονοπώλια εμπορικού χαρακτήρα» [5] και λειτουργεί ως περιορισμός της γενικής απαγορεύσεως την οποία θέτει το άρθρο 28 ΕΚ. Για τον λόγο αυτό, η διάταξη δεν μπορεί να ερμηνευθεί διασταλτικώς.

36. Πάντα με το ίδιο πνεύμα, η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ υπενθυμίζει ορισμένες αποφάσεις σχετικές με μονοπώλια (στις οποίες παραπέμπει και η απόφαση Franzén) με τις οποίες το Δικαστήριο έχει επιβεβαιώσει ότι το άρθρο 31 «δεν εφαρμόζεται [...] στις εθνικές διατάξεις που δεν αφορούν την επιτέλεση της ειδικής λειτουργίας κρατικού μονοπωλίου, δηλαδή την άσκηση του δικαιώματος αποκλειστικότητας που διαθέτει» [6]. Από τη νομολογία αυτή μπορεί να εξαχθεί το συμπέρασμα —το οποίο υποστηρίζει ο K. Rosengren, η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή— ότι το δικαίωμα αποκλειστικότητας της Systembolaget καλύ-

3 — Συναφώς, η απόφαση Franzén υπενθυμίζει τις αποφάσεις της 17ης Φεβρουαρίου 1976, 91/75, Miritz (Συλλογή τόμος 1976, σ. 113, σκέψη 5)· της 20ής Φεβρουαρίου 1979, 120/78, Rewe-Zentral, γνωστή ως «Cassis de Dijon» (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 321, σκέψη 7), και της 13ης Μαρτίου 1979, 91/78, Hansen (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 515, σκέψεις 9 και 10).

4 — Προπαρατεθείσα απόφαση Franzén, σκέψεις 35 και 36.

5 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Cassis de Dijon, σκέψη 7.

6 — Βλ. προπαρατεθείσες αποφάσεις Cassis de Dijon, σκέψη 7, και Hansen, σκέψη 8.

πτει τη λιανική πώληση οινοπνευματωδών ποτών, αλλά όχι και την εισαγωγή τους. Αν αυτό ισχύει, οδηγούμεθα στο συμπέρασμα ότι ο κανόνας για την εισαγωγή οινοπνευματωδών ποτών, με τον οποίο θεσπίζεται η επίδικη απαγόρευση, δεν πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ, αλλά αποκλειστικώς υπό το πρίσμα του γενικού κανόνα του άρθρου 28 ΕΚ.

37. Αλλά και η αντίθετη κατασκευή δεν είναι περισσότερο πειστική. Φρονώ μάλιστα ότι είναι ακόμα λιγότερο πειστική για τους λόγους που θα εκθέσω στη συνέχεια.

38. Λαμβάνω ως σημείο εκκινήσεως τη διαπίστωση ότι η νομολογία που προηγήθηκε της αποφάσεως Franzén περιλαμβάνει αποφάσεις οι οποίες, σε σχέση με την επίμαχη διάκριση, φαίνεται να υπογραμμίζουν μάλλον την ειδική λειτουργία την οποία καλείται να επιτελέσει το μονοπώλιο και όχι την έκταση του δικαιώματος αποκλειστικότητας που διαθέτει. Πράγματι, από τις αποφάσεις αυτές προκύπτει ότι στο άρθρο 31 ΕΚ δεν εμπίπτουν οι εθνικές διατάξεις που συνδέονται με το *δικαίωμα αποκλειστικότητας* του μονοπωλίου, αλλά μάλλον οι εθνικές διατάξεις που «είναι συνυφασμένες με την επιτέλεση της ειδικής λειτουργίας» που του έχει ανατεθεί [7].

7 — Βλ. απόφαση της 13ης Μαρτίου 1979, 86/78, Peureux (Συλλογή τόμος 1979/Ι, σ. 481, σκέψη 35). Η ίδια έννοια μπορεί να αποδοθεί και στην προπαρατεθείσα απόφαση Miritz, σκέψη 8, αλλά ακόμα και στην απόφαση Cassis de Dijon την οποία επικαλείται η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ. Το κρίσιμο δεν είναι το δικαίωμα αποκλειστικότητας αφεαυτού, αλλά η λειτουργία του μονοπωλίου για την επιτέλεση της οποίας αναγνωρίζεται το δικαίωμα αποκλειστικότητας.

39. Με άλλα λόγια, οι αποφάσεις αυτές φαίνεται να βασίζονται στην ορθή προϋπόθεση ότι ένα μονοπώλιο υπάρχει και λειτουργεί για να επιτελέσει μια λειτουργία. Συνεπώς, οι κανόνες που αφορούν την ύπαρξη και τη δραστηριότητά του πρέπει να προσδιορίζονται λαμβανομένης υπόψη της λειτουργίας αυτής.

40. Διαβάζοντας προσεκτικότερα, βλέπει κανείς ότι η διαπίστωση αυτή ισχύει και για την απόφαση Franzén. Πράγματι, με την απόφαση αυτή το Δικαστήριο περιέλαβε μεταξύ των κανόνων που υπάγονται στο άρθρο 31 ΕΚ όλες τις διατάξεις οι οποίες αφορούν την ύπαρξη και το πλαίσιο λειτουργίας του σουηδικού μονοπωλίου, συμπεριλαμβανομένων των διατάξεων οι οποίες δεν συνδέονται με το δικαίωμα αποκλειστικότητας που έχει το μονοπώλιο.

41. Υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ εξετάστηκαν, εκτός από τις διατάξεις που αφορούν το δίκτυο πωλήσεων της Systembolaget και τη διαφημιστική προώθηση την οποία έχει αναλάβει, όλοι οι κανόνες που αφορούν το σύστημα επιλογής των προϊόντων, συμπεριλαμβανομένου του κανόνα που επιτρέπει αποκλειστικά στο μονοπώλιο την *εισαγωγή*, κατόπιν αιτήσεως των πελατών, των οινοπνευματωδών ποτών που δεν περιλαμβάνονται στα προσφερόμενα συσκευασμένα σύνολα (κεφάλαιο 5, άρθρο 5) [8]. Μολονότι συνεπώς ο εν λόγω κανόνας αφορά την εισαγωγή και όχι τη λιανική πώληση οινοπνευματωδών ποτών, το Δικαστήριο τον περιέλαβε μεταξύ των κανόνων που είναι σύμφυτοι με το πλαίσιο λειτουργίας του μονοπωλίου.

8 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Franzén, σκέψη 49.

42. Κατά τη γνώμη μου, αυτό συνέβη διότι, στην οπτική του Δικαστηρίου, η εισαγωγή οινοπνευματωδών κατόπιν αιτήσεως είναι συνυφασμένη με την επιτέλεση της ειδικής λειτουργίας την οποία έχει αναθέσει στη Systembolaget η εθνική νομοθεσία και η οποία, όπως παρατήρησε η Σουηδική και η Νορβηγική Κυβέρνηση, δεν συνίσταται απλώς στο να πωλεί τα οινοπνευματώδη ποτά που υπάρχουν στη σουηδική αγορά, αλλά στο να δημιουργήσει έναν ενιαίο και ελεγχόμενο δίαυλο προσβάσεως για την προμήθεια των ποτών αυτών.

43. Αν η ερμηνεία αυτή είναι ορθή, και ο κανόνας περί της απαγορεύσεως εισαγωγής οινοπνευματωδών από ιδιώτες, τον οποίον αφορά η παρούσα δίκη, πρέπει να θεωρηθεί κανόνας που αφορά το πλαίσιο λειτουργίας του σουηδικού μονοπωλίου και συνεπώς να αξιολογηθεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ.

44. Πράγματι, στόχος και αυτής της απαγορεύσεως είναι να εξασφαλίσει ότι οι ιδιώτες που επιθυμούν να προμηθευτούν οινοπνευματώδη ποτά στη Σουηδία μπορούν να έχουν πρόσβαση σε αυτά μόνο μέσω των καταστημάτων και σημείων πωλήσεως της Systembolaget. Λόγω της απαγορεύσεως αυτής, οι ιδιώτες που επιθυμούν να προμηθευτούν και να εισαγάγουν οινοπνευματώδη προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη δεν μπορούν να το πράξουν απευθείας, αλλά πρέπει να απευθυνθούν στα εν λόγω καταστήματα και σημεία πωλήσεως, επιλέγοντας τα προϊόντα που περιλαμβάνονται στα συσκευασμένα σύνολα ή ζητώντας την εισαγωγή των προϊόντων που δεν είναι διαθέσιμα.

45. Όπως παρατήρησε η Νορβηγική Κυβέρνηση, με αυτή την οπτική, ο κανόνας περί εισαγωγής των οινοπνευματωδών ποτών από τη Systembolaget (ο οποίος, όπως έχει κρίνει το Δικαστήριο, είναι σύμφυτος με το πλαίσιο λειτουργίας του μονοπωλίου) και ο κανόνας περί απαγορεύσεως της εισαγωγής από ιδιώτες (τον οποίον αφορά η υπό κρίση υπόθεση) αλληλοσυμπληρώνονται και συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους: πράγματι, στόχος και των δύο είναι να διοχετεύσουν τη ζήτηση οινοπνευματωδών από τους Σουηδούς καταναλωτές στο αποκλειστικό σύστημα λιανικής πωλήσεως που ελέγχεται από τη Systembolaget.

46. Στην προοπτική αυτή ουδεμία επιρροή ασκεί το επιχείρημα —το οποίο προέβαλε η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή— ότι σε ένα άλλο κράτος μέλος (στη Φινλανδία) το μονοπώλιο λιανικής πωλήσεως οινοπνευματωδών ποτών υφίσταται και λειτουργεί χωρίς την επίμαχη απαγόρευση.

47. Πράγματι, στην προοπτική την οποία υπογράμμισα, δεν είναι απαραίτητο να επαληθευτεί αν, με απόλυτους όρους, ένα μονοπώλιο μπορεί να λειτουργήσει ακόμα και χωρίς την επίμαχη απαγόρευση, ούτε χρειάζεται να κριθεί αν η λειτουργία την οποία αναθέτει ένα κράτος μέλος σε μονοπώλιο το οποίο έχει θεσμοθετήσει μπορεί να επιτευχθεί με συστήματα λιγότερο περιοριστικά σε σχέση με αυτά που χρησιμοποιεί ένα άλλο κράτος μέλος. Αντιθέτως, στην προοπτική αυτή πρέπει να αξιολογηθεί αν η προβλεπόμενη απαγόρευση είναι συνυφασμένη ή όχι με την επιτέλεση της ειδικής λειτουργίας την οποία ο εθνικός νομοθέτης αποφάσισε να αναθέσει στο μονοπώλιο. Εν

προκειμένω, όπως προεξέθεσα, φρονώ ότι υφίσταται αυτός ο εγγενής δεσμός και ότι συνεπώς αυτό δικαιολογεί την εφαρμογή του άρθρου 31 ΕΚ.

48. Για τους λόγους αυτούς, φρονώ ότι μια απαγόρευση εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες ανάλογη με αυτή που προβλέπει ο σουηδικός νόμος περί οινοπνεύματος δέον να θεωρηθεί, στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος το οποίο προβλέπει ο εν λόγω νόμος, κανόνας που αφορά το πλαίσιο λειτουργίας του μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως των εν λόγω προϊόντων και συνεπώς να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ.

Επί του δευτέρου ερωτήματος

49. Με το δεύτερο ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν η εξεταζόμενη απαγόρευση της εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες είναι συμβατή προς το άρθρο 31 ΕΚ.

50. Συναφώς, υπενθυμίζω, πρώτον, ότι το άρθρο 31, παράγραφος 1, ΕΚ, μολονότι δεν επιβάλλει «την ολοκληρωτική κατάργηση των κρατικών μονοπωλίων εμπορικού χαρακτήρα», επιτάσσει τη διαρρύθμισή τους «κατά τρόπο ώστε να αποκλείεται οποιαδήποτε διάκριση μεταξύ των υπηκόων των κρατών μελών» [9]. Ειδικότερα, «όσον αφορά τα εν λόγω μονοπώλια», το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι «απαγορεύονται όσα έχουν ρυθμιστεί κατά τέτοιο τρόπο ώστε βλάπτουν, νομικά ή πραγματικά, το εμπόριο των προερχομένων από τα άλλα κράτη μέλη εμπορευμάτων σε σχέση με το εμπόριο των εγχώριων εμπορευμάτων» [10]. Το Δικαστήριο έχει επίσης διευκρινίσει ότι ένα μονοπώλιο δεν είναι αντίθετο προς τη Συνθήκη μόνον αν «στην πράξη, [...] όντως βλάπτει» τα προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη εμπορεύματα, αλλά ακόμα και αν «μπορεί να [τα] βλάψει» δυνητικά [11].

51. Συνεπώς, στην υπό κρίση υπόθεση, η οποία αφορά ακριβώς μονοπώλιο, θα πρέπει να επαληθευτεί αν μια απαγόρευση εισαγωγής από ιδιώτες ανάλογη με την απαγόρευση που προβλέπει η σουηδική νομοθεσία βλάπτει, ή μπορεί απλώς να βλάψει, νομικά ή πραγματικά, τα προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη οινοπνευματώδη ποτά [12].

9 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Franzén, σκέψη 38, καθώς και αποφάσεις της 3ης Φεβρουαρίου 1976, 59/75, Manghera κ.λπ. (Συλλογή τόμος 1976, σ. 27, σκέψεις 4 και 5), Hansen, προπαρατεθείσα, σκέψη 8, της 7ης Ιουνίου 1983, 78/82, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1983, σ. 1955, σκέψη 11), της 14ης Δεκεμβρίου 1995, C-387/93, Banchero (Συλλογή 1995, σ. I-4663, σκέψη 27), και της 31ης Μαΐου 2005, C-438/02, Hanner (Συλλογή 2005, σ. I-4551, σκέψη 34).

10 — Προπαρατεθείσες αποφάσεις Franzén, σκέψη 40, και Hanner, σκέψη 36.

11 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Hanner, σκέψη 38.

12 — Υπενθυμίζω ότι διαφορετική και περισσότερο αυστηρή είναι η κρίση του Δικαστηρίου όσον αφορά τα μονοπώλια εισαγωγής. Πράγματι, το Δικαστήριο έχει κρίνει ότι στην περίπτωση αυτή, θα πρέπει να επαληθευτεί αν οι εθνικές διατάξεις «είναι ικανές» να επηρεάσουν άμεσα τους όρους διαθέσεως των προϊόντων μόνον των επιχειρηματιών ή πωλητών των άλλων κρατών μελών» (βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Manghera κ.λπ., σκέψη 12, καθώς και αποφάσεις της 13ης Δεκεμβρίου 1990, C-347/88, Επιτροπή κατά Ελλάδας (Συλλογή 1990, σ. I-4747, σκέψη 44), και της 23ης Οκτωβρίου 1997, C-158/94, Επιτροπή κατά Ιταλίας (Συλλογή 1997, σ. I-5789, σκέψη 23).

52. Κατά την άποψη της Επιτροπής, βλάβη επέρχεται εφόσον η εν λόγω απαγόρευση εμποδίζει τους Σουηδούς καταναλωτές να απευθυνθούν απευθείας στους παραγωγούς άλλων κρατών μελών προκειμένου να προμηθευτούν τα προϊόντα που επιθυμούν από τα εν λόγω κράτη.

53. Κατά την άποψή μου, η θέση αυτή μπορεί να γίνει δεκτή μόνον εν μέρει.

54. Όπως προανέφερα (σημείο 44), λόγω της απαγορεύσεως εισαγωγής, τα άτομα που έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας και τα οποία επιθυμούν να αγοράσουν στη Σουηδία οινοπνευματώδη ποτά από άλλα κράτη μέλη μπορούν να το πράξουν μόνο μέσω των καταστημάτων και των σημείων πωλήσεως της Systembolaget. Η εισαγωγή των προϊόντων που δεν περιλαμβάνονται στα προσφερόμενα συσκευασμένα σύνολα πραγματοποιείται από τη Systembolaget «κατόπιν αιτήσεως και με έξοδα των πελατών», «εκτός αν υπάρχουν σοβαροί λόγοι για το αντίθετο» (κεφάλαιο 5, άρθρο 5).

55. Φρονώ ότι, στο πλαίσιο αυτού του συστήματος, η απαγόρευση εισαγωγών από ιδιώτες δεν βλάπτει αφεαυτής τα εμπορεύματα που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη. Αντιθέτως, τα θέτει ακριβώς στην ίδια θέση με τα εγχώρια εμπορεύματα. Πράγματι, οι ιδιώτες μπορούν να προμηθευτούν τις δύο κατηγορίες εμπορευμάτων μόνο στα καταστήματα και σημεία πωλήσεως της Systembolaget. Αν δεν περιλαμβάνονται στο συσκευασμένο σύνολο το οποίο προσφέρεται στα καταστήματα και στα σημεία πωλήσεως, τα εμπορεύματα και των δύο κατηγοριών πρέπει να αποτελέσουν αντικείμενο παραγγελίας μέσω της Systembolaget.

56. Αν, εντούτοις, το σύστημα εξεταστεί συνολικά, διαπιστώνεται ότι στην πραγματικότητα η απαγόρευση μπορεί να βλάψει, έστω και μόνο δυνητικά, τα οινοπνευματώδη που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη.

57. Συγκεκριμένα, όταν ένας ιδιώτης παραγγέλλει ένα προϊόν (εγχώριο ή προερχόμενο από άλλο κράτος μέλος), το οποίο δεν περιλαμβάνεται στο προσφερόμενο συσκευασμένο σύνολο, η Systembolaget αποδέχεται την αίτηση του πελάτη προμηθεύοντάς του το προϊόν με άλλο τρόπο, «εκτός αν υπάρχουν σοβαροί λόγοι για το αντίθετο» (κεφάλαιο 5, άρθρο 5, του νόμου περί οινοπνεύματος). Εντούτοις, όπως υπογράμμισε η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ, η σουηδική νομοθεσία αναγνωρίζει στη Systembolaget απόλυτη διακριτική ευχέρεια να αποδέχεται την υποβαλλόμενη αίτηση ή να την απορρίπτει για «σοβαρούς λόγους». Συνεπώς, τίποτε δεν αποκλείει το ενδεχόμενο να χρησιμοποιηθεί η ευχέρεια αυτή κατά τρόπο που να δημιουργεί διακρίσεις, ιδίως προκειμένου να απορριφθούν οι παραγγελίες οινοπνευματωδών ποτών τα οποία προέρχονται από άλλα κράτη μέλη και τα οποία, για τον λόγο αυτό, είναι δυσκολότερο να εξευρεθούν από το μονοπώλιο.

58. Αν η ευχέρεια αυτή ασκείται κατ' αυτόν τον τρόπο, οι ιδιώτες δεν μπορούν με κανένα τρόπο να αποκτήσουν το οινοπνευματώδες ποτό που επιθυμούν, εφόσον, λόγω της απαγορεύσεως εισαγωγής την οποία προ-

βλέπει ο νόμος περί οινοπνεύματος, δεν μπορούν ούτε να το εισαγάγουν απευθείας. Υπ' αυτούς τους όρους, η απαγόρευση εισαγωγής δεν αντιπροσωπεύει πλέον έναν τρόπο διοχετεύσεως της ζητήσεως οινοπνευματωδών ποτών στο σύστημα της Systembolaget, αλλά καθίσταται ανυπέρβλητο εμπόδιο στην απόκτηση οινοπνευματωδών ποτών προερχομένων από άλλα κράτη μέλη, με αποτέλεσμα τα ποτά αυτά να βλάπτονται σε σχέση με τα εγχώρια.

59. Από την άλλη πλευρά, η Σουηδική Κυβέρνηση δεν επικαλέστηκε κάποια αντικειμενική απαίτηση που να μπορεί να δικαιολογήσει τη βλάβη την οποία, όπως προαναφέρθηκε, ενδέχεται να υποστούν τα προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη εμπορεύματα λόγω της ταυτόχρονης προβλέψεως διακριτικής ευχέρειας της Systembolaget να απορρίπτει τις υποβαλλόμενες αιτήσεις και απαγορεύσεως των εισαγωγών από ιδιώτες. Η Σουηδική Κυβέρνηση απλώς επισήμανε ότι την 1η Ιανουαρίου 2005 άρχισε να ισχύει ένας νόμος που κατάργησε την εν λόγω ευχέρεια απορρίψεως των αιτήσεων· κατόπιν τούτου, το μονοπώλιο υποχρεούται πλέον να προμηθεύει όλα τα οινοπνευματώδη ποτά τα οποία ζητούν οι πελάτες και τα οποία δεν περιλαμβάνονται στα συσκευασμένα σύνολα, ακόμα και αν χρειάζεται να τα εισαγάγει.

60. Συνεπώς, η προαναφερθείσα δυνητική βλάβη καταργήθηκε από την 1η Ιανουαρίου 2005. Αυτό όμως δεν επηρεάζει την υπό κρίση υπόθεση, δεδομένου ότι τα πραγματικά περιστατικά της κύριας δίκης είναι προγενέστερα της ενάρξεως ισχύος του νέου νόμου.

61. Καταλήγω συνεπώς στο συμπέρασμα ότι, στο πλαίσιο ενός μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως οινοπνευματωδών ποτών, όπως το προβλεπόμενο από τον alkohollag (σουηδικό νόμο περί οινοπνεύματος) 1738 της 16ης Δεκεμβρίου 1994, το οποίο διαθέτει διακριτική ευχέρεια απορρίψεως των παραγγελιών ιδιωτών εφόσον προϋποθέτουν την εισαγωγή των σχετικών προϊόντων από άλλα κράτη μέλη, η απαγόρευση από τον εν λόγω νόμο της εισαγωγής των εν λόγω προϊόντων από ιδιώτες αντιβαίνει στο άρθρο 31 ΕΚ.

Επί του τρίτου και του τέταρτου ερωτήματος

62. Με το τρίτο και το τέταρτο ερώτημα το εθνικό δικαστήριο ερωτά αν, στο πλαίσιο μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως οινοπνευματωδών ποτών στο οποίο ο νόμος έχει αναθέσει την εισαγωγή, κατόπιν αιτήσεως των ιδιωτών, οινοπνευματωδών από άλλα κράτη μέλη τα οποία δεν περιλαμβάνονται στα προσφερόμενα συσκευασμένα σύνολα, η απαγόρευση από τον εν λόγω νόμο της εισαγωγής των ίδιων αυτών προϊόντων από ιδιώτες αντιβαίνει στα άρθρα 28 και 30 ΕΚ.

63. Εφόσον έχω καταλήξει στο συμπέρασμα ότι η απαγόρευση αυτή είναι άρρηκτα συνδεδεμένη με τη λειτουργία του μονοπωλίου και ότι συνεπώς πρέπει να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ, δεν είναι απαραίτητο να απαντήσω στα δύο αυτά ερωτήματα.

64. Εντούτοις, θα τα αναλύσω προκειμένου να δώσω μια ολοκληρωμένη εικόνα της υποθέσεως στο Δικαστήριο. Επισημαίνω όμως ότι η ανάλυσή μου θα περιστραφεί γύρω από μια προσέγγιση εντελώς διαφορετική από εκείνη που ακολούθησα σε σχέση με το άρθρο 31 ΕΚ.

65. Πράγματι, δεν χρειάζεται πλέον να επαληθευτεί αν η απαγόρευση εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες βλάπτει τα εμπορεύματα που προέρχονται από άλλα κράτη μέλη, αλλά να αξιολογηθεί: i) αν, λαμβανομένου υπόψη του συστήματος εισαγωγών κατόπιν αιτήσεως, το οποίο ακολουθεί η Systembolaget, η απαγόρευση αυτή ισοδυναμεί με ποσοτικό περιορισμό επί των εισαγωγών ή μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος κατά την έννοια του άρθρου 28 ΕΚ· ii) σε περίπτωση καταφατικής απαντήσεως, αν η απαγόρευση αυτή δικαιολογείται από λόγους προστασίας της υγείας των ανθρώπων, οι οποίοι, σύμφωνα με το άρθρο 30 ΕΚ, μπορούν να δικαιολογήσουν παρέκκλιση από την αρχή της ελεύθερης κυκλοφορίας [13]· iii) και, τέλος, αν η εν λόγω απαγόρευση είναι σύμφωνη προς την αρχή της αναλογικότητας, με άλλα λόγια αν είναι «πρόσφορ[η] προς εξασφάλιση της επιτεύξεως του σκοπού που επιδιώκεται και δεν βαίνει πέραν του αναγκαίου για την επίτευξη του σκοπού μέτρου» [14].

66. Όσον αφορά το πρώτο σημείο, υπενθυμίζω κατ' αρχάς ότι, κατά πάγια νομολογία, για τους σκοπούς του άρθρου 28 ΕΚ, θεωρείται ποσοτικός περιορισμός, κάθε μέτρο που έχει «χαρακτήρα απαγορεύσεως, ολικής ή μερικής, της εισαγωγής, εξαγωγής ή διαμετακομίσεως, ανάλογα με την περίπτωση» συγκεκριμένων εμπορευμάτων [15]· ενώ μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος θεωρείται «κάθε εμπορική κανονιστική ρύθμιση δυνάμενη να επηρεάσει άμεσα ή έμμεσα, πραγματικά ή δυνητικά, το ενδοκοινοτικό εμπόριο» [16].

67. Τούτου λεχθέντος, φρονώ ότι ορθώς υποστηρίζει ο K. Rosengren, η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή, χωρίς το σχετικό επιχείρημά τους να αντικρούεται από τη Σουηδική Κυβέρνηση, ότι η απαγόρευση εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες αποτελεί εν μέρει ποσοτικό περιορισμό και εν μέρει μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος.

68. Το επίμαχο μέτρο αποτελεί ποσοτικό περιορισμό στον βαθμό κατά τον οποίο απαγορεύει ολοσχερώς στους ιδιώτες να εισάγουν στη Σουηδία οινοπνευματώδη ποτά από άλλα κράτη μέλη τα οποία διαθέτει ήδη το μονοπώλιο ή οινοπνευματώδη ποτά τα οποία το μονοπώλιο δεν διαθέτει, αλλά αρνείται να εισαγάγει. Πράγματι, και στις δύο περιπτώσεις, οι ιδιώτες δεν μπορούν να

13 — Βλ. αποφάσεις της 7ης Μαρτίου 1989, 215/87, Schumacher (Συλλογή 1989, σ. 617, σκέψη 18), της 25ης Ιουλίου 1991, C-1/90 και C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior και Publivia (Συλλογή 1991, σ. I-4151, σκέψη 13), και της 8ης Μαρτίου 2001, C-405/98, Gourmet International Products (Συλλογή 1998, σ. I-1795, σκέψη 26).

14 — Βλ. αποφάσεις της 25ης Ιουλίου 1991, C-76/90, Säger (Συλλογή 1991, σ. I-4221, σκέψη 15), της 23ης Νοεμβρίου 1999, C-369/96 και C-376/96, Arblade κ.λπ. (Συλλογή 1999, σ. I-8453, σκέψη 35), της 3ης Οκτωβρίου 2000, C-58/98, Corsten (Συλλογή 2000, σ. I-7919, σκέψη 39), και της 22ας Ιανουαρίου 2002, C-390/99, Canal Satélite Digital (Συλλογή 2002, σ. I-607, σκέψη 33).

15 — Απόφαση της 12ης Ιουλίου 1973, 2/73, Geddo (Συλλογή τόμος 1972-1973, σ. 641, σκέψη 7), και της 14ης Δεκεμβρίου 1979, 34/79, Henn και Darby (Συλλογή τόμος 1979/I, σ. 781).

16 — Απόφαση της 11ης Ιουλίου 1974, 8/74, Dassonville (Συλλογή τόμος 1974, σ. 411, σκέψη 5).

εισαγάγουν στη Σουηδία τα εν λόγω προϊόντα ούτε απευθείας ούτε με τη βοήθεια της Systembolaget. Συνεπώς, όσον αφορά τα προϊόντα αυτά, υφίσταται πραγματική «απαγόρευση εισαγωγής».

69. Η ίδια απαγόρευση αποτελεί μέτρο ισοδυνάμου αποτελέσματος στον βαθμό κατά τον οποίο υποχρεώνει τους ιδιώτες να ζητούν από το μονοπώλιο (και το μονοπώλιο δέχεται) να εισαγάγει τα οινοπνευματώδη που δεν περιλαμβάνονται στα προσφερόμενα συσκευασμένα σύνολα. Πράγματι, όπως αναγνώρισε η Σουηδική Κυβέρνηση, για να παράσχει την υπηρεσία αυτή, η Systembolaget απαιτεί —εκτός προφανώς από την καταβολή του αντιτίμου το οποίο χρεώνει ο παραγωγός των οινοπνευματωδών ποτών που παραγγέλλονται και των εξόδων μεταφοράς— ένα περαιτέρω ποσό ως εύλογη αποζημίωση για την παρασχεθείσα υπηρεσία. Στην περίπτωση αυτή, συνεπώς, η εισαγωγή οινοπνευματωδών προερχομένων από άλλα κράτη μέλη, μολονότι είναι δυνατή, έχει ως αποτέλεσμα πρόσθετα έξοδα (τη λεγόμενη εύλογη αποζημίωση) σε σχέση με το κόστος με το οποίο θα βαρύνονταν οι ιδιώτες αν εισήγαν απευθείας τα οινοπνευματώδη.

70. Όσον αφορά τις ενδεχόμενες αιτιολογίες της απαγορεύσεως των εισαγωγών από ιδιώτες και την αναλογικότητά της, επισημαίνω ότι, όπως υποστηρίζει η Σουηδική Κυβέρνηση με την οποία συμφωνεί ως προς το σημείο αυτό και η Νορβηγική Κυβέρνηση, στόχος της εν λόγω απαγορεύσεως είναι η προστασία της δημόσιας υγείας των ανθρώπων, και ιδίως των νέων που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας, από τις βλαβερές συνέπειες του οινοπνεύματος: πράγματι, πρόθεση του Σουηδού νομοθέτη ήταν να απαγορευθεί ολοσχερώς η προμήθεια οινοπνευματωδών ποτών σε νέους που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας.

71. Για τον λόγο αυτό, συνεχίζει η Σουηδική Κυβέρνηση, το σύστημα είναι οργανωμένο κατά τρόπον ώστε η ζήτηση οινοπνευματωδών ποτών να διέρχεται από το σύστημα πωλήσεως του μονοπωλίου, το οποίο ελέγχει συστηματικά στα καταστήματα και στα σημεία πωλήσεώς του την ηλικία των αγοραστών, απορρίπτοντας τις αιτήσεις όσων δεν έχουν τη νόμιμη ηλικία. Επιπλέον, στα εν λόγω καταστήματα και σημεία πωλήσεως διενεργούνται περιοδικές επιθεωρήσεις ούτως ώστε να επιβεβαιώνεται —με τη χρησιμοποίηση ατόμων που εμφανώς δεν έχουν τη νόμιμη ηλικία και ζητούν δήθεν να προμηθευτούν οινοπνευματώδη— ότι οι πωλητές προβαίνουν πράγματι στους προβλεπόμενους ελέγχους.

72. Εντελώς διαφορετική είναι η γνώμη της Εποπτεύουσας Αρχής της ΕΖΕΣ και της Επιτροπής. Πράγματι, και οι δύο φρονούν ότι η εν λόγω απαγόρευση δεν μπορεί να δικαιολογηθεί από λόγους προστασίας της δημόσιας υγείας και συνεπώς είναι δυσανάλογη σε σχέση με τον επιδιωκόμενο σκοπό.

73. Κατά την άποψη της Επιτροπής, αυτό αποδεικνύεται ιδίως από ορισμένες ανακολουθίες της σουηδικής πολιτικής για την προστασία της δημόσιας υγείας. Ειδικότερα:

— αντιθέτως προς ό,τι ισχύει για το οινόπνευμα, η εισαγωγή και η εμπορία προϊόντων καπνού στη Σουηδία δεν υπόκειται σε καμία απαγόρευση·

— επιστρέφοντας από ταξίδι, τα άτομα που έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας μπορούν να εισαγάγουν στη Σουηδία σημαντικές ποσότητες οινοπνευματωδών ποτών·

— τα ίδια αυτά άτομα μπορούν, εφόσον δεν βρίσκονται προδήλως σε κατάσταση μέθης, να αγοράσουν από το μονοπώλιο απεριόριστες ποσότητες οινοπνευματωδών ποτών·

— το ίδιο το μονοπώλιο ευνοεί την κατανάλωση των οινοπνευματωδών μέσω της παρατάσεως του ωραρίου λειτουργίας των καταστημάτων του.

74. Με άλλα λόγια, η Επιτροπή επισημαίνει ότι ένα κράτος μέλος, το οποίο υποβιβάζει το επίπεδο προστασίας της υγείας των πολιτών του επιτρέποντάς τους να καταναλώνουν ελεύθερα κάποια προϊόντα επιβλαβή για την ανθρώπινη υγεία (τα προϊόντα καπνού) και καθιστώντας την κατανάλωση άλλων (των οινοπνευματωδών ποτών) ευχερώς προσπελάσιμη και ποσοτικώς απεριόριστη, δεν μπορεί να επικαλεστεί την προστασία της υγείας προκειμένου να αιτιολογήσει μεμονωμένες διατάξεις, όπως η εν λόγω απαγόρευση, οι οποίες ακολουθούν την αντίθετη κατεύθυνση.

75. Εν πάση περιπτώσει —συνεχίζει η Επιτροπή— ακόμα και αν η απαγόρευση αυτή εξεταστεί αυτοτελώς, και πάλι θα ήταν παράνομη, εφόσον είναι δυσανάλογη προς τον διακηρυγμένο στόχο της Σουηδικής Κυβερνήσεως. Πράγματι, σύμφωνα με την Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και την Επιτροπή, προκειμένου να αποφεύγεται η προμήθεια οινοπνευματωδών από άτομα που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας δεν είναι απαραίτητο να απαγορευτούν όλες οι εισαγωγές, αλλά αρκεί να επιφορτιστούν οι τελωνειακές αρχές, οι ταχυδρομικές υπηρεσίες και οι ανεξάρτητοι μεταφορείς να ελέγχουν την ηλικία των παραληπτών των προϊόντων που έχουν παραγγελθεί στο εξωτερικό.

76. Δεν διαφωνώ με το επιχείρημα ότι ορισμένες επιλογές του Σουηδού νομοθέτη φαίνονται συζητήσιμες. Δεν υπάρχει ιδίως αμφιβολία ότι το να επιτρέπεται στα *άτομα που έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας* να αγοράζουν, έστω και μόνο στα καταστήματα και στα σημεία πωλήσεως της Systembolaget, απεριόριστες ποσότητες οινοπνεύματος μπορεί να καταστήσει λιγότερο αποτελεσματική τη δράση του κράτους για την προστασία της δημόσιας υγείας.

77. Φρονώ, εντούτοις, ότι οι επιλογές αυτές συναρτώνται κατά κάποιο τρόπο με την ελευθερία των κρατών μελών «να καθορίζουν το επιθυμητό επίπεδο προστασίας της δημόσιας υγείας και τον τρόπο με τον οποίο θα επιτευχθεί ο σκοπός αυτός» [17] και από αυτή την άποψη εντάσσονται στις εναλλακτικές δυνατότητες τις οποίες διαθέτουν τα κράτη μέλη για την επίτευξη ανάλογων σκοπών. Αντιθέτως, αυτό που κατά τη

17 — Προπαρατεθείσα απόφαση Aragonesa de Publicidad Exterior και Publivia, σκέψη 16, και απόφαση της 13ης Ιουλίου 2004, C-262/02, Επιτροπή κατά Γαλλίας (Συλλογή 2004, σ. I-6569, σκέψη 24).

γνώμη μου υπερβαίνει την ελευθερία των κρατών μελών και υπόκειται συνεπώς στον έλεγχο του Δικαστηρίου είναι το κατά πόσον οι επιλογές αυτές είναι πρόσφορες και απαραίτητες για την επίτευξη του επιδιωκόμενου σκοπού και δεν υπερβαίνουν το αναγκαίο για την επίτευξη του σκοπού αυτού μέτρο, διότι μόνον αυτές οι προϋποθέσεις μπορούν να αιτιολογήσουν τους περιορισμούς τους οποίους προκαλούν οι εν λόγω επιλογές [18].

78. Συνεπώς, αυτό που πρέπει να εξακριβωθεί δεν είναι ποια μέτρα θα ήταν in abstracto δυνατά και αποτελεσματικότερα, αλλά το αν τα συγκεκριμένα μέτρα που έλαβε η Σουηδία είναι πρόσφορα για την επίτευξη του επιδιωκόμενου από το κράτος αυτό σκοπού της προστασίας της δημόσιας υγείας και δεν υπερβαίνουν το απαραίτητο για την επίτευξή του μέτρο.

79. Φρονώ ότι, αν το ζήτημα τεθεί σε αυτή τη βάση, η απαγόρευση εισαγωγής και το συναφές σύστημα πωλήσεων της Systembolaget πρέπει να θεωρηθούν ανάλογα προς τον σκοπό της προστασίας της υγείας *των ατόμων που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας,* τον οποίον επιδιώκει ο σουηδικός νόμος περί οινοπνεύματος.

80. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε (σημεία 44 και 54), το αποτέλεσμα της απαγορεύσεως αυτής είναι ότι κάθε άτομο το οποίο επιθυμεί να προμηθευτεί οινοπνευματώδη ποτά προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη πρέπει να το πράξει μέσω του αποκλειστικού διαύλου λιανικής πωλήσεως του εν λόγω κράτους, δηλαδή μέσω των καταστημάτων και των σημείων πωλήσεως της Systembolaget. Θα πρέπει δηλαδή να διέλθει από ένα δίκτυο πωλήσεων στο οποίο πραγματοποιούνται συστηματικοί έλεγχοι της ηλικίας των αγοραστών, και ιδίως άμεσες περιοδικές επιθεωρήσεις, με στόχο να βεβαιώνεται ότι οι έλεγχοι αυτοί πραγματοποιούνται πάντοτε. Αυτό επιτρέπει ακριβώς να επιτευχθεί αποτελεσματικά ο νόμιμος σκοπός τον οποίο επιδιώκει ο Σουηδός νομοθέτης να απαγορεύεται η προμήθεια οινοπνευματωδών ποτών σε άτομα που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας.

81. Αντιθέτως, συνεπώς, προς όσα υποστηρίζει η Εποπτεύουσα Αρχή της ΕΖΕΣ και η Επιτροπή, δεν πιστεύω ότι, αν δεν προβλεπόταν η επίμαχη απαγόρευση, *ο ίδιος αυτός στόχος* θα μπορούσε να επιτευχθεί με την *ίδια αποτελεσματικότητα* αν ο έλεγχος της ηλικίας των παραληπτών των οινοπνευματωδών που παραγγέλλονται στο εξωτερικό είχε ανατεθεί στις τελωνειακές αρχές, τις ταχυδρομικές υπηρεσίες και τους ανεξάρτητους μεταφορείς.

82. Πράγματι, ενώ στο πλαίσιο ενός ενιαίου και περιορισμένου δικτύου πωλήσεως είναι δυνατόν να επαληθεύεται ότι οι αρμόδιοι προβαίνουν πάντοτε σε έλεγχο της ηλικίας των αγοραστών, το ίδιο ασφαλώς δεν ισχύει όταν οι επιχειρήσεις οι οποίες παραδίδουν τα προερχόμενα από άλλα κράτη μέλη οινοπνευματώδη ποτά είναι πολλές και

18 — Βλ. προπαρατεθείσα απόφαση Επιτροπή κατά Γαλλίας (σκέψεις 24 επ.), και απόφαση της 13ης Ιουλίου 2004, C-429/02, Bacardi France (Συλλογή 2004, σ. I-6613, σκέψεις 33 επ.), καθώς και προτάσεις μου της 11ης Μαρτίου 2004, σημεία 78 έως 80.

διαφορετικές μεταξύ τους. Με άλλα λόγια, αν δεν υπήρχε η απαγόρευση, δεν θα μπορούσε να επαληθευτεί —όπως συμβαίνει σήμερα στη Σουηδία— ότι όλοι οι μεταφορείς ή οι υπόλοιπες επιχειρήσεις στις οποίες ανατίθεται η εισαγωγή από ιδιώτες δεν παραδίδουν οινοπνευματώδη ποτά σε άτομα που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας.

83. Τούτου λεχθέντος, οφείλω να προσθέσω ότι ο περιορισμός της εισαγωγής εμπορευμάτων προερχομένων από άλλα κράτη μέλη, ο οποίος απορρέει από την ταυτόχρονη πρόβλεψη στη σουηδική νομοθεσία απαγορεύσεως εισαγωγής οινοπνευματωδών από ιδιώτες και διακριτικής ευχέρειας της Systembolaget να απορρίπτει αιτήσεις εισαγωγής που της υποβάλλονται «για σοβαρούς λόγους», εκφεύγει της λογικής από την οποία εμπνέονται οι αξιολογήσεις τις οποίες διατύπωσα ανωτέρω.

84. Πράγματι, όπως προαναφέρθηκε, (σημεία 57 και 58), σε περίπτωση απορρίψεως της αιτήσεως ιδιωτών, η απαγόρευση εισαγωγής δεν αποτελεί πλέον μέσο με το οποίο διοχετεύεται η ζήτηση οινοπνευματωδών ποτών στο σύστημα το οποίο ελέγχει η Systembolaget, αλλά καθίσταται ανυπέρβλητο εμπόδιο για την προμήθεια οινοπνευματωδών ποτών προερχομένων από άλλα κράτη μέλη από όλους (ανεξαρτήτως ηλικίας). Για τον περιορισμό αυτό δεν ισχύει, όπως εξάλλου παραδέχθηκε και η Σουηδική Κυβέρνηση (βλ. σημείο 59 ανωτέρω), η προεκτεθείσα αιτιολογία της απαγορεύσεως αγοράς οινοπνεύματος από άτομα που δεν έχουν συμπληρώσει το εικοστό έτος ηλικίας.

85. Κατά τη γνώμη μου, συνεπώς, ο επίμαχος περιορισμός εισαγωγής πρέπει να θεωρηθεί ότι, στον βαθμό αυτό, αντιβαίνει στα άρθρα 28 και 30 ΕΚ.

IV — Πρόταση

86. Κατόπιν των ανωτέρω σκέψεων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στα υποβληθέντα από το Högsta domstolen προδικαστικά ερωτήματα ως εξής:

«— Απαγόρευση εισαγωγής οινοπνευματωδών ποτών από ιδιώτες ανάλογη με αυτή που προβλέπει ο alkohollag (σουηδικός νόμος περί οινοπνεύματος) 1738 της

16ης Δεκεμβρίου 1994, δέον να θεωρηθεί, στο πλαίσιο του ειδικού συστήματος το οποίο προβλέπει ο εν λόγω νόμος, κανόνας που αφορά τη λειτουργία του μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως των εν λόγω προϊόντων και συνεπώς να εξεταστεί υπό το πρίσμα του άρθρου 31 ΕΚ.

— Στο πλαίσιο ενός μονοπωλίου λιανικής πωλήσεως οινοπνευματωδών ποτών, όπως το προβλεπόμενο από τον προαναφερθέντα νόμο, ο οποίος επιβάλλει να εκτελούνται οι παραγγελίες των ιδιωτών εφόσον αφορούν εγχώρια ποτά, αλλά επιτρέπει να απορρίπτονται εφόσον προϋποθέτουν την εισαγωγή των σχετικών προϊόντων από άλλα κράτη μέλη, η απαγόρευση από τον εν λόγω νόμο της εισαγωγής των εν λόγω προϊόντων από τους ιδιώτες αντιβαίνει στο άρθρο 31 ΕΚ.»