ANTONIO TIZZANO
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2006. március 30. [1]

1. A 2004. március 30-i végzésével a Högsta domstolen (Svédország) az EK 234. cikk alapján négy, előzetes döntéshozatalra irányuló kérdést intézett a Bírósághoz arra vonatkozóan, hogy összeegyeztethető-e az EK-Szerződéssel az a tagállami jogszabály, amely megtiltja azon termékek behozatalát, amelyeknek kiskereskedelme állami monopólium hatálya alá tartozik.

I – Jogi háttér

A – *A közösségi jog*

3. Az EK 31. cikk szerint:

„(1) A tagállamok minden kereskedelmi jellegű állami monopóliumot kiigazítanak oly módon, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételeire vonatkozóan a tagállamok állampolgárai között ne álljon fenn megkülönböztetés.

[...]”

2. A kérdést előterjesztő bíróság különösen azt kívánja megtudni, hogy az ilyen típusú tilalmat a kereskedelmi jellegű állami monopóliumokra vonatkozó EK 31. cikk vagy a bármely mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés tilalmáról szóló EK 28. cikk fényében kell-e értékelni, illetve hogy ez a rendelkezés összeegyeztethető-e a fenti rendelkezések valamelyikével.

B – *A nemzeti jog*

Az alkoholról szóló svéd törvény

4. Az alkoholtartalmú italok fogyasztásának korlátozása, és e fogyasztásnak az emberek

1 – Eredeti nyelv: olasz.

egészségére gyakorolt káros hatásainak korlátozása céljából a Svéd Királyság elfogadta az alkoholról szóló, 1994. december 16-i 1738. sz. törvényt (alkohollag, a továbbiakban: alkoholról szóló törvény).

5. Ez a törvény különösen ezen italok gyártására, forgalmazására és behozatalára, kereskedelmére, kiskereskedelmére és kiszolgálására, valamint reklámozására vonatkozik.

Az alkoholtartalmú italok kiskereskedelmi forgalmazása

6. Az alkohol kiskereskedelme egyetlen, teljes mértékben az állam által ellenőrzött társaság számára (Systembolaget Aktiebolag, a továbbiakban: Systembolaget) van fenntartva.

7. A Systembolaget értékesítései hálózata Svédország egész területén 411 „üzletből" áll. A vidéki térségeken ezenkívül még mintegy 560 „értékesítési ponttal" rendelkezik (élelmiszerüzletek, újság vagy dohányáru értékesítési pontok, benzinkutak [...]), 56 autóbusz útvonallal és 45 postai szállítási útvonallal, ahol meg lehet rendelni és át lehet venni a kívánt alkoholos italokat.

8. A 20 évesnél idősebb személyek ezen az elosztási hálózaton keresztül vásárolhatják meg a különböző választékokban („alap", „ideiglenes" vagy „próba") szereplő alkoholos italokat. A választékokban nem szereplő termékeket külön megrendelés útján lehet beszerezni. A más tagállamból származó termékeket a fogyasztók megrendelése alapján és azok költségén a Systembolaget hozza be. „Súlyos indokokra" hivatkozva elutasíthatja az ügyfelek különleges megrendeléseit és behozatali igényeit (5. fejezet, 5. cikk).

9. Az ügyiratból kiderül, hogy 2005. január 1-jén hatályba lépett egy törvény, amely megszüntette a Systembolaget azon jogát, hogy „súlyos indokokra" hivatkozva elutasítsa az ügyfelek által megrendelt italok behozatalát.

Az alkoholtartalmú italok behozatala

10. Az ügyfelek számára történő behozatali szolgáltatáson túl a Systembolagetnek nincs joga alkoholos italok behozatalára Svédországba. A svéd törvény ezt a jogot a megfelelő engedélyekkel rendelkezők számára tartja fenn.

11. Magánszemélyeknek főszabály szerint nincs joguk alkohol behozatalára. A 4. fejezet (2) bekezdésének második mondata szerint a 20 évesnél idősebb személyek csak az utazásuk alkalmával a saját vagy családjuk általi fogyasztásra, illetve ajándékként valamely hozzátartozó számára vásárolt alkoholt vihetnek be Svédországba.

II – A tényállás és az eljárás

12. Az alapügy eredete a Klas Rosengren és más magánszemélyek által benyújtott kereset (a továbbiakban együtt: K. Rosengren), a Spanyolországból származó, ládákban behozott bor lefoglalására vonatkozó intézkedés ellen.

13. Az előzetes döntéshozatalra utaló végzésből kiderül, hogy K. Rosengren részben levélben, részben pedig közvetlenül a termelőtől Spanyolországban készült bort rendelt, amelyet egy dán internetes oldalon kínáltak.

14. A bort – amelyet két svéd postai csekkszámla útján fizettek ki – a K. Rosengrennel szerződést kötött magánfuvarozó vámáru-nyilatkozat nélkül hozta be Svédországba. A bort ezután Göteborgban lefoglalták.

15. K. Rosengren ezek után a Göteborgs tingsrätt (göteborgi elsőfokú bíróság) előtt keresetet indított a lefoglalási intézkedés ellen, amely az intézkedést azzal az indokkal erősítette meg, hogy véleménye szerint a bort a magánszemélyek által történő behozatal tilalmát megállapító svéd törvény megsértésével hozták be.

16. Mivel a Hövrätten för Västra Sverige (nyugat-svédországi fellebbviteli bíróság) előtti fellebbezést elutasították, K. Rosengren a Högsta domstolenhez fordult. Mivel ez utóbbinak kétségei merültek fel az alkoholról szóló törvény 4. fejezete 2. cikkéből következő tilalomnak az EK 28. és az EK 31. cikkel való összeegyeztethetősége kapcsán, az eljárást felfüggesztette, és a következő kérdéseket terjesztette a Bíróság elé:

„1) A magánszemélyek megrendelés útján való közvetlen behozatal tilalmát a kiskereskedelmi monopólium működése részének lehet-e tekinteni, és azt emiatt az EK 28. cikk által megengedettnek, és csak az EK 31. cikk alapján értékelendőnek kell-e ítélni?

2) Az első kérdésre adott igenlő válasz esetén az említett magánszemélyek által történő behozatalra vonatkozó tilalom összeegyeztethető-e a kereskedelmi jellegű állami monopóliumokra vonatkozó, EK 31. cikkben előírt feltételekkel?

3) Az első kérdésre adott nemleges válasz esetén az EK 28. cikket úgy kell-e értelmezni, hogy azzal főszabály szerint ellentétes [az említett tilalom], a Systembolaget azon kötelezettsége ellenére, amely szerint megrendelésre be kell szereznie a raktárában nem tárolt alkoholtartalmú italokat?

4) A harmadik kérdésre adott igenlő válasz esetén igazoltnak és arányosnak tekinthető-e az ilyen magánszemélyek által történő behozatalra vonatkozó tilalom az emberek egészségének és életének védelmére tekintettel?"

17. Az így megkezdett eljárásban K. Rosengren, a Svéd Királyság, a Finn Köztársaság, a Norvég Királyság, az EFTA Felügyeleti Hatóság, valamint az Európai Közösségek Bizottsága írásbeli észrevételeket nyújtott be.

18. 2005. november 30-án a Bíróság tárgyalást tartott, amelynek során meghallgatták K. Rosengrent, a Svéd és a Norvég Királyságot, az EFTA Felügyeleti Hatóságot, valamint a Bizottságot.

III – Jogi elemzés

Előzmény: a Franzén-ügyben hozott ítélet

19. Amint azt láttuk, a nemzeti bíróság négy kérdést terjesztett a Bíróság elé. Lényegében arra vár választ, hogy az alkoholról szóló svéd törvényből következő, az alkoholtartalmú italok behozatalát a magánszemélyek számára tiltó nemzeti rendelkezésnek a közösségi joggal való összeegyeztethetőségét a kereskedelmi jellegű állami monopóliumokra vonatkozó EK 31. cikk vagy a behozatalra vonatkozó minden mennyiségi korlátozás és azzal azonos hatású intézkedés tilalmáról szóló EK 28. cikk fényében kell-e értékelni (első kérdés), és ez a tilalom összeegyeztethető-e az első (második kérdés) vagy másodlagosan a második rendelkezéssel (harmadik és negyedik kérdés).

20. Miután a fenti kérdésekre vonatkozó írásbeli észrevételeit az összes beavatkozó benyújtotta, részletesen hivatkozott a Franzén-ügyben hozott ítéletre, amelyben a Bíróság különböző szempontokból vizsgálta az alkoholról szóló svéd törvényt, amelyet most ismét vitatnak. [2]

21. A Svéd és a Norvég Királyság szerint ez az ítélet közvetlenül választ ad a svéd bíróság

2 – A C-189/95. sz. Franzén-ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet (EBHT 1997., I-5909. o.).

által kifejezett kétségekre. Szerintük a Bíróság ebben az ítéletben már jelezte, hogy a szóban forgó tilalmat az EK 31. cikk fényében kell megvizsgálni, és az összeegyeztethető ezzel a rendelkezéssel. Így tehát ebben az ügyben elegendő lenne e megoldás átvétele.

22. A vizsgálat folytatása előtt azonban szükségesnek tűnik annak megvizsgálása, hogy a Bíróság hatékonyan válaszolt-e ezekre a kérdésekre.

23. A Franzén-ügyben hozott ítéletben a Bíróság mindenekelőtt az EK 31. cikk hatályának az EK 28. cikkhez képest való körülhatárolásának kérdéséről nyilatkozott.

24. E tekintetben megkülönböztető követelményt állapított meg: a svéd *„monopólium fennállására és működésére vonatkozó szabályokat"* az EK 31. cikk fényében, míg a *„nemzeti jogszabályok más rendelkezéseinek a* Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatását, *amely elválasztható a monopólium működésétől"* (35. és 36. pont) a Szerződés 28. cikkének fényében kell megvizsgálni.

25. Az első csoportba tartozó szabályok elemzésének bevezetéseként előbb emlékeztetni kell az EK 31. cikk céljára és tartalmára:

– e rendelkezés célja ugyanis az, hogy „a tagállamok számára bizonyos kereskedelmi jellegű monopóliumokat mint a közérdekű célkitűzések követése eszközeinek fenntartására biztosított lehetőséget összeegyeztesse a közös piac létrehozásának és működésének követelményeivel" és célja „az áruk szabad mozgása akadályainak kiküszöbölése, kivéve azonban azokat a kereskedelmet korlátozó hatásokat, amelyek a szóban forgó monopóliumok fennállásában rejlenek" (39. pont);

– és nem követeli meg „a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok teljes megszüntetését", de előírja kiigazításukat olyan módon, hogy „az áruk beszerzési és értékesítési feltételei tekintetében biztosítva legyen a tagállamok állampolgárai közötti bármilyen megkülönböztetés kizárása, és a más tagállamokból származó áruk kereskedelme ne szenvedjen sem jogi, sem tényleges hátrányt a nemzeti árukhoz képest" (38. és 40. pont).

26. Ezen elvek lefektetése után a Bíróság elismerte, hogy „az alkoholtartalmú italok kiskereskedelmi forgalmazásának olyan állami monopóliuma – amely a közegészségnek az alkohol káros hatásaival szembeni védelmét célozza, és amilyennel a Systembolaget rendelkezik – közérdekű célt követ" (41. pont).

27. Ezután megvizsgálta, hogy mennyiben kapcsolódnak a monopólium fennállásához és működéséhez az alkoholról szóló svéd törvénynek a Systembolaget „termékkiválasztási rendszerére" vonatkozó rendelkezései (amelynek kötelezettsége a „fogyasztók megrendelése alapján és azok költségén" behozni bármilyen, a kínált választékban nem szereplő alkoholtartalmú italt: 5. fejezet, 5. cikk); a társaság „értékesítési hálózata", valamint „alkoholtartalmú italok reklámozása", amelyet végez. A Bíróság szerint ezek a rendelkezések nem tűntek hátrányosan megkülönböztetőnek vagy a behozott termékeket hátrányos helyzetbe hozónak. Azok tehát összeegyeztethetők az EK 31. cikkel (43–66. pont).

28. A „nemzeti jogszabályok más rendelkezéseinek a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatása" tekintetében a Bíróság az EK 28. cikk fényében megvizsgálta azon svéd szabályokat, amelyek az alkoholtartalmú italok behozatalát a gyártási vagy nagykereskedelmi engedéllyel rendelkezőknek tartja fenn. E tekintetben a Bíróság kimondta, hogy mivel ezen italokhoz többletköltségek járulnak („mint a közvetítés költségei, az engedély megadásához előírt adók és díjak beszámítása miatti költségek, vagy a svéd területen való raktározási lehetőség kötelezettsége"), ezek a szabályok akadályozzák a behozatalt, amelyet az EK 30. cikk által elismert, az emberek egészsége védelmének követelménye igazol, de ehhez a követelményhez képest aránytalan (67–77. pont).

29. Számunkra úgy tűnik tehát, hogy az EFTA Felügyeleti Hatóság helyesen jegyzi meg – kifejtve az EK 31. cikk eladási monopólium tekintetében történő helyes alkalmazásának a követelményeit, és az alkoholról szóló törvényt különböző szempontokból vizsgálva –, hogy a Franzén-ügyben hozott ítélet mégsem ad választ az ebben az ügyben feltett kérdésekre. A kérdés ugyanis a törvény egyik rendelkezésére vonatkozik (alkohol magánszemélyek által történő behozatalának tilalma), amely bár kapcsolódik az akkor megvizsgált rendelkezésekhez, mégis különbözik azoktól.

30. Úgy véljük tehát, hogy a Franzén-ügyben hozott ítéletben kimondott elveknek megfelelően e tilalom, és annak az EK 28. vagy EK 31. cikkel való összeegyeztethetősége tekintetében más elemzést kell elvégezni. Ezt az új elemzést a következőkben fejtük ki.

Az első kérdésről

31. Amint azt láttuk, a kérdést előterjesztő bíróság mindenekelőtt arra keresi a választ, hogy a szóban forgó tilalmat az EK 28. cikk vagy az EK 31. cikk fényében kell-e értelmezni.

32. Az e tekintetben nyilatkozott felekhez hasonlóan azt gondoljuk, hogy e pont meg-

világítása céljából a Franzén-ügyben hozott ítéletben megállapított követelményből kell kiindulnunk. Ugyanígy, amint azt fentebb láttuk, a Bíróság a meglévő „ítélkezési gyakorlat figyelembevételével" [3] kijelentette, hogy „a monopólium fennállására és működésére vonatkozó szabályokat az [EK 31. cikk] rendelkezéseinek szempontjából kell megvizsgálni, amelyek különösen a kizárólagossági jogok kereskedelmi jellegű nemzeti monopóliumon keresztül történő gyakorlására alkalmazandók"; ezzel szemben a „nemzeti jogszabályok más rendelkezéseinek a Közösségen belüli kereskedelemre gyakorolt hatását, amely elválasztható a monopólium működésétől, jóllehet hatással van rá, azonban [az EK 28. cikkre] tekintettel kell vizsgálni" [4].

33. Azonban egyáltalán nem könnyű ezeket az útmutatásokat átültetni a szóban forgó jogszabályokba annak meghatározására, hogy azok az EK 28. cikk vagy az EK 31. cikk hatálya alá tartoznak-e, ahogy azt igazolják a felek megindokolt és érvekkel alátámasztott – bár ellentétes – következtetései.

34. Egyrészről ugyanis K. Rosengren, az EFTA Felügyeleti Hatóság és a Bizottság úgy véli, hogy az alkoholtartalmú italok behozatalának magánszemélyekre vonatkozó tilalmát az EK 28. cikk fényében kell értelmezni. Másrészről a Svéd Királyság, a Finn Köztársaság és a Norvég Királyság ennek az ellenkezőjéről vannak meggyőződve.

35. Az előbbiek a Bizottsághoz hasonlóan abból indulnak ki, hogy az EK 31. cikk „a kereskedelmi jellegű nemzeti monopóliumokra vonatkozó egyedi rendelkezés" [5], amely az EK 28. cikkben megállapított általános tilalom korlátjaként működik. Ezért ez a rendelkezés nem értelmezhető kiterjesztően.

36. Még mindig ezt a gondolatmenetet követve az EFTA Felügyeleti Hatóság néhány, a kereskedelmi monopóliumra vonatkozó ítéletre utal (amelyeket a Franzén-ügyben hozott ítéletben is idéznek), ahol a Bíróság kijelentette, hogy az EK 31. cikk „nem releváns azon nemzeti rendelkezések tekintetében, amelyek állami monopólium révén nem érintik annak sajátos szerepének gyakorlását, azaz a kizárólagosságra vonatkozó jogát" [6]. Ebből az ítélkezési gyakorlatból arra lehetne következtetni – amint azt K. Rosengren is tette –, hogy a Systembolaget monopóliuma csak az alkoholtartalmú italok kiskereskedelmére vonatkozik, és nem terjed ki azok behozatalára. Ebből a szem-

3 – A Bíróság e tekintetben a 91/75. sz. Miritz-ügyben 1976. február 17-én hozott ítélet (EBHT 1976., 217. o.) 5. pontjára; a 120/78. sz. Rewe-Zentral, ún. „Cassis de Dijon"-ügyben 1979. február 20-án hozott ítélet (EBHT 1979., 649. o.) 7. pontjára és a 91/78. sz. Hansen-ügyben 1979. március 13-án hozott ítélet (EBHT 1979., 935. o.) 9. és 10. pontjára utal.

4 – A fent hivatkozott Franzén-ügyben hozott ítélet 35. és 36. pontja.

5 – Lásd a fent hivatkozott „Cassis de Dijon"-ügyben hozott ítélet 7. pontját.

6 – Lásd a fent hivatkozott „Cassis de Dijon"-ügyben hozott ítélet 7. pontját és a Hansen-ügyben hozott ítélet 8. pontját.

pontból tehát arra kell következtetni, hogy – mint az itt vitatott tilalmat előíró – az alkohol behozatalára vonatkozó jogszabályt nem az EK 31. cikk, hanem kizárólag az általános szabályt kimondó EK 28. cikk fényében kell értelmezni.

37. Mindazonáltal az ellenkező értelmezés is meggyőző. Véleményünk szerint még meggyőzőbb is, a következő okokból.

38. Abból a megállapításból indulunk ki, hogy a Franzén-ügyben hozott ítéletet megelőző ítélkezési gyakorlat, amely a vitás különbségtétel céljából nem annyira a monopólium kizárólagos jog mivoltát helyezi előtérbe, hanem azt a sajátos szerepet, amelyre azt szánták. Ezekből az ítéletekből ugyanis kiderül, hogy az EK 31. cikk nem a monopólium kizárólagos jogához kapcsolódó nemzeti rendelkezésekre vonatkozik, hanem inkább a monopólium „sajátos szerepéhez elválaszthatatlanul kapcsolódó" jogokra. [7]

7 – Lásd a 86/78. sz. Peureux-ügyben 1979. március 13-án hozott ítélet (EBHT 1979., 897. o.) 35. pontját. Ugyanebben az értelemben a fent hivatkozott Miritz-ügyben hozott ítélet 8. pontja és az EFTA Felügyeleti Hatóság által hivatkozott „Cassis de Dijon"-ügyben hozott ítélet. Nem a kizárólagossági jog önmagában a fontos, hanem a monopólium szerepe, amelyre a kizárólagossági jogot alapították.

39. Más szavakkal, ezek az ítéletek pontosan abból az előfeltételezésből indulnak ki, hogy a monopólium fennállásának oka egy feladat ellátása. A fennállását érintő szabályokat és a tevékenységét tehát e feladatra tekintettel kell létrehozni.

40. Márpedig, ha ezt közelről megnézzük, még a Franzén-ügyben hozott ítélet is értelmezhető e második olvasat alapján. Ugyanis ez az ítélet az EK 31. cikk hatálya alá tartozó szabályok közé illesztett minden, a svéd monopólium fennállására és működésére vonatkozó rendelkezést, beleértve az e monopóliumnak megadott kizárólagos joghoz nem kapcsolódó rendelkezéseket is.

41. Különösen a Systembolaget értékesítési hálózatára és az általa végzett reklámtevékenységre vonatkozó rendelkezéseken kívül a termékkiválasztás rendszerét érintő szabályokat – beleértve azt is, amely a monopóliumnak tartja fenn azt a jogot, hogy a kínált választékban nem szereplő alkoholt a fogyasztók megrendelésére *behozza* (5. fejezet, 5. cikk) [8] – az EK 31. cikk fényében vizsgálták. Bár az alkohol behozatalára és nem kiskereskedelmére vonatkozó szabályozásról van szó, a Bíróság ez utóbbi rendelkezést azok közé sorolta, amelyek elválaszthatatlanok a monopólium működésétől.

8 – Lásd a Franzén-ügyben hozott ítélet 49. pontját.

42. Ennek véleményünk szerint az az oka, hogy a Bíróság számára a megrendelt alkohol behozatalának feladata elválaszthatatlan a Systembolagetra a nemzeti jog által ruházott sajátos szerep végrehajtásától. Ez a szerep – amint arra a Svéd és a Norvég Királyság is hivatkozott – nem pusztán a svéd piacon meglévő alkoholtartalmú italok értékesítéséből áll, hanem ezen italok megvásárlására létrehozott egyedüli és ellenőrzött hozzáférési út megteremtéséből is.

43. Márpedig, ha ez az értelmezés helyes, az alkohol magánszemélyek által történő behozatala tilalmának szabálya úgy is tekinthető, mint a svéd monopólium működésére vonatkozó szabály, és ebből következően azt az EK 31. cikk fényében kell értelmezni.

44. E tilalom célja ugyanis annak biztosítása, hogy a Svédországban alkoholtartalmú italt vásárolni szándékozó magánszemélyek ahhoz csak a Systembolaget üzletein és eladási pontjain keresztül juthassanak hozzá. E tilalomból következően, ha a magánszemélyek a tagállamokból származó alkoholt akarnak vásárolni és behozni, azt nem tehetik meg közvetlenül, hanem ezekhez az üzletekhez és eladási pontokhoz kell fordulniuk, hogy válasszanak a választékban szereplő alkoholok közül, vagy megrendeljék az ott nem szereplő italok behozatalát.

45. A Norvég Királyság észrevétele szerint ebből a szempontból az alkohol Systembolaget által történő behozatalára vonatkozó (amelyekről a Bíróság már megállapította, hogy a monopólium működéséhez kapcsolódnak) és a magánbehozatalt tiltó szabályok (amelyekről itt szó van) egymást kiegészítik és elválaszthatatlanok egymástól: mindegyik célja a svéd fogyasztók alkoholkeresletének a Systembolaget által ellenőrzött kizárólagos kiskereskedelmi rendszerbe való integrálása.

46. Ebben az összefüggésben nem lehet azzal érvelni – amint azt az EFTA Felügyeleti Hatóság és a Bizottság teszi –, hogy egy másik tagállamban (Finnország) az alkoholtartalmú italok kiskereskedelme a szóban forgó tilalom nélkül is fennáll és működik.

47. Ugyanis az általunk kiemelt szempontból nem arról van szó, hogy egy monopólium e tilalom nélkül is működhet-e. Nem is annak megállapításáról van szó, hogy a monopóliumot létrehozó tagállam által arra ruházott szerep a másik tagállaménál kevésbé kényszerítő rendszerek révén is működhet-e. Ebben az összefüggésben azonban meg kell nézni, hogy a meghatározott tilalom elválaszthatatlanul kapcsolódik-e a nemzeti jogalkotó által a monopóliumra ruházott sajátos szerep végrehajtásához. Márpedig, amint azt

már kimondtuk, számunkra úgy tűnik, hogy ebben az ügyben megvan ez az elválaszthatatlan kapcsolat, tehát ez igazolja az EK 31. cikk alkalmazását.

48. Ebből kiindulva úgy véljük, hogy az alkoholtartalmú italok magánszemélyek által történő behozatalának tilalmát – az alkoholról szóló törvény meghatározása alapján – az e törvény által megállapított egyedi kereten belül úgy kell elképzelni, mint az e termékek kiskereskedelme monopóliumának működésére vonatkozó szabályt. Mint ilyet, az EK 31. cikk fényében kell vizsgálni.

A második kérdésről

49. A második kérdésével a kérdést előterjesztő bíróság azt szeretné megtudni, hogy az alkoholtartalmú italok magánszemélyek által történő behozatalának tilalma – amelyről a vita folyik – összeegyeztethető-e az EK 31. cikkel.

50. E tekintetben először arra emlékeztetünk, hogy ha nem merül fel a „kereskedelmi jellegű monopóliumok eltörlése", az EK 31. cikk (1) bekezdésének rendelkezése szerint azokat úgy kell kiigazítani, hogy „[...] a tagállamok állampolgárai között ne álljon fenn megkülönböztetés" [9]. A Bíróság különösen „az értékesítési monopóliumok tekintetében" kijelentette, hogy „nem megengedettek az olyan monopóliumok, amelyeket úgy alakítottak ki, hogy a más tagállamokból származó áruk kereskedelmét ténylegesen vagy jogilag hátrányosan kezelik a nemzeti árukhoz képest" [10]. A Bíróság egyébként kifejtette, hogy a kereskedelmi monopólium nemcsak akkor ütközik a Szerződésbe, ha „a gyakorlatban hátrányos helyzetbe hozza" a külföldi termékeket, hanem ha „alkalmas arra, hogy [azokat] hátrányos helyzetbe hozza" [11].

51. Ebben az ügyben – amely éppen egy kereskedelmi monopóliumról szól – ellenőrizni kell, hogy a svéd törvény által meghatározott, a behozatal magánszemélyek számára fennálló tilalma hátrányos helyzetbe hozza-e, vagy alkalmas-e arra, hogy jogilag vagy ténylegesen hátrányos helyzetbe hozza a más tagállamokból származó alkoholt. [12]

9 – Lásd a fent hivatkozott Franzén-ügyben hozott ítélet 38. pontját; lásd még az 59/75. sz., Manghera és társai ügyben 1976. február 3-án hozott ítélet (EBHT 1976., 91. o.) 4. és 5. pontját; a fent hivatkozott Hansen-ügyben hozott ítélet 8. pontját; a 78/82. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1983. június 7-én hozott ítélet (EBHT 1983., 1955. o.) 11. pontját; a C-387/93. sz. Banchero-ügyben 1995. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1995., I-4663. o.) 27. pontját és a C-438/02. sz. Hanner-ügyben 2005. május 31-én hozott ítélet (EBHT 2005., I-4551. o.) 34. pontját.

10 – A fent hivatkozott Franzén-ügyben hozott ítélet 40. pontja és a Hanner-ügyben hozott ítélet 36. pontja.

11 – Lásd a fent hivatkozott Hanner-ügyben hozott ítélet 38. pontját.

12 – Emlékeztetünk arra, hogy a Bíróság behozatali monopólium esetén más, határozottabb ítéletet hoz. A Bíróság szerint ugyanis hasonló esetben ellenőrizni kell, hogy a nemzeti rendelkezéseket úgy hozták meg, hogy „közvetlen hatást gyakoroljon más tagállamok piaci szereplőinek vagy kereskedőinek értékesítési feltételeire" (lásd a fent hivatkozott Manghera és társai ügyben hozott ítélet 12. pontját; a C-374/88. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 1990. december 13-án hozott ítélet [EBHT 1991., I-4747. o.] 44. pontját és a C-158/94. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben 1997. október 23-án hozott ítélet [EBHT 1997., I-5789. o.] 23. pontját).

52. A Bizottság szerint a hátrányos helyzet abban rejlik, hogy ez a tilalom megakadályozza a svéd fogyasztókat abban, hogy a kívánt termékek megvásárlása céljából közvetlenül fordulhassanak más tagállamok termelőihez.

53. Véleményünk szerint ez a szempont csak részben fogadható el.

54. Amint arra fent már emlékeztettünk (a 44. pontban), a behozatal tilalma magában foglalja azt, hogy Svédországban a 20 évesnél idősebb személyek, akik alkoholtartalmú italt akarnak vásárolni, csak a Systembolaget üzletein vagy értékesítési pontjain keresztül tehetik azt meg. Ez a társaság hozza be a választékban nem szereplő termékeket „a fogyasztók megrendelése alapján és azok költségén", „kivéve ha súlyos okok akadályozzák" (5. fejezet, 5. cikk).

55. Márpedig számunkra úgy tűnik, hogy e rendszer keretén belül a magánszemélyek általi behozatal tilalma önmagában nem hozza hátrányos helyzetbe a más tagállamokból érkező termékeket. Ellenkezőleg, pontosan a nemzeti termékekkel azonos helyzetbe hozza azokat. Ugyanis a magánszemélyek csak az üzletekben és a Systembolaget értékesítési pontjain vásárolhatnak. Ha azok nem szerepelnek a kínált választékban, akkor a Systembolageten keresztül kell megrendelni.

56. Ha azonban a rendszert annak teljességében nézzük, azt látjuk, hogy valójában a szóban forgó tilalom legalábbis lehetőségében alkalmas arra, hogy hátrányos helyzetbe hozza a más tagállamból származó alkoholt.

57. Megmagyarázzuk. Amikor magánszemély rendeli meg a választékban nem szereplő terméket (akár hazait, akár más tagállamból származót), a Systembolaget más módon beszerzi neki a szóban forgó terméket „kivéve ha súlyos okok akadályozzák" (az alkoholról szóló törvény 5. fejezetének 5. cikke). Mindazonáltal – amint azt az EFTA Felügyeleti Hatóság hangsúlyozta – a svéd törvény elismeri a Systembolaget feltétlen mérlegelési jogát megrendelések „súlyos okokból" történő visszautasítására. Semmi nem zárja ki azt, hogy ezt a jogot hátrányosan megkülönböztető módon alkalmazzák a más tagállamból származó alkoholtartalmú italok megrendelésének visszautasítására, azzal, hogy a monopólium számára nehezebb megszerezni.

58. Ha ezt a jogot így gyakorolják, a magánszemélyeknek nem marad eszközük a kívánt alkoholtartalmú italok behozatalára, mivel az alkoholról szóló törvényben meghatározott behozatali tilalom miatt közvetlenül nem

hozhatják be. A behozatal tilalma már nem az alkoholigénynek a Systembolaget rendszerébe való beillesztésének eszköze, hanem áthághatatlan akadályt képez a más tagállamokban való alkoholvásárlás előtt, amelynek eredményeként ezek az italok hátrányos helyzetbe kerülnek a nemzeti termékekhez képest.

59. Másrészről a Svéd Királyság nem támaszt semmilyen objektív követelményt a hátrányos helyzet igazolására, ami – ahogy majd látni fogjuk – más tagállamok termékei számára abból a tényből eredhet, hogy a Systembolaget mérlegelési joga mellett fennáll a magánszemélyek által történő behozatal tilalma. A Svéd Királyság csak annak hangsúlyozásáról gondoskodott, hogy 2005. január 1-jén hatályba lépett az elutasítási jogot eltörlő törvény, amely alapján jelenleg a monopóliumnak az ügyfelek által kért minden alkoholt be kell szereznie – a választékban nem szereplőket is – akkor is, ha be kell hoznia azokat.

60. Az általunk fent leírt lehetséges hátrányos helyzet ezen időponttól így megszűnt. Ez a pont tehát ebben az ügyben már nem releváns, mivel az alapügy tényállása az új törvény hatálybalépésének időpontja előtt keletkezett.

61. Véleményünk szerint tehát levonható az a következtetés, hogy – ahogyan azt az alkoholról szóló törvény megállapította – az alkoholtartalmú termékek kiskereskedelme tekintetében fennálló monopólium, amely mérlegelési joggal rendelkezik a magánszemélyek megrendeléseinek elutasítására, ha látják, hogy a termékeket más tagállamokból kell behozni, amely tilalmat ugyanaz a törvény írja elő a magánszemélyek számára e termékek behozatalára, ellentétes az EK 31. cikkel.

A harmadik és a negyedik kérdésről

62. A harmadik és a negyedik kérdéssel a nemzeti bíróság arra várja a választ, hogy az alkoholtartalmú italok kiskereskedelmére vonatkozó monopólium fennállása esetén – amely monopóliumra a törvény ruházza a kínált választékban nem szereplő alkohol magánszemély megrendelésére, más tagállamokból történő behozatalának feladatát – az e törvényben szereplő, e termékek behozatalának magánszemélyek számára előírt tilalma ellentétes az EK 28. cikkel és az EK 30. cikkel.

63. Mivel megállapítottuk, hogy ez a tilalom elválaszthatatlan a monopólium működésétől, és így az EK 31. cikk fényében kell vizsgálni, erre a két kérdésre nem kell válaszolni.

64. Mindazonáltal megvizsgáljuk azokat annak érdekében, hogy a Bíróság az ügy teljes képét lássa. Megjegyezzük azonban, hogy az EK 31. cikkben követett gondolatmenettől eltérően járunk majd el.

65. Ugyanis itt már nem annak kutatásáról van szó, hogy az alkoholtartalmú italok behozatalának magánszemélyek számára előírt tilalma hátrányos helyzetbe hozza-e a más tagállamokból származó termékeket. Ellenben azt kell értékelni, hogy i. a Systembolaget által a megrendelések alapján működtetett rendszert is figyelembe véve ez a tilalom az EK 28. cikk értelmében a behozatalra vonatkozó mennyiségi korlátozást vagy azzal azonos hatású intézkedést jelent-e; ii. ha igen, ez a tilalom igazolható-e az EK 30. cikk által engedélyezett, az emberek egészsége védelmének céljával, még akkor is, ha ez eltérést jelent a szabad mozgás elvétől [13]; végül iii. a szóban forgó tilalom betartja-e az arányosság elvét, azaz „szükséges[ek az általuk elérni kívánt célok megvalósításának biztosítására], és nem lép[nek] túl az elérni kívánt cél megvalósításához szükséges mértéken" [14].

66. Az első pont tekintetében mindenekelőtt emlékeztetünk arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat alapján az EK 28. cikk értelmében mennyiségi korlátozás minden olyan intézkedés, amely „teljes vagy részleges tilalom jellegű [bizonyos termékek] behozatalára, kivitelére vagy továbbszállítására" [15], azonos hatású intézkedés „a tagállamok minden olyan kereskedelmi szabályozása, amely alkalmas arra, hogy közvetlenül vagy közvetve, aktuálisan vagy potenciálisan alkalmas a közösségen belüli kereskedelem akadályozására" [16].

67. Ennek kifejtésével úgy gondoljuk, hogy K. Rosengren, az EFTA Felügyeleti Hatóság és a Bizottság jogosan állítja azt – anélkül, hogy a Svéd Királyság ezt vitatná –, hogy az alkohol behozatalának magánszemélyek számára előírt tilalma részben mennyiségi korlátozás, részben pedig azonos hatású intézkedés.

68. Mennyiségi korlátozást jelent, amennyiben szigorúan megtiltja a magánszemélyeknek, hogy a választékban szereplő, más tagállamból származó italokat Svédországba bevigyenek, ugyanúgy, mint azokat, amelye-

13 – A 215/87. sz. Schumacher-ügyben 1989. március 7-én hozott ítélet (EBHT 1989., 617. o.) 18. pontja; a C-1/90. sz. és C-176/90. sz., Aragonesa de Publicidad Exterior és Publivia egyesített ügyekben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4151. o.) 13. pontja és a C-405/98. sz. Gourmet International Products ügyben 2001. március 8-án hozott ítélet (EBHT 2001., I-1795. o.) 26. pontja.

14 – A C-76/90. sz. Säger-ügyben 1991. július 25-én hozott ítélet (EBHT 1991., I-4221. o.) 15. pontja; a C-369/96. sz. és C-376/96. sz., Arblade és tárgyai egyesített ügyekben 1999. november 23-án hozott ítélet (EBHT 1999., I-8453. o.) 35. pontja; a C-58/98. sz. Corsten-ügyben 2000. október 3-án hozott ítélet (EBHT 2000., I-7919. o.) 39. pontja és a C-390/99. sz. Canal Satélite Digital ügyben 2002. január 22-én hozott ítélet (EBHT 2002., I-607. o.) 33. pontja.

15 – A 2/73. sz. Geddo-ügyben 1973. július 12-én hozott ítélet (EBHT 1973., 865. o.) 7. pontja és a 34/79. sz., Henn és Darby ügyben 1979. december 14-én hozott ítélet (EBHT 1979., 3795. o.).

16 – A 8/74. sz. Dassonville-ügyben 1974. július 11-én hozott ítélet (EBHT 1974., 837. o.) 5. pontja.

ket a monopólium nem kínál, de a behozatalukat elutasítja. Ugyanis mind a két esetben a magánszemélyek csak közvetlenül vagy a Systembolaget közvetítésével hozhatják be ezeket a termékeket Svédországba. Így e termékek tekintetében tényleges „behozatali tilalom" áll fenn.

69. Ugyanez a tilalom azonos hatású intézkedést jelent, amennyiben a magánszemélyeket arra kötelezi, hogy a monopóliumtól rendeljék meg (és hogy a monopólium azt el is fogadja) olyan alkoholok behozatalát, amelyek nem szerepelnek a kínált választékban. Ugyanis – amint azt a Svéd Királyság elismerte – a Systembolaget méltányos költségtérítést kér ezért a szolgáltatásért, természetesen a megrendelt italok előállítója által kért ár kifizetésén és a szállítási költség megtérítésén felül. Ebben az esetben tehát a más tagállamokból származó alkohol behozatala bár lehetséges, többletköltségekkel jár (az említett méltányos költségtérítés) ahhoz képest, amit a magánszemélyek közvetlen behozatal esetén fizetnének.

70. A behozatal tilalmának esetleges igazolása és annak arányossága kapcsán meg kell jegyeznünk, hogy az e tekintetben a Norvég Királyság által támogatott Svéd Királyság szerint e tilalom célja az emberek egészségének az alkohol által okozott károktól való védelme, különösen a 20 év alattiaknál. Nekik a svéd jogalkotó szerint nem volna szabad hozzáférniük alkoholtartalmú italok vásárlásához.

71. Ezért van az – folytatja a Svéd Királyság –, hogy a rendszert úgy alakították ki, hogy az alkoholtartalmú italokat a monopólium értékesítési rendszerén keresztül lehessen csak megvásárolni, amely az üzletekben és az értékesítési pontoknál rendszeresen ellenőrzi a vásárlók korát, és nem szolgál ki 20 évnél fiatalabb személyeket. Sőt, az üzletekben és az értékesítési pontoknál időszakonként ellenőrzéseket végeznek – kiskorúnak látszó személyekkel alkohol megrendelését tettetik –, hogy megbizonyosodjanak arról, hogy az értékesítők hatékonyan elvégzik az előírt ellenőrzéseket.

72. Az EFTA Felügyeleti Hatóság és a Bizottság azonban teljesen más véleményen van. Mindkettő úgy véli, hogy a szóban forgó tilalom nem igazolható a közegészség védelmével, és az mindenképpen aránytalan e célhoz képest.

73. A Bizottság szerint ezt a svéd közegészségvédelmi politikában fellelt különböző ellentmondások azonnal bizonyítják. Különösen:

– az alkoholtól eltérően a dohányszármazékok nem képezik semmilyen tilalom tárgyát Svédországban;

– az utazásból hazatérő, 20 évnél idősebb személyek jelentős mennyiségű alkoholt vihetnek be Svédországba;

– ezek a személyek – amennyiben nem nyilvánvalóan ittasak – korlátlan mennyiségű alkoholtartalmú italt vásárolhatnak a monopóliumnál;

– a monopólium az üzletek nyitva tartásának meghosszabbításával maga is támogatja ezen italok fogyasztását.

74. Más szavakkal a Bizottság arra hivatkozik, hogy az a tagállam, amely a saját polgárai egészségvédelmének szintjét csökkenti azzal, hogy lehetővé teszi számukra bizonyos, az emberi egészség számára káros termékek szabad fogyasztását (dohányszármazékok), és mennyiségi határok felállítása nélkül megkönnyíti az azokhoz való hozzájutást, más termékek tekintetében nem hivatkozhat érvényesen az emberi egészség védelmére bizonyos olyan rendelkezések – mint a szóban forgó tilalom – igazolására, amelyek éppen ellenkező értelműek.

75. Ez a tilalom – folytatja a Bizottság – mindenképpen jogtalan, amennyiben a Svéd Királyság által kinyilvánított célhoz képest aránytalan. Az EFTA Felügyeleti Hatóság és a Bizottság szerint ugyanis nem volna szükséges minden behozatalt megtiltani ahhoz, hogy megakadályozzák a 20 évesnél fiatalabb személyek alkoholvásárlását. Elegendő lenne a vámhatóságokat, a postaszolgálatokat és a független fuvarozókat megbízni azzal, hogy ellenőrizzék a Svédországon kívülről alkoholt megrendelő személyek életkorát.

76. Szerintünk nem nehéz annak belátása, hogy a svéd jogalkotó bizonyos megoldásai vitathatónak tűnhetnek. Különösen nem kétséges az, hogy *a 20 évnél idősebb személyek* számára korlátlan mennyiségű alkohol vásárlásának lehetővé tétele – akkor is, ha csak a Systembolaget üzleteiben és értékesítési pontjainál – árthat az állami fellépés hatékonyságának a közegészség védelme területén.

77. Azonban számunkra úgy tűnik, hogy ezek a módok bizonyos szempontból a tagállamoknak azon szabadságát érintik, hogy eldöntsék „milyen szinten kívánják a közegészség védelmét biztosítani, és hogyan kívánják ezt a szintet elérni” [17], és hogy ebből a szempontból ezek az intézkedések a hasonló célokat követő tagállamoknak fenntartott választás körébe tartoznak. Azonban

17 – A fent hivatkozott Aragonesa de Publicidad Exterior és Publivía ügyben hozott ítélet 16. pontja és a C-262/02. sz., Bizottság kontra Franciaország ügyben 2004. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-6569. o.) 24. pontja.

véleményünk szerint, ami nem tartozik a tagállamok szabadságához, és amely következésképpen a bíróság ellenőrzése alá tartozik, az a választások megfelelő és szükséges jellege az elérendő célhoz képest, mivel csak ezek a körülmények igazolhatják az e választásokban rejlő korlátozásokat. [18]

78. Nem azt kell tehát megvizsgálni, hogy elméletben milyen intézkedések volnának lehetségesek és hatékonyabbak, hanem azt, hogy a Svéd Királyság által elfogadott konkrét intézkedések alkalmasak-e arra, hogy általuk a közegészségügy védelmének állam által kitűzött szintjét elérjék, és nem lépnek-e túl az e cél eléréséhez szükséges mértéken.

79. Márpedig számunkra úgy tűnik, hogy ha ezt az érvelést követjük, a behozatal tilalmát és a Systembolaget kapcsolódó értékesítési rendszerét a *20 évesnél fiatalabb személyek* védelme céljával arányosnak kell tekinteni, amely az alkoholról szóló törvény célja.

80. Amint azt fentebb is láttuk (lásd a 44–54. pontot), ez a tilalom ugyanis feltételezi, hogy aki más tagállamból szeretne alkoholt behozni, azt kizárólag ezen államban bevezetett kiskereskedelmi rendszeren keresztül teheti meg, azaz a Systembolaget üzleteiben és értékesítési pontjainál. Ez olyan hálózaton keresztüli vásárlást jelent, amelyben következetesen ellenőrzik a vásárlók korát, és különösen időszakos ellenőrzéseket végeznek arról való megbizonyosodás céljából, hogy ezeket az ellenőrzéseket elvégzik-e. Éppen ez teszi lehetővé a svéd jogalkotó által kitűzött cél – a 20 éves kor alatti személyek alkoholvásárlásának megakadályozása – hatékony elérését.

81. Az EFTA Felügyeleti Hatóságtól és a Bizottságtól eltérően nem gondoljuk, hogy ha a szóban forgó tilalom nem létezne, *ugyanaz a cél ugyanolyan hatékonyan* elérhető lenne azzal, hogy a vámhatóságokat, a postaszolgálatokat és a független fuvarozókat bízzák meg a Svédországon kívülről alkoholt megrendelő személyek életkorának ellenőrzésével.

82. Ugyanis, ha egyetlen értékesítési hálózat korlátozott keretén belül meg lehet győződni arról, hogy az értékesítők minden esetben ellenőrzik a vásárlók korát, ez nem volna lehetséges, ha több különböző piaci szereplő szállítana más tagországból származó alkoholt. Másként fogalmazva, e tilalom hiányában nem lehetne ellenőrizni – ahogy pedig jelenleg Svédországban történik –, hogy a fuvarozók vagy magánszemélyek

18 – Lásd a fent hivatkozott Bizottság kontra Franciaország ügyben hozott ítélet 24. pontját és a C-429/02. sz. Bacardi France ügyben 2004. július 13-án hozott ítélet (EBHT 2004., I-6613. o.) 33. és azt követő pontjait, valamint az ebben az ügyben 2004. március 11-én előterjesztett indítványunk 78–80. pontját.

megbízásából alkoholtartalmú italokat behozó piaci szereplők nem szállítanak-e alkoholt 20 évesnél fiatalabb személyek számára.

83. Emellett azonban hozzá kell fűznünk, hogy a más tagállam termékei behozatalának korlátozása – amely abból a tényből ered, hogy az alkohol behozatalának a svéd törvény által magánszemélyek számára előírt tilalmához hozzáadódik a Systembolaget azon mérlegelési joga, hogy azok megrendeléseit „súlyos okokból" elutasítsa – ellentmond a korábbi észrevételek mögött meghúzódó logikának.

84. Amint azt ugyanis fentebb láttuk (lásd az 57. és 58. pontot), a magánszemélyek megrendeléseinek elutasítása tekintetében a behozatal tilalma már nem az alkoholigény Systembolaget rendszerébe való beillesztésének eszköze, hanem mindenki számára (nagykorúak és kiskorúak is) a más tagállamokban történő alkoholvásárlás áthághatatlan akadálya, amelynek eredményeként ezek az italok hátrányos helyzetbe kerülnek a nemzeti termékekhez képest. Végül, amint azt a Svéd Királyság elismerte (lásd az 59. pontot), ezt a tilalmat nem igazolja az a cél, hogy megakadályozza, hogy a 20 évesnél fiatalabb személyek alkoholtartalmú italokat vásároljanak.

85. Ebből következik, hogy véleményünk szerint és a fent kifejtettek alapján a vitás behozatali tilalmat az EK 28. cikkel és az EK 30. cikkel ellentétesnek kell tekinteni.

IV – Végkövetkeztetések

86. A fenti megfontolások alapján azt javasolom a bíróságnak, hogy a Högsta domstolen által előterjesztett kérdésre az alábbi választ adja:

„(1) Az alkoholtartalmú italok magánszemélyek által történő behozatalának tilalmára – az alkoholról szóló, 1994. december 16-i 1738. sz. svéd törvény

(alkohollag) meghatározása alapján – úgy kell tekinteni az e törvény által felállított különös rendszerben, mint az e termékek kiskereskedelme monopóliumának működésére vonatkozó szabályra. Mint ilyet, az EK 31. cikk fényében kell vizsgálni.

(2) Az alkoholtartalmú termékek kiskereskedelme tekintetében fennálló monopólium esetén – ahogyan azt az alkoholról szóló törvény megállapította, amely mérlegelési joggal rendelkezik a magánszemélyek azon megrendeléseinek elutasítása tekintetében, amely más tagállamokból származó termékek behozatalát tartalmazza – az e termékek behozatalára a törvény által a magánszemélyek számára előírt tilalom ellentétes az EK 31. cikkel."