OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
ANTONIA TIZZANA
przedstawiona w dniu 30 marca 2006 r. [1]

1. Postanowieniem z dnia 30 marca 2004 r. Högsta domstolen (Szwecja) skierował do Trybunału, na podstawie art. 234 WE, cztery pytania prejudycjalne dotyczące zgodności z traktatem WE ustawodawstwa państwa członkowskiego zakazującego przywozu do celów prywatnych towarów, których sprzedaż detaliczna w tymże państwie objęta jest monopolem.

2. W szczególności sąd krajowy pragnie się dowiedzieć, czy tego rodzaju zakaz powinien być oceniany w świetle art. 31 WE dotyczącego monopoli państwowych o charakterze handlowym, czy też w świetle art. 28 WE zakazującego wszelkich ograniczeń ilościowych lub środków o skutku równoważnym oraz, w zależności od przypadku, czy taki zakaz jest zgodny z jednym lub drugim przepisem.

1 — Język oryginału: włoski.

I — Ramy prawne

A — *Prawo wspólnotowe*

3. Artykuł 31 WE stanowi:

„1. Państwa członkowskie dostosowują monopole państwowe o charakterze handlowym w taki sposób, aby wykluczona była wszelka dyskryminacja między obywatelami państw członkowskich w stosunku do zaopatrzenia i zbytu.

[…]”.

B — *Prawo krajowe*

Szwedzka ustawa alkoholowa

4. W celu ograniczenia konsumpcji napojów alkoholowych oraz ograniczenia szkodliwych

skutków takiej konsumpcji dla zdrowia ludzkiego, Królestwo Szwecji przyjęło alkohollag nr 1738 z dnia 16 grudnia 1994 r. (ustawę alkoholową, zwaną dalej „ustawą alkoholową").

5. Ustawa ta reguluje wszystkie aspekty dotyczące produkcji i obrotu takimi napojami, w szczególności ich produkcję, przywóz, sprzedaż detaliczną, sprzedaż w lokalach publicznych oraz ich reklamę.

Sprzedaż detaliczna napojów alkoholowych

6. Sprzedaż detaliczna alkoholi jest zastrzeżona dla jednej spółki (Systembolaget Aktiebolag; zwanej dalej „Systembolaget"), w pełni kontrolowanej przez państwo.

7. Sieć sprzedaży Systembolaget obejmuje 411 „sklepów" rozmieszczonych na całym terytorium Szwecji. Ponadto na obszarach wiejskich sieć dysponuje około 560 „punktami sprzedaży" (sklepy spożywcze, punkty sprzedaży prasy lub tytoniu, stacje paliw […]), 56 liniami autobusowymi oraz 45 trasami dystrybucji pocztowej, gdzie można złożyć zamówienie i odebrać zamówione alkohole.

8. Jedynie za pośrednictwem tej sieci sprzedaży osoby powyżej dwudziestego roku życia mogą nabyć wybrane napoje alkoholowe z różnych dostępnych ofert („podstawowej", „tymczasowej" lub „próbnej"). Towary, które nie znajdują się w ofercie, można dostać na specjalne zamówienie. Jeśli w grę wchodzą towary z innych państw członkowskich, Systembolaget musi dokonać ich przywozu na zamówienie oraz na koszt klienta. Spółka może odmówić „z ważnych powodów" realizacji składanych przez klientów specjalnych zamówień i wniosków o dokonanie przywozu (rozdział 5 art. 5).

9. Z akt sprawy wynika, że w dniu 1 stycznia 2005 r. weszła w życie ustawa, która zniosła prawo Systembolaget do odmowy z „ważnych powodów" przywozu alkoholi zamówionych przez klientów.

Przywóz napojów alkoholowych

10. Poza usługą przywozu na zamówienie klientów, Systembolaget nie ma prawa dokonywać przywozu napojów alkoholowych do Szwecji. Takie prawo jest bowiem zastrzeżone w ustawie szwedzkiej wyłącznie dla podmiotów posiadających odpowiednie zezwolenia.

11. Również jednostki w zasadzie nie mają prawa przywozu alkoholi. Zgodnie z rozdziałem 4 art. 2 zdanie drugie osoby, które ukończyły dwudziesty rok życia, mogą wwieźć do Szwecji jedynie alkohole, które nabyły przy okazji podróży, na użytek własny lub członków rodziny, tudzież jako prezent dla bliskich.

II — Stan faktyczny i przebieg postępowania

12. Postępowanie przed sądem krajowym rozpoczęło wniesienie skargi przez Klasa Rosengrena i inne osoby fizyczne (zwane dalej zbiorowo „K. Rosengrenem") w przedmiocie zajęcia skrzynek z winem pochodzących z Hiszpanii.

13. Z postanowienia odsyłającego wynika, że K. Rosengren zamawiał, częściowo korespondencyjnie, a częściowo bezpośrednio u producenta, wino wyprodukowane w Hiszpanii oferowane na duńskiej stronie internetowej.

14. Wino, za które zapłacono dwoma szwedzkimi przekazami pocztowymi, zostało wwiezione do Szwecji bez zgłoszenia celnego przez prywatnego przewoźnika, którego najął K. Rosengren. Wino zostało następnie zajęte w Göteborgu.

15. K. Rosengren wniósł skargę dotyczącą tego zajęcia do Göteborgs tingsrättt (sądu pierwszej instancji w Göteborgu), który utrzymał decyzję o zajęciu, ponieważ, jego zdaniem, wino zostało przywiezione do Szwecji z naruszeniem zakazu przywozu przez jednostki, przewidzianego w ustawie alkoholowej.

16. Ponieważ odwołanie wniesione do Hövrätten för Välstra Sverige (sądu apelacyjnego Szwecji Zachodniej) również zostało oddalone, K. Rosengren zwrócił się do Högsta domstolen. Sąd ten, mając wątpliwości co do zgodności zakazu wynikającego z rozdziału 4 art. 2 ustawy alkoholowej z art. 28 WE i 31 WE, postanowił zawiesić postępowanie i zwrócić się do Trybunału z następującymi pytaniami prejudycjalnymi:

„1) Czy zakaz przywozu do celów prywatnych, o którym mowa wyżej, może zostać uznany za element sposobu działania monopolu sprzedaży detalicznej, w związku z czym nie jest zakazany przez art. 28 WE i może być rozpatrywany wyłącznie na gruncie art. 31 WE?

2) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie pierwsze, czy wspomniany zakaz przywozu do celów prywatnych jest zgodny z warunkami art. 31 WE dotyczącymi monopoli państwowych o charakterze handlowym?

3) W przypadku udzielenia odpowiedzi przeczącej na pytanie pierwsze, czy art. 28 WE powinien być interpretowany w ten sposób, że co do zasady sprzeciwia się zakazowi przywozu do celów prywatnych, pomimo ciążącego na Systembolaget obowiązku nabywania, na żądanie, napojów alkoholowych, których nie ma na stanie?

4) W przypadku udzielenia odpowiedzi twierdzącej na pytanie trzecie, czy taki zakaz przywozu do celów prywatnych może zostać uznany za uzasadniony i proporcjonalny w celu ochrony zdrowia i życia ludzkiego?".

17. We wszczętym w wyniku tego postępowaniu K. Rosengren, rządy szwedzki, fiński i norweski, Urząd Nadzoru EFTA oraz Komisja Europejska przedstawiły swoje uwagi na piśmie.

18. W dniu 30 listopada 2005 r. przed Trybunałem miała miejsce rozprawa, podczas której K. Rosengren, rządy szwedzki i norweski, Urząd Nadzoru EFTA, jak również Komisja przedstawiły swoje uwagi.

III — Analiza prawna

Precedens: wyrok w sprawie Franzén

19. Jak wskazałem powyżej, sąd krajowy kieruje do Trybunału cztery pytania. Sąd ten chciałby się w istocie dowiedzieć, czy zakaz przywozu napojów alkoholowych przez jednostki, taki jak przewidziany w szwedzkiej ustawie alkoholowej, należy oceniać w świetle art. 31 WE dotyczącego monopoli państwowych o charakterze handlowym, czy też w świetle art. 28 WE zakazującego ograniczeń ilościowych i środków o skutku równoważnym (pytanie pierwsze) i czy tenże zakaz jest zgodny z pierwszym (pytanie drugie) lub ewentualnie z drugim (pytania trzecie i czwarte) z tych przepisów.

20. W przedstawionych uwagach na piśmie dotyczących wyżej przytoczonych pytań wszyscy uczestnicy postępowania obszernie powołali się na wyrok w sprawie Franzén, w którym Trybunał zbadał różne aspekty szwedzkiej ustawy alkoholowej będącej obecnie ponownie przedmiotem postępowania [2].

21. Zdaniem rządu szwedzkiego i norweskiego wyrok ten bezpośrednio odpowiada na

2 — Wyrok z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-189/95 Franzén, Rec. str. I-5909.

wątpliwość podniesioną przez sąd szwedzki. Według nich w wyroku tym Trybunał miał już stwierdzić, że zakaz, o którym mowa, powinien być rozpatrywany w świetle art. 31 WE i że zakaz ten miał być zgodny z omawianym przepisem. W niniejszym przypadku wystarczyłoby zatem przyjąć takie rozwiązanie.

22. Przed przystąpieniem do głębszej analizy wydaje mi się jednak, że należy sprawdzić, czy rzeczywiście Trybunał udzielił już odpowiedzi na te pytania.

23. W wyroku w sprawie Franzén Trybunał wypowiedział się przede wszystkim na temat rozgraniczenia zakresu zastosowania art. 31 WE i art. 28 WE.

24. W związku z tym Trybunał ustalił ogólne kryterium rozróżniające: „*zasady dotyczące istnienia i funkcjonowania monopolu*" szwedzkiego miały być rozpatrywane w świetle przepisów art. 31 WE, natomiast „wpływ na wewnątrzwspólnotową wymianę handlową *innych przepisów ustawodawstwa krajowego, które można [było] oddzielić od funkcjonowania monopolu*" winien być poddany ocenie w świetle art. 28 WE (pkt 35 i 36).

25. Przeprowadzając analizę zasad dotyczących pierwszej kategorii, Trybunał przypomniał najpierw cel i treść art. 31 WE:

— celem tego przepisu jest „pogodzenie możliwości utrzymania przez państwa członkowskie niektórych monopoli o charakterze handlowym, jako środków do osiągnięcia celów z zakresu interesu publicznego, z wymogami ustanowienia i działania wspólnego rynku", tak więc ma on na celu „likwidację przeszkód w swobodnym przepływie towarów, jednakże z wyjątkiem skutków ograniczających wymianę handlową nierozerwalnie związanych z istnieniem tych monopoli" (pkt 39);

— przepis ten nie wymaga „całkowitego zniesienia monopoli państwowych o charakterze handlowym", lecz nakazuje ich dostosowanie „w taki sposób, aby wykluczona była wszelka dyskryminacja między obywatelami państw członkowskich w stosunku do zaopatrzenia i zbytu oraz aby obrót towarami pochodzącymi z innych państw członkowskich nie podlegał mniej korzystnym prawnie lub faktycznie warunkom, niż obrót towarami krajowymi"(pkt 38 i 40).

26. Przyjąwszy takie założenie, Trybunał uznał, że „mając na celu ochronę zdrowia publicznego przed szkodliwymi skutkami alkoholu, monopol państwowy sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, jaki został powierzony Systembolaget, ma na celu interes publiczny" (pkt 41).

27. Trybunał zbadał następnie, w zakresie w jakim są nierozerwalnie związane z istnieniem i funkcjonowaniem monopolu, przepisy szwedzkiej ustawy alkoholowej dotyczące „systemu wyboru towarów" przez Systembolaget (w tym obowiązku przywozu „na zamówienie i na koszt konsumenta" wszelkich napojów alkoholowych, które nie są dostępne w ofercie; rozdział 5 art. 5), „sieci sprzedaży" spółki, jak również „promocji napojów alkoholowych", które spółka przeprowadza. Według Trybunału przepisy te nie wydawały się być ani dyskryminujące, ani działające na niekorzyść przywożonych towarów. Były zatem zgodne z art. 31 WE (pkt 43–66).

28. Co się tyczy „innych przepisów ustawodawstwa krajowego mających wpływ na funkcjonowanie monopolu", Trybunał zbadał natomiast, w świetle art. 28 WE, szwedzkie przepisy, które zastrzegały przywóz napojów alkoholowych dla podmiotów posiadających zezwolenia na produkcję lub handel hurtowy. W tym względzie Trybunał orzekł, że obciążając napoje pochodzące z innych państw członkowskich dodatkowymi kosztami („takimi jak koszty pośrednictwa, koszty związane z amortyzacją praw i opłaty za przyznanie zezwolenia lub związane z obowiązkiem posiadania zdolności magazynowej na terytorium Szwecji"), przepisy te stanowiły przeszkodę w przywozie, uzasadnioną uznanym przez art. 30 WE wymogiem ochrony zdrowia ludzkiego przed szkodliwymi skutkami alkoholu, lecz nieproporcjonalną w stosunku do takiego wymogu (pkt 67–77).

29. Wydaje mi się zatem, że rację ma Urząd Nadzoru EFTA, który zauważa, że ww. wyrok w sprawie Franzén — mimo iż przedstawia kryteria prawidłowego stosowania art. 31 WE do monopoli sprzedaży oraz bada różne aspekty ustawy alkoholowej — nie dostarcza odpowiedzi na pytania podniesione w niniejszym postępowaniu. Przedmiotem niniejszego postępowania jest bowiem przepis tej ustawy (zakaz przywozu alkoholu przez jednostki), który mimo że jest powiązany z przepisami rozpatrywanymi w sprawie Franzén, to jednak różni się od nich.

30. Uznaję zatem, iż należy dokonać odrębnej analizy tego zakazu i jego zgodności z art. 28 WE lub 31 WE zgodnie z zasadami wyrażonymi w wyroku w sprawie Franzén. Poniżej chciałbym przeprowadzić tę nową analizę.

W przedmiocie pytania pierwszego

31. Jak wskazałem powyżej, sąd krajowy zmierza przede wszystkim do ustalenia, czy omawiany zakaz należy poddać ocenie w świetle art. 28 WE, czy też art. 31 WE.

32. Podobnie jak wszystkie strony, które zajęły stanowisko w tej sprawie, sądzę,

że punktem wyjścia dla wyjaśnienia tej kwestii powinno być kryterium wyrażone w wyroku w sprawie Franzén. Jak już wskazałem powyżej, w wyroku tym Trybunał, „uwzględniając [wcześniejsze] orzecznictwo” [3], stwierdził, że „należy zbadać zasady dotyczące istnienia i funkcjonowania monopolu w świetle art. [31 WE] mającego w szczególności zastosowanie do wykonywania przez monopol krajowy o charakterze handlowym jego wyłącznych praw”; natomiast „wpływ na wewnątrzwspólnotową wymianę innych przepisów ustawodawstwa krajowego, które można oddzielić od funkcjonowania monopolu, mimo że oddziałują one na ten monopol, musi zostać poddany ocenie w świetle artykułu [28 WE]” [4].

33. Tymczasem przełożenie takich wskazówek na omawiane ustawodawstwo w celu określenia, czy podlega ono zakresowi zastosowania art. 28 WE lub 31 WE, nie jest łatwe, o czym świadczą również uzasadnione i poparte argumentami, choć przeciwstawne wnioski, do których doszły strony.

34. Z jednej strony K. Rosengren, Urząd Nadzoru EFTA i Komisja podnoszą, że zakaz przywozu napojów alkoholowych przez jednostki powinien być oceniany w świetle art. 28 WE. Z drugiej strony rządy szwedzki, fiński i norweski bronią tezy przeciwnej.

35. Pierwsi z nich, tak jak czyni Komisja, wychodzą z założenia, że art. 31 WE jest „postanowieniem specyficznym dla monopoli państwowych o charakterze handlowym” [5], które funkcjonuje jako ograniczenie ogólnego zakazu przewidzianego w art. 28 WE. Z tego powodu przepis ten nie może być przedmiotem wykładni rozszerzającej.

36. Podążając tym samym tokiem rozumowania, Urząd Nadzoru EFTA powołuje się na kilka wyroków dotyczących monopoli w zakresie sprzedaży (cytowanych również w wyroku w sprawie Franzén), w których Trybunał stwierdził, że art. 31 WE „pozostaje bez znaczenia dla przepisów krajowych, które nie dotyczą wykonywania przez monopol publiczny jego specyficznej funkcji, czyli prawa wyłączności” [6]. Istotnie, z tego orzecznictwa można by wyciągnąć wniosek — jak to uczynili K. Rosengren, Urząd Nadzoru EFTA oraz Komisja — że prawo wyłączności, jakie posiada Systembolaget, dotyczy jedynie sprzedaży detalicznej napojów alko-

3 — Trybunał odwołuje się w tym względzie do wyroków z dnia 17 lutego 1976 r. w sprawie 91/75 Miritz, Rec. str. 217, pkt 5; z dnia 20 lutego 1979 r. w sprawie 120/78 Rewe-Zentral zwanej „Cassis de Dijon”, Rec. str. 649, pkt 7 oraz z dnia 13 marca 1979 r. w sprawie 91/78 Hansen, Rec. str. 935, pkt 9 i 10.

4 — Wyżej wymieniony wyrok w sprawie Franzén, pkt 35 i 36.

5 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Cassis de Dijon, pkt 7.

6 — Zobacz ww. wyroki w sprawie Cassis de Dijon, pkt 7 i w sprawie Hansen, pkt 8.

holowych i nie rozciąga się na ich przywóz. W takiej sytuacji należałoby uznać, że przepisy dotyczące przywozu alkoholi, takie jak te, które ustanawiają sporny w niniejszej sprawie zakaz, nie podlegają ocenie w świetle art. 31 WE, lecz wyłącznie w świetle zasady ogólnej zawartej w art. 28 WE.

37. Również stanowisko przeciwne jest jednak niemniej przekonujące. Moim zdaniem jest nawet bardziej przekonujące, z powodów, które spróbuję przedstawić poniżej.

38. Rozpocznę od stwierdzenia, że orzecznictwo poprzedzające wyrok w sprawie Franzén obejmowało wyroki, które dla potrzeb spornego rozróżnienia wydają się kłaść mniejszy nacisk na zasięg prawa wyłączności monopolu niż na specyficzną funkcję, którą ma on spełniać. Istotnie, z wyroków tych wynika, że art. 31 WE dotyczy nie tyle przepisów krajowych związanych z *prawem wyłączności* monopolu, ile raczej przepisów „nierozerwalnie związanych z wykonywaniem szczególnej funkcji" jemu przypisanej [7].

39. Innymi słowy, wydaje się, że wyroki te wychodzą ze słusznego założenia, że monopol istnieje i działa w celu spełnienia pewnej funkcji. Zasady dotyczące jego istnienia i działania winny być zatem ustanowione z uwzględnieniem tej funkcji.

40. Tymczasem, przy bliższej analizie, również wyrok w sprawie Franzén może być odczytany według drugiej metody interpretacji. Wyrok ten włączył bowiem do zasad podlegających kontroli w świetle art. 31 WE wszystkie przepisy dotyczące istnienia i funkcjonowania szwedzkiego monopolu, w tym również przepisy niezwiązane z prawem wyłączności przyznanym temu monopolowi.

41. W szczególności, w świetle art. 31 WE zostały zbadane, oprócz przepisów dotyczących sieci sprzedaży Systembolaget i prowadzonych przez nią promocji i reklamy, wszystkie zasady dotyczące systemu wyboru towarów, w tym przepisy zastrzegające na rzecz monopolu dokonywanie *przywozu* na zamówienie klienta alkoholi, które nie są dostępne w ofercie (rozdział 5 art. 5) [8]. Mimo że chodzi tutaj o zasadę dotyczącą przywozu alkoholi, a nie ich sprzedaży detalicznej, Trybunał zaliczył ten ostatni przepis do zasad nierozerwalnie związanych z funkcjonowaniem monopolu.

7 — Zobacz wyrok z dnia 13 marca 1979 r. w sprawie 86/78 Peureux, Rec. str. 897, pkt 35. Również podobnie ww. wyrok w sprawie Miritz, pkt 8 oraz wyrok w sprawie Cassis de Dijon powołany przez Urząd Nadzoru EFTA. Nie jest ważne prawo wyłączności jako takie, lecz funkcja monopolu, dla której prawo wyłączności zostało ustanowione.

8 — Zobacz wyrok w sprawie Franzén, pkt 49.

42. Moim zdaniem jest tak, ponieważ w ocenie Trybunału przywóz zamówionych alkoholi jest nierozerwalnie związany z wykonywaniem specyficznej funkcji, którą powierzono Systembolaget w ustawie krajowej. Funkcja ta, jak podniosły rządy szwedzki i norweski, obejmuje nie tylko sprzedaż napojów alkoholowych dostępnych na rynku szwedzkim, ale również tworzenie jedynej i kontrolowanej drogi dostępu do zakupu tych napojów.

43. Otóż, jeśli takie stanowisko jest słuszne, również przepis zakazujący przywozu alkoholi przez jednostki, będący przedmiotem niniejszego postępowania, winien być uznany za zasadę dotyczącą funkcjonowania szwedzkiego monopolu, a zatem powinien być oceniany w świetle art. 31 WE.

44. Zakaz ten ma w istocie na celu zapewnienie, że jednostki, które zamierzają nabyć napoje alkoholowe w Szwecji, będą miały do nich dostęp jedynie w sklepach i punktach sprzedaży Systembolaget. Z uwagi na ten zakaz, jeśli chcą one nabyć i przywieźć alkohole pochodzące z innych państw członkowskich, nie mogą tego uczynić w sposób bezpośredni, lecz muszą zwrócić się do rzeczonych sklepów i punktów sprzedaży, wybierając towary znajdujące się w ofercie lub zamawiając przywóz tych, które nie są dostępne.

45. Jak zauważył rząd norweski, z tego punktu widzenia zasada dotycząca przywozu alkoholi przez Systembolaget (którą Trybunał uznał już za nierozerwalnie związaną z funkcjonowaniem monopolu) oraz zasada zakazująca przywozu do celów prywatnych (będąca przedmiotem niniejszego postępowania) uzupełniają się i są nierozdzielne: celem obu tych zasad jest objęcie popytu na alkohol szwedzkich konsumentów systemem wyłącznej sprzedaży detalicznej kontrolowanym przez Systembolaget.

46. W tym kontekście nie wystarczy podnieść — jak uczyniły Urząd Nadzoru EFTA i Komisja — że w innym państwie członkowskim (Finlandii) monopol sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych istnieje i funkcjonuje również bez przedmiotowego zakazu.

47. W przedstawionym przeze mnie stanowisku nie chodzi o zbadanie, czy dany monopol w ogóle może funkcjonować bez omawianego zakazu. Nie chodzi również o ustalenie, czy funkcja, jaką państwo członkowskie powierzyło monopolowi, może być wykonywana w ramach systemów mniej restrykcyjnych od systemów ustanowionych przez inne państwo członkowskie. W tym kontekście należy natomiast rozpatrzyć, czy przewidziany zakaz jest lub nie jest nierozerwalnie związany z wykonywaniem specyficznej funkcji, którą ustawodawca krajowy zdecydował przyznać monopolowi. Otóż,

jak już powiedziałem, moim zdaniem w tym wypadku taki nierozerwalny związek istnieje, co uzasadnia w związku z tym zastosowanie art. 31 WE.

48. Dlatego też uważam, że zakaz przywozu napojów alkoholowych przez jednostki, taki jak przewidziany w szwedzkiej ustawie alkoholowej, powinien zostać uznany, w ramach specyficznego systemu określonego przez tę ustawę, za zasadę dotyczącą funkcjonowania monopolu sprzedaży detalicznej tych towarów. Jako taki powinien zostać zbadany w świetle art. 31 WE.

W przedmiocie pytania drugiego

49. W pytaniu drugim sąd krajowy pragnie ustalić, czy zakaz przywozu alkoholi przez jednostki, będący przedmiotem postępowania, jest zgodny z art. 31 WE.

50. W tym względzie chciałbym przede wszystkim przypomnieć, że o ile art. 31 ust. 1 WE nie nakazuje „całkowitego zniesienia monopoli państwowych o charakterze handlowym", to przewiduje on ich dostosowanie „w taki sposób, aby wykluczona była wszelka dyskryminacja między obywatelami państw członkowskich" [9]. Zwłaszcza „w odniesieniu do monopoli w zakresie sprzedaży" Trybunał orzekł, że „nie są dozwolone monopole ukształtowane w taki sposób, iż obrót towarami pochodzącymi z innych państw członkowskich podlega mniej korzystnym prawnie lub faktycznie warunkom, niż obrót towarami krajowymi" [10]. Trybunał uściślił skądinąd, że monopol w zakresie sprzedaży jest niezgodny z traktatem nie tylko w przypadku, kiedy towary zagraniczne „w praktyce [...] podlegają mniej korzystnym warunkom", lecz także jeśli potencjalnie może on „stawiać [je] w mniej korzystnej sytuacji" [11].

51. W niniejszym przypadku, który dotyczy właśnie monopolu w zakresie sprzedaży, należy zatem zbadać, czy zakaz przywozu przez jednostki taki jak przewidziano w ustawie szwedzkiej, stawia czy też nawet może stawiać alkohole pochodzące z innych państw członkowskich w mniej korzystnej, prawnie lub faktycznie, sytuacji [12].

9 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Franzén, pkt 38; zob. również wyroki z dnia 3 lutego 1976 r. w sprawie 59/75 Manghera i in., Rec. str. 91, pkt 4 i 5; ww. w sprawie Hansen, pkt 8; z dnia 7 czerwca 1983 r. w sprawie 78/82 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. 1955, pkt 11; z dnia 14 grudnia 1995 r. w sprawie C-387/93 Banchero, Rec. str. I-4663, pkt 27, oraz z dnia 31 maja 2005 r. w sprawie C-438/02 Hanner, Zb.Orz. str. I-4551, pkt 34.

10 — Wyżej wymienione wyroki w sprawie Franzén, pkt 40 oraz w sprawie Hanner, pkt 36.

11 — Zobacz ww. wyrok w sprawie Hanner, pkt 38.

12 — Przypomnę, że Trybunał wydał odmienny i bardziej kategoryczny wyrok dotyczący monopoli w zakresie przywozu. Według Trybunału bowiem w podobnym przypadku należy zbadać, czy przepisy krajowe „mogą mieć bezpośredni niekorzystny wpływ na warunki zbytu jedynie w stosunku do pośredników lub sprzedawców z innych państw członkowskich" (zob. wyroki ww. w sprawie Manghera i in., pkt 12, z dnia 13 grudnia 1990 r. w sprawie C-347/88 Komisja przeciwko Grecji, Rec. str. I-4747, pkt 44 oraz z dnia 23 października 1997 r. w sprawie C-158/94 Komisja przeciwko Włochom, Rec. str. I-5789, pkt 23).

52. Według Komisji mniej korzystna sytuacja występuje w zakresie, w jakim rzeczony zakaz zabrania szwedzkim konsumentom bezpośredniego zwracania się do producentów z innych państw członkowskich w celu nabycia w tych państwach pożądanych towarów.

53. Moim zdaniem można zgodzić się z tym stanowiskiem tylko częściowo.

54. Jak już wspomniałem (w pkt 44), zakaz przywozu powoduje, że w Szwecji osoby, które ukończyły dwudziesty rok życia i które chcą nabyć napoje alkoholowe w innych państwach członkowskich, mogą to uczynić jedynie za pośrednictwem sklepów i punktów sprzedaży Systembolaget. Spółka ta dokonuje przywozu towarów, które nie są dostępne w ofercie „na zamówienie i na koszt klienta", „chyba że istnieją ważne powody, sprzeciwiające się temu" (rozdział 5 art. 5).

55. Otóż wydaje mi się, że w ramach tego systemu zakaz przywozu do celów prywatnych sam w sobie nie stawia towarów pochodzących z innych państw członkowskich w mniej korzystnej sytuacji. Wręcz przeciwnie, są one traktowane na równi z towarami krajowymi. Istotnie, jednostki mogą dokonać zakupu zarówno jednych, jak i drugich jedynie w sklepach i punktach sprzedaży Systembolaget. Jeśli nie są dostępne w ich ofercie, zarówno jedne, jak i drugie muszą być zamówione za pośrednictwem Systembolaget.

56. Jednakże jeśli przyjrzymy się systemowi w całej złożoności, zobaczymy, że w rzeczywistości omawiany zakaz może przynajmniej potencjalnie stawiać alkohole pochodzące z innych państw członkowskich w mniej korzystnej sytuacji.

57. Spróbuję wyjaśnić. Gdy jednostka zamawia towar (krajowy lub pochodzący z innego państwa członkowskiego), który nie jest dostępny w ofercie, Systembolaget realizuje zamówienie klienta, dostarczając mu dany towar w inny sposób „chyba że istnieją ważne powody, sprzeciwiające się temu" (rozdział 5 art. 5 ustawy alkoholowej). Jednakże, jak podkreślił Urząd Nadzoru EFTA, szwedzka ustawa przyznaje Systembolaget pełny zakres swobodnego uznania w kwestii odmowy „z ważnych powodów" realizacji złożonego zamówienia. Nic zatem nie wyklucza tego, że to swobodne uznanie może być użyte w sposób dyskryminacyjny w celu odmowy realizacji w szczególności zamówień na napoje alkoholowe pochodzące z innych państw członkowskich i których uzyskanie jest z tego powodu dla monopolu trudniejsze.

58. Jeśli swobodne uznanie jest wykonywane w taki sposób, jednostki nie mogą w żaden sposób nabyć wybranych przez siebie napojów alkoholowych, ponieważ z powodu zakazu przywozu przewidzianego

przez ustawę alkoholową nie mogą również sprowadzić ich w sposób bezpośredni. Zakaz przywozu nie jest zatem środkiem umożliwiającym objęcie popytu na alkohol systemem Systembolaget, lecz staje się przeszkodą uniemożliwiającą zakup napojów alkoholowych pochodzących z innych państw członkowskich, powodując, że napoje te znajdują się w mniej korzystnej sytuacji niż napoje krajowe.

59. Ponadto rząd szwedzki nie powołał się na żaden obiektywny powód mogący uzasadnić mniej korzystną sytuację, w jakiej, jak widzieliśmy, mogą znaleźć się towary pochodzące z innych państw członkowskich, wynikającą jednocześnie z przyznanego Systembolaget swobodnego uznania w kwestii odmowy oraz zakazu przywozu do celów prywatnych. Rząd ten podkreślił jedynie, że w dniu 1 stycznia 2005 r. weszła w życie ustawa znosząca możliwość odmowy, co oznacza, że obecnie monopol ma obowiązek dostarczenia wszystkich zamówionych przez klientów napojów alkoholowych niedostępnych w ofercie, nawet jeśli musi dokonać ich przywozu.

60. Od tego dnia wyżej opisana potencjalnie mniej korzystna sytuacja została zatem wyeliminowana. Jednakże nie ma to znaczenia dla niniejszego postępowania, ponieważ okoliczności faktyczne postępowania przed sądem krajowym miały miejsce przed wejściem w życie nowej ustawy.

61. Wydaje mi się zatem, że można stwierdzić, iż w przypadku monopolu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, jakim jest monopol ustanowiony przez szwedzką ustawę alkoholową, któremu przysługuje swoboda uznania w kwestii odmowy realizacji zamówień złożonych przez jednostki, jeśli ich realizacja wymaga przywozu danych towarów z innych państw członkowskich, zakaz przywozu takich towarów przez jednostki nałożony przez tę ustawę jest niezgodny z art. 31 WE.

W przedmiocie pytań trzeciego i czwartego

62. W pytaniu trzecim i czwartym sąd krajowy pragnie dowiedzieć się, czy w przypadku monopolu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, któremu ustawa powierzyła dokonywanie na zamówienie jednostek przywozu niedostępnych w ofercie alkoholi z innych państw członkowskich, zakaz przywozu takich towarów przez jednostki nałożony w tej ustawie jest niezgodny z art. 28 WE i 30 WE.

63. Ponieważ uznałem, że zakaz ten jest nierozerwalnie związany z funkcjonowaniem monopolu i że winien być zatem rozpatrywany w świetle art. 31 WE, nie ma potrzeby udzielania odpowiedzi na te dwa pytania.

64. Jednakże, aby przedstawić Trybunałowi pełny obraz sprawy, dokonam ich analizy. Chciałbym przy tym dodać, że przeprowadzę ją w sposób całkowicie odmienny od sposobu analizy zastosowanego w przypadku art. 31 WE.

65. W istocie nie chodzi tutaj o zbadanie, czy zakaz przywozu napojów alkoholowych przez jednostki sprawia, że towary pochodzące z innych państw członkowskich znajdują się w mniej korzystnej sytuacji. Należy natomiast ocenić: i) czy, biorąc pod uwagę system przywozu na zamówienie stosowany przez Systembolaget, zakaz ten powoduje ograniczenie ilościowe w przywozie lub środek o skutku równoważnym w rozumieniu art. 28 WE; ii) w takim przypadku, czy rzeczony zakaz jest uzasadniony względami ochrony zdrowia ludzi, które w rozumieniu art. 30 WE państwa członkowskie mogą chronić również wtedy, gdy narusza to zasadę swobodnego przepływu towarów [13]; iii) i wreszcie, czy omawiany zakaz przestrzega zasady proporcjonalności, czyli czy jest „konieczny dla realizacji celu, któremu służy, i czy nie wykracza poza granice tego, co niezbędne dla jego osiągnięcia" [14].

66. Co się tyczy punktu pierwszego, chciałbym przypomnieć przede wszystkim, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dla celów art. 28 WE ograniczenie ilościowe oznacza wszelki środek mający „charakter całkowitego lub częściowego zakazu przywozu, wywozu lub tranzytu, w zależności od przypadku", w stosunku do pewnych towarów [15]; a środek o skutku równoważnym oznacza „wszelkie przepisy państw członkowskich dotyczące obrotu handlowego mogące bezpośrednio lub pośrednio, rzeczywiście lub potencjalnie utrudnić wewnątrzwspólnotową wymianę handlową" [16].

67. W związku z powyższym sądzę, że K. Rosengren, Urząd Nadzoru EFTA i Komisja słusznie podnoszą, nie wywołując sprzeciwu ze strony rządu szwedzkiego, że zakaz dokonywania przywozu alkoholu przez jednostki jest częściowo ograniczeniem ilościowym, a częściowo środkiem o skutku równoważnym.

68. Stanowi on ograniczenie ilościowe w zakresie, w jakim całkowicie zakazuje jednostkom sprowadzania do Szwecji alkoholi z innych państw członkowskich zarówno zawartych w ofercie monopolu, jak i tych,

13 — Wyroki z dnia 7 marca 1989 r. w sprawie 215/87 Schumacher, Rec. str. 617, pkt 18; z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawach połączonych C-1/90 i C-176/90 Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivía, Rec. str. I-4151, pkt 13 i z dnia 8 marca 2001 r. w sprawie C-405/98 Gourmet International Products, Rec. str. I-1795, pkt 26.

14 — Wyroki z dnia 25 lipca 1991 r. w sprawie C-76/90 Säger, Rec. str. I-4221, pkt 15; z dnia 23 listopada 1999 r. w sprawach połączonych C-369/96 i C-376/96, Arblade i in., Rec. str. I-8453, pkt 35; z dnia 3 października 2000 r. w sprawie C-58/98 Corsten, Rec. str. I-7919, pkt 39, oraz z dnia 22 stycznia 2002 r. w sprawie C-390/99 Canal Satélite Digital, Rec. str. I-607, pkt 33.

15 — Wyroki z dnia 12 lipca 1973 r. w sprawie 2/73 Geddo, Rec. str. 865, pkt 7 oraz z dnia 14 grudnia 1979 r. w sprawie 34/79 Henn i Darby, Rec. str. 3795.

16 — Wyrok z dnia 11 lipca 1974 r. w sprawie 8/74 Dassonville, Rec. str. 837, pkt 5.

których oferta nie zawiera, lecz których przywozu monopol odmawia. W obu przypadkach bowiem jednostki nie mogą dokonać przywozu rzeczonych towarów do Szwecji, ani w sposób bezpośredni, ani za pośrednictwem Systembolaget. Zatem, w stosunku do tych towarów rzeczywiście istnieje „zakaz przywozu".

69. Ten sam zakaz stanowi natomiast środek o skutku równoważnym w zakresie, w jakim zmusza jednostki do zwrócenia się do monopolu o dokonanie przywozu niedostępnych w ofercie alkoholi (co monopol akceptuje). Jak przyznał rząd szwedzki, Systembolaget za tę usługę żąda — oczywiście, oprócz zapłaty należności, jakiej domaga się producent za zamówione alkohole oraz poniesionych kosztów transportu — odpowiedniego wynagrodzenia za świadczoną usługę. W takim przypadku zatem przywóz alkoholi pochodzących z innych państw członkowskich, mimo że jest możliwy, pociąga za sobą dodatkowe koszty (wspomniane odpowiednie wynagrodzenie) względem kosztów, jakie jednostki poniosłyby w przypadku bezpośredniego przywozu.

70. Odnosząc się wreszcie do ewentualnych uzasadnień zakazu przywozu i jego proporcjonalnego charakteru, zwracam uwagę, że według rządu szwedzkiego, popieranego w tej kwestii przez rząd norweski, rzeczony zakaz ma na celu ochronę zdrowia publicznego ludzi przed szkodliwymi skutkami konsumpcji alkoholu, w szczególności u osób poniżej dwudziestego roku życia. Zgodnie z intencją ustawodawcy szwedzkiego osoby te nie powinny mieć dostępu do napojów alkoholowych.

71. Z tego powodu, jak twierdzi dalej rząd szwedzki, system został zorganizowany w taki sposób, aby zakup napojów alkoholowych odbywał się za pośrednictwem systemu sprzedaży monopolu, którego sklepy i punkty sprzedaży kontrolują regularnie wiek nabywców, odmawiając obsługi osobom poniżej dwudziestego roku życia. Ponadto w tych sklepach i punktach sprzedaży przeprowadzane są okresowe kontrole — w formie symulowanych zakupów przez osoby wyglądające na niepełnoletnie — w celu sprawdzenia, czy sprzedawcy rzeczywiście dokonują wymaganych kontroli.

72. Urząd Nadzoru EFTA i Komisja są natomiast zupełnie innego zdania. Obie instytucje podnoszą, że omawianego zakazu nie może uzasadnić cel, jakim jest ochrona zdrowia publicznego, oraz że w każdym przypadku zakaz ten nie jest proporcjonalny w stosunku do tego celu.

73. Według Komisji, świadczą o tym przed wszystkim rozmaite przykłady niespójności w szwedzkiej polityce ochrony zdrowia publicznego. W szczególności:

— w odróżnieniu od alkoholu, przywóz wyrobów tytoniowych i handel tymi wyrobami nie są objęte w Szwecji żadnym zakazem;

— osoby powyżej dwudziestego roku życia powracające z zagranicy mogą wwieźć do Szwecji znaczne ilości alkoholu;

— osoby te, jeśli tylko nie znajdują się w stanie upojenia alkoholowego, mogą nabyć w sklepach sieci monopolu nieograniczone ilości napojów alkoholowych;

— sam monopol przyczynił się do konsumpcji napojów alkoholowych poprzez wydłużenie godzin otwarcia własnych sklepów.

74. Innymi słowy, Komisja pragnie wykazać, że państwo członkowskie, które obniża poziom ochrony własnych obywateli, pozwalając im na swobodną konsumpcję niektórych produktów szkodliwych dla zdrowia ludzkiego (wyrobów tytoniowych) i ułatwiając dostęp do innych produktów (alkohole) bez ograniczeń ilościowych, nie może następnie powoływać się na ochronę zdrowia w celu uzasadnienia niektórych przepisów takich jak omawiany zakaz, które zmierzają w przeciwnym kierunku.

75. W każdym razie, jak twierdzi dalej Komisja, omawiany zakaz rozpatrywany nawet sam w sobie wciąż jest niezgodny z prawem, w zakresie w jakim jest nieproporcjonalny w stosunku do celu, na który powołuje się rząd szwedzki. Według Urzędu Nadzoru EFTA i Komisji, aby zapobiec konsumpcji alkoholu przez osoby poniżej dwudziestego roku życia, nie ma potrzeby obejmowania zakazem całego przywozu. Wystarczyłoby nałożyć na władze celne, służby pocztowe oraz prywatnych przewoźników obowiązek sprawdzania wieku odbiorców towarów zamówionych poza granicami Szwecji.

76. Ze swej strony przyznaję, że istotnie niektóre wybory dokonane przez ustawodawcę szwedzkiego mogą wydać się kontrowersyjne. W szczególności, pozwolenie *osobom powyżej dwudziestego roku życia* na kupno, choćby tylko w sklepach i punktach sprzedaży Systembolaget, nieograniczonych ilości alkoholu niewątpliwie może zmniejszać skuteczność działań państwa na rzecz ochrony zdrowia publicznego.

77. Jednakże wydaje mi się, że wybory te w pewnej mierze wchodzą w zakres swobody pozostawionej państwom członkowskim co do „decyzji, na jakim poziomie pragną zapewnić ochronę zdrowia publicznego i jak ten poziom ochrony osiągnąć” [17], a zatem z tego punktu widzenia środki te wchodzą w zakres rozstrzygnięć, których dokonanie zastrzeżono państwom członkowskim

17 — Wyroki ww. w sprawie Aragonesa de Publicidad Exterior i Publivía, pkt 16; z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-262/16 Komisja przeciwko Francji, Zb.Orz. str. I-6569, pkt 24.

dla potrzeb osiągnięcia podobnych celów. Tymczasem moim zdaniem nie wchodzi w zakres swobody pozostawionej państwom członkowskim i podlega z tego powodu kontroli Trybunału stosowność i konieczność dokonywanych wyborów względem zamierzonych celów, ponieważ jedynie spełnienie tych przesłanek może uzasadnić ograniczenia, jakie te rozstrzygnięcia ze sobą niosą [18].

78. Nie chodzi tutaj zatem o zbadanie, które środki teoretycznie mogłyby być przyjęte jako bardziej skuteczne, lecz czy konkretne działania podjęte przez Królestwo Szwecji są właściwe dla osiągnięcia zamierzonego przez to państwo poziomu ochrony zdrowia publicznego i czy nie wykraczają poza granice tego, co konieczne, aby ten cel osiągnąć.

79. Otóż, jeśli pójdziemy tym tokiem rozumowania, wydaje mi się, że zakaz przywozu oraz związany z nim system sprzedaży Systembolaget winny być uznane za proporcjonalne w stosunku do celu, jakim jest ochrona zdrowia *osób poniżej dwudziestego roku życia*, przewidzianego przez ustawę alkoholową.

80. Jak już wskazałem powyżej (zob. pkt 44 i 54), taki zakaz w istocie powoduje, że każdy, kto zamierza nabyć alkohole z innych państw członkowskich, musi uczynić to za pośrednictwem jedynego dostępnego w tym państwie systemu sprzedaży detalicznej, czyli w sklepach i punktach sprzedaży Systembolaget. Innymi słowy, musi dokonać tego w sieci sprzedaży, w której regularnie sprawdza się wiek nabywców, a w szczególności przeprowadza się bezpośrednie okresowe kontrole w celu sprawdzenia, czy takie kontrole wieku są dokonywane. Właśnie to pozwala na skuteczne osiągnięcie zamierzonego przez ustawodawcę szwedzkiego zgodnego z prawem celu, jakim jest uniemożliwienie osobom poniżej dwudziestego roku życia zakupu alkoholu.

81. Nie sądzę, w przeciwieństwie do tego, co podnosi Urząd Nadzoru EFTA i Komisja, że gdyby omawiany zakaz nie istniał, *ten sam cel* mógłby zostać osiągnięty *równie skutecznie* poprzez nałożenie na władze celne, służby pocztowe oraz prywatnych przewoźników obowiązku sprawdzania wieku odbiorców wyrobów alkoholowych zamówionych poza granicami Szwecji.

82. Jeśli bowiem w granicach jedynej i ograniczonej sieci sprzedaży można sprawdzić, czy sprzedawcy dokonują zawsze kontroli wieku nabywców, to w przypadku wielości i różnorodności podmiotów dostarczających alkohol pochodzący z innych państw członkowskich nie jest to już możliwe. Innymi słowy, gdyby zakaz ten nie istniał, nie byłoby możliwe sprawdzenie — jak to ma miejsce obecnie w Szwecji — czy *wszyscy* przewoź-

18 — Zobacz wyroki ww. w sprawie Komisja przeciwko Francji, pkt 24 oraz z dnia 13 lipca 2004 r. w sprawie C-429/02 Bacardi France, Zb.Orz. str. I-6613, pkt 33 i nast., jak również moją opinię w tej sprawie z dnia 11 marca 2004 r. (pkt 78–80).

nicy lub *wszystkie* inne podmioty, którym jednostki zleciły przywóz napojów alkoholowych, nie dostarczają ich osobom poniżej dwudziestego roku życia.

83. W związku z powyższym muszę jednak dodać, że logika, na której przedstawione powyżej rozumowanie jest oparte, nie ma zastosowania do ograniczenia przywozu towarów z innych państw członkowskich wynikającego z ustanowionego w prawie szwedzkim zakazu przywozu alkoholu przez jednostki i jednocześnie swobodnego uznania pozostawionego Systembolaget co do odmowy „z ważnych powodów" realizacji zamówień złożonych przez te osoby.

84. W istocie, jak już wskazałem powyżej (zob. pkt 57 i 58), w przypadku odmowy realizacji zamówienia złożonego przez jednostki, zakaz przywozu nie jest już środkiem pozwalającym na objęcie popytu na napoje alkoholowe systemem kontrolowanym przez Systembolaget, lecz staje się dla wszystkich (zarówno dla pełnoletnich, jak i dla niepełnoletnich) przeszkodą uniemożliwiającą zakup napojów alkoholowych pochodzących z innych państw członkowskich. Jak przyznał również rząd szwedzki (zob. pkt 59 powyżej), ograniczenie to nie jest uzasadnione celem, jakim jest zapobieganie nabywaniu napojów alkoholowych przez osoby poniżej dwudziestego roku życia.

85. Z powyższego wynika moim zdaniem, że we wskazanym już przez mnie zakresie omawiane ograniczenie w przywozie powinno zostać uznane za niezgodne z art. 28 WE i 30 WE.

IV — Wnioski

86. W świetle powyższych rozważań proponuję, aby Trybunał udzielił Högsta domstolen następującej odpowiedzi:

1) Zakaz przywozu napojów alkoholowych przez jednostki, taki jak przewidziany w alkohollag nr 1738 z dnia 16 grudnia 1994 r. (szwedzkiej ustawie alkoholowej),

należy uznać, w ramach szczególnego systemu ustanowionego przez tę ustawę, za zasadę dotyczącą funkcjonowania monopolu sprzedaży detalicznej takich towarów. Jako taki, zakaz ten powinien być rozpatrywany w świetle art. 31 WE.

2) W przypadku monopolu sprzedaży detalicznej napojów alkoholowych, jaki jest przewidziany w wyżej wspomnianej ustawie, któremu przysługuje swoboda uznania w kwestii odmowy realizacji zamówień złożonych przez jednostki, jeśli ich realizacja wymaga dokonania przywozu tych towarów z innych państw członkowskich, zakaz dokonywania przywozu tych towarów przez jednostki ustanowiony w tej ustawie jest niezgodny z art. 31 WE.