

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

Y. BOT

fremsat den 15. juli 2010¹

I — Indledning

Er det meningen, at det område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, som vi er i færd med at opbygge, skal tjene narkotikahandelens interesser?

A — Generel præsentation af sagen

1. Kan princippet om fri udveksling af tjenesteydelser, der sikres ved traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, anvendes på salg af et euforiserende stof? Kan ejeren af en coffeeshop med andre ord legitimere sin virksomhed ved at påberåbe sig dette princip, og kan en person, der er hjemmehørende i en medlemsstat, tage til en anden medlemsstat og tage stoffer dér ved at påberåbe sig denne frihed?
2. Disse simple spørgsmål dækker over en række mere følsomme spørgsmål. Ønsker vi et Europa, hvor producenter, transportører og modtagere kan dyrke, transportere, udbyde eller bruge narkotika blot ved at påberåbe sig den traktatfæstede ret til fri bevægelighed?
3. Det er de vigtigste spørgsmål, der rejses i den foreliggende præjudicielle sag.
4. Sagen skal ses i sammenhæng med skærpselsen af den tolerancepolitik, som Kongeriget Nederlandene fører over for salg af cannabis i coffeshopper. Burgemeester van Maastricht (borgmesteren i Maastricht kommune) har i erkendelse af denne politiks grænseoverskridende virkninger og de mange gener, som den massive og stigende søgning til disse lokaler har medført for den offentlige orden, besluttet kun at lade personer hjemmehørende i Nederlandene få adgang til lokalerne (herefter »den omtvistede foranstaltning«). En sådan foranstaltning ville være i klar modstrid med den frie bevægelighed, der sikres ved traktaten, hvis den vedrørte et almindeligt serveringssted, hvor der kun solgtes lovlige konsumvarer. Det er dog ikke tilfældet i den foreliggende sag, eftersom coffeshopper til forskel fra snackbarer og andre fastfoodrestauranter, hvor der sælges

1 — Originalsprog: fransk.

sodavand og sandwich ud af huset, primært har til formål at sælge et euforiserende stof, som det er forbudt at handle med i samtlige medlemsstater.

5. Raad van State (Nederlandene) har derfor bedt Domstolen om at oplyse, om en sådan foranstaltning falder ind under EU-rettens materielle anvendelsesområde, samt om den nærmere bestemt er omfattet af de principper og grundlæggende friheder, der er sikret ved traktaten. Raad van State har spurgt Domstolen, om denne foranstaltning eventuelt kan begrundes i behovet for at bekæmpe narkotikarismen og de dermed forbundne belastninger.

6. I dette forslag til afgørelse vil jeg for det første gøre det klart, at en foranstaltning, som en lokal offentlig myndighed har truffet ifølge sin politivedtægt, og hvorefter adgangen til coffeeshopper er forbeholdt personer hjemmehørende i Nederlandene, ikke falder ind under traktatens anvendelsesområde, herunder reglerne om fri udveksling af tjenesteydelser. Jeg vil i den forbindelse forklare, at den frihed, der er omhandlet i artikel 56 TEUF, under ingen omstændigheder kan berettige, at der handles med et euforiserende stof, som ganske vist tolereres af en af EU's medlemsstater, men ikke er omfattet af de fordele, der er knyttet til det indre marked.

7. Jeg vil for det andet foreslå Domstolen at undersøge den omtvistede foranstaltnings lovlighed i et andet perspektiv, nemlig som led i samarbejdet med den nationale ret.

Under hensyn til tvistens genstand og alle de oplysninger, som den nationale ret har fremlagt, finder jeg det således helt nødvendigt at fortolke de EU-retlige bestemmelser, der specifikt vedrører beskyttelse af den offentlige orden og bekæmpelse af ulovlig efterspørgsel efter narkotika.

8. Jeg vil herefter gøre det klart, at en sådan foranstaltning, der skal bekæmpe narkotikarismen og de kriminelle aktiviteter, som den fører med sig, kan henføres til statens ret til at opretholde den interne offentlige orden i overensstemmelse med artikel 4 TEU og 72 TEUF, men også til dens forpligtelse til at bidrage til opretholdelsen af den offentlige orden i EU i overensstemmelse med artikel 71, stk. 5, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen².

B — Cannabis

9. På nuværende tidspunkt bruger ca. fire mio. unge europæere cannabis hver dag, og nitten medlemsstater er berørt af dyrkningen

² — Konvention om gennemførelse af Schengenaftalen af 14.6.1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser (EFT 2000 L 239, s. 19), undertegnet i Schengen den 19.6.1990 (herefter »konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen«).

af dette euforiserende stof. Eftersom forbrugsmønstrene ændrer sig, og der dukker nye former for cannabis op på markedet, er det efter min opfattelse vigtigt at gøre det klart, hvilket stof der er tale om, og hvilke virkninger det har for forbrugernes helbred.

række nye cannabisprodukter til forbrugerne, der stadig sjældent oplyses om deres øgede toksicitet³. Undersøgelser har vist, at det gennemsnitlige indhold af THC i importeret marihuana og hash ligger på henholdsvis 7 og 18,2%, hvorimod nederlandsk marihuana (»nederwiet« eller »hennep«) indeholder 20,4% og hash fremstillet af nederlandsk marihuana (»nederhasj«) indeholder 39,3%⁴.

1. Cannabis er mange ting

10. Marihuana eller pot er blade og frugter fra hampeplanten, der hakkes og stødes og ryges rent eller blandet med tobak. Hash er til gengæld den saft, der udskilles af plantens blade og af de modne topskud. Hash er mellem fire og otte gange stærkere end marihuana. De psykotrope stoffer i hash består af cannabinoider, hvoraf den vigtigste er $\Delta 9$ -tetrahydrocannabinol (herefter »THC«). Cannabis er virksom i en dosis på 0,05 mg/kg optaget THC, og en marihuana-cigaret eller joint indeholder eksempelvis 2-5 mg THC.

11. Der er stor forskel på indholdet af THC afhængig af produkternes oprindelse, årstiden og produktionsmetoderne. Ud over de klassiske sorter, der stammer fra Nordafrika (navnlig Marokko), Asien og Mellemøsten, udbyder forhandlerne eller dealerne i dag en

12. Der er også fremkommet nye plantebaserede produkter på markedet, som er tilsat syntetiske cannabinoider eller iblandet så skadelige stoffer som bly, voks, pulveriseret glas, lægemidler eller sand⁵. Det øger vægten

3 — I januar 2009 besluttede Det Forenede Kongeriges regering at sætte hårdere ind over for udbud af og handel med cannabis, fordi der var dukket »skunk« op på markedet, dvs. cannabis, hvor THC-indholdet på grund af de anvendte dyrkningsteknikker er fire til fem gange højere end i de klassiske produkter (jf. indenrigsministerens cirkulære nr. 001/2009 med titlen »Controlled drugs: reclassification of cannabis«, der kan ses på følgende websted: <http://www.homeoffice.gov.uk/about-us/home-office-circulars/circulars-2009/?showall=true>).

4 — Jf. E.T.A. Pijlman m.fl., »Strong increase in total delta-THC in cannabis preparations sold in Dutch coffee shops«, *Addiction Biology*, juni 2005, bind 10, s. 171. Jf. også rapport nr. 321 om den nationale narkotikapolitik, som er udarbejdet af den franske undersøgelseskommission, oprettet i henhold til senatets beslutning af 12.12.2002, og som kan ses på det franske senats websted; »An overview of cannabis potency in Europe«, *European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction*, Lissabon, 2004, og »2006 World Drug Report«, *United Nations Office on Drugs and Crime*, bind I: Analysis, s. 27.

5 — Jf. den årsberetning, som Det Europæiske Overvågningscenter for Narkotika og Narkotikamisbrug (EONN) og Europol udgav i fællesskab den 23.4.2010, og som kan ses på EONN's hjemmeside.

af det produkt, der sælges, og forstærker den euforiserende virkning.

skrivelse af 11. september 2009 til det nederlandske parlament⁶.

2. Et forbrug til fare for menneskers sundhed

13. Som det vil fremgå af det følgende, hviler den nederlandske regerings tolerancepolitik ganske vist på en sondring mellem brugen af og farerne ved henholdsvis »bløde stoffer« og »hårde stoffer«, men med tanke på de nye former for cannabis, der er introduceret på markedet, og de risici, som det medfører for menneskers sundhed at bruge dem, forekommer denne sondring mig ikke længere relevant.

14. At cannabis er farlig og skadelig for forbrugerne samt for samfundet som helhed, kan der ikke længere være tvivl om. For en lejlighedsvis bruger vil de psykiske virkninger, som det har at indtage cannabis, vel i princippet være midlertidige og reversible. Bare én joint vil dog klart forstærke effekten af alkohol og tobak samt resultere i en cannabis-rus, der kan have alvorlige konsekvenser for den pågældendes bilkørsel. Det erkendte de fire nederlandske ministre, der er ansvarlige for narkotikapolitikken, udtrykkeligt i deres

15. Talrige videnskabelige studier⁷ har vist, at intensiv og langvarig brug af cannabis kan resultere i en endnu mere skadelig fysisk og psykisk påvirkning. Cannabis indeholder syv gange så meget tjære og kulmonoxid som tobak. Personer, der ofte ryger cannabis, er mere disponeret for lungeforgiftning og kræft i de øvre luftveje⁸. Indtagelse af cannabis giver sig udslag i fysisk og mental træthed, går ud over evnen til at koncentrere sig, huske og lære nyt, og den sænker aktivitetsniveauet på arbejdet eller i skolen. Regelmæssig

6 — »Letter outlining drugs policy«, der indeholder ekspertudvalgets rapport om narkotikapolitik »New emphasis in Dutch drugs policy«, som kan ses på hjemmesiden for det nederlandske ministerium for sundhed, velfærd og sport: <http://english.minvws.nl/en/kamerstukken/vgp/2009/letter-outlining-drugs-policy.asp> (jf. navnlig punkt 3 i denne skrivelse).

7 — Jf. bl.a. første del, afsnit II A, punkt 2, i undersøgelseskommissionens rapport nr. 321, nævnt i fodnote 4 ovenfor, med titlen »Les effets du cannabis: la fin du mythe des drogues »douces««, M. Yücel m.fl., »Regional brain abnormalities associated with long-term heavy cannabis use«, *Arch Gen Psychiatry*, juni 2008, bind 65, nr. 6, s. 694, J.C. van Ours og J. Williams, »Cannabis use and mental health problems«, *Center Discussion Paper* nr. 2009-60, juli 2009, N. Solowij m.fl., »Cognitive functioning of long-term heavy cannabis users seeking treatment«, *JAMA*, marts 2002, bind 287, nr. 9, s. 1123, og L. Karila m.fl., »Conséquences à court et long terme d'une exposition prénatale au cannabis«, *Journal de gynécologie obstétrique et biologie de la reproduction*, januar 2006, bind 35, nr. 1, s. 62. Jf. også de klare tilkendegivelser, som Rådet for Den Europæiske Union præsenterede i sit udkast til resolution om cannabis af 7.7.2004 med henblik på udarbejdelsen af EU's nye narkotikastrategi. Dokumentet kan ses i det offentlige dokumentregister på Rådets hjemmeside: <http://register.consilium.europa.eu>

8 — Jf. »Cannabis: quels effets sur le comportement et la santé?«, *Institut National de la Santé et de la Recherche Médicale (INSERM)*, Paris, 2001, s. 429. Jf. ligeledes ajourføringen af denne undersøgelse på INSERM's hjemmeside: <http://www.inserm.fr>

indtagelse af cannabis kan således medføre sociale problemer, der for voksne vedkommende betyder, at de får vanskeligere ved at have et fast arbejde og hos yngre giver sig udslag i pjækkeri samt i visse tilfælde udstødelse og depression. Brugen af cannabis kan desuden give anledning til hallucinationer og andre psykiatriske symptomer. Cannabis er endvidere mistænkt for at kunne udløse visse former for skizofreni. Skizofrene, der er cannabismisbrugere, får her problemer med sygdommen i en tidligere alder og hyppigere, ligesom de bliver mere socialt marginaliserede, depressive og selvmordstruede. Det er klart, at disse risici afhænger af, hvordan og hvor længe stoffet indtages, hvor sårbar den pågældende bruger er, og hvor meget af stoffet han inhalerer.

II — Retsforskrifter

A — EU-retten

1. Bekæmpelse af narkotika

16. Hertil kommer, at indtagelse af cannabis bringer brugerne i kontakt med stærkere stoffer. Ikke alle er enige i, at cannabis fungerer som et springbræt, men man kommer ikke udenom, at en person, der allerede har oplevet de hallucinerende virkninger af cannabis, vil være mere tilbøjelig til at eksperimentere med stoffer, som virker kraftigere.

17. Fordi cannabis er et så farligt og skadeligt stof, tages der i dag skarpt afstand fra det i en lang række europæiske og internationale konventioner.

a) Traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

18. Det fremgår af artikel 3, stk. 1, TEU, at »Unionens mål er at fremme freden, sine værdier og befolkningernes velfærd«.

19. I henhold til artikel 3, stk. 2, TEU »[giver] Unionen [...] borgerne et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed uden indre grænser, hvor der er fri bevægelighed for personer, kombineret med passende foranstaltninger vedrørende kontrol ved de ydre grænser, asyl,

indvandring og forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet«.

medlemsstaternes politimyndigheder og strafferetlige myndigheder samt i indbyrdes tilnærmelse af deres straffelovgivning.

20. I henhold til artikel 4, stk. 2, TEU »re-spekterer [Unionen] [medlemsstaternes] centrale statslige funktioner, herunder [...] opret- holdelse af lov og orden«.

24. Ifølge artikel 72 TEUF vil medlemssta- terne dog fortsat være ansvarlige for at opret- holde lov og orden samt for at beskytte den indre sikkerhed på deres område.

21. Velfærd, social samhørighed, sundhed og personlig sikkerhed er målene for den ind- sats, som EU yder for at bekæmpe narkotika og skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

25. Ulovlig narkotikahandel og organiseret kriminalitet er udtrykkeligt nævnt blandt de »eurocrimes«, der er omhandlet i artikel 83, stk. 1, TEUF. Europa-Parlamentet og Rådet kan i henhold til denne bestemmelse fast- sætte minimumsregler for, hvad der skal an- ses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskri- dende dimension som følge af overtrædel- sernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag.

22. EU's indsats er i den forbindelse først og fremmest rettet mod at begrænse udbuddet og efterspørgslen, og den består dels af for- anstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel samt organiseret kriminalitet, dels af foranstaltninger til fore- byggelse af narkotikamisbrug.

i) Bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel og organiseret kriminalitet

ii) Forebyggelse af narkotikamisbrug

23. I henhold til artikel 67, stk. 3, TEUF skal bekæmpelsen af ulovlig narkotikahan- del og organiseret kriminalitet udmøntes i øget koordinering og samarbejde mellem

26. Forebyggelse af narkotikamisbrug er omfattet af artikel 168, stk. 1, TEUF og af artikel 35 i Den Europæiske Unions charter

om grundlæggende rettigheder⁹, hvori det bestemmes, at der skal sikres et højt sundhedsbeskyttelsesniveau ved fastlæggelsen og gennemførelsen af alle Unionens politikker og aktiviteter.

2. De kontraherende parter forpligter sig til med administrative og strafferetlige foranstaltninger at forebygge og bekæmpe ulovlig udførsel af narkotika og psykotrope stoffer, herunder også cannabis, samt salg, levering og overdragelse af disse stoffer [...]

27. Ifølge artikel 168 TEUF skal denne indsats bl.a. supplere de nationale politikker med henblik på at begrænse narkotikarelaterede helbredsskader, herunder ved oplysning og forebyggelse.

3. Med henblik på at bekæmpe ulovlig indførsel af narkotika og psykotrope stoffer, herunder også cannabis, skærper de kontraherende parter kontrollen med person- og varebevægelser samt med transportmidler ved de ydre grænser. [...]

b) Schengenreglerne

28. Artikel 71 i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen bestemmer følgende:

4. For at sikre overholdelsen af denne artikels bestemmelser overvåger de kontraherende parter i særdeleshed de steder, hvor der erfaringsmæssigt drives narkotikahandel.

»1. For så vidt angår direkte eller indirekte handel med narkotika og psykotrope stoffer af enhver art, herunder også cannabis, samt besiddelse af sådanne stoffer med henblik på videresalg eller udførsel forpligter de kontraherende parter sig til i overensstemmelse med de eksisterende FN-konventioner [...] at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at forebygge og bekæmpe ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer.

5. For så vidt angår bekæmpelse af ulovlig efterspørgsel efter narkotika og psykotrope stoffer af enhver art, herunder også cannabis, gør de kontraherende parter alt, hvad der står i deres magt for at forebygge og bekæmpe de negative virkninger af denne ulovlige efterspørgsel. Hver enkelt kontraherende part er selv ansvarlig for, hvilke foranstaltninger der skal træffes med henblik herpå.«

9 — EUT 2010 C 83, s. 389.

29. En fælleserklæring om artikel 71, stk. 2, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen er knyttet som bilag til slutakten hertil. Denne erklæring har følgende ordlyd:

»For så vidt en af de kontraherende parter som led i sin nationale politik for forebyggelse og behandling af misbrug af narkotika og psykotrope stoffer fraviger princippet i artikel 71, stk. 2, træffer alle kontraherende parter de nødvendige administrative og strafferetlige foranstaltninger til at forebygge og bekæmpe ulovlig indførsel og udførsel af disse stoffer navnlig til de øvrige kontraherende parters område.«

c) Afledt ret

30. Rådet satte i sin resolution af 29. november 1996¹⁰ fokus på problemet med narkoturi-smen i EU og traf de første foranstaltninger til bekæmpelse af dette fænomen.

10 — Resolution om foranstaltninger til bekæmpelse af narkoturi-smen i Den Europæiske Union, EFT C 375, s. 3.

31. I en fælles aktion af 17. december 1996¹¹ bekræftede medlemsstaterne desuden, at de er fast besluttet på i fællesskab at sætte en stopper for den ulovlige narkotikahandel ved bl.a. at bekæmpe den ulovlige efterspørgsel efter stoffer, de enorme fortjenester på denne handel og narkoturismen¹². De forpligtede sig ligeledes til at betragte enhver form for adfærd, hvorved andre med forsæt opfordres til eller offentligt bringes til ulovlig brug eller fremstilling af narkotika, som en strafbar handling, og forpligtede sig i den forbindelse sig til især at være opmærksomme på brugen af internet¹³.

32. I henhold til artikel 2, stk. 1, litra a), i Rådets rammeafgørelse 2004/757/RIA af 25. oktober 2004¹⁴ har hver medlemsstat desuden forpligtet sig til at træffe de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at handlinger som produktion, fremstilling, udvinding, tilberedning, tilbud, udbud til salg, distribution, salg, levering på hvilke som helst betingelser, mæglervirksomhed, forsendelse,

11 — Fælles aktion 96/750/RIA af 17.12.1996 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, vedrørende indbyrdes tilnærmelse af Den Europæiske Unions medlemsstaters lovgivning og praksis med henblik på bekæmpelse af narkotikamisbrug samt forebyggelse og bekæmpelse af ulovlig narkotikahandel, EFT L 342, s. 6.

12 — Artikel 3 i denne aktion.

13 — Artikel 9 i denne aktion.

14 — Rammeafgørelse om fastsættelse af mindsteregler for gerningsindholdet i strafbare handlinger i forbindelse med ulovlig narkotikahandel og straffene herfor (EUT L 335, s. 8).

transitforsendelse, transport, import eller eksport af narkotika er strafbare, når de begås forsætligt og uden tilladelse¹⁵.

efterspørgslen efter narkotika, begrænsning af narkotikaudbuddet og håndhævelse af reglerne, internationalt samarbejde og bedre forskning på området.

33. Hvad angår EU's strategi for den interne sikkerhed fremgår det af Stockholmprogrammet, som Rådet vedtog den 2. december 2009¹⁶, at en styrkelse af indsatsen på europæisk plan kombineret med en bedre koordinering med indsatsen på regionalt og nationalt plan er vigtig for beskyttelsen mod grænseoverskridende trusler. Det præciseres også, at organiseret kriminalitet og narkotikahandel fortsat er en trussel mod Unionens indre sikkerhed, og at grænseoverskridende kriminalitet er blevet en presserende udfordring, som kræver en klar og samlet respons¹⁷.

2. EU-borgernes grundlæggende friheder

35. Unionsborgerskabet tillægger medlemsstaternes borgere en række grundlæggende og individuelle rettigheder. Enhver unionsborger kan således i alle de situationer, der er omfattet af EU-retten materielle anvendelsesområde, påberåbe sig artikel 18 TEUF, som forbyder enhver forskelsbehandling på grundlag af nationalitet²⁰.

34. EU har endelig baseret sin indsats på en række planer, der skal sikre, at EU's narkotikastrategi for perioden 2005-2012 føres ud i livet. Der er i den nuværende handlingsplan¹⁸ opstillet fem hovedprioriteter, nemlig koordinering af narkotikapolitikken på nationalt og europæisk plan¹⁹, begrænsning af

36. Det drejer sig især om de situationer, der er omfattet af artikel 21 TEUF²¹.

37. Det fremgår overordnet set af denne bestemmelse, at enhver unionsborger har ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område med de begrænsninger og restriktioner, der er fastsat i traktaten og i gennemførelsesbestemmelserne hertil. Som

15 — De nævnte handlinger er i henhold til artikel 2, stk. 2, i rammeafgørelse 2004/757 ikke omfattet af denne afgørelses anvendelsesområde, hvis gerningsmændene har begået dem udelukkende med henblik på personligt forbrug som defineret i national lovgivning.

16 — Stockholmprogrammet — Et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, EUT 2010 C 115, s. 1.

17 — Jf. punkt 4.1 i dette program.

18 — EU's narkotikahandlingsplan (2009-2012) af 20.12.2008, EUT C 326, s. 7.

19 — Europa-Kommissionen har i den forbindelse tilkendegivet, at den i løbet af 2010 vil komme med en meddelelse om koordineringen af den interne og den eksterne narkotikapolitik.

20 — Jf. dom af 20.9.2001, sag C-184/99, Grzelczyk, Sml. I, s. 6193, og af 1.10.2009, sag C-103/08, Gottwald, Sml. I, s. 9117, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis.

21 — Jf. dom af 13.4.2010, sag C-73/08, Bressol m.fl. og Chaverot m.fl., Sml. I, s. 2735, præmis 31 og den deri nævnte retspraksis.

det fastslås i artikel 45 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, er der tale om en grundlæggende frihed, som EU's borgere kan udøve, uanset om de har beskæftigelse eller ej. Når en borger fra en medlemsstat færdes eller opholder sig inden for EU, kan han således påberåbe sig retten til ikke at blive udsat for forskelsbehandling på grundlag af nationalitet som fastlagt i artikel 18 TEUF.

tjenesteydelser, herunder turister, kan rejse ind i en anden medlemsstat for at oppebære en tjenesteydelse dér uden at blive hindret af restriktioner²⁴. I henhold til artikel 52, stk. 1, TEUF, som der henvises til i artikel 62 TEUF, kan denne frihed dog underlægges restriktioner, der er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed og den offentlige sundhed.

38. Det gælder også i en situation, hvor der er tale om udøvelsen af den frie udveksling af tjenesteydelser, der er omhandlet i artikel 56 TEUF²².

39. Efter fast retspraksis kan retten til fri udveksling af tjenesteydelser²³ for det første påberåbes af en virksomhed over for den stat, hvor virksomheden er etableret, når tjenesteydelserne præsteres til modtagere, der er etableret i en anden medlemsstat. Denne ret indebærer også, at modtagere af

40. Endelig er princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF blevet gennemført og konkretiseret for så vidt angår fri udveksling af tjenesteydelser. Artikel 34 TEUF og 35 TEUF forbyder henholdsvis kvantitative indførselsrestriktioner og kvantitative udførselsrestriktioner såvel som alle foranstaltninger med tilsvarende virkning mellem medlemsstaterne. Det fremgår imidlertid af artikel 36 TEUF, at visse restriktioner

22 — Jf. også dom af 5.3.2009, sag C-222/07, UTECA, Sml. I, s. 1407, præmis 37 og 38 og den deri nævnte retspraksis, og af 13.4.2010, sag C-91/08, Wall, Sml. I, s. 2815, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis.

23 — Ifølge artikel 57 TEUF betragtes »[s]om tjenesteydelser [...] de ydelser, der normalt udføres mod betaling, i det omfang de ikke omfattes af bestemmelserne vedrørende den frie bevægelighed for varer, kapital og personer«. Tjenesteydelserne omfatter især virksomhed af handelsmæssig karakter.

24 — Jf. bl.a. dom af 19.1.1999, sag C-348/96, Calfa, Sml. I, s. 11, præmis 16 og den deri nævnte retspraksis, og af 29.4.1999, sag C-224/97, Ciola, Sml. I, s. 2517, præmis 11 og den deri nævnte retspraksis, samt domme af 3.6.2010, sag C-203/08, Sporting Exchange, Sml. I, s. 4695, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis, og sag C-258/08, Ladbrokes Betting & Gaming og Ladbrokes International, Sml. I, s. 4757, præmis 15 og den deri nævnte retspraksis. Det fremgår ligeledes af fast retspraksis, at den frie udveksling af tjenesteydelser må betragtes som en konkret anvendelse af retten for enhver EU-borger til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område (jf. herved dom af 20.5.2010, sag C-56/09, Zanotti, Sml. I, s. 4517, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

kan være begrundet, bl.a. i hensynet til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller beskyttelse af menneskers liv og sundhed.

43. Artikel 3, stk. 1, i denne konvention har følgende ordlyd:

»Hver medlemsstat træffer de nødvendige foranstaltninger for at sikre, at følgende handlinger betragtes som strafbare efter intern ret, når de begås med forsæt:

B — Internationale aftaler

41. FN's konvention om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, indgået i Wien den 20. december 1988²⁵, styrker og supplerer de foranstaltninger, der er fastsat i FN's konvention om narkotika, indgået i New York den 30. marts 1961²⁶, og i FN's konvention om psykotrope stoffer, indgået i Wien den 21. februar 1971²⁷.

- a) i) produktion, fremstilling, udvinding, tilberedning, tilbud, udbud til salg, distribution, salg, levering på hvilke som helst betingelser, mæglervirksomhed, forsendelse, transitforsendelse, transport, import eller eksport af enhver form for narkotika eller psykotrope stoffer i strid med bestemmelserne i konventionen fra 1961, konventionen fra 1961 som ændret eller konventionen fra 1971

[...]

42. Alle medlemsstaterne og EU har tiltrådt FN-konventionen fra 1988²⁸.

25 — *Recueil des traités des Nations Unies/UN Treaty Series* I 1990, bind 1582, s. 27627, herefter »FN-konventionen fra 1988«.

26 — Konvention som ændret ved protokollen fra 1972 (*Recueil des traités des Nations Unies/UN Treaty Series*, bind 520, s. 7515. Cannabis er et af de stoffer, der er særlig kendt for at kunne føre til misbrug og også for at kunne få alvorlige konsekvenser.

27 — *Recueil des traités des Nations Unies/UN Treaty Series* I, bind 1019, s. 14956.

28 — Hvad angår EU, jf. Rådets afgørelse 90/611/EØF af 22.10.1990 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af De Forenede Nationers konvention om ulovlig handel med narkotika og psykotrope stoffer, EFT L 326, s. 56.

- c) iii) enhver adfærd, hvorved andre opfordres eller offentligt bringes til at begå en af [disse strafbare handlinger] eller til at gøre ulovlig brug af narkotika eller psykotrope stoffer.«

44. Cannabis er opført på listen over narkotika i FN-konventionen fra 1988.

C — Den nederlandske lovgivning

45. Det er ifølge Opiumwet 1976 (narkotikaloven fra 1976, herefter »narkotikaloven«) forbudt at besidde, handle med, dyrke, transportere, fremstille, indføre og udføre narkotika. Disse handlinger er strafbare i forbindelse med alle former for stoffer, herunder cannabis og derivater heraf, medmindre de anvendes til medicinske, videnskabelige eller uddannelsesmæssige formål, og der er indhentet forhåndstilladelse hertil.

46. Den nederlandske tolerancepolitik over for salg og indtagelse af »milde stoffer« er udviklet over meget lang tid på grundlag af de retningslinjer, der blev udstukket i Baan-kommissionens regeringsrapport i 1972²⁹ og i rapporten »Het Nederlandse drugsbeleid: continuïteit en verandering« i 1995³⁰.

47. Tolerancepolitikken bygger på en sondring mellem de såkaldt hårde stoffer, der medfører uacceptable risici for sundheden, dvs. opiatere, kokain, kodein, heroin, ecstasy, cannabisolie samt amfetamin og LSA (liste I),

og de såkaldt milde stoffer bestående af cannabis og derivater heraf, som anses for mindre farlige, men stadig betragtes som »risikobetonede« (liste II)³¹.

48. For så vidt risiciene ved indtagelse af »milde stoffer«, er »acceptable«, er den strategi, som den nederlandske lovgiver har valgt, mere nuanceret end den, der gælder for »hårde stoffer«. Det er ikke længere ulovligt at være i besiddelse af »milde stoffer« til personlig brug, og det tolereres, at de sælges i meget små mængder og under kontrollerede forhold. Den nederlandske lovgiver har ønsket at undgå, at brugere af »milde stoffer« stigmatiseres og marginaliseres, og at sikre, at markedet for »hårde stoffer« adskilles fra markedet for »milde stoffer«, for at skabe en social barriere, der hindrer overgangen fra milde til hårde stoffer.

49. Tolerancepolitikken er bl.a. blevet gennemført ved en række direktiver udstedt af statsadvokaturen. Disse direktiver, som har lovkraft, beskriver den nederlandske anklagemyndigheds prioriteringer vedrørende den efterforskning og strafforfølgning, der

29 — *Werkgroep Verdovende Middelen, Achtergronden en risico's van druggebruik (Baan rapport)*, Staatssecretaris van Sociale Zaken en Volksgezondheid en van de Minister van Justicie, Haag, 1972.

30 — Den nederlandske narkotikapolitik: kontinuitet og forandring. Denne rapport blev udsendt af den nederlandske regering (udenrigsministeriet m.fl., 1995).

31 — *Ibidem*.

iværksættes ved overtrædelse af narkotikalo-
 ven³². Justitsmyndighederne har således
 baseret sig på opportunitetsprincippet og
 ført en selektiv strafforfølgningspolitik, hvor-
 efter småhandel med narkotika ikke forfølges
 systematisk, men der sættes hårdt ind over
 for ulovlig handel med narkotika og alvorlige
 forbrydelser.

50. De nederlandske myndigheder har så-
 ledes tolereret, at husforhandlere (»huis-
 dealer«) sælger hampeprodukter i mindre
 mængder på ungdomscentre. Denne politik
 er senere blevet udvidet til også at omfatte
 coffeeshopper, hvor disse stoffer sælges kom-
 mercielt (»op commerciële basis«) til voksne.

51. Coffeeshopper er efter nederlandsk lov-
 givning lokaler, der er åbne for offentligheden,
 og som hører til kategorien af fastfoodrestau-
 ranter (horeca), såsom snackbarer eller grill-
 barer, hvor det er tilladt at indtage fødevarer,
 men ikke at sælge alkoholiske drikkevarer. De
 lokale myndigheder, dvs. borgmesteren, den
 offentlige anklager og politimesteren, kan
 give tilladelse til, at der åbnes en coffeshop,
 hvis følgende betingelser er opfyldt.

32 — Jf. bl.a. den nederlandske anklagemyndigheds direktiv om politikken for efterforskning og strafforfølgning i forbindelse med de overtrædelser, der er omfattet af narkotikaloven (*Nederlandse Staatscourant* 1980, nr. 137), samt direktiv af 21.10.1994 (*Nederlandse Staatscourant* 1994, nr. 203) og af 10.9.1996 (*Nederlandse Staatscourant* 1996, nr. 187).

52. Den første betingelse for at kunne åbne en coffeshop er, at der er udstedt et næringsbrev. Coffeshopper skal opfylde de samme drifts- og hygiejnemæssige krav som andre serveringssteder. Som det blev påpeget under retsmødet, gælder næringsbrevet dog ikke for salg af cannabis, der som bekendt teknisk set udgør en strafbar handling.

53. Betingelserne for, at salg af cannabis i coffeshopper tolereres, er desuden fastlagt i den nederlandske anklagemyndigheds direktiver. Disse betingelser, der i daglig tale kaldes »AHOJ-G-kriterierne«, er følgende:

— A (»affichering«): Det er tilladt at skilte med stofferne, men ikke at reklamere for dem, i det pågældende lokale.

— H (»harddrugs«): Det er forbudt at tilbyde og/eller sælge hårde stoffer.

— O (»overlast«): Lokalet må ikke være til belastning; ved belastning menes kørsel og parkering i nærheden af coffeshoppen, den deraf følgende støj og forurening samt tilstedeværelsen af kunder, herunder stofmisbrugere, der driver omkring.

— J (»jeugdigen«): Det er forbudt at give unge (under 18 år) adgang til coffeeshoppen og at sælge stoffer til dem.

tilsidesættes³³. Borgmesteren kan således beordre en coffeeshop midlertidigt eller endegyldigt lukket, hvis indehaveren ikke har overholdt de ovennævnte kriterier.

— G (»grote hoeveelheden«): Indehaveren må ikke sælge mere end 5 g cannabis til en person om dagen, hvilket er den mængde, der normalt sælges til personlig brug.

57. Burgemeester van Maastricht har besluttet at tolerere et begrænset antal coffeshopper i sin kommune i modsætning til andre kommuner, som ikke har fastsat nogen begrænsninger, eller som har indført nultolerance.

54. Coffeeshoppen må under ingen omstændigheder have et »lager« på mere end 500 g cannabis.

55. Det påhviler de lokale myndigheder at gennemføre denne politik. Borgmesteren, den offentlige anklager og politimesteren fastsætter i fællesskab kommunens prioriterede indsatsområder hvad angår salg af »milde stoffer« inden for kommunen. AHOJ-G-kriterierne svarer til de minimumskrav, der ligger til grund for den nævnte politik. De lokale myndigheder kan indføre en strengere ordning, hvori der stilles flere betingelser, såsom i hovedsagen. Disse ordninger kontrolleres af forvaltningsdomstolene.

58. Som de ansvarlige ministre gjorde opmærksom på i september 2009, har Nederlandene siden 2004 haft til hensigt at skærpe lovgivningen om coffeshopper og træffe strengere foranstaltninger til bekæmpelse af organiseret kriminalitet³⁴. Nederlandene søger også at imødegå de problemer, der opstår som følge af den nederlandske politiks grænseoverskridende virkninger, og at mindske de gener, som den store og stadig stigende tilstrømning af narkoturister til området medfører for den offentlige orden og den offentlige sikkerhed, i samarbejde med de berørte kommuner. Ud over trafikale og parkeringsmæssige problemer klager beboerne især over støj og forstyrrelse fra grupper af

56. De kommunale myndigheder tillægges i narkotikalovens artikel 13a vidtgående beføjelser til at gribe ind over for belastninger og gener ved, at bestemmelserne i denne lov

33 — Jf. ligeledes artikel 174a i kommuneloven (Gemeentewet), lov om byzoner (særlige regler) (Wet bijzondere maatregelen grootstedelijke problematiek) og artikel 16 i boligloven (Woningwet).

34 — Jf. den skrivelse om cannabis (cannabisbrief), som de tre ministre, der er ansvarlige for narkotikapolitikken, tilstillede det nederlandske parlament den 23.4.2004, og som parlamentet godkendte den 30.6.2004, samt den skrivelse af 11.9.2009, der er nævnt i fodnote 6 ovenfor.

cannabisbrugere, der tager stoffer offentligt, men også over belastningen ved, at kriminelle elementer samles omkring coffeeshopperne, hvor dealerne og stofmisbrugerne findes, og at sidstnævnte i visse tilfælde efterlader brugte kanyler eller trænger ind i lejlighedsopgange³⁵. Problemerne er værst i grænseområderne ved Belgien, Tyskland og Frankrig. Som Burgemeester van Maastricht oplyste under retsmødet, har de 14 coffeeshopper i kommunen ca. 10 000 besøgende om dagen, 74 000 om ugen og lidt over 3,9 mio. om året. Hertil kommer, at 70 % af disse besøgende bor uden for Nederlandene.

sådan som det er sket i Maastricht kommune³⁶. Andre har besluttet at begrænse coffeshoppernes åbningstider (weekend- eller aftenlukning) eller mængden af cannabis, som de må sælge eller have på lager. Nogle kommuner har desuden indført et afstandskriterium, som betyder, at coffeshopper ikke må placeres i nærheden af institutioner som skoler eller psykiatriske hospitaler. Burgemeester van Maastricht mener ikke, at disse foranstaltninger har gjort det muligt at begrænse narkoturismen i nævneværdig grad.

59. De påtænkte foranstaltninger skal ifølge den nederlandske regering gøre det muligt at tilgodese coffeshoppernes oprindelige formål, som er at være salgssteder, hvor hjemmehørende personer kan købe og eventuelt indtage cannabis i fred og ro. De lokale offentlige myndigheder har derfor fulgt den nederlandske regerings opfordring enten ved at begrænse antallet af coffeshopper i deres område eller ved at udelukke visse personer,

60. Det omtvistede tiltag skal ses i denne sammenhæng. Tiltaget, der forbyder ikke-hjemmehørende adgang til coffeshopper, er en pilotforanstaltning³⁷, hvorved kommunen søger at reducere narkoturismen og belastninger forbundet med den.

61. Den omtvistede foranstaltning, der bygger på bopælskriteriet, blev vedtaget af Gemeenteraad (kommunalrådet) i Maastricht kommune den 20. december 2005 og trådte i kraft den 13. januar 2006. Som Burgemeester van Maastricht oplyste under retsmødet, er foranstaltningen blevet suspenderet på grund

35 — Burgemeester van Maastricht tilføjede således under retsmødet, at 82 % af indbyggerne i Maastricht kommune føler sig meget generet af tilstrømningen af narkoturister.

36 — Jf. Burgemeester van Maastrichts bemærkninger under retsmødet.

37 — Det fremgår klart af de ansvarlige ministres skrivelser af 23.4.2004 og 11.9.2009, der er nævnt i fodnote 34 ovenfor, og af drøftelserne under retsmødet.

af den præjudicielle sag, der verserer ved Domstolen.

62. I henhold til artikel 2.3.1.3e, stk. 1, i Algemeene plaatselijke verordening (politivedtægten i Maastricht) i affattelsen fra 2006 (herefter »APV«) er det forbudt for indehaveren af et lokale i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 2.3.1.1, stk. 1, litra a), nr. 3), at give andre personer end hjemmehørende adgang til lokalet eller at lade dem opholde sig dér. Ved begrebet »lokale« forstås der ifølge den sidstnævnte bestemmelse et for offentligheden tilgængeligt rum, hvor der erhvervsmæssigt ved hjælp af en automat eller på anden måde udbydes fødevarer og/eller alkoholfrie drikkevarer, som kunderne ikke skal indtage på stedet³⁸. Begrebet »hjemmehørende« omfatter i henhold til APV's artikel 2.3.1.1, stk. 1, litra d), personer, der reelt har bopæl i Nederlandene.

63. Det fremgår af APV's artikel 2.3.1.3e, stk. 2, at Burgemeester kan bestemme, at stk. 1 ikke gælder for en eller flere af de i APV nævnte former for lokaler i hele kommunen eller i en eller flere deri angivne dele af kommunen.

64. Burgemeester van Maastricht har ved bekendtgørelse af 13. juli 2006 bestemt, at den omtvistede foranstaltning ikke gælder for alle de lokaler, der er omhandlet i APV's artikel 2.3.1.1, stk. 1, litra a), nr. 3), med undtagelse af coffeeshopper, testuer og lignende, uanset benævnelse.

65. I henhold til APV's artikel 2.3.1.5a, litra f), kan Burgemeester beslutte, at et lokale i henhold til artikel 2.3.1.1, stk. 1, litra a), nr. 3), skal lukkes, hvis indehaveren af lokalet tilsidesætter den omtvistede foranstaltning.

III — Faktiske omstændigheder og retshandlinger i hovedsagen

66. Marc Michel Josemans (herefter »Josemans«) fik ved afgørelse af 7. april 1994 tilladelse til at drive coffeeshoppen Easy Going i Maastricht. Der er tale om et lokale, hvori der — ud over alkoholfrie drikkevarer og mad — sælges og indtages »milde stoffer«. Tilladelsen blev givet med det forbehold, at betingelserne i APV skulle overholdes.

67. Under to kontrolbesøg den 16. februar og 8. maj 2006 konstaterede politiet i Maastricht, at EU-borgere, der ikke boede i Nederlandene, havde fået adgang til lokalet, hvilket er i

³⁸ — Det fremgår af Burgemeester van Maastrichts og den nederlandske regerings mundtlige indlæg under retsmødet.

strid med bopælskriteriet i den omtvistede foranstaltning.

68. Den 7. september 2006 traf Burgemeester van Maastricht derfor afgørelse om at lukke lokalet midlertidigt i henhold til APV.

IV — Den præjudicielle forelæggelse

69. Raad van State har besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Falder en [foranstaltning] som den i hovedsagen omhandlede om ikke-hjemmehørendes adgang til coffeeshopper helt eller delvist ind under [anvendelsesområdet for traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde], navnlig under den frie bevægelighed for varer og/eller tjenesteydelser eller under forbuddet mod forskelsbehandling i artikel [18 TEUF], sammenholdt med artikel [21 TEUF]?

2) Såfremt [TEUF's] bestemmelser om fri bevægelighed for varer og/eller tjenesteydelser er anvendelige, er forbuddet mod adgang til coffeeshopper for ikke-hjemmehørende, således som det

er fastsat i APV's artikel 2.3.1.3e, stk. 1, sammenholdt med borgmesterens bekendtgørelse af 13. juli 2006, da et egnet og forholdsmæssigt middel til at trænge narkoturismen og de dermed forbundne belastninger tilbage?

3) Er det forbud mod forskelsbehandling af Unionens borgere på grundlag af nationalitet, der er opstillet i artikel [18 TEUF], sammenholdt med artikel [21 TEUF], anvendeligt på ordningen om ikke-hjemmehørendes adgang til coffeeshopper, hvis og for så vidt [TEUF's] bestemmelser om fri bevægelighed for varer og tjenesteydelser ikke er anvendelige?

4) I bekræftende fald: Er den indirekte sondring mellem hjemmehørende og ikke-hjemmehørende begrundet, og er forbuddet mod adgang til coffeeshopper for ikke-hjemmehørende et egnet og forholdsmæssigt middel til at trænge narkoturismen og den dermed forbundne belastning tilbage?»

V — Bedømmelse

70. De præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret vedrører to problemstillinger, som jeg vil gennemgå i det følgende.

71. Den første problemstilling er, om en foranstaltning, som en lokal offentlig myndighed

har truffet i henhold til sin politivedtægt, og hvorefter adgangen til coffeeshopper er forbeholdt personer hjemmehørende i Nederlandene, falder ind under EU-retten materielle anvendelsesområde og navnlig under forbuddet mod forskelsbehandling, den frie bevægelighed for personer, den frie udveksling af tjenesteydelser og den frie bevægelighed for varer i henhold til artikel 35 TEUF.

72. Den anden problemstilling er, om en sådan foranstaltning i givet fald udgør en restriktion for et af disse grundlæggende principper, som kan være begrundet i hensynet til bekæmpelse af narkoturismen og de dermed forbundne belastninger.

A — Indledende bemærkninger

73. Før jeg ser nærmere på den forelæggende rets præjudicielle spørgsmål, ønsker jeg at fremsætte en indledende bemærkning om de EU-retlige bestemmelser, som det efter min mening er nødvendigt at fortolke.

74. Den forelæggende ret har i sin afgørelse fremhævet fire traktatbestemmelser, der efter dens opfattelse kan være til hinder for den omtvistede foranstaltning. Det drejer sig om princippet om forbud mod forskelsbehandling i artikel 18 TEUF, princippet om fri

bevægelighed for personer i artikel 21 TEUF, princippet om frie varebevægelser i artikel 35 TEUF og endelig princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF.

75. Blandt de fire principper, som den forelæggende ret har nævnt, er det efter min mening kun princippet om fri udveksling af tjenesteydelser i artikel 56 TEUF, der er relevant for undersøgelsen af den omtvistede foranstaltnings lovlighed.

76. Foranstaltningen vedrører nemlig først og fremmest en tjenesteydelse. Coffeeshopper er i henhold til APV serveringssteder, der er tilgængelige for offentligheden, og som ifølge det næringsbrev, der er udstedt af kommunen, sælger fødevarer og alkoholfrie drikkevarer. Disse varer kan indtages på stedet eller medtages. Selv om det kan forekomme, at kunderne tager den købte vare med sig, er det en mindre væsentlig omstændighed, der ikke kan adskilles fra salget. Det er således ikke nødvendigt at undersøge den omtvistede foranstaltning i forhold til princippet om frie varebevægelser og navnlig artikel 35 TEUF³⁹.

77. Eftersom princippet om fri udveksling af tjenesteydelser har fundet særligt udtryk i princippet om forbud mod forskelsbehandling

³⁹ — Dom af 10.3.2005, sag C-491/03, Hermann, Sml. I, s. 2025, præmis 21 og 27.

og desuden må betragtes som en konkret anvendelse af retten for enhver EU-borger til at færdes og opholde sig på medlemsstaternes område, er det ikke nødvendigt, at Domstolen udtaler sig på baggrund af artikel 18 TEUF og 21 TEUF⁴⁰.

78. Jeg vil imidlertid foreslå Domstolen at fortolke et regelsæt, som den forelæggende ret ikke har henvist udtrykkeligt til i sine præjudicielle spørgsmål.

79. Den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet det præjudicielle spørgsmål under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, er ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, der verserer for denne, også selv om disse bestemmelser ikke udtrykkeligt er omtalt i de spørgsmål, som forelægges Domstolen. Det tilkommer herved Domstolen af samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke⁴¹.

40 — Jf. den retspraksis, der er nævnt i fodnote 22 ovenfor.

41 — Dom af 11.3.2008, sag C-420/06, Jager, Sml. I, s. 1315, præmis 46 og 47, af 5.3.2009, sag C-350/07, Kattner Stahlbau, Sml. I, s. 1513, præmis 24-26, og af 27.10.2009, sag C-115/08, ČEZ, Sml. I, s. 10265, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis.

80. Det skal her i sagen understreges, at den forelæggende rets spørgsmål ikke drejer sig om salg af lovligt konsumvarer, men om salg af et euforiserende stof. Tvisten i hovedsagen vedrører konsekvenserne af den tolerance, som udvises, og i særdeleshed de foranstaltninger, der kan træffes for at opretholde lov og orden i lyset af de gener, som narkoturismen er årsag til. Disse betænkeligheder er dog udtrykkeligt omfattet af artikel 4 TEUF og 72 TEUF, og de er efter min opfattelse netop genstand for artikel 71, stk. 5, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen. Jeg vil derfor foreslå, at Domstolen fortolker disse bestemmelser med henblik på at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter denne i stand til at vurdere den omtvistede foranstaltnings lovlighed og afgøre den tvist, der verserer for den.

B — Udelukkelsen af den omtvistede foranstaltning fra artikel 56 TEUF's anvendelsesområde

81. I praksis adskiller coffeeshopperne sig især fra snackbarer og andre fastfoodrestauranter, hvor kunderne køber sodavand og sandwich ud af huset, ved, at deres primære virksomhed er salg og indtagelse af cannabis. Det er deres vigtigste funktion, og jeg er nødt

til at vælge en troværdig og realistisk tilgang i denne sag.

82. Kan det traktatfæstede princip om fri udveksling af tjenesteydelser anvendes på salg af et euforiserende stof? Kan ejeren af en coffeeshop med andre ord legitimere sin virksomhed ved at påberåbe sig dette princip, og kan en person, der er hjemmehørende i en medlemsstat, tage til en anden medlemsstat og tage stoffer dér ved at påberåbe sig denne frihed?

83. Disse spørgsmål må efter min opfattelse besvares benægtende.

84. Indførelsen af det indre marked og vedtagelsen af den relevante lovgivning indebærer selvfølgelig visse problemer i forbindelse med narkotika. De internationale aftaler ligger fast, men det har alligevel krævet en række afgørelser fra Domstolen for at fastslå princippet om, at narkotika, herunder cannabis, ikke er en almindelig vare og derfor ikke er omfattet af den lovgivning, som gælder for det indre marked, når det er ulovligt at handle med narkotika⁴².

85. De forskellige former for narkotika klassificeres ikke ens i forhold til reglerne om det

indre marked. Forskellen ligger ikke i varernes art, men i deres endelige anvendelse. Ifølge fast retspraksis er narkotika, der anvendes til medicinske eller videnskabelige formål, således omfattet af lovgivningen for det indre marked⁴³.

86. Det gælder dog ikke for narkotika, der er indført ulovligt eller skal bruges til ulovlige formål. Dette princip har Domstolen fastslået, efter at visse medlemsstater har søgt at henhøre disse produkter under told- og skattelovgivningen.

87. Domstolen har i dommen i Horvath-sagen⁴⁴, der vedrørte en række tyske narkotikahandlere, som var blevet pålagt store toldafgifter for handel med narkotika (heroin), fastslået princippet om, at den fælles toldtarif ikke gælder for produkter, som det er strengt forbudt at indføre og bringe i omsætning i alle medlemsstater. Domstolen bemærkede, at »indførelsen af den fælles toldtarif bevirker, at en medlemsstat ikke længere har kompetence til at opkræve told for narkotiske stoffer, som indsmugles [...], men giver den fuld frihed til at forfølge de begærede forhold strafretligt med alle de konsekvenser, som dette

42 — Jf. herved med hensyn til den retspraksis, der er nævnt i punkt 85-90 i dette forslag til afgørelse, V. Havy, »La politique de l'Union européenne en matière de stupéfiants«, *Collection droit de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2008, s. 406.

43 — Jf. bl.a. dom af 28.3.1995, sag C-324/93, Evans Medical og Macfarlan Smith, Sml. I, s. 563.

44 — Dom af 5.2.1981, sag 50/80, Sml. s. 385. Sagen vedrørte fastsættelsen af den told, der skulle betales for et kvantum heroin, som var blevet købt på det sorte marked i Amsterdam og opdaget ved den nederlandsk-tyske grænseovergang.

indebærer, også på det økonomiske område«. Det er efter Domstolens opfattelse kun berettiget at træffe strenge strafferetlige foranstaltninger på nationalt plan; der må ikke opkræves told af indsmuglede narkotiske stoffer.

opstilles i artikel 3 TEU, og skal derfor bidrage til udviklingen af den internationale handel og til formindskelse af hindringerne for samhandelen⁴⁸. Toldlovgivningen finder som følge heraf kun anvendelse på narkotiske stoffer, for så vidt som de indgår i det økonomiske kredsløb i EU, dvs. når de er indført lovligt. Handel med andre former for narkotika er en ulovlig virksomhed, der ikke konkurrerer med en lovlig virksomhed, og er hermed ikke omfattet af den fælles toldtarif, som varernes værdi fastlægges ud fra.

88. Denne retspraksis er blevet bekræftet og nærmere uddybet. Domstolen bemærkede i Wolf-dommen⁴⁵ og Einberger-dommen⁴⁶, at forbuddet mod opkrævning af told af narkotika skyldes, at det ikke er muligt at integrere narkotika i det økonomiske kredsløb inden for EU. Domstolen har præciseret, at »der ikke opstår toldskyld ved indførsel af narkotika, som ikke er genstand for det af de kompetente myndigheder strengt kontrollerede salg med henblik på en anvendelse til medicinske og videnskabelige formål«⁴⁷. Domstolen sondrer således mellem narkotika, der er indført for at blive anvendt til lovlige medicinske og videnskabelige formål, og narkotika, som er indført ulovligt, dvs. indsmuglet. Den har endvidere påpeget, at indførsel af narkotika til EU er ganske uvedkommende for de formål, der forfølges med toldlovgivningen. Denne lovgivning er rettet mod de mål, som

89. Nogle år senere anvendte Domstolen den samme løsning på meromsætningsafgifter (herefter »moms«). Princippet om afgiftsneutralitet, som momsdirektivet er baseret på, er ifølge Domstolen til hinder for en generel sondring mellem lovlige og ulovlige transaktioner. Der findes dog en undtagelse fra dette princip, når en virksomhed er omfattet af et så absolut forbud, at der ikke kan forekomme konkurrence med en lovlig virksomhed.

45 — Dom af 26.10.1982, sag 221/81, Sml. s. 3681, om fastsættelsen af den told, der skulle betales for visse mængder heroin og kokain, som sagsøgeren i hovedsagen havde købt på det sorte marked i Tyskland og Nederlandene og videresolgt, hvorved han overtrådte den tyske lov om euforiserende stoffer.

46 — Dom af 26.10.1982, sag 240/81, Sml. s. 3699, om fastsættelsen af den told, der skulle betales for visse mængder morfin, som sagsøgeren i hovedsagen ulovligt havde indført til Tyskland og derefter solgt i Schweiz, hvorved hun overtrådte den tyske lov om euforiserende stoffer.

47 — Horvath-dommen, præmis 16, og Einberger-dommen, præmis 16.

90. Da ulovlig narkotikahandel i EU strider mod det fælles momssystemets formål og er omfattet af et absolut forbud, kan denne handel ikke konkurrere med andre lovlige aktiviteter og således ikke give anledning til

48 — Horvath-dommen, præmis 13, og Einberger-dommen, præmis 13.

opkrævning af afgifter⁴⁹. Denne løsning er da flere gange blevet anvendt i andre situationer, bl.a. i forbindelse med indførsel til EU af morfin, der senere blev solgt i et tredjeland⁵⁰, eller salg af amfetamin inden for EU⁵¹. I dommen i sagen *Vereniging Happy Family Rustenburgerstraat*⁵² bemærkede Domstolen endelig, at dette ræsonnement også gælder for ulovlig levering af cannabisprodukter, der »selv om de i nogle medlemsstater betegnes som bløde stoffer, er genstand for et absolut forbud mod indførsel og forhandling i [EU]«⁵³.

befolkningernes velfærd⁵⁴. Den frie udveksling af tjenesteydelser skal til dette formål gøre det muligt at højne EU-borgernes livskvalitet ved at give dem adgang til et udvalg af varer og tjenesteydelser af bedre kvalitet og til lavere priser. Den skal også gøre det muligt for dem at leve i et samfund, hvor der gøres afbalancerede og bæredygtige fremskridt på det økonomiske og sociale område. Som det klart fremgår af artikel 168 TEUF, skal den frie udveksling af tjenesteydelser desuden kunne sikre et højt sundhedsbeskyttelsesniveau, og den skal navnlig gøre det muligt at begrænse narkotikarelaterede skader på EU-borgernes helbred.

91. Denne retspraksis, der bygger på de særlige karakteristika ved narkotika og på EU's målsætninger, kan efter min opfattelse sagstens overføres på den foreliggende sag.

92. Princippet om fri udveksling af tjenesteydelser er, ligesom den europæiske told- og skattelovgivning, et værktøj, som gør det muligt for EU at nå de mål, det har sat sig. Dette princip skal bl.a. medvirke til, at der skabes et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed baseret på fred, EU's værdier og

93. Salg af cannabis kan set i det perspektiv ikke anses for legitimt. Denne virksomhed, der er forbudt i alle medlemsstater, stimulerer forbruget af en række produkter, som bliver stadig mere forskelligartede, til trods for den strammere lovgivning. Når en sådan virksomhed tolereres, vil den kunne »demokratisere« brugen af et euforiserende stof, der klart er sundhedsskadeligt. Det påvirker vitale sociale og kognitive funktioner hos de pågældende, bl.a. hvad angår koncentration og opmærksomhed, samt forstærker visse mentale forstyrrelser såsom angst og depression og resulterer derfor i et stigende behov for behandling som følge af brug af cannabis.

49 — Det gælder også for falske penge. Jf. herved dom af 6.12.1990, sag C-343/89, *Witzemann*, Sml. I, s. 4477.

50 — Dom af 28.2.1984, sag 294/82, *Einberger*, Sml. s. 1177.

51 — Dom af 5.7.1988, sag 269/86, *Mol*, Sml. s. 3627.

52 — Dom af 5.7.1988, sag 289/86, Sml. s. 3655.

53 — Præmis 25.

54 — Artikel 3 TEU.

94. Salg af cannabis, som søges holdt inden for de afstukne rammer, medfører i øvrigt de ovenfor beskrevne gener for den offentlige orden. Disse belastninger, der skyldes narkoturisme, udgør også en trussel mod EU-borgernes sikkerhed og velfærd og gør det ifølge den nederlandske anklagemyndigheds direktiver berettiget slet og ret at lukke de pågældende coffeeshopper.

95. Belastningerne forværres af andre forhold, som også er i strid med disse direktiver.

96. Selv om det principielt er forbudt at reklamere i coffeeshopperne, kan det alligevel ske gennem et nyt medium, der er mere dynamisk og verdensomspændende, nemlig internettet. Dette værktøj gør det ganske vist lettere at kommunikere med hinanden og at udveksle oplysninger, men anvendes også til at reklamere for denne type lokaler og fremmer dermed salget og anvendelsen af ulovlige stoffer. Nogle coffeeshopper har deres egen hjemmeside, hvor man kan se stedets »menu«, og hvor der også tilbydes udbringning af cannabis eller cannabisfrø. Kataloget er detaljeret, betalingen sikker og leveringen diskret. Det siger sig selv, at en sådan reklame ikke bare opfordrer til indtagelse af cannabis, men også til ulovlig dyrkning af cannabis, hvilket efter min opfattelse er i klar modstrid med de forpligtelser, som medlemsstaterne har påtaget

sig inden for rammerne af FN-konventionen fra 1988 og den fælles aktion 96/750⁵⁵.

97. Selv om coffeeshopperne endvidere har forbud mod at sælge »hårde stoffer«, er de alligevel med til at tiltrække dealere og gør det dermed lettere og ikke vanskeligere at skifte fra »bløde stoffer« til »hårde stoffer«. Jeg har svært ved at se, hvorfor intensiv og langvarig brug af stærk cannabis, der er blandet med så farlige stoffer som bly, voks eller lægemidler, der er for gamle, ikke skulle udgøre en lige så alvorlig trussel mod personers sundhed og velfærd som indtagelse af LSD.

98. Hertil kommer, at indehaveren i principet ikke må sælge mere end 5 g cannabis til en person om dagen (det er ifølge den nederlandske regering den mængde, der normalt anvendes til personlig brug), hvilket dog ikke kan forhindre den pågældende i at tage hen til de 13 andre coffeeshopper i Maastricht kommune for at købe en mængde, som er langt større end den, der er normalt anvendes til personligt forbrug.

55 — Jeg vil påpege, at i artikel 3, stk. 1, litra c), nr. iii), i FN-konventionen fra 1988 og artikel 9 i den fælles aktion 96/750 forpligtede medlemsstaterne sig som bekendt til at betragte enhver adfærd, hvorved andre opfordres til eller offentligt bringes til ulovlig brug af cannabis, som en strafbar handling og til især at være opmærksomme på brugen af internettet.

99. Reglerne om denne virksomhed er desuden inkonsekvente.

100. Selv om salg af cannabis tolereres inden for de rammer, der er fastsat i den nederlandske anklagemyndigheds direktiver, er aktiviteter som dyrkning, transport, fremstilling, indførsel og udførsel af narkotika stadig forbudt efter narkotikaloven og undergivet strafferetlige sanktioner. Den nederlandske regering oplyste under retsmødet, at indehaveren af en coffeeshop foretager sine indkøb på egen risiko, og måtte adspurgt af Domstolen erkende, at den pågældende ordning »i retlig henseende [var] næsten umulig at gøre rede for«. Når der ikke er fastsat regler for de nævnte »aktivitetskæder«, vil denne politik derfor kunne resultere i, at der gøres brug af illegale netværk med øget risiko for, at den cannabis, som sælges i coffeshopperne, er af meget dårlig kvalitet og opblandet.

101. Det fremgår endelig af APV, at coffeshoppernes kunder ikke behøver at indtage cannabisen på stedet⁵⁶. De må gerne tage den med. Nogle køber en mindre mængde cannabis til personlig brug, mens andre køber en større mængde og i modsætning til en person, der er hjemmehørende i Nederlandene, risikerer at blive straffet for ulovlig udførsel eller indførsel af narkotika.

102. Som det blev oplyst under retsmødet, er rammerne for den tolerancepolitik, der føres i Nederlandene, blevet klarlagt i den sag, som de nederlandske myndigheder anlagde den 3. november 2009 mod coffeshoppen CheckPoint i Terneuzen ved den belgiske grænse. Coffeshoppen havde mere end 200 kg cannabis på lager og over 3000 kunder — især belgiere og franskmænd — om dagen, som blev betjent efter at have trukket et nummer. 17 personer blev tiltalt for at tilhøre en organiseret kriminel gruppe og for narkotikahandel samt navnlig for udførsel af cannabis, eftersom de havde solgt cannabis til udlændinge.

103. Disse forhold viser med al fornøden tydelighed, at salg af cannabis på ingen måde er til gavn for EU-borgernes velfærd, men tværtimod er til alvorlig gene for den offentlige orden og udhuler den lovlige økonomi ved at gøre det muligt for kriminelle organisationer at trænge ind på markedet. Enhver, der dyrker, producerer, fremstiller, transporterer, indfører, udfører og sælger narkotika, uanset formålet, placerer sig klart uden for det indre markeds lovlige økonomiske sfære og kan derfor uden videre blive strafferetligt forfulgt, men ikke udnytte de fordele, som er forbundet med det fælles marked.

56 — Jf. APV's artikel 2.3.1.1, stk. 1, litra a), nr. 3).

104. Denne virksomhed kan således på ingen måde falde ind under anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er sikret ved artikel 56 TEUF, selv om den tolereres i en af medlemsstaterne.

lovlige konsumvarer som mad og ikke-alkoholiske drikkevarer.

105. Hvis jeg gik i den stik modsatte retning og tilsluttede mig Josemans holdning, ville det svare til at sige, at den frie bevægelighed, som er sikret ved traktaten, i virkeligheden kan gælde for alle varer, der måtte have en markedsmæssig værdi, og alle tjenesteydelser, som måtte tilbydes på dette marked, uanset om de er lovlige, og uanset hvilke forpligtelser medlemsstaterne har. Udøvelsen af de grundlæggende friheder ville således gøre det lovligt at handle med euforiserende stoffer. Denne argumentation må afvises, eftersom den ville kunne anvendes tilsvarende på menneskehandel, prostitution af mindreårige og børnepornografi, hvilket ville være et uacceptabelt tilbageskridt for indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed baseret på retsstaten og respekten for de grundlæggende rettigheder.

108. Det er nødvendigt at vælge en troværdig og realistisk tilgang i denne sag. Det spørgsmål, den nationale ret har forelagt Domstolen, vedrører som udgangspunkt ikke salget af accessoriske varer, men salget af et euforiserende stof til personligt forbrug. Hensigten med coffeeshopperne er nemlig ikke at være et almindeligt serveringssted, hvor man kan komme for drikke en sodavand eller købe en sandwich, men at være et meget specielt sted, hvor man kan købe og indtage cannabis. Dette særkende, som bør holdes for øje, fremgår meget klart af to forhold.

106. Jeg mener som følge heraf ikke, at den omtvistede foranstaltning, hvorefter adgangen til coffeeshopper er forbeholdt personer hjemmehørende i Nederlandene, falder ind under anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er omhandlet i artikel 56 TEUF.

109. Det første forhold vedrører det problem, der er tale om i den foreliggende sag. Problemet skyldes i virkeligheden en kriminalpolitik, som bygger på en vurdering af opportunitetsprincippet, der under visse betingelser fastsat af de nederlandske justitsmyndigheder berettiger, at der indtages en tolerant holdning på nationalt plan. Denne vurdering gælder dog kun for salg af cannabis, eftersom salg af te endnu ikke har ført til kriminalitet og heller ikke har resulteret i strafferetslige sanktioner. Jeg mener derfor, at

107. Det er efter min opfattelse uden betydning herfor, at coffeeshopperne også sælger

handelen med lovlige konsumvarer er uden interesse og ikke udgør noget problem.

langt — måske flere hundrede kilometer — for at nå frem til Maastricht, går ind i en coffeeshop for at købe hash eller marihuana og ikke for at drikke en kop te, når der i øvrigt findes over 500 fastfoodrestauranter i Maastricht kommune⁵⁸.

110. Det andet forhold vedrører selve etableringen af coffeeshopperne. I modsætning til andre mindre serveringssteder kræves der ikke bare et næringsbrev, for at man kan åbne en coffeeshop. Man skal også overholde samtlige AHOJ-G-kriterier. Det er kun tilladt at åbne og drive et sådant sted, hvis disse kriterier er overholdt. Hvert kriterium gør det imidlertid muligt at forstå, hvor specielle coffeeshopperne er, og at konkludere, at coffeeshoppernes virksomhed udelukkende er rettet mod salg og indtagelse af cannabis. De økonomiske resultater, som Josemans har fremlagt, vidner om denne realitet. Coffeeshoppen Easy Goings omsætning fra salg af cannabis udgjorde 10 mio. EUR i første kvartal 2010, hvorimod omsætningen fra salg af cafévarer lå på 552400 EUR⁵⁷. Som den nederlandske regering bekræftede under retsmødet, udgør det sidstnævnte salg i reglen mellem 2,5 og 7,1% af den samlede omsætning i coffeeshopperne i Maastricht kommune (5,5% for coffeeshoppen Easy Going), hvilket er en ret beskedent andel. Det siger efter min mening sig selv, at en turist, der har rejst

111. I betragtning af, at salget af lovlige konsumvarer tegner sig for en meget beskedent og mindre væsentlig andel af omsætningen, ville det efter min opfattelse være kunstigt at undersøge den omtvistede foranstaltnings lovlighed i forhold til hver af disse to former for virksomhed. Hvis man indvendte, at en sådan foranstaltning vil kunne indskrænke friheden til at levere en accessorisk tjenesteydelse, ville det nemlig medføre risiko for, at traktatens regler i sidste instans kan tjene narkotikahandelens interesser.

112. Jeg vil på denne baggrund foreslå Domstolen at gøre det klart, at en foranstaltning, som en lokal offentlig myndighed har truffet ifølge sin politivedtægt, og hvorefter adgangen til coffeeshopper er forbeholdt personer hjemmehørende i Nederlandene, ikke falder ind under anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er omhandlet i artikel 56 TEUF.

57 — Josemans forklarede også under retsmødet, at tesalonerne i Maastricht havde en gennemsnitlig årsomsætning på 200000 EUR i 2007.

58 — Det er efter min opfattelse grunden til, at Maastricht kommune har forbudt udlændinges adgang til disse lokaler. Det ville således ikke være konsekvent eller effektivt at lade flere tusinde personer få adgang uden at sælge noget til dem, når de først var inde. Det kunne endda være farligt.

C — Den omtvistede foranstaltningens lovlighed i forhold til medlemsstatens forpligtelser til at opretholde den offentlige orden på nationalt og europæisk plan

samt mod at mindske den støj og forstyrrelse, der opstår, når grupper af rygere samles, ligesom det skal undgås, at de trænger ind i lejlighedsopgange. Den skal også ses som et forsøg på at håndtere de belastninger og den storbyvold, der kan opstå, fordi dealere, stofmisbrugere og organiserede kriminelle grupper holder til i kommunen⁶⁰.

113. I betragtning af sagens betydning for EU's funktionsmåde og som led i samarbejdet med den forelæggende ret finder jeg det nødvendigt at fortolke de EU-retlige bestemmelser, der specifikt vedrører beskyttelse af den offentlige orden og bekæmpelse af ulovlig efterspørgsel efter narkotika.

114. Den omtvistede foranstaltning har til formål at bekæmpe et følsomt fænomen, nemlig narkoturismen. Denne turisme er opstået på grund af fjernelsen af grænsekontrollen inden for EU og har bredt sig som følge af den liberale politik, som Kongeriget Nederlandene fører over for anvendelse og salg af cannabis.

115. Fænomenet er årsag til alvorlige gener for Nederlandene og udgør, navnlig i grænseområder, et »uacceptabelt indgreb i borgernes bolig- og levevilkår«⁵⁹. Den omtvistede foranstaltning sigter således mod at begrænse de trafikale og parkeringsmæssige problemer

116. Det er i den henseende nødvendigt at træffe den omtvistede foranstaltning i henhold til artikel 4 TEU og 72 TEUF. Ifølge disse bestemmelser vil medlemsstaterne som nævnt fortsat være ansvarlige for at opretholde lov og orden på deres område, og de vil efter fast retspraksis have frihed til at bestemme, hvilke foranstaltninger der kræves til dette formål, i overensstemmelse med deres nationale behov⁶¹. Det ligger fast, at begrebet den offentlige orden skal fortolkes snævert og kun kan påberåbes, hvis der foreligger en virkelig og tilstrækkelig alvorlig trussel mod et grundlæggende samfundshensyn. Der kan dog ikke være tvivl om, at narkoturismen,

60 — Jf. den samme skrivelse.

61 — Det fremgår af fast retspraksis, at medlemsstaterne ikke efter EU-retten er forpligtet til at anvende en »ensartet værdiskala« for bedømmelsen af en adfærd, som kan være i strid med den offentlige orden (jf. herved dom af 20.11.2001, sag C-268/99, Jany m.fl., Sml. I, s. 8615, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis). Domstolen finder således, at medlemsstaterne alene er i stand til at vurdere risikoen for, at der opstår forstyrrelser af den offentlige orden på deres område. Omstændighederne ændrer sig ikke bare fra medlemsstat til medlemsstat og fra en periode til en anden, men også i forhold til den sociale kontekst i den enkelte medlemsstat og den betydning, som den tillægger et legitimt formål i henhold til EU-retten; jf. herved dom af 4.12.1974, sag 41/74, van Duyn, Sml. s. 1337, præmis 18, af 9.12.1997, sag C-265/95, Kommissionen mod Frankrig, Sml. I, s. 6959, præmis 33, af 15.6.1999, sag C-394/97, Heinonen, Sml. I, s. 3599, præmis 43, og af 14.3.2000, sag C-54/99, Église de scientologie, Sml. I, s. 1335, præmis 17 og den deri nævnte retspraksis.

59 — Jf. punkt 5 i den skrivelse, som de tre ministre, der er ansvarlige for narkotikapolitikken, sendte i 2004, nævnt i fodnote 34 ovenfor.

henset til den dermed forbundne belastning, er omfattet af dette begreb⁶².

117. Narkoturismen udgør dog også en alvorlig belastning for den offentlige orden i EU. Det er jo et vildledende udtryk, som reelt dækker over international narkotikahandel og giver næring til organiseret kriminalitet, der — som Rådet fastslog i Stockholmprogrammet — er en trussel mod Unionens indre sikkerhed⁶³. Følgevirkningerne forværres af, at de modvirker de strengere foranstaltninger, som nabomedlemsstaterne har truffet. Det kan ikke bestrides, at dette fænomen har en europæisk og international dimension, og det er på det niveau, at medlemsstaterne har forpligtet sig til at bekæmpe det.

118. Som det fremgår af retspraksis, findes der ingen »ensartet værdiskala for bedømmelsen af en adfærd, som kan være i strid med den offentlige orden«⁶⁴, men et af EU's

mål er ikke desto mindre at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, hvor der i henhold til artikel 3, stk. 2, TEU sikres et højt sikkerhedsniveau for EU's borgere. Medlemsstaterne har til dette formål besluttet at bekæmpe narkoturisme i enhver form ved hjælp af flere forskellige metoder.

119. Medlemsstaterne skal ikke blot indgå bilaterale og multilaterale aftaler i overensstemmelse med resolutionen fra 1996⁶⁵ og tilnærme den praksis, der anvendes af politiet og toldvæsenet, som beskrevet i den fælles aktion 96/750⁶⁶. De har også forpligtet sig til at træffe alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at forebygge ulovlig handel med narkotika, som led i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen.

62 — Jf. herved Calfa-dommen og dom af 29.4.2004, forenede sager C-482/01 og C-493/01, Orfanopoulos og Oliveri, Sml. I, s. 5257, hvori Domstolen fastslog, at bekæmpelse af narkotikahandel henhører under opretholdelsen af den offentlige orden. Jf. ligeledes Heinenon-dommen, hvori Domstolen fandt, at bekæmpelse af forskellige former for kriminalitet, der er forbundet med alkoholforbrug, har til formål at opretholde den interne sikkerhed i medlemsstaten. Den finske regering havde i denne sag begrundet sin foranstaltning, der begrænsede indførslen af alkohol, med, at forbruget af dette produkt, der var steget voldsomt, bl.a. havde resulteret i, at spirituskørsel var blevet mere almindelig, at vold var blevet mere udbredt og af grovere beskaffenhed, samt at der var opstået flere ulovlige markeder.

63 — Jf. punkt 4.1 i Stockholmprogrammet, som der henvises til i fodnote 16 ovenfor.

64 — Jf. Jany-dommen, præmis 60 og den deri nævnte retspraksis.

65 — Jf. fodnote 10 ovenfor. Rådet tilskyndede i denne resolution medlemsstaterne til at indgå bilaterale eller multilaterale aftaler for at fremme udvekslingen af information og praksis samt forbedre samarbejdet med henblik på at bekæmpe narkoturisme. Nederlandene og nabomedlemsstaterne skal således på såvel bilateralt som multilateralt plan udarbejde effektive strategier, som gør det muligt at håndtere deres fælles problemer med den offentlige orden og sikkerhed samt strukturere deres samarbejde. I den bilaterale aftale om politisamarbejde, undertegnet i Haag den 20.4.1998, besluttede Nederlandene og Frankrig således at koordinere deres aktioner til bekæmpelse af narkoturisme og de underliggende strukturer (accord sur la coopération dans le domaine de la police et de la sécurité entre le gouvernement de la République française et le gouvernement des Pays-Bas (dekret nr. 99-350 af 29.4.1999 om offentliggørelse af denne aftale, JORF af 6.5.1999, s. 6797)).

66 — Jf. fodnote 11 ovenfor. Det fremgår som bekendt af artikel 1-3 i den fælles aktion, at medlemsstaterne har forpligtet sig til at tilnærme deres lovgivninger og den praksis, der anvendes af deres politi, toldvæsen og retsvæsen, til hinanden for at bekæmpe den ulovlige handel med narkotika inden for Fællesskabet, herunder narkoturismen.

120. Medlemsstaterne skal ifølge denne konventions artikel 71, stk. 5, gøre alt, hvad der står i deres magt for at forebygge og bekæmpe den ulovlige efterspørgsel efter narkotika og de negative virkninger heraf. Cannabis er udtrykkeligt nævnt i denne bestemmelse. Det fremgår af den samme bestemmelse, at »hver enkelt kontraherende part [selv er] ansvarlig for«, hvilke foranstaltninger der skal træffes med henblik herpå. Det må fastslås, at den omtvistede foranstaltning er en konsekvens af denne forpligtelse⁶⁷.

121. I en situation med stigende narkoturisme, der udhuler grundlaget for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, tilsigter den omtvistede foranstaltning at begrænse de nævnte konsekvenser. Den modsvarer således de forpligtelser, som medlemsstaten har i henhold til artikel 4 TEU og 72 TEUF og i henhold til artikel 71, stk. 5, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen. Det er dér og kun dér, at det retlige grundlag for denne foranstaltning skal findes.

122. Det kan ikke nægtes, at narkoturismen medfører og i hvert fald fremmer ulovlig grænseoverskridende handel med narkotika og samtidig tiltrækker andre kriminelle aktiviteter. Kampen mod disse fænomener skal derfor både være et af de vigtigste formål, der forfølges med EU-retten, og et fælles

anliggende for alle medlemsstater. Det har EU-lovgiver forstået, og ikrafttrædelsen af Amsterdamtraktaten⁶⁸ og senere af Lissabontraktaten har givet bekæmpelsen af ulovlig narkotikahandel og organiseret kriminalitet en ny dimension. EU-lovgiver har i erkendelse af, at der er tale om områder med kriminalitet af særlig grov karakter, der har en grænseoverskridende dimension som følge af overtrædelsernes karakter eller konsekvenser eller af et særligt behov for at bekæmpe dem på fælles grundlag, fundet det nødvendigt at sikre en minimumsharmonisering af de nationale regler om, hvordan disse aktiviteter defineres, og hvilke straffe der kan idømmes⁶⁹. Bestemmelserne har betydet, at ulovlig narkotikahandel henføres til de forbrydelser, som i dag kaldes »eurocrimes«, fordi de truer EU's indre sikkerhed og dermed er blevet en »presserende udfordring, som kræver en klar og samlet respons«⁷⁰. Jeg mener derfor, at forpligtelsen til at opretholde den offentlige orden på europæisk plan er tilstrækkelig til, at den omtvistede foranstaltning må anses for gyldig, uanset om der foreligger nogen gener for den interne offentlige orden.

123. Eftersom den konkrete foranstaltning kan henføres både til statens ret til at opretholde den interne offentlige orden og til dens forpligtelse over for de andre medlemsstater til at bidrage til opretholdelsen af den

67 — Artikel 75 i den nævnte konvention.

68 — Jf. bl.a. artikel 31 EU og rammeafgørelse 2004/757.

69 — Artikel 83, stk. 1, TEUF.

70 — Jf. fodnote 63 ovenfor.

offentlige orden på europæisk plan i overensstemmelse med de indgåede aftaler, må den altså anses for gyldig i henhold til de ovennævnte bestemmelser.

124. Jeg vil på denne baggrund foreslå, at Domstolen oplyser den forelæggende ret om,

at artikel 4 TEU og 72 TEUF samt artikel 71, stk. 5, i konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen ikke er til hinder for en foranstaltning, som en lokal offentlig myndighed har truffet ifølge sin politivedtægt, og hvorefter adgangen til coffeeshopper er forbeholdt personer hjemmehørende i Nederlandene, når denne foranstaltning kan henføres til myndighedens ret til at opretholde den interne offentlige orden i lyset af de gener, som narkoturismen er årsag til, og/eller til dens forpligtelse til at bidrage til opretholdelsen af den offentlige orden på europæisk plan.

VI — Forslag til afgørelse

125. På grundlag af det anførte foreslår jeg Domstolen at besvare Raad van States præjudicielle spørgsmål således:

- »1) En foranstaltning, som en lokal offentlig myndighed har truffet ifølge sin politivedtægt, og hvorefter adgangen til coffeeshopper er forbeholdt personer hjemmehørende i Nederlandene, falder ikke ind under anvendelsesområdet for den frie udveksling af tjenesteydelser, der er omhandlet i artikel 56 TEUF.

- 2) Artikel 4 TEU og 72 TEUF samt artikel 71, stk. 5, i konventionen om gennemførelse af Schengenaftalen af 14. juni 1985 mellem regeringerne for staterne i Den Økonomiske Union Benelux, Forbundsrepublikken Tyskland og Den Franske Republik om gradvis ophævelse af kontrollen ved de fælles grænser, undertegnet i Schengen den 19. juni 1990, er ikke er til hinder for en sådan foranstaltning, når den kan henføres til den offentlige myndigheds ret til at opretholde den interne offentlige orden i lyset af de gener, som narkoturismen er årsag til, og/eller til dens forpligtelse til at bidrage til opretholdelsen af den offentlige orden på europæisk plan.«