NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
ANTONIO TIZZANO
prednesené 30. marca 2006 [1]

1. Návrhom na začatie prejudiciálneho konania z 30. marca 2004 Högsta domstolen (Švédsko) položil Súdnemu dvoru na základe článku 234 ES štyri prejudiciálne otázky týkajúce sa zlučiteľnosti právnej úpravy členského štátu, ktorá zakazuje súkromný dovoz tovarov, ktorých maloobchodný predaj v tomto štáte podlieha monopolu, so Zmluvou ES.

2. Vnútroštátny súd sa v podstate pýta, či sa má zákaz tohto druhu posudzovať z hľadiska článku 31 ES týkajúceho sa štátnych monopolov obchodnej povahy alebo z hľadiska článku 28 ES, ktorý zakazuje akékoľvek množstevné obmedzenia alebo opatrenia s rovnocenným účinkom, a ak áno, či je tento zákaz zlučiteľný s jedným alebo druhým ustanovením.

1 — Jazyk prednesu: taliančina.

I — Právny rámec

A — *Právna úprava Spoločenstva*

3. Podľa článku 31 ES

„1. Členské štáty prispôsobia štátne monopoly obchodnej povahy tak, aby v podmienkach nákupu a odbytu medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov neexistovala diskriminácia.

…“

B — *Vnútroštátne právo*

Švédsky zákon o alkohole

4. Na účely obmedzenia konzumácie alkoholických nápojov a zníženia škodlivých

účinkov tejto konzumácie pre zdravie osôb prijalo Švédske kráľovstvo zákon o alkohole č. 1738 zo 16. decembra 1994) (alkohollag, ďalej len „zákon o alkohole“).

5. Tento zákon upravuje všetky hľadiská výroby a obchodu s týmito nápojmi a najmä výrobu, dovoz, maloobchodný predaj a pultový predaj, ako aj reklamnú podporu predaja v prospech týchto tovarov.

Maloobchodný predaj alkoholických nápojov

6. Maloobchodný predaj alkoholu je vyhradený jedine spoločnosti (Systembolaget Aktiebolag, ďalej len „Systembolaget“), ktorá je pod úplnou kontrolou štátu.

7. Predajná sieť Systembolaget zahŕňa 411 „obchodov“ rozmiestnených po celom švédskom území. Vo vidieckych oblastiach má okrem toho približne 560 „predajných miest“ (potraviny, predajné miesta časopisov alebo tabaku, čerpacie stanice…), 56 autobusových liniek a 45 trás poštovej dodávky, kde je možné objednať a prevziať si žiadané alkoholické nápoje.

8. Osoby staršie ako 20 rokov môžu nakupovať vybrané alkoholické nápoje rôzneho sortimentu len prostredníctvom tejto predajnej siete („základný“, „dočasný“, alebo „skúšobný“). Tovary, ktoré sa nenachádzajú v sortimente, možno získať na základe špeciálnej objednávky. Pokiaľ ide o tovary iných členských štátov, Systembolaget je povinný ich doviezť na žiadosť a na náklady spotrebiteľa. „Zo závažných dôvodov“ je oprávnený zamietnuť zvláštne objednávky a žiadosti zákazníkov o dovoz (kapitola 5 článok 5).

9. Zo spisu vyplýva, že na základe zákona účinného od 1. januára 2005 zaniklo právo Systembolaget „zo závažných dôvodov“ zamietnuť dovoz alkoholických nápojov objednaných zákazníkmi.

Dovoz alkoholických nápojov

10. Nad rámec služby dovozu na účet zákazníkov nemá Systembolaget právo dovážať do Švédska alkoholické nápoje. Švédsky zákon vyhradzuje toto právo výlučne držiteľom príslušných licencií.

11. Jednotlivci v zásade nemajú právo dovážať alkohol. Podľa kapitoly 4 článku 2 druhej vety môžu osoby staršie ako 20 rokov dovážať do Švédska len alkohol zakúpený pri príležitosti cesty pre ich osobnú konzumáciu alebo pre konzumáciu ich rodiny, alebo alkohol, ktorý má byť ponúknutý ako dar blízkej osobe.

II — Skutkový stav a konanie

12. Pôvodom konania vo veci samej je žaloba podaná pánom Klas Rosengren a inými jednotlivcami (spoločne ďalej len „pán Rosengren“) proti konfiškácii debničiek s fľašami vína pochádzajúceho zo Španielska.

13. Z návrhu na začatie konania o prejudiciálnej otázke vyplýva, že pán Rosengren si čiastočne na dobierku a čiastočne priamo u výrobcu objednal víno vyrobené v Španielsku, ktoré bolo ponúkané na dánskej internetovej stránke.

14. Víno, za ktoré bolo zaplatené prostredníctvom dvoch švédskych poštových poukážok, bolo dovezené do Švédska bez colného vyhlásenia súkromným dopravcom, na ktorého sa obrátil pán Rosengren. Víno bolo potom skonfiškované v Göteborgu.

15. Pán Rosengren podal proti konfiškácii žalobu na Göteborgs tingsrätt (Súd prvého stupňa v Göteborgu), ktorý konfiškáciu potvrdil z dôvodu, že podľa jeho názoru bolo víno dovezené do Švédska v rozpore so zákazom dovozu jednotlivcami stanoveným švédskym zákonom.

16. Keďže odvolanie na Hövrätten för Västra Sverige (Odvolací súd pre západné Švédsko) bolo zamietnuté, pán Rosengren sa odvolal na Högsta domstolen. Tento súd sa na základe pochybností o zlučiteľnosti zákazu podľa kapitoly 4 článku 2 zákona o alkohole s článkami 28 ES a 31 ES, rozhodol prerušiť konanie a predložiť Súdnemu dvoru tieto otázky:

„1. Môže sa zákaz súkromných dovozov uvedených vyššie posudzovať ako súčasť spôsobu fungovania monopolu na maloobchodný predaj a z tohto dôvodu má byť považovaný za povolený podľa článku 28 ES a byť posudzovaný len z hľadiska článku 31 ES?

2. V prípade kladnej odpovede na prvú otázku, je uvedený zákaz súkromných dovozov v súlade s podmienkami uvedenými v článku 31 ES o štátnom monopole obchodnej povahy?

3. V prípade zápornej odpovede na prvú otázku, má sa článok 28 ES vykladať v tom zmysle, že mu v zásade odporuje zákaz súkromných dovozov napriek povinnosti Systembolaget dodať na základe žiadosti alkoholické nápoje, ktoré nemá na sklade?

4. V prípade kladnej odpovede na tretiu otázku, môže sa takýto zákaz súkromných dovozov považovať z hľadiska ochrany zdravia a života ľudí za oprávnený a primeraný?“

17. V tomto konaní predložili písomné pripomienky pán Rosengren, ako aj Komisia Európskych spoločenstiev.

18. Dňa 30. novembra 2005 sa na Súdnom dvore konalo pojednávanie, počas ktorého boli pán Rosengren, Švédske a Nórske kráľovstvo, Dozorný úrad EZVO, ako aj Komisia vypočutí.

III — Právna analýza

Judikatúra: rozsudok Franzén

19. Ako som už uviedol, vnútroštátny súd položil Súdnemu dvoru štyri otázky. V podstate sa pýta, či sa má zákaz dovozu alkoholických nápojov jednotlivcami podľa švédskeho zákona o alkohole posudzovať z hľadiska článku 31 ES týkajúceho sa štátnych monopolov obchodnej povahy alebo z hľadiska článku 28 ES, ktorý zakazuje akékoľvek množstevné obmedzenie alebo opatrenie s rovnocenným účinkom (prvá otázka), a či je tento zákaz zlučiteľný s prvým z týchto ustanovení (druhá otázka), alebo, subsidiárne, s druhým z týchto ustanovení (tretia a štvrtá otázka).

20. Počas predkladania svojich písomných pripomienok k otázkam uvedeným vyššie sa všetci vedľajší účastníci konania zoširoka odvolávali na rozsudok Franzén, v ktorom Súdny dvor skúmal švédsky zákon o alkohole, ktorý je opäť v tejto veci spochybnený, z rôznych hľadísk. [2]

21. Podľa Švédskeho a Nórskeho kráľovstva tento rozsudok priamo reaguje

2 — Rozsudok z 23. októbra 1997, Franzén, C-189/95, Zb. s. I-5909.

na pochybnosti vyjadrené švédskym súdom. Podľa nich už totiž Súdny dvor v tomto rozsudku uviedol, že predmetný zákaz je potrebné skúmať z hľadiska článku 31 ES a že je zlučiteľný s týmto ustanovením. Preto v tomto prípade stačí prevziať toto riešenie.

22. Prv než sa v tejto analýze posuniem ďalej, považujem za nevyhnutné skúmať, či Súdny dvor skutočne odpovedal na tieto otázky.

23. V rozsudku Franzén sa Súdny dvor predovšetkým vyjadril k otázke vymedzenia pôsobnosti článku 31 ES vo vzťahu k článku 28 ES.

— účelom tohto ustanovenia je „uviesť do súladu možnosť členských štátov zachovať niektoré monopoly obchodnej povahy ako nástroje na sledovanie cieľov verejného záujmu s požiadavkami na vytvorenie a fungovanie spoločného trhu“ a jeho cieľom je „odstránenie prekážok voľného pohybu tovarov, s výnimkou obmedzujúcich účinkov na obchod, ktoré sú vlastné existencii predmetných monopolov“ (bod 39),

— nevyžaduje „úplné zrušenie štátnych monopolov obchodnej povahy“, ale ukladá ich prispôsobenie „tak, aby bolo zaručené, aby v podmienkach nákupu a odbytu medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov nebola diskriminácia, a aby nebol obchod s tovarmi pochádzajúcimi z iných členských štátov ani právne, ani fakticky znevýhodnený v porovnaní s vnútroštátnymi tovarmi“ (body 38 a 40).

24. V tejto súvislosti Súdny dvor stanovil rozlišujúce kritérium: *„pravidlá týkajúce sa existencie a fungovania švédskeho monopolu“* musia byť skúmané z hľadiska ustanovení článku 31 ES, zatiaľ čo „účinok *iných ustanovení vnútroštátnej legislatívy, ktoré možno oddeliť od fungovania monopolu,* na obchodovanie v rámci Spoločenstva“ musí byť skúmaný z hľadiska článku 28 Zmluvy (body 35 a 36).

25. Po uvedení predpisov patriacich do prvej skupiny Súdny dvor najskôr pripomenul účel a obsah článku 31 ES:

26. Na základe týchto zásad Súdny dvor uznal, že „keďže cieľom takého štátneho monopolu na maloobchodný predaj alkoholických nápojov, ako je zverený Systembolaget, je ochrana verejného zdravia pred škodlivými účinkami alkoholu, tento monopol sleduje cieľ verejného záujmu“ (bod 41) [*neoficiálny preklad*].

27. V rozsahu, v akom sú vlastné existencii a fungovaniu monopolu, skúmal Súdny dvor ustanovenia švédskeho zákona o alkohole týkajúce sa „systému vyberania tovarov“ Systembolaget (ktorého povinnosťou je „na žiadosť a na náklady spotrebiteľa“ doviezť každý alkoholický nápoj, ktorý sa nenachádza v ponúkanom sortimente: kapitola 5 článku 5); „predajnú sieť“ spoločnosti, ako aj „podporu predaja alkoholických nápojov“, ktorú vykonáva. Podľa Súdneho dvora sa tieto ustanovenia nejavili ani ako diskriminačné, ani ako znevýhodňujúce dovážané tovary. Preto boli zlučiteľné s článkom 31 ES (body 43 až 66).

28. Pokiaľ ide o „iné ustanovenia vnútroštátnej právnej úpravy, ktoré majú dosah na fungovanie monopolu,“ Súdny dvor skúmal z hľadiska článku 28 ES švédske pravidlá, ktoré vyhradzovali dovoz alkoholických nápojov držiteľom licencií na výrobu a veľkoobchodný predaj. V tejto súvislosti Súdny dvor rozhodol, že tieto pravidlá tým, že vystavujú tieto nápoje dodatočným nákladom („náklady na sprostredkovanie, náklady spojené s úhradou poplatkov a daní požadovaných za poskytnutie licencie, alebo spojené s povinnosťou mať na švédskom území skladovacie kapacity“), predstavujú prekážky dovozu, odôvodnené požiadavkou uznanou v článku 30 ES chrániť zdravie osôb, ale neprimeranou vo vzťahu k tejto požiadavke (body 67 až 77).

29. Preto sa mi zdá, že Dozorný úrad EZVO má pravdu, keď pripomína, že už citovaný rozsudok Franzén — aj keď vyjadruje kritériá správneho uplatňovania článku 31 ES na predajný monopol a skúma zákon o alkohole z rôznych hľadísk — neodpovedá na otázky predložené v tejto veci. Toto konanie sa totiž týka ustanovenia zákona (zákaz dovozu alkoholu jednotlivcami), ktoré, aj keď súvisí s ustanoveniami, ktoré už boli preskúmané, sa aj tak od týchto ustanovení odlišuje.

30. Domnievam sa teda, že v súlade zo zásadami vyjadrenými v rozsudku Franzén je vhodné pristúpiť k samostatnej analýze tohto zákazu a jeho zlučiteľnosti s článkom 28 ES alebo 31 ES. Túto novú analýzu ďalej rozvediem.

O prvej otázke

31. Ako som už uviedol, vnútroštátny súd sa najskôr pýta, či je vhodné posudzovať predmetný zákaz z hľadiska článku 28 ES alebo článku 31 ES.

32. Ako všetci účastníci konania, ktorí sa vyjadrili, si myslím, že na objasnenie tohto

bodu treba vychádzať z kritéria v rozsudku Franzén. Ako už bolo uvedené vyššie, Súdny dvor „so zreteľom na existujúcu judikatúru“ [3] vyhlásil, že „je potrebné skúmať predpisy týkajúce sa existencie a fungovania uvedeného monopolu z hľadiska článku 31 ES, špecificky uplatniteľné na výkon výlučných práv štátnym monopolom obchodnej povahy“; naopak, „dosah iných ustanovení vnútroštátnej legislatívy, ktoré sú oddeliteľné od fungovania monopolu, na obchodovanie v rámci Spoločenstva, hoci majú na tento monopol vplyv, musí byť skúmaný z hľadiska článku 28 ES“ [4].

33. Nie je však jednoduché použiť tieto informácie na predmetnú právnu úpravu na účely určenia, či spadá do pôsobnosti článku 28 ES alebo článku 31 ES, ako to potvrdzujú odôvodnené a vyargumentované, ale navzájom si odporujúce závery, ktoré z nich vyvodzujú účastníci konania.

34. Na jeden strane sa totiž pán Rosengren, Dozorný úrad EZVO a Komisia domnievajú, že je potrebné posudzovať zákaz dovozu alkoholických nápojov jednotlivcami z hľadiska článku 28 ES. Na druhej strane Švédske kráľovstvo, Fínska republika a Nórske kráľovstvo zastávajú opačné tvrdenie.

35. Tí prví vychádzajú ako Komisia z predpokladu, že článok 31 ES je „špecifickým ustanovením pre štátne monopoly obchodnej povahy“ [5], ktoré pôsobí ako obmedzenie všeobecného zákazu stanoveného v článku 28 ES. Práve z tohto dôvodu nemôže byť toto ustanovenie predmetom extenzívneho výkladu.

36. Dozorný úrad EZVO sa stále v tom istom myšlienkovom poradí odvoláva na niekoľko rozsudkov týkajúcich sa predajných monopolov (ktoré sú citované aj v rozsudku Franzén), v ktorých Súdny dvor potvrdil, že článok 31 ES „nie je relevantný vo vzťahu k vnútroštátnym ustanoveniam, ktoré sa netýkajú výkonu špecifickej funkcie verejného monopolu, teda jeho výlučného práva“ [6]. Z tejto judikatúry totiž možno vyvodiť, ako to urobil pán Rosengren, Dozorný úrad EZVO a Komisia, že výlučné právo Systembolaget

3 — Súdny dvor sa v tejto súvislosti odvoláva na rozsudky zo 17. februára 1976, Miritz, 91/75, Zb. s. 217, bod 5; z 20. februára 1979, Rewe-Zentral, nazývaný „Cassis de Dijon“, 120/78, Zb. s. 649, bod 7, a z 13. marca 1979, Hansen, 91/78, Zb. s. 935, body 9 a 10.

4 — Rozsudok Franzén, už citovaný, body 35 a 36.

5 — Pozri rozsudok Cassis de Dijon, už citovaný, bod 7.

6 — Pozri rozsudky Cassis de Dijon, už citovaný, bod 7, a Hansen, už citovaný, bod 8.

pokrýva jedine maloobchodný predaj alkoholických nápojov a že sa nevzťahuje na ich dovoz. V tejto perspektíve je teda potrebné dospieť k záveru, že taká právna úprava týkajúca sa dovozu alkoholu, ako je právna úprava, ktorá stanovuje zákaz spochybňovaný v tejto veci, sa nemá skúmať z hľadiska článku 31 ES, ale výlučne z hľadiska článku 28 ES, ktorý stanovuje všeobecné pravidlo.

37. Opačný výklad však nie je menej presvedčivý. Podľa môjho názoru je naopak presvedčivejší z dôvodov, ktoré sa pokúsim uviesť ďalej.

38. Vychádzam zo zistenia, že judikatúra predchádzajúca rozsudku Franzén zahŕňa rozsudky, ktoré na účely sporného rozlíšenia zrejme kladú menší dôraz na rozšírenie výlučného práva monopolu ako na špecifickú úlohu, ktorú má tento monopol zohrávať. Z týchto rozsudkov totiž vyplýva, že článok 31 ES sa nevzťahuje na vnútroštátne ustanovenia spojené s *výlučným právom* monopolu, ale skôr na ustanovenia, ktoré sú „vnútorne spojené s výkonom špecifickej funkcie“ priznanej monopolu. [7]

39. Inými slovami, zdá sa, že tieto rozsudky vychádzajú zo správneho predpokladu, že ak existuje monopol, tak na účely výkonu určitej funkcie. Pravidlá týkajúce sa jeho existencie a jeho činnosti musia byť preto koncipované s ohľadom na túto funkciu.

40. Pritom, ak sa pozrieme zblízka na rozsudok Franzén, tak aj tento rozsudok možno čítať podľa tohto druhého kľúča. Týmto rozsudkom boli totiž medzi pravidlá podliehajúce článku 31 ES zaradené aj ustanovenia týkajúce sa existencie a fungovania švédskeho monopolu vrátane ustanovení, ktoré nie sú spojené s výlučným právom priznaným tomuto monopolu.

41. Okrem ustanovení týkajúcich sa predajnej siete Systembolaget a reklamnej podpory predaja, ktorú vykonáva, boli všetky pravidlá týkajúce sa systému vyberania tovarov vrátane pravidla, ktoré vyhradzuje monopolu úlohu na žiadosť zákazníkov doviezť alkohol, ktorý sa nenachádza v ponúkanom sortimente (kapitola 5 článok 5) [8], skúmané z hľadiska článku 31 ES. Aj keď ide o právnu úpravu dovozu, a nie maloobchodného predaja alkoholu, Súdny dvor zaradil toto posledné menované ustanovenie medzi ustanovenia, ktoré sú vlastné fungovaniu monopolu.

7 — Pozri rozsudok z 13. marca 1979, Peureux, 86/78, Zb. s. 897, bod 35. V tom istom zmysle rozsudok Miritz, už citovaný, bod 8, a rozsudok Cassis de Dijon, na ktorý odkazuje Dozorný úrad EZVO. Nie je dôležité výlučné právo samé osobe, ale funkcia monopolu, pre ktorú bolo toto právo zriadené.

8 — Pozri rozsudok Franzén, bod 49.

42. Dôvod na to podľa môjho názoru spočíva v tom, že pre Súdny dvor je úloha doviezť požadovaný alkohol vnútorne spojená s výkonom špecifickej funkcie priznanej Systembolaget vnútroštátnym zákonom. Funkcia, ktorá, ako to uviedli Švédske a Nórske kráľovstvo, nespočíva len v predaji alkoholických nápojov nachádzajúcich sa na švédskom trhu, ale aj vo vytvorení jedinej a kontrolovanej prístupovej cesty k nákupu týchto nápojov.

43. Pritom, ak je takýto výklad správny, tak je aj pravidlo o zákaze dovozu alkoholu jednotlivcami potrebné považovať za pravidlo týkajúce sa fungovania švédskeho monopolu, a teda treba ho posudzovať z hľadiska článku 31 ES.

44. Cieľom tohto zákazu je totiž zaručiť, aby jednotlivci, ktorí si vo Švédsku chcú kúpiť alkoholické nápoje, mali k nim prístup len prostredníctvom obchodov a predajných miest Systembolaget. Z dôvodu tohto zákazu, ak si chcú kúpiť a doviezť alkohol pochádzajúci z členských štátov, nemôžu to urobiť priamo, ale musia sa obrátiť na tieto obchody a predajné miesta a vybrať si z tovarov, ktoré sa nachádzajú v sortimente, alebo požiadať o dovoz tých tovarov, ktoré sa v ňom nenachádzajú.

45. Ako poznamenalo Nórske kráľovstvo, z tohto hľadiska sa pravidlo o dovoze alkoholu prostredníctvom Systembolaget (o ktorom už Súdny dvor rozhodol, že je vlastné fungovaniu monopolu) a pravidlo týkajúce sa zákazu súkromných dovozov (prejednávané v tejto veci) navzájom dopĺňajú a sú neoddeliteľné: obe majú za cieľ začleniť dopyt švédskych spotrebiteľov po alkohole do výlučného systému maloobchodného predaja, ktorý je pod kontrolou Systembolaget.

46. V tomto kontexte nestačí namietať — ako to urobili Dozorný úrad EZVO a Komisia —, že v inom členskom štáte (Fínsko) monopol na maloobchodný predaj alkoholických nápojov existuje a funguje aj bez predmetného zákazu.

47. V perspektíve, ktorú som uviedol ako hlavnú, nejde totiž o skúmanie, či môže monopol fungovať aj bez tohto zákazu. Nejde ani o preukázanie, či úloha priznaná monopolu členským štátom, ktorý ho zriadil, môže byť vykonávaná prostredníctvom menej obmedzujúcich systémov, ako sú systémy zavedené týmto členským štátom. V tomto kontexte je naopak potrebné posúdiť, či je alebo nie je zákaz vnútorne spojený s výkonom špecifickej funkcie, ktorú sa vnútroštátny zákonodarca rozhodol priznať

svojmu monopolu. Pritom, ako som už uviedol, zdá sa mi, že v prejednávanej veci existuje táto vnútorná súvislosť a že to je dôvodom na uplatnenie článku 31 ES.

48. Preto sa domnievam, že taký zákaz dovozu alkoholických nápojov jednotlivcami, aký je stanovený zákonom o alkohole, je v rámci vymedzenom týmto zákonom potrebné považovať za pravidlo týkajúce sa fungovania monopolu na maloobchodný predaj týchto tovarov. Ako také je toto pravidlo potrebné skúmať z hľadiska článku 31 ES.

O druhej otázke

49. Svojou druhou otázkou sa vnútroštátny súd pýta, či je zákaz dovozu alkoholických nápojov jednotlivcami, ktorý je prejednávaný v danom prípade, zlučiteľný s článkom 31 ES.

50. V tejto súvislosti najskôr pripomeniem, že aj keď článok 31 ods. 1 ES nestanovuje „zrušenie všetkých monopolov obchodnej povahy“, stanovuje, že musia byť prispôsobené „tak, aby... medzi štátnymi príslušníkmi členských štátov neexistovala diskriminácia“ [9]. Najmä „pokiaľ ide o predajné monopoly“, Súdny dvor vyhlásil, že „nie sú povolené monopoly, ktoré sú upravené takým spôsobom, že obchod s tovarmi pochádzajúcimi z iných členských štátov je právne alebo fakticky znevýhodnený vo vzťahu k obchodu s domácimi tovarmi“ [10]. Súdny dvor okrem toho spresnil, že predajný monopol je v rozpore so Zmluvou nielen vtedy, ak „v praxi znevýhodňuje“ zahraničné tovary, ale aj vtedy, ak „je potenciálne spôsobilý ich znevýhodniť“ [11].

51. V tomto prípade, ktorý sa zaoberá predajným monopolom, je teda opodstatnené preskúmať, či taký zákaz dovozu jednotlivcami, ako je zákaz stanovený švédskym zákonom, znevýhodňuje alebo je spôsobilý právne alebo fakticky znevýhodňovať alkohol pochádzajúci z iných členských štátov. [12]

9 — Pozri rozsudok Franzén, už citovaný, bod 38; pozri tiež rozsudky z 3. februára 1976, Manghera a i., 59/75, Zb. s. 91, body 4 a 5; Hansen, už citovaný, bod 8; zo 7. júna 1983, Komisia/Taliansko, 78/82, Zb. s. 1955, bod 11; zo 14. decembra 1995, Banchero, C-387/93, Zb. s. I-4663, bod 27, a z 31. mája 2005, Hanner, C-438/02, Zb. s. I-4551, bod 34.

10 — Rozsudky Franzén, už citovaný, bod 40, a Hanner, už citovaný, bod 36.

11 — Pozri rozsudok Hanner, už citovaný, bod 38.

12 — Pripomeniem, že Súdny dvor v prípade dovozného monopolu rozhoduje odlišne a prísnejšie. Podľa Súdneho dvora je totiž v podobnom prípade potrebné overiť, či boli vnútroštátne ustanovenia prijaté tak, „aby sa priamo dotýkali len podmienok odbytu subjektov alebo predajcov z iných členských štátov“ (pozri rozsudky Manghera a i., už citovaný, bod 12; z 13. decembra 1990, Komisia/Grécko, C-347/88, Zb. s. I-4747, bod 44, a z 23. októbra 1997, Komisia/Taliansko, C-158/94, Zb. s. I-5789, bod 23).

52. Podľa Komisie nevýhoda spočíva v tom, že zákaz bráni švédskym spotrebiteľom priamo sa obrátiť na výrobcov iných členských štátov, aby si od nich kúpili požadované tovary.

53. Podľa môjho názoru tento názor možno pripustiť len čiastočne.

54. Ako bolo pripomenuté vyššie (v bode 44), zákaz dovozu znamená, že osoby staršie ako 20 rokov, ktoré si chcú vo Švédsku kúpiť alkoholické nápoje, tak môžu urobiť len prostredníctvom obchodov a predajných miest Systembolaget. Táto spoločnosť dovezie tovary, ktoré nie sú dostupné v sortimente, „na žiadosť a na náklady spotrebiteľa“ „okrem prípadu, ak tomu bránia závažné dôvody“ (kapitola 5 článku 5).

55. Pritom sa mi zdá, že v rámci tohto systému zákaz súkromných dovozov sám osobe neznevýhodňuje tovary pochádzajúce z iných členských štátov. Naopak, tieto tovary majú presne také isté postavenie ako vnútroštátne tovary. Jednotlivci si totiž môžu kúpiť jedny aj druhé len v obchodoch a predajných miestach Systembolaget. Ak nie sú v ponúkanom sortimente, jedny aj druhé musia byť objednané prostredníctvom Systembolaget.

56. Ak si však predstavíme systém ako celok, v skutočnosti uvidíme, že predmetný zákaz je prinajmenšom spôsobilý znevýhodňovať alkohol pochádzajúci z iných členských štátov.

57. Vysvetlím. Ak si jednotlivec objedná tovar (vnútroštátny alebo pochádzajúci z iného členského štátu), ktorý nie je v sortimente, Systembolaget mu vyhovie tým, že mu obstará predmetný tovar iným spôsobom, „okrem prípadu, ak tomu bránia závažné dôvody“ (kapitola 5 článok 5 zákona o alkohole). Ako však zdôraznil Dozorný úrad EZVO, švédsky zákon priznáva Systembolaget absolútnu diskrečnú právomoc zamietnuť alebo nezamietnuť objednávku „zo závažných dôvodov“. Nič teda nevylučuje, že táto právomoc môže byť používaná diskriminačným spôsobom na účely zamietnutia objednávok alkoholických nápojov pochádzajúcich z iných členských štátov a že z tohto dôvodu monopol predstavuje väčšie ťažkosti pri ich získavaní.

58. Ak sa táto právomoc vykonáva týmto spôsobom, jednotlivci nemajú žiaden prostriedok, ako si zaobstarať požadované alkoholické nápoje vzhľadom na to, že z dôvodu zákazu dovozu stanoveného

zákonom o alkohole ich už nemôžu viac dovážať. Zákaz dovozu už viac nie je prostriedkom začlenenia dopytu po alkohole do systému Systembolaget, ale stáva sa nepre-konateľnou prekážkou nákupu alkoholických nápojov z iných členských štátov s tým výsledkom, že tieto nápoje sú v porovnaní s vnútroštátnymi tovarmi znevýhodnené.

59. Na druhej strane Švédske kráľovstvo neuviedlo žiadnu objektívnu požiadavku spôsobilú odôvodniť nevýhodu, ktorá, ako som práve preukázal, vo vzťahu k tovarom z iných členských štátov môže vyplývať zo skutočnosti, že k diskrečnej právomoci Systembolaget pristupuje aj zákaz súkromných dovozov. Švédske kráľovstvo len zdôraznilo, že 1. januára 2005 nadobudol účinnosť zákon, ktorým bolo toto právo zamietnutia zrušené, takže v súčasnosti je monopol povinný dodať všetky alkoholické nápoje, ktoré si vyžiadali zákazníci a ktoré už nie sú v sortimente, aj keď ich musí doviezť.

60. Takže potenciálna nevýhoda, ktorú som opísal vyššie, bola k dnešnému dňu odstránená. Tento aspekt je však v tomto prípade irelevantný, pretože skutkový stav vo veci samej predchádza nadobudnutiu účinnosti nového zákona.

61. Zdá sa mi teda, že môžem dospieť k záveru, že za existencie takého monopolu na maloobchodný predaj alkoholických nápojov, ako je monopol zriadený zákonom o alkohole, ktorý má diskrečnú právomoc zamietnuť objednávky jednotlivcov, ak požadujú, aby boli tovary dovezené z iných členských štátov, je zákaz dovážať tieto tovary, stanovený tým istým zákonom, v rozpore s článkom 31 ES.

O tretej a štvrtej otázke

62. V tretej a štvrtej otázke sa vnútroštátny súd pýta, či za existencie monopolu na maloobchodný predaj alkoholických nápojov, ktorému zákon priznáva úlohu dovážať alkohol z iných členských štátov na žiadosť jednotlivcov, ktorý sa nenachádza v ponúkanom sortimente, je zákaz dovážať tieto tovary, stanovený týmto zákonom jednotlivcom, v rozpore s článkom 28 ES a 30 ES.

63. Keďže som dospel k záveru, že tento zákaz nemožno oddeliť od fungovania monopolu a že preto musí byť skúmaný z hľadiska článku 31 ES, nie je nevyhnuté odpovedať na tieto dve otázky.

64. Napriek tomu vykonám ich analýzu, aby mohol mať Súdny dvor k dispozícii úplný prehľad o tejto veci. Upresňujem však, že použijem úplne odlišný postup ako postup, ktorý som použil v súvislosti s článkom 31 ES.

65. Na tomto mieste totiž nejde o skúmanie, či zákaz dovozu alkoholických nápojov jednotlivcami znevýhodňuje tovary pochádzajúce z iných členských štátov. Naproti tomu je potrebné posúdiť i) či so zreteľom na systém dovozu na žiadosť, ktorý prevádzkuje Systembolaget, spôsobuje tento zákaz množstevné obmedzenie dovozu alebo opatrenie s rovnocenným účinkom v zmysle článku 28 ES; ii) pokiaľ to tak je, či je tento zákaz odôvodnený dôvodmi ochrany zdravia osôb, teda cieľom povoleným článkom 30 ES, aj keď ide o odchýlku od zásady voľného pohybu [13]; iii) nakoniec, či predmetný zákaz rešpektuje zásadu proporcionality, teda je „nevyhnutný na účely zaručenia [sledovaného cieľa] a [nejde] nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie týchto cieľov“ [14].

66. Pokiaľ ide o prvý bod, najskôr pripomeniem, že podľa ustálenej judikatúry sa na účely článku 28 ES považuje: za množstevné obmedzenie každé opatrenie, „ktoré má povahu úplného alebo čiastočného zákazu dovozu, vývozu alebo tranzitu, v závislosti od prípadu“ určitých tovarov [15]; a za opatrenie s rovnocenným účinkom „každú obchodnú právnu úpravu členských štátov spôsobilú priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne byť prekážkou obchodu v Spoločenstve“ [16].

67. Na základe spresnenia tohto bodu sa domnievam, že pán Rosengren, Dozorný úrad EZVO a Komisia správne tvrdia bez toho, aby to Švédske kráľovstvo popieralo, že zákaz dovážať alkohol uložený jednotlivcom je čiastočne množstevným obmedzením a čiastočne opatrením s rovnocenným účinkom.

68. Toto opatrenie je množstevným obmedzením v rozsahu, v akom je jednotlivcom prísne zakázané dovážať do Švédska alkohol pochádzajúci z iných členských štátov, ktorý je už ponúkaný v sortimente, rovnako

13 — Rozsudky zo 7. marca 1989, Schumacher, 215/87, Zb. s. 617, bod 18; z 25. júla 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivia, C-1/90 a C-176/90, Zb. s. I-4151, bod 13, a z 8. marca 2001, Gourmet International Products, C-405/98, Zb. s. I-1795, bod 26.

14 — Rozsudky z 25. júla 1991, Säger, C-76/90, Zb. s. I-4221, bod 15; z 23. novembra 1999, Arblade a i., C-369/96 a C-376/96, Zb. s. I-8453, bod 35; z 3. októbra 2000, Corsten, C-58/98, Zb. s. I-7919, bod 39, a z 22. januára 2002, Canal Satélite Digital, C-390/99, Zb. s. I-607, bod 33.

15 — Rozsudky z 12. júla 1973, Geddo, 2/73, Zb. s. 865, bod 7, a zo 14. decembra 1979, Henn a Darby, 34/79, Zb. s. 3795.

16 — Rozsudok z 11. júla 1974, Dassonville, 8/74, Zb. s. 837, bod 5.

ako alkohol, ktorý monopol neponúka, ale odmieta doviezť. Ani v jednom z oboch prípadov totiž jednotlivci nemôžu doviezť tieto tovary do Švédska, či už priamo alebo prostredníctvom Systembolaget. Existuje teda skutočný „zákaz dovozu" týchto tovarov.

69. Tento istý zákaz okrem toho predstavuje opatrenie s rovnocenným účinkom, keďže ukladá jednotlivcom povinnosť požiadať monopol (a monopolu povinnosť vyhovieť) o dovezenie alkoholu, ktorý sa nenachádza v ponúkanom sortimente. Švédske kráľovstvo totiž priznalo, že Systembolaget požaduje primeranú náhradu za túto službu — prirodzene okrem ceny požadovanej výrobcom objedaných nápojov a náhrady nákladov na dopravu. V tomto prípade je dovoz alkoholu pochádzajúceho z iných členských štátov, aj keď je možný, spojený s dodatočnými nákladmi (táto primeraná náhrada), v porovnaní s nákladmi, ktoré by museli jednotlivci znášať v prípade priameho dovozu.

70. Ak teraz pristúpim k prípadnému odôvodneniu zákazu dovozu a jeho primeranosti, tak podotýkam, že podľa Švédskeho kráľovstva, ktoré v tomto ohľade podporuje Nórske kráľovstvo, je účelom tohto zákazu chrániť zdravie osôb proti škodám spôsobeným alkoholom, najmä u osôb mladších ako 20 rokov. Tieto osoby totiž podľa švédskeho zákonodarcu nesmú mať prístup k nákupu alkoholických nápojov.

71. Práve z tohto dôvodu, pokračuje Švédske kráľovstvo, je systém koncipovaný tak, aby boli alkoholické nápoje nakupované prostredníctvom predajného monopolu, ktorý vo svojich obchodoch a predajných miestach systematicky kontroluje vek kupujúcich a zamietne požiadavku osôb mladších ako 20 rokov. Okrem toho sa v týchto obchodoch a predajných miestach pravidelne vykonávajú kontroly — vo forme simulovaného dopytu po alkohole osobami, ktoré vyzerajú ako mladiství, — na účely uistenia sa o tom, že predávajúci skutočne vykonávajú predpísané overovania.

72. Dozorný úrad EZVO a Komisia majú úplne iný názor. Obe inštitúcie sa domnievajú, že predmetný zákaz nemožno odôvodniť ochranou verejného zdravia a že je v každom prípade neprimeraný vo vzťahu k tomuto cieľu.

73. Podľa Komisie o tom bez ďalšieho svedčia viaceré nezrovnalosti zistené v švédskej politike ochrany verejného zdravia. Najmä:

— na rozdiel od alkoholu nie je dovoz a obchod s tovarmi vyrobenými z tabaku vo Švédsku predmetom žiadneho zákazu,

— osoby staršie ako 20 rokov, ktoré sa vracajú z cesty; môžu doviezť do Švédska značné množstvá alkoholu,

— za predpokladu, že tieto osoby nie sú v stave zjavnej opitosti, si môžu kúpiť v monopole neobmedzené množstvá alkoholu,

— samotný monopol podporuje konzumáciu týchto nápojov rozšírením otváracích hodín svojich obchodov.

74. Inými slovami, Komisia má v úmysle tvrdiť, že členský štát, ktorý znižuje úroveň ochrany zdravia svojich občanov tým, že im umožní voľne konzumovať niektoré tovary škodlivé pre ľudské zdravie (tabakové výrobky) a že im uľahčí prístup bez ukladania množstevných obmedzení k iným tovarom, sa nemôže platne dovolávať ochrany ľudského zdravia na účely odôvodnenia určitých ustanovení ako predmetného zákazu, ktoré majú opačný zmysel.

75. V každom prípade, pokračuje Komisia, aj pri samostatnom skúmaní zostáva tento zákaz protiprávny, keďže je neprimeraný vo vzťahu k cieľu vyhlásenému Švédskym kráľovstvom. Podľa Dozorného úradu EZVO a Komisie, aby sa zabránilo osobám mladším ako 20 rokov nakupovať alkohol, nie je totiž nevyhnutné zakázať všetok dovoz. Stačilo by uložiť colným orgánom, poštovým službám a nezávislým dopravcom povinnosť overiť vek osôb, ktoré si objednali tovary mimo Švédska.

76. Z mojej strany nemám žiaden problém priznať, že niektoré rozhodnutia švédskeho zákonodarcu sa môžu zdať diskutabilné. Nesporná je najmä skutočnosť, že umožnenie *osobám starším ako 20 rokov* nakupovať neobmedzené množstvá alkoholu, aj keď len v obchodoch a predajných miestach Systembolaget, môže poškodzovať účinnosť konania štátu v prospech verejného zdravia.

77. Zdá sa mi, že tieto rozhodnutia sú súčasťou slobody členských štátov „rozhodnúť, na akej úrovni chcú zabezpečiť ochranu verejného zdravia, ako aj rozhodnúť o spôsobe, ako túto úroveň dosiahnuť“ [17], a z tohto pohľadu patria tieto opatrenia medzi rozhodnutia vyhradené členským štátom, ktoré sledujú podobné účely. Podľa môjho názoru sa však zo slobody členských

17 — Rozsudky Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivia, už citovaný, bod 16, a z 13. júla 2004, Komisia/Francúzsko, C-262/02, Zb. s. I-6569, bod 24.

štátov vyčleňuje, a v dôsledku toho spadá do preskúmania Súdnym dvorom práve primeranosť a nevyhnutnosť týchto rozhodnutí v porovnaní s cieľmi, ktoré sa majú nimi dosiahnuť, vzhľadom na to, že len tieto podmienky môžu odôvodniť obmedzenia, ktoré tieto rozhodnutia sprevádzajú. [18]

78. Dôležitá nie je otázka, aké opatrenia by boli teoreticky možné a účinnejšie, ale otázka, či sú konkrétne opatrenia prijaté Švédskym kráľovstvom vhodné na dosiahnutie úrovne ochrany verejného zdravia sledovanej týmto členským štátom a či nejdú nad rámec toho, čo je nevyhnutné na dosiahnutie tohto účelu.

79. Pritom sa mi zdá, že ak sa budem pridŕžať týchto úvah, tak zákaz dovozu a s ním spojený systém predaja Systembolaget sa musia považovať za primerané cieľu ochrany zdravia *osôb mladších ako 20 rokov*, ktorý sleduje zákon o alkohole.

80. Ako som už tiež uviedol vyššie (pozri body 44 a 54), tento zákaz totiž predpokladá, že ten, kto chce dovážať alkohol z iných členských štátov, tak urobí výlučne prostredníctvom systému maloobchodného predaja zavedeného týmto štátom, teda v obchodoch a predajných miestach Systembolaget. To so sebou prináša využitie predajnej siete, v ktorej sa vykonáva systematické overovanie veku kupujúcich a predovšetkým pravidelné kontroly určené na zaistenie toho, že toto overovanie sa bude vždy vykonávať. Práve to umožňuje účinné dosiahnutie legitímneho cieľa sledovaného švédskym zákonodarcom, ktorým je zabrániť tomu, aby osoby mladšie ako 20 rokov nakupovali alkohol.

81. Na rozdiel od Dozorného úradu EZVO a Komisie teda neverím tomu, že keby neexistoval predmetný zákaz, *rovnaký cieľ* by mohol byť dosiahnutý s *rovnakou účinnosťou* uložením povinnosti colným orgánom, poštovým službám a nezávislým dopravcom overovať vek osôb, ktoré si objednali tovary mimo Švédska.

82. Ak je vo vymedzenom rámci predajnej siete možné zaistiť, aby predávajúci vždy overovali vek kupujúcich, nie je to už totiž možné v prípade rôznorodých a početných subjektov, ktorí dodávajú alkohol pochádzajúci z iných členských štátov. Inými slovami, bez tohto zákazu by nebolo možné kontrolovať — ako sa to dnes robí vo Švédsku — či

18 — Pozri rozsudky Komisia/Francúzsko, už citovaný, bod 24, a z 13. júla 2004, Bacardi France, C-429/02, Zb. s. I-6613, body 33 a nasl., ako aj moje návrhy z 11. marca 2004 v tejto veci (body 78 až 80).

všetci dopravcovia alebo iní operátori poverení jednotlivcami doviezť alkoholické nápoje nedodávajú tieto nápoje osobám mladším ako 20 rokov.

83. Na základe toho je však potrebné dodať, že obmedzenie dovozu tovarov z iných členských štátov, ktoré je dôsledkom skutočnosti, že k zákazu jednotlivcom dovážať alkohol na základe švédskeho zákona pristupuje aj diskrečná právomoc Systembolaget „zo závažných dôvodov" zamietnuť objednávky alkoholu, sa vymyká z logiky, ktorá stojí v pozadí predchádzajúcich pripomienok.

84. Ako som už uviedol vyššie (pozri body 57 a 58), v prípade zamietnutia objednávky jednotlivcov zákaz dovozu totiž už viac nie je prostriedkom začlenenia dopytu po alkohole do systému kontrolovaného Systembolaget, ale stáva sa pre všetkých (plnoletých a maloletých) neprekonateľnou prekážkou nákupu alkoholických nápojov z iných členských štátov. Ako nakoniec uznalo Švédske kráľovstvo (pozri bod 59 vyššie), toto obmedzenie nie je odôvodnené cieľom zabrániť osobám mladším ako 20 rokov nakupovať alkoholické nápoje.

85. Z toho podľa môjho názoru a v rozsahu, v akom som uviedol, vyplýva, že je opodstatnené považovať sporné obmedzenie dovozu za nezlučiteľné s článkami 28 ES a 30 ES.

IV — Návrh

86. So zreteľom na predchádzajúce úvahy navrhujem Súdnemu dvoru, aby Högsta domstolen odpovedal:

1. Taký zákaz dovozu alkoholických nápojov jednotlivcami, ako je zákaz stanovený švédskym zákonom č. 1738 zo 16. decembra 1994 (alkohollag), je v rámci

vymedzenom týmto zákonom potrebné považovať za pravidlo týkajúce sa fungovania monopolu na maloobchodný predaj týchto tovarov. Ako také je toto pravidlo potrebné skúmať z hľadiska článku 31 ES.

2. Za existencie takého monopolu na maloobchodný predaj alkoholických nápojov, ako je monopol zriadený vyššie uvedeným zákonom, ktorý má diskrečnú právomoc zamietnuť objednávky jednotlivcov, ak požadujú, aby boli tovary dovezené z iných členských štátov, je zákaz dovážať tieto tovary, stanovený tým istým zákonom, v rozpore s článkom 31 ES.