

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA

M. POIARESE MADURA

přednesené dne 13. července 2006¹

1. „Dobré víno jest milý domácí tvor, dobře-li se s ním nakládá“². Je však s podivem, „že si tak lidé berou nepřítel do úst, aby jich mozek vykrádal“³, pokud dotyčný nepřítel, na rozdíl od dobrého vína, je tak krutý jako prakticky čistý etylalkohol. Z informací předložených finskou vládou v probíhajícím řízení však vyplývá, že spotřebitelská poptávka po lihu s velmi vysokým obsahem alkoholu není v žádném případě pouze teoretická. Finské právo zakazuje maloobchodní prodej látek obsahujících více než 80% nedenaturovaného etylalkoholu („lih“). Jejich obchodní využití pro průmyslové účely nebo jako suroviny podléhá režimu povolení. Korkein oikeus (nejvyšší soud) Finska požádal Soudní dvůr o rozhodnutí o předběžné otázce směřující ke zjištění, zda požadavek dovozního povolení pro dovoz látek s obsahem nedenaturovaného etylalkoholu vyšším než 80 procent z jiného členského státu je v rozporu s články 28 a 30 ES. Otázka vyvstala v rámci trestního řízení proti J.-E. Andersovi Ahokainenovi a Matimu Lep-

pikovi, kteří jsou obviněni z pašování nedenaturovaného etylalkoholu z Německa do Finska.

I – Vnitrostátní právní rámec

2. Podle svého článku 1 je cílem alkoholilaki č. 1143/1994 („zákon o alkoholu“) usměrnění spotřeby alkoholu, aby se předešlo škodlivým účinkům na zdraví a na společnost způsobeným látkami obsahujícími alkohol.

3. Zákon o alkoholu rozlišuje mezi „alkoholickými nápoji“ a „lihem“. Podle čl. 3 odst. 2 zákona o alkoholu, ve znění zákona č. 1/2001, se pod pojmem „alkoholický nápoj“ rozumí jakýkoli nápoj určený ke spotřebě, u něhož je obsah etylalkoholu

1 — Původní jazyk: portugalština.

2 — William Shakespeare, *Othello*, akt II, scéna III (překlad: J. V. Sládek, Praha, 1923).

3 — Tamtéž.

nejvýše 80 procent; „lihem“ se rozumí nedenaturovaný etylalkohol nebo vodný roztok nedenaturovaného etylalkoholu s obsahem vyšším než 80 procent.

obchodní účely nebo jako surovinu. Článek 17 odst. 3 stanoví, že žadatel, který musí splňovat předpoklady kvalifikace a spolehlivosti, musí za účelem vydání povolení prokázat odůvodněný účel.

4. Článek 8 zákona o alkoholu upravuje dovoz alkoholických nápojů a „lihu“ pro obchodní účely. Podle odstavce 1 tohoto článku není k dovozu alkoholických nápojů pro osobní spotřebu, jakož i pro obchodní nebo jiné hospodářské účely potřeba dovozní povolení. Oproti tomu k dovozu lihu povolení vyžadováno je. Podle čl. 8 odst. 2 může obchodník dovážet líh, pokud získal dovozní povolení vydané tuotevalvontakeskus (úřad pro kontrolu zboží). Podle čl. 8 odst. 3 může úřad pro kontrolu zboží udělit dovozní povolení „osobě, u které se předpokládá, že splňuje předpoklady kvalifikace a spolehlivosti nezbytné pro (dovozní) činnost“.

6. Na základě článku 82 zákona o alkoholu č. 459/1968, nahrazeným, s výjimkou ustanovení o sankcích, zákonem o alkoholu, jakákoli osoba dovážející nebo vyvážející, nebo zamýšlející dovážet nebo vyvážet protiprávně alkoholické nápoje nebo líh, podléhá sankci za pašování látek obsahujících alkohol.

II – Skutkové okolnosti a žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

5. Mímoto, čl. 8 odst. 2 stanoví, že jednotlivec může dovážet líh pro svou vlastní spotřebu, pokud mu uvedený úřad udělil zvláštní povolení v souladu s článkem 17 poté, co tomuto úřadu zaslal prohlášení o dovozní činnosti. Článek 17 v podstatě omezuje okruh osob, které mohou získat takové povolení, na ty, které potřebují líh pro

7. Dne 1. srpna 2002 nalezly finské celní orgány v kamionu pocházejícím z Německa 9 492 litrů čiré tekutiny, balené v litrových láhvích. Podle náložního listu tvořilo náklad 32 palet sezamového oleje. Rozbor provedený celní laboratoří ukázal, že čirou tekutinou byl čistý líh (96,4% až 96,5% nedenaturovaného etylalkoholu).

8. Raaseporin käräjäoikeus (soud prvního stupně v Raasepori) shledal J.-E. A. Ahokainena a M. Leppika vinnými z nezákonného dovozu 9 492 litrů lihu. Rozsudkem ze dne 21. listopadu 2001 odsoudil oba obžalované k trestu odnětí svobody za organizované pašování alkoholických látek. Tento soud rovněž nařídil zabavení etylalkoholu ve prospěch státu. Rozsudkem ze dne 30. května 2003 potvrdil Helsingin hovioikeus (odvolací soud v Helsinkách) rozsudek soudu prvního stupně v Raasepori.

10. Virallinen Syyttäjä (státní zastupitelství) a vlády Finska, Švédska a Portugalska, jakož i Komise předložily Soudnímu dvoru svá písemná vyjádření. Dne 17. května 2006 vyslechl Soudní dvůr ústní vyjádření finské vlády a Komise.

III – Závěry

9. J.-E. A. Ahokainen a M. Leppik podali kasační opravný prostředek ke Korkein oikeus (nejvyšší soud), který rozhodnutím ze dne 6. října 2004 položil Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

A – První předběžná otázka

„1) Má být článek 28 ES vykládán tak, že brání právním předpisům členského státu, podle kterých může dovážet nedenaturovaný etylalkohol s obsahem vyšším než 80 procent (líh) pouze ten, kdo k tomu získal povolení?

11. Podstatou první předběžné otázky je, zda článek 28 ES brání právní úpravě, která požaduje vydání povolení pro dovoz látek s obsahem nedenaturovaného etylalkoholu („líh“) vyšším než 80 procent.

2) V případě kladné odpovědi na první otázku, je třeba takový režim povolení považovat za dovolení na základě článku 30 ES?“

12. Portugalská vláda, která jako jediný účastník řízení podala rozsáhlé vyjádření k tomuto bodu, navrhuje odpovědět na tuto otázku záporně. Je toho názoru, že článek 28 ES neodporuje režimu předchozího dovozního povolení pro dovoz lihu, tak jak je stanoven finským právem. Podle portugalské vlády je sporný požadavek pouhým prohlášením dotčeného subjektu, které umožňuje orgánům sledovat výrobky, které podléhají spotřební dani, a zajišťovat výběr

spotřební daně. Portugalská vláda uplatňuje, že toto je v souladu se směrnicí Rady 92/12/EHS ze dne 25. února 1992⁴. Vyvozuje z toho, že režim předchozího dovozního povolení nepředstavuje ani množstevní omezení dovozu, ani opatření s rovnocenným účinkem.

13. Podle mého názoru však judikatura Soudního dvora směřuje k opačnému závěru. Od rozsudku ve věci *Dassonville*⁵ Soudní dvůr zastával názor, že zákaz stanovený v článku 28 ES se vztahuje na všechna opatření, která mohou narušovat přímo, nebo nepřímo, skutečně, nebo potenciálně obchod mezi členskými státy⁶. Mimoto, Soudní dvůr opakovaně konstatoval, že článek 28 ES brání vnitrostátní právní úpravě, která byt jako pouhou formalitu požaduje povolení pro vpuštění zboží pocházejícího z jiného členského státu na vnitrostátní území⁷.

14. Krom toho, na rozdíl od toho, co uplatňuje portugalská vláda, postup předchozího povolení dovozu lihu do Finska nespadá do působnosti směrnice 92/12. Ve skutečnosti je tento postup uplatňován nad rámec postupů vyplývajících ze směrnice.

15. Z toho důvodu je třeba na první předběžnou otázku předkládajícího soudu odpovědět tak, že článek 28 ES brání vnitrostátní právní úpravě, která požaduje vydání povolení pro dovoz látek s obsahem nedenaturovaného etylalkoholu vyšším než 80 procent z jiného členského státu.

B – Druhá předběžná otázka

16. Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda režim předchozího povolení pro dovoz lihu nemůže nicméně být odůvodněn s ohledem na článek 30 ES.

17. Vlády Finska a Švédska uplatňují, že požadavek dovozního povolení je oprávněný

4 — Směrnice Rady 92/12/EHS ze dne 25. února 1992 o obecné úpravě, držení, pohybu a sledování výrobků podléhajících spotřební dani (Úř. věst. L 76 ze dne 23. března 1992, s. 1; Zvl. vyd. 09/01, s. 179).

5 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. července 1974, Procureur du Roi v. Dassonville, věc 8/74, Recueil, s. 837, bod 5.

6 — Rozsudek ze dne 2. prosince 2004, Komise v. Nizozemsko, C-41/02, Sb. rozh. s. I-11375, bod 39; rozsudek ze dne 15. listopadu 2005, Komise v. Rakousko, C-320/03, Sb. rozh. s. I-9871, bod 67; rozsudek ze dne 24. listopadu 2005, Schwarz, C-366/04, Sb. rozh. s. I-10139, bod 28.

7 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. prosince 1971, International fruit company NV a další v. Produktschap voor groenten en fruit, spojené věci 51 až 54-71, Recueil s. 1107, bod 9; rozsudek Soudního dvora ze dne 8. února 1983, Komise v. Spojené Království, 124/81, Recueil s. 203, bod 9; rozsudek ze dne 31. ledna 1984, Komise v. Spojené Království, 40/82, Recueil s. 283, bod 24; rozsudek ze dne 5. července 1990, Komise v. Belgie, C-304/88, Recueil s. I-2801, bod 9; rozsudek ze dne 17. listopadu 1992, Komise v. Irsko, C-235/91, Recueil s. I-5917, bod 5. Viz rovněž rozsudek Soudu ESVO ze dne 16. prosince 1994, Restamark, věc E-1/94, body 49 a 50.

něh důvody veřejného zdraví a veřejného pořádku.

18. Švédská vláda uplatňuje, že ve Finsku, stejně jako ve Švédsku, existuje tradice požívání vysoce alkoholických nápojů. Za účelem zabránění požívání látek s obsahem alkoholu vyšším než 80 procent je nutné upravit obchod s lihem. Vnitrostátním soudům přísluší posoudit otázku nezbytnosti a přiměřenosti dovozních povolení za účelem ochrany veřejného zdraví, a to ve světle sociálních zkušeností a spotřebitelských návyků dotčených členských států.

19. Tvrzení finské vlády jsou z větší části shodná. Režim předchozího povolení pro dovoz lihu je nedílnou součástí obecné politiky Finska ohledně alkoholu. Finská vláda tvrdí, že spotřeba alkoholu je významným rizikem pro veřejné zdraví; je spojena s násilím a kriminalitou a s vysokou mírou úmrtnosti mezi lidmi v produktivním věku ve Finsku. Mnoho lidí má mimoto ve Finsku sklony k požívání pouze minimálně ředěného lihu s cílem uvést se do stavu opilosti. Ve skutečnosti, předtím než zákon o alkoholu výslovně definoval „líh“ ve vztahu k obsahu alkoholu ve výši 80 procent, dostával úřad pro kontrolu zboží žádosti od majitelů

restaurací ohledně možnosti podávat zákazníkům látky o obsahu alkoholu ve výši 96 procent jako nápoje. Finská vláda zdůrazňuje, že spotřeba lihu je lidskému zdraví obzvláště nebezpečná. I při požití relativně malého množství může lih způsobit vážnou otravu alkoholem, která může vést k úmrtí. Riziko je zvláště vysoké u mladých lidí, kteří mají sklon považovat lih za levnou alternativu k vysoce alkoholickým nápojům. Ve světle uvedeného finská vláda tvrdí, že režim předchozího dovozního povolení je přiměřeným a nezbytným prostředkem k zabránění užívání lihu k soukromé spotřebě.

20. Bez váhání souhlasím s obecným tvrzením, že požívání nemírného množství alkoholu je spojeno s množstvím nepříznivých účinků na lidské zdraví a veřejný pořádek. To je obecně známá skutečnost minimálně od doby Starého zákona⁸. Nověji to Soudní

8 — Nápoj je hořký těm, kdo ho pijí (Izaiáš, Kapitola 24, verš 9) Viz také: Třetí kniha Mojžišova, kapitola 10, verš 9; Kniha Soudců, kapitola 13, verše 4, 7, 14; Kniha přísloví, kapitola 20, verš 1; kapitola 23, verš 32; kapitola 31, verše 4 a 5, a Kniha Izaiášova, kapitola 5, verš 22.

dvůr uznal ve svém rozsudku ve věci *Heinonen*⁹. Článek 30 ES výslovně uvádí veřejný pořádek a ochranu zdraví lidí jako důvody umožňující omezit volný pohyb zboží, a uniknout tak zákazu stanovenému v článku 28 ES¹⁰. V zásadě proto v případě chybějící harmonizace členské státy mohou přijímat vnitrostátní opatření směřující k zabránění lidem v pití alkoholu, i když tato opatření mají negativní dopad na volný pohyb zboží v rámci vnitřního trhu¹¹. To platí obzvláště v projednávané věci, ve které dotčená právní úprava rozlišuje mezi alkoholickými nápoji určenými ke spotřebě a lihem pro průmyslové účely a směřuje k zabránění lidem v pití posledně uvedeného.

čuje rámec toho, co je nezbytné k dosažení tohoto cíle¹⁴.

21. Výjimky ze základní zásady volného pohybu zboží je však nutno vykládat přísně¹². Dotčený členský stát je povinen prokázat, že předmětné opatření je přiměřené sledovanému cíli¹³ a že nepřekra-

22. Komise uplatňuje, že Finsko neprokázalo nezbytnost režimu dovozních povolení pro líh. S odkazem na rozsudek ve věci *Komise v. Belgie* Komise tvrdí, že režim předchozího dovozního povolení je opatřením zásadně nepřiměřeným, neboť k ochraně oprávněných zájmů členského státu by postačovalo méně omezující opatření, jako je požadavek dovozního prohlášení¹⁵. Komise poznamenává, že v rozsudku *Franzén* Soudní dvůr odmítl argument švédské vlády o tom, že by režim předchozího dovozního povolení pro alkoholické nápoje, který byl předmětem této věci, byl přiměřeným ve vztahu k cíli ochrany veřejného zdraví¹⁶. Mimoto, vzhledem k tomu, že finské právo úplně vylučuje líh z trhu soukromé spotřeby, pochybuje Komise o tom, zda režim předchozího dovozního povolení pro líh určený pro obchodní účely může přímo přispět k ochraně zdraví lidí a veřejného pořádku. Konečně Komise poukazuje na to, že obchod s alkoholem mezi členskými státy je již přísně sledován v rámci směrnice 92/12, která stanoví kontroly Společenství ohledně

9 — Rozsudek ze dne 15. června 1999, C-394/97, Recueil, s. I-3599, bod 33.

10 — Rozsudek ze dne 25. července 1991, *Aragonesa de Publicidad Exterior et Publivia v. Departamento de Sanidad y Seguridad Social de Cataluña*, spojené věci C-1/90 a C-176/90, Recueil, s. I-4151, bod 13.

11 — Pokud se týká pravidel omezujících reklamu na alkoholické nápoje, viz zejména rozsudek *Aragonesa* uvedený výše v poznámce pod čarou 10, body 15 a 16; rozsudek ze dne 10. července 1980, *Komise v. Francie*, 152/78, Recueil, s. 2299, bod 17; rozsudek ze dne 8. března 2001, *Gourmet International Products*, C-405/98, Recueil, s. I-1795, bod 27; a v oblasti volného pohybu služeb rozsudek ze dne 13. července 2004, *Bacardi France*, C-429/02, Sb. rozh. s. I-6613, bod 37.

12 — Rozsudek ze dne 19. března 1991, *Komise v. Řecko*, C-205/89, Recueil, s. I-1361, bod 9.

13 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. února 1979, *Rewe-Zentral („Cassis de Dijon“)*, 120/78, Recueil, s. 649.

14 — Rozsudek ze dne 23. října 1997, *Franzén*, C-189/95, Recueil, s. I-5909, bod 76; rozsudek ze dne 5. února 2004, *Komise v. Itálie*, C-270/02, Recueil, s. I-1559, bod 22.

15 — Uvedeno výše v poznámce pod čarou 7, bod 14.

16 — Rozsudek ve věci *Franzén*, uvedený výše v poznámce pod čarou 14, body 76 a 77.

výběru spotřebních daní. Zdá se, že finský režim předchozího povolení, ačkoli ukládá subjektům dodatečnou zátěž, neposkytuje dodatečné výhody pro boj s obchodem s nedenaturovaným etylalkoholem.

23. Ještě před přezkumem uvedených argumentů je vhodné upřesnit režim použití zásady proporcionality v rámci článku 30 ES. Zásada proporcionality v zásadě zahrnuje úvahy o nákladech a přínosech opatření stanoveného členským státem ve světle různých zájmů, které Společenství považuje za hodné ochrany¹⁷. Pokud je vnitrostátní opatření v zásadě zakázané článkem 28 ES, členský stát musí prokázat, že přínos takového opatření pro veřejný zájem, uznaný právem Společenství, vyváží náklady způsobené uloženým omezením volného pohybu. Aby tedy byl režim předchozího dovozního povolení v souladu se Smlouvou, musí Finsko prokázat, že přínos tohoto režimu pro veřejný pořádek a ochranu zdraví lidí odůvodňuje náklady, kterými zatěžuje volný pohyb zboží v rámci vnitřního trhu. Soudní dvůr však při kontrole přiměřenosti opatření přijatého členským státem používá v praxi namísto přezkumu celkového hodnocení relevantních nákladů a přínosů provedeného členským státem

jedno nebo více ze tří následujících kritérií posouzení¹⁸.

24. Prvním je kritérium vhodnosti: předmětné opatření musí skutečně přispívat k dosažení sledovaného cíle. Například v rozsudku *Aragonesa* Soudní dvůr konstatoval, že právní úprava omezující reklamu na alkoholické nápoje je způsobilá k ochraně veřejného zdraví¹⁹. Na druhou stranu v rozsudku *Komise v. Spojené království (UHT mléko)* Soudní dvůr konstatoval, že právní úprava Spojeného království vyžadující druhé tepelné ošetření pro dovážené UHT mléko není přiměřeným prostředkem ochrany veřejného zdraví²⁰. Soudní dvůr konstatoval, že Spojené království připustilo některé dovozy, aniž by požadovalo druhé tepelné ošetření, a připomenul, že „se neukázalo, že by takovými dovozy bylo v sebemenší míře poškozeno veřejné zdraví ve Spojeném království“²¹. Při použití kritéria vhodnosti je třeba určit, zda opatření má vůbec nějaký přínos pro oprávněné zájmy, kterých se členský stát dovolává. Pokud tomu

18 — Viz, v témže smyslu stanovisko generálního advokáta Van Gervena přednesené dne 22. listopadu 1990 ve věcech *Union départementale des syndicats CGT de l'Aisne v. Conforama* a další a *Procédure pénale contre Marchandise* a další (rozsudky ze dne 28. února 1991, C-312/89, Recueil, s. I-997, bod 14, a C-332/89, Recueil, s. I-1027). Viz rovněž Jacobs, F. G., „Recent developments in the principle of proportionality in European Community Law“, a Tridimas, T., „Proportionality in Community Law: searching for the appropriate standard of scrutiny“, v: *The Principle of proportionality in the laws of Europe*, 1999, s. 65-84, De Búrca, G., „The principle of proportionality and its application in EC Law“, *Yearbook of European Law*, svazek 13 (1993), s. 105-150; Jans, J. H., „Proportionality revisited“, *Legal issues of Economic Integration*, svazek 27 (2000), č. 3, s. 239-265.

19 — Rozsudek *Aragonesa*, uvedený výše v poznámce pod čarou 10, bod 15. Viz rovněž rozsudek *Schwarz*, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, body 34 až 36.

20 — Věc 124/81 uvedená výše v poznámce pod čarou 7.

21 — Bod 32 rozsudku. Viz rovněž rozsudek ze dne 5. února 2004, *Komise v. Itálie*, C-270/02, Recueil, s. I-1559, bod 24.

17 — Pokud jde o otázku *jaká* opatření by měla být předmětem takového posouzení Soudního dvora, viz mé stanovisko ve spojených věcech *Trofo Super-Markets*, C-158/04 a C-159/04, Sb. rozh. s. I-8135, zejména body 40, 41 a 46.

tak není, opatření z definice porušuje zásadu proporcionality.

nebyla zvolena nejméně omezující alternativa, totiž znamená typické porušení zásady proporcionality²⁴.

25. Druhé kritérium se týká nezbytnosti opatření. Pro upřesnění: týká se otázky, zda existuje reálně dostupné alternativní opatření, které by chránilo oprávněné zájmy členského státu stejně účinně, avšak které by méně omezovalo volný pohyb zboží. Jinými slovy: mohl by členský stát vynaložením podobného množství zdrojů na alternativní opatření dosáhnout stejného výsledku s menšími náklady pro obchod uvnitř Společenství? Rozsudek *UHT mléko* opět podává vysvětlení. Spojené království se snažilo odůvodnit režim zvláštních dovozních povolení pro UHT mléko na základě ochrany zdraví zvířat. Soudní dvůr však konstatoval, že režim povolení vytvořil „překážku obchodu uvnitř Společenství, která [...] by mohla být odstraněna bez újmy na účinnosti ochrany zdraví zvířat a bez zvyšování administrativní nebo finanční zátěže, které vyžaduje naplňování tohoto cíle“²². Samozřejmě, pokud členský stát může prokázat, že přijetí alternativního opatření by mělo škodlivý účinek na jiné oprávněné zájmy (například na lidská práva), pak by to bylo třeba vzít v úvahu²³. Skutečnost, že

26. Doktrína se často odvolává na třetí kritérium, nazvané kritérium „proporcionality *stricto sensu*“²⁵. Tento aspekt hodnocení přiměřenosti lze vyjádřit jako následující pravidlo: čím větší je stupeň poškození zásady volného pohybu zboží, tím větší musí být důležitost uspokojení veřejného zájmu, kterého se členský stát dovolává²⁶. Členský stát tak musí prokázat, že úroveň ochrany, kterou se rozhodne poskytnout svým oprávněným zájmům, je přiměřená stupni narušení obchodu uvnitř Společenství²⁷. Na rozdíl od druhého kritéria výsledkem třetího kritéria může být požadavek, aby členský stát přijal opatření méně omezující obchod uvnitř Společenství, i *když toto povede k nižší úrovni ochrany oprávněných zájmů*. V rámci tohoto kritéria Soudní dvůr zpravidla povolí členskému státu určitý prostor pro uvážení při výběru požadované úrovně

22 — Rozsudek Komise v. Spojené království („mléko UHT“), uvedený výše v poznámce pod čarou 7, bod 18.

23 — Přestože by alternativní opatření mohlo méně omezovat volný pohyb a přitom bylo stejně vhodné pro dosažení původního cíle vnitrostátní právní úpravy, mohlo by způsobit nové náklady vzhledem k ostatním oprávněným zájmům uznaným právem Společenství. Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 8. dubna 1992, Komise v. Německo, C-62/90, Recueil, s. I-2575, body 24 a 25.

24 — Pokud členské státy hodlají zavést opatření s drastickým účinkem na volný pohyb, jsou povinné „pečlivě přezkoumat možnost použití opatření, která omezují volný pohyb v menší míře“, protože pokud tak neučiní, Soudní dvůr dospěje k závěru, že došlo k porušení zásady proporcionality, aniž by sám musel rozhodovat o existenci alternativních prostředků: rozsudek Komise v. Rakousko, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 87.

25 — Například: Van Gerven, W., „The effect of proportionality on the actions of Member States of the European Community: national viewpoints from continental Europe“, v: *The Principle of proportionality in the laws of Europe*, 1999, s. 38.

26 — Alexy, R., „On balancing and subsumption. A structural comparison“, *Ratio juris*, svazek 16 (2003), č. 4, s. 436.

27 — Viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 16. prosince 1992, Council of the City of Stoke-on-Trent a Norwich City Council v. B & Q Plc, C-169/91, Recueil, s. I-6635, bod 15, a rozsudek ze dne 12. června 2003, Schmidberger, C-112/00, Recueil, s. I-5659, bod 81.

ochrany dotčeného veřejného zájmu²⁸. Různé členské státy proto mohou přiznávat oprávněným zájmům, které považují za způsobilé ochrany, různou hodnotu. Pouze v oblastech, ve kterých právo Společenství již jasně stanoví společnou úroveň ochrany uvažovaného oprávněného zájmu, Soudní dvůr uplatňuje kritérium přísněji. V takových případech členský stát nese větší břemeno při odůvodňování opatření omezujících volný pohyb. Například v sérii věcí týkajících se ochrany spotřebitele totiž Soudní dvůr konstatoval porušení zásady proporcionality *stricto sensu*²⁹. Zejména v rozsudku *Estée Lauder* Soudní dvůr dospěl k závěru, že členské státy, pokud přijmou za účelem ochrany spotřebitele opatření ovlivňující obchod uvnitř Společenství, měly by přizpůsobit úroveň ochrany „předpokládanému očekávání průměrného spotřebitele, běžně informovaného a přiměřeně pozorného a obezřetného“³⁰. Většina rozhodnutí Soudního dvora o přiměřenosti se však soustředí na první a druhé kritérium.

27. Opatření, které neuspěje při všeobecné kontrole přiměřenosti, je podle článku 30 ES

prostředkem „zastřeného omezování obchodu mezi členskými státy“. Taková omezení jsou jasně zakázána.

28. Kontrola na základě článku 30 ES tady však nekončí. Navíc k výše popsanému posouzení přiměřenosti musí opatření stanovené členským státem, které spadá do působnosti článku 28 ES, splnit poslední podmínku. Opatření nesmí „sloužit jako prostředek svévolné diskriminace“³¹. To rovněž vyžaduje posouzení přiměřenosti, avšak z jiného úhlu pohledu.

29. Rozsudek *Conegate* podává jasné vysvětlení³². Stanovisko generálního advokáta uvádí, že se věc týkala „Love Love Dolls“, „Miss World Specials“, „Rubber Ladies“ a „Sexy Vacuum Flasks“. Mohli bychom se ptát, co tyto pojmy přesně znamenají. Necháme-li však stranou neodůvodněnou zvědavost, postačí pro účely této analýzy vědět, že orgány Spojeného království považovaly výrobky za nemravné nebo obscénní a následně zakázaly jejich dovoz. Soudní dvůr uznal, že důvody veřejné mravnosti mohou odůvodnit zákaz, ale konstatoval, že Spojené království nemůže uplatňovat tyto důvody „za účelem zákazu dovozu zboží z jiných členských států, pokud jeho právní

28 — Viz například rozsudek ze dne 14. října 2004, *Omega*, C-36/02, Sb. rozh. s. I-9609, zejména body 32, 37 a 39.

29 — Jans, J. H., výše uvedené dílo, s. 251-252; Davies, G., *Nationality discrimination in the European internal market*, 2003, s. 35-36.

30 — Rozsudek ze dne 13. ledna 2000, *Estée Lauder*, C-220/98, Recueil, s. I-117, bod 27. Viz rovněž rozsudek ze dne 6. listopadu 2003, *Komise v. Španělsko*, C-358/01, Recueil, s. I-13145, body 53 a 58; rozsudek ze dne 24. října 2002, *Linhart a Biffl*, C-99/01, Recueil, s. I-9375, bod 31; rozsudek ze dne 12. října 2000, *Ruwet*, C-3/99, Recueil, s. I-8749, body 50 až 53.

31 — Druhá věta článku 30 ES. Viz, nověji, rozsudek *Schwarz*, uvedený výše v poznámce pod čarou 6, bod 37.

32 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 11. března 1986, *Conegate Limited v. HM Customs & Excise*, 121/85, Recueil, s. 1007.

úprava neobsahuje žádný zákaz výroby nebo prodeje téhož zboží na svém území“³³. Pouhým zákazem *dovozu* obecných výrobků se zákaz ve Spojeném království stal diskriminací. Tato diskriminace byla svévolná, a proto nepřijatelná, neboť pro ni neexistovalo žádné objektivní odůvodnění – nebo pokud existovalo, Spojené království nebylo s to prokázat, že rozdílné zacházení s dováženým a domácím zbožím bylo přiměřené³⁴.

30. Diskriminace není „svévolná“, pokud je odůvodněná a přiměřená³⁵. V rozsudku *Deutscher Apothekerverband* Soudní dvůr konstatoval, že německá právní úprava zakazující přímý prodej léků lékárnami přes internet měla větší dopad na lékárny usazené v ostatních členských státech, protože „pro lékárny neusazené v Německu internet představuje důležitější způsob, jak získat přímý přístup na německý trh“³⁶. Soudní dvůr

nicméně rozhodl, že zákaz může být i přes svůj rozdílný dopad odůvodněn článkem 30 ES, pokud se týká léků *na předpis*:

„Vzhledem k tomu, že užívání těchto lékárenských výrobků může být spojeno s riziky, potřeba možnosti účinně a odpovědně kontrolovat pravost lékařských předpisů a potřeba jistoty, že lék bude vydán buď přímo zákazníkovi, nebo osobě, která byla jeho převzetím pověřena zákazníkem, jsou způsobitelné odůvodnit zákaz prodeje na dálku. [...] Mimoto, reálná možnost, že etikety lékárenských výrobků zakoupených v jiném členském státě, než je stát, kde má zákazník bydliště, budou v jiném jazyce, než je jazyk zákazníka, by mohla mít škodlivější následky v případě léku na předpis“³⁷.

Jinými slovy, určitý stupeň rozdílného zacházení nebo nestejného dopadu na dovážené výrobky může být povolen, pokud je přiměřený objektivním rozdílem mezi domácími a dováženými výrobky. V projednávané

33 — Rozsudek *Conagate*, uvedený výše v poznámce pod čarou 32, bod 16.

34 — Viz rovněž analogicky (v kontextu volného pohybu pracovníků) rozsudek Soudního dvora ze dne 4. prosince 1974, *van Duyn*, 41/74, Recueil, s. 1337. Rozsudek *Conagate* může být postaven proti rozsudku Soudního dvora ze dne 14. prosince 1979, *Henn a Darby*, 34/79, Recueil, s. 3795.

35 — Rozsudek Soudního dvora ze dne 8. července 1975, *Rewe-Zentralfinanz eGmbH v. Landwirtschaftskammer*, 4/75, Recueil, s. 843, bod 8, a rozsudek *Henn a Darby*, uvedený výše v poznámce pod čarou 34, bod 21.

36 — Rozsudek ze dne 11. prosince 2003, *Deutscher Apothekerverband*, C-322/01, Recueil, s. I-14887, bod 74.

37 — Rozsudek *Deutscher Apothekerverband*, uvedený výše v poznámce pod čarou 36, bod 119.

věci slouží kritérium přiměřenosti k rozlišení mezi povolenou diskriminací a svévolnou diskriminací.

31. Kontrola přijatého opatření na základě článku 30 ES vyžaduje následně použití jedné metody nebo kombinaci následujících metod posouzení: kritérium vhodnosti; kritérium nezbytnosti; kontrola přiměřenosti *stricto sensu*; a přezkum skutečnosti, zda opatření představuje prostředek svévolné diskriminace, který vede k posouzení přiměřenosti diskriminačního dopadu opatření.

32. V rámci řízení o předběžné otázce je konečné posouzení přiměřenosti často ponecháno na předkládajícím soudu³⁸. Soudnímu dvoru nicméně přísluší poskytnout předkládajícímu soudu normativní kritéria, která má tento použít. V tomto ohledu je důležité, aby Soudní dvůr upozornil na specifické aspekty, kterými by se předkládající soud mohl chtít zabývat za účelem kontroly přiměřenosti, která mu přísluší.

33. V projednávané věci musí předkládající soud přezkoumat, zda, ve světle existence

jiné relevantní právní úpravy obchodu s alkoholem a jeho spotřebou, režim dovozních povolení pro líh pro obchodní účely vykazuje přidanou hodnotu, pokud jde o cíl zabránit soukromé spotřebě lihu. To mu pomůže ověřit, zda je opatření opravdu nezbytné, nebo jestli je možno jeho cíle dosáhnout alternativními opatřeními, která omezují obchod uvnitř Společenství v menší míře.

34. Předkládající soud by se navíc měl ujistit, že režim dovozních povolení nevyvolává svévolnou diskriminaci ve smyslu článku 30 ES. Finská vláda na jednání uvedla, že subjekty, které chtějí nakupovat líh pro obchodní účely od domácích výrobců, musí rovněž získat povolení. Předkládajícímu soudu přísluší přezkoumat „uceleně“³⁹ relevantní vnitrostátní předpisy a správní praxi, zda režim povolení pro dovážený líh je rovnocenný režimu povolení pro domácí líh. Pokud zde existují nějaké rozdíly – například ohledně nákladů nebo podmínek získání povolení – musí tyto rozdíly být objektivně odůvodněné a přiměřené.

38 — Viz například rozsudek ze dne 26. května 2005, *Burmanjer a další*, C-20/03, Sb. rozh. s. I-4133, a rozsudek ze dne 23. února 2006, *A-Punkt Schmuckhandels GmbH v. Claudia Schmidt*, C-441/04, Sb. rozh. s. I-2093.

39 — Rozsudek *Henn a Darby*, uvedený výše v poznámce pod čarou 34, bod 21.

IV – Závěry

35. Ve světle předchozích úvah navrhuji Soudnímu dvoru, aby na otázky položené Korkein oikeus odpověděl takto:

- „(1) Článek 28 ES brání právní úpravě, která vyžaduje vydání povolení pro dovoz látek s obsahem nedenaturovaného etylalkoholu (líh') vyšším než 80 procent z jiného členského státu.
- (2) Předkládajícímu soudu přísluší určit, zda předmětná právní úprava je v souladu se zásadou proporcionality. Předkládajícímu soudu zejména přísluší ověřit, že předmětná právní úprava je přiměřená cíli zabránit soukromé spotřebě lihu a je nezbytná k dosažení tohoto cíle a že nevyvolává svévolnou diskriminaci ve smyslu článku 30 ES.“