

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

ANTONIA TIZZANA

přednesené dne 30. března 2006¹

1. Usnesením ze dne 30. března 2004 položil Högsta domstolen (švédský Nejvyšší soud) Soudnímu dvoru na základě článku 234 ES čtyři předběžné otázky týkající se slučitelnosti právních předpisů členského státu, které zakazují soukromý dovoz výrobků, jejichž maloobchodní prodej podléhá v tomto státě režimu monopolu, se Smlouvou.

I – Právní rámec

A – *Právo Společenství*

3. Podle článku 31 ES:

„1. Členské státy upraví státní monopoly obchodní povahy tak, aby byla vyloučena jakákoli diskriminace mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu a odbytu zboží.

[...]“

2. Předkládající soud chce zejména vědět, zda musí být zákaz tohoto druhu posuzován z hlediska článku 31 ES, týkajícího se státních monopolů obchodní povahy, nebo z hlediska článku 28 ES, který zakazuje veškerá množstevní omezení nebo opatření s rovnocenným účinkem, a zda, v závislosti na případě, je tento zákaz slučitelný s jedním či druhým z těchto ustanovení.

B – *Vnitrostátní právo*

Švédský zákon o alkoholu

4. Za účelem omezení spotřeby alkoholických nápojů a snížení škodlivých důsledků

¹ — Původní jazyk: italština.

této spotřeby na zdraví lidí přijalo Švédsko alkohollag (zákon č. 1738 ze dne 16. prosince 1994) (švédský zákon o alkoholu, dále jen „zákon o alkoholu“).

5. Tento zákon upravuje všechny aspekty výroby těchto nápojů a obchodu s nimi, konkrétně výrobu, dovoz, maloobchodní prodej a pultovní prodej, jakož i jejich propagaci.

Maloobchodní prodej alkoholických nápojů

6. Maloobchodní prodej alkoholu je vyhrazen jediné společnosti (Systembolaget Aktiebolag, dále jen „Systembolaget“), která je zcela ovládána státem.

7. Prodejní síť Systembolaget zahrnuje 411 „obchodů“ rozmístěných po celém švédském území. Ve venkovských oblastech má mimoto přibližně 560 „prodejen“ (prodejny potravin, prodejny novin a tabáku, benzínové pumpy...), 56 autobusových linek a 45 tras poštovních dodávek, kde je možné si objednat a odebrat požadované alkoholické nápoje.

8. Pouze prostřednictvím této prodejní sítě mohou osoby starší dvaceti let nakupovat vybrané alkoholické nápoje různého sortimentu („základní“, „dočasný“ nebo „zkušební“). Výrobky, které nejsou v sortimentu, mohou být získány na základě zvláštní objednávky. Jedná-li se o výrobky z jiných členských států, Systembolaget je musí dovést na základě žádosti a na náklady zákazníka. Z „vážných důvodů“ může odmítnout zvláštní objednávky a žádosti zákazníků o dovoz (kapitola 5 článek 5).

9. Ze spisu vyplývá, že zákon, který nabyl účinnosti dne 1. ledna 2005, zrušil právo Systembolaget odmítnout z „vážných důvodů“ dovoz alkoholických nápojů objednaných zákazníky.

Dovoz alkoholických nápojů

10. Kromě služby spočívající v dovozu na účet zákazníků není Systembolaget oprávněn dovážet do Švédska alkoholické nápoje. Švédský zákon vyhrazuje toto právo výlučně držitelům příslušných licencí.

11. Jednotlivci v zásadě rovněž nemají právo dovážet alkohol. Podle kapitoly 4 odstavce 2 druhé věty mohou osoby starší dvaceti let dovézt do Švédska pouze alkohol koupený při příležitosti cesty a určený k jejich osobní spotřebě nebo spotřebě jejich rodiny nebo alkohol jako dar blízké osobě.

15. Klas Rosengren poté podal žalobu proti tomuto konfiskujícímu opatření k Göteborgs Tingsrätt (Soud prvního stupně v Göteborgu), který opatření potvrdil z toho důvodu, že dle jeho názoru bylo víno do Švédska dovezeno v rozporu se zákazem dovozu jednotlivci stanoveným švédským zákonem.

II – Skutkový stav a řízení

12. Základem věci v původním řízení je žaloba podaná K. Rosengrenem a dalšími jednotlivci (dále jen společně „K. Rosengren“) proti zabavení beden vína ze Španělska.

16. Jelikož odvolání k Hövrätten för Västra Sverige (Odvolací soud pro západní Švédsko) bylo zamítnuto, K. Rosengren podal kasační opravný prostředek k Högsta domstolen. Vzhledem k tomu, že tento soud měl pochybnosti o slučitelnosti zákazu vyplývajícího z kapitoly 4 článku 2 zákona o alkoholu s články 28 ES a 31 ES, rozhodl se přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

13. Z předkládacího usnesení vyplývá, že si K. Rosengren objednal zčásti v rámci zásilkového prodeje a zčásti přímo od výrobce víno vyrobené ve Španělsku, které bylo nabízeno na dánské internetové stránce.

„1. Může být výše uvedený zákaz soukromého dovozu považován za součást způsobu fungování monopolu na maloobchodní prodej, a z tohoto důvodu není článkem 28 ES zakázán a musí být posouzen pouze z hlediska článku 31 ES?

14. Víno, za něž byla platba provedena prostřednictvím dvou švédských poštovních šeků, bylo dovezeno do Švédska bez celního prohlášení soukromým přepravcem sjednaným K. Rosengrenem. Víno bylo poté zabaveno v Göteborgu.

2. V případě kladné odpovědi na první otázku, je uvedený zákaz soukromého dovozu v takovém případě slučitelný s podmínkami článku 31 ES týkajícími se státních monopolů obchodní povahy?

3. V případě záporné odpovědi na první otázku, musí být článek 28 ES vykládán tak, že v zásadě brání zákazu soukromého dovozu, i přes povinnost Systembolaget opatřit na žádost alkoholické nápoje, které nemá na skladě?

III – Právní rozbor

Precedent: rozsudek Franzén

4. V případě kladné odpovědi na třetí otázku, může být takový zákaz soukromého dovozu považován za odůvodněný a přiměřený s ohledem na ochranu zdraví a života lidí?“

19. Jak jsem ukázal, vnitrostátní soud pokládá Soudnímu dvoru čtyři otázky. Podstatou jeho otázek je, zda zákaz dovozu alkoholických nápojů jednotlivci, tak jak je stanoven švédským zákonem o alkoholu, musí být posouzen z hlediska článku 31 ES týkajícího se státních monopolů obchodní povahy, nebo z hlediska článku 28 ES, který zakazuje veškerá množstevní omezení nebo opatření s rovnocenným účinkem (první otázka), a zda je tento zákaz slučitelný s prvním z těchto ustanovení (druhá otázka), nebo podpůrně s druhým z těchto ustanovení (třetí a čtvrtá otázka).

17. V takto zahájeném řízení podali písemná vyjádření K. Rosengren, Švédské království, Finská republika, Norské království, Kontrolní úřad ESVO, jakož i Komise.

20. Ve svých předložených písemných vyjádřeních k výše uvedeným otázkám všichni účastníci řízení v široké míře odkazovali na rozsudek Franzén, ve kterém Soudní dvůr přezkoumal pod různými úhly pohledu švédský zákon, který je znovu zpochybňován².

18. Dne 30. listopadu 2005 se konalo jednání Soudního dvora, při kterém byli K. Rosengren, Švédské a Norské království, Kontrolní úřad ESVO, jakož i Komise vyslechnuti.

21. Podle Švédského a Norského království dokonce tento rozsudek přímo odpovídá na

2 — Rozsudek ze dne 23. října 1997, Franzén (C-189/95, Recueil, s. I-5909).

pochybnost vyjádřenou švédským soudem. Podle nich již totiž Soudní dvůr v tomto rozsudku uvedl, že dotčený zákaz musí být přezkoumáván z hlediska článku 31 ES a že je s tímto ustanovením slučitelný. V projednávaném případě tudíž postačí toto řešení převzít.

22. Před provedením důkladnějšího rozboru se mi však zdá nezbytným přezkoumat, zda Soudní dvůr na tyto otázky skutečně odpověděl.

23. V rozsudku *Franzén* se Soudní dvůr vyjádřil především k otázce vymezení rozsahu působnosti článku 31 ES ve vztahu k článku 28 ES.

24. V tomto ohledu stanovil rozlišující kritérium: „pravidla o existenci a fungování švédského monopolu“ musí být přezkoumána z hlediska ustanovení článku 31 Smlouvy, zatímco „dopad ostatních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, která [jsou] oddělitelná od fungování monopolu, na obchod uvnitř Společenství“ musí být přezkoumán z hlediska článku 30 Smlouvy (body 35 a 36).

25. Soudní dvůr na úvod rozboru pravidel první kategorie nejprve připomenul účel a obsah článku 31 ES:

— cílem tohoto ustanovení je „uvést do souladu možnost členských států zachovat určité monopoly obchodní povahy jakožto nástroje pro sledování cílů veřejného zájmu s požadavky na vytvoření a fungování společného trhu“, a směřuje tedy k „odstranění překážek volnému pohybu zboží, nicméně s výjimkou omezujících účinků na obchod, které jsou inherentní existenci dotčených monopolů“ (bod 39);

— nevyžaduje „úplné zrušení státních monopolů obchodní povahy“, ale ukládá tyto monopoly upravit tak, „aby byla vyloučena jakákoli diskriminace mezi státními příslušníky členských států, pokud jde o podmínky nákupu nebo odbytu zboží, a z právního nebo faktického hlediska nebyl znevýhodněn obchod se zbožím z ostatních členských států oproti obchodu s tuzemským zbožím“ (body 38 a 40).

26. Po stanovení těchto zásad Soudní dvůr uznal, že „tím, že takový státní monopol na maloobchodní prodej alkoholických nápojů, jako je monopol přiznaný *Systembolaget*, směřuje k ochraně veřejného zdraví proti škodlivým následkům alkoholu, sleduje cíl veřejného zájmu“ (bod 41).

27. Dále Soudní dvůr přezkoumal v rozsahu, v němž jsou inherentní existenci a fungování monopolu, ustanovení švédského zákona o alkoholu týkající se „systému výběru výrobků“ Systembolaget (včetně povinnosti dovážet „na základě žádosti a na náklady spotřebitele“ jakýkoli alkoholický nápoj neobsažený v nabízeném sortimentu: kapitola 5 článek 5); „prodejní sítě“ společnosti, jakož i „propagace alkoholických nápojů“, kterou uskutečňuje. Podle Soudního dvora se tato ustanovení nezadí být ani diskriminační, ani způsobit znevýhodňovat dovážené výrobky. Byla tedy slučitelná s článkem 31 ES (body 43 až 66).

29. Zdá se mi tedy, že Kontrolní úřad ESVO má pravdu, když podotýká, že výše uvedený rozsudek Franzén – ačkoliv uvádí kritéria pro správné použití článku 31 ES na prodejní monopol a přezkoumává švédský zákon o alkoholu z různých hledisek – neodpovídá na otázky vznesené v projednávané věci. Tato věc se totiž týká ustanovení zákona (zákazu dovozu alkoholu jednotlivci), které ačkoliv je spojeno s ustanoveními, která byla v uvedeném rozsudku přezkoumávána, se přesto od těchto ustanovení odlišuje.

30. Mám tedy za to, že je třeba v souladu se zásadami stanovenými v rozsudku Franzén provést samostatný rozbor tohoto zákazu a jeho slučitelnosti s články 28 ES a 31 ES. Tento nový rozbor rozvinu dále.

První otázka

28. Pokud jde o „ostatní ustanovení vnitrostátních právních předpisů mající dopad na fungování monopolu“, Soudní dvůr nicméně z hlediska článku 28 ES přezkoumal švédská pravidla, která vyhrazovala dovoz alkoholických nápojů držitelům licencí na výrobu nebo velkoobchodní prodej. V tomto ohledu Soudní dvůr rozhodl, že tato pravidla tím, že vystavují tyto nápoje dodatečným nákladům („jako jsou náklady na zprostředkování, náklady spojené s úhradou poplatků a daní požadovaných za poskytnutí licence nebo náklady spojené s povinností mít na švédském území skladovací kapacitu“), představují překážku dovozu, odůvodněnou požadavkem, uznaným v článku 30 ES, chránit zdraví lidí, ale ve vztahu k tomuto požadavku nepřiměřenou (body 67 až 77).

31. Jak jsem uvedl, předkládající soud se nejprve táže, zda je třeba posuzovat dotčený zákaz z hlediska článku 28 ES nebo článku 31 ES.

32. Stejně jako všichni účastníci řízení, kteří se vyjádřili, se domnívám, že k objasnění

tohoto bodu je třeba vyjít z kritéria stanoveného v rozsudku Franzén. Jak jsem ukázal výše, Soudní dvůr „s ohledem na již dříve existující judikaturu“³ prohlásil, že „[je] namíste přezkoumat pravidla o existenci a fungování monopolu z hlediska ustanovení článku [31 ES], specificky použitelných na výkon výlučných práv státním monopoem obchodní povahy“; naopak, „dopad ostatních ustanovení vnitrostátních právních předpisů, která [jsou] oddělitelná od fungování monopolu, ačkoliv na něj mají dopad, na obchod uvnitř Společenství [musí] být přezkoumán z hlediska článku [28 ES]“⁴.

33. Není však nikterak jednoduché použít tyto závěry na zde dotčené právní předpisy za účelem určení, zda se na ně vztahuje článek 28 ES, nebo článek 31 ES, jak o tom svědčí odůvodněné a podložené, ale vzájemně si odporující závěry, které z nich vyvozují účastníci řízení.

34. Na jedné straně mají totiž K. Rosengren, Kontrolní úřad ESVO a Komise za to, že je třeba posoudit zákaz dovozu alkoholických

nápojů jednotlivci z hlediska článku 28 ES. Na druhé straně Švédské království, Finská republika a Norské království zastávají opačnou tezi.

35. Prvně uvedení, stejně jako Komise, vycházejí z předpokladu, že článek 31 ES „stanoví zvláštní úpravu pro státní monopoly obchodní povahy“⁵ a jeho funkcí je omezit obecný zákaz stanovený v článku 28 ES. Proto toto ustanovení nemůže být předmětem extenzivního výkladu.

36. Stejně tak dále Kontrolní úřad ESVO odkazuje na několik rozsudků týkajících se prodejních monopolů (které jsou rovněž uvedeny v rozsudku Franzén), ve kterých Soudní dvůr uvedl, že článek 31 ES „není relevantní, pokud jde o vnitrostátní ustanovení, která se netýkají výkonu zvláštní funkce veřejného monopolu, a sice jeho výlučného práva“⁶. Z této judikatury lze vyvodit, jak to činí K. Rosengren, Kontrolní úřad ESVO a Komise, že výlučné právo Systembolaget pokrývá pouze maloobchodní prodej alkoholických nápojů a nevztahuje se na jejich

3 — Soudní dvůr odkazuje v tomto ohledu na rozsudky ze dne 17. února 1976, Miritz (91/75, Recueil, s. 217, bod 5); ze dne 20. února 1979, Rewe-Zentral, ve věci zvané „Cassis de Dijon“ (120/78, Recueil, s. 649, bod 7), a ze dne 13. března 1979, Hansen (91/78, Recueil, s. 935, body 9 a 10).

4 — Výše uvedený rozsudek Franzén, body 35 a 36.

5 — Viz výše uvedený rozsudek Cassis de Dijon, bod 7.

6 — Viz výše uvedené rozsudky Cassis de Dijon, bod 7 a Hansen, bod 8.

dovoz. V této perspektivě je tudíž třeba dojít k závěru, že právní předpisy týkající se dovozu alkoholu, jako jsou právní předpisy, které ukládají zákaz zpochybněný v projednávaném případě, je třeba přezkoumat nikoliv z hlediska článku 31 ES, ale výlučně z hlediska článku 28 ES, který stanoví obecné pravidlo.

37. Opačný výklad se však nezdá méně přesvědčivým. Dle mého názoru je naopak přesvědčivější z důvodů, které se pokusím uvést dále.

38. Vycházím ze zjištění, že judikatura předcházející rozsudku Franzén zahrnuje rozsudky, které, jak se zdá, pro účely sporného rozlišení kladou menší důraz na rozsah výlučného práva monopolu než na zvláštní úlohu, kterou má monopol zastávat. Z těchto rozsudků totiž vyplývá, že článek 31 ES se netýká vnitrostátních ustanovení práva spojených s *výlučným právem* monopolu, ale spíše těch, která jsou „inherentně spojena s výkonem zvláštní funkce“ přiznané monopolu⁷.

7 — Viz rozsudek ze dne 13. března 1979, Peureux (86/78, Recueil, s. 897, bod 35). V téže smyslu výše uvedený rozsudek Miritz, bod 8, a rozsudek Cassis de Dijon, uvedený Kontrolním úřadem ESVO. Důležité není výlučné právo jako takové, ale funkce monopolu, pro niž bylo toto výlučné právo zřízeno.

39. Jinými slovy se zdá, že tyto rozsudky vycházejí ze správného předpokladu, že existuje-li monopol, je tomu tak proto, aby vykonával určitou funkci. Pravidla o existenci monopolu a jeho činnosti musí být tedy posuzována s ohledem na tuto funkci.

40. Jestliže se přitom podíváme podrobněji na rozsudek Franzén, dokonce i tento rozsudek lze chápat podle tohoto druhého vodítka. Tento rozsudek totiž zařadil mezi pravidla podléhající článku 31 ES všechna ustanovení práva týkající se existence a fungování švédského monopolu, včetně ustanovení, která nejsou spojena s výlučným právem přiznaným tomuto monopolu.

41. Zejména, mimo ustanovení týkajících se prodejní sítě Systembolaget a reklamní propagace, kterou uskutečňuje, tak byla z hlediska článku 31 ES přezkoumána veškerá pravidla týkající se systému výběru výrobků, včetně pravidla, které vyhrazuje monopolu úkol *dovážet* na základě žádosti zákazníků alkohol, který není v nabízeném sortimentu (kapitola 5 článek 5)⁸. I když se jedná o právní úpravu dovozu alkoholu, a nikoliv maloobchodního prodeje, Soudní dvůr zařadil toto posledně uvedené ustanovení mezi ta, která jsou inherentně spojena s fungováním monopolu.

8 — Viz rozsudek Franzén, bod 49.

42. Důvod k tomu dle mého názoru spočívá v tom, že pro Soudní dvůr je úkol dovážet požadovaný alkohol inherentně spojený s výkonem zvláštní funkce přiznané Systembolaget vnitrostátním zákonem. Funkce, která, jak uvedlo Švédské a Norské království, nespočívá pouze v prodeji alkoholických nápojů přítomných na švédském trhu, ale také ve vytvoření jediné a kontrolované přístupové cesty k nákupu těchto nápojů.

45. Jak podotklo Norské království, z tohoto hlediska se pravidlo o dovozu alkoholu Systembolaget (o kterém již Soudní dvůr rozhodl, že je inherentní fungování monopolu) a pravidlo týkající se zákazu soukromých dovozů (dotčené v projednávaném případě) doplňují a jsou neoddělitelná: obě totiž mají začlenit poptávku švédských spotřebitelů po alkoholu do výlučného systému maloobchodního prodeje kontrolovaného Systembolaget.

43. Je-li přitom tento výklad správný, je třeba považovat rovněž pravidlo zákazu dovozu alkoholu jednotlivci za pravidlo týkající se fungování švédského monopolu, a posoudit ho tudíž z hlediska článku 31 ES.

46. V tomto kontextu nestačí namítat – jak to učinily Kontrolní úřad ESVO a Komise – že v jiném členském státu (Finsko) monopol na maloobchodní prodej alkoholických nápojů existuje a funguje i bez dotčeného zákazu.

44. Cílem tohoto zákazu je totiž zaručit, aby jednotlivci, kteří si hodlají koupit ve Švédsku alkoholické nápoje, měli k těmto nápojům přístup pouze prostřednictvím obchodů a prodejen Systembolaget. Z důvodu tohoto zákazu, hodlají-li si koupit a dovézt alkohol z jiných členských států, nemohou tak učinit přímo, ale musí se obrátit na tyto obchody a prodejny a zvolit si některý z výrobků, které jsou v sortimentu, nebo požádat o dovoz těch, které nejsou k dispozici.

47. V perspektivě, kterou jsem uvedl jako hlavní, se totiž nejedná o absolutní určení, zda může monopol fungovat i bez tohoto zákazu. Nejedná se ani o stanovení, zda může být poslání určené monopolu členským státem, který ho zavedl, vykonáváno prostřednictvím méně omezujících systémů, než jsou systémy uplatňované v jiném členském státě. V tomto kontextu je třeba naopak posoudit, zda je stanovený zákaz inherentně spojený s výkonem zvláštní funkce, kterou se vnitrostátní zákonodárce rozhodl svému

monopolu přiznat, či nikoliv. Jak jsem přitom již řekl, zdá se mi, že v projednávaném případě toto inherentní spojení existuje, a že to tudíž odůvodňuje použití článku 31 ES.

48. Domnívám se proto, že takový zákaz dovozu alkoholických nápojů jednotlivci, jako je zákaz stanovený švédským zákonem o alkoholu, je třeba považovat, ve zvláštním rámci vymezeném tímto zákonem, za pravidlo týkající se fungování monopolu na maloobchodní prodej těchto výrobků. Jako takové je toto pravidlo třeba přezkoumat z hlediska článku 31 ES.

K druhé otázce

49. Svou druhou otázkou se předkládající soud táže, zda je zákaz dovozu alkoholických nápojů jednotlivci, o který se jedná v projednávaném případě, slučitelný s článkem 31 ES.

50. V tomto ohledu nejprve připomínám, že i když čl. 31 odst. 1 ES neukládá „zrušení všech monopolů obchodní povahy“, stanoví, že monopoly obchodní povahy musí být upraveny „tak, aby byla vyloučena jakákoli diskriminace mezi státními příslušníky člen-

ských států [...]“⁹. Zejména, „co se týče prodejních monopolů“, Soudní dvůr prohlásil, že „nelze připustit monopoly, které jsou upraveny tak, že z právního nebo faktického hlediska znevýhodňují obchod se zbožím z ostatních členských států oproti obchodu s tuzemským zbožím“¹⁰. Soudní dvůr krom toho upřesnil, že prodejní monopol je v rozporu se Smlouvou nejen tehdy, jestliže „v praxi [zahraniční výrobky] znevýhodňuje“, ale také tehdy, jestliže je potenciálně „může znevýhodňovat“¹¹.

51. V projednávaném případě, který se týká právě prodejního monopolu, je tedy namíste přezkoumat, zda takový zákaz dovozu jednotlivci, jako je ten, který je upraven švédským zákonem, z právního nebo faktického hlediska znevýhodňuje nebo může znevýhodňovat alkohol z jiných členských států¹².

9 — Viz výše uvedený rozsudek Franzén, bod 38; viz také rozsudek ze dne 3. února 1976, Manghera a další (59/75, Recueil, s. 91, body 4 a 5); výše uvedený rozsudek Hansen, bod 8; rozsudek ze dne 7. června 1983, Komise v. Itálie (78/82, Recueil, s. 1955, bod 11); rozsudek ze dne 14. prosince 1995, Banchemo (C-387/93, Recueil, s. I-4663, bod 27), a rozsudek ze dne 31. května 2005, Hanner (C-438/02, Sb. rozh. s. I-4551, bod 34).

10 — Výše uvedené rozsudky Franzén, bod 40, a Hanner, bod 36.

11 — Viz výše uvedený rozsudek Hanner, bod 38.

12 — Připomínám, že Soudní dvůr rozhoduje odlišně a přísněji ohledně dovozního monopolu. Podle Soudního dvora je třeba totiž v takovém případě přezkoumat, zda vnitrostátní ustanovení práva byla přijata tak, aby se „bezprostředně dotýkala pouze podmínek odbytu subjektů nebo prodejců z jiných členských států“ [viz výše uvedený rozsudek Manghera a další, bod 12; rozsudek ze dne 13. prosince 1990, Komise v. Řecko (C-347/88, Recueil, s. I-4747, bod 44); rozsudek ze dne 23. října 1997, Komise v. Itálie (C-158/94, Recueil, s. I-5789, bod 23)].

52. Podle Komise dochází ke znevýhodnění v rozsahu, v němž tento zákaz brání švédským spotřebitelům obrátit se přímo na výrobce z jiných členských států, aby si u nich koupili požadované výrobky.

53. Dle mého názoru lze toto stanovisko připustit jen zčásti.

54. Jak jsem připomenul výše (v bodě 44), zákaz dovozu znamená, že osoby starší dvaceti let, které si hodlají ve Švédsku koupit alkoholické nápoje, tak mohou učinit pouze prostřednictvím obchodů a prodejen Systembolaget. Tato společnost doveze výrobky nedostupné v sortimentu „na základě žádosti a na náklady zákazníka“, „ledaže tomu brání vážné důvody“ (kapitola 5 článek 5).

55. Zdá se mi přitom, že v rámci tohoto systému zákaz soukromých dovozů sám o sobě neznevýhodňuje výrobky z jiných členských států. Naopak, tyto výrobky mají naprosto stejné postavení jako výrobky tuzemské. Jednotlivci totiž mohou obojí tyto

výrobky nakupovat jen v obchodech a prodejnách Systembolaget. Nejsou-li v nabízeném sortimentu, obojí musí být objednány prostřednictvím Systembolaget.

56. Posuzujeme-li nicméně systém jako celek, zjistíme, že ve skutečnosti může dotčený zákaz přinejmenším potenciálně znevýhodňovat alkohol z jiných členských států.

57. Vysvětlím. Objedná-li si jednotlivec výrobek (tuzemský nebo z jiného členského státu), který není v sortimentu, Systembolaget mu vyhoví tím, že mu dodá dotčený výrobek jinak, „ledaže tomu brání vážné důvody“ (kapitola 5 článek 5 zákona o alkoholu). Nicméně jak zdůraznil Kontrolní úřad ESVO, švédský zákon přiznává Systembolaget absolutní diskreční pravomoc odmítnout, či neodmítnout objednávku z „vážných důvodů“. Nic tedy nevylučuje, že tato pravomoc může být vykonávána diskriminačním způsobem tak, aby byly odmítnuty objednávky alkoholických nápojů z jiných členských států, které jsou z tohoto důvodu monopolem obtížněji dosažitelné.

58. Je-li tato pravomoc vykonána tímto způsobem, jednotlivci již nemají žádný prostředek, jak si opatřit požadované alkoholické nápoje, jelikož z důvodu zákazu dovozu stanoveného zákonem o alkoholu si je nemohou ani dovézt přímo. Zákaz dovozu

tak již nepředstavuje prostředek k začlenění poptávky po alkoholu do systému Systembolaget, ale stává se nepřekonatelnou překážkou nákupu alkoholických nápojů z jiných členských států s tím výsledkem, že tyto nápoje jsou znevýhodněny oproti tuzemským výrobkům.

maloobchodní prodej alkoholických nápojů, jako je ten, zavedený alkohollag (zákon č. 1738 ze dne 16. prosince 1994) (švédský zákon o alkoholu), který má diskreční pravomoc odmítnout objednávky jednotlivců, vyžadují-li, aby výrobky byly dovezeny z jiných členských států, je zákaz dovážet tyto výrobky, uložený tímto zákonem jednotlivcům, v rozporu s článkem 31 ES.

59. Krom toho Švédské království neuvedlo žádný objektivní požadavek, který by mohl odůvodnit znevýhodnění, které, jak jsem právě ukázal, může vyplývat pro výrobky z jiných členských států ze skutečnosti, že diskreční pravomoc Systembolaget doplňuje zákaz soukromých dovozů. Švédské království pouze zdůraznilo, že dne 1. ledna 2005 nabyl účinnosti zákon zrušující toto právo odmítnutí, takže v současné době je monopol povinen dodat všechny alkoholické nápoje požadované zákazníky, které nejsou již v sortimentu, i když je musí dovézt.

K třetí a čtvrté otázce

60. Potenciální znevýhodnění, které jsem výše popsal, tedy bylo k tomuto datu odstraněno. Toto hledisko je nicméně v projednávaném případě irelevantní, protože skutkové okolnosti věci v původním řízení předcházejí nabytí účinnosti nového zákona.

62. Ve třetí a čtvrté otázce se vnitrostátní soud táže, zda za existence monopolu na maloobchodní prodej alkoholických nápojů, kterému zákon přiznává úkol dovážet na základě žádosti jednotlivců alkohol z jiných členských států, který není v nabízeném sortimentu, je zákaz dovážet tyto výrobky, uložený tímto zákonem jednotlivcům, v rozporu s články 28 ES a 30 ES.

61. Zdá se mi tedy, že mohu dospět k závěru, že za existence takového monopolu na

63. Protože jsem dospěl k závěru, že je tento zákaz neoddelitelný od fungování monopolu, a musí být tedy přezkoumán z hlediska článku 31 ES, není nutné na tyto dvě otázky odpovídat.

64. Provedu přesto jejich rozbor, aby měl Soudní dvůr k dispozici úplný přehled v této věci. Upřesňuji nicméně, že použiji postup zcela odlišný od toho, který jsem použil ohledně článku 31 ES.

66. Pokud jde o první bod, nejprve připomínám, že podle ustálené judikatury se pro účely článku 28 ES rozumí: množstevním omezením jakékoli opatření mající „podle konkrétního případu charakter úplného či částečného zákazu dovozu, vývozu nebo převozu“ určitých výrobků¹⁵; a opatřením s rovnocenným účinkem „veškerá obchodní právní úprava členských států, která by mohla, ať přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně, narušit obchod uvnitř Společenství“¹⁶.

65. V tomto případě se totiž již nejedná o to, zda zákaz dovozu alkoholických nápojů jednotlivci znevýhodňuje výrobky z jiných členských států. Je naopak třeba posoudit i) zda, s ohledem i na systém dovozu na základě žádosti uplatňovaný Systembolaget, tento zákaz způsobuje množstevní omezení dovozu nebo opatření s rovnocenným účinkem ve smyslu článku 28 ES; ii) pokud tomu tak je, zda je tento zákaz odůvodněný důvody spočívajícími v ochraně zdraví lidí, tedy cílem povoleným článkem 30 ES, i když se jedná o odchylku od zásady volného pohybu¹³; iii) konečně, zda dotčený zákaz respektuje zásadu proporcionality, to znamená, že je „nezbytný k zajištění [sledovaného cíle] a [nepřekračuje] meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné“¹⁴.

67. Po upřesnění tohoto bodu se domnívám, že K. Rosengren, Kontrolní úřad ESVO a Komise správně tvrdí, aniž by jim v tom Švédské království odporovalo, že zákaz dovážet alkohol uložený jednotlivcům představuje zčásti množstevní omezení a zčásti opatření s rovnocenným účinkem.

68. Tento zákaz představuje množstevní omezení v rozsahu, v němž je jednotlivcům přísně zakázáno dovážet do Švédska alkohol z jiných členských států již nabízený v sortimentu, stejně jako alkohol, který

13 — Rozsudky ze dne 7. března 1989, Schumacher (215/87, Recueil, s. 617, bod 18); ze dne 25. července 1991, Aragonesa de Publicidad Exterior a Publivia (spojené věci C-1/90 a C-176/90, Recueil, s. I-4151, bod 13), a ze dne 8. března 2001, Gourmet International Products (C-405/98, Recueil, s. I-1795, bod 26).

14 — Rozsudky ze dne 25. července 1991, Säger (C-76/90, Recueil, s. I-4221, bod 15); ze dne 23. listopadu 1999, Arblade a další (spojené věci C-369/96 a C-376/96, Recueil, s. I-8453, bod 35); ze dne 3. října 2000, Corsten (C-58/98, Recueil, s. I-7919, bod 39), a ze dne 22. ledna 2002, Canal Satélite Digital (C-390/99, Recueil, s. I-607, bod 33).

15 — Rozsudky ze dne 12. července 1973, Geddo (2/73, Recueil, s. 865, bod 7), a ze dne 14. prosince 1979, Henn a Darby (34/79, Recueil, s. 3795).

16 — Rozsudek ze dne 11. července 1974, Dassonville (8/74, Recueil, s. 837, bod 5).

monopol nenabízí, ale odmítá dovézt. V obou případech totiž jednotlivci nemohou do Švédska tyto výrobky dovézt, ať už přímo, nebo prostřednictvím Systembolaget. Existuje tedy skutečný „zákaz dovozu“ těchto výrobků.

69. Tentýž zákaz představuje krom toho opatření s rovnocenným účinkem v rozsahu, v němž ukládá jednotlivcům povinnost žádat po monopolu (a monopolu povinnost akceptovat), aby dovezl alkohol, který není v nabízeném sortimentu. Jak totiž uznalo Švédské království, Systembolaget žádá za tuto službu spravedlivou náhradu – samozřejmě kromě ceny požadované výrobcem objednaných nápojů a náhrady nákladů na dopravu. V tomto případě tedy při dovozu alkoholu z jiných členských států, i když je možný, dochází k dodatečným nákladům (uvedená spravedlivá náhrada) ve srovnání s těmi, které by jednotlivci nesli v případě přímého dovozu.

70. Přistoupím-li nyní k případným odůvodněním zákazu dovozu a jeho přiměřenosti, podotýkám, že podle Švédského království, podporovaného v tomto ohledu Norským královstvím, je cílem tohoto zákazu chránit zdraví lidí proti škodám způsobeným alkoholem, zejména u osob mladších dvaceti let. Tyto osoby by totiž podle švédského zákonodárce neměly mít k nákupu alkoholických nápojů přístup.

71. Švédské království pokračuje, že z tohoto důvodu je systém pojat tak, aby alkoholické nápoje byly nakupovány prostřednictvím prodejního systému monopolu, který ve svých obchodech a prodejnách systematicky kontroluje věk kupujících a odmítá žádosti osob mladších dvaceti let. Navíc v těchto obchodech a prodejnách dochází pravidelně k ověřování – formou simulovaných žádostí o alkohol osobami vypadajícími jako nezletilé – aby bylo zajištěno, že prodávající skutečně předepsané kontroly provádějí.

72. Kontrolní úřad ESVO a Komise jsou nicméně jiného názoru. Oba se domnívají, že dotčený zákaz nemůže být cílem ochrany veřejného zdraví odůvodněn a že je v každém případě tomuto cíli nepřiměřený.

73. Podle Komise to bez dalšího prokazují různé nesrovnalosti zjištěné ve švédské politice ochrany veřejného zdraví. Zejména:

- na rozdíl od alkoholu není ve Švédsku žádným způsobem zakázán dovoz tabákových výrobků a obchod s nimi;

- osoby starší dvaceti let, které se vrací z cesty, mohou do Švédska dovézt značné množství alkoholu;

cíli sledovanému Švédským královstvím. Podle Kontrolního úřadu ESVO a Komise totiž není nutné zakazovat veškerý dovoz proto, aby bylo osobám mladším dvaceti let zabráněno kupovat alkohol. Stačilo by pověřit celní orgány, poštovní služby a nezávislé přepravce, aby kontrolovaly věk osob, které si výrobky mimo Švédsko objednaly.

- za podmínky, že tyto osoby nejsou ve stavu zjevné opilosti, si mohou u monopolu nakoupit neomezené množství alkoholických nápojů;

- monopol sám podpořil spotřebu těchto nápojů, když rozšířil otevírací dobu svých obchodů.

76. Připouštím, že některé volby švédského zákonodárce se zdají diskutabilní. Není zvláště pochyb o tom, že umožnit *osobám starším dvaceti let* nakoupit neomezené množství alkoholu, byť jen v obchodech a prodejnách Systembolaget, může poškozo-
vat účinnost akce státu ve prospěch ochrany veřejného zdraví.

74. Jinak řečeno, Komise se snaží uplatnit, že členský stát, který sníží ochranu zdraví svých vlastních občanů tím, že jim umožní volně konzumovat některé výrobky škodlivé pro lidské zdraví (tabákové výrobky) a usnadní jim přístup k jiným výrobkům, aniž by stanovil množství omezení, se nemůže platně dovolávat ochrany lidského zdraví, aby odůvodnil určitá ustanovení práva, která, jako dotčený zákaz, jdou v opačném smyslu.

77. Zdá se mi nicméně, že tyto volby určitým způsobem odrážejí svobodu členských států „[rozhodnout] o úrovni, v jaké chtějí zajistit ochranu veřejného zdraví, a o způsobu, jakým má být této úrovni dosaženo“¹⁷, a že z tohoto hlediska tato opatření tedy spadají mezi volby vyhrazené členským státům sledujícím podobné cíle. Dle mého názoru

75. V každém případě, pokračuje Komise, i kdyby byl tento zákaz posuzován sám o sobě, je protiprávní, jelikož je nepřiměřený

17 — Výše uvedený rozsudek Aragonesa, bod 16; rozsudek ze dne 13. července 2004, Komise v. Francie (C-262/02, Sb. rozh. s. I-6569, bod 24).

však do svobody členských států nepatří, a v důsledku toho spadá do přezkumu Soudního dvora, vhodnost a nezbytnost těchto voleb ve vztahu k cílům, kterých má být dosaženo, jelikož pouze tyto podmínky mohou odůvodnit omezení, která tyto volby s sebou nesou¹⁸.

78. Důležitou není otázka, jaká opatření jsou teoreticky myslitelná a účinnější, ale otázka, zda konkrétní opatření přijatá Švédskem jsou způsobilá k dosažení úrovně ochrany veřejného zdraví sledované tímto členským státem a zda nepřekračují meze toho, co je za tímto účelem nezbytné.

79. Zdá se mi přitom, že sledujeme-li toto uvažování, zákaz dovozu a související prodejní systém Systembolaget je třeba považovat za přiměřené cíli ochrany *osob mladších dvaceti let*, který je sledován švédským zákonem o alkoholu.

80. Jak jsem již rovněž ukázal výše (viz body 44 a 54), tento zákaz totiž předpokládá, že ten, kdo si hodlá dovézt alkohol z jiných členských států, tak musí učinit výlučně

prostřednictvím systému maloobchodního prodeje zavedeného v tomto státě, to znamená v obchodech a prodejnách Systembolaget. Toto s sebou přináší využití prodejní sítě, ve které jsou prováděny systematické kontroly věku kupujících, a zvláště pravidelná ověřování mající zajistit, že se tyto kontroly vždy konají. Právě toto umožňuje účinně dosáhnout cíle legitimně sledovaného švédským zákonodárcem, kterým je zabránit osobám mladším dvaceti let nakupovat alkohol.

81. Na rozdíl od Kontrolního úřadu ESVO a Komise se tedy nedomnívám, že kdyby dotčený zákaz neexistoval, *stejného cíle* by mohlo být dosaženo se *stejnou účinností* tím, že by byly celní orgány, poštovní služby a nezávislí přepravci pověřeni, aby kontrolovali věk osob, které si výrobky mimo Švédsko objednaly.

82. Pokud je totiž v omezeném rámci prodejní sítě možné zajistit, aby prodávající vždy kontrolovali věk kupujících, není to již možné v případě mnoha různých subjektů dodávajících alkohol z jiných členských států. Jinak řečeno, při neexistenci tohoto zákazu by nebylo možné ověřit – jak je tomu ve Švédsku v současné době – že *všichni*

18 — Viz výše uvedený rozsudek Komise v. Francie, bod 24, a rozsudek ze dne 13. července 2004 Bacardi France (C-429/02, Sb. rozh. s. I-6613, body 33 a násl.), jakož i mé stanovisko ze dne 11. března 2004 (body 78 až 80).

dopravci nebo jiné subjekty pověřené jednotlivci dovozem alkoholických nápojů tyto nápoje nedodávají osobám mladším dvaceti let.

83. Po tomto konstatování je však nutno dodat, že omezení dovozu výrobků z jiných členských států, které vyplývá z toho, že zákaz dovozu alkoholu uložený jednotlivcům švédským zákonem existuje současně s diskreční pravomocí Systembolaget odmítnout z „vážných důvodů“ objednávky těchto jednotlivců, se vymyká logice, na níž stojí předcházející poznámky.

84. Jak jsem ukázal výše (viz body 57 a 58), v případě odmítnutí objednávek jednotlivců již totiž zákaz dovozu nepředstavuje prostředek k začlenění poptávky po alkoholu do systému kontrolovaného Systembolaget, ale stává se pro všechny (jak zletilé, tak nezletilé) nepřekonatelnou překážkou nákupu alkoholických nápojů z jiných členských států. Jak konečně uznalo i Švédské království (viz bod 59 výše), toto omezení není odůvodněno cílem zabránit osobám mladším dvaceti let v nákupu alkoholických nápojů.

85. Z toho dle mého názoru a ve výše uvedeném rozsahu vyplývá, že je namístě se domnívat, že sporné omezení dovozu je v rozporu s články 28 ES a 30 ES.

IV – Závěry

86. S přihlédnutím k výše uvedeným úvahám navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky Högsta domstolen odpověděl takto:

„1) Takový zákaz dovozu alkoholických nápojů jednotlivci, jako je zákaz stanovený alkohollag (zákon č. 1738 ze dne 16. prosince 1994) (švédský zákon o alkoholu),

je třeba považovat, ve zvláštním rámci vymezeném tímto zákonem, za pravidlo týkající se fungování monopolu na maloobchodní prodej těchto výrobků. Jako takové je toto pravidlo třeba přezkoumat z hlediska článku 31 ES.

- 2) Za existence takového monopolu na maloobchodní prodej alkoholických nápojů, jako je ten, zavedený výše uvedeným zákonem, který má diskreční pravomoc odmítnout objednávky jednotlivců, vyžadují-li, aby výrobky byly dovezeny z jiných členských států, je zákaz dovážet tyto výrobky, uložený tímto zákonem jednotlivcům, v rozporu s článkem 31 ES.“