SKLEPNI PREDLOGI GENERALNEGA PRAVOBRANILCA ANTONIA TIZZANA, predstavljeni 30. marca 2006[1]

1. Högsta domstolen (Švedska) je s sklepom z dne 30. marca 2004 Sodišču na podlagi člena 234 ES postavilo štiri vprašanja za predhodno odločanje o tem, ali je zakonodaja države članice, ki prepoveduje zasebni uvoz proizvodov, katerih prodaja na drobno je v tej državi podvržena monopolni ureditvi, združljiva s Pogodbo ES.

2. Predložitveno sodišče želi zlasti izvedeti, ali je treba tako prepoved presojati v smislu člena 31 ES, ki se nanaša na državne monopole tržne narave, ali v smislu člena 28 ES, ki prepoveduje kakršne koli količinske omejitve ali ukrepe z enakovrednim učinkom, in ali je glede na primer taka prepoved združljiva z eno ali drugo določbo.

1 — Jezik izvirnika: italijanščina.

I – Pravni okvir

A – *Pravo Skupnosti*

3. Člen 31 ES določa:

„1. Države članice prilagodijo vse državne monopole tržne narave, s čimer zagotovijo, da je odpravljena vsakršna diskriminacija glede pogojev nabave in trženja blaga med državljani držav članic

[...]“

B – *Nacionalno pravo*

Švedski zakon o alkoholu

4. Da bi Kraljevina Švedska omejila porabo alkoholnih pijač in zmanjšala škodljive po-

sledice te porabe za zdravje ljudi, je sprejela Zakon o alkoholu št. 1738 z dne 16. decembra 1994 (alkohollag, v nadaljevanju: zakon o alkoholu).

5. Ta zakon ureja vse vidike proizvodnje in trženja teh pijač, zlasti proizvodnjo, uvoz, prodajo na drobno in v lokalih ter njihovo oglaševanje.

Prodaja alkoholnih pijač na drobno

6. Prodaja alkohola na drobno je pridržana eni sami družbi (Systembolaget Aktiebolag, v nadaljevanju: Systembolaget), ki je v celoti pod nadzorom države.

7. Prodajna mreža družbe Systembolaget obsega 411 „trgovin", razpršenih po vsem švedskem ozemlju. Poleg tega je vanjo na podeželju vključenih še približno 560 „prodajnih mest" (živilskih prodajaln, trafik, bencinskih servisov [...]), 56 avtobusnih linij in 45 poti poštne dostave, kjer je mogoče naročiti in dvigniti želene alkoholne pijače.

8. Osebe, starejše od 20 let, lahko le po tej prodajni mreži kupijo izbrane alkoholne pijače iz različnih izborov („osnovni", „začasni" ali „poskusni"). Proizvode, ki jih ni v teh izborih, je mogoče dobiti po posebnem naročilu. Če gre za proizvode iz drugih držav članic, jih mora Systembolaget uvoziti na zahtevo in stroške stranke. Posebna naročila in zahteve strank po uvozu lahko zavrne zaradi „resnih razlogov" (poglavje 5, člen 5).

9. Iz spisa izhaja, da je bila pravica, na podlagi katere je lahko Systembolaget zaradi „resnih razlogov" zavrnil uvoz alkoholnih pijač, ki so jih naročile stranke, ukinjena z zakonom, ki je začel veljati 1. januarja 2005.

Uvoz alkoholnih pijač

10. Systembolaget, razen v okviru storitve uvoza v imenu in za račun strank, nima pravice do uvoza alkoholnih pijač na Švedsko. Zakon daje to pravico izključno imetnikom ustreznih dovoljenj.

11. Načelno tudi posamezniki nimajo pravice do uvoza alkohola. Na podlagi poglavja 4, drugi odstavek, drugi stavek, lahko osebe, starejše od 20 let, na Švedsko uvozijo le alkoholne pijače, ki so jih na potovanju kupile za svojo osebno ali družinsko porabo ali kot darilo svojcem.

15. K. Rosengren se je zoper ta ukrep pritožil pred Göteborgs tingsrätt (prvostopenjsko sodišče v Göteborgu), ki je ukrep potrdilo z obrazložitvijo, da je bilo vino po njegovem mnenju na Švedsko uvoženo s kršitvijo prepovedi uvoza posameznikom, ki jo določa švedski zakon.

II – Dejansko stanje in postopek

16. Ker je bila pritožba pred Hövrätten för Västra Sverige (pritožbeno sodišče za zahodno Švedsko) zavrnjena, se je K. Rosengren pritožil pred Högsta domstolen. To je dvomilo o združljivosti prepovedi iz poglavja 4, člena 2, zakona o alkoholu s členoma 28 ES in 31 ES, zato se je odločilo, da postopek prekine in Sodišču predloži naslednja vprašanja:

12. Predmet postopka v glavni stvari je tožba, ki so jo Klas Rosengren in drugi posamezniki (v nadaljevanju za vse skupaj: K. Rosengren) vložili zoper ukrep zaplembe zabojev vina s poreklom iz Španije.

13. Iz predložitvene odločbe izhaja, da je K. Rosengren deloma po pošti in deloma neposredno pri proizvajalcu naročil v Španiji proizvedeno vino, ki je bilo oglaševano na danski spletni strani.

„1. Ali se lahko šteje, da je navedena prepoved zasebnega uvoza del načina delovanja monopola prodaje na drobno in je zato člen 28 ES ne prepoveduje, tako da jo je mogoče presojati le glede na člen 31 ES?

14. Vino, plačano z dveh švedskih poštnih čekovnih računov, je na Švedsko brez carinjenja uvozil zasebni prevoznik, na katerega se je obrnil K. Rosengren. Vino je bilo nato zaseženo v Göteborgu.

2. Če je odgovor na prvo vprašanje pritrdilen, ali je torej navedena prepoved zasebnega uvoza združljiva s pogoji v zvezi z državnimi monopoli tržne narave iz člena 31 ES?

3. Če je odgovor na prvo vprašanje nikalen, ali je treba člen 28 ES razlagati tako, da načeloma nasprotuje prepovedi zasebnega uvoza, kljub obveznosti družbe Systembolaget, da na zahtevo nabavi alkoholne pijače, ki jih nima na zalogi?

4. Če je odgovor na tretje vprašanje pritrdilen, ali se lahko šteje, da je taka prepoved zasebnega uvoza dopustna in sorazmerna zaradi varovanja zdravja in življenja ljudi?"

17. V tako sproženem postopku so pisna stališča predložili K. Rosengren, Kraljevina Švedska, Republika Finska, Kraljevina Norveška, Nadzorni organ EFTE in Komisija Evropskih skupnosti.

18. Na Sodišču je 30. novembra 2005 potekala obravnava, na kateri so bili zaslišani K. Rosengren, Kraljevini Švedska in Norveška, Nadzorni organ EFTE ter Komisija.

III – Pravna analiza

Precedenčni primer: sodba v zadevi Franzén

19. Kot smo videli, je nacionalno sodišče Sodišču postavilo štiri vprašanja. V bistvu sprašuje, ali je treba prepoved posameznikom, da uvozijo alkoholne pijače, kot je določena s švedskim zakonom o alkoholu, presojati v smislu člena 31 ES, ki se nanaša na državne monopole s tržno naravo, ali v smislu člena 28 ES, ki prepoveduje kakršne koli količinske omejitve ali ukrepe z enakovrednim učinkom (prvo vprašanje), in ali je ta prepoved združljiva s prvo od teh določb (drugo vprašanje) ali, podredno, z drugo od teh določb (tretje in četrto vprašanje).

20. Vsi intervenienti so se v predloženih pisnih stališčih o zgoraj navedenih vprašanjih obširno sklicevali na sodbo Franzén, v kateri je Sodišče z različnih vidikov preučilo švedski zakon o alkoholu, ki je ponovno obravnavan.[2]

21. Po navedbah Kraljevine Švedske in Kraljevine Norveške naj bi ta sodba nepo-

2 — Sodba z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Franzén (C-189/95, Recueil, str. I-5909).

sredno odgovorila na dvome, ki jih je izrazilo švedsko sodišče. Po njunem mnenju naj bi Sodišče že v tej sodbi navedlo, da je treba zadevno prepoved preučiti v smislu člena 31 ES in da naj bi bila skladna s to določbo. V obravnavanem primeru naj bi torej zadostovalo, če bi povzeli kar to rešitev.

22. Kljub temu menim, da je treba pred nadaljnjo preučitvijo ugotoviti, ali je Sodišče dejansko odgovorilo na ta vprašanja.

23. Sodišče se je v sodbi Franzén izrazilo predvsem o vprašanju omejitve področja uporabe člena 31 ES v primerjavi s členom 28 ES.

24. V zvezi s tem je določilo razlikovalno merilo: „predpise v zvezi z obstojem in delovanjem švedskega monopola“ je treba preučiti v smislu določb člena 31 ES, medtem ko je treba „posledice drugih določb nacionalne zakonodaje, ki jih je [bilo] mogoče ločiti od delovanja monopola, na trgovino znotraj Skupnosti“ preučiti v smislu člena 28 Pogodbe (točki 35 in 36).

25. Sodišče je pred preučitvijo predpisov iz prve kategorije najprej opozorilo na cilj in vsebino člena 31 ES:

— cilj te določbe je „uskladiti možnost držav članic, da nekatere monopole tržne narave ohranijo kot sredstva za dosego ciljev javnega interesa, skupaj z zahtevami po vzpostavitvi in delovanju skupnega trga“, zato je njen namen „odpraviti ovire za prosti pretok blaga, vendar z izjemo omejevalnih učinkov na trgovino, ki so neločljivo povezani z obstojem zadevnih monopolov“ (točka 39);

— ne zahteva „popolne odprave državnih monopolov tržne narave“, ampak določa, da se ti prilagodijo, „s čimer [se] zagotovi, da je odpravljena vsakršna diskriminacija glede pogojev nabave in trženja blaga med državljani držav članic ter da trgovina z blagom iz drugih držav članic niti pravno niti dejansko ni v slabšem položaju glede na trgovino z domačim blagom“ (točki 38 in 40).

26. Na podlagi teh načel je Sodišče priznalo, da „si državni monopol nad prodajo alkoholnih pijač na drobno, kot ga uživa Systembolaget in katerega namen je varovanje javnega zdravja pred škodljivimi posledicami alkohola, prizadeva doseči cilj javnega interesa“ (točka 41).

27. Dalje je zaradi njihove neločljive povezanosti z obstojem in delovanjem monopola preučilo določbe švedskega zakona o alkoholu, ki se nanašajo na „sistem izbiranja proizvodov" družbe Systembolaget (ki je „na zahtevo in stroške potrošnika" dolžna uvoziti vsako alkoholno pijačo, ki je ni v ponujenem izboru: poglavje 5, člen 5); „prodajno mrežo" družbe in „promocijo alkoholnih pijač", ki jo izvaja. Sodišče je menilo, da te določbe niso niti diskriminatorne niti neugodne za uvožene proizvode in so torej združljive s členom 31 ES (točke od 43 do 66).

28. V okviru „drugih določb nacionalne zakonodaje, ki vplivajo na delovanje monopola", je Sodišče kljub temu v smislu člena 28 ES preučilo švedske predpise, ki uvoz alkoholnih pijač omejujejo na imetnike dovoljenj za proizvodnjo ali prodajo na debelo. V zvezi s tem je Sodišče razsodilo, da ti predpisi, ki te pijače izpostavljajo dodatnim stroškom („kot so posredniški stroški, stroški, povezani s plačilom davkov in dajatev za izdajo dovoljenja ali z obveznostjo razpolaganja s skladiščnimi zmogljivostmi na švedskem ozemlju"), pomenijo oviranje uvoza, ki je upravičeno na podlagi zahteve iz člena 30 ES po varovanju zdravja ljudi, vendar nesorazmerno v primerjavi s to zahtevo (točke od 67 do 77).

29. Menim torej, da Nadzorni organ EFTE upravičeno ugotavlja – pri čemer izpostavi merila za pravilno uporabo člena 31 ES pri prodajnem monopolu in z različnih vidikov preuči zakon o alkoholu –, da navedena sodba Franzén ne odgovarja na vprašanja, postavljena v obravnavani zadevi. Nanaša se na določbo zakona (prepoved uvoza posameznikom), ki je resda povezana s tedaj preučenimi določbami, vendar se od njih razlikuje.

30. Menim torej, da je treba v skladu z načeli, izraženimi v sodbi Franzén, to prepoved in njeno združljivost s členom 28 ES ali 31 ES preučiti ločeno. To novo preučitev bom opravil v nadaljevanju.

Prvo vprašanje

31. Kot smo videli, se predložitveno sodišče najprej sprašuje, ali je treba zadevno prepoved presojati v smislu člena 28 ES ali člena 31 ES.

32. Kot vse stranke, ki so se o tem izrazile, menim, da je za razjasnitev te točke treba

izhajati iz načela, izoblikovanega v sodbi Franzén. Kot smo videli že zgoraj, je Sodišče „ob upoštevanju predhodne sodne prakse“[3] razsodilo, da „je treba predpise o obstoju in delovanju monopola preučiti glede na določbe člena [31 ES], ki se posebej uporabljajo pri izvajanju izključnih pravic državnega monopola tržne narave“; po drugi strani je bilo treba „učinek drugih določb nacionalne zakonodaje, ki jih je [bilo] mogoče ločiti od delovanja monopola, čeprav so nanj imele učinek, preučiti v smislu člena [28 ES]“.[4]

33. Vendar je te navedbe vse prej kot lahko uporabiti pri zadevni zakonodaji, da bi ugotovili, ali sodi na področje uporabe člena 28 ES ali člena 31 ES, kot to dokazujejo obrazložene in argumentirane, vendar nasprotujoče si ugotovitve, ki so jih iz njih izpeljale stranke.

34. Po eni strani K. Rosengren, Nadzorni organ EFTE in Komisija menijo, da je treba prepoved posameznikom, da uvozijo alkoholne pijače, presojati v smislu člena 28 ES. Po drugi strani Kraljevina Švedska, Republika Finska in Kraljevina Norveška zagovarjajo nasprotno trditev.

35. Prvi enako kot Komisija izhajajo iz predpostavke, da je člen 31 ES „posebna določba za državne monopole tržne narave“[5], ki deluje kot omejitev na splošne prepovedi iz člena 28 ES. Zato te določbe ni mogoče razlagati široko.

36. V isti povezavi se Nadzorni organ EFTE sklicuje na nekaj sodb, ki se nanašajo na prodajne monopole (ki so našteti tudi v sodbi Franzén) in v katerih je Sodišče potrdilo, da člen 31 ni „upošteven z vidika nacionalnih določb, ki se ne nanašajo na izvajanje posebne funkcije javnega monopola – tj. njegove izključne pravice“[6]. Iz te sodne prakse bi lahko enako kot K. Rosengren, Nadzorni organ EFTE in Komisija sklepali, da se izključna pravica družbe Systembolaget nanaša le na prodajo alkoholnih pijač na

3 — Sodišče se v zvezi s tem sklicuje na sodbe z dne 17. februarja 1976 v zadevi Miritz (91/75, Recueil, str. 217, točka 5), z dne 20. februarja 1979 v zadevi Rewe-Zentral, tako imenovana „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, str. 649, točka 9), in z dne 13. marca 1979 v zadevi Hansen (91/78, Recueil, str. 935, točki 9 in 10).

4 — Navedena sodba Franzén, točki 35 in 36.

5 — Glej navedeno sodbo Cassis de Dijon, točka 7.

6 — Glej navedeni sodbi Cassis de Dijon, točka 7, in Hansen, točka 8.

drobno in da ne obsega njihovega uvoza. S tega vidika bi torej morali sklepati, da zakonodaje v zvezi z uvozom alkohola, kot je ta, ki določa tu izpodbijano prepoved, ni treba preučiti v smislu člena 31 ES, ampak le v smislu člena 28 ES, v katerem je določeno splošno pravilo.

37. Vendar tudi nasprotna razlaga ni nič manj prepričljiva. Po mojem mnenju je še celo bolj, in sicer iz razlogov, ki jih bom skušal predstaviti v nadaljevanju.

38. Izhajam iz ugotovitve, da sodna praksa pred sodbo Franzén obsega sodbe, za katere se zdi, da v namene spornega razlikovanja manj poudarjajo obseg izključne pravice monopola kot njegovo posebno funkcijo, ki naj bi jo imel. Iz teh sodb izhaja, da se člen 31 ES ne nanaša toliko na nacionalne določbe, povezane z *izključno pravico* monopola, ampak na določbe, ki so „neločljivo povezane z izvajanjem posebne funkcije", dodeljene monopolu.[7]

39. Z drugimi besedami, zdi se, da te sodbe temeljijo na natančni predpostavki, da monopol obstaja zaradi izvajanja določene funkcije. Predpise v zvezi z njegovim obstojem in njegovo dejavnostjo je torej treba razumeti v smislu te funkcije.

40. Vendar je tudi sodbo Franzén, če jo pogledamo natančneje, mogoče razumeti v skladu s to drugo razlago. Ta sodba je med predpise, za katere velja člen 31 ES, vključila vse določbe v zvezi z obstojem in delovanjem švedskega monopola, vključno z določbami, ki niso povezane z izključno pravico, dodeljeno temu monopolu.

41. Poleg določb v zvezi s prodajno mrežo družbe Systembolaget in oglaševanjem, ki ga izvaja, so bili v smislu člena 31 ES med drugim preučeni vsi predpisi v zvezi s sistemom izbire proizvodov, vključno s predpisom, na podlagi katerega je izključno monopol zadolžen za to, da na zahtevo strank *uvozi* alkoholne pijače, ki jih ni v ponujenih izborih (poglavje 5, člen 5)[8]. Čeprav gre za uvozne predpise in ne za predpise o prodaji alkoholnih pijač na drobno, je Sodišče to določbo uvrstilo med določbe, ki so neločljivo povezane z delovanjem monopola.

7 — Glej sodbo z dne 13. marca 1979 v zadevi Peureux (86/78, Recueil, str. 897, točka 35). V enakem smislu glej navedeno sodbo Miritz, točka 8, in sodbo Cassis de Dijon, ki jo navaja Nadzorni organ EFTE. Pomembna ni izključna pravica kot taka, ampak funkcija monopola, zaradi katere je bila ta izključna pravica ustanovljena.

8 — Glej sodbo Franzén, točka 49.

42. Razlog za to je po mojem mnenju ta, da je za Sodišče naloga uvažanja zahtevanih alkoholnih pijač neločljivo povezana z izvajanjem posebne funkcije, ki jo družbi Systembolaget nalaga nacionalni zakon. Ta funkcija, kot sta navedli Kraljevina Švedska in Kraljevina Norveška, ne obsega le prodaje alkoholnih pijač, prisotnih na švedskem trgu, ampak omogoča tudi edinstven in nadzorovan dostop do nakupa teh pijač.

43. Če je taka razlaga pravilna, je torej treba tudi predpis, ki posameznikom prepoveduje uvoz alkohola, šteti za predpis v zvezi z delovanjem švedskega monopola in ga zato presojati v smislu člena 31 ES.

44. Cilj te prepovedi je zagotoviti, da imajo posamezniki, ki želijo nabaviti alkoholne pijače na Švedskem, dostop do njih le v trgovinah in na prodajnih mestih družbe Systembolaget. Če želijo nabaviti in uvoziti alkoholne pijače iz drugih držav članic, tega zaradi te prepovedi ne morejo storiti neposredno, ampak se morajo obrniti na te trgovine in prodajna mesta, pri tem pa lahko izbirajo med proizvodi iz izborov ali zahtevajo uvoz tistih, ki jih ni na voljo.

45. Kot je opozorila Kraljevina Norveška, se s tega stališča predpis o uvozu alkoholnih pijač prek družbe Systembolaget (za katerega je Sodišče že ugotovilo, da je neločljivo povezan z delovanjem monopola) in predpis o prepovedi zasebnega uvoza (ki je sporen v obravnavani zadevi) dopolnjujeta in sta nerazdružljiva: namen tako enega kot drugega je, da se povpraševanje švedskih potrošnikov po alkoholu zapre v izključni sistem prodaje na drobno, ki ga nadzoruje Systembolaget.

46. V tem okviru ne zadostuje ugovor – ki sta ga navedla Nadzorni organ EFTE in Komisija –, da v drugi državi članici (Finski) monopol prodaje alkoholnih pijač na drobno obstaja in deluje tudi brez zadevne prepovedi.

47. Z vidika, ki sem ga izpostavil, ne gre za ugotavljanje, ali lahko monopol v absolutnem smislu deluje tudi brez take prepovedi. Prav tako ne gre za ugotavljanje, ali se lahko naloga, ki jo je monopolu dodelila država članica, ki ga je uvedla, izvaja z manj zavezujočimi sredstvi, kot jih uporablja druga država članica. V okviru tega je po drugi strani treba presoditi, ali je predvidena prepoved neločljivo povezana z izvajanjem posebne funkcije, v zvezi s katero se je nacionalni zakonodajalec odločil, da jo dodeli svojemu monopolu. Vendar se mi, kot

sem že navedel, zdi, da v tem primeru ta neločljiva povezava obstaja in da je na podlagi tega uporaba člena 31 ES torej upravičena.

48. Zato menim, da je treba prepoved, s katero se posameznikom prepoveduje uvoz alkoholnih pijač, kot je določena v zakonu o alkoholu, v posebnem okviru, določenem s tem zakonom, obravnavati kot predpis v zvezi z delovanjem monopola prodaje teh proizvodov na drobno. Kot tako jo je treba preučiti v smislu člena 31 ES.

Drugo vprašanje

49. Predložitveno sodišče v drugem vprašanju sprašuje, ali je prepoved, s katero se posameznikom prepoveduje uvoz alkoholnih pijač, o kateri se razpravlja tukaj, združljiva s členom 31 ES.

50. V zvezi s tem naj najprej opozorim, da čeprav člen 31(1) ES ne nalaga „odprave vseh monopolov tržne narave", določa, da jih je treba prilagoditi tako, „da se zagotovi, da je odpravljena vsakršna diskriminacija [...] med državljani držav članic"[9]. Zlasti „glede monopolov prodaje" je Sodišče razsodilo, da „niso sprejemljivi monopoli, ki delujejo tako, da je trgovina blaga iz drugih držav članic pravno ali dejansko v slabšem položaju glede na trgovino nacionalnega blaga"[10]. Poleg tega je Sodišče podrobno navedlo, da je prodajni monopol v nasprotju s Pogodbo, ne le če „v praksi [...] spravlja v slabši položaj" tuje proizvode, ampak tudi če „bi [jih] morebiti lahko spravil v slabši položaj"[11].

51. V obravnavanem primeru, ki se nanaša prav na prodajni monopol, je torej treba preveriti, ali prepoved uvoza posameznikom, kot jo določa švedski zakon, pravno ali dejansko spravlja v slabši položaj ali bi lahko spravila v slabši položaj alkoholne pijače iz drugih držav članic.[12]

9 — Glej navedeno sodbo Franzén, točka 38; glej tudi sodbo z dne 3. februarja 1976 v zadevi Manghera in drugi (59/75, Recueil, str. 91, točki 4 in 5), navedeno sodbo Hansen, točka 8, ter sodbe z dne 7. junija 1983 v zadevi Komisija proti Italiji (78/82, Recueil, str. 1955, točka 11), z dne 14. decembra 1995 v zadevi Banchero (C-387/93, Recueil, str. I-4663, točka 27) in z dne 31. maja 2005 v zadevi Hanner (C-438/02, ZOdl., str. I-4551, točka 34).

10 — Navedeni sodbi Franzén, točka 40, in Hanner, točka 36.

11 — Glej navedeno sodbo Hanner, točka 38.

12 — Naj opozorim, da Sodišče izda drugačno in ostrejšo sodbo, kadar obstaja uvozni monopol. Po navedbah Sodišča je namreč treba v takem primeru preveriti, ali so bile nacionalne določbe sprejete tako, da „neposredno vplivajo le na pogoje trgovanja dobaviteljev ali prodajalcev iz drugih držav članic" (glej navedeno sodbo Manghera in drugi, točka 12, ter sodbi z dne 13. decembra 1990 v zadevi Komisija proti Grčiji, C-347/88, Recueil, str. I-4747, točka 44) in z dne 23. oktobra 1997 v zadevi Komisija proti Italiji (C-158/94, Recueil, str. I-5789, točka 23).

52. Po mnenju Komisije gre za slabši položaj v smislu, da ta prepoved švedskim potrošnikom preprečuje, da bi se lahko za nakup želenih proizvodov obrnili neposredno na proizvajalce iz drugih držav članic.

53. Po mojem mnenju je tako stališče mogoče sprejeti le deloma.

54. Kot sem opozoril že zgoraj (v točki 44), prepoved uvoza pomeni, da na Švedskem osebe, starejše od 20 let, ki želijo kupiti alkoholne pijače, lahko to storijo le v trgovinah in na prodajnih mestih družbe Systembolaget. Ta družba „na zahtevo in stroške stranke" uvozi proizvode, ki jih ni na voljo v izborih, „razen če temu nasprotujejo resni razlogi" (poglavje 5, člen 5).

55. Vendar se mi zdi, da v okviru tega sistema prepoved zasebnega uvoza sama po sebi ne spravlja v slabši položaj proizvodov iz drugih držav članic. Nasprotno, v povsem enakem položaju so kot domači proizvodi. Posamezniki lahko tako ene kot druge kupijo le v trgovinah in na prodajnih mestih družbe Systembolaget. Če jih ni v ponujenih izborih, je treba tako ene kot druge naročiti prek družbe Systembolaget.

56. A če sistem obravnavamo kot celoto, lahko vidimo, da bi zadevna prepoved v resnici vsaj potencialno lahko spravila v slabši položaj alkoholne pijače iz drugih držav članic.

57. Naj pojasnim. Če posameznik naroči proizvod (domač ali iz druge države članice), ki ga ni v izboru, Systembolaget izpolni naročilo tako, da mu zadevni proizvod priskrbi kako drugače, „razen če temu nasprotujejo resni razlogi" (poglavje 5, člen 5, zakona o alkoholu). Vendar, kot je poudaril Nadzorni organ EFTE, švedski zakon družbi Systembolaget priznava neomejeno diskrecijsko pravico, da naročilo po potrebi zavrne „zaradi resnih razlogov". Z ničemer torej ni izključeno, da bi se lahko ta pravica uporabljala diskriminatorno, da bi se zavrnila naročila alkoholnih pijač iz drugih držav članic, ki jih zaradi tega monopol težje priskrbi.

58. Če se ta pravica izvaja tako, potem posamezniki nimajo več nobene možnosti, da pridejo do želenih alkoholnih pijač, saj jih zaradi prepovedi uvoza, določene v zakonu o alkoholu, tudi neposredno ne morejo uvoziti.

Prepoved uvoza torej ni več sredstvo za omejitev povpraševanja po alkoholnih pijačah na sistem družbe Systembolaget, ampak postane nepremagljiva ovira pri nakupu alkoholnih pijač iz drugih držav, kar pomeni, da so te pijače v slabšem položaju glede na domače proizvode.

59. Po drugi strani Kraljevina Švedska ni navedla nobene objektivne zahteve, ki bi lahko upravičila slabši položaj, ki lahko, kot smo videli, v primeru proizvodov iz drugih držav izhaja iz dejstva, da je diskrecijska pravica družbe Systembolaget združena s prepovedjo zasebnega uvoza. Poudarila je le, da je 1. januarja 2005 začel veljati zakon, ki to pravico do zavrnitve ukinja, tako da je monopol zdaj dolžan dobaviti vse alkoholne pijače, ki jih zahtevajo stranke in jih ni v izborih, tudi če jih mora uvoziti.

60. Možni slabši položaj, ki sem ga opisal zgoraj, je bil s tem datumom torej odpravljen. Kljub temu je to v obravnavanem primeru neupoštevno, ker je dejansko stanje v postopku v glavni stvari predhodno začetku veljavnosti novega zakona.

61. Po mojem mnenju torej lahko sklenemo, da je zaradi obstoja monopola prodaje alkoholnih pijač na drobno, kot ga določa zakon o alkoholu in ki ima diskrecijsko pravico glede zavrnitve naročil posameznikov, če vključujejo uvoz proizvodov iz drugih držav članic, prepoved posameznikom, da uvozijo te proizvode, ki je določena z istim zakonom, v nasprotju s členom 31 ES.

Tretje in četrto vprašanje

62. Nacionalno sodišče v tretjem in četrtem vprašanju sprašuje, ali je zaradi obstoja monopola prodaje alkoholnih pijač na drobno, ki mu zakon dodeljuje nalogo, da na zahtevo posameznikov uvozi iz drugih držav članic alkoholne pijače, ki jih ni v ponujenih izborih, prepoved posameznikom, da uvozijo te proizvode, določena s tem zakonom, v nasprotju s členoma 28 ES in 30 ES.

63. Ker sem ugotovil, da je ta prepoved neločljivo povezana z delovanjem monopola in jo je zato treba preučiti v smislu člena 31 ES, na ti vprašanji ne bi bilo treba odgovoriti.

64. Kljub temu ju bom preučil, da bo imelo Sodišče popolno sliko o zadevi. Vendar opozarjam, da bom uporabil popolnoma drugačen pristop kot pri členu 31 ES.

65. V tem primeru ne gre za ugotavljanje, ali prepoved, ki posameznikom prepoveduje uvoz alkoholnih pijač, spravlja v slabši položaj proizvode iz drugih držav. Nasprotno, treba je presoditi, (i) ali tudi ob upoštevanju sistema uvoza na zahtevo, ki ga izvaja Systembolaget, ta prepoved pomeni količinsko omejitev uvoza ali ukrep z enakovrednim učinkom v smislu člena 28 ES; (ii) ali v tem primeru to prepoved upravičujejo razlogi varovanja zdravja ljudi, torej cilj, ki ga člen 30 ES dovoljuje, tudi če to pomeni odstopanje od načela prostega pretoka[13]; (iii) končno, ali zadevna prepoved upošteva načelo sorazmernosti, to pomeni, da je „nujno potrebna za zagotovitev [zastavljenega cilja] in [ne presega] tistega, kar je nujno potrebno za dosego teh ciljev“[14].

66. V zvezi s prvo točko naj najprej opozorim, da na podlagi ustaljene sodne prakse za namene člena 28 ES: količinska omejitev pomeni vsak ukrep, „ki glede na primer prinaša popolno ali delno prepoved uvoza, izvoza ali tranzita“ nekaterih proizvodov,[15] vsak ukrep z enakovrednim učinkom pa pomeni „vsak trgovinski predpis držav članic, ki lahko neposredno ali posredno, dejansko ali potencialno ovira trgovino znotraj Skupnosti“[16].

67. Na podlagi razjasnitve te točke menim, da K. Rosengren, Nadzorni organ EFTE in Komisija upravičeno trdijo, ne da bi jim Kraljevina Švedska ugovarjala, da je prepoved posameznikom, da uvozijo alkoholne pijače, deloma količinska omejitev in deloma ukrep z enakovrednim učinkom.

68. Za količinsko omejitev gre zato, ker je posameznikom izrecno prepovedano, da bi alkoholne pijače, ponujene že v izborih, uvozili iz drugih držav na Švedsko, vključno s tistimi, ki jih monopol ne ponuja, vendar

13 — Sodbe z dne 7. marca 1989 v zadevi Schumacher (215/87, Recueil, str. 617, točka 18), z dne 25. julija 1991 v zadevi Aragonesa de Publicidad Exterior in Publivia (C-1/90 in C-176/90, Recueil, str. I-4151, točka 13) ter z dne 8. marca 2001 v zadevi Gourmet International Products (C-405/98, Recueil, str. I-1795, točka 26).

14 — Sodbe z dne 25. julija 1991 v zadevi Säger (C-76/90, Recueil, str. I-4221, točka 15), z dne 23. novembra 1999 v zadevi Arblade in drugi (C-369/96 in C-376/96, Recueil, str. I-8453, točka 35), z dne 3. oktobra 2000 v zadevi Corsten (C-58/98, Recueil, str. I-7919, točka 39) in z dne 22. januarja 2002 v zadevi Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, str. I-607, točka 33).

15 — Sodbi z dne 12. julija 1973 v zadevi Geddo (2/73, Recueil, str. 865, točka 7) in z dne 14. decembra 1979 v zadevi Henn in Darby (34/79, Recueil, str. 3795).

16 — Sodba z dne 11. julija 1974 v zadevi Dassonville (8/74, Recueil, str. 837, točka 5).

zavrača njihov uvoz. V obeh primerih posamezniki teh proizvodov na Švedsko ne morejo uvoziti niti neposredno niti prek družbe Systembolaget. Dejansko gre torej za „prepoved uvoza" teh proizvodov.

69. Enako prepoved pomeni tudi ukrep z enakovrednim učinkom, ker so posamezniki dolžni od monopola zahtevati (in ker monopol sprejme) uvoz alkoholnih pijač, ki jih ni v ponujenem izboru. Kot je priznala Kraljevina Švedska, Systembolaget zahteva primerno nadomestilo za to storitev – seveda poleg plačila, ki ga zahteva proizvajalec naročenih pijač, in povračila prevoznih stroškov. V tem primeru je torej uvoz alkohola iz drugih držav članic sicer mogoč, vendar prinaša dodatne stroške (navedeno primerno nadomestilo) v primerjavi s stroški, ki bi jih morali posamezniki kriti v primeru neposrednega uvoza.

70. Če s tega zdaj preidem na morebitne utemeljitve prepovedi uvoza in njeno sorazmernost, naj opozorim, da je po navedbah Kraljevine Švedske, ki jo v zvezi s tem podpira Kraljevina Norveška, cilj te prepovedi varovati zdravje ljudi pred škodljivimi učinki alkohola, zlasti pri mlajših od 20 let. Ti po navedbah švedskega zakonodajalca ne bi smeli imeti dostopa do nakupa alkoholnih pijač.

71. Po trditvah Kraljevine Švedske je sistem prav zaradi tega zasnovan tako, da se alkoholne pijače nabavijo prek prodajnega sistema monopola, ki v svojih trgovinah in na prodajnih mestih sistematično preverja starost kupcev in zavrača zahteve oseb, mlajših od 20 let. Poleg tega v teh trgovinah in na prodajnih mestih redno preverjajo – tako, da osebe z videzom mladoletnikov zaigrano zahtevajo alkoholne pijače –, ali prodajalci dejansko izvajajo predpisano preverjanje.

72. Vendar sta Nadzorni organ EFTE in Komisija povsem drugačnega mnenja. Oba menita, da zadevne prepovedi ni mogoče upravičiti na podlagi cilja varovanja javnega zdravja in da je vsekakor nesorazmerna glede na ta cilj.

73. Po mnenju Komisije to takoj dokazujejo različne nedoslednosti, odkrite v okviru švedske politike varovanja javnega zdravja. Zlasti ker:

— za razliko od alkohola za uvoz in trgovino s tobačnimi izdelki na Švedskem ne velja nikakršna prepoved;

— osebe, starejše od 20 let, ki se vračajo s potovanja, lahko v Švedsko vnesejo znatne količine alkohola;

— te osebe lahko, če niso očitno vinjene, od monopola nabavijo neomejene količine alkoholnih pijač;

— naj bi monopol s podaljšanjem delovnega časa svojih trgovin sam spodbujal porabo teh pijač.

74. Z drugimi besedami, Komisija trdi, da se država članica, ki zmanjša raven varovanja zdravja svojih državljanov, s tem ko dovoli neomejeno porabo nekaterih proizvodov, škodljivih za zdravje ljudi (tobačni izdelki), in brez količinskih omejitev omogoča dostop do drugih proizvodov, ne more utemeljeno sklicevati na varovanje zdravja ljudi, da bi upravičila nekatere določbe, kot je zadevna prepoved, ki gredo v nasprotno smer.

75. Komisija nadaljuje, da bi bila ta prepoved v vsakem primeru, tudi če bi jo obravnavali kot tako, še vedno nezakonita, ker je nesorazmerna glede na razglašeni cilj Kraljevine Švedske. Po mnenju Nadzornega organa EFTE in Komisije naj ne bi bila nujna prepoved vsega uvoza, da bi lahko osebam, mlajšim od 20 let, preprečili nakup alkohola. Zadostovalo naj bi, da bi carinskim organom, poštnim službam in samostojnim prevoznikom naročili, naj preverijo starost oseb, ki so naročile proizvode zunaj Švedske.

76. Sam zlahka priznam, da se nekatere odločitve švedskega zakonodajalca mogoče zdijo vprašljive. Zlasti ni dvoma, da lahko dejstvo, da lahko *odrasle osebe, starejše od 20 let,* kupijo neomejene količine alkohola, pa čeprav le v trgovinah in na prodajnih mestih družbe Systembolaget, ogrozi učinkovitost državnih ukrepov za varovanje javnega zdravja.

77. Kljub temu se mi zdi, da so te odločitve na določen način odvisne od svobode držav članic, da „odločijo, na kateri stopnji želijo zagotoviti varovanje javnega zdravja in kako naj se ta stopnja doseže“[17], tako da s tega stališča ti ukrepi sodijo med odločitve, ki jih lahko države članice sprejmejo za dosego podobnih ciljev. Vendar po mojem mnenju

17 — Navedena sodba Aragonesa de Publicidad Exterior in Publvia, točka 16, in sodba z dne 13. julija 2004 v zadevi Komisija proti Franciji (C-262/02, ZOdl., str. I-6569, točka 24).

ta svoboda držav članic, ki je zato podvržena nadzoru Sodišča, ne zajema primernosti in nujnosti teh odločitev glede na zastavljene cilje, saj lahko le ta dva pogoja upravičita omejitve, ki jih vključujejo te odločitve.[18]

78. Pomembno ni vprašanje, kateri ukrepi bi bili teoretično predvidljivi in učinkovitejši, ampak vprašanje, ali so konkretni ukrepi, ki jih je sprejela Kraljevina Švedska, primerni za dosego stopnje varovanja javnega zdravja, za katero si prizadeva ta država članica, in ali ne presegajo tistega, kar je v ta namen nujno potrebno.

79. Zdi se mi torej, da je na podlagi takega sklepanja treba prepoved uvoza in sistem povezane prodaje družbe Systebolaget šteti za sorazmerna s ciljem zakona o alkoholu, to je varovanje *oseb, mlajših od 20 let.*

80. Kot smo videli že zgoraj (glej točki 44 in 54), ta prepoved predvideva, da oseba, ki želi uvoziti alkoholne pijače iz drugih držav članic, to lahko stori izključno prek sistema prodaje na drobno, uvedenem v tej državi, torej v trgovinah in na prodajnih mestih družbe Systembolaget. To vključuje, da je treba uporabiti prodajno mrežo, v kateri se sistematično preverja starost kupcev, zlasti pa se izvajajo redna preverjanja, s katerimi se zagotovi strogo upoštevanje te obveznosti. Prav to omogoča učinkovito doseganje zakonitega cilja švedskega zakonodajalca, da se osebam, mlajšim od 20 let, prepreči nakup alkohola.

81. V nasprotju z Nadzornim organom EFTE in Komisijo torej ne verjamem, da bi bilo brez prepovedi mogoče *isti cilj* doseči *enako učinkovito*, če bi carinskim organom, poštnim službam in samostojnim prevoznikom naročili, naj preverijo starost oseb, ki so naročile proizvode zunaj Švedske.

82. Čeprav je v omejenem okviru prodajne mreže mogoče zagotoviti, da prodajalci vedno preverijo starost kupcev, pa to ni več mogoče v primeru različnih in številnih izvajalcev, ki dobavljajo alkoholne pijače iz drugih držav članic. Z drugimi besedami, brez te omejitve ne bi bilo mogoče preveriti

18 — Glej navedeno sodbo Komisija proti Franciji, točka 24, in sodbo z dne 13. julija 2004 v zadevi Bacardi France (C-429/02, ZOdl., str. I-6613, točka 33 in naslednje) ter moje sklepne predloge v tej zadevi z dne 11. marca 2004 (točke od 78 do 80).

– kot to na Švedskem delajo danes —, da prevozniki ali drugi izvajalci, ki jih posamezniki zadolžijo za uvoz alkoholnih pijač, teh ne dobavljajo osebam, mlajšim od 20 let.

83. Ob tem moram vendarle dodati, da se omejitev uvoza proizvodov iz drugih držav članic, ki izhaja iz dejstva, da je prepoved uvoza alkohola, ki jo posameznikom nalaga švedski zakon, združena z diskrecijsko pravico družbe Systembolaget, da zaradi „resnih razlogov" zavrne njihova naročila, izmika razumevanju, na katerem temeljijo predhodne ugotovitve.

84. Kot smo videli že zgoraj (glej točki 57 in 58), prepoved uvoza ob zavrnitvi naročil posameznikov ni več sredstvo za omejevanje povpraševanja alkohola v sistemu, ki ga nadzoruje Systembolaget, ampak postane za vse (mladoletne in polnoletne osebe) nepremagljiva ovira pri nakupu alkoholnih pijač iz drugih držav članic. Kot je med drugim priznala Kraljevina Švedska (glej zgornjo točko 59), te omejitve ne upravičuje cilj, da se osebam, mlajšim od 20 let, prepreči nakup alkoholnih pijač.

85. Po mojem mnenju iz tega, in v obsegu, ki sem ga že navedel, sledi, da je treba za omejitev spornega uvoza šteti, da je v nasprotju s členoma 28 ES in 30 ES.

IV – Predlog

86. Ob upoštevanju navedenih ugotovitev Sodišču predlagam, naj na vprašanja Högsta domstolen odgovori:

1. Prepoved posameznikom, da uvozijo alkoholne pijače, kot je določena v švedskem zakonu št. 1738 z dne 16. decembra 1994 (alkohollag), je treba v

posebnem sistemu, uvedenem s tem zakonom, obravnavati kot predpis, povezan z delovanjem monopola prodaje teh proizvodov na drobno. Kot tako jo je treba preučiti v smislu člena 31 ES.

2. Zaradi obstoja monopola prodaje alkoholnih pijač na drobno, ki je bil ustanovljen na podlagi navedenega zakona in ima diskrecijsko pravico, da lahko zavrne naročila posameznikov, če ta vključujejo uvoz proizvodov iz drugih držav članic, je prepoved posameznikom, da uvozijo te proizvode, ki je določena z istim zakonom, v nasprotju s členom 31 ES.