

ARREST VAN HET HOF

23 oktober 1997 *

In zaak C-189/95,

betreffende een verzoek aan het Hof krachtens artikel 177 EG-Verdrag van het Landskrona tingsrätt (Zweden), in de aldaar dienende strafzaak tegen

H. Franzén,

om een prejudiciële beslissing over de uitlegging van de artikelen 30 en 37 EG-Verdrag,

wijst

HET HOF VAN JUSTITIE,

samengesteld als volgt: G. C. Rodríguez Iglesias, president, C. Gulmann, H. Ragnemalm, M. Wathelet, kamerpresidenten, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, J. L. Murray, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet (rapporteur), G. Hirsch, P. Jann en L. Sevón, rechters,

advocaat-generaal: M. B. Elmer
griffier: H. von Holstein, adjunct-griffier

* Procestaal: Zweeds.

gelet op de schriftelijke opmerkingen ingediend door:

- H. Franzén, vertegenwoordigd door P. Löfqvist, L. Lindström en C. M. von Quitzow, advocaten te Stockholm,

- de Zweedse regering, vertegenwoordigd door L. Nordling, rättschef bij het departement Buitenlandse handel van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door C. de Salins, adjunct-directeur van de directie juridische zaken van het Ministerie van Buitenlandse zaken, en J.-M. Belorgey, chargé de mission bij dat ministerie, als gemachtigden,

- de Finse regering, vertegenwoordigd door E. Paasivirta, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

- de Noorse regering, vertegenwoordigd door D. Tønseth, advocaat bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door R. Wainwright, juridisch hoofdadviseur, en J.-F. Pasquier, bij de juridische dienst gedetacheerd nationaal ambtenaar, als gemachtigden,

gezien het rapport ter terechtzitting,

gehoord de mondelinge opmerkingen van H. Franzén, vertegenwoordigd door P. Löfqvist, L. Lindström en C. M. von Quitzow; de Zweedse regering, vertegen-

woordigd door L. Nordling en E. Brattgård, departementsråd bij het departement Buitenlandse handel van het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigde; de Finse regering, vertegenwoordigd door H. Rotkirch, ambassadeur, hoofd van de afdeling juridische zaken bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, E. Paasivirta en T. Pynnä, juridisch adviseur bij het Ministerie van Buitenlandse zaken, als gemachtigden; de Noorse regering, vertegenwoordigd door D. Tønseth, en de Commissie, vertegenwoordigd door K. Simonsson, lid van haar juridische dienst, als gemachtigde, bijgestaan door J.-F. Pasquier, ter terechtzitting van 19 november 1996,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 4 maart 1997,

het navolgende

Arrest

- 1 Bij vonnis van 14 juni 1995, ingekomen bij het Hof op 16 juni 1995, heeft het Landskrona tingsrätt krachtens artikel 177 EG-Verdrag drie prejudiciële vragen gesteld over de uitlegging van de artikelen 30 en 37 van genoemd Verdrag.
- 2 Deze vragen zijn gerezen in een strafzaak tegen H. Franzén wegens overtreding van de alcoholwet 1994: 1738 van 16 december 1994 (Zweedse wet inzake alcohol; hierna: „alcoholwet”).

De alcoholwet

- 3 De alcoholwet, in werking getreden op 1 januari 1995, regelt de productie en de verhandeling van alcoholhoudende dranken in Zweden. Zij beoogt de consumptie

van deze dranken, vooral van drank met een hoog alcoholgehalte, te beperken om de schadelijke gevolgen die alcoholgebruik voor de gezondheid heeft, te verminderen.

- 4 Volgens deze wet wordt onder „alcoholhoudende dranken” verstaan, dranken met een alcoholvolumegehalte van meer dan 2,25 %. Daartoe behoren „wijn” (gegiste drank op basis van druiven of andere vruchten, met een alcoholvolumegehalte van minder dan 22 %), „bier” (gegiste drank op basis van mout met een alcoholvolumegehalte van 2,25 % tot 3,5 %), „zwaar bier” (gegiste drank op basis van mout met een alcoholvolumegehalte van meer dan 3,5 %) en „gedistilleerde” dranken (andere alcoholhoudende dranken dan wijn, bier of zwaar bier).
- 5 De alcoholwet vereist voor de productie van alcoholhoudende dranken het bezit van een „productievergunning” en voor de groothandel in gedistilleerde dranken, wijn en zwaar bier het bezit van een „groothandelsvergunning”. De wet staat houders van een productievergunning evenwel toe, zich tevens met de groothandel in de desbetreffende producten bezig te houden.
- 6 Ook voor de invoer in Zweden van wijn, zwaar bier of gedistilleerde dranken vereist de wet het bezit van een productie- of groothandelsvergunning.
- 7 De vergunning wordt afgegeven door de Alkoholinspektion (Alcoholinspectie) op grond van een aanvraag, die vergezeld moet gaan van de in een besluit van de alcoholinspectie genoemde bewijsstukken. Het besluit vermeldt, dat bij buitenlandse aanvragers de documenten in aanmerking moeten worden genomen die dezen redelijkerwijze bij hun nationale autoriteiten kunnen verkrijgen.

- 8 Bij indiening van de aanvraag dient een vast recht te worden betaald, dat ten tijde van de litigieuze feiten 25 000 SKR bedroeg. Franzén heeft onweersproken gesteld, dat dit recht niet wordt terugbetaald wanneer de aanvraag voor een vergunning wordt afgewezen.
- 9 De Alcoholinspectie dient de aanvragen objectief en op niet-discriminerende wijze te beoordelen. Daarbij dienen de persoonlijke en financiële situatie van de aanvrager in aanmerking te worden genomen, alsmede alle factoren die voor toekenning van de vergunning van belang zijn, zoals de vakkennis van de aanvrager, onder meer op het punt van de voor de handel in alcohol in Zweden geldende wetgeving, of zijn bekwaamheid tot naleving van de bepalingen van richtlijn 92/12/EEG van de Raad van 25 februari 1992 betreffende de algemene regeling voor accijnsprodukten, het voorhanden hebben en het verkeer daarvan en de controles daarop (PB 1992, L 76 blz. 1). Zij moet zich er ook van vergewissen of de aanvrager in staat is de wet na te leven en aan zijn verplichtingen jegens de staat te voldoen, onder meer door te letten op zijn financiële situatie en eventueel op de tegen hem uitgesproken strafrechtelijke veroordelingen.
- 10 De aanvrager moet aantonen, dat hij over voldoende opslagruimte beschikt voor het uitoefenen van zijn bedrijf. De Alcoholinspectie beoordeelt van geval tot geval, welke capaciteit moet worden verlangd voor de vorm en profilering die de aanvrager aan zijn activiteit geeft. Opslagcapaciteit is met name niet vereist bij ondernemers die dranken rechtstreeks aan kopers binnen het nationale grondgebied leveren.
- 11 De aanvrager moet ingevolge de reeds aangehaalde richtlijn 92/12 ook zekerheid stellen, bijvoorbeeld in de vorm van een bankgarantie, voor de voldoening van de accijnzen die hij in zijn hoedanigheid van entrepôthouder of geadresseerde van de goederen verschuldigd kan zijn.

- 12 Ten slotte dient de vergunninghouder jaarlijks een heffing te betalen voor de controle van zijn inrichtingen, volgens een door de staat vastgesteld tarief. Ten tijde van de litigieuze feiten varieerde het basistarief van 10 000 tot 323 750 SKR naar gelang van de drank en van de geproduceerde of verhandelde hoeveelheden daarvan.
- 13 Op schriftelijke vragen van het Hof heeft de Zweedse regering geantwoord, dat de alcoholwet niet verlangt dat de aanvrager zijn woonplaats in Zweden heeft, hetgeen ook uitdrukkelijk staat in een beschikking van 5 oktober 1995. Tijdens de mondelinge behandeling heeft zij dit punt bevestigd.
- 14 Volgens de aan het Hof verstrekte gegevens waren er op 7 oktober 1996 223 productie- of groothandelsvergunningen afgegeven.
- 15 Een speciaal voor dat doel opgerichte staatsonderneming is ingevolge de alcoholwet belast met de detailverkoop van wijn, zwaar bier en gedistilleerde dranken. De daartoe aangewezen vennootschap is Systembolaget Aktiebolag (hierna: „Systembolaget”), waarvan alle aandelen in handen zijn van de Zweedse Staat.
- 16 De activiteit van deze vennootschap, haar bedrijfsvoering en de wijze waarop toezicht op haar wordt uitgeoefend, zijn geregeld in een met de staat gesloten overeenkomst.
- 17 De alcoholwet vereist voorts een „schenkvergunning” voor het serveren aan de bar van wijn, zwaar bier en gedistilleerde drank.
- 18 Houders van een productie- of groothandelsvergunning mogen slechts dranken verkopen aan de vennootschap die met de detailverkoop is belast, aan andere houders van een productie- of groothandelsvergunning of aan houders van een

schenkvergunning. De vennootschap voor de detailverkoop mag zelf vergunningen aanvragen om als groothandelaar aan houders van een schenkvergunning alcoholhoudende dranken te leveren.

- 19 Het al dan niet opzettelijk zonder vergunning ten verkoop aanbieden van alcoholhoudende drank is strafbaar.
- 20 Ten slotte verbiedt de „lag med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker” 1978: 763 (wet houdende verschillende bepalingen omtrent de verkoop van alcoholhoudende dranken) maatregelen ter aanmoediging van alcoholverbruik zoals agressieve of opdringerige reclame en huis-aan-huisverkoop, alsmede reclame op radio, televisie, in kranten en in tijdschriften, zonder reclame voor alcoholhoudende dranken algemeen te verbieden. Alcoholhoudende dranken mogen echter wel worden aangeprezen in folders die bij de verkooppunten van met name Systembolaget en in transportmiddelen met een schenkvergunning ter beschikking van het publiek liggen. De wet verbiedt evenmin, dat alcoholhoudende dranken ter sprake komen in kranten- en tijdschriftenartikelen, bijvoorbeeld in rubrieken over wijn en andere alcoholhoudende dranken in dagbladen of tijdschriften.

De bepalingen inzake de werking van Systembolaget

- 21 Ingevolge de door haar met de Zweedse Staat gesloten overeenkomst, die op 1 januari 1995 in werking trad, is Systembolaget onder meer verplicht:
- haar bedrijf zodanig te voeren dat de nadelige effecten van alcoholgebruik in algemeen, sociaal en medisch opzicht zo veel mogelijk worden voorkomen;

- de door haar verhandelde dranken te selecteren aan de hand van hun kwaliteit, hun meer of minder nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid, de vraag van de consument of commerciële dan wel ethische overwegingen;
- schriftelijke opgave van de redenen te verstrekken aan elke leverancier wiens product zij besluit niet of niet langer te voeren, met vermelding van de mogelijkheden om herziening van zulk een besluit te bewerkstelligen;
- maatregelen op het gebied van marketing en voorlichting te nemen die onpartijdig zijn en onafhankelijk van de herkomst van de dranken;
- het nodige te ondernemen om onder de consumenten bekendheid te geven aan nieuwe dranken die zij verkoopt, daarbij rekening houdend met de beperkingen ingevolge de alcoholwet;
- haar winstmarge te bepalen volgens objectieve criteria, die onafhankelijk zijn van de herkomst van de dranken;
- een rationeel bedrijfsbeleid te voeren, goede service te bieden en haar prijzen zodanig vast te stellen, dat de kosten worden gedekt, de staat van een redelijk rendement van zijn kapitaal wordt verzekerd en onnodige prijsverhoging van de dranken wordt vermeden;
- haar verkooppunten in te richten of te sluiten in overeenstemming met hetgeen een goed beheer, de te leveren service en het alcoholbeleid vereisen, waarbij iedere gemeente die dat wenst, over een verkooppunt moet kunnen beschikken, en de verkoop in plaatsen zonder verkooppunt op enkel verzoek en op kosten van Systembolaget per postbestelling mogelijk te maken;
- de openingstijden van de verkooppunten vast te stellen in overeenstemming met de richtlijnen van het Zweedse parlement.

- 22 Volgens de gegevens in het dossier beschikt Systembolaget over 384 „winkels” die over het gehele Zweedse grondgebied zijn verspreid. In landelijke gebieden kunnen de producten van Systembolaget bovendien worden besteld en geleverd bij ongeveer 550 verkooppunten (levensmiddelenwinkels, kiosken, benzinestations e. d.) of aan 56 autobusroutes en 45 landelijke postbezorgingsroutes.
- 23 Ingevolge interne bedrijfsvoorschriften zijn de door Systembolaget verkochte dranken (2 454 producten in oktober 1995) ingedeeld in „assortimenten”. Het zogenoemde „basisassortiment” omvat dranken in de lagere of middelbare prijsklassen, welke het hele jaar op alle verkooppunten verkrijgbaar zijn (1 288 producten in oktober 1995). Het zogenoemde „voorlopige” assortiment omvat dranken die beperkt verkrijgbaar zijn, bijvoorbeeld slechts gedurende een deel van het jaar, zoals wijnen van een bepaald jaar of seizoengebonden dranken (930 producten in oktober 1995). Het zogenoemde „proefassortiment” omvat dranken die bij wijze van proef in bepaalde „winkels” worden aangeboden om te bezien of zij al dan niet in het „basisassortiment” moeten worden opgenomen (236 producten in oktober 1995). Het zogenoemde „bestelbare” assortiment omvat de producten die Systembolaget niet in voorraad heeft, maar die op bestelling verkrijgbaar zijn. Systembolaget voert op verzoek en op kosten van haar klanten ook dranken in (de zogenoemde „particuliere” invoer).
- 24 De dranken van de eerstgenoemde drie categorieën zijn opgenomen op een algemene prijslijst, die driemaal per jaar wordt uitgegeven en die in de „winkels” en verkooppunten van Systembolaget verkrijgbaar is of waarop men zich kan abonneren. De „bestelbare” producten staan op een speciale lijst, die op aanvraag in de „winkels” verkrijgbaar is. Nieuwe producten die Systembolaget introduceert, worden steeds aangekondigd in haar maandelijks informatieblad, dat in de „winkels” en verkooppunten verkrijgbaar is en aan abonnees en restaurants wordt toegezonden, alsook aan journalisten van pers, radio en televisie die zich toeleggen op de bespreking van wijn en spiritualiën. Bovendien worden zij in de etalages van de „winkels” van het monopolie uitgesteld.

- 25 Systembolaget stelt jaarlijks een inkoopplanning voor haar producten op, die elk kwartaal wordt herzien. De vennootschap nodigt de houders van productie- en groothandelsvergunningen uit om offertes in te dienen. Daaruit vindt een eerste selectie plaats aan de hand van economische of commerciële criteria, zoals de meer of minder concurrerende prijs van het product of de eerdere ervaringen met de verhandeling van het product. Vervolgens wordt het product aan een „blinde” smaaktest onderworpen. De uitgekozen producten worden in het „basisassortiment” of in het „voorlopige” assortiment opgenomen. De overige producten kunnen op verzoek van de leverancier in het „proefassortiment” worden opgenomen na selectie aan de hand van een nieuwe smaaktest door een panel van consumenten. Een drank wordt in beginsel alleen in het „basisassortiment” gehandhaafd wanneer de verkoop ervan een tevoren vastgestelde hoeveelheid en marktaandeel bereikt.
- 26 Blijkens het dossier heeft Systembolaget van januari tot september 1995 185,2 miljoen liter alcoholhoudende drank verkocht (45,2 % van herkomst uit Zweden en 41,8 % van herkomst uit andere Lid-Staten) en van januari tot september 1996 176,9 miljoen liter (45,1 % van herkomst uit Zweden en 40,6 % van herkomst uit andere Lid-Staten). Gedurende de eerste acht maanden van 1996 heeft Systembolaget 12 576 offertes ontvangen, waarvan 10 711 afkomstig uit Lid-Staten van de Gemeenschap (227 uit Zweden en 10 484 uit andere Lid-Staten). Daarvan heeft zij er 7 417 onderzocht, waarvan 6 325 afkomstig uit de Gemeenschap (149 uit Zweden en 6 176 uit andere Lid-Staten). Het aantal geselecteerde offertes bedroeg 908, waarvan 704 afkomstig uit de Gemeenschap (85 uit Zweden en 619 uit andere Lid-Staten).

De feiten in het hoofdgeding en het procesverloop voor de nationale rechter

- 27 Tegen Franzén is voor het Landskrona tingsrätt vervolging ingesteld, onder meer omdat hij op 1 januari 1995 opzettelijk zonder vergunning wijn heeft verkocht die hij bij Systembolaget had ingekocht of uit Denemarken had ingevoerd.

28 Voor deze rechter betoogde hij, dat hem geen enkel delict ten laste kon worden gelegd, omdat de alcoholwet zijns inziens in strijd is met de artikelen 30 en 37 van het Verdrag.

29 In twijfel verkerend omtrent het op dit argument te geven antwoord, besloot het Landskrona tingsrätt de behandeling van de zaak te schorsen en het Hof de volgende prejudiciële vragen te stellen:

„1) Is een bij de wet ingesteld monopolie zoals Systembolaget verenigbaar met artikel 30 EG-Verdrag?

2) Druist een bij de wet ingesteld monopolie zoals Systembolaget in tegen artikel 37 EG-Verdrag en, zo ja, moet het monopolie worden opgeheven of kan het worden aangepast?

3) Indien een monopolie zoals Systembolaget moet worden geacht in strijd te zijn met artikel 37, is er dan geen aanpassingsperiode, of had Systembolaget moeten zijn opgeheven dan wel had het monopolie op 1 januari 1995 moeten zijn aangepast?”

De eerste twee vragen

30 Met zijn eerste twee vragen wenst de nationale rechter te vernemen, in hoeverre de artikelen 30 en 37 van het Verdrag zich verzetten tegen nationale bepalingen tot vestiging van een nationaal monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, zoals die welke in de verwijzingsbeschikking worden beschreven.

- 31 Ofschoon die vragen het Hof nopen tot onderzoek van de rechtsregels die op het in het hoofdgeding aan de orde zijnde monopolie van toepassing zijn, hebben zij geen betrekking op de vraag, of het gedrag van de voor het beheer van het monopolie verantwoordelijke instanties in concrete gevallen discriminerend is jegens met name leveranciers in de andere Lid-Staten.
- 32 Franzén stelt, dat de artikelen 30 en 37 van het Verdrag zich tegen bepalingen van dit soort verzetten. Naar zijn mening belemmert de vestiging van een detailhandelsmonopolie zoals thans in Zweden geldt, op meerdere manieren de invoer van alcoholhoudende dranken in Zweden, en wordt Systembolaget daardoor in staat gesteld de verhandeling van nationale producten te begunstigen. In dit verband wijst hij erop, dat in andere Lid-Staten geproduceerde alcoholhoudende dranken in Zweden alleen kunnen worden verkocht wanneer zij door een houder van een productie- of groothandelsvergunning zijn ingevoerd en volgens de door Systembolaget vastgestelde restrictieve en willekeurige criteria zijn geselecteerd. Zulke dranken kunnen slechts via een beperkt verkoopnet in de handel worden gebracht, en verkoopstimulerende maatregelen zijn, afgezien van hetgeen Systembolaget op dit gebied onderneemt, niet mogelijk. Franzén beschouwt de op het monopolie van toepassing zijnde regeling ook niet als wetgeving die bepaalde verkoopmodaliteiten aan banden legt of verbiedt in de zin van de arresten van 24 november 1993 (gevoegde zaken C-267/91 en C-268/91, Keck en Mithouard, Jurispr. 1993, blz. I-6097) en 29 juni 1995 (zaak C-391/92, Commissie/Griekenland, Jurispr. 1995, blz. I-1621), vooral omdat het hier gaat om de activiteiten van een onderneming die geen enkele concurrentie ondergaat, en niet om activiteiten van ondernemingen die wel aan concurrentie blootstaan.
- 33 De Franse, de Finse, de Zweedse en de Noorse regering alsmede de Commissie zijn van oordeel, dat artikel 30 noch artikel 37 van het Verdrag zich verzet tegen nationale bepalingen als die welke door de verwijzende rechter worden genoemd. Zij wijzen er enerzijds op, dat artikel 37 niet de afschaffing verlangt van monopolies op de detailverkoop, maar enkel een zodanige aanpassing daarvan, dat zij geen discriminatie naar oorsprong van de producten of naar nationaliteit van de ondernemers inhouden. Naar hun mening beantwoordt het in geding zijnde monopolie aan deze voorwaarden. Voorts menen zij, dat de op dit monopolie van toepassing

zijnde bepalingen de intracommunautaire handel niet rechtstreeks of indirect belemmeren. Die bepalingen beperken of verbieden wel bepaalde verkoopmodaliteiten, maar hebben dezelfde invloed op de verhandeling van nationale als op de verhandeling van ingevoerde producten.

- 34 Blijkens de motivering van de verwijzingsbeschikking en de bij het Hof ingediende opmerkingen, hebben de vragen van de nationale rechter niet alleen betrekking op nationale bepalingen inzake het bestaan en de werking van het monopolie, maar meer in het algemeen ook op bepalingen die weliswaar niet de werking van het monopolie regelen, maar daarop niettemin rechtstreeks van invloed zijn, zoals de bepalingen inzake de productie- en de groothandelsvergunning.
- 35 De bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie moeten volgens de rechtspraak van het Hof worden getoetst aan het bepaalde in artikel 37 van het Verdrag, dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop een nationaal monopolie van commerciële aard zijn uitsluitend recht uitoefent (arresten van 17 februari 1976, zaak 91/75, Miritz, Jurispr. 1976, blz. 217, r. o. 5; 20 februari 1979, zaak 120/78, Rewe-Zentral, „Cassis de Dijon”, Jurispr. 1979, blz. 649, r. o. 7, en 13 maart 1979, zaak 91/78, Hansen, Jurispr. 1979, blz. 935, r. o. 9 en 10).
- 36 Daarentegen moet de invloed op het intracommunautaire handelsverkeer van andere bepalingen van de nationale wetgeving, die losstaan van de werking van het monopolie, maar daarop wel invloed hebben, worden beoordeeld in het licht van artikel 30 van het Verdrag (zie in deze zin arresten Miritz, reeds aangehaald, r. o. 5, Cassis de Dijon, reeds aangehaald, r. o. 7, alsmede arrest van 13 maart 1979, zaak 86/78, Peureux, Jurispr. 1979, blz. 897, r. o. 35).

De bepalingen inzake het bestaan en de werking van het monopolie

- 37 Zowel uit de tekst van artikel 37 als uit de plaats welke dit artikel in het stelsel van het Verdrag inneemt, blijkt, dat dit artikel ertoe strekt de eerbiediging van de fundamentele regel van het vrije verkeer van goederen binnen de gemeenschappelijke markt te verzekeren, in het bijzonder door de afschaffing van kwantitatieve beperkingen en van maatregelen van gelijke werking in het handelsverkeer tussen de Lid-Staten, en aldus de normale mededingingsvoorwaarden tussen de economieën van de Lid-Staten te handhaven wanneer een bepaald product in een van de Lid-Staten onder een nationaal monopolie van commerciële aard valt (arresten van 3 februari 1976, zaak 59/75, *Manghera e. a.*, Jurispr. 1976, blz. 91, r. o. 9; Hansen, reeds aangehaald, r. o. 8; 7 juni 1983, zaak 78/82, *Commissie/Italië*, Jurispr. 1983, blz. 1955, r. o. 11; 13 december 1990, zaak C-347/88, *Commissie/Griekenland*, Jurispr. 1990, blz. I-4747, r. o. 42, en 14 december 1995, zaak C-387/93, *Banchemo*, Jurispr. 1995, blz. I-4663, r. o. 27, hierna: „*Banchemo II*”).
- 38 Het Hof heeft evenwel herhaaldelijk te verstaan gegeven, dat dit artikel niet de volledige afschaffing van de nationale monopolies van commerciële aard verlangt, maar voorschrijft, dat zij zodanig worden aangepast, dat elke discriminatie tussen onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft, is uitgesloten (arresten *Manghera*, r. o. 5, Hansen, r. o. 8, *Commissie/Italië*, r. o. 11, en *Banchemo II*, r. o. 27).
- 39 Het doel van artikel 37 van het Verdrag is immers, de voor de Lid-Staten bestaande mogelijkheid om bepaalde monopolies van commerciële aard te handhaven als instrument bij het nastreven van doeleinden van algemeen belang, te verzoenen met de vereisten van de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke markt. Het beoogt de belemmeringen van het vrije verkeer van goederen weg te nemen, met uitzondering evenwel van de aan het bestaan van zulke monopolies inherente beperkende gevolgen voor het handelsverkeer.
- 40 Artikel 37 vereist dus, dat de inrichting en de werking van het monopolie van dien aard zijn, dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de Lid-Staten wat de voorwaarden van voorziening en afzet betreft, is uitgesloten, zodat de handel in

goederen uit andere Lid-Staten niet rechtens of feitelijk wordt benadeeld ten opzichte van de handel in nationale goederen, en de mededinging tussen de economieën van de Lid-Staten niet wordt vervalst (zie in deze zin arrest Commissie/Italië, reeds aangehaald, r. o. 11).

- 41 In casu wordt niet bestreden, dat een nationaal monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken als aan Systembolaget is verleend, in zoverre het de volksgezondheid tegen de nadelige gevolgen van alcoholgebruik beoogt te beschermen, een doel van algemeen belang dient.
- 42 Er moet dus worden nagegaan, of een monopolie van dit type zodanig is ingericht, dat het voldoet aan de hierboven in de rechtsoverwegingen 39 en 40 genoemde voorwaarden.

De wijze waarop producten door het monopolie worden geselecteerd

- 43 Franzén stelt, dat de selectie en de handhaving van dranken in de assortimenten van Systembolaget geschiedt volgens criteria die niet alleen restrictief, maar ook willekeurig en oncontroleerbaar zijn.
- 44 In dit verband zij er allereerst aan herinnerd, dat Systembolaget zich in de met de staat gesloten overeenkomst ertoe heeft verbonden, de door haar verhandelde producten te selecteren aan de hand van hun kwaliteit, van hun meer of minder nadelige gevolgen voor de menselijke gezondheid, van de vraag van de consument of van commerciële of ethische overwegingen, dat wil zeggen op basis van criteria die onafhankelijk zijn van de herkomst van de producten.

- 45 Vervolgens moet worden onderzocht, of de criteria en de selectiemethode van Systembolaget discriminerend zijn of ingevoerde producten kunnen benadelen.
- 46 Op dit punt komt uit de ter kennis van het Hof gebrachte gegevens in de eerste plaats naar voren, dat de inkoopplanning op basis waarvan het monopolie offertes aanvraagt, gebaseerd is op de te voorziene ontwikkeling van de vraag van de consument. De organisaties van producenten, importeurs en consumenten worden overigens bij de opstelling van die planning geraadpleegd.
- 47 In de tweede plaats nodigt Systembolaget alle houders van een productie- of groothandelsvergunning uit om offertes in te dienen, en wel voor alle soorten drank, ongeacht hun herkomst.
- 48 In de derde plaats worden de offertes door Systembolaget geselecteerd aan de hand van zuiver commerciële (meer of minder concurrerende prijs van het product, eerdere ervaringen met verhandeling, enz.) of kwalitatieve (blinde smaaktest) criteria, die niet van dien aard zijn, dat nationale producten daardoor worden bevoordeeld.
- 49 Weliswaar worden geselecteerde dranken alleen in het „basisassortiment” van Systembolaget gehandhaafd wanneer de verkoop ervan een bepaalde hoeveelheid en een bepaald marktaandeel bereikt. Deze beperking kan weliswaar nadelig zijn voor de kleine producenten, maar is op zichzelf niet van dien aard, dat nationale producten daardoor rechtstreeks of indirect worden begunstigd. In elk geval lijkt zij gerechtvaardigd, gelet op zowel de keuzevrijheid waarover het monopolie in zijn commercieel beleid beschikt, als op de vereisten die het beheer daarvan stelt. Men wil hiermee immers in alle verkooppunten van het monopolie gedurende een bepaalde periode een gevarieerd aanbod van alcoholhoudende dranken verzekeren, binnen de grenzen van een rendabel beheer. Bovendien geldt die beperking niet voor producten die naar hun aard slechts in beperkte hoeveelheden beschikbaar zijn, zoals dranken van een bepaald jaar of seizoengebonden dranken, en die in het „voorlopig” assortiment zijn opgenomen.

50 In de vierde plaats beschikken de ondernemers over andere mogelijkheden om te bewerkstelligen, dat het monopolie hun producten verhandelt. Zo kunnen producenten wier offerte niet door Systembolaget in aanmerking is genomen, verlangen dat hun product een tweede kwaliteitstest ondergaat voor een panel van consumenten en, in voorkomend geval, bij wijze van proef voor een bepaalde periode in de verkoop wordt genomen. De producten die door Systembolaget niet zijn geselecteerd, maar voldoen aan de objectieve criteria die in punt 4 van de overeenkomst tussen de staat en Systembolaget zijn vastgelegd, kunnen in het „bestelbare” assortiment worden opgenomen en op verzoek van de klant worden geleverd. Ten slotte is Systembolaget gehouden om op verzoek en op kosten van de consument elke alcoholhoudende drank in te voeren.

51 In de vijfde plaats hebben ondernemers het recht om kennis te nemen van de redenen waarom het monopolie heeft besloten een drank niet te selecteren of niet in het „basisassortiment” te handhaven, en kunnen zij dat besluit aanvechten voor een commissie die alle waarborgen van onafhankelijkheid biedt.

52 Gelet op de ter kennis van het Hof gebrachte gegevens, blijken de criteria of selectiemethoden van Systembolaget noch discriminerend noch van dien aard te zijn, dat ingevoerde producten worden benadeeld.

Het verkoopnet van het monopolie

53 Franzén betoogt, dat het verkoopnet van Systembolaget beperkt is en niet het gehele assortiment van verkrijgbare dranken aanbiedt, hetgeen de verkoopmogelijkheden nog meer beperkt.

54 Het is juist, dat een monopolie als Systembolaget slechts over een beperkt aantal „winkels” beschikt. Niettemin blijkt uit de aan het Hof verstrekte gegevens niet,

dat het aantal verkooppunten zodanig beperkt is, dat voor de consument de mogelijkheid van aanschaf van binnenlandse of ingevoerde alcoholhoudende dranken daardoor in gevaar komt.

- 55 In de eerste plaats heeft Systembolaget zich in de overeenkomst met de staat ertoe verbonden, haar verkooppunten in te richten of te sluiten in overeenstemming met hetgeen een goed beheer, de vraag van de consument en het alcoholbeleid vereisen, en wel zodanig dat elke gemeente die dit wenst, over een verkooppunt kan beschikken, en elke plaats in het land ten minste door middel van bezorging op bestelling wordt voorzien.
- 56 Voorts kunnen alcoholhoudende dranken volgens de aan het Hof verstrekte gegevens worden besteld en geleverd in de 384 „winkels” van het monopolie, op ongeveer 550 verkooppunten, alsmede aan 56 busroutes en 45 postbezorgingsroutes. Bovendien is in ten minste 259 van de 288 gemeenten van het land een „winkel” gevestigd en zal volgens de planning van Systembolaget in 1998 elke gemeente over ten minste één „winkel” beschikken.
- 57 Gesteld ten slotte dat het net voor de detailhandel van Systembolaget tekortkomingen vertoont, dan vallen deze niet nadeliger uit voor de verkoop van alcoholhoudende dranken uit andere Lid-Statens dan voor de verkoop van op het nationale grondgebied geproduceerde alcoholhoudende dranken (zie *mutatis mutandis* in verband met artikel 30 van het Verdrag, arrest *Banchemo II*, reeds aangehaald, r. o. 40).

Het promoten van alcoholhoudende dranken

- 58 Franzén stelt ook dat de regeling voor het promoten van alcoholhoudende dranken de verhandeling van op het nationale grondgebied geproduceerde dranken begun-

stigt. Naar hij betoogt, gaat het promoten van alcoholhoudende dranken niet verder dan enkele productinformatie, die overigens verschilt naargelang het gaat om producten van het „basisassortiment” of producten van het „bestelbare” assortiment, en dat promotie uitsluitend door het monopolie wordt verricht, buiten elke controle van de leveranciers om, aan wie het overigens verboden is om met de bedrijfsleiding van de „winkels” rechtstreeks contact op te nemen.

59 Dienaangaande moet worden opgemerkt, dat de beperking van de mogelijkheden om alcoholhoudende dranken onder de aandacht van het publiek te brengen, inherent is aan de omstandigheid dat slechts één enkele ondernemer actief is op de markt van de detailverkoop van die dranken.

60 Voorts verbieden de bepalingen inzake het monopolie de producenten of importeurs niet om hun producten bij het monopolie te promoten. Dat de leveranciers hun producten niet rechtstreeks bij de bedrijfsleiding van de „winkels” van het monopolie mogen promoten, vloeit voort uit het streven naar strikte gelijkheid in de voorwaarden voor het promoten van producten, waarop sommige leveranciers, onder meer bij het Konkurrensverk (Zweeds bureau belast met mededingingsaangelegenheden), hebben aangedrongen.

61 Tevens is van belang, dat het promoten van alcoholhoudende dranken bij het publiek in de betrokken Lid-Staat is onderworpen aan een algemene beperking, waarvan de gegrondheid door de nationale rechter niet wordt betwijfeld of door Franzén niet wordt betwist. Die beperking behelst in het bijzonder het verbod van reclame via radio, televisie, kranten en tijdschriften, te weten de vanouds door producenten gebruikte kanalen voor het aanprijzen van hun producten bij het publiek. Reclame voor de door Systembolaget geselecteerde dranken is evenwel toegestaan

in folders die in de verkooppunten verkrijgbaar zijn. Bovendien mag elke alcoholhoudende drank in kranten- en tijdschriftartikelen worden besproken.

- 62 In dat kader is Systembolaget uit hoofde van de met de Zweedse Staat gesloten overeenkomst verplicht om onpartijdige marketing- en reclamemaatregelen te treffen, die onafhankelijk zijn van de herkomst van de producten, en het nodige te ondernemen om onder de consumenten bekendheid te geven aan nieuwe dranken, rekening houdend met de beperkingen die de alcoholwet stelt.
- 63 Weliswaar geschiedt het promoten van alcoholhoudende dranken door het monopolie hoofdzakelijk door productpresentatie, maar deze vorm van promoten schijnt alleszins aan bovengenoemde verplichtingen te beantwoorden. Vermeld zij evenwel, dat nieuwe producten steeds worden aangekondigd in het door het monopolie verspreide maandblad of door journalisten die zich toeleggen op de bespreking van wijnen en spiritualiën in de dagbladen of op radio en televisie, en ten slotte door uitstalling in de „winkels” van het monopolie.
- 64 Ten slotte moet worden vermeld, dat de door het monopolie gehanteerde wijze van promoten onafhankelijk is van de herkomst van de producten en op zichzelf niet van dien aard is, dat uit andere Lid-Staten ingevoerde dranken rechtens of feitelijk worden benadeeld ten opzichte van op het nationale grondgebied geproduceerde dranken.
- 65 Weliswaar zijn de dranken van het „bestelbare” assortiment opgenomen op een speciale prijslijst die de consument op aanvraag wordt verstrekt, maar dit verschil in behandeling, dat eveneens onafhankelijk is van de herkomst van de producten, is

gerechtvaardigd wegens het feit dat die dranken door Systembolaget niet in voorraad worden gehouden en zich dus in een andere situatie bevinden dan de overige assortimenten van Systembolaget.

66 De gegevens waarover het Hof beschikt in aanmerking genomen, blijkt dus, dat een monopolie op de detailverkoop, zoals in het hoofdgeding aan de orde is, beantwoordt aan de in de rechtsoverwegingen 39 en 40 van dit arrest genoemde voorwaarden om in overeenstemming te zijn met artikel 37 van het Verdrag.

De andere bepalingen van de nationale wetgeving die van invloed zijn op de werking van het monopolie

67 Zoals hierboven is opgemerkt, moeten de prejudiciële vragen, gelet op de argumenten die zowel voor de nationale rechter als voor het Hof zijn aangevoerd, aldus worden verstaan, dat zij bovendien betrekking hebben op de bepalingen van de nationale wetgeving die weliswaar niet de werking van het monopolie in eigenlijke zin regelen, maar niettemin rechtstreeks invloed daarop hebben. Deze bepalingen moeten worden getoetst aan artikel 30 van het Verdrag.

68 Ter zake betoogt Franzén, dat het monopolie zich alleen mag bevoorraden bij houders van een productie- of een groothandelsvergunning, welke vergunningen onder restrictieve voorwaarden worden toegekend, en dat deze verplichting noodzakelijkerwijze de invoer van producten uit andere Lid-Staten belemmert.

69 Volgens vaste rechtspraak van het Hof vormt elke handelsregeling die de intracommunautaire handel al dan niet rechtstreeks, daadwerkelijk of potentieel kan belemmeren, een maatregel van gelijke werking als kwantitatieve beperkingen (arrest van 11 juli 1974, zaak 8/74, Dassonville, Jurispr. 1974, blz. 837, r. o. 5).

- 70 In een nationaal stelsel zoals in het hoofdgeding aan de orde is, wordt de invoer van alcoholhoudende dranken voorbehouden aan houders van een productie- of groothandelsvergunning, dat wil zeggen aan ondernemers die voldoen aan de restrictieve voorwaarden die voor de verkrijging van deze vergunningen zijn gesteld. Volgens de gegevens die in de loop van de procedure aan het Hof zijn verstrekt, moeten de betrokken ondernemers voldoende persoonlijke en financiële waarborg bieden voor de uitoefening van de betrokken activiteiten, met name op het punt van vakkennis, financiële capaciteit en opslagmogelijkheden die aan de behoeften van de uitgeoefende activiteit beantwoorden. Bovendien is bij de indiening van een aanvraag een vast recht van een hoog bedrag (25 000 SKR) verschuldigd, dat niet wordt terugbetaald wanneer de aanvraag wordt afgewezen. Ten slotte is aan het bezit van een vergunning ook een jaarlijkse inspectieheffing van een hoog bedrag (tussen 10 000 en 323 750 SKR als basisbedrag naargelang het soort drank en de daarvan geproduceerde of verhandelde hoeveelheden) verbonden.
- 71 Dit vergunningenstelsel belemmert de invoer van alcoholhoudende dranken van herkomst uit andere Lid-Statens, doordat die dranken met extra kosten worden belast, zoals bemiddelingskosten, de kosten van de afschrijving van de aan de vergunning verbonden rechten en heffingen, of de kosten voortvloeiend uit de verplichting om op Zweeds grondgebied over opslagruimte te beschikken.
- 72 In dit verband zij opgemerkt, dat volgens de door de Zweedse regering zelf verstrekte gegevens het aantal afgegeven vergunningen niet zeer hoog is (232 in oktober 1996) en dat die vergunningen nagenoeg alle zijn toegekend aan in Zweden gevestigde ondernemers.

- 73 Een nationale wetgeving als die welke hier in het geding is, is dus in strijd met artikel 30 van het Verdrag.
- 74 De Zweedse regering beroept zich echter op artikel 36 EG-Verdrag, met het betoog dat haar wetgeving is gerechtvaardigd om redenen die verband houden met de bescherming van de gezondheid van personen.
- 75 Het is juist dat maatregelen die in strijd zijn met artikel 30, uit hoofde van artikel 36 van het Verdrag gerechtvaardigd kunnen zijn. Volgens vaste rechtspraak (arrest Cassis de Dijon, reeds aangehaald; arresten van 6 juli 1995, zaak C-470/93, Mars, Jurispr. 1995, blz. I-1923, r. o. 15; 26 juni 1997, zaak C-368/95, Familiapress, Jurispr. 1997, blz. I-3689, r. o. 19, en 9 juli 1997, gevoegde zaken C-34/95, C-35/95 en C-36/95, De Agostini en TV-Shop, Jurispr. 1997, blz. I-3843, r. o. 45) moeten de betrokken nationale bepalingen evenwel evenredig zijn aan het ermee beoogde doel en mag dit doel niet kunnen worden bereikt door maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder belemmeren.
- 76 De bescherming van de gezondheid van personen tegen de schadelijke gevolgen van alcohol, waarop de Zweedse regering zich beroept, behoort weliswaar stellig tot de gronden die afwijkingen van artikel 30 van het Verdrag kunnen rechtvaardigen (zie in deze zin arrest van 25 juli 1991, gevoegde zaken C-1/90 en C-176/90, Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivia, Jurispr. 1991, blz. I-4151, r. o. 13), maar de Zweedse regering heeft niet aangetoond, dat het door de alcoholwet ingevoerde vergunningstelsel, met name de daaraan verbonden voorwaarden op het punt van opslagcapaciteit en van de hoge rechten en heffingen die van de vergunninghouder worden verlangd, evenredig is aan het nagestreefde doel van volksge-

zondheid, en evenmin dat die doelstelling niet kan worden bereikt met maatregelen die het intracommunautaire handelsverkeer minder belemmeren.

- 77 In die omstandigheden moet worden vastgesteld, dat de artikelen 30 en 36 van het Verdrag zich verzetten tegen nationale bepalingen die de invoer van alcoholhoudende dranken voorbehouden aan ondernemers die houder zijn van een productie- of groothandelsvergunning, in omstandigheden als die welke in de Zweedse wettelijke regeling worden genoemd.

Schending van artikel 52 EG-Verdrag en van de richtlijnen inzake openbare aanbestedingen

- 78 In zijn opmerkingen voert Franzén eveneens aan, dat een aantal bepalingen van de alcoholwet in strijd zijn met artikel 52 van het Verdrag en met de gemeenschapsrichtlijnen inzake openbare aanbestedingen.
- 79 In dit verband zij eraan herinnerd, dat overeenkomstig de in artikel 177 van het Verdrag geregelde bevoegdheidsverdeling in het kader van de prejudiciële procedure, het uitsluitend aan de nationale rechter staat om het voorwerp te bepalen van de vragen die hij aan het Hof wil stellen. Het Hof kan zich niet op verzoek van een van de partijen in het hoofdgeding buigen over vragen die de nationale rechter niet heeft gesteld. Wanneer de nationale rechter wegens het verloop van het geding aanvullende gegevens over de uitlegging van het gemeenschapsrecht meent nodig te hebben, is het aan hem om zich opnieuw tot het Hof te wenden (arresten van 3 oktober 1985, zaak 311/84, CBEM, Jurispr. 1985, blz. 3261, r. o. 10; 9 januari 1990, zaak C-337/88, SAFA, Jurispr. 1990, blz. I-1, r. o. 20, en 11 oktober 1990, zaak C-196/89, Nespoli en Crippa, Jurispr. 1990, blz. I-3647, r. o. 23).
- 80 In die omstandigheden moet op de eerste twee vragen worden geantwoord, dat artikel 37 van het Verdrag zich niet verzet tegen nationale bepalingen inzake het bestaan en de werking van een nationaal monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, zoals die welke in de verwijzingsbeschikking worden

beschreven. De artikelen 30 en 36 van het Verdrag verzetten zich daarentegen tegen nationale bepalingen die de invoer van alcoholhoudende dranken voorbehouden aan ondernemers die houder zijn van een productie- of groothandelsvergunning, in omstandigheden als die welke in de Zweedse wettelijke regeling worden genoemd.

De derde vraag

- 81 De derde vraag is slechts gesteld voor het geval het Hof van oordeel zou zijn, dat artikel 37 zich verzet tegen nationale bepalingen inzake de vestiging van een nationaal monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, zoals die welke in het verwijzingsvonnis worden genoemd.
- 82 Gelet op het antwoord op de eerste twee vragen, behoeft de derde vraag niet te worden beantwoord.

Kosten

- 83 De kosten door de Zweedse, de Franse, de Finse en de Noorse regering en de Commissie van de Europese Gemeenschappen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakt, kunnen niet voor vergoeding in aanmerking komen. Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen.

HET HOF VAN JUSTITIE,

uitspraak doende op de door het Landskrona tingsrätt bij vonnis van 14 juni 1995 gestelde vragen, verklaart voor recht:

- 1) Artikel 37 EG-Verdrag verzet zich niet tegen nationale bepalingen inzake het bestaan en de werking van een nationaal monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, zoals die welke in de verwijzingsbeschikking worden beschreven.

- 2) De artikelen 30 en 36 van het Verdrag verzetten zich tegen nationale bepalingen die de invoer van alcoholhoudende dranken voorbehouden aan ondernemers die houder zijn van een productie- of groothandelsvergunning, in omstandigheden als die welke in de Zweedse wettelijke regeling worden genoemd.

Rodríguez Iglesias

Gulmann

Ragnemalm

Wathelet

Mancini

Moitinho de Almeida

Kapteyn

Murray

Edward

Puissochet

Hirsch

Jann

Sevón

Uitgesproken ter openbare terechtzitting te Luxemburg op 23 oktober 1997.

De griffier

De president

R. Grass

G. C. Rodríguez Iglesias