

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL

P. MENGOZZI

van 30 november 2006¹

I — Inleiding

1. Bij verwijzingsbeschikking van 30 maart 2004 heeft de Högsta domstol (Zweedse Hoge Raad) het Hof vier prejudiciële vragen gesteld betreffende de uitlegging van de artikelen 28 EG, 30 EG en 31 EG.

2. In wezen wenst de verwijzende rechter te vernemen of bepalingen zoals die van de alcoholwet [alkohollag (1738:1994)] van 16 december 1994 (hierna: „alcoholwet”)² — die onder de in de verwijzingsbeschikking beschreven voorwaarden een verbod bevatten voor de privé-invoer door particulieren van alcoholhoudende dranken, waarvan de detailverkoop in Zweden onder een monopoliestelsel valt — moeten worden getoetst aan artikel 31 EG, betreffende de ordening van nationale monopolies van commerciële aard, dan wel aan artikel 28 EG, dat elke kwantitatieve invoerbepaling of maatregel

van gelijke aard verbiedt (eerste vraag), en of dergelijke bepalingen naar gelang van het geval met één van deze artikelen onverenigbaar zijn (tweede, derde en vierde vraag).

3. Dit prejudiciële verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen elf Zweedse onderdanen, waaronder Rosengren, en de Riksåklagar (openbaar aanklager van het Koninkrijk) inzake de inbeslagneming van per postorder bestelde en in strijd met de alcoholwet ingevoerde kisten wijn, die voor een deel zijn besteld op de website van een Deense handelaar en voor een deel rechtstreeks bij een Spaanse producent.

4. De zaak is oorspronkelijk naar de Derde kamer van het Hof verwezen, ten overstaan waarvan op 30 november 2005 een zitting heeft plaatsgevonden.

5. Ter terechtzitting van 30 maart 2006 heeft advocaat-generaal Tizzano, die deze zaak oorspronkelijk heeft behandeld, geconcludeerd.

¹ — Oorspronkelijke taal: Frans.

² — SFS, 1994, nr. 1738.

6. In het kader daarvan en in antwoord op de eerste door de verwijzende rechter gestelde vraag, heeft advocaat-generaal Tizzano het Hof primair in overweging gegeven de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet betreffende de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren te toetsen aan artikel 31 EG.³ Ter onderbouwing van deze conclusie en onder verwijzing naar het arrest Franzén, betreffende het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken⁴, heeft advocaat-generaal Tizzano overwogen dat de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet niet los kunnen worden gezien van de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol (Systembolaget Aktiebolag; hierna: „Systembolaget”), aangezien zij naar hun aard verband houden met de uitoefening van de bij de alcoholwet aan dit monopolie toegewezen specifieke functie, die niet alleen bestaat in de verkoop van alcoholhoudende dranken op de Zweedse markt, maar eveneens in het voor de aankoop van deze dranken tot stand brengen van één enkel gecontroleerd kanaal.⁵

7. Aangaande de vraag of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, vastgelegd in hoofdstuk 4 van de alcoholwet, verenigbaar was met artikel 31 EG — een probleem dat het voorwerp was van de tweede door de verwijzende rechter gestelde vraag — was advocaat-generaal Tizzano van mening dat dit niet het geval was.

8. Daartoe heeft advocaat-generaal Tizzano het gehele bij de alcoholwet ingevoerde stelsel onderzocht. Hij benadrukte dat dit stelsel krachtens de bepalingen van hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet in de versie die van toepassing was ten tijde van de feiten in het hoofdgeding, aan Systembolaget beoordelingsvrijheid verleende om zich op grond van „zwaarwichtige redenen” te verzetten tegen specifieke bestellingen en verzoeken van klanten om invoer van alcoholhoudende dranken die niet beschikbaar waren in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop, zonder derhalve uit te sluiten dat de aldus aan Systembolaget verleende discretionaire bevoegdheid op discriminerende wijze kon worden aangewend ten nadele van alcoholhoudende dranken uit andere lidstaten.

9. In deze omstandigheden — dat wil zeggen indien deze bevoegdheid op discriminerende wijze kon worden uitgeoefend omdat het Koninkrijk Zweden geen enkel objectief vereiste had aangevoerd dat het nadeel voor de producten uit andere lidstaten, dat het gevolg kon zijn van de toepassing van de gecombineerde bepalingen van hoofdstuk 4 en hoofdstuk 5, § 5 van de alcoholwet, kon rechtvaardigen — heeft advocaat-generaal Tizzano voorgesteld te beslissen dat het verbod voor particulieren om alcoholhoudende dranken in Zweden in te voeren, onverenigbaar was met artikel 31 EG.⁶

10. Gelet op het belang van de vraag of de kenmerken van de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet de conclusie wettigen dat deze bepalingen losstaan van

3 — Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de onderhavige zaak (punt 43).

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

5 — Punten 41-43 van de aangehaalde conclusie.

6 — Ibidem (punten 58-61).

de bepalingen van diezelfde wet waarin de regels voor de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol zijn geregeld, en of zij moeten worden getoetst aan artikel 28 EG dan wel artikel 31 EG, heeft de Derde kamer van het Hof op 27 april 2006 besloten om overeenkomstig artikel 44, leden 3 en 4, van het Reglement voor de procesvoering de onderhavige zaak aan het Hof voor te leggen, dat deze vervolgens aan de Grote kamer heeft toegewezen.

11. Op 14 juni 2006 heeft de Grote kamer de heropening van de mondelinge behandeling gelast en de datum voor de terechtzitting bepaald op 19 september 2006.

12. Zij heeft eveneens de partijen in het hoofdgeding en de in artikel 23 van 's Hofs Statuut EG bedoelde partijen die schriftelijke opmerkingen hadden ingediend vóór de zitting van 30 november 2005 of tijdens die zitting mondelinge opmerkingen hadden gemaakt, verzocht in hun pleidooien voornamelijk in te gaan op de vraag of de kenmerken van bepalingen zoals die van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die tot gevolg hebben dat de invoer van alcohol in Zweden door particulieren is verboden, de conclusie wettigen dat die bepalingen losstaan van de bepalingen van diezelfde wet waarin de regels betreffende de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol zijn vastgelegd.

13. De door het Hof in de onderhavige zaak verzochte concentratie van de pleidooien weerspiegelt het criterium dat het in het reeds aangehaalde arrest *Franzén* heeft gehanteerd.

14. In de punten 35 en 36 van dat arrest heeft het Hof namelijk geoordeeld dat „[d]e bepalingen inzake het bestaan en de werking van een monopolie moeten [...] worden getoetst aan het bepaalde in [artikel 31 EG], dat specifiek van toepassing is op de wijze waarop een nationaal monopolie van commerciële aard zijn uitsluitend recht uitoeft”⁷, terwijl „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, [moet] worden beoordeeld in het licht van [artikel 28 EG]”.⁸

15. Overeenkomstig de beschikking van 14 juni 2006 zijn verzoekers in het hoofdgeding, het Koninkrijk Zweden, de Republiek Finland, het Koninkrijk Noorwegen, de Commissie van de Europese Gemeenschappen en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA ter zitting van 19 september 2006 gehoord.

16. In wezen betogen de drie deelnemende regeringen dat de in het hoofdgeding aan de orde zijnde voorschriften niet kunnen worden geacht los te staan van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol en dat zij derhalve volgens het in het arrest *Franzén* ontwikkelde criterium aan artikel 31 EG moeten worden getoetst.

7 — Punt 35.

8 — Punt 36.

17. Daarmee sluiten zij zich aan bij het standpunt dat advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in de onderhavige zaak, in antwoord op de eerste door de verwijzende rechter gestelde vraag, heeft ingenomen.

18. Zich eveneens beroepend op het arrest Franzén voeren verzoekers in het hoofdgeding, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA een betoog dat lijnrecht tegengesteld is aan dat van de bij de procedure betrokken regeringen.

19. Zij zijn van mening dat de litigieuze voorschriften, ofschoon zij van invloed zijn op het monopolie op de detailverkoop van alcohol, niettemin losstaan van het bestaan en de werking daarvan en daarom moeten worden onderzocht in het licht van de artikelen 28 EG en 30 EG. In wezen is hun standpunt gebaseerd op de premisse dat alleen voorschriften die specifiek van toepassing zijn op de uitoefening door een nationaal monopolie van commerciële aard van zijn uitsluitende rechten, niet van dit monopolie kunnen worden losgemaakt. In casu doet deze situatie zich naar hun mening niet voor. De Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA voegt hieraan toe, dat artikel 31 EG strikt moet worden uitgelegd en dat de specifieke functie van een monopolie samenvalt met de omvang van zijn exclusieve rechten.

20. In het kader van deze conclusie wil ik mij voornamelijk concentreren op enkele punten die door de partijen die ter terechtzitting van 19 september 2006 zijn verschenen, naar voren zijn gebracht, zulks ter beantwoording van de eerste door de verwijzende rechter gestelde vraag.

21. Zoals zal blijken uit het thans volgende onderzoek van deze vraag, stemt mijn beoordeling grotendeels overeen met die van advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in deze zaak.

22. Niettemin acht ik het eveneens nodig enkele opmerkingen te maken over het antwoord dat op de tweede vraag van de verwijzende rechter dient te worden gegeven, aangezien mijn benadering in sommige opzichten afwijkt van de overwegingen die daaraan in de conclusie van advocaat-generaal Tizzano zijn gewijd.

23. Gelet op het antwoord dat ik voorstel op de eerste twee vragen, behoeven mijns inziens de derde en de vierde vraag, inzake de uitlegging van de artikelen 28 EG en 30 EG, die door de verwijzende rechter uitsluitend subsidiair zijn gesteld, niet te worden onderzocht.

II — Juridische analyse

A — Eerste prejudiciële vraag

24. De eerste vraag van de verwijzende rechter luidt als volgt: „Kan ervan worden uitgegaan dat voormeld [in de verwijzingsbeschikking genoemd] invoerverbod een deel is van de werking van het monopolie op de detailverkoop zodat het niet verboden is door artikel 28 EG, maar enkel aan artikel 31 EG moet worden getoetst?”

1. Uitlegging van artikel 31 EG

25. In het kader van haar mondelinge opmerkingen heeft de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA aangevoerd dat artikel 31 EG, als een van de bepalingen van artikel 28 EG afwijkende *lex specialis*, eng moet worden uitgelegd. Onder verwijzing naar punt 35 van het arrest *Franzén* leidt zij, daarin gesteund door verzoekers in het hoofdgeding en de Commissie, daaruit af dat artikel 31 EG alleen van toepassing is op nationale bepalingen die specifiek betrekking hebben op de uitoefening van de exclusieve rechten door een monopolie van commerciële aard. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA valt de specifieke functie van een monopolie namelijk samen met de omvang van zijn exclusieve rechten.

26. Het komt mij voor dat deze opvatting berust op een eenzijdige lezing van de rechtspraak van het Hof.

27. In de eerste plaats betekent — zelfs indien artikel 31 EG als een op de ordening van nationale monopolies van commerciële aard betrekking hebbende *lex specialis* zou kunnen worden gekwalificeerd⁹ — een dergelijke kwalificatie niet dat dit artikel eng moet worden uitgelegd.

28. Het Hof heeft er namelijk herhaaldelijk aan herinnerd dat artikel 31 EG beoogt de fundamentele regel van het vrije verkeer van goederen in de gehele gemeenschappelijk markt te verzekeren, wanneer in de ene of de andere lidstaat een bepaald product onder een monopolie van commerciële aard valt.¹⁰ Maar het heeft eveneens gepreciseerd dat artikel 31 EG tot doel heeft de voor de lidstaten bestaande mogelijkheid om bepaalde monopolies van commerciële aard te handhaven als instrument bij het nastreven van doeleinden van algemeen belang, te verzoenen met de vereisten van de totstandbrenging en de werking van de gemeenschappelijke markt.¹¹ Het betreft derhalve niet een bepaling die een uitzondering op het vrije verkeer van goederen behelst, anders dan bijvoorbeeld artikel 30 EG, waarop het

9 — Zie in deze zin arresten van 17 februari 1976, *Miritz* (91/75, Jurispr. blz. 217, punt 5), en 20 februari 1979, *Rewe-Zentral*, genoemd „*Cassis de Dijon*” (120/78, Jurispr. blz. 649, punt 7).

10 — Zie inzonderheid arrest van 14 december 1995, *Banchero* (C-387/93, Jurispr. blz. I-4663, punt 27), en arrest *Franzén* (reeds aangehaald, punt 37).

11 — Arrest *Franzén* (reeds aangehaald, punt 39) en arrest van 31 mei 2005, *Hanner* (C-438/02, Jurispr. blz. I-4551, punt 35).

beginsel van de enge uitlegging continu van toepassing is.

zaak voor het Hof is verschenen, heeft deze rechtspraak ter discussie gesteld.

29. Ofschoon ik graag erken dat artikel 31 EG op grond van het voorwerp ervan een beperkte werkingssfeer heeft, geloof ik nog niet dat het daarom eng moet worden uitgelegd.

30. Voorts ben ik van mening dat het argument van verzoekers in het hoofdgeding, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA, dat is gebaseerd op punt 35 van het arrest Franzén, namelijk dat alleen de bepalingen inzake het bestaan en de werking van het monopolie die specifiek van toepassing zijn op de wijze waarop het monopolie zijn uitsluitende rechten uitoefent onder artikel 31 EG vallen, niet kon worden aanvaard.

31. Zoals advocaat-generaal Tizzano in punt 38 van zijn conclusie in de onderhavige zaak heeft uiteengezet, volgt uit de rechtspraak van het Hof dat dit de nadruk legt op activiteiten die „wezenlijk met de specifieke functie van het betrokken monopolie samenhangen”.¹² Geen der partijen die in deze

32. Opmerking verdient echter dat de rechtspraak van het Hof, met inbegrip van die welke wordt aangehaald in de punten 35 en 36 van het arrest Franzén, niet verschoond is gebleven van een zekere dubbelzinnigheid betreffende de *exacte betekenis* van het begrip „specifieke functie” van een monopolie. Dit is, naar het mij voorkomt, de reden waarom de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA eveneens van mening is dat de specifieke taak van een monopolie samenvalt met de omvang van de exclusieve rechten.

33. Op grond van het onderzoek van bepaalde arresten van het Hof zou deze uitlegging a priori overtuigend kunnen worden geacht. Zo heeft het Hof in punt 7 van het arrest Cassis de Dijon¹³, waarnaar punt 35 van het arrest Franzén verwijst, uiteengezet dat het, wat artikel 31 EG betreft, niet gaat „om nationale bepalingen die geen betrekking hebben op de wijze waarop een overheidsmonopolie zijn specifieke taak — dat wil zeggen, zijn uitsluitend recht — uitoefent [...]”.

34. Het Hof heeft echter eveneens geoordeeld dat artikel 31 EG „niet slechts van

12 — Zie dienaangaande arresten van 13 maart 1979, Peureux (86/78, Jurispr. blz. 897, punt 35), waarnaar in punt 36 van het arrest Franzén, reeds aangehaald, wordt verwezen, en 29 april 1982, Pabst & Richarz (17/81, Jurispr. blz. 1331, punt 23), waarin erop wordt gewezen dat „de voorschriften van [artikel 31 EG] slechts activiteiten [betreffen] die wezenlijk met de specifieke functie van het betrokken monopolie samenhangen. Zij zijn dus niet van toepassing op nationale bepalingen die met de uitoefening van deze specifieke functie geen verband houden”.

13 — Arrest aangehaald in voetnoot 9.

toepassing is op in- of uitvoer waarop het monopolie rechtstreeks betrekking heeft, doch ook op ieder handelen dat met het bestaan van het monopolie verband houdt en het handelsverkeer tussen de lidstaten in bepaalde [...] producten beïnvloedt”.¹⁴

35. Bovendien heeft het Hof uit het oogpunt van artikel 31 EG een handelsmonopolie onderzocht waarvan de specifieke functie lag in de verplichting van de nationale producenten van bepaalde alcoholsoorten om de productie van die alcohol binnen de grenzen van jaarlijks door de overheid vastgestelde contingenten te houden en hun productie slechts aan het monopolie te leveren, met daartegenover de verplichting van het monopolie om bedoelde producten tegen van overheidswegen vastgestelde prijzen in te kopen.¹⁵ Daarmee heeft het Hof op grond van artikel 31 EG nationale voorschriften beoordeeld die strikt genomen de uitoefening van het aan dit monopolie toegekende uitsluitende recht om alcohol te kopen te buiten gingen. Zoals advocaat-generaal Tizzano in de punten 41 en 42 van zijn conclusie in de onderhavige zaak heeft benadrukt, heeft het Hof dit in het arrest *Franzén* eveneens gedaan.

36. De redenering dat de specifieke functie van een monopolie niet op één lijn kan worden gesteld met de omvang van zijn exclusieve rechten lijkt mij inderdaad juist. Enerzijds staat het aan de lidstaten om de aan het monopolie toegewezen specifieke

functie vast te stellen, onder voorbehoud van controle door het Hof, waarbij de exclusieve rechten daarvan in werkelijkheid slechts het middel vormen om de aan het monopolie toegewezen functie te kunnen uitoefenen. Anderzijds zou deze redenering, indien de specifieke functie van een monopolie uiteindelijk beperkt was tot de omvang van zijn exclusieve rechten, neerkomen op een nauwelijks begrijpelijke tautologie, namelijk dat de specifieke functie van een monopolie dat monopolie zelf is. Alsdan zou het onbegrijpelijk zijn waarom het Hof gedurende meer dan dertig jaar in zijn rechtspraak heeft vastgehouden aan het begrip „specifieke functie” en niet simpelweg aan dat van de exclusieve rechten.

37. Op grond hiervan ben ik van mening dat tot de regels die onder artikel 31 EG vallen, alle bepalingen moeten worden gerekend die samenhangen met het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, op grond van hun wezenlijke verband met de uitoefening van de specifieke functie van dit monopolie, met inbegrip van de bepalingen die strikt genomen niet overeenstemmen met de omvang van de aan dit monopolie verleende exclusieve recht.

38. Derhalve dient te worden onderzocht of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren voldoet aan het criterium dat in het voorgaande punt van deze conclusie is uiteengezet, te weten of het, ofschoon het strikt genomen niet overeenstemt met de omvang van het aan Systembolaget toegekende exclusieve

¹⁴ — Arrest van 16 december 1970, *Cinzano* (13/70, Jurispr. blz. 1089, punt 5), en arrest *Miritz*, reeds aangehaald (punt 8).

¹⁵ — Arrest van 13 maart 1979, *Peureux* (119/78, Jurispr. blz. 975, punt 29).

recht, wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie van het monopolie op de detailverkoop van alcohol. Zo ja, dan hangt dit verbod samen met het bestaan en de werking van dit monopolie, zodat het binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG valt.

2. Toepasselijkheid van artikel 31 EG op de in het hoofdgeding aan de orde zijnde situatie

39. Hoofdstuk 4 van de alcoholwet regelt de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren. Het preciseert de gevallen waarin een dergelijke invoer is toegestaan, inzonderheid wanneer deze plaatsvindt voor het persoonlijk gebruik van een reiziger die ouder is dan twintig jaar en in Zweden woont. Behoudens enige limitatief vermelde gevallen, is de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren verboden. Dit verbod betreft derhalve ook postorderbestellingen door een Zweedse consument, waarbij niemand zich naar een andere lidstaat begeeft. Wanneer het evenwel gaat om alcoholhoudende dranken die niet tot het assortiment van Systembolaget behoren, moet laatstgenoemde krachtens hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet op verzoek van een particulier die drank bestellen, behoudens wanneer zwaarwichtige redenen zich daartegen verzetten.

40. De partijen die ter terechtzitting van 19 september 2006 zijn verschenen, hebben gedebatteerd over de reikwijdte van de betrokken voorschriften.

41. De Commissie is van mening dat de bepalingen van hoofdstuk 4 van de alcoholwet, die zij kwalificeert als een „invoerverbod voor particulieren”, betrekking hebben op een fase voorafgaande aan de detailverkoop van alcohol (die geschiedt krachtens het exclusiviteitsstelsel) en die daarom niet binnen de werkingssfeer van artikel 31 EG vallen.

42. De Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA betoogt dat de betrokken regeling niet is bedoeld om de privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren te verbieden, maar om het vervoer van de door een particulier ingevoerde dranken te regelen, aangezien deze die dranken alleen persoonlijk mag vervoeren wanneer hij deze bij zich heeft. Aangezien deze voorschriften losstaan van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, ontsnappen zij derhalve volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA aan de werkingssfeer van artikel 31 EG. Verzoekers in het hoofdgeding lijken in wezen hetzelfde standpunt te verdedigen. Bovendien baseert de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA haar betoog op het arrest HOB-vín van het EFTA-Hof.¹⁶

43. Daarentegen betoogt de Zweedse regering, daarin gesteund door de twee andere betrokken regeringen, dat het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren niet meer is dan een facet

16 — Arrest van 17 januari 2006, E-4/05, EFTA-court Report 2006, blz. 4. Een versie van dit arrest kan worden geraadpleegd op website <http://eftacourt.lu/>

van de nationale bepalingen die de aankoop van alcohol per postorder regelen en die passen in het kader van het gemonopoliseerde stelsel van de detailverkoop van alcohol.

44. Om te beginnen lijkt het mij volkomen duidelijk, dat de betrokken voorschriften niet het vervoer van alcoholhoudende dranken regelen.

45. Ik herinner eraan dat de toelaatbaarheid van het bestaan van het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken door de partijen die ter terechtzitting zijn verschenen niet ter discussie is gesteld. Het is ook bevestigd in het arrest Franzén. Zoals de Zweedse regering heeft uiteengezet, wordt de verkoop van alcoholhoudende dranken in Zweden, behoudens bij consumptie ter plaatse, gekanaliseerd via het verkoopnet van Systembolaget. Systembolaget is derhalve de enige tussenpersoon die particulieren in Zweden van alcoholhoudende dranken voorziet.¹⁷ Dit betekent eveneens dat een particulier die in Zweden alcoholhoudende dranken wenst te bestellen het verzoek daartoe noodzakelijkerwijs tot Systembolaget moet richten. Wanneer deze dranken in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken zijn opgenomen, kan de particulier deze rechtstreeks bij een verkooppunt van Systembolaget verkrijgen of, in

voorkomend geval, per postorder bestellen.¹⁸ Indien deze dranken niet zijn opgenomen in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken, is de regeling van hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet van toepassing, ten aanzien waarvan al in het arrest Franzén¹⁹ is overwogen dat zij deel uitmaakt van de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcoholhoudende dranken.

46. Het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals bedoeld in de eerste vraag van de verwijzende rechter, moet in deze context worden onderzocht. Het heeft niet tot doel een aan de detailhandel voorafgaande fase te regelen, zoals de Commissie aanvoert, maar om te verzekeren dat particulieren niet door middel van rechtstreeks bij producenten in andere lidstaten geplaatste bestellingen, het stelsel van de kanalisering van de verkoop van alcoholhoudende dranken, waarvoor het Koninkrijk Zweden heeft gekozen en dat in het arrest Franzén verenigbaar is verklaard met artikel 31 EG, omzeilen.

47. In deze zin hangt, zoals advocaat-generaal Tizzano in zijn conclusie in de onderhavige zaak terecht heeft uiteengezet, de taak om de bestelde alcoholhoudende dranken te importeren wezenlijk samen met de uitvoering van de specifieke aan Systembolaget

17 — Het feit dat Systembolaget naast zijn eigen verkoopnet in bepaalde dun bevolkte en afgelegen gemeenten de concrete distributie van alcoholhoudende dranken aan postkantoren of andere personen overdraagt is van geen belang. In al deze situaties blijft Systembolaget voor Zweedse consumenten de enige leverancier van alcoholhoudende dranken.

18 — Overigens verkoopt Systembolaget, zoals door de Zweedse regering gepreciseerd, geen alcoholhoudende dranken via het Internet.

19 — Conclusie van advocaat-generaal Tizzano in de onderhavige zaak (punt 41).

door de alcoholwet opgedragen functie, bestaande in het tot stand brengen van één enkel gecontroleerd kanaal voor de aankoop van deze dranken.²⁰ De regeling voor het plaatsen van bestellingen voor alcoholhoudende dranken bij Systembolaget (hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet) en die betreffende het verbod van privé-invoer van die dranken (hoofdstuk 4 van de alcoholwet) vullen elkaar aan en zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden: beide beogen de vraag naar alcoholhoudende dranken door de Zweedse consumenten te kanaliseren binnen het door Systembolaget gecontroleerde exclusieve stelsel van de detailverkoop van alcoholhoudende dranken.²¹

48. Inderdaad zou men in navolging van de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA kunnen tegenwerpen dat de Zweedse wetgeving niet uitdrukkelijk aan particulieren verbiedt om rechtstreeks postorderbestellingen bij een producent of een distributeur, Zweeds of buitenlands, van hun keuze te plaatsen, inzonderheid via het Internet.

49. Het komt mij echter voor dat een dergelijk uitdrukkelijk verbod overbodig zou zijn. Aangezien namelijk de enige in de alcoholwet voorziene verkoopwijze bestaat in de verkoop van alcoholhoudende dranken door tussenkomst van het monopolie op de detailverkoop van alcohol — een taak die overigens behoort tot de specifieke functie die aan dit monopolie is toegewezen en die onafhankelijk van de herkomst van de

producten geldt — behoeft de rechtstreekse aankoop van alcohol per postorder door particulieren bij andere leveranciers niet uitdrukkelijk te worden verboden.

50. Voorts is het bezwaar van de Commissie dat Systembolaget zich niet bezighoudt met het vervoer van alcoholhoudende dranken die door een particulier rechtstreeks zijn besteld en gekocht bij een in een andere lidstaat gevestigde producent, evenmin relevant.

51. Immers, juist omdat het de specifieke taak van het monopolie op de detailverkoop van alcohol is om via één gecontroleerde weg de aankoop van alcoholhoudende dranken te kanaliseren en omdat Systembolaget zeker geen goederenvervoeronderneming is, kan zij geen alcoholhoudende dranken vervoeren voor rekening van een particulier die zich niet tot haar heeft gewend, zulks in weerwil van de specifieke taak waarmee de nationale wetgever haar heeft belast.

52. Wat vervolgens het meer algemene argument betreft dat de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA ontleent aan het arrest HOB-vin van het EFTA-Hof betreffende de werking van het IJslandse monopolie op de detailverkoop van alcohol (ÁTVR), dit moet mijns inziens worden afgewezen.

20 — Ibidem (punt 42).

21 — Ibidem (punt 45).

53. Volgens de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA zou uit dit arrest volgen dat een nationale bepaling enkel onlosmakelijk verbonden is met de werking van het monopolie wanneer zij rechtstreeks op dit monopolie betrekking heeft. Daarentegen zouden de bepalingen betreffende de activiteit van marktdeelnemers en particulieren in ruime zin kunnen worden losgekoppeld van de werking van dit monopolie en derhalve in het licht van artikel 28 EG moeten worden onderzocht.

54. Ik wil eraan herinneren dat in de zaak HOB-vín een IJslandse rechterlijke instantie aan het EFTA-Hof de vraag heeft voorgelegd of twee handelsvoorwaarden van het IJslandse monopolie op de detailverkoop van alcohol (hierna: „ÁTVR”), waaraan de pallets van haar leveranciers moesten voldoen — welke voorwaarden door ÁTVR waren opgelegd bij beschikking en op grond van een overeenkomst²² — moesten worden getoetst aan artikel 11 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte (hierna: „EER-overeenkomst”), waarvan de tekst in wezen gelijklopend is aan die van artikel 28 EG, dan wel aan artikel 16 van de EER-overeenkomst, waarvan de tekst in wezen gelijklopend is aan die van artikel 31 EG.

55. Zich baserend op het onderscheid dat in de punten 35 en 36 van het arrest Franzén is

gemaakt, heeft het EFTA-Hof geoordeeld dat de beslissende factor voor de beantwoording van de vraag, of de betrokken handelsvoorwaarden onlosmakelijk verbonden waren met de werking van het IJslandse monopolie op de detailverkoop van alcohol, was of deze uitsluitend van toepassing waren op ÁTVR, met uitsluiting van andere ondernemingen die voor hun commerciële activiteiten eveneens opslagplaatsen beheerden. Aangezien zij uitsluitend de contractuele betrekkingen van ÁTVR regelden, werden de betrokken handelsvoorwaarden derhalve geacht onlosmakelijk met de werking van dit monopolie te zijn verbonden en werden zij getoetst aan artikel 16 van de EER-overeenkomst.²³

56. Het lijkt mij gewaagd om algemene consequenties te verbinden aan het door het EFTA-Hof in het arrest HOB-vín gemaakte onderscheid. Die rechterlijke instantie wijst er namelijk voorzichtigshalve op dat de hiervoor genoemde scheidslijn „in het onderhavige geval” geldt. Anders gezegd, ofschoon het juist is dat regelingsvoorwaarden of a fortiori door het monopolie zelf voorgeschreven handelsvoorwaarden — zoals in de bij het EFTA-Hof aangebrachte zaak — die uitsluitend op het monopolie van toepassing zijn, geacht kunnen worden onlosmakelijk met de werking daarvan samen te zijn verbonden, betekent dit nog niet dat nationale voorschriften die op andere marktdeelnemers of particulieren betrekking hebben, noodzakelijkerwijs van de werking van dit monopolie kunnen worden losgekoppeld. Ik wil er verder op wijzen dat het Hof in de in punt 35 van deze conclusie aangehaalde zaken de nationale regels heeft getoetst aan artikel 31 EG, ofschoon deze regels niet rechtstreeks op

22 — Uit punt 4 van het arrest HOB-vín volgt namelijk enerzijds dat ÁTVR een regeling („rule”) van algemene aard had vastgesteld betreffende de aan- en verkoop van alcoholhoudende dranken, waarin de voorwaarden waaraan de pallets moesten voldoen waren gepreciseerd, en anderzijds dat die voorwaarden eveneens in de overeenkomsten waren opgenomen die deze onderneming met haar leveranciers van pallets sloot.

23 — Arrest HOB-vín, reeds aangehaald (punten 24-26).

het betrokken monopolie betrekking hadden. Zoals ik al heb uiteengezet, hangt volgens mij uiteindelijk alles af van de specifieke functie die door de nationale wet aan het betreffende monopolie is opgedragen.

57. Ten slotte zijn verzoekers in het hoofdgeding, de Commissie en de Toezichthoudende Autoriteit van de EFTA van mening, dat de omstandigheid dat in Finland het monopolie op de detailverkoop van alcohol zijn taken uitoefent los van een verbod dat vergelijkbaar is met het verbod dat in de onderhavige zaak aan de orde is, aantoont dat dit verbod van de werking van het monopolie kan worden gescheiden.

58. Advocaat-generaal Tizzano heeft dit argument al verworpen, waarbij hij er terecht de nadruk op legde dat in absolute zin niet behoeft te worden onderzocht of een monopolie zonder het betrokken verbod kan functioneren, maar dat moet worden beoordeeld of het verbod al dan niet wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie die de wetgever aan zijn monopolie heeft toegewezen.²⁴

59. Om op deze stelling ietwat dieper in te gaan zonder haar, naar ik hoop, te verdraaien, denk ik dat het in het arrest *Franzén* geformuleerde criterium, te weten dat de nationale regeling kan worden losgemaakt

van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, het Hof moet nopen tot de vraag of het onderhavige verbod onafhankelijk van het bestaan en de werking van het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcohol, bestaansrecht heeft.

60. De erkenning dat een regel kan worden „losgekoppeld” van het bestaan en de werking van het monopolie op de detailverkoop van alcohol komt er namelijk naar mijn mening op neer, dat wordt aangenomen dat deze regel op zich bestaansrecht heeft en kan bestaan, onder voorbehoud van zijn verenigbaarheid met het gemeenschapsrecht, los van het bestaan en de werking van dat monopolie.²⁵ Het onderhavige verbod heeft echter geen enkele bestaansreden zonder het bestaan en de werking van dit monopolie, omdat het, zoals ik al heb uiteengezet, wezenlijk samenhangt met de uitoefening van de specifieke functie die bij de nationale wet aan het Zweedse monopolie op de detailverkoop van alcohol is toegewezen.

61. Gelet op een en ander geef ik het Hof in overweging de eerste prejudiciële vraag aldus te beantwoorden dat het in de verwijzingsbeschikking bedoelde verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren moet worden getoetst aan artikel 31 EG.

25 — Ik vestig er de aandacht op dat dit in wezen eveneens het standpunt lijkt te zijn dat de Commissie voor het EFTA-Hof in de zaak *HOB-vin* heeft verdedigd. In punt 23 van het arrest heet het immers dat „[...] the agent for the Commission suggested a test whereby a given measure should be deemed to fall under the ambit of Article 16 EEA in cases where it would not exist without the monopoly”.

24 — Aangehaalde conclusie (punt 47).

B — *Tweede prejudiciële vraag*

62. Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter te vernemen of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren verenigbaar is met de in artikel 31 EG gestelde voorwaarden.

63. Ik herinner eraan dat artikel 31, lid 1, EG bepaalt dat de lidstaten de nationale monopolies van commerciële aard in dier voege aanpassen dat elke discriminatie tussen de onderdanen van de lidstaten wat de voorwaarden van de voorziening en afzet betreft is uitgesloten. Met betrekking tot verkoopmonopolies heeft het Hof geoordeeld dat „monopolies die aldus zijn opgezet dat de handel in goederen uit andere lidstaten rechtens of feitelijk wordt benadeeld ten opzichte van de handel in nationale goederen”²⁶ verboden zijn. Bovendien heeft het Hof uiteengezet dat, teneinde te kunnen nagaan of een verkoopmonopolie zodanig is opgezet dat elke discriminatie in de zin van artikel 31, lid 1, EG is uitgesloten, moet worden gezien of dit monopolie producten uit andere lidstaten kan benadelen, dan wel of dit monopolie dergelijke producten in de praktijk benadeelt.²⁷

64. Ten aanzien van het hoofdgeding deel ik volledig het standpunt van advocaat-generaal Tizzano, dat in het kader van de alcoholwet het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren *op zich* producten uit andere lidstaten niet benadeelt, maar deze producten juist op precies dezelfde wijze behandelt als nationale producten. Enerzijds kunnen particulieren namelijk beide producten alleen in de winkels en verkooppunten van Systembolaget kopen en anderzijds moeten beide producten, wanneer zij niet voorkomen in het assortiment van Systembolaget, volgens hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet door tussenkomst van deze onderneming worden besteld.²⁸

65. Anders dan advocaat-generaal Tizzano, komt het mij evenwel voor dat deze beoordeling volstaat om de verwijzende rechter met het oog op de feiten van het hoofdgeding op nuttige wijze te kunnen antwoorden.

66. Niet mag namelijk uit het oog worden verloren dat verzoekers in het hoofdgeding in strijd met de in hoofdstuk 5, § 5, van de alcoholwet voorziene procedure rechtstreeks bestellingen hebben geplaatst bij een buitenlandse handelaar en een buitenlandse producent, zonder zelfs maar een poging te doen om een daartoe strekkend verzoek bij Systembolaget in te dienen.

26 — Arresten Franzén (punt 40) en Hanner (punt 36), beide reeds aangehaald.

27 — Zie in deze zin arrest Hanner (punten 37 en 38), reeds aangehaald.

28 — Zie in deze zin de aangehaalde conclusie (punt 55).

67. Dit is de reden waarom de verwijzende rechter zich afvraagt of het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren in combinatie met het *beginsel zelf* van de verplichting om bij Systembolaget een bestelling te plaatsen voor alcoholhoudende dranken die niet voorkomen in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcohol, als zodanig verenigbaar is met artikel 31, lid 1, EG.

68. Daarentegen stelt de verwijzende rechter geen vragen aan het Hof over de verenigbaarheid van het betrokken verbod met artikel 31, lid 1, EG, in het hypothetische geval dat verzoekers in het hoofdgeding hun bestellingen wel degelijk bij Systembolaget zouden hebben geplaatst en vervolgens zouden zijn geconfronteerd met een weigering van Systembolaget om deze uit te voeren op grond van „zwaarwichtige redenen” overeenkomstig hoofdstuk 5, § 5, in fine, van de alcoholwet in de versie die gold ten tijde van de feiten van het hoofdgeding.²⁹

69. Overigens staat vast dat Systembolaget nimmer overeenkomstig hoofdstuk 5, § 5, in fine, van de alcoholwet gebruik heeft gemaakt van de weigeringsmogelijkheid op grond van „zwaarwichtige redenen”.

70. Hieruit volgt mijns inziens dat een verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals opgenomen in de alcoholwet, in beginsel niet in strijd is met artikel 31 EG.

71. Indien het Hof ondanks deze uiteenzetting van mening mocht zijn dat het ook moet ingaan op de vraag of het onderhavige verbod verenigbaar is met artikel 31, lid 1, EG — voor zover dit verbod gelijktijdig van toepassing kan zijn naast de weigering van Systembolaget om op grond van „zwaarwichtige redenen” de bestellingen uit te voeren van particulieren voor alcoholhoudende dranken die niet zijn opgenomen in het assortiment van het monopolie op de detailverkoop van alcohol krachtens hoofdstuk 5, § 5, in fine, van de alcoholwet — zou deze als volgt kunnen worden beantwoord: een verbod als bedoeld in de verwijzingsbeschikking is slechts verenigbaar met artikel 31, lid 1, EG wanneer het aldus wordt toegepast dat producten afkomstig uit andere lidstaten zowel rechtens als feitelijk op niet-discriminerende wijze worden behandeld. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.

²⁹ — Ik herinner eraan dat de Zweedse wetgever de voor Systembolaget bestaande mogelijkheid om bestellingen van particulieren voor alcoholhoudende dranken op grond van „zwaarwichtige redenen” te weigeren, met ingang van 1 januari 2005 heeft afgeschaft.

III — Conclusie

72. Mitsdien geef ik het Hof in overweging de door de Högsta domstol gestelde vragen te beantwoorden als volgt:

- „1) Een verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren, zoals voorzien in de alcoholwet [alkohollag (1738:1994)], van 16 december 1994, moet in het specifieke stelsel van deze wet worden gezien als een regel die wezenlijk samenhangt met het bestaan en de werking van een monopolie op de detailverkoop van alcohol. Als zodanig dient het te worden getoetst aan artikel 31 EG.
- 2) In het kader van een specifiek stelsel zoals dat is ingesteld bij de alcoholwet, is het verbod van privé-invoer van alcoholhoudende dranken door particulieren in beginsel verenigbaar met artikel 31, lid 1, EG.

Voor zover het evenwel gelijktijdig kan worden toegepast met de mogelijkheid die het monopolie op de detailverkoop van alcohol heeft om op grond van „zwaarwichtige redenen” de bestelling door particulieren van alcoholhoudende dranken die niet zijn opgenomen in het assortiment van dit monopolie te weigeren, is dit verbod slechts met artikel 31, lid 1, EG verenigbaar wanneer het aldus wordt toegepast dat producten afkomstig uit andere lidstaten zowel rechtens als feitelijk op niet-discriminerende wijze worden behandeld. Het staat aan de verwijzende rechter om na te gaan of dit in het hoofdgeding het geval is.”