

DOMSTOLENS DOM (stora avdelningen)  
den 5 juni 2007 \*

I mål C-170/04,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 234 EG, framställd av Högsta domstolen (Sverige) genom beslut av den 26 mars 2004, som inkom till domstolen den 6 april 2004, i målet

**Klas Rosengren,**

**Bengt Morelli,**

**Hans Särman,**

**Mats Åkerström,**

**Åke Kempe,**

**Anders Kempe,**

**Mats Kempe,**

\* Rättegångsspråk: svenska.

**Björn Rosengren,**

**Martin Lindberg,**

**Jon Pierre,**

**Tony Staf**

mot

**Riksåklagaren,**

meddelar

DOMSTOLEN (stora avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen P. Jann, tillförordnad ordförande, avdelningsordförandena C.W.A. Timmermans, A. Rosas, R. Schintgen, J. Klučka samt domarna J.N. Cunha Rodrigues, R. Silva de Lapuerta, M. Ilešič, J. Malenovský (referent), U. Lohmus, E. Levits, A. Ó Caoimh och L. Bay Larsen,

generaladvokat: A. Tizzano, därefter P. Mengozzi,  
justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm, därefter handläggaren J. Swedenborg,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 november 2005,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre och T. Staf, genom C. von Quitzow, juris doktor, och U. Stigare, advokat,
  
- Sveriges regering, genom A. Kruse och K. Wistrand, båda i egenskap av ombud,
  
- Finlands regering, genom A. Guimaraes-Purokoski, i egenskap av ombud,
  
- Norges regering, genom T. Nordby och I. Djupvik, båda i egenskap av ombud,
  
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom L. Ström van Lier och A. Caeiros, båda i egenskap av ombud,
  
- Eftas övervakningsmyndighet, genom N. Fenger och A.T. Andersen, båda i egenskap av ombud,

efter att den 30 mars 2006 ha hört generaladvokaten Tizzanos förslag till avgörande,

med beaktande av beslutet av den 14 juni 2006 att återuppta det muntliga förfarandet och efter förhandlingen den 19 september 2006,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre och T. Staf, genom C. von Quitzow, juris doktor, och U. Stigare, advokat,
- Sveriges regering, genom A. Kruse och K. Wistrand, båda i egenskap av ombud,
- Finlands regering, genom A. Guimaraes-Purokoski och E. Bygglin, båda i egenskap av ombud,
- Norges regering, genom T. Nordby, I. Djupvik och K. Fløistad, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska gemenskapernas kommission, genom L. Ström van Lier och A. Caeiros, båda i egenskap av ombud,

- Eftas övervakningsmyndighet, genom N. Fenger och A. T. Andersen, båda i egenskap av ombud,

efter att den 30 november 2006 ha hört generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande,

följande

### **Dom**

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artiklarna 28 EG, 30 EG och 31 EG.
  
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan K. Rosengren, B. Morelli, H. Särman, M. Åkerström, Å. Kempe, A. Kempe, M. Kempe, B. Rosengren, M. Lindberg, J. Pierre och T. Staf, å ena sidan, och Riksåklagaren, å andra sidan, angående beslag av kartonger med vin som importerats i strid med alkohollagen (1994:1738) av den 16 december 1994.

## Tillämpliga nationella bestämmelser

3 I 1 kap. alkohollagen , med rubriken ”Inledande bestämmelser”, föreskrivs att lagen gäller tillverkning, marknadsföring och införsel av alkoholdrycker och handel med sådana varor.

4 8 § i detta kapitel har följande lydelse:

”... Med försäljning förstås varje form av tillhandahållande av dryck mot ersättning.

Försäljning till konsument benämns detaljhandel eller, om den sker för förtäring på stället, servering. Annan försäljning benämns partihandel.”

5 4 kap. alkohollagen har rubriken ”Partihandel m.m.”. I 4 kap. 1 och 2 §§ i nämnda lag föreskrivs följande:

”1 § Partihandel med spritdrycker, vin eller starköl får bedrivas endast av den som har godkänts som upplagshavare eller registrerats som varumottagare för sådana varor enligt 9 eller 12 § lagen (1994:1564) om alkoholskatt [av den 15 december 1994]. Av detta följer att rätten till partihandel endast avser den dryck som omfattas av godkännandet som upplagshavare eller registreringen som varumottagare enligt bestämmelserna i lagen om alkoholskatt.

Utöver vad som anges i första stycket får partihandel med spritdrycker, vin och starköl bedrivas av detaljhandelsbolaget i enlighet med vad som anges i 5 kap. 1 § tredje stycket.

Trots bestämmelserna i första stycket får innehavare av serveringstillstånd sälja enstaka varor som omfattas av tillståndet till någon som har rätt att bedriva partihandel med sådana varor.

2 § Spritdrycker, vin och starköl får föras in till landet endast av den som enligt 1 § första stycket är berättigad att bedriva partihandel med sådana varor samt av detaljhandelsbolaget för att kunna fullgöra den skyldighet som anges i 5 kap. 5 §.

Utöver vad som anges i första stycket får spritdrycker, vin och starköl föras in

...

2. av resande som har fyllt 20 år eller person, som utför arbete på transportmedel och som har uppnått nämnda ålder, för eget eller familjens bruk eller som gåva till närstående för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

...

4. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som flyttar till Sverige, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk,

5. av en enskild person eller i yrkesmässig befordran för en enskild person som har fyllt 20 år och som har förvärvat dryckerna genom arv eller testamente, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk, och

6. som enstaka gåvoförsändelse under yrkesmässig befordran från en enskild person i ett annat land till en enskild person i Sverige, som har fyllt 20 år, om dryckerna är avsedda för dennes eller dennes familjs personliga bruk.

...”

6 I 5 kap. alkohollagen, med rubriken ”Detaljhandel”, föreskrivs att detaljhandel i Sverige med vin, starköl och spritdrycker skall bedrivas av ett särskilt för ändamålet bildat statligt bolag. Detta bolag är det av svenska staten helägda Systembolaget Aktiebolag (nedan kallat Systembolaget).

7 Bestämmelser om Systembolagets verksamhet och drift samt om kontroll av bolaget har fastställts i ett avtal som ingåtts med staten.



8 I 5 kap. 5 § alkohollagen föreskrivs följande:

”Spritdrycker, vin eller starköl som inte hålls i lager skall på begäran anskaffas, om inte detaljhandelsbolaget finner att det finns hinder mot det.”

9 I 10 kap. 10 § alkohollagen föreskrivs att olovlig införsel av alkoholdrycker är straffbar enligt lagen (2000:1225) om straff för smuggling av den 30 november 2000. Däri föreskrivs att vin som olovligen förts in skall förklaras förverkat om det inte är uppenbart oskäligt.

### **Twisten vid Högsta domstolen och tolkningsfrågorna**

10 Klagandena i målet vid Högsta domstolen hade, från sina bosättningsorter i Sverige, beställt kartonger med vin på postorder direkt från producenten. Vinet var producerat i Spanien.

11 Kartongerna, som hade förts in i Sverige utan att de anmälts till tullen, togs i beslag på grund av att de importerats i strid med alkohollagen.

12 Göteborgs tingsrätt fastställde beslutet om beslag av varorna i dom av den 3 januari 2002. Klagandena i målet vid Högsta domstolen överklagade nämnda dom till Hovrätten för Västra Sverige, som lämnade överklagandet utan bifall.

- 13 Klagandena överklagade domen till Högsta domstolen. Den fastslog att det för dess avgörande var nödvändigt att fastställa huruvida den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-fördraget vad gäller det principiella förbudet mot att en privatperson direktimporterar alkoholdrycker till Sverige utan att själv transportera dryckerna.
- 14 Högsta domstolen beslutade under dessa omständigheter att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- ”1) Kan det anses att [förbudet mot att privatpersoner direktimporterar genom beställningar] utgör en del i detaljhandelsmonopolets funktionssätt och att det på den grunden inte hindras av artikel 28 EG utan skall prövas endast enligt artikel 31 EG?
  - 2) Om frågan under 1 besvaras jakande, är [förbudet] i så fall förenligt med de villkor för statliga handelsmonopol som anges i artikel 31 EG?
  - 3) Om frågan under 1 besvaras nekande, skall artikel 28 EG tolkas så, att den i princip utgör hinder för det aktuella [förbudet], trots den skyldighet för Systembolaget som föreligger att på begäran anskaffa alkoholdrycker som inte finns i lager?
  - 4) Om frågan under 3 besvaras jakande, kan ett sådant [förbud] då anses befogat och proportionellt för att skydda människors hälsa och liv?”

## Prövning av tolkningsfrågorna

### *Den första frågan*

- 15 Högsta domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida en sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, i samband med en prövning av dess förenlighet med gemenskapsrätten, skall bedömas mot bakgrund av artikel 31 EG, som rör statliga handelsmonopol, eller mot bakgrund av artikel 28 EG, i vilken föreskrivs ett förbud mot samtliga kvantitativa importrestriktioner och åtgärder med motsvarande verkan.
- 16 Den nationella åtgärd som är aktuell i målet vid Högsta domstolen utgör en av bestämmelserna i alkohollagen, varigenom det även har inrättats ett handelsmonopol med en ensamrätt avseende detaljhandeln med alkoholdrycker i Sverige. Systembolaget har givits detta monopol.
- 17 Med hänsyn till domstolens rättspraxis skall bestämmelserna om monopolet och dess funktionssätt prövas mot bakgrund av artikel 31 EG, som är den specialbestämmelse som är tillämplig på ett statligt handelsmonopols utövande av sin ensamrätt (dom av den 17 februari 1976 i mål 91/75, Miritz, REG 1976, s. 217, punkt 5, av den 20 februari 1979 i mål 120/78, Rewe-Zentral, kallad Cassis de Dijon, REG 1979, s. 649, punkt 7, svensk specialutgåva, volym 4, s. 377, av den 13 mars 1979 i mål 91/78, Hansen, REG 1979, s. 935, punkterna 9 och 10, av den 14 december 1995 i mål C-387/93, Banchemo, REG 1995, s. I-4663, punkt 29, och av den 23 oktober 1997 i mål C-189/95, Franzén, REG 1997, s. I-5909, punkt 35).
- 18 Den inverkan som andra nationella bestämmelser, vilka kan skiljas från monopolets funktionssätt även om de påverkar detsamma, har på handeln inom gemenskapen skall däremot undersökas mot bakgrund av artikel 28 EG (se domen i det ovannämnda målet Franzén, punkt 36).

- 19 Domstolen skall följaktligen pröva huruvida det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen rör monolet eller dess funktionssätt.
- 20 Det skall inledningsvis erinras om att monolets särskilda funktion enligt alkohollagen består i en ensamrätt att sälja alkoholdrycker till konsumenter i Sverige, med undantag för restaurangbranschen. Det framgår att ensamrätten inte omfattar import av nämnda drycker.
- 21 Den åtgärd som är aktuell i målet vid Högsta domstolen påverkar visserligen den fria rörligheten för varor inom Europeiska gemenskapen, i och med att den reglerar importen av alkoholdrycker till Sverige. Åtgärden som sådan reglerar emellertid inte monolets utövande av sin ensamrätt att bedriva detaljhandel med alkoholdrycker i Sverige.
- 22 Åtgärden rör således inte monolets utövande av sin särskilda funktion, och den kan följaktligen inte anses avse monolets existens.
- 23 Vidare framgår det av de uppgifter som framkommit i målet att Systembolaget, i enlighet med 5 kap. 5 § alkohollagen, i princip är skyldigt att importera samtliga alkoholdrycker, på konsumentens begäran och bekostnad. Det förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som följer av 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen innebär följaktligen att konsumenter som önskar köpa sådana drycker är hänvisade till monolet. Förbudet kan härigenom komma att påverka monolets funktionssätt.

- 24 En sådan åtgärd utgör dock ingen egentlig reglering av monopolets funktionssätt, eftersom den inte hänför sig till villkoren för detaljhandeln med alkoholdrycker i Sverige. I synnerhet har inte åtgärden till syfte att reglera vare sig monopolets system för urval av varor, dess försäljningsorganisation eller saluföringen och marknadsföringen av de varor som distribueras av monopolet.
- 25 Dessutom är förbudet en följd av bestämmelser i alkohollagens fjärde kapitel, som avser partihandel. Domstolen har redan fastslagit att bestämmelserna i detta kapitel, enligt vilka endast den som har tillstånd att bedriva partihandel får importera alkoholdrycker, inte hör till de åtgärder som reglerar monopolets funktionssätt (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Franzén, punkterna 34, 67 och 70).
- 26 Under sådana omständigheter kan inte ett sådant förbud anses utgöra en bestämmelse som rör monopolet eller dess funktionssätt. Artikel 31 EG saknar följaktligen betydelse vid prövningen av huruvida en sådan åtgärd är förenlig med gemenskapsrätten och särskilt med fördragets bestämmelser om fri rörlighet för varor.
- 27 Den första frågan skall följaktligen besvaras på följande sätt. En sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen skall bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG och inte mot bakgrund av artikel 31 EG.

### *Den andra frågan*

- 28 Den andra frågan har ställts endast för det fall domstolen skulle fastslå att det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen skall bedömas mot bakgrund av artikel 31 EG.

- 29 Med beaktande av svaret på den första frågan saknas anledning att besvara den andra frågan.

*Den tredje frågan*

- 30 Högsta domstolen har ställt den tredje frågan för att få klarhet i huruvida ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som det som föreskrivs i alkohollagen utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om Systembolaget enligt nämnda lag på begäran skall anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna.
- 31 Det skall i detta avseende påpekas att den fria rörligheten för varor mellan medlemsstaterna utgör en grundläggande princip i EG-fördraget som kommer till uttryck genom förbudet i artikel 28 EG mot kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan mellan medlemsstaterna (dom av den 10 januari 2006 i mål C-147/04, *De Groot en Slot Allium och Bejo Zaden*, REG 2006, s. I-245, punkt 70).
- 32 Förbudet mot åtgärder med motsvarande verkan som de kvantitativa restriktioner som anges i artikel 28 EG riktar sig mot alla handelsregler antagna av medlemsstaterna som direkt eller indirekt, faktiskt eller potentiellt kan hindra handeln inom gemenskapen (se, bland annat, dom av den 11 juli 1974 i mål 8/74, *Dassonville*, REG 1974, s. 837, punkt 5, svensk specialutgåva, volym 2, s. 343, av den 23 september 2003 i mål C-192/01, *kommissionen mot Danmark*, REG 2003, s. I-9693, punkt 39, av den 2 december 2004 i mål C-41/02, *kommissionen mot Nederländerna*, REG 2004, s. I-11375, punkt 39, och domen i det ovannämnda målet *De Groot en Slot Allium och Bejo Zaden*, punkt 71).

- 33 Det skall inledningsvis konstateras att bestämmelserna i 5 kap. 5 § alkohollagen, i den lydelse som var i kraft vid tiden för omständigheterna i målet vid Högsta domstolen, gav Systembolaget möjlighet att avslå en konsuments begäran om anskaffning och således, i förekommande fall, import av drycker som inte ingick i Systembolagets sortiment. Det förbud mot att privatpersoner direktimporterar alkoholdrycker till Sverige utan att de själva transporterar dryckerna, som inte kompenseras av en skyldighet för Systembolaget att i samtliga fall importera sådana drycker när berörda personer begär detta, utgör under sådana omständigheter en kvantitativ importrestriktion.
- 34 Oberoende av den möjlighet som nämns i föregående punkt är det nämligen obesträtt att konsumenter som använder sig av Systembolagets tjänster för att anskaffa alkoholdrycker som måste importeras drabbas av ett flertal olägenheter som de inte skulle ha haft om de själva hade importerat dryckerna.
- 35 Det framgår närmare bestämt av de uppgifter som lämnats under det skriftliga förfarandet och vid förhandlingen att berörda konsumenter måste fylla i ett beställningsformulär i en av Systembolagets butiker, återkomma för att skriva under beställningen när leverantörens anbud har godtagits och sedan hämta ut varorna efter det att de har importerats. En sådan beställning godtas dessutom endast om den avser import av ett visst minsta antal flaskor. Konsumenten har ingen kontroll över vare sig omständigheterna för transporten eller hur de beställda flaskorna förpackas och han kan inte välja vilken typ av flaskor som skall beställas. Det framgår dessutom att det pris som vid samtliga importer faktureras köparen även omfattar, utöver den kostnad som leverantören fakturerat för dryckerna, ersättning för Systembolagets administrativa kostnader och transportkostnader samt en marginal på 17 procent som köparen i princip inte hade varit tvungen att betala om han själv hade direktimporterat varorna.
- 36 Den tredje frågan skall följaktligen besvaras på följande sätt. Ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som det som föreskrivs i 4 kap. 2 §

första stycket alkohollagen utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om detaljhandelsmonopolets innehavare enligt nämnda lag på begäran skall anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna.

### *Den fjärde frågan*

- 37 Högsta domstolen har ställt den fjärde frågan för att få klarhet i huruvida ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som det som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen kan anses befogat för att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG.
- 38 Det är riktigt att åtgärder som utgör kvantitativa importrestriktioner i den mening som avses i artikel 28 EG kan grundas bland annat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv, såsom föreskrivs i artikel 30 EG (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Franzén, punkt 75).
- 39 Det följer av fast rättspraxis att människors hälsa och liv intar den främsta platsen bland de värden och intressen som skyddas genom artikel 30 EG, och att det ankommer på medlemsstaterna att, inom de gränser som uppställs genom fördraget, fastställa på vilken nivå de vill säkerställa detta skydd (se dom av den 11 december 2003 i mål C-322/01, Deutscher Apothekerverband, REG 2003, s. I-14887, punkt 103 och där angiven rättspraxis).
- 40 Domstolen har redan fastställt att bestämmelser som har till syfte att genom styrning av alkoholkonsumtionen förebygga de samhällseliga, sociala och medicinska skade-



verkningarna av alkoholhaltiga ämnen, och därigenom motverka alkoholmissbruk, bidrar till att skydda folkhälsan och allmän ordning i enlighet med artikel 30 EG (se dom av den 28 september 2006 i mål C-434/04, Ahokainen och Leppik, REG 2006, s. I-9171, punkt 28).

- 41 Det är likväl nödvändigt, såsom föreskrivs i artikel 30 EG, att den berörda åtgärden varken utgör ett medel för godtycklig diskriminering eller innefattar en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.
- 42 Domstolen konstaterar i detta avseende att det inte har framkommit några uppgifter i målet som ger anledning att anse att de folkhälsoskäl som åberopats av den svenska regeringen, under de omständigheter som anges i punkterna 44 och 48 i förevarande dom, har missbrukats och utnyttjats för att diskriminera varor från andra medlemsstater eller indirekt skydda vissa inhemska produkter (dom av den 8 mars 2001 i mål C-405/98, Gourmet International Products, REG 2001, s. I-1795, punkt 32 och där angiven rättspraxis).
- 43 En nationell reglering eller praxis som kan ha eller har en restriktiv inverkan på importen är dessutom endast förenlig med fördraget om den är nödvändig för att effektivt kunna skydda människors hälsa och liv. En nationell reglering eller praxis kan inte grundas på det undantag som föreskrivs i artikel 30 EG när människors hälsa och liv kan ges ett lika effektivt skydd genom åtgärder som i mindre omfattning hindrar handeln inom gemenskapen (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Deutscher Apothekerverband, punkt 104).
- 44 Den svenska regeringen har anfört att det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen grundas på behovet av en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen.

- 45 Domstolen konstaterar emellertid att förbudet mot att privatpersoner direkt-importerar alkoholdrycker visserligen begränsar konsumenternas inköpskällor och i viss mån kan bidra till att förebygga skadeverkningarna av nämnda drycker, genom att anskaffningen försvåras. Enligt 5 kap. 5 § alkohollagen kan konsumenterna likväl alltid begära att Systembolaget anskaffar dessa varor.
- 46 Såsom framgår av punkt 33 i förevarande dom var enligt 5 kap. 5 § alkohollagen, i den lydelse som var i kraft vid tiden för omständigheterna i målet vid Högsta domstolen, skyldigheten att på begäran anskaffa alkoholdrycker förenad med en möjlighet för Systembolaget att avslå en sådan begäran. I nämnda artikel preciserades emellertid inte vilka skäl som kunde ligga till grund för ett sådant avslag. Det har under alla omständigheter inte framkommit några uppgifter i målet som tyder på att Systembolaget i praktiken har avslagit en begäran om anskaffning på grundval av en viss högsta mängd beställd alkohol eller ens på grundval av en kvantitativ gräns för de mest alkoholhaltiga dryckerna.
- 47 Under sådana omständigheter framstår förbudet mot att privatpersoner direkt-importerar alkoholdrycker som ett sätt att främja en distributionskanal för dessa varor genom att styra efterfrågan på drycker som måste importeras till Systembolaget. Med hänsyn till det åberopade syftet, det vill säga en allmän begränsning av alkoholkonsumtionen för att skydda människors hälsa och liv, kan förbudet däremot inte anses ändamålsenligt för att uppnå syftet, eftersom dess effekt i detta hänseende snarare är marginell.
- 48 Den svenska regeringen har även gjort gällande att det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen har till syfte att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar genom att styra efterfrågan till Systembolaget. Systembolaget, som är skyldigt att kontrollera kundernas ålder, får nämligen sälja alkoholdrycker endast till personer som har fyllt 20 år. I 4 kap. 2 § andra stycket alkohollagen föreskrivs även att resande som inte har fyllt 20 år, till skillnad från äldre personer, inte får importera alkohol till Sverige.

- 49 Det kan inte bestridas att det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen skall anses befogat med hänsyn till det i artikel 30 EG angivna syftet att skydda folkhälsan, om det visar sig vara ett effektivt sätt att hindra att ungdomar köper alkoholdrycker och, således, att minska risken för att de blir konsumenter av sådana drycker.
- 50 När ett sådant förbud som det som föreskrivs i de nationella bestämmelser som är aktuella i målet vid Högsta domstolen utgör ett undantag från principen om fri rörlighet för varor, ankommer det emellertid på de nationella myndigheterna att visa att bestämmelserna överensstämmer med proportionalitetsprincipen, det vill säga att de är nödvändiga för att uppnå det åberopade syftet och att syftet inte skulle kunna uppnås genom förbud eller begränsningar som är mindre omfattande eller som påverkar handeln inom gemenskapen i mindre utsträckning (se, för ett liknande resonemang, dom av den 14 juli 1994 i mål C-17/93, Van der Veldt, REG 1994, s. I-3537, punkt 15, domarna i de ovannämnda målen Franzén, punkterna 75 och 76, och Ahokainen och Leppik, punkt 31).
- 51 Det importförbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen skall dock tillämpas på envar, oavsett ålder. Det är således uppenbart att förbudet går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet att skydda ungdomar från alkoholkonsumtionens skadeverkningar.
- 52 Vad gäller behovet av en ålderskontroll har den nationella lagstiftningen till syfte att inrätta ett centraliserat och sammanhängande distributionssystem för alkoholdrycker genom att, som en följd av det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen, förbehålla Systembolagets butiker försäljningen av importerade alkoholdrycker. Monopolets anställda skall härigenom, i enlighet med det eftersträvade målet, på ett konsekvent sätt kunna förvissa sig om att varorna endast lämnas ut till personer som har fyllt 20 år.

- 53 Det framgår dock av de uppgifter som framkommit i målet att Systembolaget visserligen i princip använder sig av sådana metoder för varudistribution och ålderskontroller av köparna, men att det förekommer andra system för distribution av alkoholdrycker som innebär att ansvaret för nämnda kontroll överförs till tredje man. Det är närmare bestämt obesträtt att Systembolaget godtar att ålderskontrollen kan genomföras i samband med att ett av de många ombuden levererar alkoholdrycker utanför Systembolagets lokaler, såsom exempelvis i livsmedelsbutiker eller i bensinstationer. Dessutom är förekomsten av en sådan kontroll inte i sig klart fastställd eller möjlig att kontrollera, särskilt när Systembolaget levererar alkoholdrycker – enligt uppgift från den svenska regeringen – ”med post eller allmänt kommunikationsmedel till lämplig hållplats eller station”.
- 54 Vid detta förhållande säkerställs inte till fullo att ålderskontrollen av de personer till vilka alkoholdrycker lämnas ut är fullkomligt effektiv under alla omständigheter, och det syfte som eftersträvas med det aktuella systemet uppnås således endast delvis.
- 55 Frågan kvarstår huruvida målet att skydda ungdomars hälsa kan uppnås på ett minst lika effektivt sätt genom tänkbara åtgärder som inte undergräver principen om fri rörlighet för varor i samma utsträckning och som kan ersätta det aktuella förbudet.
- 56 Europeiska gemenskapernas kommission har oemotsagd gjort gällande att ålderskontroller kan genomföras genom en deklaration i vilken de importerade dryckernas adressat, på ett formulär som bifogas varorna i samband med importen, intygar att han har fyllt 20 år. De uppgifter som framkommit i målet tyder inte i sig på att ett sådant system, förenat med lämpliga straffrättsliga sanktioner vid överträdelser, nödvändigtvis vore mindre effektivt än det system som tillämpas av Systembolaget.

57 Det är således inte styrkt att det förbud som är aktuellt i målet vid Högsta domstolen står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar.

58 Under sådana omständigheter skall den fjärde frågan besvaras på följande sätt. Ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som det som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen kan inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG, eftersom

- det inte är ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen, och
  
- det inte står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar.

### **Rättegångskostnader**

59 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid Högsta domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på Högsta domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (stora avdelningen) följande:

- 1) **En sådan nationell bestämmelse om förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som den som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen av den 16 december 1994 skall bedömas mot bakgrund av artikel 28 EG och inte mot bakgrund av artikel 31 EG.**
  
- 2) **Ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker, som det som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen, utgör en kvantitativ importrestriktion i den mening som avses i artikel 28 EG, även om detaljhandelsmonopolets innehavare enligt nämnda lag på begäran skall anskaffa och således, i förekommande fall, importera de berörda dryckerna.**
  
- 3) **Ett sådant förbud mot att privatpersoner importerar alkoholdrycker som det som föreskrivs i 4 kap. 2 § första stycket alkohollagen kan inte anses grundat på hänsyn till intresset att skydda människors hälsa och liv enligt artikel 30 EG, eftersom**
  - **det inte är ändamålsenligt för att uppnå syftet att allmänt begränsa alkoholkonsumtionen, och**
  
  - **det inte står i proportion till syftet att skydda ungdomar mot alkoholkonsumtionens skadeverkningar.**

Underskrifter