ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ Г-Н ANTONIO TIZZANO

представено на 30 март 2006 година [1]

1. С определение от 30 март 2004 г. Högsta domstolen (Върховният съд на Швеция) поставя на Съда четири преюдициални въпроса относно съвместимостта с Договора за ЕО на законодателството на държава-членка, което забранява личния внос на стоки, чиято продажба на дребно в тази държава е подчинена на режим на монопол.

2. В частност препращащата юрисдикция иска да се установи дали такава забрана трябва да се преценява в светлината на член 31 ЕО, отнасящ се до държавните монополи с търговски характер, или в светлината на член 28 ЕО, който забранява всички количествени ограничения върху вноса или мерки с равностоен ефект, и съответно дали тази забрана е съвместима с едната или с другата от посочените разпоредби.

1 — Език на оригиналния текст: италиански.

I — Правна уредба

А — *Общностно право*

3. Съгласно член 31 ЕО:

„1. Държавите-членки прогресивно привеждат в съответствие съществуващите държавни монополи с търговски характер, така че да се гарантира, че след приключване на преходния период няма да съществува дискриминация между гражданите на държавите-членки по отношение на условията, при които стоките се доставят и търгуват.

[...]“.

Б — *Национално право*

Шведският закон за алкохола

4. За да ограничи консумацията на алкохолни напитки и за да намали вредните

последици от тази консумация за здравето на хората, Кралство Швеция приема Закон № 1738 за алкохола (alkohollagen) от 16 декември 1994 г. (наричан по-нататък „Закон за алкохола").

5. Този закон урежда всички аспекти на производството и търговията с тези напитки, и по-конкретно производството, вноса, продажбата на дребно и продажбата в питейно заведение, както и тяхното рекламиране.

Продажба на дребно на алкохолни напитки

6. Правото за продажба на алкохол на дребно е предоставено само на едно дружество, (Systembolaget Aktiebolag, наричано по-нататък „Systembolaget"), което изцяло се контролира от държавата.

7. Търговската мрежа на Systembolaget включва 411 „магазина", разположени из цялата територия на Швеция. В селските райони то разполага освен това с около 560 „пункта за продажба" (търговски обекти за хранителни стоки, пунктове за продажба на вестници или на цигари, бензиностанции [...]) и с 56 автобусни линии, както и с 45 направления за пощенски доставки, чрез които могат да бъдат поръчани и получени желаните алкохолни напитки.

8. Единствено чрез тази търговска мрежа лицата, навършили 20-годишна възраст, могат да закупят алкохолни напитки, включени в различни асортименти („основен", „временен" и „пробен" асортимент). Стоките, които не са включени в асортиментите, могат да бъдат получени чрез специална поръчка. Ако се касае за стоки от други държави-членки, Systembolaget е длъжно да ги внесе по заявка и за сметка на потребителя. То може да откаже специалните поръчки и заявките за внос на клиентите, ако са налице „сериозни основания" (глава 5, член 5).

9. От преписката е видно, че правото на Systembolaget да откаже да внесе поръчаните от неговите клиенти алкохолни напитки поради „сериозни основания" е отменено със закон, влязъл в сила на 1 януари 2005 г.

Вносът на алкохолни напитки

10. Извън извършваната услуга за внос по поръчка на клиентите Systembolaget няма право да внася алкохолни напитки в Швеция. Шведският закон запазва това право изключително за притежателите на съответния лиценз.

11. По принцип физическите лица също нямат право да внасят алкохол. Съгласно второ изречение от член 2, от глава 4 лицата, които са навършили 20-годишна възраст, могат да внасят в Швеция само алкохол, закупен по време на пътуване за собствена консумация или за консумация от семействата им, или като подарък за близък.

II — Фактически обстоятелства и производство

12. Делото в главното производство започва по жалба, подадена от г-н Rosengren и други физически лица (наричани по-нататък общо „г-н Rosengren“) срещу мярка за конфискация на каси с вино, внесени от Испания.

13. От акта за препращане е видно, че г-н Rosegren е поръчал отчасти по пощата и отчасти пряко на производителя вино, произведено в Испания, което се е предлагало на датски уебсайт.

14. Виното, което е платено чрез две шведски пощенски разплащателни сметки, е внесено в Швеция, без да бъде декларирано на митница, от частен превозвач, нает от г-н Rosengren. Впоследствие виното е конфискувано в Гьотеборг.

15. Г-н Rosengren обжалва тази мярка за конфискация пред Göteborgs tingsrätt (първоинстанционния съд в Гьотеборг), който потвърждава мярката с мотив, че според него виното е внесено в Швеция в нарушение на забраната на вноса от физически лица, предвидена в шведското законодателство.

16. Тъй като Hövrätten för Västra Sverige (Апелативен съд на Западна Швеция) отхвърля въззивната жалба, г-н Rosengren подава касационна жалба пред Högsta domstolen. Изправен пред съмнения относно съвместимостта на произтичащата от глава 4, член 2 от Закона за алкохола забрана с членове 28 и 31 ЕО, този съд решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

1. Забраната на посочения по-горе личен внос може ли да се разглежда като част от начина на функциониране на монопол върху продажбата на дребно и по тази причина да не е забранена от член 28 ЕО и да може да се преценява само с оглед на член 31 ЕО?

2. Ако отговорът на първия въпрос е утвърдителен, съвместима ли е посочената забрана на личния внос с условията, предвидени в член 31 ЕО относно държавните монополи с търговски характер?

3. Ако отговорът на първия въпрос е отрицателен, следва ли член 28 ЕО да се тълкува в смисъл, че по принцип не допуска забрана на личния внос, въпреки задължението на Systembolaget при заявка да придобие алкохолните напитки, които не държи на склад?

4. Ако отговорът на третия въпрос е утвърдителен, такава забрана на личния внос може ли да се приеме за обоснована и съразмерна с оглед на закрилата на живота и здравето на хората?“

17. В така образуваното производство писмени становища представят г-н Rosengren, Кралство Швеция, Република Финландия, Кралство Норвегия, Надзорният орган на ЕАСТ, както и Комисията на Европейските общности.

18. На 30 ноември 2005 г. е проведено съдебно заседание, в което Съдът изслушва г-н Rosengren, Кралство Швеция и Кралство Норвегия, Надзорния орган на ЕАСТ, както и Комисията.

III — Правен анализ

Предходна съдебна практика: решението по дело Franzén

19. Както бе отбелязано по-горе, националната юрисдикция поставя на Съда четири въпроса. Тя иска по същество да установи дали забрана на вноса на алкохолни напитки от физически лица като предвидената в шведския закон за алкохола трябва да се преценява в светлината на член 31 ЕО, отнасящ се до държавните монополи с търговски характер, или в светлината на член 28 ЕО, който забранява всички количествени ограничения върху вноса или мерки с равностоен ефект (първи въпрос), и съответно дали тази забрана е съвместима с първата от тези две разпоредби (втори въпрос) или при условията на евентуалност — с втората разпоредба (трети и четвърти въпрос).

20. При представянето на писмените си становища по възпроизведените по-горе въпроси всички страни се позовават широко на Решение по дело Franzén, в което Съдът е разгледал от различни ъгли шведския закон за алкохола, който отново е предмет на спора [2].

21. Според шведското и норвежкото правителство това решение давало дори пряк

2 – Решение от 23 октомври 1997 г. по дело Franzén (C-189/95, Recueil, стр. I-5909).

отговор на изразените от шведския съд съмнения. Според тях в това решение Съдът всъщност вече бил посочил, че въпросната забрана трябвало да се разглежда в светлината на член 31 ЕО и че тя била съвместима с тази разпоредба. Следователно в случая било достатъчно да се възприеме същото разрешение.

22. Преди да продължа анализа обаче ми изглежда необходимо да проверя дали Съдът действително е отговорил на тези въпроси.

23. В Решение по дело Franzén Съдът се е произнесъл най-вече по определянето на границите на приложното поле на член 31 ЕО спрямо това на член 28 ЕО.

24. В това отношение Съдът е установил разграничителен критерий: *„правилата, свързани със съществуването и функционирането на* [шведския] *монопол“* следва да се разглеждат в светлината на член 31 ЕО, докато „въздействието върху търговията в рамките на Общността, *оказвано от другите разпоредби на националното законодателство, които могат да се разглеждат отделно от функционирането на монопола“*, трябва да се разглежда в светлината на член 28 ЕО (точки 35 и 36).

25. Преди анализа на правилата, които спадат към първата група, Съдът най-напред припомня целите и съдържанието на член 31 ЕО:

— тази разпоредба има за цел да „съгласува с изискванията за създаването и функционирането на общия пазар възможността държавите-членки да оставят в действие определени монополи с търговски характер като инструменти за постигането на цели от обществен интерес“ и следователно цели „премахването на пречките за свободното движение на стоки, с изключение все пак на ограниченията върху търговията, които са присъщи за съществуването на съответния монопол“ (точка 39),

— тя не изисква „пълна забрана на държавните монополи с търговски характер“, но предписва тяхното привеждане в съответствие, „така че да се гарантира, че след приключване на преходния период няма да съществува дискриминация между гражданите на държавите-членки по отношение на условията, при които стоките се доставят и търгуват и че търговията със стоки с произход от други държави-членки няма да бъде поставена в по-неблагоприятно положение, нито правно, нито фактически, по отношение на тази с националните стоки“ (точки 38 и 40).

26. След като установява тези принципи, Съдът признава, че „като цели закрила на общественото здраве от вредните последици от алкохола, държавен монопол за продажба на дребно на алкохолни напитки като Systembolaget преследва цел от обществен интерес“ (точка 41).

27. На следващо място Съдът проверява доколко са присъщи за съществуването и за функционирането на монопола разпоредбите на шведския закон за алкохола относно „системата за подбор на стоки" на Systembolaget (включително задължението да внесе „по заявка и за сметка на потребителя" всяка алкохолна напитка, която не е включена в предлагания асортимент: глава 5, член 5); „търговската мрежа" на дружеството, както и „рекламата на алкохолни напитки", която то извършва. Според Съда тези разпоредби не изглеждат нито дискриминационни, нито от естество да създадат по-неблагоприятно положение за вносните стоки. Следователно те са съвместими с член 31 ЕО (точки 43—66).

28. По отношение на „другите разпоредби на националното законодателство, които оказват въздействие върху функционирането на монопола", Съдът все пак разглежда в светлината на член 28 ЕО шведските правила, според които внос на алкохолни напитки могат да извършват само притежателите на лиценз за производство или за търговия на едро. Във връзка с това Съдът приема, че като налагат допълнителни разходи за тези напитки („например разходи за посредничество, за заплащане на необходимите такси и налози за предоставяне на лиценз или свързани със задължението за поддържане на складова база на територията на Швеция"), тези правила създават пречка за вноса, която се обосновава с признатото в член 30 ЕО изискване за закрила на живота на хората, но не е съразмерна с това изискване (точки 67—77).

29. Следователно изглежда, че Надзорният орган на ЕАСТ има право, когато отбелязва — като излага критериите за правилно прилагане на член 31 ЕО към монопол за продажба и като разглежда различни аспекти на закона за алкохола — че посоченото по-горе Решение по дело Franzén не дава отговор на въпросите, поставени по настоящото дело. Всъщност, последното се отнася до разпоредба от закона (забраната за внос на алкохол от физически лица), която макар и свързана с разгледаните тогава разпоредби, все пак се отличава от тях.

30. Затова аз считам, че трябва да се извърши отделен анализ на тази забрана и на съвместимостта ѝ с членове 28 ЕО или 30 ЕО в съответствие с изведените в Решение по дело Franzén принципи и пристъпвам към този нов анализ по-долу.

По първия въпрос

31. Както бе посочено, препращащата юрисдикция иска най-напред да се установи дали въпросната забрана трябва да се преценява в светлината на член 28 ЕО или в светлината на член 31 ЕО.

32. Аз считам, както всички изразили становище страни, че отправна точка за

изясняване на този въпрос трябва да е изведеният в Решение по дело Franzén критерий. Както видяхме по-горе, „предвид [вече съществуващата] съдебна практика“ [3] Съдът посочва, че „правилата, свързани със съществуването и функционирането на монопола, следва да се разглеждат с оглед на разпоредбите на член [31 ЕО], които намират специфично приложение към упражняването от държавен монопол с търговски характер на неговите изключителни права“; за сметка на това „въздействието върху търговията в рамките на Общността, оказвано от другите разпоредби на националното законодателство, които могат да се разглеждат отделно от функционирането на монопола, въпреки че имат въздействие върху същия, следва да се преценява с оглед на член [28 ЕО]“ [4].

33. Прилагането на тези указания към разглежданите в настоящото производство разпоредби, за да се определи дали попадат в обхвата на член 28 ЕО или на член 31 ЕО, обаче е всичко друго освен лесна операция, както свидетелстват мотивираните и аргументирани, но противоречиви искания на страните.

34. Всъщност от една страна, г-н Rosengren, Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията считат, че забраната на вноса на алкохолни напитки от физически лица трябва да се преценява в светлината на член 28 ЕО. От друга страна, Кралство Швеция, Република Финландия и Кралство Норвегия поддържат противоположната теза.

35. Първите, например Комисията, се основават на допускането, че член 31 ЕО е „специална разпоредба за държавните монополи с търговски характер“ [5], която действа като ограничение на общата забрана, предвидена в член 28 ЕО. Поради това тази разпоредба не можела да се тълкува разширително.

36. В същия ред на мисли Надзорният орган на ЕАСТ се позовава на няколко решения относно монополи за продажба (цитирани и в Решение по дело Franzén), в които Съдът потвърждава, че член 31 ЕО „не е релевантен по отношение на национални разпоредби, които не се отнасят до изпълнението от монопола на неговата специфична функция, а именно неговото изключително право“ [6]. Всъщност от тази съдебна практика може да се направи извод, както правят г-н Rosengren, Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията, че изключителното право на Systembolaget обхваща само продажбата на дребно на алкохолни напитки и че то не включва техния внос. Следователно в тази перс-

3 – Съдът се позовава в това отношение на Решение от 17 февруари 1976 г. по дело Miritz (91/75, Recueil, стр. 217, точка 5), Решение от 20 февруари 1979 г. по дело Rewe-Zentral, известно като „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, стр. 649, точка 7), и на Решение от 13 март 1979 г. по дело Hansen (91/78, Recueil, стр. 935, точки 9 и 10).

4 – Решение по дело Franzén, посочено по-горе, точки 35 и 36.

5 – Вж. Решение по дело „Cassis de Dijon“, посочено по-горе, точка 7.

6 – Вж. посочените по-горе Решение по дело „Cassis de Dijon“, точка 7 и Решение по дело Hansen, точка 8.

пектива трябва да се направи извод, че законодателство относно вноса на алкохол като това, което предвижда оспорваната тук забрана, не трябва да се разглежда в светлината на член 31 ЕО, а само в светлината на член 28 ЕО, който установява общото правило.

37. Обратното тълкуване обаче е не по-малко убедително. По мое мнение то е дори по-убедително поради причини, които ще се опитам да изложа по-долу.

38. Моята отправна точка е констатацията, че съдебната практика преди Решение по дело Franzén включва решения, които с оглед на спорното разграничение изглежда поставят ударението не толкова върху разширяването на обхвата на изключителното право на монопола, колкото върху специфичната роля, която последният е предназначен да изпълнява. Всъщност от тези решения произтича, че член 31 ЕО се отнася не толкова до националните разпоредби, свързани с *изключителното право* на монопола, а по-скоро до тези, които са „вътрешно присъщи на изпълнението на специфичната функция" на монопола[7].

7 – Вж. Решение от 13 март 1979 г. по дело Peureux (86/78, Recueil, стр. 897, точка 35). В същия смисъл Решение по дело Miritz, посочено по-горе, точка 8 и цитираното от Надзорния орган на ЕАСТ Решение по дело „Cassis de Dijon". Важно е не изключителното право само по себе си, а функцията на монопола, за която това изключително право е учредено.

39. С други думи, тези решения изглежда се основават на допускането, че монополът съществува за изпълнението на определена функция. Следователно правилата относно неговото съществуване и неговата дейност трябва да се определят с оглед на тази функция.

40. Ако бъде разгледано по-отблизо обаче, дори Решение по дело Franzén може да се чете в съответствие с второто тълкуване. Всъщност това решение включва към правилата, които се подчиняват на член 31 ЕО, всички разпоредби, свързани със съществуването и функционирането на шведския монопол, включително тези, които нямат отношение към предоставеното му изключително право.

41. По-специално, освен разпоредбите относно търговската мрежа на Systembolaget и извършваната от него реклама, Съдът разглежда в светлината на член 31 ЕО всички правила, свързани със системата за подбор на стоки, включително тези, които възлагат на монопола задачата да *внесе* по заявка и за сметка на клиентите алкохолните напитки, които не са включени в предлаганите асортименти (глава 5, член 5)[8]. Макар да става въпрос за правна уредба на вноса на алкохол, а не на продажбата му на дребно, Съдът е класифицирал последната разпоредба сред тези, които са вътрешно присъщи на функционирането на монопола.

8 – Вж. Решение по дело Franzén, точка 49.

42. Това се дължи според мен на обстоятелството, че Съдът приема задължението за внасяне на поръчаните алкохолни напитки за вътрешно присъщо на изпълнението на специфичната функция на Systembolaget, предвидена от националното право. Функция, която както посочват Кралство Швеция и Кралство Норвегия, не се състои само в продажбата на алкохолните напитки, които присъстват на шведския пазар, но и в създаването на един-единствен и контролиран достъп до покупката на тези напитки.

43. Ако това тълкуване е точно обаче, следва и правилото за забрана на вноса на алкохол от физически лица да се разглежда като правило, свързано с функционирането на шведския монопол, и следователно да се преценява в светлината на член 31 ЕО.

44. Всъщност тази забрана цели да гарантира, че физическите лица, които желаят да закупят алкохолни напитки в Швеция, ще имат достъп до тях само чрез посредничеството на търговски обекти и на пунктове за продажба на Systembolaget. Вследствие на тази забрана, ако желаят да закупят и внесат алкохолни напитки с произход от друга държава-членка, те не могат да направят това пряко, а трябва да се обърнат към тези търговски обекти или пунктове за продажба, като направят избор измежду включените в асортиментите стоки или като направят заявка за тези, които не са на разположение.

45. Както отбелязва Кралство Норвегия, от тази гледна точка правилото относно вноса на алкохолни напитки от Systembolaget (за което Съдът вече е преценил, че е вътрешно присъщо на функционирането на монопола) и това за забрана на личния внос (което се разглежда в настоящото производство) се допълват и са неразделни, тъй като и двете целят да ограничат търсенето на алкохол от шведските потребители в системата на изключително право за продажба на дребно, контролирана от Systembolaget.

46. При това положение не е достатъчно възражението, което правят Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията, че в друга държава-членка (Финландия) монополът за продажба на дребно на алкохолни напитки съществува и функционира и без въпросната забрана.

47. Всъщност в съответствие с възприетия от мен подход тук не става въпрос да се преценява дали във всички случаи определен монопол може да функционира и без тази забрана. Не става въпрос също така да се установи дали функцията, възложена на монопола от държавата-членка, която го е учредила, може да се изпълнява чрез системи, създаващи помалко ограничения от системите, прилагани в друга държава-членка. В този контекст следва обаче да се прецени дали предвидената забрана е вътрешно присъща на изпълнението на специфичната

функция, която националният законодател е решил да възложи на този монопол. Както вече отбелязах обаче, на мен ми изглежда, че в случая тази вътрешна връзка съществува и че това обосновава прилагането на член 31 ЕО.

48. Затова считам, че забрана на вноса на алкохолни напитки от физически лица като предвидената в Закона за алкохола трябва да се разглежда в рамките на установената с този закон специфична система като правило, свързано с функционирането на монопол за продажба на дребно на тези стоки. Като такова правило тя следва да се разглежда в светлината на член 31 ЕО.

По втория въпрос

49. С втория си въпрос препращащата юрисдикция иска да се установи дали разглежданата в това производство забрана на вноса на алкохолни напитки от физически лица е съвместима с член 31 ЕО.

50. В това отношение най-напред ще припомня, че макар да не изисква „забрана на всички държавни монополи с търговски характер", член 31, параграф 1 ЕО предвижда, че те трябва да се приведат в съответствие, „така че да се гарантира, че [...] няма да съществува дискриминация между гражданите на държавите-членки" [9]. По-специално, „що се отнася до монополите за продажба", Съдът е постановил, че „не се допускат монополи, които са уредени по такъв начин, че търговията със стоки, които произхождат от друга държава-членка, е поставена в по-неблагоприятно положение, de jure или de facto, в сравнение с националните стоки" [10]. Съдът е уточнил освен това, че монополът за продажба противоречи на Договора не само ако „на практика поставя [...] в по-неблагоприятно положение" чуждестранните стоки, но и ако потенциално „може да [ги] постави в по-неблагоприятно положение" [11].

51. В настоящия случай, който се отнася именно за монопол за продажба, следователно трябва да се провери дали забрана на вноса от физически лица като предвидената от шведския закон поставя или може да постави в по-неблагоприятно положение, de jure или de facto, алкохолните напитки с произход от други държави-членки [12].

9 – Вж. Решение по дело Franzén, посочено по-горе, точка 38; вж. също Решение от 3 февруари 1976 г. по дело Manghera и др. (59/75, Recueil, стр. 91, точки 4 и 5), Решение по дело Hansen, посочено по-горе, точка 8, Решение от 7 юни 1983 г. по дело Комисия/Италия (78/82, Recueil, стр. 1955, точка 11), Решение от 14 декември 1995 г. по дело Banchero (C-387/93, Recueil, стр I-4663, точка 27) и Решение от 31 май 2005 г. по дело Hanner (C-438/02, Recueil, стр. I-4551, точка 34).

10 – Решение по дело Franzén, посочено по-горе, точка 40 и Решение по дело Hanner, посочено по-горе, точка 36.

11 – Вж. Решение по дело Hanner, посочено по-горе, точка 38.

12 – Припомням, че Съдът произнася различно и по-стриктно решение при наличие на монопол за внос. Всъщност според Съда в подобни случаи следва да се провери дали националните разпоредби са приети по такъв начин, че „засягат пряко условията за търговия само по отношение на оператори и търговци от други държави-членки" (вж. Решение по дело Manghera и др., посочено по-горе, точка 12, Решение от 13 декември 1990 г. по дело Комисия/Гърция, C-347/88, Recueil, стр. I-4747, точка 44 и Решение от 23 октомври 1997 г. по дело Комисия/Италия, C-158/94, Recueil, стр. I-5789, точка 23).

52. Според Комисията е налице по-неблагоприятно положение, поради това че тази забрана не позволява на шведските потребители да се обръщат пряко към производители от други държави-членки, за да закупят от тях желаните стоки.

53. Според мен тази гледна точка може да се приеме само отчасти.

54. Както бе посочено по-горе (точка 44), забраната на вноса предполага, че навършилите 20-годишна възраст лица, които желаят да закупят алкохолни напитки в Швеция, могат да направят това само чрез посредничеството на търговски обекти и на пунктове за продажба на Systembolaget. Това дружество извършва внос на стоките, които не са включени в асортиментите, „по заявка и за сметка на клиента", „освен при наличие на сериозни основания за възражение" (глава 5, член 5).

55. На мен ми се струва обаче, че в рамките на тази система забраната на личния внос сама по себе си не поставя в по-неблагоприятно положение стоките с произход от други държави-членки. Напротив, те се намират в същото положение като националните стоки. Всъщност както едните, така и другите могат да бъдат закупени от физически лица само в магазините и в пунктовете за продажба на Systembolaget. Ако не са включени в предложените асортименти, и едните, и другите трябва да бъдат поръчани с посредничеството на Systembolaget.

56. Все пак, ако разгледаме системата в нейната цялост, ще видим, че в действителност въпросната забрана може най-малкото потенциално да постави в по-неблагоприятно положение алкохолните напитки с произход от други държави-членки.

57. Ще поясня. Когато физическо лице поръча определена стока (национална или с произход от друга държава-членка), която не е включена в асортимента, Systembolaget изпълнява поръчката на клиента, като го снабдява с въпросната стока по друг начин, „освен при наличие на сериозни основания за възражение" (глава 5, член 5 от Закона за алкохола). При все това, както подчертава Надзорният орган на ЕАСТ, шведският закон дава на Systembolaget абсолютно дискреционно правомощие да приеме или да откаже поръчка при „сериозни основания". Следователно нищо не изключва възможността това правомощие да се използва по дискриминационен начин, с цел да се откажат поръчките за алкохолни напитки, които са с произход от други държави-членки и които създават повече трудности на монопола при снабдяването с тях.

58. Ако това правомощие се упражнява по този начин, за физическите лица не остава никакъв начин да се снабдят с желаните алкохолни напитки, тъй като

поради предвидената със Закона за алкохола забрана на вноса те също така не могат да ги внесат пряко. В такъв случай забраната на вноса вече не представлява начин за ограничаване на търсенето на алкохол само в системата на Systembolaget, а се превръща в непреодолима пречка за закупуване на алкохолни напитки от други държави-членки, в резултат на което тези напитки се оказват в по-неблагоприятно положение в сравнение с националните стоки.

59. От друга страна, Кралство Швеция не посочва никакво обективно изискване, което да може да обоснове по-неблагоприятното положение, в което, както току-що видяхме, могат да бъдат поставени стоките на други държави-членки поради прибавянето на забраната на личния внос към дискреционното правомощие на Systembolaget. То посочва единствено, че на 1 януари 2005 г. е влязъл в сила закон, който отменя възможността за отказ, така че към настоящия момент монополът е длъжен да достави всички заявени от клиентите алкохолни напитки, които не са включени в асортиментите, дори ако трябва да ги внесе.

60. Следователно към тази дата е премахнато описаното по-горе потенциално по-неблагоприятно положение, но това е без значение за настоящия случай, тъй като обстоятелствата по делото по главното производство са настъпили преди влизането в сила на новия закон.

61. Ето защо считам, че мога да направя заключение, че при монопол за продажба на дребно на алкохолни напитки като установения от Закон № 1738 от 16 декември 1994 г. (шведския закон за алкохола), който има дискреционното правомощие да откаже поръчките на физически лица, когато те предполагат внос на тези стоки от други държави-членки, установената с посочения закон забрана на вноса на тези стоки от физически лица противоречи на член 31 ЕО.

По третия и четвъртия въпрос

62. С третия и четвъртия въпрос националният съд иска да се установи дали при наличието на монопол за продажба на дребно на алкохолни напитки, на който законът възлага задачата по заявка на физически лица да внесе от други държави-членки алкохолните напитки, които не са включени в предлаганите асортименти, установената с този закон забрана на вноса на тези стоки от физически лица противоречи на членове 28 ЕО и 30 ЕО.

63. Тъй като стигнах до заключение, че тази забрана е неразделна от функционирането на монопола и следва да се разглежда в светлината на член 31 ЕО, не е необходимо да се отговаря на тези два въпроса.

64. За да предоставя на Съда пълната рамка на това дело, все пак ще анализирам и тези въпроси. Ще поясня обаче, че подходът ми за този анализ ще бъде напълно различен от следвания по отношение на член 31 ЕО.

65. Всъщност тук вече не се търси отговор на въпроса дали забраната на вноса на алкохолни напитки от физически лица поставя в по-неблагоприятно положение стоките с произход от други държави-членки. За сметка на това трябва да се прецени: i) дали с оглед и на системата за внос по заявка, практикувана от Systembolaget, тази забрана води до количествено ограничение на вноса или до мярка с равностоен ефект по смисъла на член 28 ЕО; ii) ако това е така, дали тази забрана е обоснована със съображения за закрила на здравето на хората — цел, която член 30 ЕО допуска дори ако е необходимо дерогиране на принципа за свободно движение [13]; iii) на последно място, дали въпросната забрана е съобразена с принципа на пропорционалност, тоест дали е „годн[а] да гарантира осъществяването на преследваната цел и дали не надхвърля необходимото за нейното постигане“ [14].

66. Що се отнася до първата подточка, припомням на първо място, че съгласно трайно установената съдебна практика под количествени ограничения по смисъла на член 28 ЕО се разбира всяка мярка, която „има характер на пълна или частична забрана за внос, износ или транзит, според случая“, на определени стоки [15], а под мярка с равностоен ефект — „всяка правна уредба в областта на търговията на държавите-членки, която може пряко или непряко, реално или потенциално да възпрепятства търговията в рамките на Общността“ [16].

67. От тази гледна точка считам, че г-н Rosengren, Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията правилно поддържат, без Кралство Швеция да възразява срещу становищата им, че забраната физически лица да внасят алкохол представлява отчасти количествено ограничение и отчасти мярка с равностоен ефект.

68. Тя представлява количествено ограничение, доколкото съществува строга забрана физически лица да внасят в Швеция от други държави-членки както предлаганите в асортиментите на монопола алкохолни напитки, така и тези, които не се предлагат, но последният

13 – Решение от 7 март 1989 г. по дело Schumacher (215/87, Recueil, стр. 617, точка 18), Решение от 25 юли 1991 г. по дело Aragonesa de Publicidad Exterior и Publivía (C-1/90 и C-176/90, Recueil, стр. I-4151, точка 13), Решение по дело Franzén, посочено по-горе, точка 76 и Решение от 8 март 2001 г. по дело Gourmet International Products (C-405/98, Recueil, стр. I-1795, точка 26).

14 – Решение от 25 юли 1991 г. по дело Säger (C-76/90, Recueil, стр. I-4221, точка 15), Решение от 23 ноември 1999 г. по дело Arblade и др. (C-369/96 и C-376/9, Recueil, стр. I-8453, точка 35), Решение от 3 октомври 2000 г. по дело Corsten (C-58/98, Recueil, стр. I-7919, точка 39) и Решение от 22 януари 2002 г. по дело Canal Satélite Digital, C-390/99, Recueil, стр. I-607, точка 33).

15 – Решение от 12 юли 1973 г. по дело Geddo (2/73, Recueil, стр 865, точка 7) и Решение от 14 декември 1979 г. по дело Henn и Darby (34/79, Recueil, стр. 3795).

16 – Решение от 11 юли 1974 г. по дело Dassonville (8/74, Recueil, стр. 837, точка 5).

отказва да внесе. Всъщност и в двата случая физическите лица не могат да внесат тези стоки в Швеция нито пряко, нито чрез посредничеството на Systembolaget. Следователно съществува действителна „забрана на вноса" на тези стоки.

69. Същата забрана представлява освен това и мярка с равностоен ефект, доколкото изисква физическите лица да поискат от монопола (и монополът да се съгласи) да внесе алкохолните напитки, които не са включени в предлагания асортимент. Всъщност както признава Кралство Швеция, Systembolaget изисква справедливо възнаграждение за тази услуга — естествено, в допълнение към заплащането на цената, която се иска от производителя на поръчаните напитки, и към възстановяването на транспортните разходи. Следователно макар и възможен, вносът на алкохол с произход от други държави-членки е обременен в този случай с допълнителни разходи (посоченото справедливо възнаграждение) в сравнение с тези, които физическите лица биха понесли в случай на пряк внос.

70. Ако разгледаме на следващо място евентуалните основания за забраната на вноса и тяхната пропорционалност, ще забележим, че според Кралство Швеция, подкрепено в това отношение от Кралство Норвегия, тази забрана има за цел закрилата на здравето на хората от вредите, причинявани от алкохола, по специално при лицата под 20-годишна възраст. Всъщност съгласно шведското законодателство последните не трябва да имат достъп до закупуване на алкохолни напитки.

71. Както твърди още Кралство Швеция, по тази причина системата е организирана по такъв начин, че алкохолните напитки да се закупуват посредством системата за продажба на монопола, който систематично проверява в своите магазини и пунктове за продажба възрастта на купувачите и отказва заявките на лица под 20-годишна възраст. Освен това в тези магазини и пунктове за продажба се извършва систематичен контрол чрез симулация на заявки за алкохол от лица, които имат външен вид на непълнолетни, за да се гарантира, че продавачите действително извършват предвидените проверки.

72. При все това Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията са на съвсем друго мнение. Те считат че въпросната забрана не може да се обоснове с целта за закрила на общественото здраве и че във всички случаи тя е несъразмерна с тази цел.

73. Според Комисията това се доказва преди всичко от различни несъответствия, които се наблюдават в шведската политика за закрила на общественото здраве, а именно:

— за разлика от алкохола, вносът и търговията с производни на тютюна стоки не е предмет на никаква забрана в Швеция,

— навършилите 20-годишна възраст лица могат да внасят значителни количества алкохол в Швеция при завръщане от пътуване,

— при условие, че не се намират в явно нетрезво състояние, тези лица могат да закупят от монопола неограничено количество алкохолни напитки,

— самият монопол улеснявал консумацията на тези напитки чрез удължаване на работното време на своите магазини.

74. С други думи, Комисията иска да изтъкне, че държава-членка, която намалява степента на закрила на здравето на собствените си граждани, като им позволява да консумират свободно определени вредни за здравето на хората стоки (производните на тютюна) и улеснява консумацията на други (алкохолните напитки), без да установи количествени ограничения, не може успешно да се позовава на закрилата на здравето на хората, за да обоснове определени разпоредби като въпросната забрана, които имат противоположно предназначение.

75. Комисията твърди още, че във всички случаи, дори да се разгледа сама по себе си, тази забрана оставала незаконосъобразна, доколкото е несъразмерна с обявената от Кралство Швеция цел. Според Надзорния орган на ЕАСТ и Комисията всъщност не било необходимо изцяло да се забранява вносът, за да се попречи на лицата под 20-годишна възраст да закупят алкохол. Достатъчно било да се възложи на митническите служби и на независимите превозвачи да проверяват възрастта на лицата, които са поръчали стоки извън Швеция.

76. От своя страна аз приемам без затруднение, че някои решения на шведския законодател могат да изглеждат спорни. В частност, няма съмнение, че обстоятелството, че на *навършилите 20-годишна възраст лица* се разрешава да закупуват неограничено количество алкохол, било то само в магазините и пунктовете за продажба на Systembolaget, може да засегне ефикасността на действията на държавата в полза на закрилата на общественото здраве.

77. На мен ми се струва обаче, че в определено отношение този избор е част от свободата на държавите-членки да „определят степента на закрила, която възнамеряват да осигурят на общественото здраве, и начина, по който трябва да бъде постигната посочената степен“ [17], и че от тази гледна точка тези мерки са въпрос на избор, запазен за държавите-членки, които преследват подобни цели. Това, което според мен обаче излиза

17 – Решение по дело Aragonesa de Publicidad Exterior и Publivia, посочено по-горе, точка 16 и Решение от 13 юли 2004 г. по дело Комисия/Франция (C-262/02, Recueil, стр. I-6569, точка 24).

извън свободата на държавите-членки и което следователно подлежи на контрол от Съда, е подходящият и необходим характер на избраните мерки по отношение на преследваната цел, като се има предвид, че само тези условия могат да обосноват ограниченията, предизвикани от този избор [18].

78. Това, което трябва да се провери, е не какви мерки теоретично са възможни и по-ефикасни, а дали с конкретните мерки, които е приело Кралство Швеция, може да се постигне степента на закрила на общественото здраве, която тази държава-членка цели, и дали те не надхвърлят необходимото за тази цел.

79. На мен ми се струва обаче, че ако се придържаме към този извод, забраната на вноса и свързаната с нея система за продажба на Systembolaget трябва да се приемат за съразмерни с преследваната от Закона за алкохола цел за закрила на *лицата под 20-годишна възраст.*

80. Както вече бе посочено по-горе (вж. точки 44 и 54), всъщност тази забрана задължава лицето, което желае да внесе алкохолни напитки от други държави-членки, да направи това само посредством системата за продажба на дребно, установена в тази държава, тоест в магазините и пунктовете за продажба на Systembolaget. Това предполага преминаване през търговска мрежа, в която се извършва систематичен контрол на възрастта на купувача и най-вече периодични проверки, които целят да се гарантира постоянното упражняване на този контрол. Именно това позволява ефикасното постигане на легитимно преследваната от шведския законодател цел да се попречи на лицата под 20-годишна възраст да закупят алкохол.

81. Следователно, за разлика от Надзорният орган на ЕАСТ и Комисията, аз не вярвам, че ако не съществуваше въпросната забрана, *същата цел* би могла да се постигне *също толкова ефикасно*, като се възложи на митническите органи, на пощенските служби и на независимите превозвачи да проверяват възрастта на лицата, които са поръчали стоки извън Швеция.

82. Всъщност ако в ограничените рамки на една търговска мрежа е възможно да се гарантира, че продавачите винаги проверяват възрастта на купувачите, то това очевидно не може да се постигне, в случай че доставката на алкохолни напитки от други държави-членки се извършва от множество различни оператори. С други думи, при липсата на тази забрана няма да може да се провери, както това се прави понастоящем в Швеция, дали всички

18 – Вж. Решение по дело Комисия/Франция, посочено по-горе, точка 24 и Решение от 13 юли 2004 г. по дело Bacardi France (C-429/02, Recueil, стр. I-6613, точка 33 и сл.), както и моето заключение по това дело (точки 78—80).

превозвачи или другите оператори, на които физически лица са възложили да внесат алкохолни напитки, няма да ги доставят на лица под 20-годишна възраст.

83. С оглед на изложеното трябва обаче да добавя, че ограничението на вноса на стоки от други държави-членки, което произтича от обстоятелството, че към предвидената в шведския закон забрана на вноса на алкохол от физически лица се добавя дискреционното правомощие на Systembolaget да отказва поради „сериозни основания“ поръчките на последните, убягва от логиката, на която се основават гореизложените съображения.

84. Както видяхме по-горе (вж. точки 57 и 58), всъщност в случай на отказване на поръчки на физически лица забраната на вноса не представлява начин за ограничаване на търсенето на алкохол само в системата на Systembolaget, а се превръща в непреодолима пречка за всички (пълнолетни и непълнолетни) за закупуване на алкохолни напитки от други държави-членки. Следователно както признава и Кралство Швеция (вж. точка 59 по-горе), това ограничение не се обосновава с целта да се попречи на лицата под 20-годишна възраст да закупят алкохолни напитки.

85. Според мен от това следва, че в очертаните по-горе рамки спорното ограничение на вноса трябва да се счита за противоречащо на членове 28 ЕО и 30 ЕО.

IV — Заключение

86. В светлината на изложените по-горе съображения предлагам на Съда да отговори на Högsta domstolen, че:

„— Забрана на вноса на алкохолни напитки от физически лица като предвидената в шведския Закон № 1738 от 16 декември 1994 г. (alkohollag)

трябва да се разглежда в рамките на установената с този закон специфична система като правило, свързано с функционирането на монопол за продажба на дребно на тези стоки. Като такова правило, тя следва да се разглежда в светлината на член 31 ЕО.

— При наличието на монопол за продажба на дребно на алкохолни напитки като установения от горепосочения закон, който има дискреционното правомощие да отказва поръчките на физически лица, когато те предполагат внос на тези стоки от други държави-членки, установената с този закон забрана на вноса на тези стоки от физически лица противоречи на член 31 ЕО."